

CH_VB 2008-1972 7693 vom 19. September 2008

Bundesverwaltung, 2008-09-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2008-1972_7693_

FR: CH_VB 2008-1972 7693 du 19 septembre 2008

IT: CH_VB 2008-1972 7693 del 19 settembre 2008

Erwägungen

E. 19

Règlement (CE) no 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 209 du 2.8.1997, p. 1); règlement (CE) no 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2.8.1997, p. 6)

E. 20

Règlement (CE) no 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) no 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 174 du 7.7.2005, p. 1); règlement (CE) no 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) no 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 174 du 7.7.2005, p. 5)

E. 21

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

7728 conséquences (par ex. la réunification). Dans le cadre du frein à l'endettement, des dépenses à titre extraordinaire sont possibles pour des adaptations du modèle comptable et pour des concentrations de paiements liées au système comptable (art. 15 LFC). Dans la barrière à l'endettement, les prescriptions relatives à la détermination du plafond des dépenses assurent la souplesse nécessaire de la politique budgétaire: sur la base d'«interventions discrétionnaires» planifiées, des relèvements temporaires du plafond des dépenses sont autorisées dans certaines circonstances. Le financement de «réformes fondamentales» (par ex. réformes fiscales) s'en trouve facilité. Contrairement au frein à l'endettement, le compte de compensation est néanmoins débité du montant correspondant; les déficits qui en résultent doivent être compensés ultérieurement par des excédents structurels. Comme avec le frein à l'endettement, un déficit dans le compte de compensation doit être comblé au cours des années suivantes. Si le déficit dépasse une certaine limite, une règle plus stricte de réduction s'applique en guise de sanction. Ce plafond est généralement fixé plus bas dans le frein à l'endettement que dans la barrière à l'endettement²². La menace de sanction prévue par la barrière à l'endettement est cependant formulée de manière plus contraignante: tandis que le frein à l'endettement requiert l'élimination du déficit au cours des trois années comptables suivantes (art. 17, al. 2, LFC), la barrière à l'endettement fixe un délai de deux années comptables. En cas de dépassement répété de la limite fixée, un supplément d'impôt sur le revenu est perçu afin de

garantir le rééquilibrage du compte de compensation. Les explications ci-dessus montrent qu'une règle budgétaire ne doit ni être formulée de manière trop stricte (pour rester applicable) ni autoriser de trop nombreuses dérogations (pour ne pas mettre en danger la réalisation de l'objectif). La règle complémentaire proposée dans le présent projet atteint cet équilibre: le budget extraordinaire, qui échappe au frein à l'endettement, sera lui aussi soumis à une réglementation, et ses déficits devront désormais être compensés, tout en bénéficiant d'un traitement particulier selon les dispositions du frein à l'endettement. Cette approche est également conforme aux recommandations du FMI²³ et de l'OCDE²⁴. Ces deux organisations internationales sont favorables à une réglementation des dépenses extraordinaires afin de garantir la crédibilité du frein à l'endettement.

E. 22

Pour la barrière à l'endettement, un plafond de 1 % du PIB (moyenne des cinq dernières années) est proposé. Le frein à l'endettement fixe cette limite à 6 % des dépenses totales effectuées pendant l'année écoulée (art. 17, al. 2, LFC). En 2006, la limite pour les déficits sur le compte de compensation du frein à l'endettement était de 3,1 milliards. Selon le critère de la barrière à l'endettement, elle serait de 4,5 milliards.

E. 23

International Monetary Fund (2008), Switzerland, Staff Report for the 2008 Article IV Consultation.

E. 24

Organization for Economic Development (2007): OECD Economic Surveys: Switzerland.

7729 2 Commentaire L'inscription dans la loi de la règle complémentaire passe par une révision de la loi sur les finances, qui contient des dispositions concrètes sur la gestion des finances fédérales. Art. 16, al. 1 Cette disposition du frein à l'endettement, qui concerne le calcul du compte de compensation, fait l'objet d'une légère adaptation. La règle complémentaire permet en effet d'abaisser le plafond des dépenses totales pour compenser le budget extra-ordinaire. La rectification du plafond des dépenses autorisées dans le cadre du compte d'Etat doit par conséquent inclure ces abaissements de plafond. L'indication «selon l'art. 13 ou 15» est donc supprimée et remplacée pour des raisons de simplification par la formulation «plafond des dépenses totales». Art. 17a (nouveau) Compte d'amortissement Cette disposition définit l'instrument de gestion de la règle complémentaire. Les ch. 1.4.1 et 1.6.1 contiennent des explications détaillées sur ce sujet. L'al. 1 spécifie les transactions qui sont comptabilisées sur le compte d'amortissement, tenu hors du compte d'Etat. Les recettes extraordinaires sont portées au crédit du compte d'amortissement, tandis que les dépenses extraordinaires sont portées au débit de ce compte. L'al. 2 contient les dérogations à l'al. 1: les recettes extraordinaires affectées et les dépenses extraordinaires qui en découlent ne sont pas portées au crédit du compte d'amortissement. Même si cela n'est pas mentionné la loi, les recettes extraordinaires de grande ampleur (par ex. recettes provenant de la privatisation d'entreprises de la Confédération) ne doivent pas être portées au crédit du compte d'amortissement. Le Conseil fédéral prévoit d'exclure leur inscription au crédit du compte d'amortissement dans la législation spécifique à ces recettes extraordinaires. Art. 17b (nouveau) Découvert du compte d'amortissement L'al. 1 dispose qu'un découvert du compte d'amortissement doit être compensé au cours des six exercices suivants par des abaissements du plafond des dépenses totales selon le frein à l'endettement. Les six années suivantes se réfèrent aux six exercices

qui suivent l'année en cours. Par exemple, si l'on constatait au printemps 2011 un déficit du compte d'amortissement pendant l'exercice 2010, il faudrait le compenser entre 2012 et 2017. Les ch. 1.6.1 et 1.6.3 contiennent des explications détaillées. L'al. 2 se rapporte au cas d'un nouveau débit du compte d'amortissement. Le délai de six ans recommence alors à courir si le déficit du compte d'amortissement augmente de plus de 0,5 % du plafond des dépenses selon le frein à l'endettement. Cette disposition garantit que la stratégie d'assainissement peut être adaptée aux nouveaux objectifs de réduction en cas d'augmentation importante du déficit du budget extraordinaire et qu'elle peut être appliquée de manière à tenir compte de la conjoncture. La limite inférieure empêche que la compensation du budget extraordinaire ne soit

7730 retardée en cas de détériorations peu importantes. Le ch. 1.6.3 contient des explications détaillées. L'al. 3 garantit que les dépenses extraordinaires sont privilégiées, conformément à la Constitution. L'obligation de compenser le découvert du compte d'amortissement est différée aussi longtemps que le compte de compensation présente un déficit. Les ch. 1.4.2 et 1.6.2 contiennent des explications sur la constitutionnalité. Enfin, l'al. 4 prévoit que l'Assemblée fédérale fixe chaque année le montant de l'abaissement du plafond lors de l'adoption du budget. Cette disposition garantit le respect des exigences de la politique budgétaire et de la conjoncture. Les ch. 1.4.4 et 1.6.4 contiennent des explications sur la nécessité et l'importance de fixer les montants d'amortissement avec souplesse. Art. 17c (nouveau) Economies à titre préventif Cet article ouvre la possibilité d'une politique budgétaire prospective. Aux termes de l'al. 1, l'Assemblée fédérale peut décider d'abaisser le plafond des dépenses totales selon le frein à l'endettement pour compenser des découverts prévisibles du compte d'amortissement. En d'autres termes, des économies à titre préventif peuvent (il n'y a aucune obligation) être réalisées pour anticiper les déficits du compte d'amortissement. Selon l'al. 2, ces économies ne sont toutefois autorisées que si le compte de compensation est au moins équilibré. Cette disposition est comparable à l'art. 17b, al. 3, qui impose l'équilibre du budget ordinaire avant de pouvoir commencer à compenser les futurs déficits du budget extraordinaire. Art. 17d (nouveau) Bonification versée au compte d'amortissement Cette disposition découle également de la primauté du budget ordinaire. Des abaissements du plafond des dépenses autorisés, décidés dans le budget, ne peuvent être crédités sur le compte d'amortissement que si cette opération ne grève pas le compte de compensation. Les montants d'amortissement budgétisés ne sont donc portés au crédit du compte d'amortissement que s'ils sont couverts par des excédents structurels dans le budget ordinaire. Cet aspect de la règle est traité au ch. 1.6.2 sous la notion de «subordination II». Art. 18, al. 1, phrase introductive L'extension de la phrase introductive de l'art. 18, al. 1, vise à ce que les abaissements de plafond destinés à compenser les déficits du compte d'amortissement soient effectués comme pour le compte de compensation. Cette précision garantit en particulier que les cantons soient associés à la mise en place de mesures d'économies. Art. 66 Disposition transitoire relative à la modification du ... L'al. 1 règle la question des excédents structurels accumulés avant l'entrée en vigueur de la règle complémentaire. Il prévoit à cet égard de réduire l'avoir du compte de compensation d'un montant de 1,1 milliard (estimations actuelles) à l'entrée en vigueur de la règle complémentaire. Jusqu'ici, le Conseil fédéral a volontairement compensé les déficits du budget extraordinaire par des excédents structurels dans le budget ordinaire. Or, selon le système actuel, les excédents structurels

7731 sont portés au crédit du compte de compensation. Ils doivent donc en être supprimés, afin de ne pas pouvoir servir à compenser d'autres débits du compte de compensation, ce qui conduirait à un accroissement de la dette. L'al. 2 fixe le début de la tenue du compte d'amortissement. Celui-ci permettra de comptabiliser les recettes et les dépenses extraordinaires, de l'exercice comptable en cours à l'entrée en vigueur de la règle complémentaire. Si la règle complémentaire entre en vigueur en cours d'année, les transactions extraordinaires seront comptabilisées sur le compte d'amortissement à partir du début de l'année concernée.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet a délibérément des conséquences directes sur l'évolution des finances fédérales. La règle complémentaire prévoit que les dépenses extraordinaires qui n'étaient pas assujetties jusqu'ici au frein à l'endettement doivent être compensées dans un délai adéquat. Elle garantit ainsi que les dépenses extraordinaires sont elles aussi soumises à une analyse du rapport coût/utilité. Avec la règle complémentaire, les dépenses extraordinaires ne peuvent plus entraîner un accroissement durable de la dette de la Confédération. Cette dernière ne pourra plus s'accroître à long terme qu'en raison de prêts de trésorerie (par ex. pour l'assurance-chômage) accordés en dehors du compte financier ou d'opérations de bilan (par ex. dans le cadre de la gestion de la dette par la trésorerie de la Confédération).

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet n'a pas d'incidences directes sur les finances des cantons et des communes. Indirectement, la règle complémentaire apporte une prévisibilité accrue au budget de la Confédération. Or, les cantons et les communes ont tout intérêt à ce que les finances fédérales soient saines. La règle complémentaire tend par contre à restreindre la politique budgétaire de la Confédération. Un déficit dans le budget extraordinaire devra en effet être compensé par des excédents structurels dans le budget ordinaire. La règle complémentaire n'indique pas de quelle manière il faut dégager des excédents structurels. Comme les transferts aux cantons et aux communes représentent environ un tiers du budget de la Confédération, il est inévitable que des réductions éventuelles des dépenses touchent également ces domaines; il faut cependant éviter un report pur et simple des charges. A long terme, on peut s'attendre à ce que la règle complémentaire permette de conserver une marge de manœuvre suffisante dans la politique budgétaire et de prendre des mesures de correction précoces. Lors des débats sur le frein à l'endettement, les cantons avaient déjà fait état de leurs craintes de subir des reports de charges. Sur proposition de la commission du Conseil des Etats chargée de l'examen préalable, la loi sur les finances avait été complétée par une disposition obligeant le Conseil fédéral, lors de la mise en œuvre de mesures d'économies destinées à combler les découverts du compte de compensation, à tenir compte du droit de participation des cantons (art. 18, al. 1, LFC). De même, le projet de loi concernant la règle complémentaire garantit aux cantons un

7732 droit de participation en cas d'élaboration de programmes d'allègement budgétaire visant au respect de la règle complémentaire. Les événements de ces dernières années montrent que le Conseil fédéral et le Parlement ont pris au sérieux le droit de participation des cantons: les programmes d'allègement budgétaire 2003 (PAB 03) et 2004 (PAB 04) ont ainsi été élaborés en étroite collaboration avec les cantons. A quelques exceptions près, les simples transferts de charges aux cantons ont pu être évités tant dans le PAB 03 que dans le PAB 04. D'abord, les mesures d'économies se situaient principalement dans le domaine propre de la Confédération. Ensuite, les mesures relevant des transferts entre la Confédération et les cantons ont été conçues de manière à ce que ceux-ci bénéficient de la plus grande liberté possible, notamment d'alléger leur propre budget. Dans le cas du PAB

03, le principe visant à éviter tout transfert de charges de la Confédération aux cantons a pu être respecté à quelques exceptions près (réduction des contributions extraordinaires aux mesures autres que techniques en matière routière, transports régionaux de voyageurs, protection contre le bruit et contre la pollution de l'air, exécution des peines et de mesures), pour un total de 51 millions. Lors de l'examen du PAB 04, le Parlement a éliminé toutes les mesures qui auraient eu d'importantes conséquences financières pour les cantons. Il n'est ainsi resté qu'une réduction de l'indemnisation du trafic régional des voyageurs, limitée aux années 2006 et 2007, pour un total de 10 et 20 millions, qui a été supprimée le 1er janvier 2008 au moment de l'entrée en vigueur de la RPT. Les reports de charges au sens strict sur les cantons se sont ainsi limités, dans les deux programmes d'allègement budgétaire, à un point de pourcentage du volume total des allègements opérés, de l'ordre de 5 milliards. Pour toutes les autres mesures d'économies relevant des transferts entre la Confédération et les cantons, les budgets cantonaux ont également bénéficié d'un allègement (routes principales, construction et entretien des routes nationales, protection contre les crues, prestations collectives de l'AI) ou alors les cantons avaient la possibilité de compenser eux-mêmes ou non les subventions fédérales supprimées (mesures concernant l'agriculture et la sylviculture, la protection de la nature et du paysage, les bourses, les universités, les hautes écoles spécialisées, Jeunesse et Sport, la protection de la population, la mensuration officielle, la protection des sites construits, les passages à niveau et les galeries paravalanches). A l'occasion du projet de réexamen des tâches de la Confédération, au moyen duquel le Conseil fédéral entend ajuster le taux de croissance des dépenses de la Confédération sur les perspectives de croissance économique à long terme pour stabiliser la quote-part de l'Etat, un groupe de suivi composé de représentants des cantons a été mis en place. Ce groupe d'experts est chargé d'évaluer à un stade précoce les propositions d'abandon de tâches ou de réforme des départements. Les cantons peuvent également formuler leurs propres propositions, notamment pour des désenchevêtrements de tâches plus poussés entre la Confédération et les cantons. Comme pour la RPT, le principe consiste à respecter la neutralité budgétaire entre la Confédération et l'ensemble des cantons et à opérer des compensations entre cantons. Ce groupe d'experts est également chargé de préparer le dialogue politique avec les cantons. Les craintes qu'avaient les cantons de voir la Confédération assainir ses finances à leur détriment pour respecter le frein à l'endettement ne se sont pas vérifiées. Les reports de charges sur les cantons ont été évités dans une large mesure, étant donné

7733 que les mesures d'économies des PAB 03 et 04 se situaient principalement dans le domaine propre de la Confédération et que les économies relevant des transferts entre la Confédération et les cantons étaient conçues pour permettre aux cantons d'alléger leurs propres budgets. Dans de nombreux cas, les cantons avaient la possibilité de compenser les recettes fédérales supprimées. Le Conseil fédéral a l'intention de continuer d'éviter autant que possible tout report de charges sur les cantons.

3.3 Conséquences économiques

La Constitution prévoit que la Confédération doit prendre des mesures pour assurer une évolution régulière de la conjoncture (art. 100) et fixer sa politique budgétaire en prenant en considération la situation conjoncturelle. Le frein à l'endettement est conçu pour mener une politique budgétaire anticyclique passive. Dans les phases de récession, les déficits sont autorisés, alors que des excédents doivent être dégagés en période de haute conjoncture. Dans le cadre de la règle complémentaire, la prise en considération de la conjoncture est garantie par la subordination et la souplesse de la réglementation²⁵. Grâce à la subordination, les déficits sur le compte d'amortissement ne peuvent être comblés aussi

longtemps que le compte de compensation présente un solde négatif. Ce cas est susceptible de se produire notamment dans une phase de ralentissement conjoncturel durant laquelle les recettes sont généralement surestimées. Si le compte de compensation n'est pas encore négatif au début d'une phase de ralentissement de la conjoncture, la souplesse de la règle complémentaire permet d'adapter le niveau des montants des amortissements à la situation conjoncturelle dans le cadre du délai d'amortissement. Des mesures actives de politique conjoncturelle ne sont pas exclues. Les dépenses extraordinaires correspondantes devraient toutefois être compensées à moyen terme. Les générations futures seront les plus importants bénéficiaires de la règle complémentaire. Ne disposant pas de voix politique, elles courent le risque que les charges actuelles leur soient transférées sans contrepartie (investissements). Alliée au frein à l'endettement, la règle complémentaire contribue à une évolution supportable de la dette. Une politique budgétaire durable permet également de garantir qu'il n'y ait ni insuffisance ni retard au niveau des investissements. Certains participants à la procédure de consultation ont craint que la règle complémentaire n'entraîne des coupes brutales des dépenses d'investissement et ne se répercute négativement sur la croissance économique. Le Conseil fédéral prend au sérieux ces inquiétudes. Dans le cadre des PAB 03 et 04, qui étaient par définition axés sur le court terme et qui ne pouvaient porter sur les dépenses liées que de façon limitée, les crédits d'investissement ont fait l'objet de diverses coupes. Cependant, dans sa réponse à l'interpellation Graber Jean-Pierre (07.3853), le Conseil fédéral a indiqué que, à l'avenir, l'assainissement des finances fédérales devra être assuré non plus par le biais de programmes d'économies à court terme, mais par celui d'un réexamen approfondi des tâches de la Confédération. Celui-ci viserait à juguler la croissance des dépenses, en particulier dans les domaines où des réformes approfondies s'avèrent nécessaires. Par ce réexamen, le Conseil fédéral entend simplifier la structure des tâches et des dépenses en fixant des priorités, afin d'alléger le budget

E. 25

Voir ch. 1.6.3

7734 de la Confédération, de manière que la marge de manœuvre reste suffisante à l'avenir pour permettre la réalisation de dépenses d'investissement. Comme le frein à l'endettement, la règle complémentaire respecte la prérogative du Conseil fédéral et du Parlement de fixer les priorités budgétaires. Ces deux règles budgétaires plafonnent certes le volume des dépenses, mais sans en affecter la répartition. Le Conseil fédéral et le Parlement conservent ainsi une très grande liberté en matière d'investissements. Les arguments s'opposant à un traitement spécial des investissements ont été exposés en détail dans le message sur le frein à l'endettement²⁶. Rappelons que les investissements réalisés dans le cadre du budget sont relativement constants dans le temps. Les pics d'investissement (NLFA, réseau des routes nationales ou trafic d'agglomération) ont trouvé un financement en dehors du budget fédéral (Fonds pour les grands projets ferroviaires, Fonds d'infrastructure). On constate en outre que les investissements peuvent être pilotés et qu'ils ne sont donc pas en principe des dépenses extraordinaires au sens du frein à l'endettement²⁷. En ce sens, la règle complémentaire ne constitue pas un obstacle supplémentaire aux futurs grands projets portant sur plusieurs générations. Enfin, signalons que la limitation durable de la dette publique et une politique budgétaire disciplinée crédible garantissent l'attrait de notre place économique et rendent le climat propice aux investissements privés.

3.4 Autres conséquences

La règle complémentaire limite

délibérément la marge de manœuvre du Conseil fédéral et du Parlement en matière de politique budgétaire. Alliée au frein à l'endettement, elle définit un cadre à respecter. Dans le cas où le budget extraordinaire présente un déficit, le plafond des dépenses du budget ordinaire est abaissé. Il en découlera une nécessité accrue de fixer des priorités dans le cadre de la politique budgétaire. La souveraineté budgétaire de l'Assemblée fédérale prévue à l'art. 167 de la Constitution reste pleine et entière. 4 Liens avec le programme de la législature Le projet est annoncé dans les objets des grandes lignes du message sur le programme de la législature 2007 à 201128.

E. 26

FF 2000 4318 ss

E. 27

Le premier versement ayant alimenté le Fonds d'infrastructure provenait du financement spécial du trafic routier. Il est considéré comme une dépense extraordinaire uniquement parce que la majeure partie de l'engagement qu'affiche aujourd'hui le financement spécial est antérieur à l'entrée en vigueur du frein à l'endettement. En d'autres termes, le caractère extraordinaire est dû au changement de système, et non à la nature intrinsèque de l'objet.

E. 28

FF 2008 674

7735 5 Aspects juridiques 5.1 Constitutionnalité Le projet se fonde en premier lieu sur les art. 126 et 173, al. 2, de la Constitution (Cst.). L'art. 126 règle le frein à l'endettement et fixe en partie les compétences. L'art. 126, al. 3, Cst. autorise en cas de besoins financiers exceptionnels le relèvement du plafond des dépenses cité à l'al. 2. Cette disposition requiert donc un traitement différencié des dépenses ordinaires et extraordinaires. Le projet de révision conserve cette différenciation et respecte ainsi les exigences de la Constitution²⁹. Habituellement, l'art. 173, al. 2, Cst. est cité comme base légale des lois fédérales qui touchent l'organisation d'institutions ou de procédures étatiques (compétence inhérente à la Confédération). Les deux dispositions constitutionnelles figurent en tout état de cause déjà dans le préambule de la LFC. 5.2 Forme de l'acte à adopter Selon l'art. 22, al. 1, de la loi sur le Parlement, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit. Par ailleurs, l'art. 126, al. 5, Cst. prévoit que la loi règle les modalités du frein à l'endettement. 5.3 Frein aux dépenses Le projet a certes des conséquences financières, mais il ne contient ni des dispositions relatives aux subventions, ni des crédits d'engagement, ni des plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. 5.4 Délégation de compétences législatives La présente révision partielle de la LFC ne délègue pas la compétence d'édicter des ordonnances d'exécution.

E. 29

Voir ch. 1.6.2

7736 Appendice 1 Bilan du frein à l'endettement La politique budgétaire des années 90 était caractérisée par des déficits chroniques élevés, un doublement de la dette et l'incapacité d'économiser pendant les périodes de vaches grasses en prévision des périodes de disette. En acceptant le frein à l'endettement, le peuple et les cantons se sont prononcés le 2 décembre 2001 à une écrasante majorité contre le financement des tâches ordinaires de l'Etat par de nouveaux emprunts. Le frein à l'endettement a été appliqué pour la première

fois dans le budget 2003. Contrairement aux attentes, les finances de la Confédération n'étaient pas équilibrées, mais présentaient un déficit structurel important au moment de l'introduction du frein à l'endettement. Grâce à la mise en œuvre rapide et systématique des programmes d'allégement budgétaire 2003 et 2004, les dépenses ont néanmoins pu être réduites de cinq milliards. L'objectif d'un solde structurel équilibré a donc été atteint en 2006, soit un an plus tôt que prévu. Le Conseil fédéral a poursuivi sa stratégie d'assainissement en continuant de planifier et de réaliser des excédents structurels. Ceux-ci sont nécessaires pour atteindre les deux objectifs de la politique budgétaire: stabiliser l'endettement nominal et limiter la croissance des dépenses à celle du PIB à moyen terme. Ces objectifs marquent aussi le budget 2008 et le plan financier de la législature 2009 à 2011. Les excédents structurels doivent permettre de garantir que les dépenses extraordinaires, qui ne sont pas soumises au frein à l'endettement, ne génèrent pas un alourdissement de la dette. Du côté des dépenses, la mise en œuvre du réexamen des tâches vise à limiter durablement le taux de croissance de la dette. Schéma 4: solde structurel et budget extraordinaire 2003–2008 (en milliards) -8 -6 -4 -2 0 2 4 6 8 10 C 2003 C 2004 C 2005 C 2006 C 2007 B 2008 cumulé 2003- 2008 Solde structurel Solde extraordinaire

Le schéma 4 présente les soldes structurels et les soldes extraordinaires depuis l'introduction du frein à l'endettement. Les déficits structurels dans les années 2003 à 2005, qui ont été tolérés selon les dispositions transitoires de la LFC dans la «stratégie de réduction du déficit» en dérogation à la règle du frein à l'endettement, n'ont

7737 cessé de diminuer. Dans les années 2006 et 2007, des excédents structurels notables ont déjà été réalisés. Un excédent structurel est également prévu pour l'année en cours. Sur la période allant de 2003 à 2008, les déficits structurels des premières années sont plus que compensés par les excédents structurels. En chiffres cumulés, on conserve un excédent structurel de 1,2 milliard. Cet excédent structurel suffit pour couvrir le déficit de 0,8 milliard du budget extraordinaire sur la période allant de 2003 à 2008. Les résultats du compte de financement depuis l'introduction du frein à l'endettement entraînent donc, selon les estimations actuelles, une stabilisation de la dette nominale de la Confédération (cf. schéma 5). Schéma 5: évolution de la dette brute 2003–2008 (en milliards) 0 20 40 60 80 100 120 140 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007* Est. 2008 * A partir de l'exercice 2007, la dette est présentée selon les principes du nouveau modèle comptable: la définition de la dette a été adaptée aux normes internationales et au modèle comptable cantonal. Il en est résulté une augmentation unique de 1,6 milliard de francs du niveau de la dette.

Le bilan du frein à l'endettement depuis son introduction est positif. Il a incité les milieux politiques en 2003 à engager sans retard l'assainissement des finances de la Confédération. L'élaboration et la mise en œuvre rapides des PAB 03 et 04 ont permis de rétablir et de conserver l'équilibre des finances de la Confédération. L'accent mis sur la stabilisation de la dette dans la politique budgétaire a permis de compenser également le budget extraordinaire par des excédents structurels.

7738 Appendice 2 Exemples chiffrés pour les solutions rejetées Les exemples chiffrés ci-dessous illustrent les solutions rejetées³⁰. A.2.1 Amortissement par le biais du compte de compensation Tableau A2.1 Amortissement par le biais du compte de compensation (exemple) Compte d'amortissement à la clôture des comptes en millions de francs 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 Σ Solde au 31.12. de l'année précédente [1] -

-1600 -1600 -1333 -2767 -2500 -1450 -900 -550 -366 -183 1 Recettes extra. [2] 500 500
 Dépenses extra. [3] 1600 1700 3300 Solde budget extra. [4]=[2]-[3] -1600 0 0 -1700 0 500
 0 0 0 0 0 -2800 Amortissements: Dépenses 2010 [5] 267 267 267 267 267 167 1500 Délai
 restant [6] 6

5

4

3

2

1

Dépenses 2013 [7] 283 283 183 183 183 183 1301 Délai restant [8] 6

5

4

3

2

1

Bonification des montants d'amortissement* [9] 267 267 267 550 550 350 183 183 183 0
 2801 Nouveau solde au 31.12. [10]=[1]+[4]+[5]+[7] -1600 -1600 -1333 -2767 -2500 -1450
 -900 -550 -366 -183 1 1

* Correspond à l'abaissement du plafond des dépenses autorisées dans le budget de l'année en question. On part donc du principe que les montants d'amortissement sont effectivement économisés.

L'exemple montre comment diverses charges sont amorties séparément (voir ch. 1.5.2.). La dépense extraordinaire de 2010 entraîne un déficit du même montant sur le compte d'amortissement. Ce déficit est constaté au printemps 2011, avec le

7740 compte d'Etat 2010. La compensation du déficit commence impérativement dans le budget 2012. Avec un délai d'amortissement de six ans et une répartition linéaire des montants des amortissements (267 millions par an), la dépense extraordinaire de 2010 est entièrement compensée en 2017. Une nouvelle charge en 2013 entraîne des amortissements pendant les années 2015 à 2020. Pendant trois ans (2015 à 2017), la planification des deux amortissements se chevauche. L'inscription au crédit des recettes extraordinaires de 2015 est imputée comme réduction du montant des amortissements aussi bien sur les dépenses de 2010 (-100 millions) que sur celles de 2013 (-400 millions). D'autres procédures seraient envisageables à cet effet. La compensation du budget extraordinaire est achevée en 2020, comme dans le cas de la règle complémentaire proposée. Les montants des amortissements ont cependant tendance à fluctuer plus fortement. En outre, la présentation des montants des amortissements est plus complexe.

A.2.3 Amortissement dégressif

Tableau A2.3 Amortissement dégressif (exemple) Compte d'amortissement à la clôture des comptes en millions de francs

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ	Solde au 31.12. de l'année précédente	[1]											
-1600	-1600	-1280	-2724	-2519	-1515	-1112	-890	-712	-569	-456	Recettes extra.	[2]	500	500	Dépenses extra.	[3]	1600	1700	3300	Solde budget extra.	[4]=[2]-[3]	-1600	0	0	-1700	0

-1600 -1600 -1280 -2724 -2519 -1515 -1112 -890 -712 -569 -456 Recettes extra. [2] 500
 500 Dépenses extra. [3] 1600 1700 3300 Solde budget extra. [4]=[2]-[3] -1600 0 0 -1700 0

500 0 0 0 0 0 -2800 Bonification des montants d'amortissement* [5] 320 256 205 504 403
 222 178 142 114 91 2436 Nouveau solde au 31.12. [6]=[1]+[4]+[5] -1600 -1600 -1280
 -2724 -2519 -1515 -1112 -890 -712 -569 -456 -364

* Correspond à l'abaissement du plafond des dépenses autorisées dans le budget de l'année en question. On part donc du principe que les montants d'amortissement sont effectivement économisés.

Dans cet exemple, on amortit chaque fois 20 % du déficit du compte d'amortissement dans le budget suivant (voir ch. 1.5.3.). Ainsi, un abaissement de 320 millions du plafond des dépenses autorisées est prévu dans le budget 2012, ce qui correspond à 20 % du déficit présenté avec le compte 2010. Toute nouvelle charge ou inscription au crédit entraîne une brusque modification des montants des amortissements nécessaires. Ils passent ainsi de 205 millions à 504 millions avec le budget 2015, car le déficit augmente de 1,7 milliard avec le compte 2013. Les recettes extraordinaires en 2015 réduisent le montant des amortissements de 403 millions à 222 millions en 2017. En 2021, il reste un déficit de 91 millions sur le compte d'amortissement. Les montants d'amortissements subissent une brusque hausse à chaque inscription d'un découvert extraordinaire; le compte d'amortissement n'atteint jamais la valeur zéro et la compensation intégrale devrait être réalisée par une augmentation discrète-

7741 tionnaire des mesures d'amortissement. La règle complémentaire proposée permet, quant à elle, une hausse plus régulière des montants d'amortissement. Le délai empêche en outre un report de la compensation intégrale du budget extraordinaire. A.2.4 Amortissement calculé en fonction du plafond des dépenses Tableau A2.4 Amortissement lié au plafond des dépenses (exemple) Compte d'amortissement à la clôture des comptes en millions de francs 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 Σ Solde au 31.12. de l'année précédente [1] -

-1600 -1600 -1130 -2341 -1838 -819 -285 0 0 0 0 Recettes extra. [2] 500 500 Dépenses extra. [3] 1600 1700 3300 Solde budget extra. [4]=[2]-[3] -1600 0 0 -1700 0 500 0 0 0 0 0 0 -2800 Bonification des montants d'amortissement* [5] 470 489 504 519 534 285 2800 Plafond des dépenses [6] 57223 59693 62643 65195 67151 69165 71240 73377 75579 77846 80181 82587 Nouveau solde au 31.12. [7]=[1]+[4]+[5] -1600 -1600 -1130 -2341 -1838 -819 -285 0 0 0 0 0

* Correspond à l'abaissement du plafond des dépenses autorisées dans le budget de l'année en question. On part donc du principe que les montants d'amortissement sont effectivement économisés.

Dans ce modèle, les montants d'amortissement sont calculés en pourcentage du plafond des dépenses (voir ch. 1.5.4.). Dans le présent exemple, on amortit 0,75 % du plafond des dépenses jusqu'à ce que le déficit soit éliminé. Les dépenses extraordinaires de l'année 2010 entraînent un déficit sur le compte d'amortissement. Avec le budget 2012, on prévoit pour la première fois des montants d'amortissement. La charge inscrite au compte d'amortissement en 2013 n'entraîne aucun accroissement des montants d'amortissement. En raison de l'augmentation du déficit sur le compte d'amortissement, le délai d'amortissement est toutefois étendu aux années 2016 et 2017. En 2018, aucun amortissement n'est plus nécessaire. Le montant d'amortissement réduit en 2017 correspond au solde du déficit. Les montants d'amortissement subissent une brusque hausse lors de la première inscription du découvert. En revanche, la deuxième inscription a des

conséquences à peine perceptibles sur la politique budgétaire. Ce modèle présente deux inconvénients: d'une part, le manque de souplesse au début de l'obligation d'amortissement (un montant minimum doit absolument être amorti); et d'autre part, les faibles incitations à réduire les dépenses extraordinaires, car si la somme des amortissements est directement liée au déficit du budget extraordinaire, les montants d'amortissement annuels ne le sont pas.

7742

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message sur la règle complétant le frein à l'endettement (Révision LFC) In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2008 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 42 Cahier Numero Geschäftsnummer 08.068 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 21.10.2008 Date Data Seite 7693-7742 Page Pagina Ref. No 10 142 200 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.