

Comprendre et concevoir l'administration publique

Le modèle IDHEAP

Sous la direction de
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



13 Gestion des finances

Nils Soguel

13.1 Importance de la gestion des finances pour l'administration publique

S'affranchir de la contrainte financière : l'administration publique pourrait en rêver. Concevoir un budget, introduire des demandes budgétaires et craindre de se les voir refuser, effectuer un suivi budgétaire, tenir des comptes et les présenter : autant d'étapes qui rythment le temps des entités publiques et qui n'auraient plus lieu d'être.

La réalité est plus prosaïque. Par-delà les réformes en tous genres, la gestion des finances reste centrale. Elle concerne tous-tes les responsables. Elle touche tout l'éventail des prestations et des projets publics. De la disponibilité des ressources au budget dépend la capacité de salarier les ressources humaines, d'acquérir biens et services, ou encore de disposer d'une infrastructure. Finalement, présenter les comptes de l'année écoulée est un acte de redevabilité auquel l'administration publique doit se plier.

L'élaboration du budget et la présentation des comptes sont deux étapes clés au cours desquelles l'administration publique doit dialoguer avec ses parties prenantes (► 3 Parties prenantes), au premier rang desquelles les législatifs. Pour montrer l'importance de la gestion des finances du point de vue de la démocratie, on pourrait remonter à la Grande Charte de 1215. Excédés par les dépenses et les échecs militaires du roi Jean sans Terre, ses barons obtiennent alors que ce dernier soumette ses demandes fiscales au consentement du peuple. Plus près de nous, la Révolution française de 1789 ancre dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi [...] » (art. 14).

L'autorisation et le contrôle budgétaires sont ainsi devenus en principe l'apanage du peuple souverain, à travers ses représentant-es au sein des législatifs. Ils sont à la croisée de la saine gestion des affaires publiques, de la législation relative aux finances, de la technique comptable, des jeux politiques et du contrôle du législatif sur l'activité gouvernementale. Un paradoxe s'est toutefois installé : les parlements

revendiquent ces prérogatives budgétaires, mais ne sont guère capables de les assumer et d'imprimer leur volonté dans les budgets. Les montants en jeu sont, il est vrai, de plus en plus importants. On parle en millions, en milliards. Les arbitrages entre différents domaines de dépenses ou de recettes sont toujours plus délicats à réaliser. Le budget apparaît de plus en plus comme une structure complexe et globale dont on ne peut modifier les éléments sans mettre en péril l'ensemble.

Dans ce contexte, les unités administratives bénéficient d'une capacité d'intervention importante dans la gestion des finances. Mais elles doivent observer différentes règles. Nous allons aborder ici les règles les plus importantes en mettant l'accent sur celles qui concernent spécifiquement la gestion financière opérationnelle³³.

13.2 Points clés de la gestion des finances

13.2.1 Cadre légal

À l'instar de la Confédération, chaque canton possède des prescriptions légales qui encadrent sa gestion financière. Il en va de même s'agissant de la gestion financière des communes et, le cas échéant, d'autres entités publiques³⁴. Ces prescriptions figurent dans la Constitution – fédérale ou cantonale –, dans la loi sur les finances ou encore dans la loi sur les communes, ainsi que dans leur législation subordonnée.

Plus spécifiquement, la Constitution – qu'elle soit fédérale ou cantonale – fixe les compétences des diverses autorités (législatif, exécutif). Elle fixe les conditions des prélèvements fiscaux (constitutionnalité, légalité) et énumère les sources de financement mobilisables. Elle prévoit aussi les actes fondamentaux de la gestion des finances, dont la planification financière et le budget. Ce que l'on qualifie de droit des crédits, c'est-à-dire les dispositions légales en matière d'autorisation de dépenses, s'y trouve également (Lienhard *et al.* 2017 : 152-170).

La loi sur les finances doit permettre aux entités relevant de son champ d'application de gérer leurs finances conformément aux dispositions constitutionnelles³⁵. Typiquement, elle détaille les principes de gestion financière (voir ci-après), le contenu du plan financier, du budget et des comptes. Elle règle également le calendrier du processus budgétaire, les types de crédit à solliciter par l'exécutif. Les attributions financières du législatif, de l'exécutif, du département (ou dicastère) chargé des finances et des diverses unités administratives y sont en outre stipulées.

33 Voir Soguel (2020), pour les aspects stratégiques et globaux à l'échelon de l'ensemble de l'entité, qu'il s'agisse de la Confédération, d'un canton ou d'une commune.

34 Par exemple, dans le canton de Berne, les prescriptions légales s'appliquent à toutes les collectivités de droit public au sens de la loi sur les communes, telles que les communes politiques, les communes bourgeoises, les paroisses, les syndicats de communes ou encore les conférences régionales.

35 Pour ce qui est des communes, c'est la loi (cantonale) sur les communes qui, dans la plupart des cantons, fixe les modalités applicables à cet échelon institutionnel.

Les attributions financières des unités administratives – département, service ou encore dicastère – sont généralement les suivantes :

- préparer leurs demandes de crédit avant de les transmettre ;
- s'assurer qu'elles disposent de crédits suffisants avant d'engager une dépense ;
- faire un usage parcimonieux, efficient et efficace des ressources mises à leur disposition, notamment des ressources financières ;
- tenir de manière conforme leurs comptes et leurs inventaires ;
- facturer les prestations fournies, conformément aux dispositions légales.

13.2.2 Principes de gestion financière

Les unités administratives doivent respecter divers principes en gérant leurs finances³⁶. Nous mentionnons dans le tableau 13.1 les principes les plus courants et qui ont un impact direct sur les unités. Certains concernent l'élaboration du budget, d'autres la présentation des comptes.

Principes de budgétisation	
Universalité	Chaque dépense et chaque recette, qu'elle concerne le fonctionnement ou l'investissement, figure dans le document budgétaire, puis dans les comptes. Aucune dépense ou recette n'est omise ou éludée.
Unité	L'ensemble des dépenses et des recettes de l'entité figure dans un document physique ou électronique unique soumis à l'approbation du législatif dans le cadre du même débat. Pour les unités, cela implique de se soumettre à un calendrier de préparation budgétaire strict. En vertu de ce principe, des comptes consolidés devraient également être établis afin de donner une vue d'ensemble incluant les entités tierces contrôlées par l'entité concernée (pour une collectivité publique, cela inclut en particulier les établissements autonomes de droit public).
Prudence	Les charges sont considérées dans le budget et dans les comptes dès que ces éléments sont envisageables et probables. En revanche, les revenus ne sont considérés qu'à partir du moment où ils sont certains.
Spécialité qualitative	Le montant porté au budget n'est utilisable que pour l'objet prévu ou pour l'objectif prévu. Par conséquent, les montants portés au budget doivent être décomposés en fonction des différents objets et des différentes natures (voir ci-après les catégories comptables).
Spécialité quantitative	L'autorisation de dépenser est donnée jusqu'à concurrence du plafond fixé par le montant budgétisé. Ce dernier ne peut être dépassé sans nouvelle autorisation préalable.
Spécialité temporelle	L'autorisation de dépenser ne vaut que pour l'année de référence et pas au-delà, soit au cours de la période allant du 1 ^{er} janvier au 31 décembre.
Annualité	Chaque année, un budget doit être sollicité et voté. Chaque année, des comptes doivent être présentés.

36 Cette phrase pourrait être rédigée au conditionnel. En effet, des libertés sont régulièrement prises lorsqu'il s'agit de les appliquer. Voir notamment Soguel (2020 : chapitre 8) au sujet de la tactique politique en matière de présentation des comptes.

Principes de présentation des comptes	
Produit brut	Il n'est pas autorisé de contracter les recettes et les dépenses pour ne présenter qu'un chiffre net. Chaque recette, chaque dépense doit être enregistrée et présentée séparément.
Comptabilité d'exercice	Une charge doit être présentée dans la période pour laquelle elle est due et non lorsqu'elle est payée. Un revenu est présenté dès le moment où l'entité peut économiquement y prétendre, par exemple lorsqu'il est facturé, et non lorsqu'il est encaissé. Cela implique par exemple de constituer des provisions ou d'enregistrer des opérations transitoires.
Importance	Toute information susceptible d'influencer le jugement ou la décision est importante. Elle doit figurer dans les états financiers.
Clarté	L'information doit être présentée de manière à être facile d'accès et compréhensible.
Fiabilité	L'information doit refléter précisément, fidèlement et sincèrement la réalité des faits.
Permanence	Pour garantir la comparabilité des chiffres à travers le temps, les méthodes de préparation des méthodes et de présentation de l'information doivent être appliquées avec constance.

Tableau 13.1 Quelques principes de budgétisation et de présentation de comptes.

13.2.3 Processus financier

Quelle que soit l'entité considérée, le processus financier comprend trois étapes majeures : la procédure budgétaire, l'exécution du budget, ainsi que la préparation et la présentation des comptes.

Procédure budgétaire

La procédure budgétaire comprend cinq phases, comme le montre la figure 13.1. Son calendrier est contraint par la nécessité pour l'exécutif de transmettre son projet de budget au législatif dans les délais impartis, souvent mi-septembre lorsque la loi sur les finances est explicite à ce propos³⁷. Le législatif dispose ainsi de suffisamment de temps pour ses travaux et pour procéder au vote final sur le budget avant la fin de l'année.

La première phase, celle de la préparation de la procédure, démarre donc tôt dans l'année, parfois en janvier déjà. Elle consiste pour l'exécutif à faire une première estimation des revenus attendus. À certains endroits, l'exécutif fixe des plafonds de dépenses – ou enveloppes – par unité administrative – département ou dicastère. Cette phase s'étend souvent sur deux mois. Elle se termine par l'envoi des directives budgétaires de l'exécutif aux unités.

37 La durée de la procédure budgétaire dépend pour beaucoup du degré de digitalisation (► 14 Transformation digitale) des opérations et évidemment de la taille de l'entité. Établir le budget de la Confédération nécessite davantage de temps que ce n'est le cas dans une commune (AFF 2019). Pour sa part, la loi sur les finances de la Confédération impose au Conseil fédéral qu'il soumette un projet de budget avant la fin du mois d'août (art. 19 al. 1). La planification financière est mise à jour dans le cadre du même processus afin de pouvoir la porter à la connaissance du législatif au cours du même débat parlementaire que celui qui doit conduire à une décision sur le budget.

Au cours de la deuxième phase, les unités administratives analysent leurs besoins en termes de ressources pour mener à bien leur mission. Sur cette base, elles élaborent leurs demandes de crédits budgétaires. Les demandes peuvent porter sur une dépense courante, par exemple sur le paiement de salaires ou sur l'achat de biens et de services. Elles peuvent aussi porter sur une dépense d'investissement, par exemple pour la réalisation de l'infrastructure, autrement dit sur une dépense qui aura une utilité pendant plusieurs exercices. Les unités doivent expliciter les motifs de leurs demandes. En plus des demandes pour des dépenses, les postes de revenus doivent également être présentés dans les documents à transmettre à l'unité en charge des finances (département ou service). Cette phase dure également environ deux mois.

La phase suivante est celle qui prend le plus de temps, soit trois à quatre mois. Cette phase de mise au point du budget inclut un examen approfondi des demandes de crédits par l'unité en charge des finances. En effet, la somme des demandes formulées par les différentes unités administratives dépasse généralement le montant des revenus attendus. Cela conduit souvent à des discussions intenses entre unités administratives. Des arbitrages parfois délicats doivent s'effectuer, impliquant en dernier ressort les membres de l'exécutif. À l'issue de cette phase, l'exécutif approuve les chiffres du budget. Se fondant sur ces chiffres, l'unité en charge des finances rédige le projet de budget – parfois appelé « message sur le projet de budget » ou encore « exposé des motifs à l'appui du projet de budget ». Au terme de cette phase d'environ un mois, le document est adopté par l'exécutif et transmis au législatif. L'examen du budget par le parlement peut alors commencer, d'abord en commission(s), puis en plénum. Le législatif procède au vote du budget avant la fin de l'année³⁸.

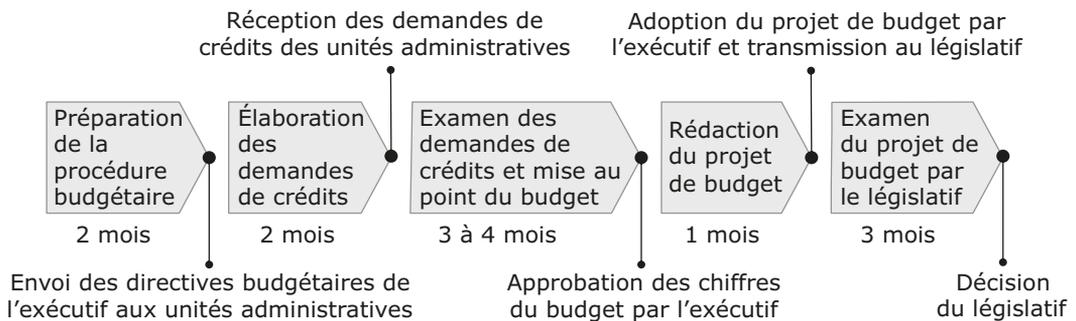


Fig. 13.1 Phases de la procédure budgétaire.

38 En principe, la loi sur les finances comporte une disposition au cas où l'exécutif n'adopte pas un budget avant le 31 décembre pour l'année suivante. Ainsi, suivant les cantons, l'exécutif est autorisé à engager soit uniquement les dépenses indispensables à l'activité administrative et à la réalisation des investissements en cours, soit des dépenses telles qu'elles figurent au budget voté pour l'année précédente, soit encore des dépenses en proportion des montants figurant à ce budget-là, selon le principe des douzièmes provisoires.

Exécution du budget

Dès lors qu'il est voté, le budget doit être exécuté. Cette étape court du 1^{er} janvier au 31 décembre. L'agent d'exécution est l'exécutif et, par délégation, les unités administratives. Une différence essentielle existe entre les recettes et les dépenses prévues au budget. L'exécutif et les unités concernées sont obligés de percevoir les impôts et les taxes conformément à la législation en vigueur. Ici, l'autorisation budgétaire n'est donc pas une permission, mais une obligation. En ce qui concerne les dépenses, l'autorisation budgétaire ne correspond pas à une obligation. Elle donne une permission : les montants prévus ne *doivent* pas être dépensés ; ils *peuvent* l'être.

Dans les unités, l'exécution du budget est assurée par deux catégories d'agent-es public-ques. Il s'agit des ordonnateur-trices et des comptables. L'ordonnateur ou l'ordonnatrice prépare l'exécution de la recette ou de la dépense jusqu'au moment où il ou elle donne l'ordre d'encaisser ou de payer. La ou le comptable n'intervient qu'à réception de cette injonction pour recevoir ou transmettre de l'argent. C'est elle ou lui qui parachève l'exécution du budget. Ces catégories sont donc complémentaires. Mais, sous l'angle de la gouvernance et dans un souci de contrôle, elles doivent être clairement distinguées.

L'ordonnatrice ou l'ordonnateur est une personne qui a qualité, au nom de l'entité concernée – Confédération, canton, commune –, de contracter, constater, et liquider un engagement, une dette ; ou encore d'ordonner le recouvrement d'une créance. Dans cette responsabilité, il lui incombe de respecter le principe de la spécialité des crédits budgétaires. L'ordonnatrice ou ordonnateur principal-e est un membre de l'exécutif. Pour des raisons pratiques, son pouvoir – son droit de signature – est délégué à des ordonnatrices ou ordonnateurs secondaires – les responsables d'unité administratives – dans des limites de montants et de nature clairement fixées. Dans le cas concret d'une commande de matériel, c'est à ces responsables que revient la tâche de signer et de passer la commande, de vérifier la livraison, de contrôler et de viser la facture, avec souvent l'exigence d'une double signature, et de transmettre cette facture pour paiement.

Sur cette base, la ou le comptable procède à l'acte final. Cette personne est donc responsable matériellement des deniers publics. C'est elle qui s'occupe de recouvrer les recettes, de payer les dépenses (avec ici aussi souvent l'exigence d'une double signature), de garder les titres et valeurs mobilières de l'entité. C'est elle qui tient une comptabilité de toutes ces opérations.

Préparation et présentation des comptes

La préparation des comptes en vue de leur présentation au législatif est l'affaire de l'unité en charge des finances. Cette dernière est donc chargée de procéder aux opérations de bouclage des comptes. Ces derniers sont ensuite approuvés par l'exécutif qui les transmet pour adoption au législatif.

L'unité en charge des finances ne s'occupe évidemment pas que de boucler les comptes. Elle est fortement impliquée dans la procédure budgétaire; nous le mentionnons. En cours d'année, elle accompagne, surveille et conseille l'exécution du budget. Par ailleurs, elle gère la trésorerie et la dette de l'entité, notamment en procédant aux emprunts et aux placements nécessaires. Elle joue également un rôle transversal bien en amont du processus financier. En effet, elle est consultée et prend position sur les dossiers des autres entités dès lors qu'ils comportent un enjeu financier.

13.2.4 Catégories comptables

Pour mettre en œuvre le principe de la spécialité qualitative, une systématique de classification des charges et des revenus de fonctionnement, ainsi que des dépenses et des recettes d'investissement, doit être respectée. Cette systématique est prescrite par le modèle comptable valable pour l'ensemble des collectivités publiques suisses (CDF 2008)³⁹. Elle permet d'identifier la nature économique des transactions. Elle permet aussi d'identifier à quelle tâche de l'administration publique servent ces transactions. Elle comprend de nombreuses catégories. Nous nous limitons ici à aborder les catégories qui concernent le fonctionnement. En effet, ce sont les catégories les plus fréquemment utilisées dans la plupart des unités administratives⁴⁰.

Fonctionnement ou investissement

La systématique de classification opère une distinction fondamentale entre les opérations qui concernent le fonctionnement – les affaires courantes – et celles qui touchent à l'investissement. Cette distinction repose sur la durée d'utilisation, comme l'illustre la figure 13.2. Seules les dépenses contribuant à fournir des prestations pendant plus d'une année peuvent être mises au budget ou comptabilisées comme dépenses d'investissement, en même temps que les recettes correspondantes. Les dépenses qui n'apportent une utilité que pendant un seul exercice ou moins doivent être considérées comme des dépenses courantes, en compagnie des recettes courantes correspondantes⁴¹.



Fig. 13.2 Distinction entre dépense de fonctionnement et d'investissement.

39 Ce modèle est aujourd'hui connu sous l'abréviation MCH2, pour modèle comptable harmonisé de 2^e génération.

40 Le détail et la version la plus à jour de la classification harmonisée est disponible sur le site du Conseil suisse de présentation des comptes publics: <https://www.srs-cspcp.ch/fr>. Ce dernier est responsable de faire évoluer ces catégories en fonction des besoins d'une société et d'un secteur public en perpétuelle transformation.

41 En pratique, les dépenses à caractère d'investissement qui ne représentent qu'un montant faible, c'est-à-dire non important (au sens du principe de l'importance) sont malgré tout comptabilisées comme des dépenses courantes. Cela allège les tâches administratives.

Classification selon la nature

Le tableau 13.2 présente les rubriques prévues par le modèle comptable pour classer les opérations liées au fonctionnement selon leur nature⁴². Il indique également leur part en pour cent dans le total, soit de charges, soit des revenus en 2019. Les transferts (rubrique 36) représentent plus de la moitié des 230 milliards de francs de charges supportées par les administrations publiques suisses⁴³. Ces charges englobent les dédommagements versés à d'autres entités, les paiements à la péréquation financière ou encore les subventions. Les charges de personnel (30) représentent en général la deuxième rubrique la plus importante. Notons que certaines rubriques sont dédiées à des charges sans sortie de fonds, donc purement comptables. C'est le cas des amortissements témoignant de l'usure et l'obsolescence de l'infrastructure (33).

Dans la colonne de droite se trouvent les revenus fiscaux (rubrique 40). Sans surprise, ils représentent l'essentiel des 238 milliards de francs de revenus des administrations publiques suisses en 2019. Les taxes et redevances encaissées (42) représentent la deuxième rubrique la plus importante. Mais leur volume est considérablement moindre.

3	Charges	100.0%	4	Revenus	100.0%
30	Charges de personnel	23.3%	40	Revenus fiscaux	83.3%
31	Charges de biens et services et autres charges d'exploitation	11.3%	41	Patentes et concessions	1.6%
32	Charges d'armement de la Confédération	0.4%	42	Taxes et redevances	7.5%
33	Amortissements du patrimoine administratif	4.6%	43	Revenus divers	0.5%
34	Charges financières	1.3%	44	Revenus financiers	5.6%
35	Attributions aux financements spéciaux et fonds	0.9%	45	Prélèvements sur les financements spéciaux et fonds	0.7%
36	Charges de transferts	54.9%	46	Revenus de transferts	0.3%
37	Subventions redistribuées	=	47	Subventions à redistribuer	=
38	Charges extraordinaires	3.3%	48	Revenus extraordinaires	0.5%
39	Imputations internes	=	49	Imputations internes	=

Tableau 13.2 Classification par nature des opérations liées au fonctionnement.

Source des pourcentages pour 2019: Administration fédérale des finances, statistique financière, date de publication: août 2021.

42 Les rubriques portant le chiffre 3 concernent les charges de fonctionnement, celles portant le chiffre 4 les revenus de fonctionnement. S'agissant des opérations d'investissement, les dépenses d'investissement sont classées dans des rubriques portant le chiffre 5, tandis que les recettes sont classées dans des rubriques dont le numéro commence par un 6.

43 La statistique financière établie par l'Administration fédérale des finances inclut quatre sous-secteurs dans le périmètre des administrations publiques: (a) Confédération, (b) cantons ou concordats intercantonaux, (c) communes ou associations intercommunales et (d) assurances sociales obligatoires.

Classification selon la tâche, selon la fonction

Le tableau 13.3 présente les rubriques prévues pour classer les opérations selon la tâche ou la fonction qu'elles permettent d'accomplir. Comme la classification par nature, cette classification fonctionnelle est harmonisée au niveau national. Elle satisfait les besoins de comparaison, mais également de connaissance du coût des prestations. Cette classification comprend dix fonctions principales, numérotées de 0 à 9. Les pourcentages indiquent la part de chaque fonction dans le total des dépenses courantes et d'investissement.

0	Administration générale	7.0%
1	Ordre et sécurité publics, défense	7.8%
2	Formation	17.8%
3	Culture, sport et loisirs, église	3.3%
4	Santé	7.2%
5	Prévoyance sociale	39.9%
6	Trafic et télécommunications	7.6%
7	Protection de l'environnement et aménagement du territoire	2.8%
8	Économie publique	4.2%
9	Finances et impôts	2.4%

Tableau 13.3 Classification par fonction.

Source des pourcentages pour 2019: Administration fédérale des finances, statistique financière, date de publication: août 2021.

Systematique de numérotation

Les opérations doivent tout au long de l'année être saisies comptablement selon la systématique par nature et par fonction. S'y ajoute également la systématique propre à l'organigramme de chaque entité, autrement dit une classification organique. Chaque opération est imputée à l'aide d'une clé d'imputation comportant plusieurs chiffres (dont ceux mentionnés dans les tableaux précédents): les trois premiers chiffres permettent d'imputer la transaction dans la classification organique, les quatre suivants dans la classification par nature économique, les trois derniers dans la classification fonctionnelle. Le tableau 13.4 montre comment utiliser cette systématique en prenant comme exemple la charge découlant de l'achat de fournitures pour l'enseignement.

Cette systématique apporte l'information financière pour répondre à diverses questions de gestion: combien est dépensé pour quelle tâche? Par quelle unité administrative? À travers quel type de dépenses?

Classification...												
... organique	Département:	Instruction publique	5									
	Direction:	Écoles		2								
	Service:	École primaire			1							
... par nature	Classe de comptes:	Charges				3						
	Groupe de comptes:	Biens et services					1					
	Sous-groupe:	Matières et marchandises						0				
	Compte:	Imprimés, publications							2			
... fonctionnelle	Fonction:	Formation							2			
	Tâche:	Scolarité obligatoire								1		
	Subdivision:	Degré primaire								2		
Numéro à saisir pour l'imputation:			5	2	1	3	1	0	2	2	1	2

Tableau 13.4 Numérotation et imputation.

13.3 Perspectives et défis futurs

Dans n'importe quelle entité publique, la gestion des finances est un processus lourd, impliquant un nombre considérable d'interlocutrices et interlocuteurs et de parties prenantes. Bien avant ce que l'on a appelé la « nouvelle gestion publique », on a tenté d'assouplir certains principes financiers pour réduire l'incrémentalisme budgétaire engendré par la procédure traditionnelle et le feu d'artifice des dépenses de fin d'année provoqué par la spécialité temporelle. Wildavsky (1978) montrait déjà que la répétition année après année de cette procédure aboutissait à la reconduction des allocations budgétaires existantes. Les ajustements se limitent à des ajustements incrémentaux à l'intérieur de chaque rubrique budgétaire. Cela empêche une réflexion de fond sur des besoins en termes de tâches étatiques. Autrement dit, les allocations sont figées entre les unités administratives, entre les fonctions de l'État et entre les natures de dépenses.

Pour briser la logique de l'incrémentalisme budgétaire, les propositions se sont succédé : budgétisation fondée sur la planification et la programmation (*Planning, Programming, Budgeting System PPBS*), budgétisation sur une base zéro (*zero-based budgeting-ZBB*), management par objectifs (*management by objectives-MBO*) (Kong 2005). Ces propositions n'ont toutefois pas été à la hauteur des espoirs placés en elles. En effet, leur lourdeur administrative entraîne un coût dépassant largement les avantages qu'elles apportent.

Plus récemment, la « nouvelle gestion publique » a amené l'idée des contrats de prestations associés à des enveloppes budgétaires. Avec les enveloppes budgétaires – parfois qualifiées de budgets globaux –, un crédit budgétaire n'est donc plus fractionné entre diverses rubriques de la classification par nature. Les unités peuvent organiser leur processus administratif plus librement puisqu'elles ne sont plus

obligées d'utiliser telle ou telle ressource dans les limites du crédit spécifiquement octroyé (par exemple, la production interne, avec les dépenses salariales que cela suppose, ou la sous-traitance, avec l'achat des biens ou des services correspondant). La spécialité qualitative est donc assouplie. Parfois, le principe du produit brut est également abandonné et l'enveloppe doit être respectée en termes nets. Autrement dit, un surcroît de dépenses peut être compensé par des recettes additionnelles afin de respecter la spécialité quantitative. Quant à elle, la spécialité temporelle subsiste. Toutefois, comme la temporalité du crédit est fixée par le contrat de prestation, elle peut dépasser l'année. Par conséquent, chaque enveloppe a sa propre temporalité.

Cette décentralisation des décisions d'organisation, y compris financière, dans les unités clarifie la répartition des rôles. En théorie, le système de l'administration publique devrait bénéficier d'une marge de manœuvre opérationnelle étendue. De son côté, le législatif devrait davantage s'investir dans la conduite stratégique de l'administration publique. Cette réaffirmation de la primauté de la citoyenne et du citoyen et de ses représentantes et représentants sur l'administration publique – pour reprendre les termes de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen – bute toutefois encore sur divers obstacles, dont l'asymétrie d'information, voire de compétences.

Ce constat nous amène à rappeler, pour conclure, que la gestion des finances, même si elle apparaît comme une mécanique bien réglée, reste un processus influencé par les relations humaines et les relations de pouvoir (► 3 Parties prenantes). Cela étant, pour pouvoir tirer son épingle de ce jeu-là, mieux vaut en connaître les règles.

Concepts clés

- Budget (*Voranschlag/Budget, preventivo, budget*) : le budget d'une entité publique est un acte juridique, établi par l'exécutif et voté par le législatif, qui prévoit et définit les dépenses et les recettes que l'entité a le droit d'engager et de percevoir pour l'année à venir. Parfois, la notion de budget est utilisée dans le sens de « ménage » ou de surface financière. On parle par exemple de la taille du budget d'une collectivité pour évoquer sa surface financière plus ou moins importante.
- Classification fonctionnelle (*funktionale Gliederung, classificazione funzionale, functional classification*) : cette classification catégorise les revenus et les charges courantes ainsi que les recettes et les dépenses selon les tâches de l'État. Il s'agit d'une classification harmonisée pour toutes les entités publiques suisses, calquée sur la statistique financière internationale.
- Classification organique (*organische Gliederung, classificazione istituzionale, organic classification*) : cette classification catégorise les revenus et les charges courantes ainsi que les recettes et les dépenses en fonction de l'organigramme de l'entité concernée. Les éléments sont classés en fonction des unités administratives

(départements, services ou divisions). Cette classification permet d'attribuer clairement les montants sur lesquels portent la compétence et la responsabilité des unités. Chaque entité ayant une organisation qui lui est propre, cette classification n'est pas harmonisée entre les entités publiques suisses.

- Classification par nature (*Artengliederung, classificazione per genere di conto/per natura, economic classification*) : cette classification catégorise les revenus et les charges courantes ainsi que les recettes et les dépenses selon leur nature économique. Elle permet donc de connaître le type de ressources utilisées (personnel, biens et services, infrastructures, etc.). Elle permet également de savoir comment s'organise le financement (impôts, taxes, etc.). Il s'agit d'une classification harmonisée pour toutes les entités publiques suisses.
- Comptes (*Staatsrechnung, consuntivo, financial reports*) : les comptes d'une entité publique se composent en Suisse du compte de résultats, du compte des investissements, du bilan et d'annexes. On y trouve les charges et les revenus courants, ainsi que les recettes et les dépenses d'investissement réalisées au cours de l'année. On y trouve également l'état des actifs et des passifs à la fin de l'année.

Références

- AFF-Administration fédérale des finances (2019). *Principes économiques, juridiques et organisationnels applicables à la gestion des finances*. Berne : Publications fédérales.
- CDF-Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (2008). *Manuel – Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes-MCH2*. Berne : CDF.
- Kong, D. (2005). Performance-based budgeting: The U.S. experience. *Public Organization Review*, 5(2), 91-107. <https://doi.org/10.1007/s11115-005-1782-6> (consulté le 24.11.2022).
- Lienhard, A., Mächler, A. & Zielniewicz, A. (2017). *Öffentliches Finanzrecht*. Berne: Stämpfli Verlag.
- Soguel, N. (2020). *Comprendre et gérer les finances de ma collectivité*. Lausanne: EPFL Press.
- Wildavsky, A. (1975). *Budgeting: A comparative theory of budgetary processes*. Boston et Toronto: Little, Brown and Co.

Références pour aller plus loin

- Müller-Marqués Berger, T. (2018). *IPSAS explained. A summary of international public sector accounting standards*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Pfäffli, S. (2011). *Budgetierung im öffentlichen Sektor: ein Handbuch für Studium und Praxis aus finanzwissenschaftlicher Sicht*. Berne: Haupt Verlag AG.
- Soguel, N. (2009). Impact de la budgétisation descendante et des règles budgétaires contraignantes sur l'«argent» à disposition des politiques substantielles. In: Knoepfel, P. (éd.). *Réformes de politiques institutionnelles et action publique*. Lausanne: EPFL Press, p. 165-181.