

CH_VB 2006-2813 297 vom 8. Dezember 2006

Bundesverwaltung, 2006-12-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2006-2813_297_

FR: CH_VB 2006-2813 297 du 8 décembre 2006

IT: CH_VB 2006-2813 297 del 8 dicembre 2006

Erwägungen

E. 8

Message du 26 mars 1997 sur des mesures spécifiques de politique conjoncturelle visant à maintenir la qualité des infrastructures publiques, à promouvoir les investissements privés dans le domaine de l'énergie (programme d'investissement) et à libéraliser les investissements étrangers (FF 1997 II 1115).

E. 9

Message du 16 juin 1997 concernant un arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget (objectif budgétaire 2001) (FF 1997 IV 199).

E. 10

Message du 28 septembre 1998 concernant le programme de stabilisation 1998 (FF 1999 3).

E. 11

FF 1996 V 999

E. 12

RS 611.1

E. 13

Message du 30 octobre 2002 relatif à la loi fédérale sur le blocage et la libération des crédits dans le budget de la Confédération suisse (FF 2002 7215).

303 De ce montant, 61,8 millions ont été libérés dans le cadre du supplément au budget ou sur la base d'engagements légaux et contractuels; quelque 42 millions ont toutefois été compensés dans d'autres articles de dépenses. Au final, le déblocage de crédits n'a eu d'effet qu'à hauteur de 19,8 millions; les mesures de blocage ont ainsi allégé le budget de plus de 230 millions. Blocage de crédits dans le cadre du budget 2004 Pour que le budget 2004 réponde aux exigences du frein à l'endettement, il a également fallu recourir au blocage de crédits. Le taux de blocage a été fixé en fonction du montant du déficit à compenser et compte tenu des allègements déjà effectués dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 200314. Ainsi, les articles déjà touchés par les mesures du PAB 03 ont été soumis à un taux de blocage de 0,75 % et les autres articles à un taux de 1,5 %. Comme pour le blocage de crédits décidé en 2003, les dépenses non influençables et les dépenses liées ont bénéficié d'un régime d'exception. En tout, 230 millions ont été bloqués. Comme en 2003, 25 % environ des crédits bloqués ont été libérés; un montant de quelque 19 millions a toutefois été compensé. Blocage de crédits dans le cadre du budget 2005 Afin de présenter un budget 2005 conforme au frein à l'endettement, le Conseil fédéral a proposé un blocage de 1 % des dépenses de personnel et de 2 % des dépenses de biens et services et d'investissement. Les dépenses de fonctionnement de la Confédération ont ainsi été

soumises pour la première fois à un blocage de crédits, à titre de mesure préalable au programme d'abandon de tâches, qui faisait partie du programme d'allégement budgétaire 200415 et prévoyait des économies concrètes dans le domaine propre à la Confédération. Pour la première fois, les unités administratives ont eu la possibilité de choisir entre effectuer des coupes ciblées dans certains articles à hauteur du montant à bloquer ou appliquer la solution habituelle consistant à fixer un taux de blocage déterminé pour tous les crédits. Trois départements ont opté pour des coupes ciblées. Avec 36 millions, le montant bloqué était plutôt faible; ajouté à celui des coupes ciblées, il s'est élevé à 40 millions. Etant donné que le blocage de crédits concernait uniquement les dépenses de fonctionnement et non les subventions, le montant des crédits libérés n'a atteint que 0,1 million. Blocage de crédits dans le cadre du budget 2007 Le blocage de crédits a toujours été utilisé comme un instrument permettant de répondre aux exigences du frein à l'endettement depuis l'introduction de ce dernier. Dans le cadre du budget 2007, le Conseil fédéral a, pour la première fois, proposé de bloquer des crédits bien qu'il ait été prévisible que le budget serait conforme au frein à l'endettement sans le recours à une telle mesure. L'objectif visé était d'élargir la

E. 14

Message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allégement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03) (FF 2003 5091).

E. 15

Message du 22 décembre 2004 concernant le programme d'allégement 2004 du budget de la Confédération (PAB 04) (FF 2005 693).

304 marge de manœuvre budgétaire et de limiter la croissance élevée des dépenses, supérieure à celle de l'économie. Le taux de blocage a été fixé à 1 %. Comme pour le blocage de crédits de l'année 2004, les dépenses non influençables et les dépenses liées ont bénéficié d'un régime d'exception. Comme en 2005, les départements ont été libres d'effectuer des réductions de dépenses ciblées ou d'appliquer aux crédits un taux de blocage en pour cent. Le DFJP, le DDPS et la Chancellerie fédérale, notamment, ont opté pour la première solution. En tout, 134 millions ont été bloqués. Ajoutés aux 65 millions de réductions ciblées, ils vont permettre d'alléger le budget 2007 de près de 200 millions. Le blocage de crédits constitue un instrument visant à juguler la croissance des dépenses, de manière à répondre aux exigences posées par le frein à l'endettement. C'est pourquoi, même après l'application du nouveau modèle comptable (NMC), seul sera bloqué l'élément d'un crédit budgétaire ayant une incidence financière. Les éléments sans incidence financière (réévaluations, amortissements, délimitations) et les éléments servant à l'imputation interne des prestations ne seront donc pas soumis au blocage des crédits. 1.4 Bases légales actuelles Le blocage de crédits a été introduit pour la première fois par l'arrêté fédéral du 13 décembre 1996 sur le blocage et la libération des crédits dans le budget de la Confédération suisse (arrêté sur le blocage des crédits, ABC)¹⁶. En raison de la situation budgétaire prévalant à l'époque, cet arrêté avait dû être adopté d'urgence et était limité dans le temps, soit jusqu'au 31 décembre 2002. La situation financière de la Confédération continuant de se détériorer rapidement, le blocage de crédits a été une nouvelle fois utilisé à la fin de l'année 2002 dans le cadre du budget 2003. L'arrêté fédéral de 1996 arrivant à échéance, il a fallu le reconduire également par le biais d'une procédure d'urgence. Soumise à l'approbation du Parlement, la loi sur le blocage des crédits¹⁷ est valable

jusqu'au 31 décembre 2007. 1.5 Evaluation du blocage de crédits comme instrument de gestion budgétaire Au cours des neuf dernières années, des crédits ont été bloqués pour un montant total de quelque 1,3 milliard de francs. S'y ajoutent les coupes ciblées d'environ 100 millions, que les départements et les offices ont choisi d'effectuer au lieu de bloquer des crédits. Sur le montant total des crédits bloqués, 168 millions ont dû être libérés pour honorer des engagements légaux et contractuels. 76 autres millions ont été débloqués après coup dans le cadre des suppléments au budget. En moyenne, le Conseil fédéral et le Parlement ont ainsi libéré près de 20 % des crédits bloqués. Ce pourcentage passe à quelque 13 % si l'on considère uniquement les crédits débloqués pour respecter des obligations légales ou contractuelles. Le blocage de

E. 16

RO 1996 3304

E. 17

RS 611.1

305 crédits fournit ainsi une contribution importante à l'allègement du budget de la Confédération. De plus, grâce à son mode d'application aisé, il constitue un instrument adapté à la gestion des finances à court terme: – Fondé sur une norme légale générale, il peut être mis en œuvre rapidement, car il ne nécessite pas l'adaptation de lois spéciales. – Applicable à toute l'administration et fondé sur le principe de la symétrie des sacrifices, il est bien accepté au niveau politique. – Instrument facilement modulable (possibilité d'exclure des articles et crédits budgétaires du champ d'application, de fixer des taux de blocage différents, etc.), il peut être adapté aux exigences concrètes qui se posent en matière budgétaire. Le blocage de crédits est ainsi un instrument qui peut être utilisé en fonction des objectifs d'allègement visés et des priorités fixées en matière de politique des dépenses, et qui présente, de ce fait, une applicabilité optimale. Cet instrument a toutefois aussi ses limites: il bloque les crédits destinés au financement d'une tâche donnée, sans modifier en conséquence les modalités d'exécution de cette même tâche. C'est pourquoi il ne se prête, en principe, qu'à des allègements annuels allant de 200 à 600 millions au maximum. Pour un volume d'allègement supérieur, une adaptation concrète des modalités d'exécution de la tâche concernée s'impose, ce qui requiert généralement des modifications légales. Du fait de son application à grande échelle, le blocage de crédits peut aussi avoir pour conséquence, à moyen et long terme, de reléguer au second plan les domaines non prioritaires au profit des grands groupes de tâches de plus en plus onéreux. C'est pourquoi la gestion du budget à moyen et long terme requiert une définition claire de l'ordre des priorités et une réforme approfondie des groupes de tâches, comme le prévoit le projet de réexamen systématique des tâches de l'administration, actuellement à l'étude. En revanche, en matière de gestion du budget à court terme, le blocage de crédits est devenu un instrument indispensable pour le Conseil fédéral et le Parlement, car il est d'un emploi aisé, rapide et non bureaucratique, et permet de tenir compte des paramètres économiques, politiques et financiers du moment. 2 Commentaire des articles 2.1 Blocage de crédits (art. 37a nouveau) L'art. 37a habilite l'Assemblée fédérale à bloquer partiellement, dans le cadre du budget, les crédits de paiements, les crédits d'engagements et les plafonds de dépenses qu'elle a ouverts. Il reprend ainsi intégralement le contenu de l'art. 1, al. 1, de la loi sur le blocage des crédits. En principe, tous les crédits budgétaires sont soumis aux mesures de blocage. Les exceptions sont décidées par le Parlement dans l'arrêté fédéral sur le budget. Leur liste

est publiée dans l'annexe à l'arrêté fédéral. Utilisé pour assurer l'équilibre du budget, le blocage n'affecte que l'élément d'un crédit budgétaire ayant une incidence financière. L'art. 37a exclut toute possibilité

306 d'étendre le blocage à l'élément d'un crédit budgétaire n'ayant pas d'incidence financière ou à l'élément servant à l'imputation interne des prestations. La mesure de blocage vaut pour l'exercice budgétaire concerné. Etant donné que le plan financier est transmis aux Chambres uniquement pour que celles-ci puissent en prendre acte¹⁸, l'adoption d'un éventuel blocage de crédits pour la période du plan financier relève de la compétence du Conseil fédéral. Celui-ci décidera, dans le cadre des directives concernant le budget et le plan financier de l'année suivante, s'il convient de reconduire le blocage de crédits à l'exercice budgétaire suivant.

2.2 Libération de crédits (art. 37b nouveau)

Le Conseil fédéral est autorisé à lever totalement ou partiellement le blocage des crédits décidé par les Chambres pour autant que cette mesure vise la tenue d'engagements légaux. D'une part, de tels engagements peuvent découler de dispositions matérielles figurant dans des lois ou des ordonnances; d'autre part, des paiements peuvent aussi être dus lorsque la Confédération s'est obligée par le biais d'une décision entrée en force ou d'un contrat. Avant que des crédits bloqués ne soient libérés, l'administration devra toutefois prouver que la prise d'autres mesures ne suffira pas. En principe, les dépenses supplémentaires liées à la libération de crédits devront être compensées. Dans le cas d'une récession grave, le blocage de crédits peut également être levé intégralement ou partiellement, sur approbation de l'Assemblée fédérale. En ce qui concerne les exigences d'ordre conjoncturel qui justifieraient la libération de crédits bloqués, nous vous renvoyons au ch. 1.2.

La formulation de l'art. 37b (nouveau) correspond, dans son contenu, à la réglementation prévue à l'art. 1, al. 2, de la loi sur le blocage des crédits.

2.3 Entrée en vigueur et abrogation

La loi révisée est sujette au référendum. Sous réserve de ce dernier, elle entre en vigueur le 1er janvier 2008.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Le projet ne génère pas de coûts supplémentaires pour la Confédération. Sa mise en œuvre contribuera à alléger le budget de la Confédération. Le volume de l'allègement dépend des taux de blocage fixés, des exceptions prévues et du montant des crédits bloqués libérés par la suite.

E. 18

Art. 143, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (RS 171.10; loi sur le Parlement, LParl).

307

3.1.2 Conséquences pour le personnel de la Confédération

Le projet n'a pas de conséquences pour le personnel de la Confédération.

3.2 Conséquences pour les finances et le personnel des cantons et des communes

Comme les autres bénéficiaires de subventions, les cantons et les communes peuvent en principe aussi être concernés par le blocage de crédits. Toutefois, les engagements pris et les contributions fédérales promises en vertu de lois échappent généralement aux mesures de blocage, si bien que les cantons et les communes ne sont que peu touchées par de telles mesures, ce que confirment les expériences faites ces dernières années.

3.3 Conséquences économiques

L'intégration de la loi sur le blocage des crédits dans le droit permanent n'a pas de conséquences au niveau économique. En cas de récession grave, le Parlement continuera d'être habilité à lever entièrement ou en partie le blocage de crédits.

4 Liens avec le Programme de la législature et le plan financier

La révision partielle de la loi sur les finances de la Confédération¹⁹ n'est pas prévue par le rapport sur le Programme de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1035).

Or la loi sur le blocage des crédits²⁰ expire au 31 décembre 2007. La reconduction de cette loi ou son inscription dans le droit permanent est requise du fait que, même après cette date, le blocage de crédits conservera son rôle essentiel en matière de gestion budgétaire. 5

Aspects juridiques 5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois Compte tenu de sa souveraineté en matière de finances²¹, l'Assemblée fédérale peut accepter, partiellement accepter ou refuser des demandes de crédit présentées par le Conseil fédéral. Le blocage des crédits est moins radical qu'un refus; il s'agit en fait d'une autorisation conditionnelle. En vertu du principe «in maiore minus», l'Assemblée fédérale serait donc habilitée à ordonner un blocage de crédits, même si une base légale explicite fait défaut (FF 1996 IV 1367).

E. 19

RS 611.0

E. 20

RS 611.1

E. 21

Art. 167 Cst.

308 Lorsque le Parlement bloque des crédits, il lui appartient également de procéder à une éventuelle levée du blocage en vertu du principe du parallélisme des formes. Comme cette compétence sera déléguée au Conseil fédéral pour des raisons de facilité d'application, une norme légale relative à cette délégation est indispensable. Pour des questions de clarification, une norme légale doit toutefois aussi être créée non seulement pour la levée du blocage de crédits par le Conseil fédéral, mais aussi pour le blocage des crédits par le Parlement, ce qui correspond à la réglementation prévalant actuellement. 5.2 Forme de l'acte La loi sur le blocage des crédits arrivant bientôt à échéance, il est nécessaire de créer une nouvelle base légale à ce sujet. Les expériences passées ont montré que le Conseil fédéral et le Parlement ont régulièrement recours à cet instrument pour gérer le budget de la Confédération. C'est pourquoi il ne serait pas indiqué de créer une nouvelle loi qui soit elle aussi limitée dans le temps. Sur le plan technique, le blocage de crédits est un instrument de gestion budgétaire et doit, de ce fait, être intégré dans la loi sur les finances de la Confédération. D'où l'inscription du blocage de crédits dans le droit permanent. La mise en œuvre de mesures de blocage est réglée par l'arrêté fédéral concernant le budget. Cette modalité se justifie compte tenu du rapport étroit liant le blocage de crédits au budget.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant la révision partielle de la loi sur les finances de la Confédération (Blocage de crédits) In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2007 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 03 Cahier Numero Geschäftsnummer 06.101 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 16.01.2007 Date Data Seite 297-308 Page Pagina Ref. No 10 140 260 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.