



VOStW Fachtagung

Fallstricke bei der Budgetierung - Empfehlungen für die Praxis

Willkommen

Auditorium ASCARO
26.09.2014

***Bienvenue
à la***

*Des embûches de la budgétisation :
recommandations pour la pratique*



ascfp

Journée professionnelle



Übersicht - Aperçu

Eröffnung
Accueil

Budgetierung im öffentlichen Sektor
Budgétisation dans le secteur public

Mängel beim Sparen
Défauts d'économie sur les dépenses

Erfolgsfaktoren zur Eindämmung des Ausgabenwachstums
Astuces pour endiguer une augmentation des dépenses

Auf der Suche nach dem Erfolgsrezept
A la recherche des recettes du succès

Schuldenobergrenze als Führungs- und Kontrollinstrument
Plafonds d'endettement comme outil de gestion et de contrôle

Haupt Herausforderungen und Klippen bei der Finanzplanung
Principaux défis et écueils à résoudre en matière de planification financière

Fazit und Abschluss
Bilan et fin de la journée

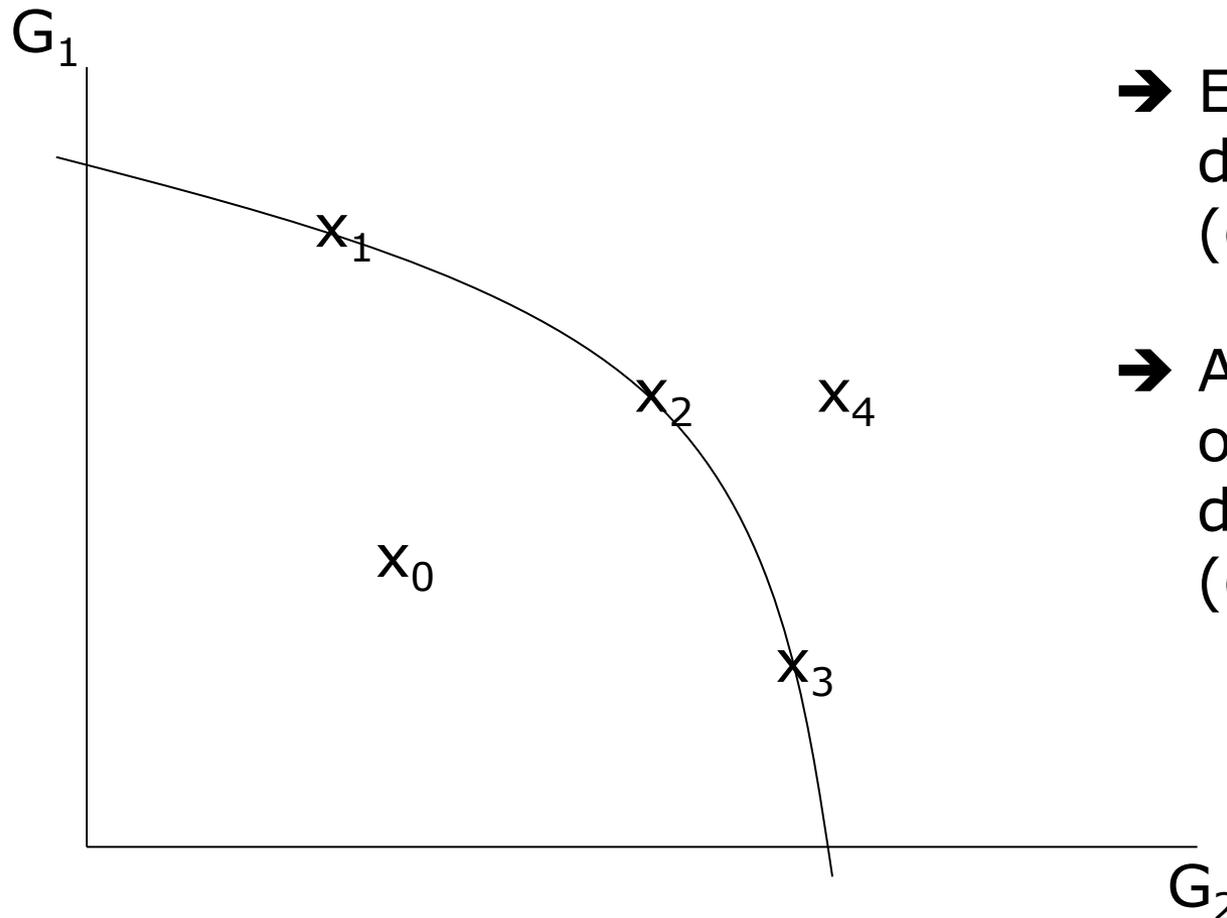
Budgétisation dans le secteur public, « Des embûches de la budgétisation : recommandations pour la pratique »

Institut für Betriebs- und Regionalökonomie
Stefan Pfäffli

Bern, 26. September 2014

Fachtagung des Verbands für Finanz- und Rechnungswesen

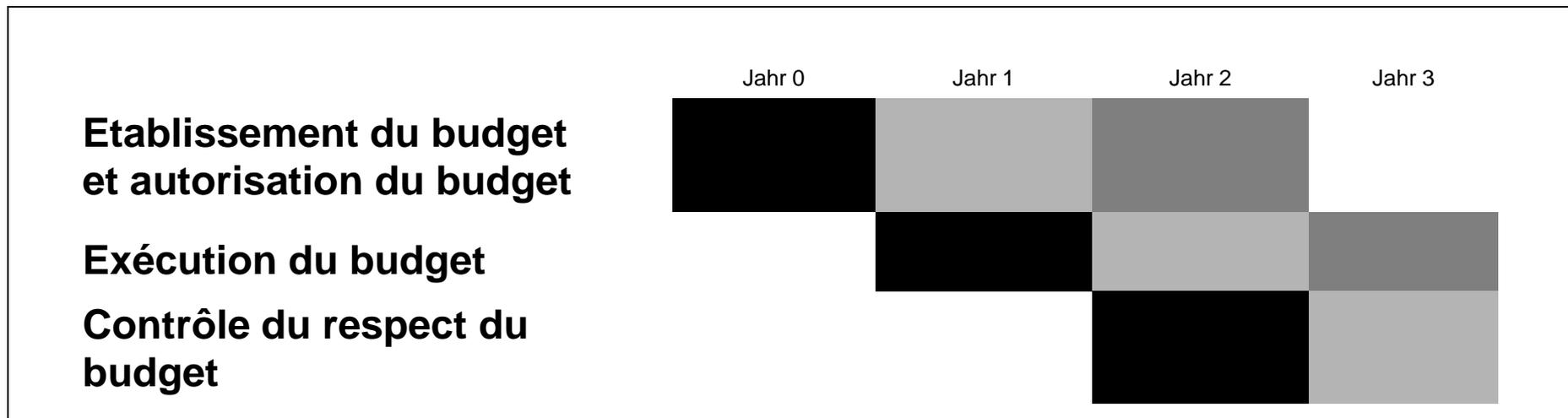
Deux défis centraux



- ➔ Eviter l'inefficacité dans l'exploitation (comment produire?)
- ➔ Assurer une allocation optimale en fonction des besoins (que produire?)

Séquence des phases du processus budgétaire

<u>- Phases</u>	<u>Période/an</u>
- Etablissement du budget (Budgétisation)	0
- Autorisation du budget	0
- Exécution du budget	1
- Contrôle du respect du budget	2



Les quatre fonctions du budget

- Fonction économique

- **Question de l'allocation** (secteur privé / secteur public, et au sein même du secteur public)
- **Fonction d'équilibrage** entre recettes et dépenses de l'Etat
- **Fonction macroéconomique** (répercussions sur la conjoncture)
- **Fonction de pilotage** (incitations fiscales et subventions)

- Fonction de planification

- **Fonction administrative de la planification:** anciennes et nouvelles missions, efficacité des méthodes, calcul des dépenses en personnel et matériel, contributions pécuniaires de clients ou de tiers, comptabilité achats / dépenses ou par amortissements, éventuels coûts induits...

- Fonction juridique

- Les pouvoirs publics sont **obligés** d'établir un budget, pas le secteur privé
- **Attribution des compétences** par le biais du budget:
Dépenses et recettes
- Régulation des **écarts par rapport au budget:** crédits supplémentaires, reports budgétaires, déplacement des ressources

- Fonction de pilotage et de contrôle

- **Fonction exécutive de gestion** de l'utilisation des moyens au vu des objectifs stratégiques
- Marge de manoeuvre pour la **participation**
- **Etalon de référence** pour les contrôles

Des embûches de la budgétisation (sélection)

- Budget incrémentiel
- Le problème du *common pool*
- Le problème du principal agent
- Le problème des éléphants blancs et
- L'aléa moral

Budget incrémentiel

- L'ancien budget constitue le point de départ pour le nouveau budget. En général, les postes de dépenses sont en légère augmentation: inflation, hausses salariales... Dans les négociations budgétaires, ces augmentations sont bridées, mais seulement partiellement.
- Conséquences:
 - tendance «sournoise» à l'augmentation
 - poursuite linéaire de la situation existante
 - les domaines d'intervention plus anciens sont avantagés
 - constance au détriment de la souplesse
 - évitement des conflits



Problème du *common pool*

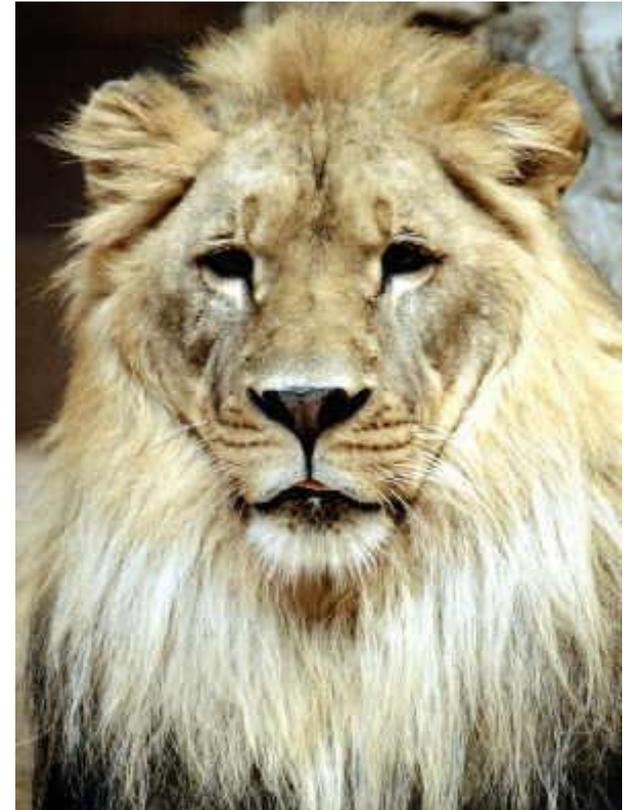
- Common pool = ensemble des recettes
- Les points de vue sectoriels et les intérêts individuels dominant
- Mot d'ordre: «les ressources pour soi, les coûts pour tous»
è But: profiter au maximum
- Domaines concernés: les offres financées par des moyens collectifs mais qui ne profitent qu'à une partie de la population
- La demande est tendanciuellement trop élevée
- Absence de politique financière durable



"Je me gave aux crochets de la collectivité..."

Problème du *principal agent*

- Principal = donneur d'ordre; agent = prestataire. Parfois leurs intérêts divergent,
- À plusieurs niveaux: p.ex. souverain / exécutif; exécutif / administration; supérieurs / subordonnés
- Les intérêts de l'agent s'imposent grâce à un avantage dans l'information ou à des connaissances spécialisées, notamment dans les domaines complexes
- «Petits barons», «pré carrés»



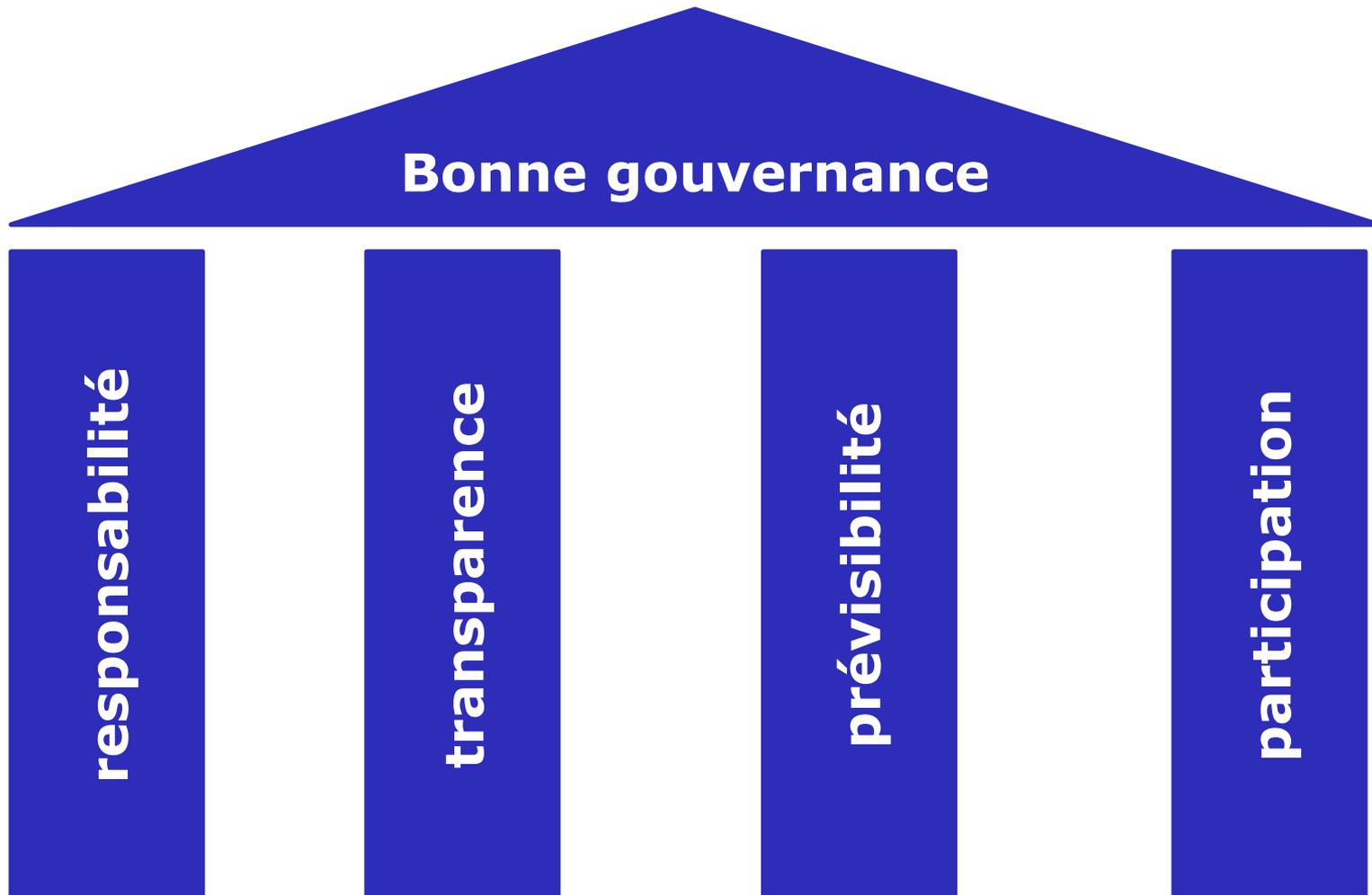
*„Qui ose donc
me donner des ordres?!“
Qui est **principal**,
Qui est **agent**?“*

Principe de base de l'établissement du budget dans le cadre d'une bonne gouvernance

Aperçu:

- 1. Intégration du budget dans une planification à moyen terme, étayée par une stratégie**
- 2. Décisions prises suffisamment tôt**
- 3. Consignes politiques claires**

Principes directeurs



1^{er} principe

Intégration du budget dans une planification à moyen terme, étayée par une stratégie



- Marge de manœuvre à court terme dans la mise en œuvre de la stratégie / créer de la marge, étape par étape; Réallouer les ressources au fur et à mesure;
- Considérer chaque année isolément masque les coûts induits: investissements, programmes avec recours légal

2^e principe

Décisions prises suffisamment tôt



- Consignes claires et anticipées pour les départements/ministères
- Avantage: délais d'ajustement plus longs, possibilité de réallouer les ressources
- Différer les décisions ne fait que les rendre plus dures

3^e principe

Des consignes politiques claires



- Consignes de politique financière contraignantes pour l'ensemble du budget
- Limites de dépenses pour chaque service/département
- Détermination politique par l'ensemble de l'exécutif
- Communication aux services/départements dès le début du processus budgétaire

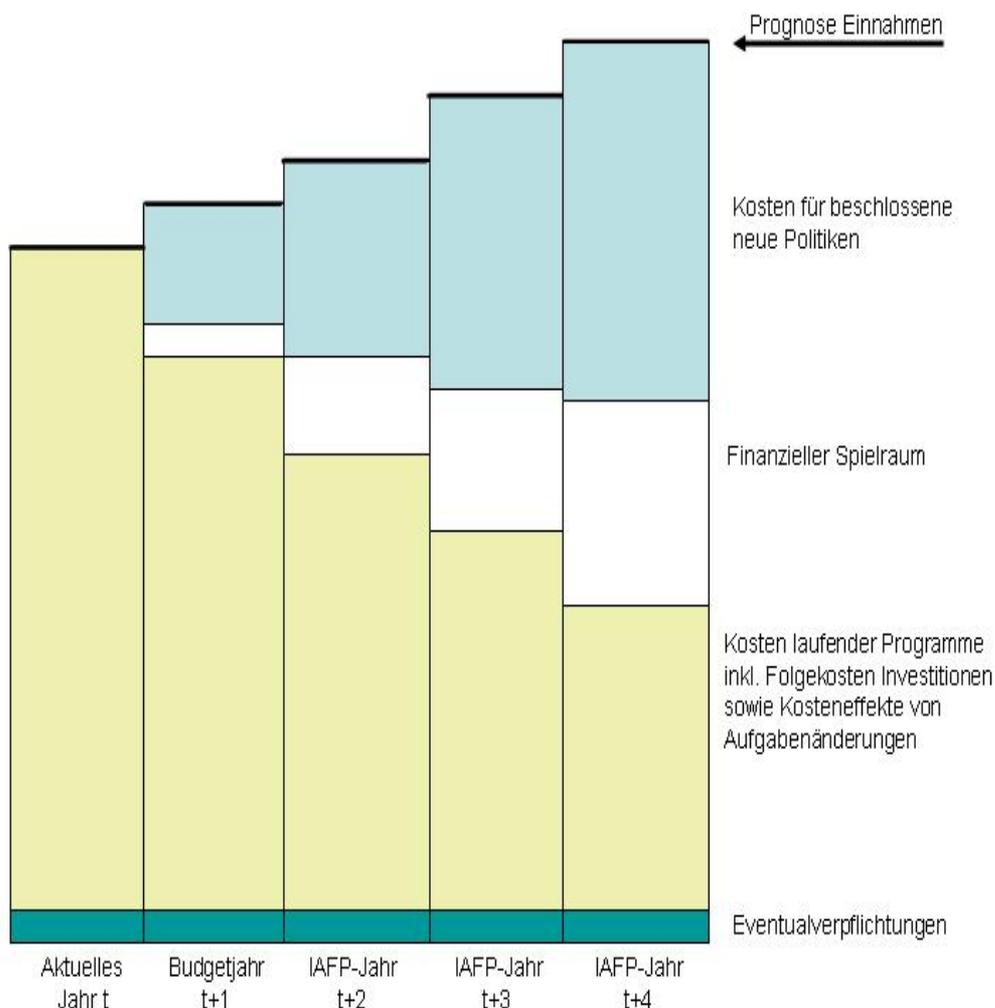
Une démarche axée sur les objectifs - aperçu

- 1) Objectifs de politique financière étayés par la macroéconomie
- 2) Estimation de la marge de manœuvre financière
- 3) Positions politiques claires
- 4) Élaboration des données budgétaires au sein des départements/services
- 5) Consolidation des plans / négociations
- 6) Validation par l'exécutif
- 7) Entérinement par le processus législatif

Objectifs de politique financière étayés par la macroéconomie (S1)

- **Établissement d'objectifs de politique financière dès le début du processus budgétaire**
 - Cohérence avec l'évolution globale de l'économie (macroéconomie)
 - Concerne les recettes et les dépenses
 - Analyser les répercussions sur l'ensemble de l'économie
 - Rendre publiques les prévisions macroéconomiques
 - Assurer la transparence des liens avec les objectifs de politique financière.
- **Contenu des objectifs de politique financière**
 - Valeurs connues pour les principaux chiffres-clés
 - Montant des recettes et dépenses pour l'ensemble du budget.
- **Rôle du service des finances**
 - Établir les prévisions macroéconomiques
 - Ébaucher sur cette base des objectifs de politique financière.
- **Rôle de l'exécutif**
 - Décider des objectifs de politique financière.

Estimation de la marge de manoeuvre financière (2)



- D'abord, estimer l'évolution des recettes pour l'année en cours, l'année du budget et les suivantes (y compris les désinvestissements)
- Ensuite, estimer les dépenses déjà prévues: engagements conditionnels, coûts induits par des programmes en cours (y compris investissements), coûts des modifications prévues aux interventions existantes, coûts des nouvelles politiques adoptées
- Marge de manoeuvre financière en tant que donnée résiduelle
- Harmonisation du budget et du plan financier à moyen terme
- Rôle du service des finances.

Consignes politiques pour les services / départements (3)

- Étayées par la planification stratégique (vue d'ensemble, plan de dépenses/finances, programme législatif) de l'exécutif
- Utilisation de la marge de manœuvre politico-financière conformément à la stratégie
- Le service des finances réalise une ébauche L'exécutif au complet décide Le leadership est indispensable Communication rapide des décisions aux différents départements.
- Avantage des consignes:
 - cohérence du budget avec la planification stratégique
 - le budget respecte les contraintes financières
 - la planification dans les services/départements respecte les consignes obligatoires
 - Si certains services/départements prévoient des réductions de ressources, ils ont le temps de déterminer eux-mêmes où les coupes doivent être effectuées afin de minimiser les répercussions négatives.

Elaboration des données budgétaires dans les services / départements (S4)

- **Le budget est établi au sein même de chaque département**
 - Pour les missions impliquant plusieurs départements: direction assumée par un seul département, coordination grâce à des groupes de travail interdépartementaux
- **Établissement d'un budget complet dans les services/départements**
 - Comptabilité par la méthode des amortissements
 - Comptabilité ponctuelle
 - Financements spéciaux
- **Recommandation: participation – impliquer les clients**
 - Sondage de satisfaction ou enquêtes d'évaluation
 - Panels consultatifs
- **Informations budgétaires de la part des services/départements**
 - Besoins en ressources pour poursuivre les activités en cours
 - Calcul des besoins pour les activités nouvelles
 - Estimation des coûts induits pour les activités existantes et nouvelles
 - Lien entre les missions / projets et la stratégie
 - Objectifs, indicateurs de performance, valeurs cibles
 - Brève description des mesures de mise en œuvre de la stratégie
 - Mesures prévues pour augmenter l'efficacité

Consolidation des plans, négociations (S5)

- L'établissement du budget est un processus graduel
 - Consignes «top-down» de l'exécutif
 - Données budgétaires «bottom-up» des services/départements
 - Le service des finances doit vérifier la cohérence entre les données budgétaires départementales et les consignes budgétaires
 - Si les consignes ne sont pas respectées, il y a négociation entre le service des finances et le département concerné
 - En l'absence de compromis, c'est à l'exécutif de trancher.

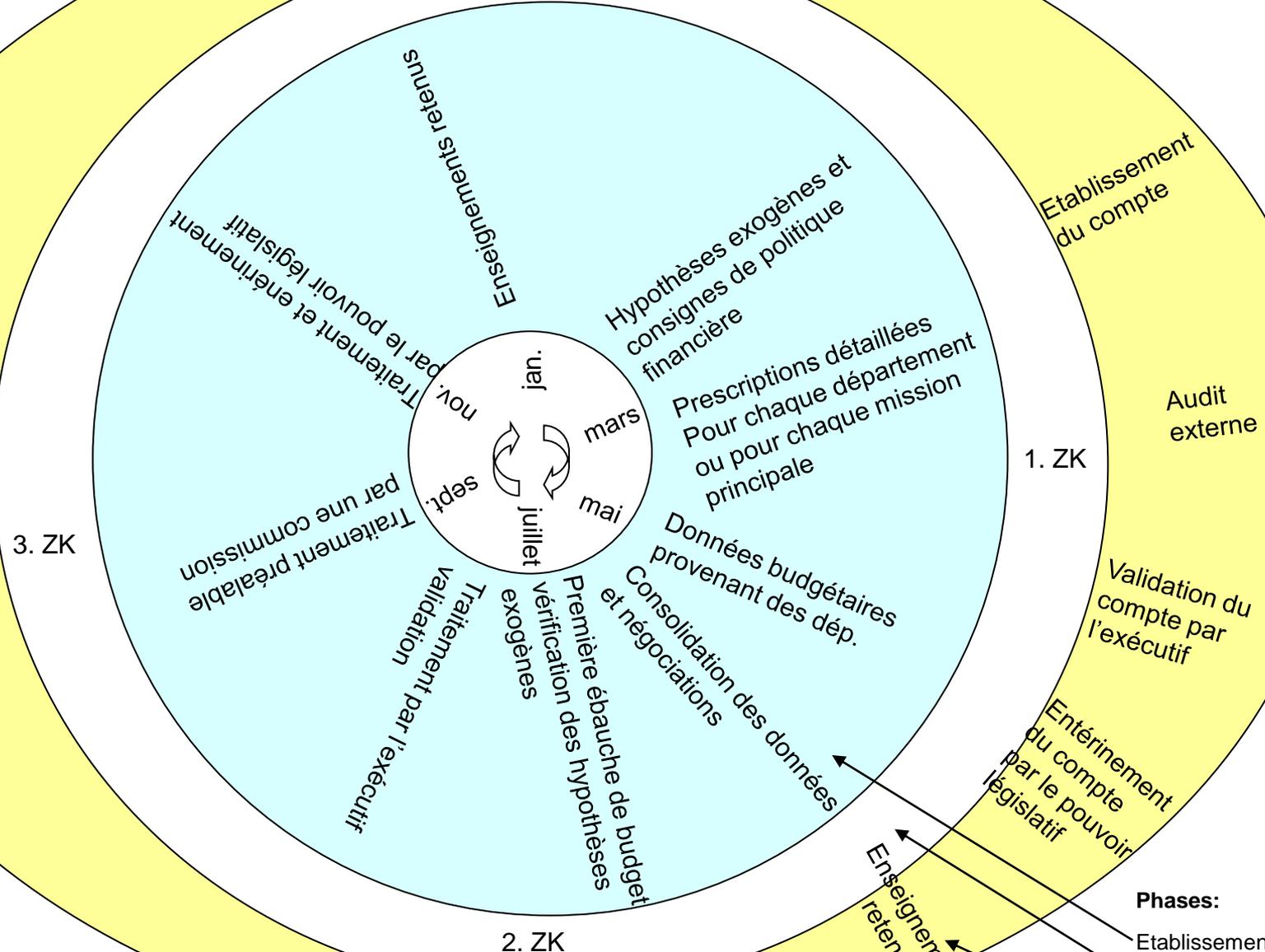
Validation du budget par l'exécutif (S6)

- Les données budgétaires apurées des divers départements sont intégrées à un budget global par le service des finances
- Celui-ci est soumis à l'exécutif pour être validé.

Entérinement du budget par le législatif (S7)

- Le budget validé par l'exécutif est soumis au pouvoir législatif (parlement, assemblée communale, référendum)
- Commentaire sur le budget:
 - Prévisions macroéconomiques et objectifs de politique financière se basant sur les prévisions
 - Changements importants dans l'offre de services
- Publication du budget
 - Recommandation: organisation de consultations populaires à l'intention du public intéressé
- L'organe législatif décide du budget en dernière instance.

Calendrier du budget



Phases:

- Etablissement du budget
- Exécution du budget
- Contrôle du respect du b

Mais pas ça, quand même! Guerres de tranchées sur les détails...

L'armée sabre dans son budget et ferme des casernes!...



Défauts d'économie sur les dépenses

Terenzio Angelini

A. Problèmes affectant la réduction des dépenses publiques en Suisse

Sommaire

1. Pourquoi tant d'obstacles à la réduction des dépenses?
2. Les 8 problèmes principaux

Pourquoi tant d'obstacles à la réduction des dépenses?

- Les élus, les membres du gouvernement et les fonctionnaires ne font d'économies que lorsqu'ils y sont forcés.
- Pour réaliser les économies, ils font généralement des propositions qui
 - ressemblent à des mesures d'économie mais n'en sont pas;
 - n'entraînent que des économies à court terme;
 - épargnent leur groupement d'intérêt mais affectent tous les autres.
- Cette façon de faire explique pourquoi les programmes d'économie échouent si souvent.
- J'ai identifié 8 problèmes principaux...

Problème n° 1: l'absence d'objectifs

- La plupart des programmes d'épargne manquent d'objectifs clairs.
- Ainsi, on ne sait pas «quoi» entreprendre, ni «comment», ni «pourquoi», ni «combien de temps».
- Conséquences:
 - Les mesures d'économie manquent de fondement.
 - On vise l'approximation plutôt que le nécessaire.
 - Le contrôle des résultats reste sans vigueur.
 - La communication sur les mesures d'économie reste aussi vague que les objectifs.

Problème n° 2: la notion d'«économie» reste mal définie

- «Économiser» (réduire les dépenses) est un concept vague, qui varie selon les acteurs concernés
- Si ce concept n'est pas clarifié, on manque de critères objectifs pour évaluer les mesures d'économie (et faire la différence entre les vraies et les fausses mesures).
- Proposition de définition:
 - Économiser = réduire les dépenses de consommation publiques par rapport à une situation passée clairement définie.

Problème n° 2: la notion d'«économie» reste mal définie

- Exemples d'économies réelles
 - Baisse des dépenses grâce à une augmentation de l'efficacité/productivité
 - Réduction du montant des dépenses de consommation du secteur public
- Exemples de fausses économies
 - Augmentation des recettes
 - Propositions d'épargne dans le cadre du budget et du plan financier
 - Transfert de missions et dépenses à des organismes externes
 - Transfert de missions et dépenses à d'autres paliers de gouvernement
 - Renonciation à des investissements et travaux d'entretien nécessaires
 - Étalement des délais d'amortissement
 - Réévaluation du patrimoine sous gestion

Problème n° 3: les objectifs et les mesures ne sont pas en harmonie

- Sans objectif précis, on ne sait pas si l'on a choisi les bonnes mesures d'économie.
- On ne sait pas
 - si les mesures décidées sont suffisantes,
 - si elles se complètent judicieusement,
 - si leur effet durera assez longtemps,
 - si des «effets secondaires» feront obstacle à la réalisation des objectifs,
 - etc.

Problème n°4: le potentiel d'économie est mal connu

- Si l'on ne sait pas combien il est possible d'économiser et à quelle échéance, il est difficile d'évaluer les mesures.
- Il faut une estimation réaliste des mesures d'économie possibles à court, moyen et long terme.
- Pour cela, il faut connaître
 - les dépenses liées à des participations,
 - le temps nécessaire pour changer la législation,
 - les fluctuations de personnel.
- À mon avis,
 - le potentiel d'économies à court terme est surestimé,
 - tandis que le potentiel d'économies à long terme est sous-estimé.

Problème n°5: mauvaise estimation de la propension à économiser

- La propension à économiser à des acteurs concernés est souvent réduite:
 - Les élus risquent leur réélection.
 - Les chefs de service/département (sauf le service des finances, cas spécial) évitent, pour des raisons de politique, les mesures d'économie dans leur propre domaine d'activité.
 - L'administration ne va pas scier la branche sur laquelle elle est perchée...
- Conclusion:
 - Les programmes de réduction des dépenses fondés sur les «suggestions» n'ont qu'une portée limitée.
 - Il faut des contraintes obligatoires et légales pour brider la tendance à dépenser.

Problème n° 6: manque de contrôles/évaluations des résultats

- Les programmes d'économies sont très rarement soumis à un contrôle des résultats.
- C'est pourquoi la «demi-vie» des mesures d'économie est si réduite: les programmes d'économies sont suivis de périodes de hausse des dépenses, qui en retour rendent nécessaires de nouvelles mesures d'économie.
- Erreurs fréquentes:
 - Contrôles inexistants ou irréguliers
 - Pas d'évaluation a posteriori de la justesse des objectifs
 - Pas de déclaration sur l'ampleur des écarts par rapport aux objectifs
 - Pas de déclaration sur l'efficacité des mesures décidées.

Problème n° 7: absence de corrections automatiques

- Si l'on considère la solidité des finances comme une chose importante, il faut, en cas de non-respect des objectifs, des mécanismes de correction automatiques et légalement contraignants.
- Exemples de possibles «freins d'urgence»:
 - Blocage salarial
 - Suspension des embauches
 - Arrêt des commandes externes
 - Plafonnement des dépenses discrétionnaires/inconditionnelles
 - Soumission au parlement de changements à la législation visant à réduire les dépenses
 - Interdiction de tout nouveau poste de dépenses.

Problème n° 8: ancrage juridique insuffisant

- Les mécanismes de correction sont particulièrement efficaces si
 - ils sont inscrits dans la constitution;
 - ils ne sont pas affaiblis par des exceptions;
 - ils peuvent être imposés par une instance judiciaire.

B. Le rôle des collaborateurs des services financiers

- Abordez de front, activement, les mesures d'économie!
- Dénoncez les obstacles et les fausses solutions...
- ...tout en prévoyant de vous heurter à des résistances!
- Alternative: assumez avec dignité les carences des programmes d'économies ou bien adaptez-vous en vous comportant à la manière des supérieurs hiérarchiques et de leurs subordonnés...

Questions

- N'hésitez pas à me poser vos questions!
- Vous pouvez aussi me les envoyer à:
terenzio.angelini@unisg.ch
Je répondrai par écrit à toutes les questions qui me parviendront d'ici le 4 octobre.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

Des embûches de la budgétisation

**Des astuces pour endiguer une augmentation des
dépenses**

vendredi, 26 septembre 2014

Martin Heimgartner, chef de la section « Programme GMEB »



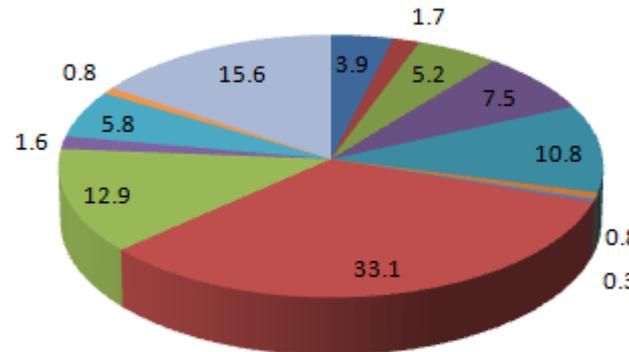
Contexte

2013

Dépenses probres et d'invest.	17.8 Mrd (28%)
Dépenses de transfert	43.7 Mrd (69%)
Dépenses financières	2.2 Mrd (3%)
Dépenses	63.7 Mrd

Dette brute	111.6 Mrd
Dette à court terme	31.5 Mrd
Dette à long terme	80.1 Mrd

Dépenses par
groupe de
tâches



Degré de liaison

- haut	55%
- moyen	45%

- Conditions institutionnelles et financières
- Ordre et sécurité publique
- Relations avec l'étranger – coopération internationale
- Défense nationale
- Formation et recherche
- Culture et loisirs
- Santé
- Prévoyance sociale
- Trafic
- Environnement et aménagement du territoire
- Agriculture et alimentation
- Economie
- Finances et impôts



Base de départ

- Des pratiques de budgétisation et de pilotage reconnues à l'échelle internationale
- Des facteurs qui changent rapidement (p.ex. démographie, taux de change)
- large partie des dépenses affectées, budget de transfert
- un besoin croissant d'une marge de manoeuvre
- Absence partielle de coordination de l'offre suite à une structure d'offre fragmentée
- Budgétisation incrémentale
- Pré-planification qui se fait dans des délais relativement longs et dépendent de la conception du système
- Des exigences croissantes à la pertinence et la transparence de la planification et du compte rendu



Répondre aux exigences futures

Go back

Funds

All accounts which hold money from year to year. For more information, see the [Glossary](#).

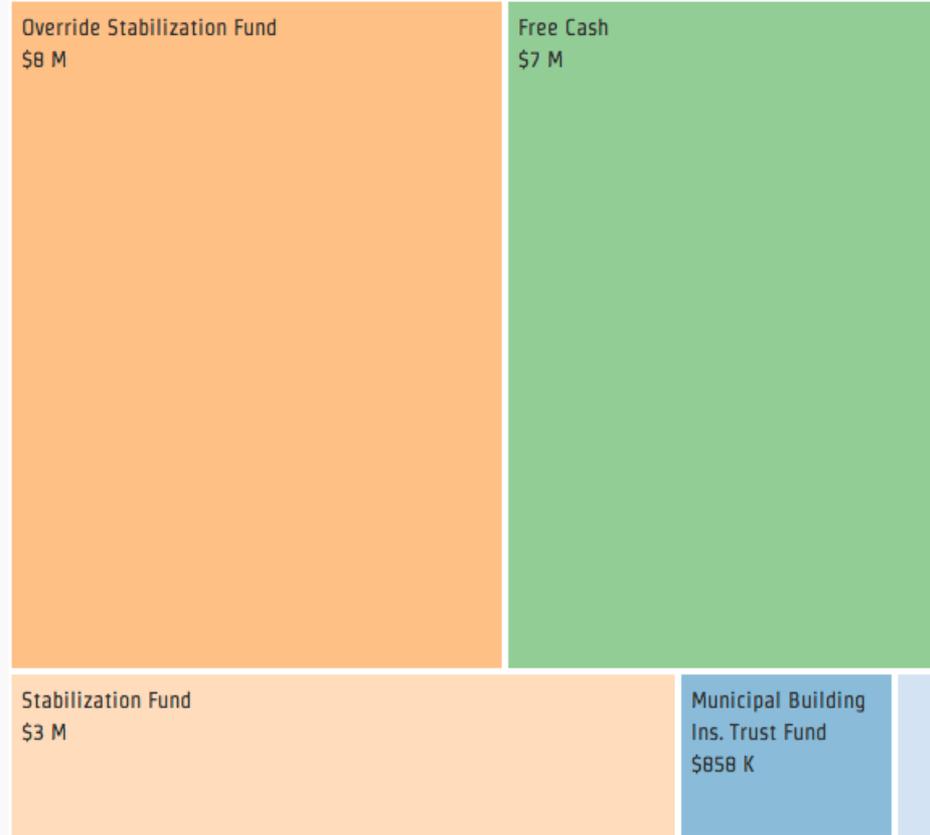
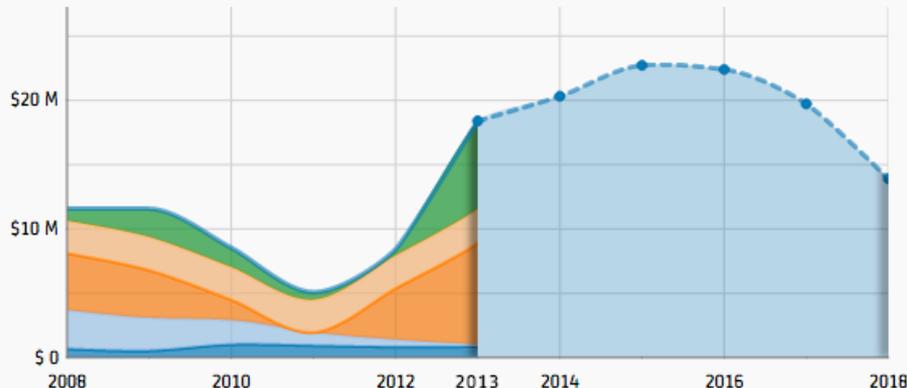
\$18 M
in 2013.

+ 54.22%
compared to previous year.

\$15 M
on average.

[Town of Arlington](#)

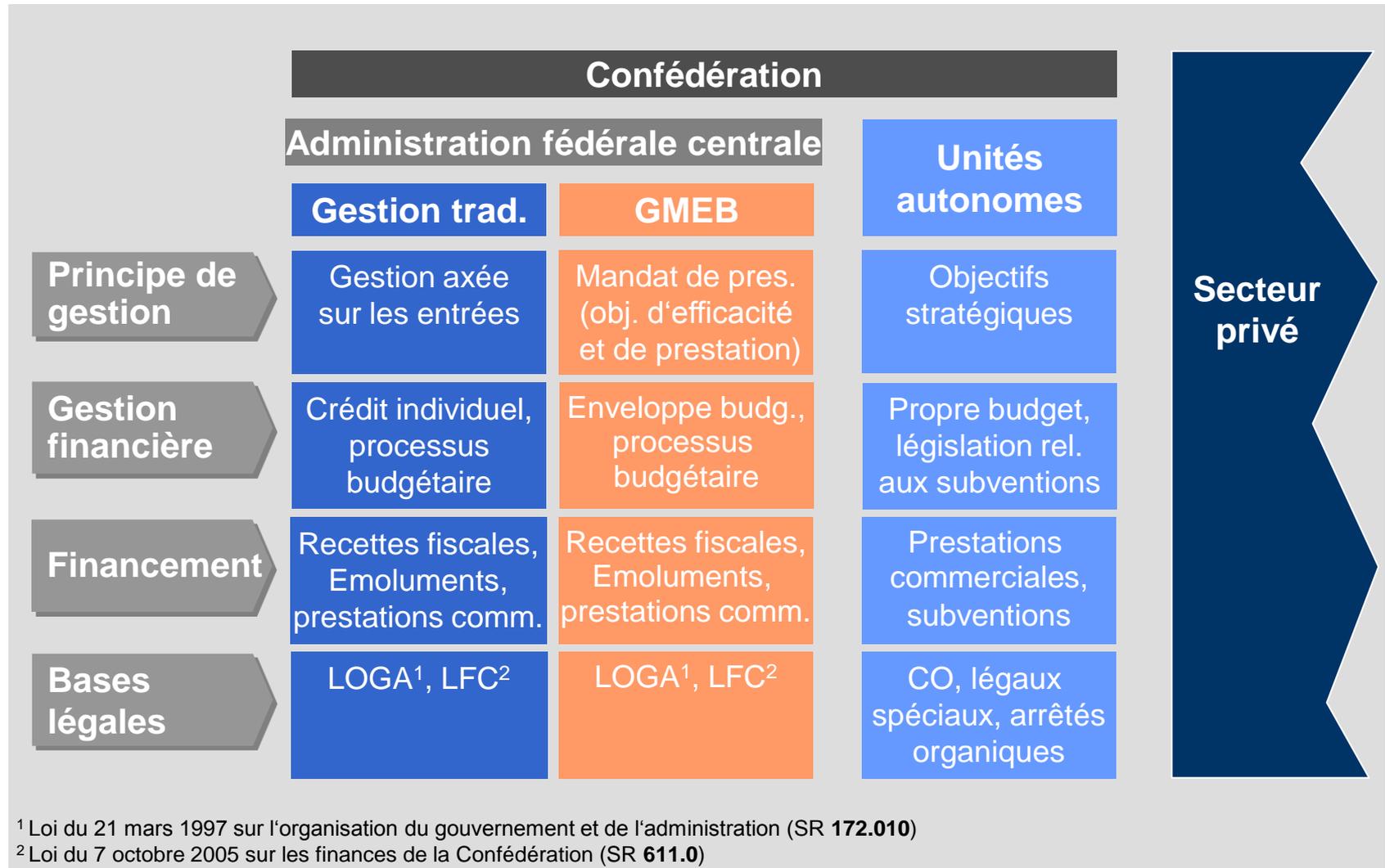
is the data source for this entry.



Arlington Visual Budget <https://github.com/goinvo/Visual-Town-Budget>



Les formes de gestion de la Confédération





Comme mandat d'un point de vue d'économique (1)

Constitution fédérale, p.ex.:

Art. 126 La Confédération **équilibre à terme ses dépenses et ses recettes**

Art. 178 Le Conseil fédéral dirige l'administration fédérale. Il assure l'organisation rationnelle de celle-ci et **veille à la bonne exécution des tâches** qui lui sont confiées.

Art. 170 L'Assemblée fédérale veille à ce que **l'efficacité** des mesures prises par la Confédération **fasse l'objet d'une évaluation.**

Comme mandat d'un point de vue d'économique (2)

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

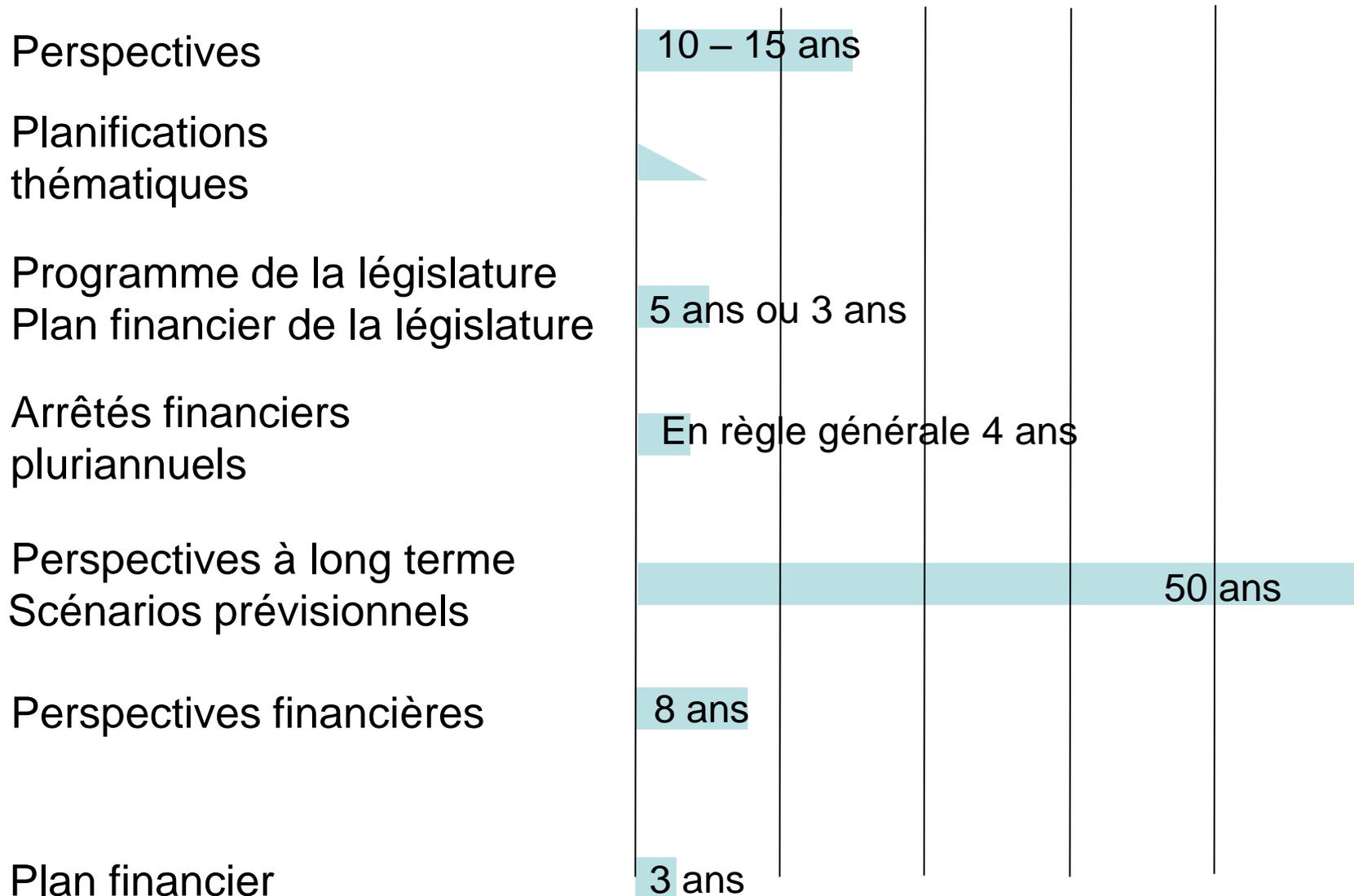
Art. 36 Le Conseil fédéral et les chefs de département **définissent les objectifs**, ... fixent des priorités, ... procèdent à une appréciation des prestations et **réexaminent périodiquement les objectifs**.

Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

Art. 12 La direction **négoce les objectifs et les résultats**, ... procède périodiquement à une appréciation des prestations, ... encourage la disponibilité au changement, ... **veille à ce que l'activité soit orientée sur les résultats**.



Les instruments de la planification





Disposons-nous toutes les informations nécessaires?

transparence



- Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG)
Performance Budgeting
- Optimisation du modèle comptable
- Une intégration accrue de la planification et au système d'informatique existant.
- ...



Phase d'analyse – Qu'est-ce qui nous attend pour le futur?

- Perspectives 2025
 - Défis
 - Scénarios
- Perspectives à long terme
 - Dialogue politique
 - des entretiens de Wattenville
 - Réformes structurelles
 - Elaboration des projets de loi
 - Beaucoup de mesures efficaces ont un laps de temps de temps s'écoulant entre la prise de mesures et leurs effets sur l'objectif conerne.*
 - L'évaluation de l'impact dans le gouvernement
 - Certificats et analyse des impacts financiers et économiques des projets
 - Gagner du temps, mais comment?



Phase d'analyse – Oû en sommes-nous?

- Situation économique
- Quelles mesures sont à prendre pour le prochain budget et pour le plan financier des prochaines années?
- comparaison la planification actuelle avec celle de l'année passée
 - estimations du renchérissement (l'adaptation des valeurs initiales, le tout à proportion du renchérissement intervenu)
 - estimations des recettes
 - scénario de base
- comparaison la planification actuelle avec les chiffres du compte d'Etat
 - le solde des crédits en fin d'année
- la mise en vigueur des actes législatifs compte tenu des conséquences budgétaires (le choix de la date)
- le respect du frein à l'endettement



Voie d'influence sur les décisions parlementaires

- Frein à l'endettement (Art. 126 Cst.)
- Frein aux dépenses (Art. 159 al. 3 let. b Cst.)
- Presentation des charges supplémentaires possibles dans le plan financier (une mesure de discipline budgétaire)
- Recommandations destinées aux débats parlementaires sur le projet de budget dans les commissions des finances
- Un dialogue politique régulier (p.ex. poser ses thèmes pour une journée de réflexion des commissions des finances)



Voie d'influence sur la direction de l'administration (I)

- Frein à l'endettement (Art. 126 Cst.)
- Présentation des charges supplémentaires possibles dans le plan financier
- Promouvoir l'information et la formation
- Processus budgétaire
 - Plausibilisation des données budgétaires des unités administratives
 - Réunions budgétaires au niveau de l'unité administrative
 - Réunions budgétaires au niveau du département
 - En principe, tout besoin financier supplémentaire doit être compensé (aussi à l'exécution du budget)
 - Propres propositions au Conseil fédéral



Voie d'influence sur la direction de l'administration (II)

- Evaluations
- Analyses de la croissance
- Chiffres clés pour les charges propres / critères d'évaluation
- Examen périodique des tâches
- Examen des subventions, mené périodiquement
- Définir des trains de mesures équilibrés pour assainir et mettre de l'ordre dans le budget
- Exécution du budget
 - Extrapolations / prévisions
 - Rapport de suivi



Définir des paquets d'économies

- Dans le contexte d'une table ronde
- Définir des paquets d'économies
 - Des véritables mesures d'économies
 - Des mesures d'économie durables
 - Un besoin d'assainissement justifiant les mesures à prendre
 - Propositions des mesures d'économies émanant de l'administration fédérale des finances en complément des propositions des départements spécialisés
- Facteurs de succès
 - En intégrant d'importants acteurs
 - Une approche rapide
 - Une mise en place de mesures, étalée dans le temps



Discussion



Les pièges du processus budgétaire

À la recherche de la recette du succès

Andreas Bühlmann
Président de l'Office des finances (AFIN)
du canton de Soleure

AFCP, Berne
26 septembre 2014

Sommaire

- Le canton de Soleure
- Gestion administrative axée sur les résultats
- Programme de la législature
- Remarques préliminaires au processus budgétaire
- Plan intégré «mission-financement»
- Devis
- Budgets globaux
- Procédure de contrôle («controlling»)
- Rapport d'activité
- Conclusion

Le canton de Soleure

- Situé au nord-ouest du pays, limitrophe avec la France et la Suisse romande
- Chef-lieu: Soleure
- Nombre d'habitants (2013): 262'965
- Économie: Canton anciennement agricole et industriel; aujourd'hui secteur secondaire toujours important (aciérie de Gerlafingen, horlogerie, technologies médicales, sous-traitants de l'industrie)
- Finances (2013):
 - Budget global: 1990 milliards de CHF
 - Déficit (exploitation): 121,3 millions de CHF
 - Investissements nets: 109,1 millions de CHF
 - Fonds propres: 263,3 millions de CHF (essentiellement pour compenser le déficit)
- Plan d'action 2013-2014 pour stabiliser le budget
- Informations complémentaires: www.so.ch

Gestion administrative axée sur les résultats (GAR) – 1

La GAR est devenue la norme

- Introduite progressivement depuis 1996
- Ordonnance exploratoire à partir de 1998, implication du parlement
- Depuis 2005, le canton fonctionne intégralement selon les principes GAR, y compris les tribunaux
- Tous les départements gèrent aujourd'hui un budget global (compte de résultats)
- Compte des investissements: Planifications pluriannuelles glissantes
- Depuis 2012, présentation des comptes conforme au modèle comptable harmonisé MCH2

Base: loi sur la GAR

- Loi précisée par l'ordonnance sur la GAR
- Directives détaillées dans le manuel GAR (crédit, SCI, etc.) et le manuel de comptabilité

Programme de la législature

- Constitue la base de la planification continue
- Contient les principaux objectifs du Conseil d'Etat pour la législature (4 ans)
- Mars 2013: élections parlementaires et gouvernementales
- Octobre 2013: le gouvernement établit le programme de la législature à l'intention du Grand Conseil
- Décembre 2013: le programme de la législature est discuté au Grand Conseil et entériné avec des décisions supplémentaires
- Le programme de la législature constitue la base du plan intégré «mission-financement» des 4 prochaines années
- La mise en œuvre du programme de la législature est surveillée au moyen d'une procédure continue de rapports dans le cadre du Plan intégré «mission-financement» (PIMF)

Remarques préliminaires sur la planification financière et le processus budgétaire

Organisation centralisée vs organisation décentralisée

- Soleure a une organisation très décentralisée
 - L'AFIN coordonne le processus et établit en temps utile la documentation nécessaire aux autorités politiques (PIMF, devis, rapports semestriels et d'activité)
 - Conformément aux consignes du Conseil d'Etat, la responsabilité appartient aux départements et services
 - L'AFIN n'est pas de pouvoir de réglementation
 - Apurement des versions du devis:
 - Fonction de conseil de l'AFIN
 - Présentation des versions par le chef de l'AFIN au gouvernement
 - Le plus souvent, «entretiens individuels» directeur financier / chef de l'AFIN / chef de département
 - La bonne coordination/collaboration avec les départements (notamment les contrôleurs départementaux) est essentielle pour assurer la qualité

Plan intégré «mission-financement» (PIMF)

- Aujourd'hui, instrument central dans le système GAR du canton
- Chaque PIMF couvre 4 années de planification (actuellement 2015-2018) et est établi chaque année au 1er trimestre
- Il contient les bases de planification, les aperçus financiers, la vue d'ensemble des missions de chaque unité administrative selon le programme de la législature, les détails du compte de résultats
- 1ère année de planification = budget indicatif permettant d'établir le devis
- Janvier – mars: Établissement du PIMF, validation du PIMF au Conseil d'Etat à l'intention du parlement
- Avril – mai: Discussion du PIMF par toutes les commissions permanentes du parlement (pour chaque domaine de responsabilité) et par la commission des finances (PIMF complet)
- Juin: Lecture et discussion du PIMF au Grand Conseil; décisions concernant la planification possibles

Devis (1)

- Base pour l'action publique de l'année suivante
- Le devis est établi sur la base du budget indicatif de la 1ère année du PIMF
- Mars: La commission des finances définit les préconisations pour le devis sur la base des comptes de l'année précédente et du PIMF
- Avril: Le gouvernement publie des directives; le processus interne d'établissement du devis est déclenché (tous les départements sont impliqués, sous la direction de l'AFIN)
- Juillet: Les chiffres de la péréquation financière intercantonale sont publiés par la Confédération
- Août: Les partenaires sociaux décident des mesures concernant les salaires
- Septembre: Le gouvernement valide le devis et le nouveau budget global triennal à l'intention du Grand Conseil (chaque année, un tiers du budget global est renouvelé)

- Septembre à novembre: Les commissions du Grand Conseil débattent du devis
 - Requêtes éventuelles des commissions spécialisées
 - Requêtes éventuelles de la commission des finances
 - Élimination des différences en cas de requêtes divergentes (en pratique rare)
- Session de décembre: Examen du devis et du nouveau budget global et validation par le Grand Conseil
- Remarque critique: Les procédures d'élimination des différences font traîner en longueur le traitement du devis au parlement
 - Les chiffres doivent parfois être mis à jour par des additifs au budget
 - Les estimations (p. ex. recettes fiscales) ne sont pas à jour, la validation du devis se faisant en août
 - Les tentatives de réforme ont échoué jusqu'à présent – mais rien n'est abandonné ...

Budgets globaux

- Tous les 3 ans, un nouveau crédit d'engagement pour chacun des 45 départements (compte de résultats seulement)
- Les tranches annuelles sont déterminées par le devis
 - La budgétisation des offices est plutôt conservatrice
 - L'écart entre le budget et les comptes effectifs est trop élevé (2013: 37 millions de CHF, soit 7%)
 - Des discussions ont alors eu lieu avec toutes les parties au budget global (départements et administration judiciaire)
 - La crainte de crédits supplémentaires et une prudence exagérée expliquent principalement les écarts élevés: à améliorer!
- Objectifs et indicateurs de performance/productivité pour chaque groupe de produits
- Compte des investissements sur l'ensemble du programme pluriannuel et le devis
- L'impact (efficacité) est mesuré
- Les objectifs sont formulés et les résultats mesurés à l'aide d'indicateurs
- Les objectifs de résultats sont définis par l'administration

- Le parlement a néanmoins la possibilité de modifier ces objectifs ou de formuler de nouveaux objectifs et indicateurs
 - Rare; avec les parlementaires de milice, tâche très exigeante pour formuler des objectifs et indicateurs de résultats
- Les facteurs influençables sont intégrés dans le budget global, les facteurs non influençables sont considérés comme des «grandeurs financières»
 - Sujet de discorde: qu'est-ce qui doit entrer dans le budget global (p. ex. les amendes)?
- L'exactitude est indispensable dans les soldes du budget global
 - Les données nécessaires doivent être bien connues des différents responsables budgétaires
- L'exactitude est à rechercher autant que possible pour les grandeurs financières
 - Certaines données ne peuvent être prédites (BNS, RPT etc.)
- Tendances:
 - Environ 30% des dépenses sont encore directement influençables
 - Les résultats deviennent plus volatiles, écarts pour les grandeurs financières possibles (parfois importants, notamment dus à la BNS)

Procédure de contrôle («controlling»)

Le Conseil d'Etat est tenu au courant du déroulement tout au long de l'année:

- En août, rapport semestriel avec prévisions pour la fin de l'année
 - Rapport semestriel pour tous les budgets globaux
 - État au 30 juin
 - Perspectives pour la fin d'année
 - Estimation de l'évolution des grandeurs financières
 - Prévisions de fin d'année pour l'ensemble du budget
 - Questions critiques en cas d'écart élevés
 - Grand Conseil informé
- Chaque trimestre est établie une extrapolation sur l'ensemble du budget, présentée au Conseil d'Etat
 - La qualité peut encore être améliorée; cela a été discuté avec les départements

Rapport d'activité

Reddition des comptes par le gouvernement au parlement et à la population

Partie 1: l'essentiel en bref (pour le grand public)

- Rapport du Conseil d'Etat et du Grand Conseil
- Vue d'ensemble des résultats financiers
- Rapport de révision

Partie 2: Éléments financiers (base de travail pour le parlement)

- Détail des résultats financiers
 - Bilan
 - Compte de résultats
 - Compte des investissements
 - Compte de flux d'espèces
 - Chiffres clés, annexe
- Tous les budgets globaux
- Interventions parlementaires en cours

Rapport d'activité (2)

- En novembre de l'année concernée: L'AFIN donne des consignes aux départements pour l'établissement des documents de bouclage annuel
- Le système informatique utilisé pour les finances du canton est SAP; le bouclage est effectué dans SAP
- Février: 1ère ébauche de bouclage
- Fin février: Vérification des comptes par l'organe de contrôle cantonal, dernières corrections et écritures de clôture
- Mars: Validation des comptes par le Conseil d'Etat, information au public
- Mai: Discussion des comptes dans les commissions du Grand Conseil
- Juin: Délibération et validation du rapport de gestion par le Grand Conseil

Conclusion

- L'introduction du système GAR a été déclenchée par la mauvaise situation financière
- Le GAR comporte des moyens d'influencer directement le peuple et le parlement
- Le système GAR a été globalement positif pour l'administration et a permis de la sensibiliser à la question des coûts
 - À l'heure actuelle, le canton de Soleure a l'une des administrations les plus économiques de Suisse (étude de l'Université de Zurich, 2008)
- Le système GAR doit être entretenu
 - Examen semestriel avec évaluation du besoin de réformes
 - Priorité aux solutions pragmatiques et non bureaucratiques
- Garder à l'esprit le rapport avec le parlement (esprit de milice)
 - Les parlementaires redoutent la perte de compétences aux dépens de l'exécutif

Conclusion (2)

À la recherche de la recette du succès ...

- Organisation centralisée vs organisation décentralisée
 - Thèse: Le département des finances doit avoir un certain pouvoir de réglementation, même si ce ça ne le rend pas toujours populaire...
- L'établissement du PIMF en début d'année comme base du processus budgétaire a été une très bonne chose
 - Consignes réalistes qui constituent une bonne base de planification pour le parlement et l'administration
 - 1ère année de plan --> budget indicatif
 - Le processus budgétaire est beaucoup plus simple car les grands travaux préliminaires ont déjà été effectués lors de l'élaboration du PIMF (moins de rounds budgétaires)

Conclusion (3)

- Budgets globaux
 - Pour les soldes des budgets globaux: Grande exigence de précision du budget, ne pas avoir peur des crédits supplémentaires!
 - Pour les grandeurs financières: l'exactitude n'est pas toujours possible, certains facteurs exogènes sont difficilement prévisibles
 - Cela accroît la volatilité des bouclements; il faut pouvoir gérer les écarts
- Point spécifique à Soleure:
 - Le délai entre la présentation du devis (septembre) jusqu'à la validation par le parlement (décembre) est trop long
 - Entraîne des additifs, différents chiffres ne sont pas assez à jour
- Il est important de faire des extrapolations au cours de l'année
 - Exactitude des prévisions
 - Instrument important d'information et de direction
 - Les bouclements intermédiaires demandent trop de travail

Conclusion (4)

... et pour finir, encore deux enseignements empiriques:

- Les départements financiers doivent être tenaces mais ouverts au dialogue
 - «C'est le ton qui fait la musique»
- Mettre le pragmatisme avant le formalisme
 - Ne pas accepter les imprécisions, se concentrer sur l'essentiel, le résultat ne sera de toute façon jamais tout à fait comme prévu...



Plafonds d'endettement des communes vaudoises

**Fabrice Weber,
Directeur de l'Autorité de surveillance des finances communales
Etat de Vaud, DIS, Service des communes et du logement
26 septembre 2014**

Objectifs multiples

- ▶ Respecter les **dispositions légales** de la nouvelle Constitution vaudoise (art. 139 et 140 Cst-VD) ;
- ▶ Garantir aux autorités communales un **outil efficace** permettant un meilleur suivi de la gestion des finances communales ;
- ▶ Réagir et profiter plus rapidement des conditions du **marché des capitaux** ;
- ▶ Simplifier et diminuer la charge de **travail administrative** ;
- ▶ Limiter les **risques financiers** des communes liés à l'octroi des cautionnements.

Champs d'application de la circulaire

- ▶ les communes,
 - ▶ les associations de communes ;
 - ▶ et tous autres regroupements de droit public (art. 147 LC, ex. les fédérations et les agglomérations)
-

Dispositions légales

art. 143 LC et art. 22a RCCom

- Autorités d'adoption des plafonds d'endettements : **conseils communaux ou conseils généraux**, sur préavis municipal, examiné par une commission du Conseil ;
 - Durée de validation des plafonds d'endettement : **5 ans**, pour toute une législature ;
 - Temps à disposition pour fixer les plafonds d'endettement : les **6 premiers mois de la législature**, soit du 1er juillet au 31 décembre de l'année N ;
 - Possibilité de **modifier les plafonds « d'endettement »** : oui, à la hausse comme à la baisse, par une demande au Conseil d'Etat avec analyse préalable du département en charge des relations avec les communes.
-

Dispositions légales

art. 143 LC et art. 22a RCCom

Art. 143 LC. – Au début de chaque législature, les communes déterminent dans le cadre de la politique des emprunts un plafond d'endettement. Elles en informent le département en charge des relations avec les communes qui en prend acte. Lorsque le plafond d'endettement est modifié en cours de législature, il fait l'objet d'une demande d'autorisation auprès du Conseil d'Etat qui examine la situation financière de la commune. Une décision d'interdiction d'augmenter le plafond d'endettement peut être prise par le Conseil d'Etat dans le cas où la nouvelle limite de plafond met en péril l'équilibre financier de la commune. Le Conseil d'Etat fixe par règlement les modalités d'examen de la situation financière des communes. Les cautionnements ou autres formes de garanties sont soumis aux mêmes règles d'application que les emprunts.

Art. 22a RCCom. – Toute demande de modification du plafond d'endettement d'une commune fait l'objet d'un examen approfondi de la situation financière de cette dernière par le Conseil d'Etat. Dans son examen, celui-ci se fonde sur :

- le budget et les comptes annuels de la commune concernée,
- une planification financière.

La situation financière de la commune est analysée sur la base d'indicateurs et de ratios de gestion d'analyse financière validés par la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales.

Eléments financiers composant le plafond d'endettement

- Dettes à court terme
 - + Dettes à moyen terme et long terme
 - = Endettement actuel
 - + Lignes de crédit non utilisées (comptes courants)
 - = Endettement hypothétique
 - + Inv. futurs sur 5 ans
 - = Endettement maximum possible
 - Marges d'autofinancement futures sur 5 ans
 - = **Plafond d'endettement brut admissible (*niveau 1*)**
 - Actifs circulants (à la valeur comptable)
 - +/- Pertes/Gains sur réalisation du patrimoine financier sur 5 ans
 - = **Plafond d'endettement net (*niveau 2*)**
-

Fixation du plafond de risques pour cautionnements (et autres formes de garanties)

< **50%** du plafond pour les emprunts (niveau 1)

et

< **40%** du capital et des réserves communales

Indicateurs financiers de contrôle

(avec évaluation)

1. Quotité de la *dette brute*

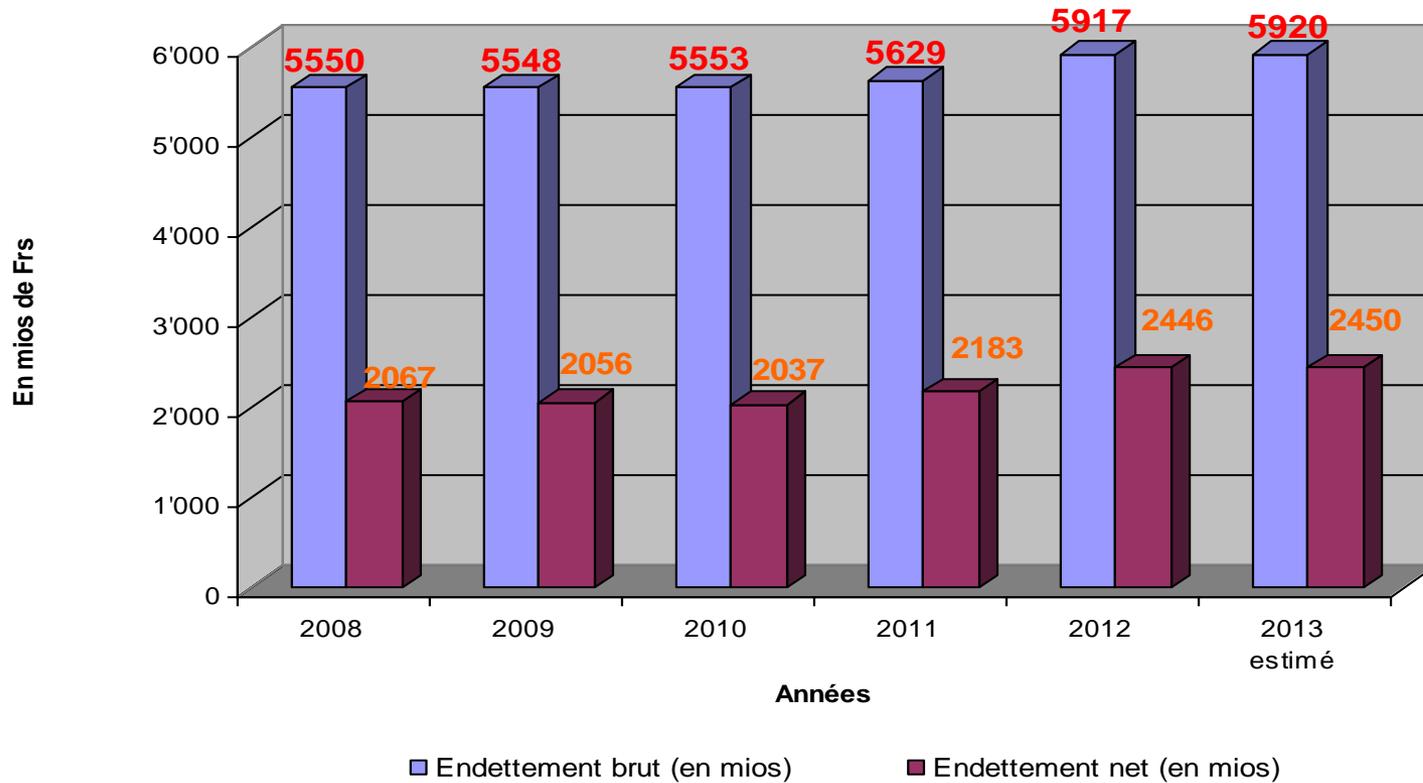
2. Quotité de la *charge des intérêts*

➔ validés par la Conférence des autorités cantonales
de surveillance des finances communales
(www.kkag-cacsfc.ch)

Dettes des communes vaudoises

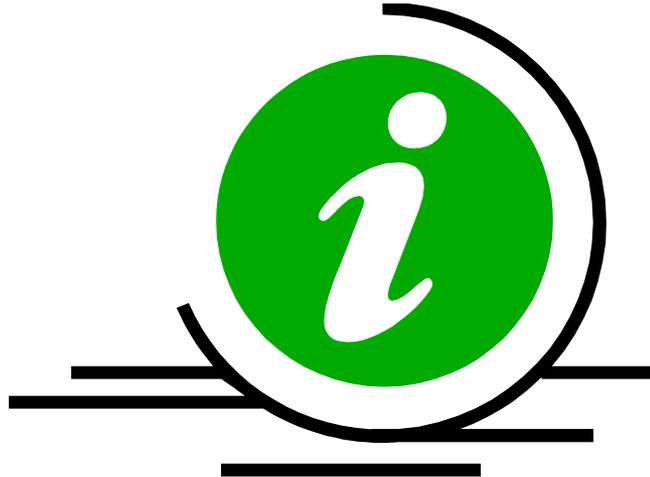
Indicateurs financiers

Endettement brut et net des communes vaudoises



Merci de votre attention

Questions



Commentaires

Ville de La Chaux-de-Fonds

Principaux défis et écueils à résoudre en matière
de planification financière



Portrait express - généralités

- **Des célébrités mondiales:** Louis Chevrolet, Blaise-Cendrars, Le Corbusier (1ères œuvres: Villa turque et Maison blanche)
- **Richesse culturelle:** TPR, théâtre populaire romand avec un théâtre à l'italienne, une salle de musique à l'acoustique de renommée mondiale
- **Berceau de l'horlogerie mondiale,** citée par Karl Marx dans le Capital comme la ville-manufacture
- **Plusieurs musées:** Musée d'histoire naturelle, Bois du Petit-Château, zoo gratuit unique en Suisse, Musée International d'Horlogerie, Musée des Beaux-Arts et Musée d'histoire
- Urbanisme horloger en damier, la Ville et sa voisine du Locle inscrites au **patrimoine mondial de l'Unesco**
- De nombreuses **installations sportives**, un télésiège « by night » au bord de la Ville

Portrait express - économie

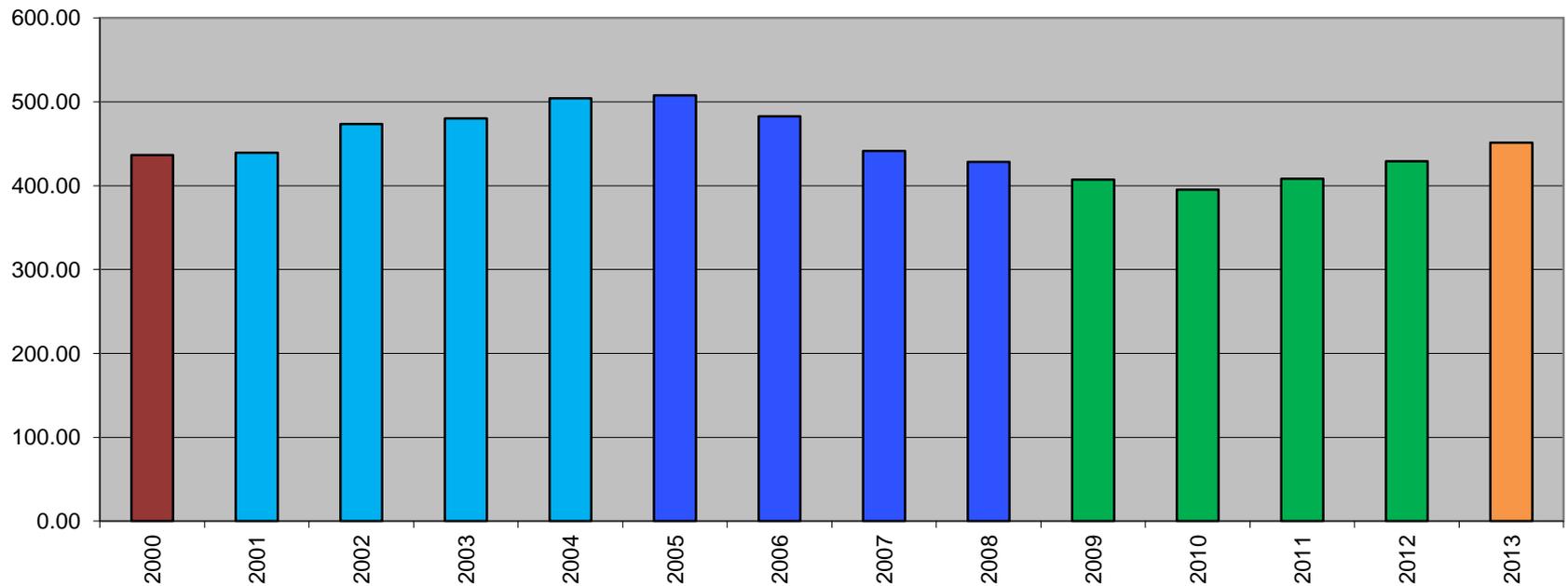
- **3ème ville de Suisse Romande: 39'000 habitants**, soit le 22% de la population du Canton de Neuchâtel (176'000 habitants)
- La Métropole Horlogère: au cœur **d'une région transfrontalière de plus de 150'000 personnes**, mais **pas de banlieue**
- Un tissu économique très riche: plus de 2'500 entreprises pour **25'000 emplois**, dont **12'500 pendulaires** (32% de la population / 50% de l'emploi)
- Dans les pendulaires sont inclus **4'800 frontaliers** (12% de la population / 19% de l'emploi); leur nombre est en constante augmentation (4'000 à fin 2010, 4'400 fin 2011, 4'700 fin 2012)
- **Economie très industrielle**: 44% contre 38% au niveau cantonal et 25% au niveau national → contribue de manière conséquente à la création de richesse du Canton NE
- Le tissu industriel est essentiellement constitué par **l'horlogerie** de haut de gamme (présence de grandes marques) et la sous-traitance qui y est liée → Forte influence de l'horlogerie dans les recettes fiscales (risque conjoncturel)

Portrait express - comptes 2013

- Recettes: CHF 240.6 mios
- Charges: CHF 240.1 mios
- Résultat: CHF +0.5 mios (résultat économique: CHF + 3.7 mios)
- Flux nets provenant de l'autofinancement: CHF + 22.7 mios
- Investissements nets: CHF 23.9 mios (> CHF 1.2 mios p/r autofin.)
- Fortune au 31.12.2013: CHF 27.0 mios
- Evolution des fonds étrangers:
 - 31.12.2012: CHF 429.2 mios
 - 31.12.2013: CHF 451.3 mios
- CHF + 22.1 mios (dont CHF 18 mios recapitalisation caisse de pensions NE)

Portrait express – indicateurs - 1

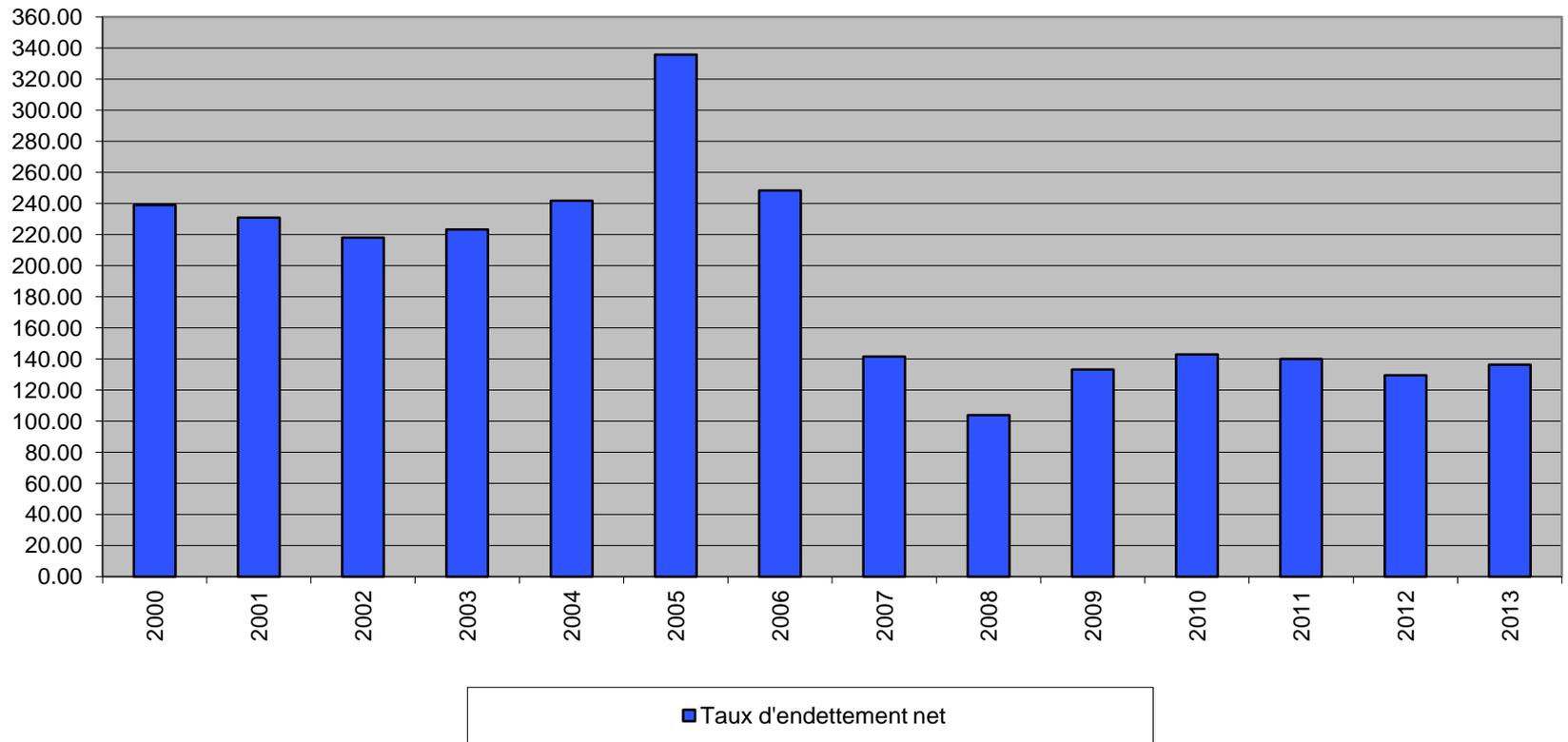
Evolution des fonds étrangers (mios CHF)



Les couleurs représentent les différentes législatures qui ont préparé les budgets correspondant aux années clôturées.

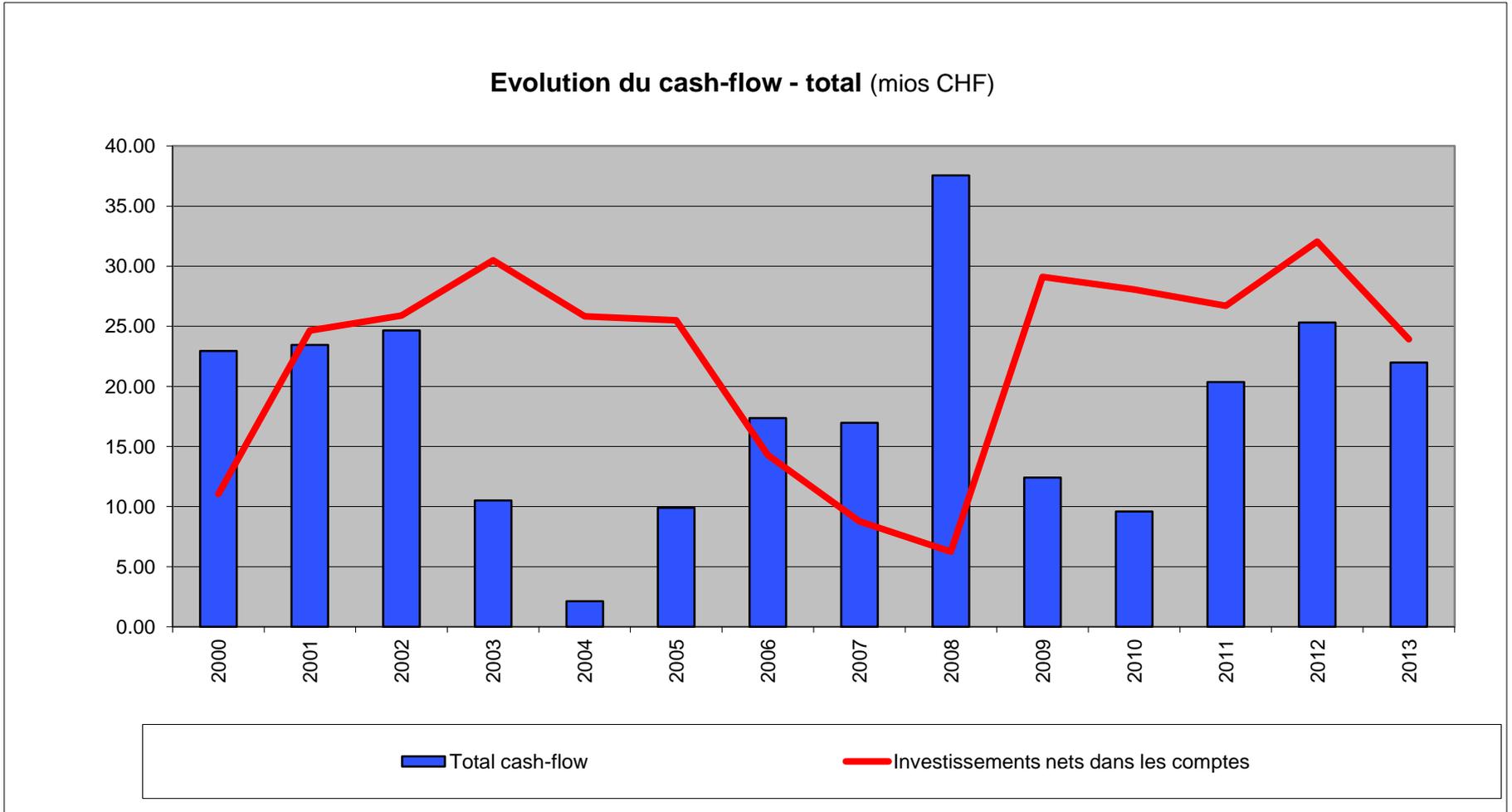
Portrait express – indicateurs - 2

Evolution du taux d'endettement net (mios CHF)

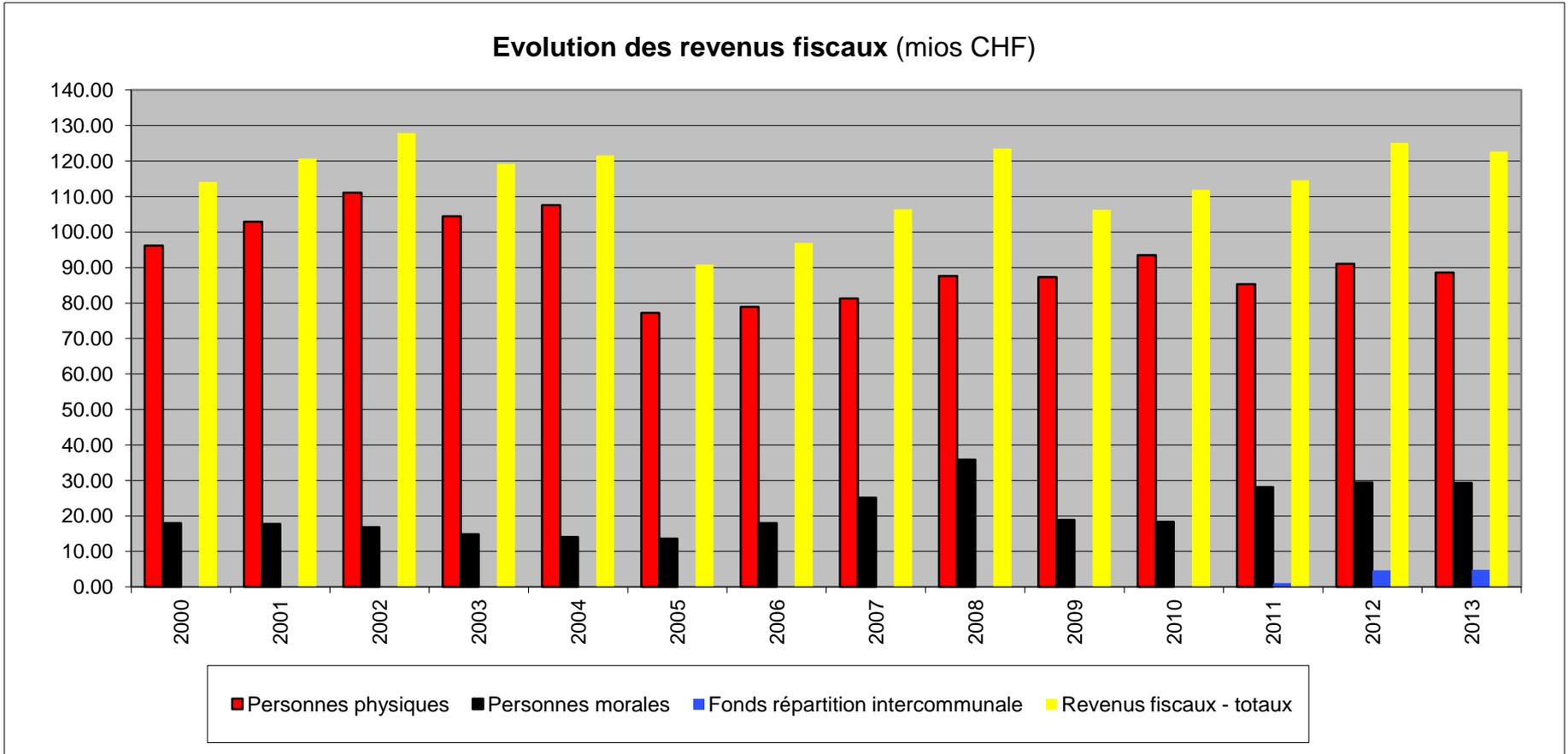


(Fonds étrangers – patrimoine financier) x 100 / revenus fiscaux

Portrait express – indicateurs - 3

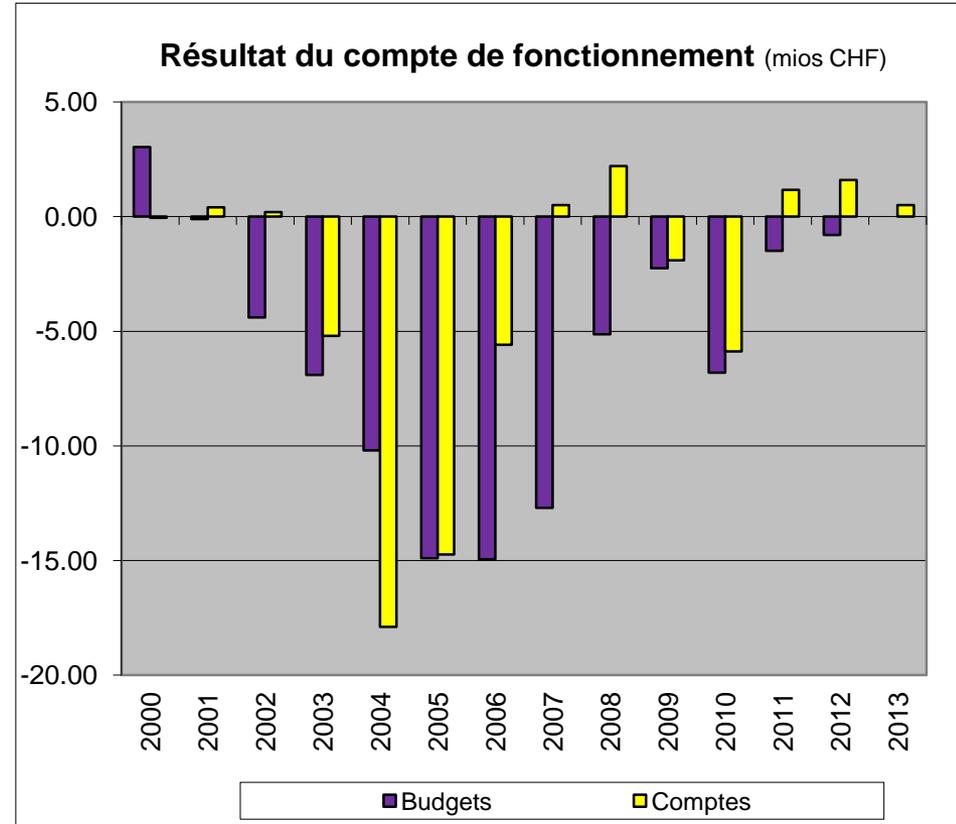
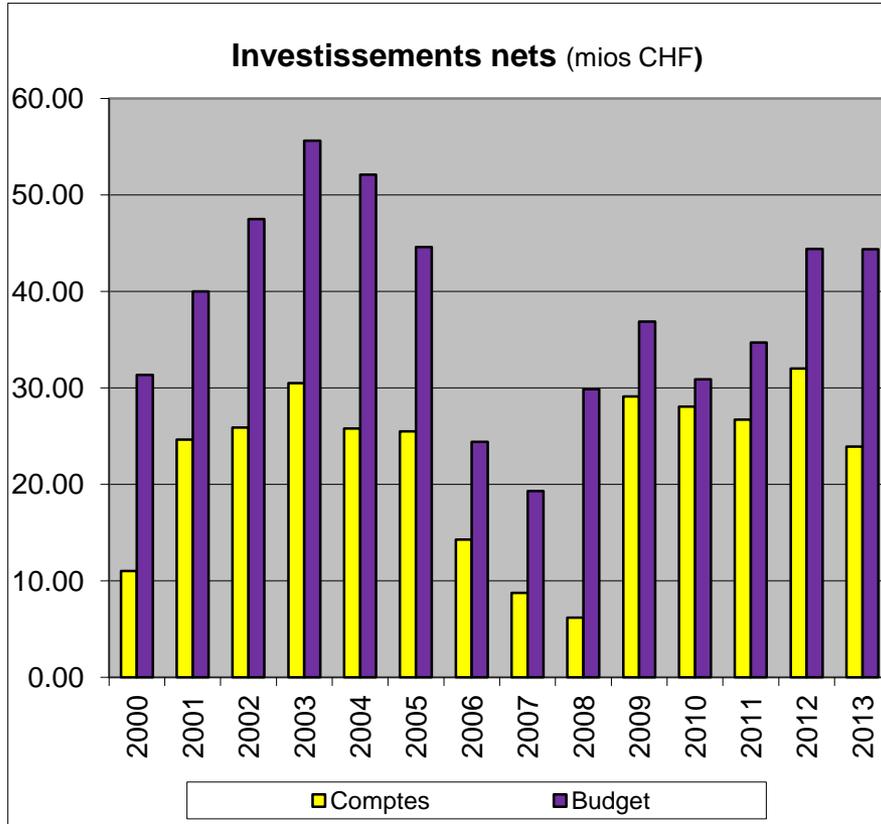


Recettes fiscales volatiles



→ Les prévisions de la Ville sont acceptables malgré la volatilité (IDHEAP)

Écarts constatés entre budgets et comptes



Prévisions: MCH2 + Nouvelle loi sur les finances NE (dès 2015)

- **Bilan et compte de résultats = « true and fair view »**
- Le **nouveau droit des crédits** exige une bonne planification des investissements
- **Equilibre budgétaire** (déficit limité à l'excédent du bilan)
- **Frein à l'endettement** (fixe un cadre et limite les dépenses annuelles).
- **Plan financier et des tâches** sur quatre ans
- **Projection financière** à long terme
 - La nouvelle loi va contribuer à améliorer la prévision sur 4 ans et les projections financières
 - Changement culturel important

Projets à planifier selon MCH2 – infrastructures

- Un grand nombre d'**installations culturelles et sportives** ont été construites dans les années 50 et 60 et doivent être rénovées, dont:
 - Nouvelle piscine olympique: CHF 50 mios
 - Rénovation de la Salle de musique: CHF 5 mios
 - Projet en cours de la Place de la Gare (réfection totale): CHF 10 mios
 - Déménagement du **Musée d'histoire naturelle** et création d'un centre unique avec le **zoo** du Bois du-Petit –Château (CHF 17 mios)
- Nouveau **quartier le Corbusier** en construction à côté de la Gare (terrain et équipement à charge de la Ville jusqu'ici)
- Construction d'une **passerelle piétonne** sur les voies CFF (CHF 5 mios) et rénovation d'un **pont route/rail** (CHF 6 mios)
- Adaptation à **Harmos** (CHF 40 mios évoqués pour les collèges) + **pré-scolaire** + **para-scolaire** → infrastructures + frais de personnel (difficile à chiffrer)

Projets et défis compliquant les prévisions - transports

- **Problème du trafic généré par les pendulaires**, développer des liaisons acceptables avec la Suisse et la France (région « oubliée »)
- **Vers la Suisse:**
 - axe routier / tunnel saturé en direction de Neuchâtel
 - Nouveau projet de liaison rapide vers Neuchâtel suite au refus du RER en votation. Urgence car ligne ferroviaire actuelle en fin de vie (2019)
- **Vers la France:**
 - H20 reconnue d'importance nationale incluant le contournement du Locle et de La Chaux-de-Fonds (22'000 vhc/jour sur des routes datant du début du siècle passé): bloqué suite au refus de la vignette
→ Gotthard = 17'500 vhc/jour en 2013
 - Transports publics à développer (rail)

Difficultés à estimer les charges supplémentaires à venir

- **Recapitalisation de la Caisse de pensions NE:** CHF 18 mios payés en 2013, CHF 4 mios pour 2019 et CHF 80 mios à prévoir pour le passage de 80% à 100% en 2039 → provisionner ?
- **Charge d'aide sociale:**
 - CHF 14 mios en 2013 / CHF 9.6 mios en 2010 / CHF 5.7 mios en 2005 (report chômage) → évolution ?
 - Report de charges du canton pour 2015: CHF 0.7 mios → ensuite ?
- **Economie de CHF 160 mios demandée au Canton NE** par le Grand Conseil → report de charges de 40 mios sur les communes → CHF 9 mios pour la Ville ? Quand ? Durée ?
- Nouvelle répartition Etat/communes de **l'impôt sur les frontaliers:** → CHF 6 mios de recettes en moins pour la Ville → évolution ?
- Une nouvelle **péréquation intercommunale** et un projet de **désenchevêtrement Canton NE/communes** à l'étude → impacts ?

Conclusion - 1

- **Situation financière saine** en période de **haute conjoncture** de l'industrie horlogère, mais avec un **endettement relativement élevé**
- **Estimation des recettes fiscales correctes** (comparatif IDHEAP)
- Nouvelle loi sur les finances et **MCH2**:
 - tendent à une amélioration des prévisions et de la planification.
 - la qualité des prévisions des dépenses d'investissements sera améliorée
- **Le contexte rend la prévision et les projections très difficiles**:
 - De nombreuses inconnues concernant la part de la Ville dans le développement des transports et de la région
 - De grandes incertitudes induites par les difficultés financières du Canton (reports de charges et augmentation de ses recettes au détriment des communes)
 - Impacts non connus des projets cantonaux en matière de péréquation intercommunale et de désenchevêtrement des tâches (Etat/Communes)
- La situation tend vers une **instabilité** et une **détérioration structurelle** qu'il est pratiquement impossible à évaluer aujourd'hui

Conclusion - 2

- Pour respecter le frein à l'endettement et la règle de l'équilibre budgétaire qui sont contraignants, les autorités devront définir les **priorités** et procéder à des **choix** à plusieurs niveaux.
 - Charges d'exploitation (tâches publiques / prestations / ...)
 - Projets d'investissements (politique / urgence / ...)
 - Etaler les dépenses d'investissement sur un plus grand nombre d'années
- Vu la grande influence de l'**industrie horlogère** dans les recettes fiscales, une **diminution de la conjoncture** dans ce secteur impliquerait des **choix plus difficiles**

Questions / réponses



René Barbezat
Chef de Service

Service financier
Serre 23
Case postale 370
CH-2301 La Chaux-de-Fonds
T + 41 (0) 32 967 62 40
www.chaux-de-fonds.ch