

**Message
à l'appui d'une loi fédérale
sur les finances de la Confédération (LFC)**

du 24 août 1988

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet de loi fédérale sur les finances de la Confédération en vous proposant de l'approuver.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire ci-après:

1985 M (I) ad 84.052 Loi sur les finances de la Confédération (LFC), plafond de dépenses
(N 29. 11. 84, Commission du Conseil national;
E 4. 6. 85).

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre parfaite considération.

24 août 1988

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Les travaux visant à améliorer la présentation des comptes de la Confédération sont à l'origine de la révision de la législation sur les finances, proposée par le présent message. Parallèlement, il est prévu de fixer dans la loi d'autres réalités qui sont déjà pratique courante mais qui doivent être réglementées, telles que le plafond de dépenses et la gestion centrale de la trésorerie de la Confédération. Selon le contenu matériel des modifications prévues de la loi, une révision partielle de la loi sur les finances de la Confédération de 1968 aurait dû suffire. Mais pour des raisons inhérentes à la technique législative, la forme de la révision totale a été finalement préférée.

Parmi les mesures prévues pour la modernisation des comptes, certaines exigent une modification de la loi sur les finances de la Confédération. Un premier point de la révision concerne l'adaptation des termes du texte légal à la nouvelle structure légèrement modifiée des comptes et au nouveau plan comptable général. Un examen approfondi du système comptable a ensuite eu pour résultat que le compte financier devrait être conservé comme moyen de gestion primaire en matière de politique financière en raison de ses particularités structurelles et de l'importance des finances fédérales sur le plan macroéconomique. Cependant, si l'on veut rendre intelligible à chacun les opérations ayant trait à la fortune dans les comptes de la Confédération, il faut abandonner le modèle actuel du compte général et compléter le compte financier par un compte de résultats, qui constitue le deuxième degré du nouveau compte administratif. Cette harmonisation quasi complète du plan comptable général avec celui du modèle de la Conférence des directeurs cantonaux des finances répond aux exigences de comparabilité et de consolidation des finances publiques.

Les prescriptions concernant l'établissement du bilan subissent des changements quant au fond au titre des prêts et des participations. En règle générale, ceux-ci doivent à l'avenir être évalués selon les principes commerciaux, conformément au modèle cantonal.

Le projet de loi prévoit désormais l'enregistrement dans le compte financier des prestations de la Confédération en faveur de la Caisse fédérale d'assurance (CFA). Par rapport au système actuel, le nouveau mode de comptabilisation a l'avantage de faire apparaître dans leur totalité, dans le compte financier, les contributions de l'employeur et les intérêts destinés à la CFA. La nouvelle loi sur les finances de la Confédération règle également le problème posé par le caractère de droit financier des prêts accordés aux CFF, en faisant figurer dans la fortune financière de telles mesures de trésorerie, conformément à la pratique actuelle de comptabilisation.

Le changement de la structure de gestion financière des fabriques d'armements constitue une autre mesure. Pour élargir sa marge de manœuvre et faciliter les comparaisons avec l'économie privée, il est prévu de doter l'Office fédéral de la production d'armements d'un capital de base de 600 millions de francs, qui lui permettra de financer la fortune liée à long terme. Ce capital de base n'est pas productif d'intérêt, mais une partie du bénéfice net doit néanmoins être versée à la caisse fédérale. Le reste servira à constituer des réserves de compensation et de financement. La trésorerie de la Confédération met à disposition des crédits d'explo-

tation aux conditions du marché pour constituer le fonds de roulement. Le Conseil fédéral décide de l'affectation du bénéfice net. La procédure d'autorisation des crédits d'engagement est en outre simplifiée.

Conformément au projet relatif à la nouvelle loi sur les EPF, le Conseil fédéral doit en outre être autorisé à prévoir des dérogations à la loi sur les finances de la Confédération au titre des écoles polytechniques fédérales et des établissements annexes, lorsque les besoins de l'enseignement et de la recherche et le bon fonctionnement des EPF l'exigent.

Par ailleurs, la révision doit permettre de régler dans la loi sur les finances de la Confédération l'instrument du plafond de dépenses déjà prévu dans différentes lois particulières. Le plafond de dépenses est une pure décision de financement au sens d'un crédit de paiement pluriannuel destiné à des dépenses ou secteurs de dépenses déterminés.

Il est d'autre part prévu de créer une base légale pour la gestion centrale de la trésorerie par l'Administration fédérale des finances dans le cadre du pool réunissant la Confédération, les CFF et l'Entreprise des PTT. Par la même occasion, il y a lieu d'adapter à l'évolution de la situation certaines prescriptions légales concernant les placements.

Enfin, il est proposé de modifier l'arrêté fédéral concernant les demandes de crédits d'ouvrage destinés à l'acquisition de biens-fonds et à des constructions – législation d'exécution de la loi sur les finances – sur deux points: la limite au-delà de laquelle les projets doivent faire l'objet d'un message doit être portée de 2 à 10 millions de francs. En outre, eu égard à leurs besoins d'exploitation particuliers, il est prévu de libérer l'Office fédéral de la production d'armements de son obligation de présenter un message pour des projets de construction et l'acquisition de terrain.

Message

1 Partie générale

11 Sommaire de la discussion sur le modèle comptable

111 Le modèle comptable actuel de la Confédération

Le compte d'Etat de la Confédération se compose

- du *compte général*, qui se subdivise en
 - compte financier et en
 - compte des variations de la fortune, ainsi que
- du *compte capital* (bilan).

Le *compte financier* enregistre les dépenses et les recettes, c'est-à-dire toutes les opérations de caisse d'un exercice qui résultent directement de l'accomplissement des tâches. Le solde du compte financier indique dans quelle mesure les dépenses d'un exercice sont couvertes par des recettes (résultat de financement). Les dépenses et les recettes sont d'abord classées selon les institutions responsables, à savoir selon les départements et les offices. A l'intérieur de la classification organique, elles sont encore subdivisées par groupes spécifiques.

Le compte d'Etat exprime, en plus de l'aspect du financement, l'évolution de la fortune de la Confédération. A cette fin, on neutralise dans le *compte des variations de la fortune*, d'une part, chaque dépense ou recette qui représente une redistribution réelle des éléments de la fortune (p. ex. la capitalisation des dépenses d'investissement) et, d'autre part, on enregistre les opérations comptables ne figurant pas au compte financier, telles que les amortissements et les versements ou les prélèvements relatifs aux provisions, etc.

Le compte des variations de la fortune, qui n'a pas un caractère autonome, est davantage utilisé pour sa fonction de régularisation. Le compte financier et le compte des variations de la fortune aboutissent au *compte général*, qui donne le résultat patrimonial. Le solde du compte capital (bilan), c'est-à-dire le découvert ou le capital propre, varie en fonction du résultat du compte général.

Depuis la fin des années quarante, la structure et le plan comptable de l'actuel compte d'Etat de la Confédération sont restés les mêmes dans leurs grandes lignes. Or, entre-temps, les finances fédérales ont pris une ampleur considérable et subi d'importantes modifications d'ordre structurel sous l'effet de la forte extension des tâches incombant à l'Etat central. De plus, il faut également tenir compte des aspects de l'harmonisation résultant de l'introduction du nouveau modèle comptable par la Conférence des directeurs cantonaux des finances. C'est pourquoi, le *système comptable actuel de la Confédération* n'est plus en mesure de satisfaire entièrement aux exigences modernes et a donc *besoin d'être révisé*.

A ce propos, on peut se demander quel est le modèle comptable le plus approprié. La Confédération devait-elle conserver le modèle actuel ou adopter le système comptable cantonal?

Le modèle comptable recommandé par la Conférence des directeurs cantonaux des finances prévoit une partition du compte administratif en un compte de fonctionnement et un compte d'investissement (voir schéma, annexe 1). Dans le *compte de fonctionnement*, conçu comme un compte de résultats, on comptabilise les charges (consommation de ressources) et les revenus (afflux de ressources) durant une période comptable. Son solde, le taux de couverture, modifie la fortune nette ou le découvert du bilan.

Les dépenses d'investissement (investissements propres, subventions à des investissements, prêts et participations) nécessaires pour accomplir les tâches publiques sont enregistrées dans le *compte d'investissement* et capitalisées dans le bilan. Dans le premier degré de clôture, l'investissement net est montré comme la différence entre l'ensemble des dépenses d'investissement et les recettes d'investissement (p. ex., les subventions fédérales et cantonales). Dans un deuxième degré, les fonds provenant de l'autofinancement (amortissements et résultat du compte de fonctionnement) sont juxtaposés à l'investissement net. Il reste comme solde l'excédent ou l'insuffisance de financement.

Dans le *bilan*, les postes de l'actif sont répartis en patrimoine financier et patrimoine administratif. Ils comprennent en outre les avances aux financements spéciaux et le découvert. Sont déterminants pour la classification des postes du passif leur degré d'échéance, les types de dettes, ainsi que les nécessités de symétrie avec les postes de l'actif (engagements envers les financements spéciaux, fortune nette).

Le compte de fonctionnement, qui est important pour la gestion budgétaire correspond, du point de vue conception, au compte de pertes et profits de la comptabilité commerciale. Dans l'économie privée, l'état de la consommation de ressources (charges) et de l'accroissement de ressources revêt une importance toute particulière pour l'appréciation de l'évolution de la fortune de l'entreprise et comme base pour l'établissement des prix. L'orientation du nouveau modèle comptable, fondée plutôt sur l'économie d'entreprise, convient tout particulièrement pour les budgets communaux et cantonaux fortement axés sur les activités de production et de services. Les tâches des cantons et des communes nécessitent des frais de personnel beaucoup plus élevés que pour la Confédération. Sur l'ensemble des dépenses effectuées par les cantons et les communes, les trois quarts environ se rapportent à leur consommation propre (traitements, biens et services) et aux investissements propres. Des dépenses d'investissements importantes qui n'interviennent que sporadiquement, comme cela est le cas pour les plus petites collectivités, entraînent de fortes fluctuations des dépenses globales. Il est dès lors indispensable d'aligner la politique de couverture et la politique fiscale à la consommation des ressources (dépenses courantes et amortissements).

113 **Particularités des finances fédérales**

A la différence des cantons et des communes, les centres de production et de prestations de services ne représentent qu'une faible part de l'ensemble du budget

de la Confédération. Seuls quelque 2 à 3 pour cent des dépenses fédérales sont en effet consacrés aux investissements propres.

En raison du volume important des finances, du caractère obligatoire que revêtent certaines dépenses en vertu de la législation ainsi que de leur régulation globale au moyen du taux de croissance – mesure de politique financière –, mais aussi du fait de la faible proportion des investissements propres, les dépenses fédérales enregistrent une évolution assez constante. Contrairement aux petites collectivités, la Confédération peut dès lors appliquer sa politique de couverture sans passer par un compte de fonctionnement qui présente les dépenses d'investissement de manière nivelée, c'est-à-dire sous forme d'amortissements.

Alors que, sur le plan des cantons et des communes, les dépenses du compte de fonctionnement résultent essentiellement de décisions prises en matière d'investissements (infrastructure et offre de prestations des entreprises et des établissements), la Confédération consacre une part prédominante de son budget à des dépenses courantes indépendantes des investissements telles que les contributions aux assurances sociales, les quotes-parts des cantons aux recettes fédérales, l'aide au développement, les subventions à la recherche, la couverture de déficits, les mesures visant à soutenir les prix, les paiements directs dans l'agriculture, etc.

La part prépondérante des dépenses de la Confédération est constituée par les *transferts*. Environ deux tiers de ses ressources sont destinés aux entreprises et établissements, aux collectivités publiques et à des tiers. Le flux des recettes et des dépenses fédérales a en outre des incidences considérables sur l'économie toute entière.

Cela démontre clairement qu'il n'y a aucune nécessité pour la Confédération d'adopter le modèle comptable de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, qui tient essentiellement compte des besoins des cantons et des communes.

114 Le compte financier / compte de résultats en tant que base de gestion optimale pour la politique financière de la Confédération

Des études approfondies quant à la conception future des comptes de la Confédération ont révélé qu'il n'existe pas de modèle idéal qui réponde dans une mesure égale à toutes les exigences auxquelles la comptabilité publique doit satisfaire en tant qu'instrument de gestion, de contrôle et d'information. Tout système comptable représente un compromis entre plusieurs exigences, qui résultent de la manière de considérer les opérations budgétaires soit du point de vue micro-économique ou sous l'angle de l'économie nationale. Le relevé complet des opérations de paiement liées à l'exécution des tâches, y compris les dépenses d'investissement ainsi que la présentation des variations et de la composition de la fortune (amortissements, versements aux provisions et prélèvements sur celles-ci, valeurs portées au bilan) constituent des données indispensables au contrôle des finances et qui doivent figurer dans tous les comptes publics. Pour le reste, la comptabilité publique sera aménagée en fonction des aspects jouant un rôle décisif pour l'appréciation de la gestion financière de chaque collectivité.

Vu la structure particulière des tâches de la Confédération, l'évolution régulière des dépenses d'investissement et la masse budgétaire considérable du point de vue économique, les aspects de l'allocation des ressources (établissement de priorités) et les incidences économiques des finances fédérales revêtent une importance primordiale. Les paramètres déterminants pour la gestion des finances sont donc en premier lieu les dépenses et les recettes ainsi que le solde de financement, et non les charges et les revenus se rapportant à une période donnée et qui priment dans le modèle cantonal. Dès lors, *la présentation des dépenses globales et leur financement sous forme d'un compte financier constituent l'instrument central de gestion des finances fédérales.*

Le *compte financier* est une excellente base d'appréciation et de départ pour

- l'établissement de priorités en matière de politique financière,
- les décisions touchant le financement,
- l'exécution du budget et les contrôles budgétaires,
- l'harmonisation de la politique financière avec les exigences de l'économie globale.

Etant donné que la Confédération ne peut se fonder uniquement sur les *dépenses d'investissement pour fixer ses priorités*, mais qu'elle doit également tenir compte des *dépenses courantes* autonomes (cf. ch. 113), qui représentent une part importante du budget, il manque une base de comparaison unifiée dans le système du compte de fonctionnement/compte d'investissement. La transparence du choix des priorités dans les tâches n'est garantie qu'en réunissant toutes les dépenses dans le compte financier. Reflétant les activités prévues, celui-ci permet de *répartir les ressources rares disponibles en fonction d'une situation initiale identique pour tous les domaines de tâches* et sous une forme aisément contrôlable.

La *couverture directe de toutes les dépenses* par des recettes correspondantes au cours de la même période comptable, qui est visée par le compte financier, est l'expression d'une politique financière prudente, pleinement justifiée par la faible marge de manœuvre dont dispose la Confédération tant sur le plan des dépenses que sur celui des recettes. Grâce à sa *conception simple*, le compte financier assure une vue claire des choses et il est facilement compréhensible, donc mieux accessible au citoyen. *L'expérience montre qu'il constitue le principal instrument de gestion financière pour les Chambres fédérales.*

Afin de rendre le compte de la Confédération plus aisément compréhensible, on a renoncé au compte partiel actuel des variations de la fortune ainsi qu'à la clôture du compte général. Les effets que les activités de la Confédération exercent sur la fortune ressortiront désormais directement d'un *compte de résultats* reposant sur le compte financier. Le *solde* du compte de résultats correspond, du point de vue de sa signification, au solde du compte de fonctionnement du modèle cantonal ainsi qu'à celui du compte de profits et pertes de l'économie privée.

115 Aspects touchant l'harmonisation

Dans notre système d'Etat fédéraliste, il sied d'accorder une grande importance à l'harmonisation des comptes publics. L'existence de données budgétaires comparables et consolidables est une condition fondamentale pour la pratique d'une politique financière coopérative axée sur des objectifs supérieurs.

Les exigences divergentes auxquelles doivent satisfaire les comptes à l'échelon de l'Etat central et à celui des collectivités locales ont pour conséquence que la structure du modèle cantonal diffère de celle du modèle de la Confédération. Cet état de choses ne joue cependant pas un rôle déterminant pour les comparaisons budgétaires. L'harmonisation des composantes (groupes de comptes, principales définitions, statistiques complémentaires) permet de comparer et de consolider les données des budgets des collectivités même sans que la structure des comptes soit identique. En réaménageant les comptes de la Confédération, on a veillé à ce que les deux systèmes comptables contiennent les mêmes données de base. Ainsi, les groupes de comptes sont pratiquement identiques pour toutes les collectivités publiques. Les données comparables qui ne ressortent pas directement du compte dans le modèle en cause peuvent être déterminées par la voie statistique. Dans le message concernant le compte d'Etat de la Confédération, il est prévu de présenter le compte de résultats sous forme statistique de la même manière que la récapitulation du compte de fonctionnement du modèle cantonal. En collaboration avec la Conférence des directeurs cantonaux des finances, on est en train d'élaborer une nouvelle conception de la statistique financière de la Confédération, des cantons et des communes. Il est envisagé de combiner les deux modèles et de créer un système d'information commun sur les finances des collectivités publiques.

116 Décisions

Après avoir examiné à fond les possibilités d'améliorer la présentation des comptes de la Confédération, le Département fédéral des finances s'est prononcé au début de 1983, dans un rapport adressé au Conseil fédéral, en faveur du maintien du compte financier complété par un compte de résultats. Le *Conseil fédéral* en a pris acte en l'approuvant le 31 janvier 1983 et il a chargé le Département fédéral des finances de soumettre également la question de la présentation des comptes aux commissions parlementaires des finances. Une première information de la Délégation des finances a eu lieu en mars de la même année.

Le 20 juin 1983, MM. Stucki et Reich, respectivement conseiller aux Etats et conseiller national, ont présenté *deux motions* invitant le Conseil fédéral à introduire aussi pour la Confédération le modèle comptable recommandé par la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Au cours de la session d'automne 1983, le *Conseil des Etats* adopta la motion Stucki après réponse verbale et brève discussion, dans l'idée que la question du modèle serait encore examinée de plus près.

Avant l'examen des deux motions par le Conseil national, les *commissions fédérales des finances* s'étaient occupées de manière approfondie de la question fort complexe de la structure des comptes. Lors d'un séminaire tenu en avril 1984 à Engelberg, le modèle cantonal fut opposé au projet de nouveau compte de la Confédération. A ce sujet, on entendit à la fois des représentants des cantons et de la Confédération. Après des discussions ultérieures, le *Conseil national* rejeta les deux motions durant la session d'hiver 1984 sur proposition de sa commission des

finances. La voie était ainsi libre pour réaliser le projet VEREDA visant à améliorer la présentation des comptes.

Le 26 août 1987, le Conseil fédéral a pris plusieurs décisions de principe résumées dans le chiffre 12, dont certaines font l'objet de la révision proposée de la loi sur les finances de la Confédération.

12 Caractéristiques de la présentation améliorée des comptes de la Confédération

121 La nouvelle structure des comptes de la Confédération

La nouvelle conception maintient le compte financier comme instrument de gestion primaire de politique financière. Elle vise cependant à obtenir une présentation plus aisément compréhensible de l'évolution du patrimoine de la Confédération. A cet effet, le modèle actuel du compte général est remplacé par un *compte administratif à deux degrés*:

– 1^{er} degré: *Compte financier*

Juxtaposition des recettes et des dépenses résultant directement de l'accomplissement des tâches, c'est-à-dire des opérations de paiement. Le solde indique dans quelle mesure les dépenses d'une période sont couvertes par les recettes (résultat de financement).

– 2^e degré: *Compte de résultats*

En partant du solde de financement, on délimite dans ce compte les incidences périodiques des activités de la Confédération du point de vue de la fortune (notamment les capitalisations, les inscriptions au passif, les amortissements, les versements dans les provisions et les prélèvements sur celles-ci ainsi que les financements spéciaux). Le solde du compte de résultats, le taux de couverture, indique dans quelle mesure le découvert du bilan ou le capital propre a augmenté ou diminué durant la période comptable. Du point de vue de son contenu significatif, le solde du compte de résultats correspond au résultat du compte de fonctionnement du modèle cantonal ou du compte de pertes et profits de la comptabilité commerciale.

La structure du *compte capital* de la Confédération s'inspire largement de celle du modèle cantonal (subdivision des actifs en patrimoine financier et patrimoine administratif; classification des passifs selon leur degré d'échéance et les types de dettes).

La nouvelle structure des comptes ainsi que les comparaisons entre le système actuel et le modèle comptable cantonal sont *représentées synoptiquement dans l'annexe 2*. Le modèle cantonal et le système comptable de la Confédération contiennent les mêmes éléments. Mais en raison de leur présentation différenciée, l'information obtenue diverge.

Le grand avantage du *compte financier* consiste dans le fait que l'ensemble des activités budgétaires d'une période, donc aussi bien les dépenses courantes que les dépenses d'investissement, ainsi que les recettes disponibles pour leur financement sont récapitulées dans un compte. Le compte financier, en tant que reflet du

programme d'action du gouvernement et du Parlement, est un instrument central de gestion, de contrôle et d'information pour

- l'établissement de priorités en matière de politique financière et pour les décisions touchant le financement,
 - l'exécution du budget et les contrôles budgétaires
- et constitue la base de départ pour l'appréciation des effets des finances fédérales sur le circuit économique.

Le résultat patrimonial d'une période comptable ressortira désormais directement d'un *compte de résultats*. Contrairement au compte commercial de pertes et profits, il s'agit là d'un compte de résultats *abrégé* qui – partant du solde du compte financier – neutralise les opérations du compte financier qui n'influencent pas la fortune (p. ex. la capitalisation d'investissements, l'inscription au passif de remboursements de prêts) et ajoute toutes les opérations purement comptables (telles que les amortissements). Il en résulte le *résultat de couverture*, qui est comparable avec le solde du compte de profits et pertes de l'économie privée. Ce compte de résultats est qualifié d'abrégé parce qu'il ne peut indiquer l'ensemble des charges et des revenus. En raison du nombre limité de possibilités de représentation de la comptabilité double, il est exclu de pouvoir déterminer dans le même compte, à l'aide de la comptabilité, aussi bien les recettes et les dépenses totales que l'ensemble des charges et des revenus. Il est en revanche prévu d'établir une présentation *statistique* de l'ensemble des charges et des revenus en plus d'un compte de résultats réduit. Cette forme statistique du compte de résultats, ainsi qu'elle apparaîtra dans le message afférent au compte d'Etat, correspond au compte de fonctionnement résumé du modèle comptable cantonal suivant les catégories de charges et de revenus.

122 Délimitation du contenu des deux comptes

Le contenu du compte administratif de la Confédération, c'est-à-dire la catégorie des opérations qui relèvent du droit budgétaire du Parlement, est suffisamment défini par la notion actuelle des dépenses et des charges donnée dans la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0, art. 6, 1^{er} et 2^e al., art. 10 ainsi qu'art. 19, 1^{er} al.). Ces dispositions prévoient que le *compte administratif* de la Confédération doit faire apparaître toutes les opérations financières qui

- représentent une *diminution ou un accroissement de ressources* (opérations de caisse et opérations comptables),
- créent des *actifs affectés directement à des fins administratives* («patrimoine administratif»).

Du point de vue du contenu, la notion de dépenses définie par la loi sur les finances de la Confédération est pratiquement identique à celle du modèle cantonal. Désormais, on distinguera dans le bilan entre *patrimoine financier* (fortune disponible telle que fonds en caisse, avoirs de débiteurs, placements de la trésorerie) et *patrimoine administratif* (fortune indispensable à l'accomplissement des tâches telle que biens matériels ainsi que prêts et participations). De purs déplacements au sein du patrimoine financier (p. ex. les opérations de trésorerie telles que le placement de disponibilités sur le marché de l'argent) peuvent – comme jusqu'ici – être directement portées en compte au bilan.

L'attribution de certaines opérations financières soulève toutefois quelques *problèmes de délimitation*. Il s'agit de trois domaines importants, à savoir

- la comptabilisation des prêts accordés aux CFF,
- la mise en compte des contributions de la Confédération à la Caisse fédérale d'assurance et
- l'enregistrement comptable du bénéfice de frappe de la Monnaie fédérale.

122.1 Comptabilisation des prêts aux CFF

Il s'agissait de savoir si

- les prêts accordés aux CFF devaient figurer comme dépenses au compte financier ou si
- il fallait les considérer comme pures mesures de trésorerie, qui affectent uniquement le bilan, comme cela est actuellement le cas.

Le Conseil fédéral a décidé que les prêts au CFF seraient portés au bilan en tant que placements de la trésorerie et qu'ils ne figureraient *pas comme dépenses au sens de la loi sur les finances de la Confédération*. Contrairement au capital de dotation, ces prêts sont alloués aux conditions usuelles du marché. Ils font donc partie des mesures prises au sein de la trésorerie commune de la Confédération, des CFF et des PTT. Avec la garantie de la Confédération, les deux régies auraient toutefois parfaitement la possibilité d'emprunter sur le marché des capitaux, et cela quasiment aux mêmes conditions que celle-ci. De plus, la Confédération prend de toute manière à la charge du compte financier les dépenses d'infrastructure non couvertes des CFF. Pour plus de clarté, il est prévu de fixer le caractère patrimonial de ces prêts dans la loi sur les finances de la Confédération (cf. ch. 217.22).

122.2 Mise en compte des contributions versées à la Caisse fédérale d'assurance (CFA)

La comptabilisation des contributions fédérales à la CFA posait un autre problème de délimitation. La contribution d'employeur de la Confédération et la rémunération des fonds de la CFA placés auprès de la trésorerie figurent actuellement au compte des variations de la fortune. Cela est logique dans la mesure où la CFA n'est pas un tiers au sens juridique, mais qu'elle fait partie de l'administration fédérale, si bien qu'il n'existe que des *rapports internes* entre la Confédération et la CFA. En revanche, les *relations extérieures* – avec les assurés et les institutions affiliées – passent par le *compte financier* selon le principe net, c'est-à-dire que seul le solde des transactions financières est inscrit au compte financier.

Il n'en reste pas moins que d'autres entreprises fédérales, dépourvues elles aussi de la personnalité juridique, telles que les CFF et les fabriques d'armements, sont d'ores et déjà traitées en tant que tiers dans le compte d'Etat. Sur le plan administratif, ces dernières ont même un statut identique à celui de la CFA.

Indépendamment de l'application peu conséquente de cette délimitation, le mode de comptabilisation actuel de la CFA n'est pas satisfaisant du fait que le *compte*

financier, qui est un instrument de politique financière de première importance, *ne reflète pas l'ensemble des dépenses de personnel et des charges d'intérêts de la Confédération*. Si les contributions d'employeur et les intérêts à verser sur l'avoir de la CFA étaient portés au compte financier, ils gonfleraient de plus de 800 millions de francs les dépenses totales de la Confédération.

Il convient toutefois de noter que les cotisations des assurés et des organisations et entreprises affiliées ont généralement suffi jusqu'ici à financer les rentes versées par la CFA. A l'avenir non plus, il n'y a pas lieu de craindre une sérieuse détérioration de la situation financière de la CFA. Un financement intégral des prestations fédérales de la CFA par le biais du compte financier n'est dès lors pas nécessaire, d'autant qu'il équivaudrait en fait – devant l'exigence d'un compte financier équilibré – à une *perception d'impôts en réserve*. Comme une longue pérennité est assurée à la CFA, il suffit de porter à la charge du compte financier un éventuel excédent de dépenses.

Afin de ne pas se procurer plus de recettes qu'il n'en faut absolument pour financer les dépenses de la Confédération, mais pour assurer d'autre part l'intégralité et la transparence du compte financier, il est envisagé de

- porter les *contributions d'employeur et les intérêts servis à la CFA au compte financier en tant que dépenses*,
- enregistrer en même temps ces dépenses comme recettes dans le compte interne de la CFA. Les transactions avec la Confédération, les organisations et entreprises affiliées ainsi que les assurés procureraient à la CFA un excédent de recettes d'autant plus élevé qui, comme par le passé, serait inscrit au crédit du *compte financier*.

Par rapport au système en vigueur, ce mode de comptabilisation – qui est un compromis entre plusieurs objectifs divergents – présente l'avantage de faire apparaître dans le compte financier la totalité des charges que la Confédération assume pour la CFA, alors que le résultat de ce compte ne changerait pas. Comme jusqu'ici, les contributions d'employeur et la rémunération des fonds de la CFA figureraient en tant que charges au compte de résultats, en constituant un versement au compte spécial CFA pour la couverture des droits des assurés.

Le Conseil fédéral estime qu'il est judicieux de fixer dans la loi sur les finances de la Confédération le traitement comptable de la CFA (cf. chapitre 212.22).

122.3 Enregistrement comptable du bénéfice de frappe de la Monnaie fédérale

Le bénéfice de frappe n'a pas toujours été comptabilisé de la même manière. Au début des années cinquante et jusqu'en 1970, il était inscrit comme revenu au compte d'Etat. Même lors de l'approbation de la loi fédérale du 18 décembre 1970 sur la monnaie (RS 941.10), ce mode de comptabilisation était nullement contesté. Il fut même décidé de dissoudre une provision de 10 millions de francs constituée naguère pour couvrir les pertes éventuelles résultant de l'exercice de la régalie des monnaies.

On modifia toutefois, dès le printemps 1971, le mode de comptabilisation du bénéfice de frappe en relation avec le remplacement des pièces en argent par des monnaies en cupro-nickel. Ne connaissant pas exactement la proportion des pièces d'argent retournées, et du fait que les nouvelles monnaies n'ont guère de valeur intrinsèque, nous avons créé, par mesure de précaution, un poste au passif du bilan pour la contre-valeur des nouvelles pièces mises en circulation. Ce nouveau mode de comptabilisation a fait croître ce passif à plus de 1,2 milliard de francs.

Depuis lors, la circulation des pièces en cupro-nickel s'est déroulée d'une manière tout à fait normale. On sait d'expérience que les pièces retournées ne représentent qu'une fraction seulement de celles qui sont l'objet d'une nouvelle frappe (environ 3 % au cours des dernières années). On ne saurait guère envisager de retirer de la circulation une grande partie des pièces pour les refondre, sans en émettre simultanément de nouvelles. Même si l'on utilisait à l'avenir dans une plus forte mesure de «l'argent plastique», cela se traduirait tout au plus par une certaine stabilisation de la circulation monétaire.

L'approvisionnement en monnaies étant une tâche de la Confédération, le Conseil fédéral estime que les conditions sont actuellement remplies pour que *l'augmentation nette des monnaies en circulation soit inscrite comme recettes dans le compte financier* (montant évalué aujourd'hui entre 60 et 80 mio. de fr. par an). Il est prévu de dissoudre le compte «circulation monétaire depuis 1970» figurant sous la dette et se montant à plus de 1,2 milliard de francs. En lieu et place, il conviendrait de créer une réserve de compensation pour le cas où le volume des nouvelles pièces mises en circulation serait inférieur, certaines années, à celui des pièces retirées. Cette provision devrait également permettre de neutraliser un reflux net de monnaies important et imprévisible sans que le compte de résultats s'en trouve grevé. Il s'agirait encore de fixer le montant exact d'une telle provision. On pourrait utiliser la différence entre le compte actuel du passif et la nouvelle provision pour effectuer d'autres corrections du bilan ou pour en réduire le découvert. Des propositions concrètes seront soumises aux Chambres fédérales dans le cadre du rapport prévu sur l'adaptation du bilan (cf. ch. 13).

123 Principes de couverture

Les principes de couverture définissent la manière dont les dépenses d'un exercice déterminé doivent grever en tant que charges les diverses périodes comptables et être couvertes par des revenus. Il y a lieu de distinguer entre

- couverture directe = couverture de dépenses assurée pendant la *même* période (p. ex. dépenses de consommation),
- couverture ultérieure = couverture de dépenses lors d'une période *sub-séquente* (capitalisation et amortissement d'investissements),
- couverture préalable = les fonds destinés à la couverture sont constitués à *l'avance* (constitution d'une provision).

123.1 Couverture ultérieure des dépenses de la Confédération

Selon la pratique courante, les dépenses d'investissement peuvent être capitalisées et amorties. Pour définir les dépenses capitalisables, il faut en particulier se demander

- dans quelle mesure la capitalisation est admissible compte tenu de la *notion d'investissement* entrant en considération;
- si la couverture ultérieure de la dépense et le financement par des fonds étrangers sont également *opportuns du point de vue de la politique financière*.

Etant donné que

- les aspects de rentabilité sont plutôt d'importance secondaire en raison de la nature des tâches incombant à l'Etat central,
- le volume du budget de la Confédération a une grande incidence sur l'ensemble de l'économie,
- un lourd endettement causé par des dépenses improductives serait inquiétant du point de vue de l'économie nationale,

la *notion d'investissement définie selon le critère de l'économie publique* prend, pour la Confédération, une importance de premier plan lorsqu'il s'agit de délimiter les dépenses capitalisables. Il faut, à vrai dire, considérer qu'une délimitation nette n'est pas possible dans la pratique et qu'un certain champ reste ainsi ouvert à l'interprétation.

La distinction entre dépenses d'investissement et dépenses courantes n'a pas la même importance pour la Confédération, dont les finances jouent un rôle de redistribution, que pour l'économie privée. Dans ce secteur, les investissements sont fonction des perspectives de rendement sur le marché, la capitalisation et l'amortissement ultérieur étant, en raison même du système, des éléments indispensables à la détermination du résultat. Par le biais des amortissements, l'ampleur du financement par l'emprunt est ensuite influencée par les investissements. Celle-ci dépend en premier lieu des aléas du marché et des coûts.

Pour ce qui est de la Confédération, le rôle du marché en tant que facteur régulateur du volume des investissements fait largement défaut. En raison de l'importance du budget fédéral, on tiendra compte des effets exercés sur le circuit économique lors du financement au moyen de fonds de tiers. De même, il n'existe aujourd'hui, en ce qui concerne la répartition des charges entre générations, aucune nécessité de capitaliser au maximum les dépenses d'investissement, car le taux d'investissement, considéré sur plusieurs années, indique une marge de variation très faible en grevant de manière égale les générations touchées. Certes, l'adoption d'une pratique de capitalisation plus laxiste pourrait créer pendant un certain temps une plus grande liberté d'action au titre des investissements. Mais si les dépenses d'investissement devaient de ce fait s'accroître de manière inconsidérée, elles se traduiraient plus tard en amortissements nettement plus élevés en réduisant la mobilité de la Confédération en matière de politique financière.

C'est pourquoi, sur ce même plan, il nous paraît indiqué d'observer une grande prudence quant à la capitalisation des dépenses de la Confédération. Nous vous proposons dès lors de ne *capitaliser* que les *investissements propres à caractère civil* (constructions civiles et dépenses nouvelles ou importantes pour le mobilier, les machines et les véhicules), ainsi que les *prêts* et les *participations*.

Le défaut de propriété s'oppose à la *capitalisation des contributions aux investissements*, qui s'élevaient en 1987 à plus de 1,9 milliard de francs. Celles-ci sont certes productives au sens économique, mais elles ne créent pas de valeurs patrimoniales et ne produisent aucun revenu non plus pour la Confédération. A cela s'ajoute que les deux tiers environ des contributions aux investissements, notamment les subventions routières, sont de toute façon financées par des recettes affectées. La capitalisation et l'amortissement de ces subventions affectées n'auraient aucune influence sur le résultat et n'occasionneraient qu'un gonflement du bilan. Ces actifs supplémentaires figurant dans le patrimoine administratif exigeraient au passif une provision correspondante de recettes affectées. Quant au solde des contributions aux investissements, non financées par des recettes affectées, les dépenses effectives et les amortissements théoriques sont quasiment toujours en équilibre depuis des années déjà.

Les *dépenses d'armement* ne sont pas, selon les normes internationales, des dépenses servant directement à stimuler la productivité de l'économie. Dans les comptabilités nationales, ces dépenses figurent parmi les dépenses courantes, c'est-à-dire qu'elles sont financées directement par des recettes courantes. Le rapide vieillissement technique dû au rythme accéléré des innovations s'oppose également à une telle capitalisation.

123.2 Méthode et taux d'amortissement

Dans le modèle cantonal, les biens réels sont, pour des raisons d'ordre pratique, directement amortis sur la valeur résiduelle. Cette méthode d'amortissement permet aux collectivités de renoncer totalement ou en partie à tenir des fichiers d'amortissements. Les prêts et les participations sont évalués selon des principes commerciaux et également amortis directement.

Aux fins d'adapter le compte de la Confédération au modèle cantonal, nous envisageons, pour les *biens réels*, de passer de la méthode actuelle de l'amortissement indirect à l'*amortissement direct sur la valeur résiduelle*. Les immeubles, les biens mobiliers et les stocks n'apparaissent donc désormais dans le bilan que pour leur valeur comptable résiduelle.

Pour ce qui est des *prêts et des participations*, l'amortissement direct est problématique dans la mesure où le volume des prêts octroyés et la nature de la créance ou de la propriété ne ressortent plus clairement du bilan et où on laisse entendre aux tiers que certains prêts sont considérés comme menacés. Pour des raisons relatives à la transparence du bilan, nous sommes d'avis qu'il y a lieu de maintenir, pour ce groupe de dépenses, la forme de l'*amortissement indirect au sens d'une réévaluation prévisionnelle*.

Les principes régissant l'amortissement des actifs de la Confédération sont définis à l'article 17 de la loi sur les finances de la Confédération. Une partie de l'ordonnance sur les finances de la Confédération traite des taux d'amortissement pour les biens réels et des critères d'évaluation pour les prêts et les participations. Les règles suivantes sont prévues pour l'amortissement des divers groupes de dépenses:

- Terrains	pas d'amortissement (comme jusqu'ici)
- Constructions	taux d'amortissement de 5 pour cent de la valeur comptable résiduelle (tenue d'un inventaire comptable selon les divers objets)
- Biens mobiliers, machines, véhicules	taux d'amortissement uniforme de 25 pour cent de la valeur comptable résiduelle (pas d'inventaire comptable)
- Stocks	en principe aucun amortissement
- Prêts et participations	en règle générale, évaluation selon les principes commerciaux (les critères détaillés doivent être fixés dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération)
- Capital initial et capital de dotation des entreprises et établissements de la Confédération	pas d'amortissement.

Les amortissements effectués sur les biens réels sont en moyenne supérieurs au taux moyen pondéré de 10 pour cent, recommandé par le modèle cantonal, de la valeur comptable résiduelle.

124 Plan comptable général et principes régissant la numérotation des comptes

Un plan comptable général uniformisé est indispensable pour que les finances des collectivités publiques puissent être comparées et consolidées. Il a été tenu compte de cet aspect lors du remaniement du plan comptable général de la comptabilité fédérale. Une large identité existe entre le nouveau plan comptable général de la Confédération et celui du modèle cantonal, aussi bien au niveau des groupes principaux qu'au niveau de la classification détaillée.

Le tableau de la page suivante vous renseigne sur les groupes principaux du nouveau plan comptable général. Vous trouverez dans les annexes 3 à 5 de ce message les classifications détaillées des postes du compte capital, du compte financier et du compte de résultats.

124.1 Compte capital (annexe 3)

Désormais, l'*actif* du compte capital est divisé en

- *patrimoine financier*: moyens disponibles tels que l'encaisse, les débiteurs, les placements de la trésorerie,
- *patrimoine administratif*: biens nécessaires à l'exécution des tâches tels que les investissements, ainsi que les prêts et les participations,
- *avances aux financements spéciaux*: autrefois, avance pour la construction des routes nationales,
- *découvert*.

Groupes principaux

Bilan		Compte administratif de la Confédération			
		Compte financier		Compte de résultats	
1 Actif	2 Passif	Dépenses	Recettes	7 Charges	8 Revenus
<i>Patrimoine financier</i>	<i>Engagements</i>	3 <i>Dépenses courantes</i>	5 <i>Recettes courantes</i>	70 Excédent de dépenses du compte financier	80 Excédent de recettes du compte financier
10 Disponibilités	20 Engagements courants	30 Dépenses de personnel	50 Recettes fiscales	71 Amortissement du patrimoine financier	
11 Avoirs	21 Dettes à court terme	31 Biens et services	51 Patentes et concessions	72 Amortissement du patrimoine administratif	
12 Placements	22 Dettes à moyen et long termes	32 Dépenses d'armement	52 Revenus des biens	74 Diminution des biens d'investissement (mise au passif)	84 Augmentation des biens d'investissement (capitalisation)
13 (Actifs transitoires)	23 Engagements envers des entités particulières	33 Intérêts passifs	53 Contributions	75 Diminution des prêts et participations (mise au passif)	85 Augmentation des prêts et participations (capitalisation)
<i>Patrimoine administratif</i>	24 Provisions	34 Parts des cantons aux recettes fédérales	54 Excédent de recettes de la CFA	76 Attributions au compte spécial CFA	
14 Biens d'investissement	25 (Passifs transitoires)	35 Dédommagements à des collectivités publiques		77 Attributions aux provisions	87 Prélèvements sur les provisions
15 Prêts et participations	<i>Réévaluation sur prêts et participations à titre préventif</i>	36 Subventionnement de dépenses courantes		78 Attributions aux financements spéciaux	88 Prélèvements sur les financements spéciaux
17 Autres dépenses à amortir	(26)			79 Autres charges	89 Autres revenus
<i>Financements spéciaux</i>	<i>Financements spéciaux</i>	4 <i>Dépenses d'investissement</i>	6 <i>Recettes d'investissement</i>		
(18)	(28)	40 Biens d'investissement	60 Vente de biens d'investissement		
<i>Découvert</i>	<i>(Fortune nette)</i>	42 Prêts et participations	62 Remboursement de prêts et de participations		
(19)	(29)	46 Subventions à des investissements	64 Remboursement de subventions à des investissements		
<i>Comptes d'ordre</i>	<i>Comptes d'ordre</i>			<i>Boni</i>	<i>Déficit</i>
(95)	(96)			<i>Clôture</i>	
		<i>Excédent de recettes</i>	<i>Excédent de dépenses</i>	9 Clôture	
				90 Compte financier	
				91 Compte de résultats	
				92 Bilan	

Le *passif* se compose désormais des groupes principaux suivants:

- *engagements*: tels que les engagements courants, les dettes à court, à moyen et à long termes, les comptes spéciaux comme la Caisse fédérale d'assurance, les provisions, etc.,
- *réévaluations sur prêts et participations à titre préventif*: dans le modèle cantonal, et contrairement à la Confédération, les prêts et les participations sont amortis directement (cf. ch. 123.2),
- engagements envers des *financements spéciaux*: provisions créées par des recettes affectées.

Pour l'enregistrement des créances et engagements conditionnels (p. ex. les subventions fédérales remboursables sous certaines conditions et les engagements par cautionnement de la Confédération), on tiendra comme par le passé les *comptes d'ordre* hors bilan.

Le groupe principal actuel *comptes internes* (comptes collectifs et comptes provisoires des offices qui traitent avec des tiers et la comptabilité centrale) sera supprimé; les comptes correspondants seront intégrés dans les autres groupes de comptes.

A la différence du modèle cantonal, la subdivision du *groupe prêts et participations* ne figure pas au bilan selon les groupes de bénéficiaires, mais selon une classification fondée sur les groupes de tâches nettement plus probante pour la gestion budgétaire. Il est néanmoins prévu de tenir à disposition, aux fins de comparaison, le classement des prêts et participations selon les bénéficiaires, mais sur une base statistique seulement.

124.2 Compte financier (annexe 4)

Dans une première classification globale, le nouveau plan comptable général distingue entre les *opérations financières courantes et celles d'investissement*. Le compte financier fait apparaître directement les dépenses courantes et les dépenses d'investissement, ainsi que l'attribution des recettes à ces catégories de dépenses.

Les remarques importantes suivantes doivent être faites quant aux groupes principaux:

Dépenses de personnel

A l'avenir, il faut également faire figurer dans les dépenses de personnel les indemnités versées aux auxiliaires (celles-ci figuraient jusqu'ici dans les dépenses générales), ainsi que les traitements des groupes de personnel suivants, qui étaient rétribués jusqu'ici par les crédits de fonctionnement: personnel complémentaire chargé de l'enseignement et de la recherche (Conseil des écoles polytechniques) ainsi qu'experts de la coopération technique et du Corps pour l'aide en cas de catastrophes.

En raison de la modification prévue de l'enregistrement des opérations comptables de la Caisse fédérale d'assurance, les contributions de l'employeur

devront désormais figurer également dans ce groupe principal; elles étaient comptabilisées jusqu'ici dans le compte des variations de la fortune.

Dépenses en biens et services

Le contenu de ce groupe correspond quasiment au groupe actuel «Dépenses générales».

Il est prévu, en accord avec le modèle cantonal, de faire figurer les petites acquisitions de mobilier, de machines et de véhicules dans les dépenses courantes.

Dépenses d'armement

Les dépenses pour les acquisitions de matériel, les constructions, ainsi que le développement et les essais sont réunies en un seul groupe principal.

Subdivision des transferts

Les groupes principaux dédommagements à des collectivités publiques, subventionnement des dépenses courantes, contributions à des investissements, ainsi que prêts et participations sont non seulement ventilés selon le plan comptable cantonal, mais encore répartis selon les *groupes de bénéficiaires* (p. ex., les subventions à des personnes physiques, des institutions privées, des entreprises de la Confédération, des cantons, etc.). Cependant, par rapport au système actuel, la nouvelle ventilation des articles budgétaires n'a changé aucunement le mode d'octroi des crédits: celui-ci se fait selon les *catégories de mesures*, par exemple coopération technique, ouvrages paravalanches et reboisements, élevage du bétail, etc. L'ordonnancement des contributions par groupes de bénéficiaires est effectué statistiquement par le biais de sous-articles.

124.3 Compte de résultats (annexe 5)

Le *compte de résultats* est tenu en vue de compléter le compte financier, qui joue le premier rôle dans la conception retenue. Il indique par son solde le résultat patrimonial de la période comptable.

Le plan des comptes ci-joint est déterminé en premier lieu par les exigences techniques de la comptabilité en partie double. En prenant comme point de départ le solde du compte financier, ce *compte de résultats résumé* (cf. ch. 121) enregistre les charges et revenus comptables (p. ex. les amortissements, les attributions au compte spécial de la CFA, les versements et les prélèvements sur les financements spéciaux), ainsi que les écritures de délimitation de la fortune afférentes au compte financier (p. ex. la capitalisation des dépenses d'investissement).

Dans le message relatif au compte d'Etat, il est prévu de présenter le compte de résultats sous forme d'un tableau statistique, à savoir avec l'ensemble des charges et des revenus (à l'instar du compte de fonctionnement du modèle cantonal, avec ses charges et revenus classés par catégories).

124.4 Principes de numérotation des comptes

Selon le principe de la légalité, les dépenses doivent être fondées sur une base légale. En règle générale, ces dispositions contiennent cependant peu d'indications précises quant au mode, au volume et au moment de l'utilisation des fonds. Cette marge d'appréciation doit se concrétiser par la spécification des crédits dans le cadre de l'établissement du budget, pour autant que cela soit nécessaire pour la conduite politique et la surveillance de l'engagement des moyens financiers. A cet effet, il faut veiller à ce que l'utilisation possible des crédits par l'exécutif ne soit pas limitée outre mesure par une spécification exagérée.

Conformément à la loi sur les finances de la Confédération, les dépenses et les recettes sont classées dans le compte financier par offices et suivant leur nature. Cette norme légale a été concrétisée dans les principes de numérotation des comptes en vue de la création des articles budgétaires. Ils assurent une numérotation systématique et unifiée des comptes des offices et déterminent ainsi la structure détaillée du compte d'Etat.

- La subdivision organique du compte d'Etat s'établit d'abord en fonction de la *responsabilité des crédits*, celle-ci se situant en général au niveau de l'office.
- La classification des dépenses et des recettes *par groupes spécifiques* s'opère d'après le plan comptable du compte financier. En principe, la mise en rubrique doit intervenir à l'échelon le plus bas du plan comptable du compte financier. Pour autant que cela paraisse judicieux, chaque dépense ou recette sera de plus classée *selon les mesures particulières*. Naturellement, les aspects d'une gestion rationnelle et souple des crédits doivent aussi être considérés de manière appropriée.

La majeure partie des articles actuels de dépenses et de recettes ont pu être repris tels quels, ne serait-ce que pour des raisons de continuité.

125 Amélioration de la transparence

En rapport avec l'amélioration de la présentation des comptes de la Confédération, on a examiné dans quelle mesure il serait possible d'accroître la *transparence du compte financier* en tant que base pour l'octroi de crédits. Le compte administratif n'autorise pas une transparence totale conforme à une attribution, basée sur le principe de causalité, des dépenses à des offices («analyse des centres de frais») et à des prestations de l'Etat (calcul des coûts par unité d'imputation). Il doit en effet servir de base à d'autres exigences prioritaires telles que l'attribution de moyens financiers (fixations de priorités), la gestion rationnelle des crédits et l'exécution budgétaire. Il n'existe aucun modèle comptable qui satisfasse simultanément tous les besoins d'information. La comptabilité du secteur privé tient également des comptes séparés pour répondre à différents besoins d'information (p. ex. la comptabilité financière, les comptes de frais, le compte des flux de capitaux, etc.).

En vertu des prescriptions de la loi sur les finances de la Confédération, il y a lieu d'inscrire un *crédit de paiement* au budget de chaque office qui administre un crédit et répond de son utilisation. Cette répartition est problématique, du point

de vue de la transparence, dans le cas des articles de dépenses pour lesquels la gestion de crédits et les besoins de crédits ne concordent pas sur le plan organique.

L'ensemble des *crédits globaux* comporte ce désavantage. Au nombre de ceux-ci, il faut comprendre les crédits de paiement qui servent à satisfaire les besoins de plusieurs offices et sont administrés par un service central. Il y a toutefois lieu de considérer que, si les crédits globaux empêchent une présentation claire des comptes, ils offrent d'importants avantages en ce qui concerne

- l'acquisition centralisée de matériel,
- la gestion centralisée des crédits et leur contrôle,
- l'utilisation souple des crédits alloués.

Une issue possible à ce problème ressort du chapitre ci-après.

125.1 Présentation statistique des parts aux crédits globaux dans le compte d'Etat

Les efforts visant à améliorer la transparence tendent en premier lieu à augmenter la valeur significative du compte financier quant aux parts de crédits des offices dans les articles globaux sans devoir renoncer à l'instrument éprouvé du crédit global. C'est ainsi que les crédits globaux (p. ex. les acquisitions en informatique, le mobilier, les imprimés et les constructions) seront encore inscrits auprès des offices qui gèrent de tels crédits (p. ex. l'OCFIM, l'Office des constructions fédérales) et gérés par ceux-ci. *Chaque part de crédit des offices* devrait cependant faire l'objet d'une justification détaillée sous forme d'un *tableau statistique* dans l'exposé des motifs afférent au compte d'Etat (voir l'exemple y relatif dans l'annexe 6).

Il serait également concevable d'intégrer les parts de crédits en tant qu'*articles de compensation* dans les comptes et budgets de chaque office, en plus de leurs articles de dépenses ordinaires. La lecture du compte d'Etat en serait toutefois rendue sensiblement plus difficile. La présentation statistique a en outre l'avantage de permettre une séparation nette entre l'octroi de crédits proprement dit et les informations statistiques complémentaires.

125.2 Autres mesures

Il a été décidé de supprimer certains crédits globaux, requis uniquement pour des achats centralisés et de ne porter au budget que les crédits de chaque office concerné afin de stimuler le sens de l'économie. Ainsi, les «prestations gratuites» à valoir sur les crédits globaux, qui sont administrés par un office central, sont supprimées. Cette mesure doit avant tout se limiter aux crédits globaux pour lesquels une décentralisation des crédits n'occasionnerait pas un accroissement disproportionné des activités administratives. Cette mesure concerne plus particulièrement les crédits globaux destinés aux achats de mobilier dans le domaine du Département militaire. On ne conservera donc à l'avenir, dans la mesure du possible, que le principe des achats centralisés.

On examine en outre la possibilité de transférer les parts de crédits de l'Office des constructions fédérales sur les budgets des offices utilisateurs afin d'améliorer la transparence (p. ex. les parts de crédits pour les constructions militaires et les instruments et appareils scientifiques relevant du Conseil des écoles polytechniques). L'Office des constructions fédérales continuerait d'exercer ses fonctions d'organe technique d'acquisition, de consultation et de maintenance.

Pour le reste, l'examen a porté également sur les avantages et les inconvénients d'un éventuel assouplissement de l'interdiction des imputations entre offices (art. 6 de la loi sur les finances de la Confédération; RS 611.0) dans des domaines déterminés. Des *imputations internes* constituent en soi une mesure propre à rendre transparents les échanges de prestations au sein de l'administration et à permettre aux offices utilisateurs de stimuler le sens des économies. D'autre part, il importe de considérer que l'imputation des prestations entre offices représente un corps étranger dans le compte financier et occasionne des doubles imputations fâcheuses d'opérations financières et, partant, un gonflement des comptes. Selon la loi actuelle sur les finances de la Confédération, de tels bonifications internes sont en règle générale interdites (voir la loi fédérale du 18 déc. 1968, art. 6, 3^e al.). C'est pourquoi, nous désirerions éviter d'introduire, au-delà de la pratique actuelle, des imputations internes dans le compte financier (p. ex. les prestations de service des centres de calcul).

126 **Partie statistique du compte de la Confédération**

Le système comptable ne peut fournir qu'une partie des données nécessaires à la gestion budgétaire. Les besoins supplémentaires en information doivent être couverts par le dépouillement des données primaires ainsi que par des enquêtes *statistiques* complémentaires. En raison des capacités disponibles restreintes, les travaux de la partie statistique se limiteront d'abord à l'obtention des informations prioritaires, puis à celles dont l'élaboration ne cause pas trop de difficultés ou des coûts trop élevés.

En complément au compte d'administration et au bilan, la *statistique* doit notamment fournir les informations suivantes:

- relevé des flux de capitaux avec provenance et emploi des fonds,
- relevé de la trésorerie avec encaissements, décaissements et solde,
- dépenses et recettes selon la classification fonctionnelle, par cantons et par branches,
- charges et revenus suivant la classification fonctionnelle,
- état des engagements,
- comparaisons et informations spécifiques (dépenses de construction, subventions, recherche et développement, mesures d'économie, etc.),
- statistique du personnel,
- indicateurs budgétaires.

Dans sa conception et sa structure, la nouvelle *classification fonctionnelle* s'harmonise avec celle de la statistique financière révisée des collectivités publiques (établie par l'Administration fédérale des finances) et avec celle du modèle comptable des cantons (pour de plus amples détails, voir la classification fonc-

tionnelle exposée dans l'annexe 7). La classification détaillée tient compte de certains besoins supplémentaires de la Confédération, dans la mesure où ceux-ci sont compatibles avec la statistique financière. Contrairement à la classification actuelle, les dépenses pour la recherche appliquée ne devraient plus figurer sous le groupe principal «enseignement et recherche», mais sous les fonctions correspondantes en tant que sous-groupe distinct. On s'efforcera de réaliser une statistique ad hoc récapitulant toutes les dépenses consacrées à la recherche et au développement.

La classification fonctionnelle de la Confédération comportera dorénavant 13 et non 18 groupes principaux comme jusqu'ici, alors que le modèle cantonal prévoit seulement dix groupes. Les trois groupes supplémentaires sont la défense nationale, les relations avec l'étranger et l'agriculture, qui constituent des domaines traditionnels importants de la Confédération et seront présentés séparément. La consolidation de la classification fonctionnelle s'effectuera toutefois sans problèmes.

127 La gestion financière des entreprises d'armement

Les divers points faibles qui représente aujourd'hui la gestion financière de l'Office fédéral de la production d'armement (OFPA) ne permettent pas de diriger ces entreprises selon les principes d'une saine gestion commerciale; cela rend encore plus difficile une comparaison avec les concurrents du secteur privé, laquelle n'a de toute manière qu'une valeur significative limitée dans le contexte des entreprises fédérales.

Afin de garantir une exécution optimale des tâches, il faut aménager les bases de la gestion financière de l'OFPA de façon à promouvoir les pratiques orientées sur le marché et à assurer les moyens d'agir selon les principes de la libre entreprise.

A cet effet, les postulats ci-après doivent être réalisés dans le domaine des finances et de la comptabilité de l'OFPA:

- création et maintien d'une structure de capital équilibrée de l'OFPA, comparable avec celle d'entreprises privées,
- enregistrement intégral des coûts et aménagement correspondant des prix au sein de l'OFPA,
- présentation claire et compréhensible du budget et du compte de l'OFPA,
- réglementation adéquate des compétences pour les décisions en matière d'investissements.

Ces quatre thèmes sont traités ci-après de manière un peu plus détaillée.

127.1 Création et maintien d'une structure de capital équilibrée de l'OFPA

127.11 Base de capital propre

La part de capital propre de l'OFPA est insuffisante (moins de 10 %). Il manque le capital de base et des réserves appropriées susceptibles de conférer à cet office l'autonomie nécessaire au développement d'un certain esprit d'entreprise. Une

telle structure complique en outre les comparaisons avec l'économie privée. Le capital d'exploitation non rémunéré avancé sans limite aucune par la Confédération dispense l'OFPA jusqu'à un certain point de faire de sérieux calculs de rentabilité. Il fausse par ailleurs l'enregistrement des coûts et le calcul des prix de cet office.

Afin de créer à l'OFPA, sur le plan décisionnel, une situation analogue à celle d'une entreprise privée bien gérée, le capital d'exploitation de la Confédération sera transformé en un capital de base fixe de 600 millions de francs et en crédits d'exploitation variables. Le capital de base ne porte pas intérêt, mais une partie du bénéfice net réalisé doit en revanche être versée à la caisse fédérale en tant que «dividende». Quant aux crédits d'exploitation, ils sont rémunérables. Le montant proposé du capital de base correspond aux actifs nets immobilisés qui existeront vraisemblablement lors de l'entrée en vigueur de la loi sur les finances de la Confédération. On obtient ainsi une saine proportion entre fonds propres et fonds étrangers.

127.12 Politique en matière de réserves

Pour obtenir une structure de capital équilibrée à la longue sans une aide supplémentaire extérieure de la Confédération, il faut pratiquer une politique raisonnable en matière de réserves. A cet effet, le Conseil fédéral entend fixer les principes suivants dans une ordonnance:

- les réserves seront alimentées uniquement par le bénéfice net de l'OFPA,
- $\frac{1}{3}$ de ce bénéfice sera versé à la caisse fédérale et les deux autres tiers aux réserves de l'OFPA,
- l'OFPA consacre ces réserves à la couverture de pertes ainsi qu'au financement d'un potentiel moderne de développement et de production.

127.2 Enregistrement intégral des coûts et aménagement correspondant des prix au sein de l'OPFA

Comme nous l'avons déjà relevé, le capital d'exploitation non rémunéré avancé par la Confédération fausse l'enregistrement des coûts et le calcul des prix par l'OFPA. Cela revient finalement à un subventionnement dissimulé des achats d'armements effectués par l'OFPA. Il convient donc de transformer le capital d'exploitation en un capital de base et en crédits d'exploitation rémunérables.

Dans la mesure où ils ne sont pas amortis, les bâtiments de l'OFPA construits avant 1981 figurent au bilan de la Confédération. Pour que les amortissements et intérêts comptabilisés en relation avec ces immeubles puissent également être appréhendés comme coûts et pris en compte dans le calcul des prix, il faut transférer ces *bâtiments* à l'OFPA. Pour simplifier l'administration, tous les *terrains* restent propriété de la Confédération, qui les met cependant à la disposition de l'OFPA contre paiement d'un droit de superficie équitable. La totalité des coûts de revient commerciaux (y compris les intérêts calculatoires et amortissements mais sans la majoration pour bénéfice) seront déterminants à l'avenir pour le calcul du prix lors de mandats émanant de la Confédération. Dans

des cas exceptionnels des prix qui ne couvrent pas les coûts pourront être offerts. Une contribution marginale positive devra néanmoins être atteinte. Les nouvelles recettes dont la Confédération bénéficie du fait de la rémunération des crédits d'exploitation ainsi que du paiement des droits de superficie entraînent un renchérissement des prestations offertes au Groupement de l'armement en tant que principal client. Les frais supplémentaires consécutifs grevant les crédits votés pour les acquisitions du Département militaire seraient absorbés par un relèvement *unique* de ces crédits dans la mesure du produit des intérêts et des droits de superficie que la Confédération encaissera désormais en moyenne annuelle.

127.3 Présentation claire et compréhensible du budget et du compte de l'OFPA

La présentation actuelle des comptes de l'OFPA (budget et compte d'Etat) répond certes aux prescriptions de la loi sur les finances de la Confédération, mais elle est peu satisfaisante et prête à confusion. Les comptes de l'OFPA seront donc dorénavant présentés selon les principes de la *comptabilité industrielle*.

Dans le cadre du budget de la Confédération, l'OFPA soumettra aux Chambres fédérales:

- le compte de résultats prévisionnel, indiquant les charges et les revenus de l'exercice par secteurs,
- le budget des investissements avec les crédits de paiements consacrés à ces derniers,
- l'effectif du personnel.

Ces positions seront autorisées par le Parlement en tant que montants globaux; les dépassements du budget des investissements et de l'effectif du personnel sont également sujets à autorisation.

Conjointement avec le budget de l'OFPA, la planification dynamique pluriannuelle des investissements et un plan financier seront portés à la connaissance des Chambres fédérales. Il leur est en même temps soumis les crédits d'engagements nécessaires (cf. ch. 127.4).

Le compte de l'OFPA tel qu'il est présenté dans le compte d'Etat de la Confédération comprend:

- le compte de résultats,
- le compte des investissements,
- le compte des flux de capitaux,
- le bilan,
- l'affectation du bénéfice.

Comme c'était le cas jusqu'ici, le budget et le compte de l'OFPA seront joints au budget et au compte d'Etat de la Confédération.

127.4 Règlement adéquat des compétences pour les décisions en matière d'investissements

Le régime actuel distingue entre les immeubles, pour lesquels la compétence d'accorder un crédit d'engagement relève du Parlement, et les biens mobiliers,

pour lesquels le directeur de l'OFPA et le chef de l'armement sont respectivement compétents jusqu'à concurrence de 5 millions de francs ou au-delà dans les limites du budget voté. Or il est prévu de remplacer désormais cette réglementation peu adéquate des compétences, qui implique une procédure d'autorisation compliquée pour les projets de construction et d'acquisition de terrains requérant un message spécial dans le cadre des projets présentés par le DMF, par des budgets ou comptes d'investissements annuels ainsi que par une planification dynamique en matière d'investissements. Une documentation détaillée sera en outre établie pour les projets d'investissement importants, comme cela se faisait jusqu'ici lors de messages concernant les constructions. Pour les investissements nécessitant des engagements durant plusieurs années, il faudra solliciter des crédits d'engagements *par la voie budgétaire* dans le cadre de la planification dynamique des investissements comme il suit:

- crédits d'ouvrages: pour les projets supérieurs à 8 millions de francs,
- crédits de programme: pour les projets inférieurs à 8 millions de francs.

Les crédits d'ouvrages sollicités seront brièvement décrits dans le budget.

Les crédits de programme se répartissent en

- investissements en immeubles,
- investissements en mobilier,
- projets informatiques.

Il est prévu de déléguer la compétence d'utiliser les crédits de programme au Groupement de l'armement.

La nouvelle procédure d'autorisation des crédits d'engagements implique que l'on dispense l'OFPA de l'obligation de présenter un message (cf. ch. 222).

L'annexe 8 au présent message donne un exemple de la façon de présenter à l'avenir le compte d'exploitation et le budget de l'OFPA qui doivent être publiés avec le compte d'administration de la Confédération.

13 Introduction de la présentation améliorée des comptes

Les préparatifs en vue de l'introduction de la présentation améliorée des comptes sont en cours. De nombreux et importants travaux sont encore nécessaires jusqu'à ce que les comptes de la Confédération apparaissent dans leur nouvel aspect. L'adaptation du système informatique central aux structures budgétaires remaniées prendra plus de deux ans. Les services ont été avisés d'effectuer les transformations nécessaires dans leur système comptable, du point de vue informatique, jusqu'à fin 1989. La redéfinition des rubriques du compte financier et du bilan et l'adaptation de l'organisation-cadre de la tenue des comptes sont aussi relativement laborieuses. Le compte d'Etat de la Confédération comporte environ dix mille comptes particuliers. En ce qui concerne le système d'information statistique, il faudra se contenter dans un premier temps de publier les principales données de base.

D'après l'état actuel de la planification, il devrait être possible de présenter les comptes de la Confédération selon leur nouvelle conception pour la première fois avec le budget de 1991. Il est probable que l'aspect du budget et du compte d'Etat

subira également quelques modifications. Au gré de l'introduction de la bureaucratie dans l'Administration fédérale des finances, il est envisagé d'élaborer désormais, sur le plan interne, les projets de message destinés à l'impression, et ce à l'aide du procédé de la publication assistée par ordinateur.

Le bilan de la Confédération ne doit pas être modifié uniquement sur le plan de la présentation. Les nouveaux principes d'évaluation exposés au chiffre 123 concernant le mobilier, les machines, les véhicules (les acquisitions importantes seront dorénavant capitalisées) ainsi que les prêts et les participations (ceux-ci étant généralement évalués selon des principes commerciaux) impliquent aussi certains ajustements dans l'évaluation de la fortune de la Confédération. Une adaptation du bilan est également nécessaire en relation avec le nouveau mode de comptabilisation du bénéfice de frappe des monnaies (cf. ch. 122.3). En conséquence, lorsqu'il soumettra le premier budget comportant la présentation améliorée, le Conseil fédéral fera rapport sur les diverses adaptations prévues du bilan et sur leurs incidences financières approximatives. Le bilan d'entrée ne pourra être délimité exactement qu'après la clôture du dernier compte élaboré selon l'ancien système.

14 Aperçu des principales modifications par rapport à la loi sur les finances de la Confédération du 18 décembre 1968

La loi fédérale du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération (RS 611.0), qui avait codifié pour la première fois de manière unifiée le droit budgétaire de la Confédération, a constitué une base légale satisfaisante durant les vingt dernières années pour la gestion des finances. Sans les modifications imposées par la modernisation des comptes de la Confédération, il n'y aurait aucune raison contraignante de réviser le droit budgétaire de la Confédération. La majeure partie des dispositions légales actuelles n'est d'ailleurs pas touchée par les mesures prévues destinées à améliorer la présentation des comptes. En principe, une révision partielle de la loi du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération suffirait pour tenir compte du contenu purement matériel des modifications proposées. En élaborant le projet, nous avons cependant été amenés à restructurer les différentes dispositions de manière à les rendre plus claires. Or cela aurait été impossible, du point de vue de la technique législative, avec une révision partielle conservant l'ancienne numérotation des articles. C'est pourquoi nous avons choisi la forme de la révision totale pour adapter le droit budgétaire. Si l'on considère le contenu, il s'agit toutefois bien d'une révision partielle.

Sur le plan de la forme, cette révision est également l'occasion de procéder à une certaine restructuration de la loi. Il nous a notamment paru opportun de résumer dans un chapitre séparé (section 2) les *dispositions concernant l'articulation des comptes* et le *contenu des différents comptes partiels*. Cela permettra d'éviter les répétitions qui se trouvent dans les chapitres du budget et du compte d'Etat de la loi actuelle. Le chapitre premier intitulé «Champ d'application et principes» traite désormais aussi des principes régissant la tenue des comptes, qui sont réglés aujourd'hui sous le chapitre consacré au budget et qui sont valables tant pour l'élaboration du budget que pour la présentation des comptes.

Quant au fond, une modification importante concerne *l'harmonisation des définitions se rapportant à la structure des comptes et au texte de la loi*. Ainsi que nous l'avons exposé au chiffre 121, la structure du compte d'Etat de la Confédération subira quelques changements. Afin d'améliorer la compréhension du système comptable reposant sur le compte financier, on abandonne l'actuel compte partiel des variations de la fortune et le compte général. Le résultat patrimonial de la période comptable sera désormais déterminé directement par un compte de résultats, qui constitue la deuxième étape du compte d'administration de la Confédération. Comme la nouvelle structure comptable ne concorde plus avec la teneur des articles correspondants de la loi actuelle, les définitions de cette loi doivent être adaptées à la présentation future des comptes selon le principe de la légalité (nouvel art. 6). Le compte capital actuel est appelé dorénavant bilan, conformément au modèle comptable des cantons. Une adaptation pure et simple des définitions est également proposée pour les provisions au sens de l'article 11 actuel de la LFC. Il est prévu de distinguer à l'avenir entre les provisions proprement dites destinées à financer certains risques particuliers (nouvel art. 14) et les fonds spéciaux alimentés par des ressources affectées (nouvel art. 15).

La présentation améliorée des comptes prévoit également que les *prestations de la Confédération à la Caisse fédérale d'assurance (CFA)* seront comptabilisées différemment. Pour clarifier la situation, on envisage de régler au niveau légal l'incorporation de la CFA dans les comptes de la Confédération (art. 5, 4^e al.).

Les dispositions légales concernant *l'évaluation des prêts et des participations* sont elles aussi modifiées. Suivant l'exemple du modèle cantonal, celle-ci doit en principe se faire d'après des critères commerciaux (art. 17, 2^e al.), le capital de base et le capital de dotation des entreprises et établissements fédéraux n'étant pas amortis (art. 17, 3^e al.). Il est en outre prévu de fixer dans le droit budgétaire (art. 34, 2^e al.) le caractère financier particulier des prêts accordés aux CFF, s'agissant là de mesures qui relèvent uniquement de la trésorerie.

Afin de promouvoir l'efficacité et d'assurer les moyens d'agir selon les principes de la libre entreprise, on entend réaménager la *structure de capital et le système comptable des fabriques d'armement*. Les nouveaux principes de la gestion financière et de l'intégration des comptes de l'Office fédéral de la production d'armements seront fixés dans les dispositions particulières (art. 37). Pour régler de manière appropriée les compétences en matière d'investissements de ces fabriques en tenant compte de leurs besoins spécifiques, il est d'autre part nécessaire de réviser l'arrêté fédéral concernant les demandes de crédits destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions.

Quant à la portée de la loi sur les finances de la Confédération, une *disposition d'exception complémentaire concernant les écoles polytechniques fédérales et les établissements annexes* a été introduite dans le nouvel article premier – conformément au projet relatif à la nouvelle loi sur les EPF –, selon laquelle le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations à la loi sur les finances de la Confédération au titre du domaine d'activité des EPF, lorsque les besoins de l'enseignement et de la recherche et le bon fonctionnement des EPF l'exigent.

Enfin, la révision de la loi offre l'occasion de régler d'une manière générale, dans la LFC (art. 31), l'institution du *plafond de dépenses* prévue d'ores et déjà par l'ordonnance sur les finances de la Confédération et diverses lois ad hoc. Un

dernier point de la révision porte sur la création d'une base légale précise pour la *gestion centrale de la trésorerie* par l'Administration fédérale des finances, dans le cadre du pool réunissant la Confédération, les CFF et l'Entreprise des PTT (art. 34, 2^e et 3^e al.). En même temps, il est prévu d'adapter à l'évolution certaines prescriptions légales relatives aux placements (art. 35).

2 Partie spéciale

21 Commentaire du projet de la loi sur les finances de la Confédération

Le commentaire ci-après se borne pour l'essentiel à l'explication des principales modifications par rapport à la loi actuelle sur les finances de la Confédération. Du point de vue matériel, la majeure partie des dispositions en vigueur sont reprises telles quelles. La modification de la loi nous a par contre fourni l'occasion d'adapter certaines formulations de l'ancienne loi sur les finances de la Confédération aux usages actuels en matière de rédaction du droit.

Dans la mesure où des dispositions existantes peuvent être reprises telles quelles, nous nous bornons à renvoyer au texte correspondant de la loi sur les finances de la Confédération de 1968 et aux éventuelles adaptations d'ordre rédactionnel. Les explications données dans notre message du 21 février 1968 (FF 1968 I 491) relatives à ces articles de loi qui demeurent inchangés conservent toute leur validité.

211 Section 1: Champ d'application et principes

211.1 Champ d'application (art. 1^{er})

Reprise telle quelle, l'ancienne version du 1^{er} alinéa précise que la loi s'applique en principe à l'ensemble des finances de la Confédération, y compris ses entreprises et établissements autonomes.

Le 2^e alinéa règle les exceptions. Comme jusqu'ici, réserve est faite, dans les limites des principes généraux fixés par la loi en matière de gestion financière et de comptabilité (art. 2 et 3), des dispositions particulières relatives aux finances et aux comptes des Chemins de fer fédéraux et de l'Entreprise des PTT.

Avec la *deuxième phrase du 2^e alinéa*, une nouvelle disposition d'exception est introduite dans la loi, selon laquelle le Conseil fédéral peut également prévoir, par voie d'ordonnance, des dérogations à la loi sur les finances de la Confédération pour les Ecoles polytechniques fédérales (EPF) et les établissements qui leur sont rattachés (établissements annexes).

Les EPF sont des établissements fédéraux jouissant d'une certaine autonomie, certes, mais ils n'ont ni personnalité juridique ni fortune propre. Contrairement aux CFF et aux PTT, les EPF et les établissements de recherche sont soumis en principe sans restriction à la loi sur les finances de la Confédération. Des exceptions appropriées peuvent toutefois être prévues cas par cas en application des articles 15 et 22 de la loi sur les finances de la Confédération en vigueur jusqu'ici, (art. 36 du présent projet de loi sur les finances de la Confédération)

lorsqu'il y va de l'intérêt de l'enseignement et de la recherche ainsi que du bon fonctionnement des écoles.

Depuis quelques temps déjà, certaines dispositions de la loi sur les finances de la Confédération ont été quelque peu assouplies en fonction des besoins des EPF. Le Conseil des EPF a par conséquent édicté en 1983 déjà, après entente avec l'Administration fédérale des finances et avec l'approbation de la Délégation des finances, des directives concernant les contrats de recherche; elles lui ont permis de déroger dans certains cas au principe du produit brut. En outre, le crédit «Enseignement et recherche» introduit depuis longtemps, garantit une très grande autonomie car les EPF peuvent en disposer librement sans être obligées d'en faire un usage spécifique. Ces dérogations ne reposent toutefois pas encore sur une base juridique clairement définie dans la loi actuelle sur les finances de la Confédération.

Pour combler cette lacune, une disposition adéquate permettant des dérogations à la loi sur les finances de la Confédération a été prévue dans le projet relatif à une nouvelle loi sur les EPF (cf. notre message du 14 décembre 1987 concernant la loi sur les écoles polytechniques fédérales, FF 1988 I 697). En vertu de l'article 34 du projet de loi sur les EPF, il peut être dérogé aux dispositions générales régissant le droit financier, lorsque les besoins de l'enseignement et de la recherche et le bon fonctionnement des EPF l'exigent.

Or la révision de la loi sur les finances de la Confédération offre la possibilité de fixer cette règle d'exception concernant le domaine des EPF également dans l'acte normatif de base.

211.2 Articles 2 et 3

L'article 2 (principes de la gestion financière) est repris tel quel de la loi actuelle sur les finances de la Confédération.

L'article 3 (principes régissant la tenue des comptes) correspond pratiquement, dans sa teneur, aux principes budgétaires de l'ancien article 3, 2^e alinéa. Pour parer aux lacunes, les principes énoncés jusqu'ici ont été complétés par celui de l'annualité. L'annualité du budget et du compte est d'ores et déjà fixée dans la constitution fédérale (art. 85, ch. 10, cst.).

212 Section 2: Structure du compte d'Etat et du budget

Dans la loi actuelle sur les finances de la Confédération, la classification du compte d'Etat et du contenu des différentes parties comptables est régie en neuf articles divers dans les chapitres principaux «II. Budget» et «III. Compte d'Etat». En vue de présenter clairement la structure du compte d'Etat et d'éviter les répétitions, les dispositions y relatives concernant la classification et le contenu des comptes sont désormais résumées dans un chapitre particulier.

212.1 Articulation (art. 4)

Au lieu du compte général actuel, subdivisé en un compte financier et un compte des variations de la fortune, la Confédération tient désormais, en vertu du

+ *1^{er} alinéa, lettre a*, un compte administratif à deux degrés, le premier concernant le compte financier et le deuxième le compte de résultats. Le compte financier constitue en outre la pierre angulaire de la politique financière de la Confédération. La position dominante du compte financier, et par conséquent des dépenses et des recettes, est due au fait que l'attribution des ressources aux groupes de tâches respectifs, le financement des dépenses publiques et l'appréciation des effets macro-économiques des finances fédérales revêtent une importance primordiale (nous vous renvoyons à cet effet aux explications détaillées du ch. 114). Le compte de résultats, qui complète le compte financier, doit déterminer, en partant du solde de financement, le résultat patrimonial de la période comptable, à savoir le résultat de couverture. Le contenu du compte financier et du compte de résultats est détaillé aux articles 5 et 6.

Le contenu du bilan, qui doit être tenu conformément à la *lettre b*, correspond à celui du compte capital actuel. Ce terme s'harmonise avec l'intitulé du compte correspondant du modèle cantonal. Ces deux comptes sont largement identiques dans la classification sommaire.

Il est prévu, à la *lettre c*, que les comptes des entreprises et établissements non autonomes, à moins que des prescriptions particulières ne soient applicables comme c'est le cas pour les CFF et les PTT, constituent comme par le passé une composante intégrante des comptes de la Confédération suisse. Les comptes des entreprises et établissements non autonomes doivent être adaptés aux exigences de l'exploitation (cf. art. 36).

212.2 Contenu du compte financier (art. 5)

212.21 Description générale du contenu (art. 5, 1^{er} à 3^e al.)

Selon le *1^{er} alinéa*, le compte financier englobe l'ensemble des dépenses et des recettes d'un exercice (conformément au 1^{er} al. de l'actuel art. 18). Les définitions de dépenses et de recettes figurant dans le compte financier, inscrites aux *2^e et 3^e alinéas*, sont – abstraction faite de certaines modifications rédactionnelles – identiques à celles qui figurent à l'article (actuel) 6, 1^{er} et 2^e alinéas.

212.22 Enregistrement des prestations de la Confédération à la Caisse d'assurance (art. 5, 4^e al.)

Pour ce qui est des problèmes résultant de l'enregistrement des prestations fédérales à la Caisse d'assurance (CFA), nous vous renvoyons aux explications détaillées du chiffre 122.2 du présent message. Au sens d'un compromis entre exigences divergentes, il est prévu

- de faire apparaître les contributions de l'employeur et les intérêts pour la CFA comme dépenses dans le compte financier en vue d'accroître la transparence,
- d'enregistrer parallèlement comme recettes ces dépenses de la Confédération dans les comptes internes de la CFA. Il résulterait comme solde des opérations entre la CFA et la Confédération, ses entreprises et les assurés, un excédent de

recettes proportionnellement plus élevé, qui serait pris en recettes dans le compte financier selon la pratique actuelle.

Le nouveau mode de comptabilisation, tel qu'il est décrit à l'article 5, 4^e alinéa, a l'avantage, par rapport au système actuel, de faire apparaître globalement dans le compte financier les prestations de la Confédération pour la CFA, en laissant inchangé le résultat du compte financier. Dans le compte de résultats, les contributions de l'employeur et les intérêts des fonds de la CFA devraient être considérés comme par le passé en tant que charges, notamment comme versement au compte particulier de la CFA pour la couverture des prétentions des assurés.

212.3 Contenu du compte de résultats (art. 6)

Comparativement au compte actuel des variations de la fortune, le compte de résultats mentionné à l'article 6, 1^{er} alinéa, se différencie par le fait qu'il enregistre également le solde du compte financier en plus des opérations comptables. Il est ainsi possible de montrer directement le résultat patrimonial de l'exercice, c'est-à-dire l'excédent de revenus ou de charges, dans le compte de résultats. Ce résultat ne peut être montré, dans le modèle comptable actuel, qu'après le regroupement des résultats du compte financier et du compte des variations de la fortune à la clôture du compte général. C'est une représentation comptable qui, souvent, n'est pas comprise correctement par le public.

Comme nous l'expliquions déjà au chiffre 121, le nouveau compte de résultats (suivant l'art. 6, 1^{er} al.) est une forme de représentation abrégée du compte de pertes et profits de l'économie privée. Selon les principes de la comptabilité en partie double, ce système comptable n'autorise pas de faire figurer parallèlement l'ensemble des dépenses et des recettes (compte financier) et l'ensemble des charges et des revenus. Au 2^e alinéa de l'article 6, il est fait mention de la nécessité de présenter un compte de résultats au sens usuel. Pour compléter la comptabilité, on présente un tableau statistique de l'ensemble des charges et des revenus classés selon leur genre. Ce tableau assure la comparaison avec le compte de fonctionnement du modèle cantonal.

212.4 Contenu du compte capital (art. 7)

Le contenu de cet article est identique à celui de l'article 20 actuellement en vigueur. Pour plus de précision, on parle désormais, à l'alinéa premier, de l'enregistrement de «l'ensemble des actifs et des engagements» au lieu de l'enregistrement de «toutes les modifications qui interviennent dans la composition de la fortune». Le membre de phrase du 2^e alinéa «renseigne sur le montant et la composition de la fortune de la Confédération et des fonds spéciaux» est remplacé par l'expression plus simple et équivalente «renseigne sur l'état de l'actif et du passif».

212.5 Comptes des entreprises et établissements sans personnalité juridique (art. 8)

Jusqu'à présent, les comptes des entreprises et établissements sans personnalité juridique, à l'exception de ceux des EPF et des établissements qui leur sont rattachés (établissement annexes), étaient tenus séparément de celui de la Confédération, mais publiés et rendus conjointement. Il est prévu de maintenir cette règle. La formulation de l'article 8 s'inspire étroitement du texte de l'article (actuel) 22, 2^e alinéa.

213 Section 3: Budget

213.1 Articles 9 à 13

Vu que les dispositions afférentes à la structure des comptes sont résumées désormais dans un alinéa séparé (section 2), la section budget est considérablement raccourcie par rapport à la version actuelle. Les dispositions des *articles 9 à 13* ont été reprises comme suit de la loi sur les finances de la Confédération actuellement en vigueur.

L'article 9, qui règle les compétences, est identique à l'article (actuel) 3, 1^{er} alinéa.

L'article 10 délimite les dépenses et les recettes à budgéter. Les 1^{er} et 2^e alinéas correspondent à l'actuel article 5, le 3^e alinéa est repris de l'actuel article 6 (3^e al.). Le texte de loi en vigueur a été modifié sur le plan rédactionnel.

Les dispositions concernant l'évaluation des crédits de paiement (*art. 11*) et des suppléments de crédits (*art. 12 et 13*) sont également inchangées mises à part quelques adaptations rédactionnelles (actuels art. 7, 8 et 9). Les directives données à l'administration, selon lesquelles les crédits supplémentaires doivent être « aussitôt » demandés (voir à cet effet l'actuel art. 8, 1^{er} al., première phrase) seront dorénavant fixées au niveau d'une ordonnance.

213.2 Provisions et financements spéciaux (art. 14 et 15)

La différenciation entre les provisions proprement dites et les financements spéciaux s'inspire du plan comptable du modèle cantonal. En conséquence, il ne faut à l'avenir entendre comme telles que les provisions, qui doivent être constituées pour couvrir des pertes auxquelles on doit s'attendre ou des risques particuliers. Les termes de l'article 14 concordent pratiquement avec ceux de l'article (actuel) 11, 1^{er} alinéa. Parmi ces provisions, il faut distinguer les financements spéciaux qui sont constitués à l'aide de fonds affectés et destinés à la couverture de dépenses futures. De telles réserves ne sont autorisées, comme par le passé, que si elles reposent sur une base légale particulière. Le contenu du 1^{er} alinéa de l'article 15 est identique à celui de l'article (actuel) 11, 2^e alinéa.

Les dispositions du 2^e alinéa de l'article 15 sont identiques à celles de l'article (actuel) 14, 1^{er} alinéa. En conséquence, les dépenses qui ne servent pas à acquérir des actifs ne doivent être capitalisées que si la loi en prévoit la couverture au

moyen de recettes affectées. Ces dépenses capitalisées figurent au bilan au titre d'avances pour des financements spéciaux. Jusqu'ici, cette disposition était applicable uniquement aux avances effectuées en son temps par la Confédération à la construction des routes nationales.

213.3 Principes d'évaluation (art. 16 et 17)

Les prescriptions de la loi sur les finances de la Confédération régissant l'établissement du bilan et l'évaluation ont été largement reprises. La seule modification quant au fond concerne l'évaluation future des prêts et participations.

L'article 16 stipule que les augmentations des immobilisations doivent être enregistrées dans le compte capital au prix de revient alors que les diminutions le sont à la valeur comptable. Les termes correspondant à ceux de l'article (actuel) 12 où l'on a renoncé à l'énumération, à titre d'exemple, des éléments des immobilisations («tels les immeubles, les approvisionnements, les participations et les prêts») afin d'alléger le texte légal. La description exacte des immobilisations ressort du nouveau plan des comptes du bilan.

L'article 17 spécifie les principes d'amortissement. En ce qui concerne la méthode et les taux d'amortissement qui doivent être réglés par voie d'ordonnance, nous vous renvoyons aux explications du chiffre 123.2 du présent message.

Selon le *1^{er} alinéa*, les biens d'investissement de la Confédération doivent être amortis, comme par le passé, «compte tenu de la nature des biens, de la possibilité de les réaliser et de leur durée d'utilisation (actuel art. 13, 1^{er} al.)».

Aujourd'hui, les prêts sont évalués en tenant compte de la solvabilité des débiteurs, alors que les participations à des tiers sont aussitôt amorties eu égard au fait que la Confédération ne saurait s'engager pour des raisons de rentabilité (voir à cet effet le message du 21 février 1968 à l'appui d'un projet de loi sur les finances de la Confédération, FF 1968 I 491). Jusqu'ici, le capital de dotation des Chemins de fer fédéraux figurait au bilan à sa valeur nominale.

Conformément aux principes du modèle cantonal, les prêts et les participations seront en règle générale évalués selon les principes commerciaux (2^e al.). Les critères particuliers doivent être spécifiés dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération. Pour l'évaluation des actifs, la rentabilité est également déterminante à l'avenir, en plus du point de vue de la solvabilité. Comme par le passé, les participations non productives sont amorties aussitôt. Seuls les prêts remboursables sous condition et ceux qui ne portent pas intérêt ou un intérêt peu élevé, doivent également être réévalués à cent pour cent. Pour les autres prêts, il faut tenir compte raisonnablement d'un risque de perte (p. ex. les prêts à l'étranger).

Selon la pratique actuelle, aucune réévaluation ne doit être effectuée sur le capital de dotation et le capital de base des entreprises et établissements de la Confédération (3^e al.). A l'inverse des participations à des tiers, la Confédération possède ici le pouvoir de disposition total. En outre, derrière le capital de base et le capital de dotation se trouve la valeur substantielle de ces entreprises et établissements de la

Confédération, de sorte qu'une inscription au bilan à la valeur nominale est compatible avec le principe de la sincérité de ce dernier.

La teneur du 4^e alinéa correspond au 2^e alinéa de l'article 13 actuel.

214 Section 4: Compte d'Etat (art. 18 à 21)

A l'exception des dispositions concernant la structure des comptes, qui sont désormais regroupées dans la section 2, les anciennes dispositions traitant de la présentation des comptes sont reprises presque sans changement par la section 4 du projet de loi.

La teneur de l'article 18 servant d'introduction correspond aux 1^{er} et 3^e alinéas de l'article (actuel) 16.

L'article 19, qui règle la délimitation entre les dépenses et les recettes en fin d'exercice ainsi que la comptabilisation des remboursements, concorde avec les 2^e et 3^e alinéas de l'actuel article 18. La rédaction du 1^{er} alinéa du nouvel article a été adaptée quant à sa formulation.

Sous l'article 20 (justification séparée), le 2^e alinéa de l'ancien article 19 – que l'on a en somme repris tel quel a été adapté en fonction de la nouvelle différenciation entre provision au sens restreint et financements spéciaux (cf. nos explications relatives aux art. 14 et 15).

L'article 21 (fonds spéciaux) reste inchangé, abstraction faite d'une précision rédactionnelle au 3^e alinéa.

215 Section 5: Planification financière (art. 22 et 23)

Ce chapitre, qui comprend les articles 22 et 23, est – mise à part une modification rédactionnelle (art. 23, 1^{er} al.) – identique avec l'ancien chapitre V.

L'article 23, 2^e alinéa, devrait en réalité être intégré dans la loi sur les aides financières et les indemnités. Etant donné que ce projet de loi est seulement en discussion au Parlement, nous laissons provisoirement ces dispositions dans la loi sur les finances de la Confédération.

216 Section 6: Crédits d'engagement et plafond de dépenses

216.1 Crédits d'engagement (art. 24 à 30)

Mises à part quelques modifications rédactionnelles, les articles de loi se rapportant aux crédits d'engagement sont largement repris. Pour des raisons systématiques, l'ordre dans lequel ils sont présentés a été quelque peu modifié. Les différentes formes de crédits d'engagement sont du reste décrits dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération (voir à ce sujet l'art. 25 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération; RS 611.01).

L'article 24 (définition) correspond à l'actuel article 23. La partie de l'ancienne définition du crédit d'engagement, avec le passage «exécution d'un projet», étant par trop restrictive – il pourrait également s'agir de plusieurs projets – a été abandonnée dans le nouvel article 24.

L'article 25 (évaluation) est repris des dispositions actuelles avec quelques retouches rédactionnelles.

Dans l'article 26 (autorisation) sont résumés les dispositions ayant trait à la procédure d'autorisation en matière de crédits d'engagement. Comme jusqu'ici, l'Assemblée fédérale détermine dans quels cas les demandes de crédits d'engagement doivent lui être soumises par message spécial (1^{er} al.). Contrairement à la version actuelle (art. 24, 1^{er} al.), le nouvel article précise la forme de l'arrêté fédéral (arrêté de portée générale non soumis au référendum).

Le 2^e alinéa comporte une *nouvelle* disposition selon laquelle le Conseil fédéral peut présenter à son gré à l'Assemblée fédérale, avec un message spécial, d'autres demandes de crédits d'engagement qui revêtent un grand intérêt politique. Il a ainsi la faculté de soumettre, sous une forme plus adéquate qu'avec le budget et ses suppléments, des projets d'une certaine importance qui, en raison de leur faible incidence financière, ne nécessitent pas forcément la présentation d'un message.

Quant au 3^e alinéa, il reprend de l'actuel article 24, 2^e alinéa, sans la modifier, la disposition concernant la procédure d'octroi des crédits ne faisant pas l'objet de messages.

L'article 27 (répartition) règle la compétence du Conseil fédéral de répartir les crédits d'engagement. Au reste cette compétence ne concerne pas uniquement des crédits d'engagement comprenant plusieurs projets, comme cela est arrêté dans l'actuel article 24, 3^e alinéa, mais aussi des crédits d'engagement destinés à un but défini d'une manière générale. Dans la formulation du nouvel article 27 on a tenu compte de ce fait.

L'article 28 (contrôle des engagements), modifié, est identique à l'actuel article 27 quant à son contenu.

L'article 29 (décompte) se réfère à l'actuel article 28. La formulation pas très transparente des 2^e et 3^e alinéas de l'ancienne version a été remodelée en tenant compte du commentaire du message de 1968 concernant la loi fédérale sur les finances de la Confédération (FF 1968 I 491). Les crédits d'engagements ne sont pas limités dans le temps et ne sont dès lors pas automatiquement échus. Avec la teneur du 2^e alinéa du nouvel article 29 on évite que des crédits d'engagement inutilisés après la réalisation du projet soient employés à un autre but. Le 3^e alinéa stipule – lorsque la réalisation du projet n'est plus judicieuse ou plus possible – qu'un crédit d'engagement non requis doit être annulé par l'Assemblée fédérale.

Les dispositions de l'article 30 concernant les crédits additionnels sont repris de l'actuel article 26. L'interdiction de pouvoir contracter des engagements sans autorisation des crédits est déjà contenue d'une manière générale dans l'article 32, 2^e alinéa, du projet de loi (correspond à l'actuel art. 31, 2^e al.). C'est la raison pour laquelle cette disposition n'a pas été reprise dans l'article 30 du projet.

216.2 Plafond de dépenses (art. 31)

Nous proposons de régler d'une manière générale, à l'article 31 de la loi sur les finances de la Confédération, l'instrument du plafond de dépenses prévu d'ores et déjà par des lois spéciales pour différents secteurs de dépenses de la Confédération. Le Parlement disposera ainsi d'une base légale pour fixer un plafond de dépenses dans tous les domaines qui lui paraissent opportuns.

Les plafonds de dépenses sont de simples arrêtés fédéraux fixant un crédit pluriannuel pour des dépenses ou secteurs bien définis. Il s'agit purement et simplement de décisions de financement sous la forme d'un arrêté fédéral simple, qui supposent une base légale. Du point de vue de leur incidence financière, ils constituent en quelque sorte un budget pluriannuel. A la différence du budget, ils n'impliquent toutefois pas une autorisation de dépenser: les crédits nécessaires doivent en effet être inscrits au budget annuel et soumis à l'approbation du Parlement. Celui-ci doit toutefois respecter le plafond de dépenses en tant que limite supérieure, si bien qu'il se fixe lui-même certaines obligations.

Il existe diverses possibilités d'aménager le plafond de dépenses. Il peut – ce qui devrait être généralement le cas – être voté sous forme d'un montant global fixé pour plusieurs années. Sa répartition en tranches annuelles relève alors de la libre appréciation de l'administration et du Conseil fédéral. Au lieu d'envisager une somme à répartir sur plusieurs années, il est également possible de fixer des tranches annuelles. Enfin, on peut concevoir un combinaison de ces deux formes. Quoiqu'il en soit, le plafond de dépenses inclut la compétence de prévoir des dépenses d'un certain montant durant une période donnée et pour un but précis et d'en solliciter l'autorisation aux Chambres fédérales avec le budget. Cela ne signifie pas pour autant qu'une fois accordés, les crédits doivent absolument être épuisés. Le plafond de dépenses fixe une limite supérieure à ne pas dépasser, mais celle-ci ne doit pas forcément être atteinte.

Nous avons introduit le plafond de dépenses dans le souci de séparer si possible l'acte normatif de base et le financement afin d'assurer une planification pluriannuelle efficace des dépenses dans les domaines où le montant de celles-ci n'est pas dicté par la législation. Cet instrument ne se distingue pas fondamentalement du plan financier quant à ses effets et aux objectifs qu'il vise, sauf qu'il est sanctionné par le Parlement et non par le Conseil fédéral. Il revêt dès lors un caractère réglementaire à l'égard du Conseil fédéral et de l'administration, raison pour laquelle il est plus contraignant que le plan financier.

Les plafonds de dépenses se prêtent pour les dépenses non liées, où

- les crédits sont alloués et payés la même année et lorsqu'un contrôle strict est souhaitable à long terme;
- le Conseil fédéral est certes habilité ou mandaté légalement à fixer d'une manière générale (p.ex. par ordonnance) des prestations individuelles, mais où le Parlement désire encore pouvoir influencer sur l'attribution globale des fonds.

Il s'agit donc au premier chef d'aides financières, mais aussi de certaines dépenses d'administration et d'investissement ressortissant au domaine propre de la Confédération, dans la mesure où celles-ci ne sont pas soumises au régime des crédits d'engagement.

Les plafonds de dépenses requièrent un arrêté et, partant, un message spécial aux Chambres dans chaque cas d'espèce. Il s'agit là d'un instrument de contrôle entraînant du travail supplémentaire pour l'administration, le Conseil fédéral et le Parlement, qui devrait par conséquent être appliqué de manière sélective.

Suivant la pratique adoptée jusqu'ici, nous n'entendons recourir à l'avenir aux plafonds de dépenses que pour des cas bien précis, soit

- dans les secteurs de dépenses importants et en expansion, s'il existe réellement une marge de décision, c'est-à-dire que l'étendue et la durée de l'exécution des tâches ne sont pas d'emblée fixées d'une manière précise par la constitution ou les lois;
- lorsque l'importance de la tâche à exécuter rend souhaitable un arrêté fédéral déterminant l'ampleur de celle-ci.

Les finances fédérales connaissent des plafonds de dépenses notamment pour l'encouragement de la recherche scientifique (durée de quatre ans), les contributions à l'exploitation agricole du sol (cinq ans), les contributions aux détenteurs de bétail dans les régions de montagne (deux ans) et la lutte contre les dégâts aux forêts (cinq ans).

217 Chapitre 7: Gestion financière

217.1 Articles 32 et 33

La description des tâches attribuées aux offices (*art. 32*) et au Département fédéral des finances (*art. 33*) concorde, dans sa teneur, avec les dispositions de l'ancienne loi sur les finances de la Confédération (*art. 31 et 32*), mises à part de petites modifications rédactionnelles du 2^e alinéa de l'article 32.

217.2 Administration fédérale des finances

(*art. 34*)

Les anciennes dispositions réglant les tâches de l'Administration des finances (*art. 33*) sont reprises intégralement par le présent projet (1^{er}, 4^e et 5^e al.), à l'exception de minimes modifications d'ordre rédactionnel. La révision de la loi est en outre l'occasion de fixer dans le droit budgétaire (2^e et 3^e al.) la pratique éprouvée concernant la gestion centrale de la trésorerie de la Confédération.

217.21 Gestion centrale de la trésorerie

(*art. 34, 2^e al., première et deuxième phrases*)

La trésorerie fédérale est gérée depuis des décennies en tant que système centralisé englobant – outre l'administration fédérale proprement dite – les établissements et les entreprises de la Confédération, notamment les PTT et les CFF. L'Administration des finances, qui a pour mission de gérer la trésorerie, assure la solvabilité de toutes les unités qui y participent et elle accepte tous les fonds que ces dernières lui confient.

Comparé à la solution comportant plusieurs trésoreries individuelles, le système centralisé présente de réels avantages. Il garantit à la Confédération une politique

unifiée en matière de trésorerie et exclut la concurrence entre plusieurs trésoreries sur les marchés de l'argent et des capitaux. Grâce à une étroite collaboration avec la Banque nationale suisse, cette dernière n'est pas gênée dans sa politique monétaire. La tâche peut en outre être accomplie avec un effectif de personnel relativement restreint. Il est également possible de compenser, du moins partiellement, les fluctuations de liquidités propres aux divers domaines, ce qui permet de tenir une réserve de trésorerie dans l'ensemble plus réduite et d'en abaisser les coûts.

217.22 Traitement comptable des prêts alloués aux CFF (art. 34, 2^e al., troisième phrase)

Contrairement à l'augmentation du capital de dotation, les prêts accordés aux CFF dans le cadre de la trésorerie centrale ne représentent pas des dépenses au sens de la loi sur les finances de la Confédération, mais bien des placements de la fortune financière. Ces prêts constituent – pour autant qu'ils portent intérêt aux conditions usuelles du marché, ce qui est aujourd'hui le cas pour l'octroi de nouveaux prêts –, une simple mesure de trésorerie prise au sein du pool commun de l'administration fédérale ainsi que des entreprises et établissements de la Confédération. Afin d'être bien au clair sur la nature juridique de telles mesures, nous avons stipulé dans la *troisième phrase, 2^e alinéa, de l'article 34* que les prêts et les avances accordés aux entreprises et établissements devaient être enregistrés dans la fortune financière.

217.23 Rémunération des fonds de la trésorerie (art. 34, 3^e al.)

Dans le cadre de la trésorerie centrale, les entreprises et établissements ainsi que d'autres institutions de la Confédération versent à l'Administration fédérale des finances les fonds dont ils n'ont pas un besoin immédiat. Ceux-ci portent généralement intérêt aux conditions usuelles du marché. Si nécessaire, l'Administration des finances alloue aux entreprises et établissements des prêts à court, moyen ou long terme au prix de revient. Les modalités en sont réglées par des conventions comportant deux pages. Il existe de tels accords avec les PTT, les CFF, le Fond de compensation de l'assurance-chômage, le Fonds de la garantie contre les risques à l'exportation, le Fonds de compensation de l'AVS, l'Union du commerce de fromage et la Butyra.

Cette comptabilisation réciproque des intérêts améliore la transparence des comptes. On évite ainsi le versement dissimulé de subventions ou de bénéfices. Les frais d'intérêt et le produit des intérêts apparaissent là où ils sont engendrés.

217.3 Placement des capitaux disponibles (art. 35)

Les fonds non utilisés pour les besoins de paiement doivent être placés de manière sûre et rémunératrice, aux conditions usuelles du marché. Sous l'ancien régime, le

Conseil fédéral pouvait autoriser l'Administration fédérale des finances à ne pas placer temporairement les fonds disponibles ou à les placer uniquement à l'étranger. Cette disposition s'inspire de l'idée qu'une modération de la conjoncture ou un soutien de la politique monétaire de la Banque nationale suisse pourraient rendre judicieuse une «stérilisation» de certaines ressources de la Confédération, notamment de fonds placés sur les comptes de chèques postaux. Or, le flottement des cours instauré au début des années septante a dispensé la Banque d'émission d'observer une marge de fluctuation pour le franc suisse. Ce changement de système et l'amélioration des moyens d'action apportée par la révision de la loi sur la Banque nationale ont élargi considérablement la marge de manœuvre de notre institut d'émission. Une coopération de la Confédération n'est donc plus nécessaire aujourd'hui. On peut de ce fait renoncer à donner au Conseil fédéral la compétence d'éloigner les fonds de la Confédération du circuit monétaire international (ancien art. 34, 3^e al.).

Parmi les moyens d'action nécessaires à une gestion moderne de la trésorerie, on compte également les placements à l'étranger, qui doivent satisfaire aux mêmes exigences de rendement et de sécurité que les placements dans le pays. Il nous paraît judicieux que le Conseil fédéral édicte sous forme de directives les modalités de la politique à suivre en matière de placements à l'étranger (art. 35, 1^{er} al, 2^e phrase), afin qu'il puisse être tenu compte de façon souple et équitable des réalités que nous imposent la gestion de la trésorerie et l'évolution des marchés financiers.

La teneur des autres dispositions du nouvel article 35 a été reprise de l'ancien article 34.

218 Section 8: **Comptes des entreprises et établissements** **de la Confédération sans personnalité juridique**

218.1 Principe (art. 36)

La formulation de l'article 36 est très analogue à celle des anciens articles 15 (2^e al.) et 22. L'Office fédéral de la production d'armements, la Caisse fédérale d'assurance et la Monnaie fédérale tiennent leurs propres comptes, qui sont présentés avec le compte administratif et le compte capital de la Confédération et publiés dans leur annexe. En considération de la valeur informative de ces comptes particuliers, il est judicieux de les tenir en premier lieu en fonction des besoins spécifiques de ces entreprises et établissements.

Sont toutefois réservés les principes généraux régissant la gestion des finances et des comptes selon les articles 2 et 3, qui s'appliquent également aux entreprises et établissements n'ayant pas la personnalité juridique.

218.2 Office fédéral de la production d'armements (art. 37)

Ainsi que nous l'avons exposé au chiffre 127 du présent message, il est prévu de transformer la structure de capital et la comptabilité de l'Office fédéral de la

production d'armements afin d'assurer une gestion selon les principes de l'économie d'entreprise et d'améliorer la comparabilité avec l'économie privée. La nouvelle réglementation de la gestion financière et l'intégration comptable de l'Office fédéral de la production d'armements sont d'une importance primordiale, de telle sorte qu'il paraît utile d'ancrer ces principes de gestion financière dans la loi sur les finances de la Confédération. Au reste, l'octroi d'un capital de base à l'Office fédéral de la production d'armements nécessite une base juridique.

D'après le 1^{er} alinéa de l'article 37, l'Office fédéral de la production d'armements sera doté d'un capital de base de 600 millions. Actuellement, le capital propre figurant au bilan de l'OFPA comporte uniquement la réserve de compensation limitée à 10 millions de francs (comparé à une somme du bilan d'environ 1,3 mia. de fr. à fin 1987). Ce nouveau capital de base devrait permettre à cet office de financer la fortune liée à long terme (immobilisations nettes) présumée lors de l'entrée en vigueur de la présente loi. Le capital de base n'est pas rémunéré, mais une partie de bénéfice net doit en revanche être versée à la caisse fédérale (2^e al.). Pour créer un fonds de roulement, la trésorerie de la Confédération met à disposition des crédits d'exploitation rémunérés aux conditions usuelles du marché. Une telle structure patrimoniale est conforme aux principes d'une saine gestion dans l'économie privée.

Si l'OFPA veut maintenir un rapport équilibré entre son capital propre et les crédits d'exploitation rémunérables, il faut qu'il s'emploie à couvrir ses besoins futurs en capital propre par un autofinancement prélevé sur ses réserves. Le cas échéant, l'Assemblée fédérale devrait voter, lors de la procédure d'approbation du budget financier de la Confédération, un relèvement exceptionnel du capital de base par le biais de contributions directes provenant de la caisse fédérale.

Le Conseil fédéral décide de l'affectation du bénéfice net (3^e al.). Il est envisagé d'en verser un tiers à la caisse fédérale et d'alimenter avec le reste les réserves de l'OFPA. Précisons à cet égard que ce dernier n'est autorisé à constituer des réserves que sur le bénéfice net inscrit au compte.

219 Section 9: Dispositions finales

(art. 38 à 40)

L'article 38, 1^{er} alinéa, reprend dans la nouvelle loi sur les finances de la Confédération une disposition d'exécution d'ordre général. Le 2^e alinéa arrête dans quels domaines le Conseil fédéral doit avant tout légiférer. Il lui incombe notamment de définir le plan comptable général et les principes comptables, les méthodes et taux d'amortissements ainsi que les genres de crédits.

L'article 39 abroge la loi fédérale de 1968 sur les finances de la Confédération.

Il serait judicieux de mettre en vigueur la loi révisée sur les finances de la Confédération à la date où le compte d'Etat sera présenté pour la première fois avec le nouveau plan des comptes. Il est prévu d'introduire la nouvelle présentation des comptes avec le budget de 1991. Etant donné qu'il est toujours difficile d'évaluer le temps nécessaire aux remaniements techniques, l'article 40 prévoit que l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les finances de la Confédération sera fixée par le Conseil fédéral.

22 Commentaire du projet de l'arrêté fédéral concernant les demandes de crédits d'ouvrage destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions

L'article 26 du projet de loi fédérale sur les finances de la Confédération stipule que l'Assemblée fédérale détermine dans quels cas les demandes de crédits d'engagement doivent lui être soumises par message spécial. Cette règle a été reprise de l'ancienne LFC (art. 24). La procédure relative à l'ouverture de crédits pour l'achat de terrain et les projets de construction est actuellement définie par l'arrêté fédéral du 14 mars 1972 concernant les demandes de crédits destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions (FF 1972 I 969). Or, il est prévu d'adapter sur deux points, quant au fond, cette législation d'exécution dans le cadre de la révision du droit budgétaire. Il est proposé, d'une part, de porter de 2 à 10 millions de francs la limite au-delà de laquelle les projets doivent faire l'objet d'un message. D'autre part, eu égard à ses besoins d'exploitation particuliers, on envisage de libérer l'Office fédéral de la production d'armements de son obligation de présenter un message pour des projets de construction et l'acquisition de terrain.

221 Relèvement à 10 millions de francs de la limite au-delà de laquelle les demandes de crédits d'ouvrage doivent être présentées par la voie d'un message (art. 1^{er}, 1^{er} al.)

La limite de 2 millions de francs fixée pour les demandes de crédits d'ouvrage destinés à l'acquisition de terrain et à des constructions, qui doivent être soumises par message spécial, est restée inchangée depuis 1972. Le renchérissement survenu entre-temps dans le secteur de la construction a réduit ce montant à guère plus de la moitié de sa valeur rapportée au pouvoir d'achat de l'époque. Durant le même laps de temps, l'indice des coûts de construction a progressé d'environ 75 pour cent. Le renchérissement à lui seul justifierait par conséquent un relèvement de ladite limite à 3,5 millions de francs. Si nous proposons de la porter à 10 millions de francs, cela n'est pas uniquement justifié par le renchérissement. C'est parce que nous estimons que, dans ce domaine, il devrait être possible de décharger jusqu'à un certain point le Parlement et l'administration sans restreindre pour autant de manière substantielle le droit budgétaire et le pouvoir de disposition du législatif. En règle générale, les demandes de crédits d'ouvrage jusqu'à cet ordre de grandeur n'ont pas une portée qui justifie une procédure pareillement laborieuse impliquant un message spécial.

A notre avis, le relèvement à 10 millions de francs de la limite, proposé pour les demandes de crédits d'ouvrage requérant un message, tient compte de la nécessité de simplifier le travail administratif. Le Parlement aurait ainsi à traiter moins de projets particuliers. Pour les projets de construction et les achats d'immeubles qui, d'après le nouveau régime, n'exigeraient plus la présentation d'un message, le droit budgétaire des Chambres fédérales reste garanti puisque les crédits d'ouvrage correspondants doivent être sollicités par la voie du budget ou de ses suppléments. Toutefois, les projets de constructions civiles ne seraient plus traités par une commission spéciale, mais examinés par la Commission des finances dans

le cadre des délibérations sur le budget et le compte d'Etat. Comme par le passé, les commissions des finances disposent à cet effet d'une documentation détaillée. L'article 26, 2^e alinéa, de la nouvelle loi sur les finances de la Confédération permettrait en outre au Conseil fédéral de soumettre par la voie d'un message spécial les projets d'une certaine portée politique, même si leur coût n'excède pas 10 millions de francs.

222 Dispense générale de l'obligation faite à l'Office fédéral de la production d'armements de présenter un message (art. 1^{er}, 2^e al.)

Le 2^e alinéa prescrit tout d'abord que les crédits d'ouvrage n'excédant pas 10 millions de francs doivent être demandés par la voie du budget ou de ses suppléments. Comme par le passé, cette procédure (sans message spécial à l'appui) s'applique également aux projets qui doivent être tenus secrets dans l'intérêt de la défense nationale.

Or le présent projet prévoit de dispenser désormais l'Office fédéral de la production d'armements (OFPA) de l'obligation de soumettre un message pour les projets de construction. La disposition d'exception postulée au 2^e alinéa permettrait à l'OFPA de bénéficier d'une procédure d'autorisation tenant mieux compte des besoins spécifiques de l'entreprise dans le domaine de la construction. A la différence du droit actuel, la procédure d'autorisation – unifiée pour toutes les constructions et installations de l'OFPA – est couplée avec le budget de cet office. Cela ne modifie nullement la compétence de l'Assemblée fédérale d'examiner de tels investissements et de les approuver en dernier ressort. La procédure éprouvée fixée par l'ordonnance sur les constructions fédérales est en principe maintenue, mais adaptée aux besoins particuliers de l'OFPA. Quant à la compétence de libérer des crédits pour l'établissement de projets de construction, elle continue de relever du Conseil fédéral.

Dans le cadre du budget de l'OFPA, il est prévu de présenter un budget annuel d'investissements, conjointement avec une planification dynamique des investissements en matière de constructions et d'installations. Les différents projets seront en outre présentés et commentés. Cette présentation unifiée des investissements en constructions et installations permet dès lors d'exposer et d'apprécier chaque projet dans son contexte, ce qui n'était pas le cas avec l'ancienne procédure d'autorisation distincte pour les constructions et les investissements d'équipement.

3 Conséquences financières et répercussions sur l'effectif du personnel

31 Sur le plan fédéral

Les transformations dues à la présentation améliorée des comptes, notamment l'adaptation de programmes et les mesures de réorganisation, peuvent être effectuées sans augmentation des effectifs et dans les limites des crédits ordinaires dont dispose l'administration.

32 Au niveau des cantons

Le projet n'a aucune incidence sur les cantons et les communes.

4 Programme de la législature

Le projet est annoncé dans le programme de la législature 1987-1991 (FF 1988 I 353, appendice 2).

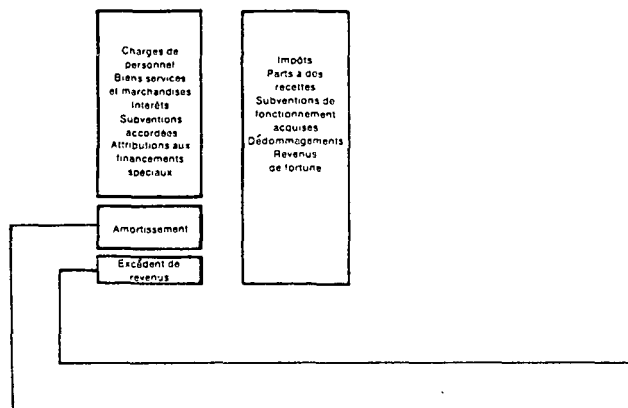
5 Constitutionnalité

En vertu de l'article 85, chiffre 10, de la constitution, il incombe à l'Assemblée fédérale d'établir le budget annuel, d'approuver le compte d'Etat et de prendre les arrêtés autorisant les emprunts. En revanche, selon l'article 102, chiffre 14 de la constitution, le Conseil fédéral administre les finances de la Confédération, propose le budget et rend les comptes des recettes et des dépenses. Le présent projet modifiant la loi sur les finances de la Confédération se tient dans les limites de ces dispositions constitutionnelles.

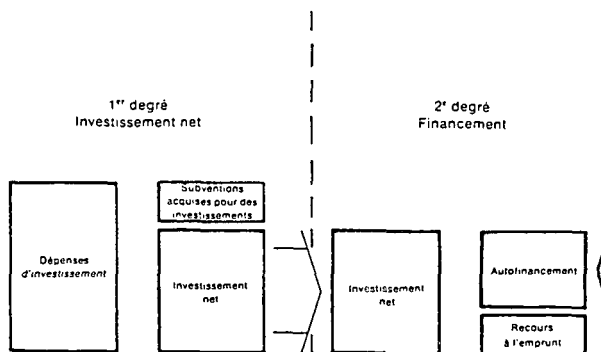
32395

PRESENTATION SCHEMATIQUE DU MODELE COMPTABLE DES CANTONS

COMPTE DE FONCTIONNEMENT



COMPTE D'INVESTISSEMENT



STRUCTURE DES COMPTES DE LA CONFEDERATION

- 1 Nouvelle structure des comptes de la Confédération
- 2 Comparaison entre les structures ACTUELLE / NOUVELLE
- 3 Juxtaposition des MODELES CANTONAL ET FEDERAL

1 NOUVELLE STRUCTURE DES COMPTES DE LA CONFEDERATION

COMPTE FINANCIER

Dépenses courantes	Recettes courantes
Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement
Solde de financement	

COMPTE DE RESULTATS

Solde de financement	(Solde de financement)
Charges comptables	Revenus comptables
Mise au passif	Capitalisations
Résultat de couverture	

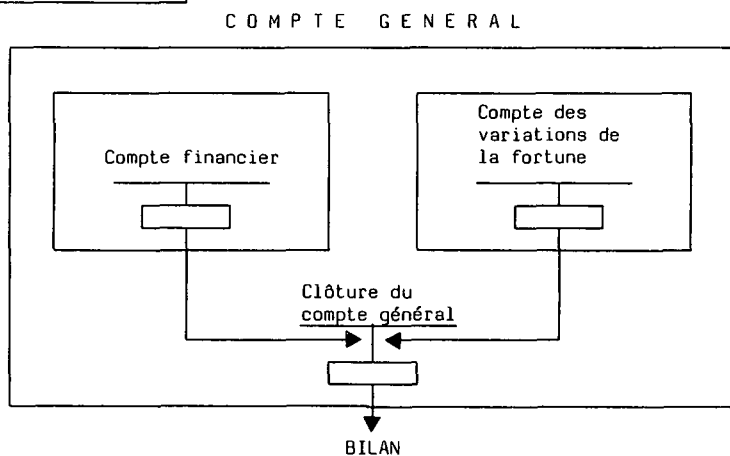
Relevé statistique des CHARGES et des REVENUS

Personnel	Recettes fiscales
Biens et services	Patentes et concessions
Dép. d'armement	Revenus des biens
Intérêts passifs	Contributions
Parts des cantons aux recettes	
Subventionnement de dép. courantes	
Amortissements	
Attributions comptables	Prélèvements comptables
Résultat de couverture	

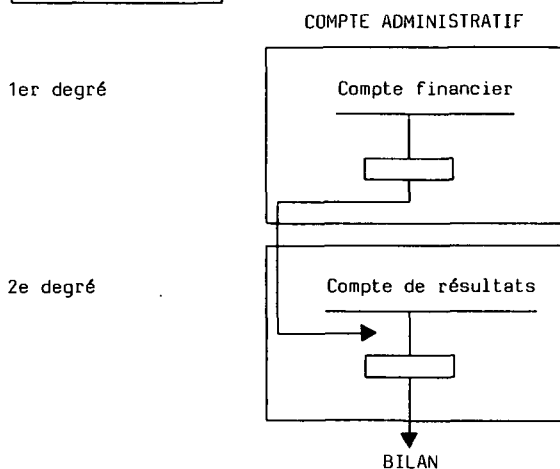
BILAN

2 STRUCTURE DES COMPTES - COMPARAISON DES SITUATIONS ACTUELLE ET NOUVELLE

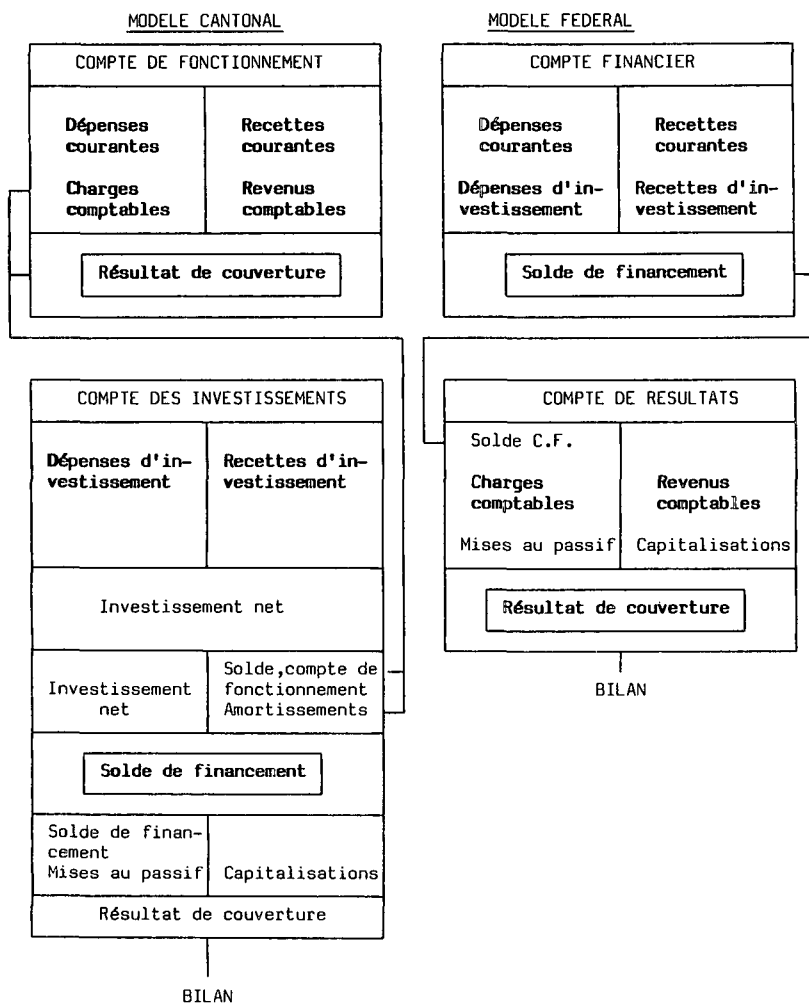
STRUCTURE ACTUELLE



NOUVELLE STRUCTURE



3 JUXTAPOSITION DES MODELES CANTONAL ET FEDERAL



B I L A N

Plan comptable général à trois chiffres

1 A C T I FPATRIMOINE FINANCIER**10 DISPONIBILITES**100 Caisse101 Chèques postaux102 Banques**11 AVOIRS**110 Accréditifs (avances)111 Comptes courants112 Impôts et droits de douane à encaisser114 Autres débiteurs117 Avoirs provenant de comptes
particuliers118 Compte de liaison entre deux périodes
comptables119 Autres créances**12 PLACEMENTS**120 Valeurs à revenu fixe122 Argent au jour le jour123 Avoirs à terme124 Prêts (besoins en trésorerie des CFF)127 Approvisionnements129 Autres placements**2 P A S S I F**ENGAGEMENTS**20 ENGAGEMENTS COURANTS**201 Comptes courants204 Autres créanciers205 Dépôts206 Réserves de crise207 Impôt fédéral direct, paiements
anticipés208 Compte de liaison entre deux
périodes comptables209 Autres engagements courants**21 DETTES A COURT TERME**210 Banques211 Marché de l'argent212 Assurances sociales de la
Confédération213 Entreprises de la Confédération219 Autres dettes à court terme



13 ACTIFS TRANSITOIRES

PATRIMOINE ADMINISTRATIF

14 BIENS D'INVESTISSEMENT

140 Terrains et immeubles

141 Mobilier, machines, véhicules, installations

142 Approvisionnements

15 PRETS ET PARTICIPATIONS

150 Administration générale

151 Justice, police

152 Défense nationale

153 Relations avec l'étranger

154 Formation et recherche

155 Prévoyance sociale

156 Communications

157 Agriculture

158 Autres secteurs économiques

159 Autres groupes de tâches

17 AUTRES DEPENSES A AMORTIR

FINANCEMENTS SPECIAUX

18 AVANCES AUX FINANCEMENTS SPECIAUX

22 DETTE A MOYEN ET LONG TERMES

221 Bons du Trésor à moyen terme

222 Assurances sociales de la Confédération

223 Entreprises de la Confédération

225 Emprunts

229 Autres dettes à moyen et long termes

23 ENGAGEMENTS ENVERS DES ENTITES PARTICULIERES

230 Fabriques d'armements

231 Caisse fédérale d'assurance

232 Caisse d'épargne du personnel fédéral

233 Fondations en gérance

234 Fonds spéciaux

24 PROVISIONS

25 PASSIFS TRANSITOIRES

RÉÉVALUATION

26 RÉÉVALUATION SUR PRÊTS ET PARTICIPATIONS A TITRE PRÉVENTIF

FINANCEMENTS SPECIAUX

28 ENGAGEMENTS ENVERS LES FINANCEMENTS SPECIAUX

DECOUVERT

FORTUNE NETTE

19 DECOUVERT

29 FORTUNE

95 COMPTES D'ORDRE

96 COMPTES D'ORDRE

Compte financier

Plan comptable général à quatre chiffres

<u>DEPENSES</u>	<u>RECETTES</u>
3 <u>Dépenses courantes</u>	5 <u>Recettes courantes</u>
30 <u>Dépenses de personnel</u>	50 <u>Recettes fiscales</u>
3000 Autorités, commissions, juges	5000 Impôt fédéral direct
3010 Rétribution du personnel administratif et d'exploitation	5010 Impôt anticipé
3020 Rétribution du personnel chargé de l'enseignement et de la recherche	5020 Droits de timbre
3030 Rétribution des instructeurs du DMF	5050 Impôts de consommation
3040 Cotisations d'assurances sociales	5060 Taxes routières
3050 Cotisations aux caisses de pensions et de prévoyance	5070 Droits de douane
3060 Cotisations d'assurance-maladie et accidents	5080 Taxes d'orientation agricoles
3070 Vêtements de fonction, cantines	51 <u>Patentes et concessions</u>
3080 Prestations aux retraités	5100 Part au bénéfice net de la Régie des alcools
3090 Autres dépenses de personnel	5110 Remise du bénéfice de l'Entreprise des PTT
31 <u>Biens et services</u>	5120 Produit de la frappe de monnaies
3100 Fournitures de bureau, imprimés, livres et revues	5150 Jeux dans les kursaals, part de la Confédération
3110 Mobilier, machines, véhicules, installations	52 <u>Revenus des biens</u>
3120 Eau, énergie et combustibles	5200 Produit des capitaux
3130 Fournitures	5210 Produit des immeubles
3140 Entretien des immeubles	5220 Bénéfices d'exploitation

3145 Entretien du mobilier, des machines,
des véhicules et des installations

3150 Loyers, fermages et redevances
d'utilisation

3160 Dédommagements

3170 Indemnités versées aux membres du
personnel de l'armée

3180 Honoraires et prestations de
service

3190 Autres biens et services

32 Dépenses d'armement

3200 Terrains et constructions

3210 Développement et essais

3220 Equipement personnel et besoin de
renouvellement

3230 Matériel d'armement

33 Intérêts passifs

34 Parts des cantons aux recettes fédérales

3400 Impôt fédéral direct

3410 Impôt anticipé

3420 Taxe d'exemption du service
militaire

35 Dédommagements à des collectivités publiques (ventilés selon les bénéficiaires) 1)

1) Voir subdivision se trouvant à la fin
du plan comptable général

53 Taxes

5300 Contributions de remplacement

5310 Emoluments administratifs

5320 Taxes de logement et de nourri-
ture

5330 Taxes de cours

5340 Autres redevances d'utilisation
et prestations de service

5350 Ventes

5360 Remboursements

5370 Amendes

5390 Autres taxes

54 Excédent de recettes de la CFA

36 Subventionnement de dépenses courantes
(ventilé selon les bénéficiaires) ¹

4 Dépenses d'investissement

40 Biens d'investissement

4000 Terrains et constructions

4010 Mobilier, machines, véhicules, installations

4020 Approvisionnements

42 Prêts et participations
(ventilés selon les bénéficiaires) ¹

46 Contributions à des investissements
(ventilées selon les bénéficiaires) ¹

6 Recettes d'investissement

60 Vente de biens d'investissement

6000 Terrains et constructions

6010 Mobilier, machines, véhicules, installations

6020 Approvisionnements

62 Remboursement de prêts et de participations
(ventilés selon les bénéficiaires)

64 Remboursement de contributions à des investissements
(ventilées) selon les bénéficiaire
¹)

1) Voir subdivision se trouvant à la fin du plan comptable général

**SUBDIVISION SUPPLEMENTAIRE DU SECTEUR DES TRANSFERTS
SELON LES BENEFICIAIRES**

1 Secteur privé

- 11 Personnes physiques
- 12 Institutions privées
- 13 Assurances sociales privées

2 Collectivités publiques

- 21 Etablissements appartenant à la Confédération
- 22 Cantons
- 23 Communes

3 Assurances sociales publiques

- 31 Assurances sociales de la Confédération

4 Entreprises publiques

- 41 Entreprises appartenant à la Confédération
- 42 Autres entreprises publiques

9 Etranger, institutions internationales

- 91 Etranger, institutions internationales

COMPTÉ DE RESULTATS

Plan comptable général à trois chiffres

7 CHARGES**70 Excédent de dépenses****71 Amortissement du patrimoine financier****72 Amortissement du patrimoine administratif**

720 Biens d'investissement

721 Prêts et participations

729 Autres dépenses à amortir

74 Diminution des biens d'investissement

740 Terrains et immeubles

741 Mobilier, machines, véhicules

742 Approvisionnements

75 Diminution des prêts et participations (ventilés selon les bénéficiaires)**76 Attributions au compte spécial CFA** (excédent de recettes)**77 Attributions aux provisions****78 Attributions aux financements spéciaux****79 Autres charges****8 REVENUS****80 Excédent de recettes****84 Augmentation des biens d'investissement**

840 Terrains et immeubles

841 Mobilier, machines, véhicules

842 Approvisionnements

85 Augmentation des prêts et participations (ventilés selon les bénéficiaires)**87 Prélèvements sur les provisions****88 Prélèvements sur les financements spéciaux****89 Autres revenus**

**TABLEAU STATISTIQUE DES PARTS DE CREDITS DANS LES
ARTICLES GLOBAUX DU COMPTE D'ETAT**

Exemple schématique afférent aux informations complémentaires de la
partie exposé des motifs concernant le compte d'Etat

Ad Office XY

<u>Parts de crédits dans chacun de ces articles globaux</u>			
	<u>Compte 1987</u>	<u>Budget 1988</u>	<u>Compte 1988</u>
	Fr.	Fr.	Fr.
<u>Crédits globaux de l'Office central des imprimés et du matériel</u>			
Imprimés, papier, carton- nage, matériel de bureau (104.3100.210)	1 179 358	1 570 000	1 401 485
Informatique et bureautique, location (104.3150.201)	192 292	727 000	317 466
Programmes informatiques (104.3180.203)	625 067	1 073 000	773 000
Informatique et bureautique, maintenance (104.3180.204)	37 253	. 1)	53 520
Informatique et bureautique, achat (104.4010.201)	4 523 135	2 913 490	1 577 329
<u>Crédit global de l'Office des constructions fédérales</u>			
Mobilier et installations (314.3110.001)	66 074	46 000	52 101
1) Pas d'attribution aux offices			

CLASSIFICATION FONCTIONNELLE

CONFEDERATION classification actuelle	CONFEDERATION classification révisée	CONCEPT GLOBAL STATISTIQUE FINANCIERE (sens classification détaillée)	MANUEL DE COMPTABILITE PUBLIQUE
10 Autorités, administration générale	10 ADMINISTRATION GENERALE	ADMINISTRATION GENERALE	0 Administration générale
100 Législatif et Exécutif	100 Législatif et Exécutif	Législatif et exécutif	01 Législatif et exécutif
1000 Législatif	1000 Législatif	Administration générale	011 Législatif
1001 Exécutif	1001 Exécutif	Prestations aux pensionnés	012 Exécutif
		Tâches non ventilables	02 Administration générale
101 Tâches générales de l'adminis- tration	101 Administration générale		020 Administration des finances et contributions
1010 Administration des finances et des contributions	1010 Administration des finances et des contributions		021 Administration de district
1011 Administration des douanes, sur- veillance de la frontière	1011 Administration des douanes, sur- veillance de la frontière		029 Administration générale, divers
1012 Bureaux de statistique	1012 Services de statistique		03 Prestations aux pensionnés
1019 Autres services	1019 Autres services		09 Tâches non ventilables
109 Divers	105 Prestations aux pensionnés		
1090 Dépenses non ventilables pour locaux	109 Tâches non ventilables		
11 Justice	11 JUSTICE, POLICE	JUSTICE, POLICE, SERVICE DU FEU	1 Sécurité publique
1100 Tribunaux	110 Protection juridique	Protection juridique	10 Protection juridique
1101 Mesures de protection économique	1100 Mesures de protection économique	Police	100 Cadastre, poids et mesures
1102 Etablissements de détention et de correction	1109 Divers	Justice	101 Justice, divers
1109 Autres secteurs de la justice	111 Police	Exécution des peines	11 Police
	1111 Police de la circulation	Police du feu	110 Office de la circulation rou- tière
12 Police	1114 Sécurité du trafic aérien		112 Police de la route
1201 Police de la circulation	1119 Autres tâches de police		113 Corps de police
1209 Autres tâches de police	112 Justice		114 Sécurité du trafic aérien
	1120 Tribunaux		119 Autres tâches de police
	1121 Commissions de recours		12 Justice
	1129 Divers		13 Exécution des peines
			130 Pénitenciers
			139 Exécution des peines, divers

CONFEDERATION classification actuelle	CONFEDERATION classification révisée	CONCEPT GLOBAL STATISTIQUE FINANCIERE (sans classification détaillée)	MANUEL DE COMPTABILITE PUBLIQUE
13 Services spéciaux	113 Exécution des peines 1130 Pénitenciers 1139 Exécution des peines, divers		14 Police du feu 15 Défense nationale militaire 150 Administration 151 Instruction 152 Matériel de guerre 16 Défense nationale civile 160 Protection civile 161 Autres tâches de défense nationale civile
15 Relations avec l'étranger	12 RELATIONS AVEC L'ETRANGER	RELATIONS AVEC L'ETRANGER	
150 Relations politiques	120 Relations politiques	Relations politiques	
151 Relations économiques	121 Relations économiques	Relations économiques	
152 Aide au développement	122 Aide au développement	Aide au développement	
1520 Coopération technique et aide financière	1220 Coopérations technique et aide financière	Autres	
1521 Participation au capital des banques régionales de développement	1221 Participation au capital des banques régionales de développement		
1522 Aide humanitaire et alimentaire	1222 Aide humanitaire et alimentaire		
1523 Mesures de politique économique et commerciale	1223 Mesures de politique économique et commerciale		
1524 Bourses	1224 Bourses ¹⁾		
1525 Autres contributions à des organisations multilatérales	1225 Autres contributions à des organisations multilatérales		
1529 Administration	1229 Administration		
153 Autres mesures d'assistance	129 Divers		

¹⁾ seulement pour les étudiants de pays en développement, les autres sous "Divers"

CONFEDERATION classification actuelle	CONFEDERATION classification révisée	CONCEPT GLOBAL STATISTIQUE FINANCIERE (sans classification détaillée)	MANUEL DE COMPTABILITE PUBLIQUE
20 Défense nationale 200 Défense nationale militaire 2000 Administration (non ventilable) 2001 Instruction Instruction de l'armée Instr.prémilit. et hors du service Constructions et installations 2002 Préparation matérielle à la guerre Acquisition de matériel de guerre Constructions et installations Entretien et exploitation 201 Défense nationale civile 2010 Protection civile 2011 Défense nationale économique 2012 Défense nationale psychologique	15 DEFENSE NATIONALE 150 Défense nationale militaire 1500 Commandement 1501 Instruction 1502 Infrastructure de combat 1503 Logistique 1504 Acquisition de matériel 151 Défense nationale civile 1510 Protection civile 1511 Défense nationale économique 1512 Défense nationale psychologique	DEFENSE NATIONALE Défense nationale militaire Défense nationale civile	
30 Enseignement et recherche 300 Ecoles primaires 3001 Ecoles prim. d'apprentissage 3002 Ecoles secondaires et de degré supérieur 3003 Ecoles suisses à l'étranger 3004 Ecoles de perfectionnement 301 Formation professionnelle 3010 Form. commerciale et artisanale 3012 Formation agricole et forestière 3019 Autres formations 302 Ecoles moyennes 3020 Progymnases et gymnases 3022 Technicums	20 FORMATION ET RECHERCHE FONDAMENTALE 201 Ecoles publiques 2015 Travaux manuels et enseignement ménager 2019 Dépenses non ventilables pour écoles publiques 203 Formation professionnelle 2030 Formation en agriculture et en syl-viculture 2031 Formation en Arts et métiers 2032 Formation commerciale 2033 Formation sociale et paramédicale 2039 Autres secteurs de formation professionnelle	ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE Jardins d'enfants Ecoles publiques Ecoles spécialisées Formation professionnelle Formation des instituteurs Ecoles de formation générale Formation professionnelle supérieure Etablissements universitaires Recherche Autres tâches d'enseignement	2 Enseignement et formation 20 Jardins d'enfants 21 Ecoles publiques 210 Ecoles primaires 211 Ecoles second., degré inférieur 212 Ecoles second., degré moyen 213 Ecoles second., degré supérieur 214 Ecoles de musique 215 Travaux manuels et enseignement ménager 219 Dépenses non ventilables pour écoles publiques 22 Ecoles spécialisées 23 Formation professionnelle 230 Formation en agriculture et en syl-viculture

CONFEDERATION classification actuelle	CONFEDERATION classification révisée	CONCEPT GLOBAL STATISTIQUE FINANCIERE (sans classification détaillée)	MANUEL DE COMPTABILITE PUBLIQUE
303 Etablissements universitaires 3030 Universités	205 Ecoles de formation générale 2050 Ecoles de maturité 2051 Autres écoles de formation générale		231 Formation en Arts et métiers 232 Formation commerciale 233 Form. sociale et paramédicale 239 Autre formation professionnelle 24 Formation des instituteurs 240 Cycle inférieur 241 Cycle supérieur
304 Autres secteurs de l'instruction 3040 Formation générales	206 Formation professionnelle supérieure 2060 Ecoles d'ingénieurs 2061 Ecoles de sciences économiques 2063 Ecoles d'ingénieurs agricoles		25 Ecoles de formation générale 250 Ecoles de maturité 259 Autres écoles de form. générale
305 Recherche fondamentale 3050 Recherche fondamentale	207 Etablissements universitaires 2070 Ecoles polytechniques fédérales 2071 Universités cantonales		26 Form. professionnelle supérieure 260 Ecoles d'ingénieurs 261 Ecoles de sciences économiques 262 Technicums agricoles
306 Recherche appliquée 3060 Environnement physique 3061 Santé et autres prestations soc. 3062 Transports et communications 3063 Energie 3064 Agriculture et sylviculture 3065 Industrie, artisanat, et commerce 3069 Divers	208 Recherche fondamentale 209 Autres tâches d'enseignement		27 Etablissements universitaires et recherche 270 Ecoles polytechniques fédérales 271 Universités 272 Recherche fondamentale 273 Recherche appliquée
307 Administration, congrès et divers 3070 Administration, congrès et divers			29 Autres tâches d'enseignement 290 Administration 291 Orientation professionnelle 292 Formation des adultes
35 Culture, loisir et sport	30 CULTURE ET LOISIRS	CULTURE ET LOISIRS	3 Culture et loisirs
3500 Bibliothèques 3501 Musées 3502 Protection de la nature et de patrimoine 3503 Loisirs, sports 3509 Autres secteurs	300 Encouragement à la culture 3000 Bibliothèques 3001 Musées 3002 Théâtres, concerts 3009 Autres tâches culturelles	Encouragement de la culture Entretien des monuments et protection des sites Mass media Parcs publics et chemins pédestres Sports Autres loisirs Eglises	30 Encouragement à la culture 300 Bibliothèques 301 Musées 302 Théâtres, concerts 309 Autres tâches culturelles

CONFÉDÉRATION classification actuelle	CONFÉDÉRATION classification révisée	CONCEPT GLOBAL STATISTIQUE FINANCIÈRE (sans classification détaillée)	MANUEL DE COMPTABILITÉ PUBLIQUE
	301 Entretien des monuments historiques et protection de la nature et du paysage		31 Entretien des monuments et protec- tion des sites
	302 Mass media		32 Mass media
	303 Parcs publics et chemins pédestres		33 Parcs publics et chemins pédestres
	304 Sports		34 Sports
	305 Autres loisirs		35 Autres loisirs
	306 Eglises		39 Eglises
40 Santé	40 SANTE	SANTE	4 Santé
400 Services généraux	400 Hôpitaux	Hôpitaux	40 Hôpitaux
4000 Services généraux	401 Homes médicalisés	Homes médicalisés	41 Homes médicalisés
		Cliniques psychiatriques	42 Cliniques psychiatriques
401 Etablissements hospitaliers		Soins ambulatoires	44 Soins ambulatoires
4010 Hôpitaux	405 Prophylaxie, lutte contre les mala- dies	Prophylaxie, lutte contre les mala- dies	45 Prophylaxie, lutte contre les ma- ladies
	4050 Abus d'alcool et de drogues	Service médical des écoles	450 Lutte contre les drogues
	4059 Autres maladies	Contrôle des denrées alimentaires	459 Lutte contre les autres maladies
	407 Contrôle des denrées alimentaires	Autres dépenses de santé	46 Service médical des écoles
	409 Autres dépenses de santé		47 Contrôle des denrées alimentaires
			49 Autres dépenses de santé

CONFEDERATION classification actuelle	CONFEDERATION classification révisée	CONCEPT GLOBAL STATISTIQUE FINANCIERE (sans classification détaillée)	MANUEL DE COMPTABILITE PUBLIQUE
45 Protection de l'environnement 4500 Approvisionnement en eau 4510 Protection des eaux, canalisations 4590 Mesures d'hygiène diverses			
50 Prévoyance sociale 500 Assurances sociales 5000 Assurance-vieillesse et survivants 5001 Assurance-invalidité 5002 Allocations aux militaires pour perte de gain 5003 Assurance militaire 5004 Assurance-maladie et accidents 5005 Assurance-chômage 501 Assistance sociale 5010 Aide aux indigents 5012 Aide à la vieillesse 5014 Maladie et invalidité 5019 Autres secteurs de l'assistance sociale 502 Encouragement à la construction de logements 5020 Encouragement à la construction de logements 509 Autres institutions de prévoyance sociale 5090 Suisses de l'étranger 5091 Protection des salariés 5099 Divers	50 PREVOYANCE SOCIALE 500 Assurance-vieillesse et survivants 501 Assurance-invalidité 502 Assurance-maladie 503 Autres assurances sociales 5030 Prestations complémentaires AVS 5031 Prestations complémentaires AI 5032 Assurance-accidents 5033 Assurance militaire 506 Encouragement à la construction de logements 508 Assistance 5080 Assistance aux personnes âgées 5081 Aide aux indigents 5083 Aide aux Suisses de l'étranger 5084 Aide aux réfugiés en Suisse 5085 Services de placements 5089 Autres tâches d'assistance 509 Actions d'entraide en Suisse	PREVOYANCE SOCIALE Assurance-vieillesse et survivants Assurance-invalidité Assurance-maladie Autres assurances sociales Protection de la jeunesse Invalidité Encouragement à la construction de logements Homes pour personnes âgées Assistance Actions d'entraide en Suisse	5 Prévoyance sociale 50 Assurance-vieillesse et survivants 51 Assurance-invalidité 52 Assurance-maladie 53 Autres assurances sociales 530 Prestations complémentaires AVS 531 Prestations complémentaires AI 532 Assurance-chômage 533 Caisses de compensation pour allocations familiales 534 Assurance accidents 54 Protection de la jeunesse 55 Invalidité 56 Encouragement à la construction de logements 57 Homes pour personnes âgées 58 Assistance 580 Assistance aux personnes âgées 581 Aide aux indigents 582 Office du travail 583 Aide suisse à l'étranger 589 Autres tâches d'assistance 59 Actions d'entraide 590 Actions d'entraide dans le pays 591 Actions d'entraide à l'étranger

CONFEDERATION classification actuelle	CONFEDERATION classification révisée	CONCEPT GLOBAL STATISTIQUE FINANCIERE (sans classification détaillée)	MANUEL DE COMPTABILITE PUBLIQUE
60 Aménagement du territoire/politique régionale de développement 6000 Aménagement du territoire 6010 Politique régionale de développement 61 Communications et énergie 610 Routes 6100 Routes nationales 6101 Routes principales 6102 Routes cantonales 6104 Routes communales 6106 Silos à voitures 611 Transports publics 6110 Chemins de fer fédéraux 6111 Entreprises de transport concessionnées 613 Transports par eau 6130 Navigation générale 6131 Navigation sur le Rhin 6132 Navigation en haute mer 614 Transports aériens 6140 Trafic aérien 6141 Sécurité aérienne 616 Energie 6160 Electricité 6162 Conduites 6169 Autres	60 TRAFIC 600 Routes 6000 Routes nationales 6001 Routes principales 6002 Autres routes 6003 Séparation des courants de trafic 6004 Contributions au financement de mesures autres que techniques 6005 Parcs à autos 6006 Recherche en matière de routes 601 Transports publics 6010 Chemins de fer fédéraux 6011 Entr. de transp. concessionnaires 602 Navigation 6023 Navigation sur le Rhin 6024 Navigation en haute mer 6029 Autres formes de navigation 603 Navigation aérienne 6030 Aéroports 6031 Sécurité aérienne 6039 Navigation aérienne, autres 608 Communications 609 Autres tâches relatives au trafic	TRAFIC Routes nationales Routes cantonales Routes communales Routes privées Chemins de fer fédéraux Trafic régional Navigation lacustre et fluviale Navigation aérienne Communications Autres tâches relatives au trafic	6 Trafic 60 Routes nationales 61 Routes cantonales 62 Routes communales 620 Réseau des routes communales 621 Parkings 63 Routes privées 64 Chemins de fer fédéraux 65 Trafic régional 650 Chemins de fer privés 651 Entreprises de trafic local 652 Transport en montagne 66 Navigation lacustre et fluviale 660 Navigation intérieure 661 Navigation sur le Rhin 67 Navigation aérienne 670 Places d'aviation 671 Sécurité aérienne 679 Navigation aérienne, autres 68 Communications 69 Autres tâches relatives au trafic

CONFEDERATION classification actuelle	CONFEDERATION classification révisée	CONCEPT GLOBAL STATISTIQUE FINANCIERE (sans classification détaillée)	MANUEL DE COMPTABILITE PUBLIQUE
617 Postes et télécommunications 6170 Postes et télécommunications 619 Divers 6190 Autres secteurs des transports et communications	70 PROTECTION ET AMENAGEMENT DE L'ENVIRONNEMENT 700 Approvisionnement en eau 701 Protection de l'environnement 7010 Protection des eaux 7011 Traitement des déchets 7012 Protection de l'air 7013 Lutte contre le bruit 7014 Incinération des dépouilles animales 7019 Autres mesures 705 Correction des eaux 706 Ouvrages paravalanches 707 Protection de la nature 709 Aménagement 7090 Aménagement du territoire 7091 Aide en matière d'investissements dans les régions de montagne 7092 Mesures générales d'encouragement à la construction de logements	PROTECTION ET AMENAGEMENT DE L'ENVIRONNEMENT Approvisionnement en eau Protection des eaux Traitement des déchets Abattoirs Cimetières et crématoires Correction des eaux Lutte contre les avalanches Protection de la nature Protection de l'environnement, autres Aménagement	7 Protection et aménagement de l'environnement 70 Approvisionnement en eau 71 Protection des eaux 72 Traitement des déchets 73 Abattoirs 74 Cimetières et crématoires 75 Correction des eaux 76 Lutte contre les avalanches 77 Protection de la nature 78 Protection de l'environnement, autres 780 Toilettes publiques 781 Incinération des dépouilles animales 789 Lutte contre la pollution, autres 79 Aménagement 790 Aménagement du territoire 791 Plans de développement 792 Constructions de logements

CONFEDERATION classification actuelle	CONFEDERATION classification révisée	CONCEPT GLOBAL STATISTIQUE FINANCIERE (sans classification détaillée)	MANUEL DE COMPTABILITE PUBLIQUE
70 Agriculture et alimentation	80 Agriculture et alimentation	ECONOMIE PUBLIQUE	8 Economie publique
700 Administration (non ventilables)	800 Administration	Agriculture	80 Agriculture
701 Mesures techniques	801 Recherche et vulgarisation	Sylviculture	800 Administration
7010 Amél. de l'exploitation et du sol	8010 Recherche agronomique	Chasse et pêche	801 Amélioration de l'exploitation
7011 Bétail	8011 Vulgarisation	Tourisme	802 Cheptel
7012 Prod. végét. et arboric. fruitière		Industrie, artisanat et commerce	803 Lutte contre les épizooties
7013 Culture des céréales panifiables	802 Amél. des bases de la production	Banques	804 Production végétale
7015 Conseil d'exploitation	8020 Amél. de l'exploitation et du sol	Energie	805 Mesures économiques en faveur de l'élevage
7016 Lutte contre les épizooties	8021 Cheptel	Autres exploitations artisanales	806 Mesures économiques en faveur des cultures
702 Mesures économiques	8022 Lutte contre les épizooties		807 Versements compensatoires
7020 Bétail	8023 Production végétale		808 Mesures sociales
Lait et produits laitiers	803 Garantie de prix et de l'écoulement		81 Sylviculture
Autres mesures	8030 Economie animale		810 Sylviculture en général
7021 Prod. végét. et arboric. fruitière	. Economie laitière		811 Forêts cantonales
7022 Culture des céréales panifiables	. Autres mesures		812 Forêts communales
7023 Culture des céréales fourragères	8031 Production végétale		82 Chasse et pêche
	. Culture des champs		83 Tourisme
703 Mesures sociales	. Cultures maraîchères, arboriculture et viticulture		84 Industrie, artisanat et commerce
			85 Banques
71 Sylviculture, chasse, pêche	804 Paiements directs et mesures sociales		86 Energie
7100 Sylviculture en général	8040 Paiements directs		860 Electricité
7104 Chasse, pêche	8050 Mesures sociales		861 Gaz
			862 Chauffage à distance
			869 Autres énergies
72 Corrections de cours d'eau et ouvrages paravalanches	85 AUTRES SECTEURS D'ECONOMIE PUBLIQUE		87 Autres exploitations artisanales
7200 Corrections de cours d'eau	850 Sylviculture		
	8500 Sylviculture		
	851 Chasse et pêche		
	852 Tourisme		

CONFEDERATION classification actuelle	CONFEDERATION classification révisée	CONCEPT GLOBAL STATISTIQUE FINANCIERE (sans classification détaillée)	MANUEL DE COMPTABILITE PUBLIQUE
7201 Ouvrages paravalanches	853 Industrie, artisanat et commerce		
	854 Energie		
75 Industrie, artisanat et commerce	8540 Administration		
	8541 Electricité		
7500 Tourisme	8542 Gaz		
7509 Autres secteurs	8543 Chauffage à distance		
	8544 Recherche en énergie		
	8549 Autres énergies		
	855 Autres exploitations artisanales		
80 Dépenses du service financier	90 FINANCES ET IMPOTS	FINANCES ET IMPOTS	9 Finances et impôts
800 Frais de capitaux	900 Recettes fiscales, régales et concessions	Impôts	90 Impôts
8000 Intérêts débiteurs	9000 Recettes fiscales	Conventions fiscales	91 Conventions fiscales
8001 Frais d'émission	9001 Régales et concessions	Péréquation financière	92 Péréquation financière
802 Parts cantonales	901 Conventions fiscales	Quotes-parts aux recettes	921 Canton - Communes
8020 Parts des cantons aux recettes fédérales	902 Péréquation financière	Gérance de la fortune et des dettes	922 Communes - Canton
805 Conventions fiscales avec l'étranger	903 Quotes-parts aux recettes	Postes non ventilables	93 Quotes-parts aux recettes
	9030 Parts des cantons aux recettes de la Confédération		930 Parts des cantons aux recettes de la Confédération
	9034 Parts de la Confédération aux taxes cantonales		931 Parts des communes aux impôts cantonaux
	904 Gérance de la fortune et des dettes		932 Parts des communes aux régales et patentes
	9040 Intérêts		933 Parts des communes aux émoluments et droits cantonaux
	9041 Frais d'émission		934 Parts de la Confédération aux taxes cantonales
	990 Divers		94 Gérance de la fortune et des dettes
			940 Intérêts
			941 Frais d'émission
			942 Immeubles, patrimoine financier
			943 Domaines
			99 Postes non ventilables

BUDGET DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA PRODUCTION D'ARMEMENTS

Exemple de présentation et table des matières du supplément OFPA du budget de la Confédération suisse

Les chiffres donnés ci-après ne servent que d'illustration; les proportions et les ordres de grandeur sont cependant en rapport avec des chiffres réels obtenus dans les années passées. Mais il ne s'agit pas ici d'éléments de planification authentiques.

1. L'Office fédéral de la production d'armements et sa gestion comptable

- 1.1 Brève description de l'OFPA
- 1.2 La politique d'entreprise à long terme
- 1.3 La gestion comptable

2. Budget 1991

- 2.1 Tableau, résumé
- 2.2 Compte prévisionnel de profits et pertes

	Produit / Charges (en mio. de fr.)	Compte 1989	Budget 1990	Budget 1991
1	Commandes directes de la Confédération	789	821	899
2	Commandes indirectes de la Confédération	38	40	48
3	Commandes privées	73	76	81
4	Autres produits d'exploitation (p.ex. droits de licences)	5	8	10
5	Chiffre d'affaires facturé (lignes 1+2+3+4)	905	945	1038
6	Variations des stocks de produits finis et semi-finis (+/-)	-17	22	20
7	Production pour usage propre comptabilisée à l'actif	10	8	11
8	Produit d'exploitation (lignes 5+6+7)	898	975	1069
9	Dépenses pour le personnel	358	366	375
10	Dépenses pour matières premières, produits semi-finis et fournitures	275	298	313
11	Autres frais externes d'exploitation	212	259	271
12	Frais financiers	-	-	22
13	Amortissements ordinaires	37	39	44
14	Charges d'exploitation (lignes 9+10+11+12+13)	882	962	1025
15	Produit d'exploitation (lignes 8 ./ 14)	16	13	44
16	Amortissements extraordinaires, différences d'évaluation et provisions	14	13	15
17	Bénéfice net/perte nette (lignes 15 ./ 16)	2	0	29

(ci-après brèves remarques)

2.3 Budget du personnel

	Charges / Effectif	Compte 1989	Budget 1990	Budget 1991
1	Traitements et salaires (en mio. de fr.)	280	286	297
2	Prestations sociales	41	42	43
3	Autres dépenses pour le personnel	32	33	33
4	Dépenses pour personnel externe	5	5	2
5	Dépenses pour le personnel total	358	366	375
6	Effectif (moyenne annuelle fonctionnaires et employés) (nombre de postes)	4892	4900	4935

(ci-après brèves remarques

2.4 Budget d'investissement

	Projets d'investissement (en mio. de fr.)	Crédits d'engagement		Paie ments	
		déjà autorisés	encore à autoriser	Estimation à court terme 1990	Budget 1991
1	Crédits collectifs pour projets de 8 mio. de fr. au max. - Investissements immobiliers - Investissements mobiliers - Projets T.E.D.	24 69 29	23 32 21	18 30 12	21 31 19
2	Crédits d'ouvrage par projet pour projets dépassant 8 mio. de fr. - projets antérieurement autorisés - nouveau projet: Fabrique fédérale d'avions, gestion de matériel	449 -	- 18	76 -	59 ?
3	Crédits supplémentaires	-	-	3	-
4	Total des investissements	571	94	139	131

(ci-après brèves remarques et description des différents projets d'investissement pour lesquels des crédits spécifiques de plus de 8 millions de francs ont été demandés dans le cadre du budget.)

3. Planification 1991 - 1995

3.1 Tableau, résumé

3.2 Plan d'investissement

Projets d'investissements (en mio. de fr.)	Crédits d'engagement	faits en 89	Estima-tion à court terme 90	Paiements				
				Planification				
				91	92	93	94	95
<u>Crédits collectifs</u> pour projets de 8 mio. de fr. autorisés antérieurement demandés dans le cadre du budget 1991 projetés	122 76	42	63	15 56	1 18 47	2 53	50	55
<u>Crédits d'ouvrage par projet</u> pour projets de plus de 8 mio. de fr. autorisés antérieurement demandés dans le cadre du budget 1991 <u>Sont prévus:</u> - projet A - projet B - projet C - projet D - projet E	449 18 62 ca. 20 12 - 15 ca. 30 ?	58	76	59 1	45 9 5 1 5	40 7 24 5 9	30 1 15 4 1	25 4 15 4 3 2
<u>Total des investissements</u>	-	100	139	131	131	140	101	104

(ci-après brèves remarques)

3.3 Plan financier

Flux des capitaux (en mio. de fr.)		Montants réels 1989	Estimation à court terme 1990	Planification 1991	Planification			
					92	93	94	95
Provenance des fonds								
1	Apport. du mobilier et de l'immobilier	43	45	50	61	63	66	69
2	Bénéfice net / perte nette (-)	2	0	29	24	33	28	42
3	Bénéfice versé à la Confédération (-)	- 1	- 2	- 9	- 8	- 11	- 9	- 14
4	Autofinancement total	44	43	70	77	85	85	97
5	Diminution du fonds de roulement net		70	37		10		
6	Provenance des fonds, total	44	65	140	114	85	95	97
Utilisation des fonds								
7	Constructions immobilières	62	72	54	38	37	35	40
8	Achat de mobilier et de machines	38	67	77	93	103	66	64
9	Total des nouveaux investissements	100	139	131	131	140	101	104
10	Augmentation du fonds de roulement net	22				35		10
11	Utilisation des fonds, total	122	139	131	131	175	101	114
12	Augmentation/Diminution (-) du crédit d'exploitation (lignes 11 - 7, 6)	78	74	-9	17	90	6	17
Situation des capitaux arrêtée au 31 décembre de l'année								
		89	90	91	92	93	94	95
13	Capital propre	-	-	600	600	600	600	600
14	Réserve	10	10	30	46	68	87	115
15	Crédit d'exploitation (soumis à l'intérêt à partir du 1.1.1991)	892	966	357	374	464	470	487

(ci-après brèves remarques)

Loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC)

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffres 1, 2 et 10, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 24 août 1988¹⁾,
arrête:

Section 1: Champ d'application et principes

Article premier Champ d'application

¹ Les dispositions de la présente loi sont applicables à l'établissement et à l'exécution du budget de la Confédération suisse et de ses entreprises et établissements sans personnalité juridique, à l'approbation du compte d'Etat, ainsi qu'à la gestion financière.

² A l'exception des articles 2 et 3 de la présente loi, les finances des Chemins de fer fédéraux et de l'Entreprise des PTT sont régies par des dispositions particulières. Pour le domaine des EPF, le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations par voie d'ordonnance.

Art. 2 Principes régissant la gestion financière

¹ L'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et l'administration règlent la gestion financière de la Confédération en s'inspirant des principes de la légalité, de l'urgence et de l'emploi efficace et ménager des fonds.

² Ils s'emploient à amortir le découvert du bilan et à assurer à long terme l'équilibre budgétaire.

³ Ils se conforment ce faisant aux impératifs d'une politique financière de conjoncture et de croissance.

Art. 3 Principes régissant la tenue des comptes

Les comptes sont établis selon les principes de l'universalité, de l'unité, du produit brut, de la spécialité et de l'annualité.

¹⁾ FF 1988 III 793

Section 2: Structure du compte d'Etat et du budget

Art. 4 Articulation

Les comptes de la Confédération suisse comportent:

- a. Le compte administratif, qui comprend le compte financier et le compte de résultats;
- b. Le compte capital et le bilan;
- c. Les comptes des entreprises et établissements sans personnalité juridique.

Art. 5 Contenu du compte financier

¹ Le compte financier comprend les dépenses et les recettes ainsi que l'excédent de dépenses ou de recettes de l'exercice.

² Les dépenses sont des paiements à des tiers, qui

- a. Grèvent la fortune;
- b. Servent à créer des actifs affectés directement à des buts administratifs (immobilisations).

³ Les recettes sont des paiements de tiers, qui

- a. Augmentent la fortune;
- b. Sont effectués comme dédommagement pour l'aliénation d'immobilisations.

⁴ Les prestations de l'employeur à la Caisse d'assurance et la rémunération des fonds de trésorerie sont enregistrés comme dépenses au compte financier et comme recettes à la Caisse d'assurance. Le résultat des opérations entre la Caisse d'assurance et la Confédération, les entreprises et institutions affiliées ou les assurés, est inscrit au compte financier et porté au crédit ou au débit du compte particulier de la Caisse d'assurance.

Art. 6 Contenu du compte de résultats

¹ Le compte de résultats détermine l'excédent de revenus ou de charges de l'exercice. Se fondant sur le solde du compte financier, il comprend la totalité des charges et revenus comptables.

² Les charges et revenus totaux de l'exercice sont en outre classés par catégories.

Art. 7 Contenu du compte capital

¹ Le compte capital comprend l'ensemble des actifs et des engagements ainsi que le capital propre ou le découvert du bilan.

² La clôture annuelle du compte capital (bilan) renseigne sur l'état de l'actif et du passif à la fin de l'exercice.

Art. 8 Comptes des entreprises et établissements sans personnalité juridique
Ces comptes sont présentés avec le compte administratif et le compte capital de la Confédération suisse.

Section 3: Budget

Art. 9 Compétence

L'Assemblée fédérale établit le budget annuel sur la base d'un projet que lui soumet le Conseil fédéral.

Art. 10 Dépenses et recettes

¹ Le budget du compte financier comprend les dépenses autorisées (crédits de paiement) et les recettes estimées pour l'exercice budgétaire; les dépenses et les recettes sont classées par office et suivant leur genre.

² Les dépenses et les recettes sont inscrites au budget à leur montant total pour l'exercice au cours duquel elles échoient; leur compensation mutuelle est interdite.

³ Le paiement de prestations entre offices est en règle générale interdit. Les exceptions seront mentionnées séparément dans le budget.

Art. 11 Evaluation des crédits de paiement

¹ Les crédits de paiement sont évalués sur la base d'un calcul rigoureux des besoins financiers probables.

² Lorsque, au moment de l'établissement du budget, une dépense probable ne repose pas encore sur une disposition légale, le crédit de paiement est ouvert sous réserve de l'entrée en vigueur de celle-ci et il reste bloqué dans l'intervalle.

³ Lorsqu'une mesure s'étend sur plusieurs années, le total de la dépense est indiqué dans l'exposé des motifs relatif au crédit demandé.

Art. 12 Suppléments ordinaires

¹ Un crédit supplémentaire est demandé lorsqu'une dépense pour laquelle le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas doit être faite au cours de l'exercice. Le Conseil fédéral soumet périodiquement les demandes de crédits supplémentaires à l'Assemblée fédérale.

² Lorsqu'il s'agit de poursuivre ou d'achever des ouvrages, des travaux ou des mesures pour lesquelles le crédit de paiement a été ouvert l'année précédente, mais n'est pas entièrement utilisé, les Chambres peuvent reporter le solde de crédit sur l'exercice en cours.

³ Les parts de tiers à des recettes n'exigent pas de crédits supplémentaires.

Art. 13 Suppléments urgents

¹ Le Conseil fédéral peut décider une dépense avant l'ouverture du crédit supplémentaire par l'Assemblée fédérale lorsque la dépense ne peut être ajour-

née et que le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas. Lorsque c'est possible, il requiert au préalable l'assentiment de la Délégation parlementaire des finances.

² Le Conseil fédéral soumet les dépenses urgentes à l'approbation de l'Assemblée fédérale avec le prochain supplément du budget ou, s'il est trop tard, avec le compte d'Etat.

Art. 14 Provisions

Des provisions sont constituées et maintenues pour couvrir des pertes auxquelles on doit s'attendre ou des risques particuliers, en tant que l'exige la sincérité du compte.

Art. 15 Financements spéciaux

¹ Il y a financement spécial lorsque des fonds sont affectés à la réalisation d'une tâche précise. Un tel financement requiert une base légale.

² Les dépenses qui ne servent pas à acquérir des actifs ne peuvent être capitalisées que si elles doivent être couvertes au moyen de recettes affectées.

Art. 16 Augmentation et diminution des immobilisations

L'augmentation des actifs affectés directement à des buts administratifs (immobilisations) est inscrite au prix de revient, et la diminution à la valeur comptable.

Art. 17 Amortissements

¹ Les biens d'investissement sont amortis compte tenu de leur nature, de leur durée d'utilisation et de la possibilité de les réaliser.

² Les prêts et les participations sont en règle générale évalués selon des principes commerciaux.

³ Le capital de base et le capital de dotation des entreprises et établissements de la Confédération ne sont pas amortis.

⁴ Les amortissements sont sans effet sur l'existence et le montant des prétentions de l'Etat envers des tiers.

Section 4: Compte d'Etat

Art. 18 Compétence

¹ Le Conseil fédéral soumet annuellement le compte d'Etat à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

² Les dispositions budgétaires sont applicables par analogie au compte d'Etat.

Art. 19 Dépenses et recettes

¹ Le Conseil fédéral fixe jusqu'à quel moment des dépenses et des recettes de l'année écoulée peuvent être inscrites dans l'ancien compte.

² Le remboursement de dépenses faites durant l'exercice en cours doit être imputé sur le crédit de paiement; celui qui concerne des dépenses d'un exercice antérieur est mis en compte séparément. Le remboursement de recettes doit être comptabilisé au débit de l'article de recettes.

Art. 20 Justification séparée

Dans la mesure où ils n'étaient pas prévus au budget, les amortissements ainsi que les versements à des provisions et les financements spéciaux seront justifiés séparément, en même temps que les dépassements de crédits.

Art. 21 Fonds spéciaux

¹ Les fonds spéciaux sont des fonds attribués à la Confédération par des tiers qui les ont grevés de charges.

² Le Conseil fédéral en règle la gestion en tenant compte de ces charges.

³ Les dépenses et les recettes ne sont pas comptabilisées dans le compte financier.

Section 5: Planification financière

Art. 22 Définition et matière

¹ Le Conseil fédéral établit une planification financière pluriannuelle.

² Après le début de chaque législature, il soumet simultanément à l'Assemblée fédérale, pour qu'elle en prenne acte, le plan financier de la législature et le rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale.

³ Le plan financier de la législature porte estimation des besoins financiers à satisfaire durant chaque législature en se fondant sur l'ordre de priorité établi par les Grandes lignes de la politique gouvernementale et indique les moyens de couvrir les dépenses. Il est tenu compte de la mesure dans laquelle les tâches ont déjà été accomplies ainsi que des impératifs de la politique conjoncturelle et de la politique de croissance.

⁴ Chaque année, en règle générale en même temps que le budget, le Conseil fédéral soumet le plan financier à l'Assemblée fédérale pour qu'elle en prenne acte. Il renseigne sur l'exécution du plan financier de la législature et sur les adaptations qu'il est nécessaire d'y apporter. Pour la période durant laquelle le plan financier ne peut se fonder sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale, il indiquera l'évolution probable des finances fédérales.

Art. 23 Coordination avec les cantons et les communes

¹ Le Conseil fédéral s'emploie à coordonner la planification financière de la Confédération, des cantons et des communes.

² Il peut subordonner l'octroi de subventions d'infrastructure à la présentation par les cantons intéressés d'un plan d'aménagement pluriannuel. Il fixe ce faisant l'ordre d'urgence en tenant compte notamment des impératifs de la politique de conjoncture et de croissance.

Section 6: Crédits d'engagement et plafond de dépenses**Art. 24** Crédit d'engagement

¹ Un crédit d'engagement est requis lorsqu'il est prévu de contracter des engagements financiers allant au-delà de l'exercice budgétaire.

² Le crédit d'engagement fixe le montant jusqu'à concurrence duquel le Conseil fédéral peut contracter des engagements financiers.

³ La durée du crédit d'engagement n'est limitée que si l'arrêté ouvrant le crédit le prévoit.

⁴ Des crédits d'engagement sont requis notamment pour:

- a. Des mesures dont seuls le but et les besoins financiers sont connus;
- b. Des projets de construction et des achats d'immeubles;
- c. Des programmes de développement et d'acquisition;
- d. L'octroi de subventions qui ne seront versées qu'au cours d'exercices ultérieurs;
- e. L'octroi de cautions ou d'autres garanties.

⁵ Les besoins financiers annuels consécutifs aux engagements doivent être inscrits au budget financier.

Art. 25 Evaluation des crédits d'engagement

¹ Les crédits d'engagement sont évalués sur la base de devis établis avec soin et selon les règles.

² L'office qui est chargé de préparer la demande de crédit répond de son évaluation. Lorsque la dépense ne peut être calculée avec exactitude, la demande de crédit doit le mentionner et indiquer les bases de calcul et les causes d'incertitude; en cas de nécessité, des réserves appropriées seront prévues et indiquées expressément.

³ Au besoin, des crédits d'étude doivent être demandés préalablement pour déterminer l'ampleur et le coût de projets complexes.

Art. 26 Autorisation de crédits d'engagement

¹ Par arrêté fédéral de portée générale non soumis au référendum, l'Assemblée fédérale détermine dans quels cas les demandes de crédits d'engagement doivent lui être soumises par message spécial.

² Le Conseil fédéral peut présenter des demandes de crédit d'un grand intérêt politique à l'Assemblée fédérale avec un message spécial.

³ Dans les autres cas, les crédits d'engagement sont ouverts par les arrêtés sur le budget et ses suppléments.

Art. 27 Répartition de crédits d'engagement

Si un crédit d'engagement est destiné à un but défini d'une manière générale ou à plusieurs projets, le Conseil fédéral en règle la répartition, en tant que le crédit ouvert ne la détermine pas.

Art. 28 Contrôle des engagements

L'office tient pour chaque crédit un contrôle indiquant les engagements contractés et ceux qui devront l'être pour achever le projet.

Art. 29 Décompte des crédits d'engagement

¹ Le Conseil fédéral indique l'état des crédits d'engagement lors de la présentation du compte d'Etat.

² Les crédits d'engagement inutilisés sont périmés dès que le projet est réalisé.

³ L'Assemblée fédérale annule les crédits d'engagement inutilisés lorsque la réalisation du projet n'est plus judicieuse ou plus possible.

Art. 30 Crédits additionnels

¹ Un crédit additionnel doit être demandé sans délai s'il se révèle avant ou au cours de l'exécution d'un projet que le crédit d'engagement est insuffisant.

² Un crédit additionnel rendu nécessaire par le renchérissement peut être demandé après l'exécution du projet.

³ Si l'exécution d'un projet ne souffre aucun délai, le Conseil fédéral peut en autoriser la mise en chantier ou la poursuite avant que le crédit d'engagement ne soit ouvert. Lorsque c'est possible, il requiert au préalable l'assentiment de la Délégation parlementaire des finances.

Art. 31 Plafond de dépenses

¹ Le plafond de dépenses est le volume maximum de crédits de paiements que le Parlement affecte à certaines tâches au cours d'une période pluriannuelle.

² Des plafonds de dépenses peuvent être fixés lorsque les crédits sont alloués et payés la même année, qu'il existe une marge d'appréciation et qu'il est indiqué d'orienter les dépenses à long terme.

³ Le plafond de dépenses ne vaut pas autorisation de dépenses.

Section 7: Gestion financière

Art. 32 Offices

¹ Les offices répondent de l'emploi efficace et ménager des crédits qui leur sont ouverts et de l'utilisation judicieuse des actifs qui leur sont confiés.

² Les offices ne peuvent contracter des engagements ou faire des paiements que dans les limites des crédits qui leur sont ouverts. Les crédits doivent être utilisés conformément à leur destination et dans la limite de ce qui est strictement nécessaire.

³ Lorsqu'un office gère un crédit qui doit satisfaire les besoins de plusieurs offices, il s'assure du bien-fondé des demandes qui lui sont présentées. Au demeurant, l'office requérant répond d'une évaluation objective des besoins.

Art. 33 Département fédéral des finances

¹ Le Département fédéral des finances gère les finances de la Confédération et veille à en conserver la vue d'ensemble.

² Il prépare à l'intention du Conseil fédéral le budget et ses suppléments, ainsi que le compte d'Etat et le plan financier; il contrôle les demandes de crédits et les estimations de recettes.

³ Il examine à l'intention du Conseil fédéral tous les projets qui ont des répercussions financières, afin de déterminer s'ils sont conformes à une saine économie, si leur coût est supportable et s'ils s'accordent avec la politique de conjoncture.

⁴ Il examine à intervalles réguliers la nécessité et l'opportunité des dépenses périodiques.

Art. 34 Administration fédérale des finances

¹ L'Administration fédérale des finances assure, sous réserve de dispositions particulières, les services de caisse, de paiement et de comptabilité et gère les actifs et les passifs de la Confédération et des fonds spéciaux.

² L'Administration fédérale des finances gère la trésorerie centrale de la Confédération ainsi que celle des Chemins de fer fédéraux et de l'Entreprise des PTT. Elle veille à assurer en tout temps la solvabilité de la Confédération et de ses entreprises et établissements. Les prêts et les avances accordés aux entreprises et établissements fédéraux par la trésorerie centrale de la Confédération doivent être englobés dans la fortune financière.

³ Les fonds remis par les entreprises à l'Administration fédérale des finances ainsi que les prêts que celle-ci leur accorde portent intérêt aux conditions usuelles du marché.

⁴ Les ordonnances établies par les offices et contresignées par le Contrôle fédéral des finances constituent la base des écritures comptables relatives aux dépenses.

⁵ L'Administration fédérale des finances est habilitée à représenter la Confédération devant les tribunaux en vue de recouvrer des créances contestées ou de faire rejeter des prétentions pécuniaires non fondées. Elle peut renoncer au recouvrement s'il paraît voué à l'échec ou si le coût est disproportionné au montant litigieux.

Art. 35 Placement des capitaux disponibles

¹ Les capitaux qui excèdent les besoins de trésorerie sont placés de manière à offrir toute garantie et à porter intérêt aux conditions du marché. Le Conseil fédéral édicte des directives pour le placement de capitaux à l'étranger.

² L'acquisition d'immeubles ou la prise de participation à des entreprises à but lucratif n'est pas autorisée à des fins de placement.

³ La Banque nationale suisse garde et gère gratuitement les titres de la Confédération. Elle conseille l'Administration fédérale des finances en matière de placements.

Section 8:

Comptes des entreprises et établissements de la Confédération sans personnalité juridique

Art. 36 Principe

Les finances et la comptabilité des entreprises et établissements fédéraux sans personnalité juridique doivent être adaptées aux exigences de l'exploitation, mais les principes généraux (art. 2 et 3 de la loi) seront respectés. Les comptes doivent être aménagés de sorte que la situation patrimoniale, l'état de la dette et les créances ainsi que les résultats d'exploitation soient exposés de manière complète et fiable.

Art. 37 Office fédéral de la production d'armements

¹ La Confédération dote l'Office fédéral de la production d'armements d'un capital de base de 600 millions de francs non productif d'intérêts. L'Assemblée fédérale peut l'augmenter ou le réduire. La décision y relative est prise lors de l'approbation du budget et de ses suppléments.

² L'Office fédéral de la production d'armements verse une partie de son bénéfice net à la caisse fédérale.



³ Le Conseil fédéral édicte, en vertu de l'article 36, des dispositions concernant la part du bénéfice net à verser à la caisse fédérale, le budget, le compte et les autres documents de planification qui doivent lui être soumis.

Section 9: Dispositions finales

Art. 38 Exécution

¹ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en édicte les dispositions d'exécution.

² Il détermine notamment le plan comptable général et les principes comptables, les méthodes et taux d'amortissement et il définit les sous-catégories de crédits de paiement et d'engagement.

Art. 39 Abrogation du droit en vigueur

La loi fédérale du 18 décembre 1968¹⁾ sur les finances de la Confédération est abrogée.

Art. 40 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

32395

¹⁾ RO 1969 299, 1979 1318

Arrêté fédéral concernant les demandes de crédits d'ouvrage destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 26 de la loi du ...¹⁾ sur les finances de la Confédération;

vu le message du Conseil fédéral du 24 août 1988²⁾,

arrête:

Article premier

¹ Le Conseil fédéral est tenu de présenter aux chambres un message spécial à l'appui des demandes de crédits d'ouvrage destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions lorsque la dépense globale qui sera vraisemblablement à la charge de la Confédération excède 10 millions de francs par projet.

² Si la dépense globale n'excède pas 10 millions de francs, le crédit d'ouvrage peut être demandé, sans message spécial à l'appui, par la voie du budget et de ses suppléments. Cette procédure s'applique également aux projets qui doivent être tenus secrets dans l'intérêt de la défense nationale, ainsi qu'aux demandes de crédits destinés à des constructions de l'Office fédéral de la production d'armements.

Art. 2

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

Art. 3

L'arrêté fédéral du 14 mars 1972³⁾ concernant les demandes de crédits destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions est abrogé.

Art. 4

¹ Le présent arrêté est de portée générale; en vertu de l'article 26, 1^{er} alinéa, de la loi sur les finances de la Confédération, il n'est cependant pas soumis au référendum.

² Il entre en vigueur en même temps que la loi sur les finances de la Confédération.

¹⁾ RO ...

²⁾ FF 1988 III 793

³⁾ FF 1972 I 969

Message à l'appui d'une loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC) du 24 août 1988

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.058
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.11.1988
Date	
Data	
Seite	793-874
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 604

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.