Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

Administration fédérale des finances AFF
Planification financière, budget, compte d'Etat, péréquation financière

1er septembre 2008

Règle complétant le frein à l'endettement (révision de la LFC)

Rapport sur les résultats de la consultation

Condensé

La consultation sur la règle complétant le frein à l'endettement (règle complémentaire) a été réalisée du 23 avril au 4 août 2008. Au total, 53 avis ont été reçus. 37 participants ont approuvé le projet sur le principe, dix l'ont refusé et six ont renoncé à prendre position. Les partisans de la règle complémentaire y voient un instrument servant à garantir l'équilibre budgétaire, tandis que ses adversaires craignent que la Confédération ne mène une politique budgétaire trop restrictive.

La règle complémentaire proposée par le Conseil fédéral vise à assurer que le budget extraordinaire de la Confédération, non soumis aux exigences du frein à l'endettement, soit également soumis à des prescriptions contraignantes. Elle exige que les déficits du budget extraordinaire soient compensés à moyen terme par le biais du budget ordinaire. Avec la règle complémentaire, les dépenses extraordinaires ne peuvent donc plus entraîner un accroissement durable de la dette publique. Les dépenses et les recettes du budget extraordinaire sont inscrites au débit ou au crédit du nouveau «compte d'amortissement», une statistique tenue indépendamment du compte de financement. Le délai d'amortissement proposé est de six ans. Des amortissements ne s'imposent que lorsque le compte de compensation présente un solde positif ou équilibré. En outre, ils ne doivent pas grever le compte de compensation du budget ordinaire (subordination du compte d'amortissement). D'où la garantie que la règle complémentaire puisse être mise en œuvre conformément à la Constitution et en tenant compte de la conjoncture.

Le **dépouillement du questionnaire** du projet de consultation aboutit au résultat suivant:

Nombre de réponses	**OUI**	**NON**	**Aucune indication**
Question 1 (règle pour le budget extraordinaire)	37	10	6
Question 2a (budget extraordinaire comme valeur cible)	39	2	12
Question 2b (exceptions pour les postes affectés)	35	5	13
Question 2c (exceptions pour les recettes extraordinaires considérables)	16*	25	12
Question 3 (pas de révision de la Constitution)	37	3	13
Question 4 (adéquation du délai d'amortissement de 6 ans)	9	36**	8
Question 5 (flexibilité quant aux montants d'amortissement)	42	1	10
Question 6 (la règle proposée est adéquate)	29	19	5

**) 11 participants suggèrent d'agir dans le cadre de la législation spéciale et 5 dans le cadre de la LFC.*
***) 5 participants préconisent une réduction du délai et 31 un délai plus long, voire aucun délai.*

La question de principe de savoir si le budget extraordinaire doit être soumis à une règle institutionnelle (question 1) recueille une majorité de réponses favorables. L'UDC, **economiesuisse** et l'**Union patronale suisse** proposent en outre d'étendre le frein à l'endettement aux assurances sociales (AVS, AI, AC, APG), sous la forme d'une «règle de financement durable». Le **PRD** voit lui aussi un besoin d'agir au niveau des assurances sociales, mais ne veut pas surcharger le projet et retarder ainsi la mise en place de la règle complémentaire. En outre, pour obtenir une marge de manœuvre suffisante dans le budget ordinaire, le Conseil fédéral devrait faire avancer aussi vite que possible son projet de réexamen des tâches (PRD, PDC). La **majorité des gouvernements cantonaux** ainsi que la **Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances** (CDF) approuvent également le principe de la règle complémentaire. Elle concrétise à leurs yeux le mandat

constitutionnel selon lequel la Confédération doit équilibrer à terme ses recettes et ses dépenses (art. 126, al. 1, Cst.). Pratiquement tous les cantons craignent toutefois un report direct ou indirect des charges sur eux, au cas où la Confédération serait obligée d'adopter des mesures d'économies pour éliminer un déficit du compte d'amortissement. Les **associations du secteur de la route et des infrastructures** (Infra, TCS, constructionsuisse, routesuisse, UPSA) exigent, dans ce contexte, un «traitement spécial» pour les dépenses d'investissement. A défaut d'un tel traitement, des coupes ou un report des travaux pourraient entraîner un recul des investissements préjudiciable à l'économie suisse. Le **PS** et l'**USS disent non**, en faisant valoir que le budget extraordinaire est pratiquement équilibré depuis l'introduction du frein à l'endettement et donc qu'il est superflu d'introduire une règle plus poussée. Comme les **cantons du Jura**, de **Vaud** et **Neuchâtel**, ils estiment que la règle complémentaire aboutirait à une politique budgétaire opaque et bureaucratique. **Bâle-Ville** propose de remplacer le frein à l'endettement par une nouvelle règle budgétaire (le but étant de stabiliser le taux d'endettement). De même, le **PEV**, le **PCS** et l'**Union suisse des paysans** rejettent toute nouvelle limitation de la marge de manœuvre budgétaire dont disposent le Conseil fédéral et le Parlement.

La proposition du Conseil fédéral de prendre le solde du budget extraordinaire comme valeur cible pour la règle complémentaire (question 2a) n'a pas soulevé de critiques. Les recettes extraordinaires doivent en principe servir au financement des dépenses extraordinaires. De même, une majorité des participants préconise de **ne pas inscrire dans le compte d'amortissement les recettes extraordinaires affectées et les dépenses extraordinaires correspondantes (question 2b).**

L'utilisation des recettes extraordinaires considérables est controversée (question 2c). Dans le rapport destiné à la consultation, le Conseil fédéral a exprimé son intention d'éviter, au moyen de la législation spéciale, de porter les recettes extraordinaires considérables (p. ex. recettes provenant de la privatisation d'entreprises de la Confédération) au crédit d'un compte d'amortissement. De l'avis du Conseil fédéral, les recettes extraordinaires d'un montant substantiel ne doivent pas servir à financer des dépenses extraordinaires, mais à réduire la dette. Le **PRD** et les **associations patronales**, ainsi que le **TCS** et **routesuisse** se rallient au point de vue du Conseil fédéral. Le **PDC** exige l'inscription de ce principe dans la loi sur les finances. Le **PS**, **les Verts,** les **associations de travailleurs** ainsi qu'une **majorité des cantons** et la **CDF** pensent, au contraire, qu'il faut porter les recettes extraordinaires considérables au crédit du compte d'amortissement et renoncer à fixer des objectifs plus contraignants dans une optique de réduction de la dette. En outre, la **majorité des cantons** et la **CDF** jugent peu transparente la façon de procéder choisie. Le Conseil fédéral devrait au moins exposer son intention dans la loi sur les finances.

Une majorité des participants pensent qu'il y a lieu de mettre en œuvre la révision proposée de la LFC dans le cadre constitutionnel en place (question 3). La procédure choisie ne soulève pas de protestations. Les participants jugent pour la plupart que la subordination du compte d'amortissement respecte le «privilège» accordé par le droit constitutionnel aux dépenses extraordinaires (échappant aux restrictions du frein à l'endettement).

Le délai d'amortissement de six ans proposé pour les découverts du compte d'amortissement (question 4) a reçu un accueil controversé. Le **PRD** et le **PDC** pensent comme le Conseil fédéral qu'un délai d'amortissement de six ans est adéquat, compte tenu du cycle conjoncturel et du processus de décision politique. L'**UDC**, **economiesuisse** et l'**Union patronale suisse** demandent que le délai soit ramené à quatre ans et le **Centre Patronal** à cinq. **Les Verts**, le **PS** et l'**USS** jugent trop court le délai envisagé. Ces participants demandent par conséquent une clause de sauvegarde qui permette au Parlement de prolonger voire de supprimer le délai d'amortissement. Tout comme

Règle complétant le frein à l'endettement

Travail.Suisse et la **SEC Suisse**, ils craignent une politique budgétaire procyclique aux effets négatifs sur la croissance économique.

Le Conseil fédéral propose de permettre la réalisation d'économies préventives dans le budget ordinaire pour parer aux découverts prévisibles du compte d'amortissement. L'**UDC**, **economiesuisse** et l'**Union patronale suisse** proposent de transformer cette formulation potestative en engagement pour le Conseil fédéral et le Parlement. Le **PS** préconise de biffer la disposition – car il s'agit selon lui de «surréglementation».

La répartition dans le temps des montant annuels d'amortissement ne doit pas être prescrite de manière précise, mais rester flexible (question 5). Le Conseil fédéral et le Parlement doivent ainsi pouvoir tenir dûment compte de la situation budgétaire et de la conjoncture. Cette approche obtient un large soutien des participants. Seul le **PDC** propose de prescrire de façon permanente, sur la base d'une règle, les contributions aux amortissements.

La majorité des participants estiment que, sous sa forme proposée, la règle complémentaire est l'instrument approprié pour atteindre l'objectif consistant à stabiliser la dette (question 6). Le oui est toutefois moins net que pour le projet de soumettre le budget extraordinaire à une règle institutionnelle (question 1). En l'occurrence, la nécessité d'une règle est moins remise en question que la formulation de la règle elle-même. En particulier, les associations du secteur de la route et des infrastructures (TCS, constructionsuisse, Infra, routesuisse, UPSA) refusent le projet concret, faute de garantie de traitement spécial pour les dépenses d'investissement.

Les dispositions transitoires précisent que le solde actuel du compte de compensation sera probablement réduit de 1,1 milliard à l'entrée en vigueur de la règle complémentaire. Ce montant correspond à l'estimation du déficit cumulé du budget extraordinaire depuis l'introduction du frein à l'endettement jusqu'à celle probable de la règle complémentaire au 1er janvier 2010. Les avoirs correspondants du compte de compensation s'expliquent par le fait que le Conseil fédéral et le Parlement ont jusqu'ici volontairement compensé les déficits du budget extraordinaire par les excédents du budget ordinaire. Le **PS** ainsi que les cantons de **Vaud** et **Neuchâtel** s'opposent à ce qui leur paraît être une introduction rétroactive de la règle complémentaire.

Table des matières

1 Introduction 6
1.1 Contexte 6
1.2 Contenu du rapport de consultation 6
1.3 Données concernant la procédure de consultation 7
2 Dépouillement des résultats 8
2.1 Appréciation générale 8
2.2 Valeur cible de la règle complémentaire 10
2.2.1 Solde du budget extraordinaire 10
2.2.2 Recettes affectées 11
2.2.3 Dépenses extraordinaires d'une ampleur considérable 11
2.3 Constitutionnalité 13
2.4 Délai d'amortissement et économies à titre préventif 13
2.5 Montants d'amortissement 15
2.6 Règle complémentaire – l'instrument adéquat 15
2.7 Autres remarques 16

Annexe

A Liste des participants

B Liste des abréviations

1 Introduction

1.1 Contexte

Conformément à la législation concernant le frein à l'endettement, les recettes et dépenses extraordinaires n'affectent pas le budget ordinaire. On veille ainsi à ce que des transactions uniques ou imprévisibles n'entraînent pas de variations importantes dans les dépenses ordinaires et, par conséquent, ne mettent pas en danger la continuité des tâches étatiques. Un tel régime particulier s'avère nécessaire pour imposer à long terme une règle des dépenses ne pouvant pas prévoir toutes les éventualités. D'un côté, le fonctionnement durable du frein à l'endettement est ainsi garanti. Mais, de l'autre, l'existence possible, dans sa forme actuelle, d'un budget extraordinaire peut entraîner une hausse de la dette fédérale nominale alors même que la politique budgétaire est conforme au frein à l'endettement.

Le 5 septembre 2007, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'élaborer un projet de consultation concernant une révision de la loi sur les finances. L'objectif visé est de remplir au mieux le mandat constitutionnel (art. 126, al. 1, Cst.[1]) d'équilibrer à terme les dépenses et les recettes de la Confédération. La présente proposition de révision de la loi sur les finances ne touche pas à la soupape de sécurité que représente le budget extraordinaire pour l'application du frein à l'endettement; cependant, par le biais d'un complément à la règle actuelle, elle empêche une augmentation insidieuse de la dette. L'objectif premier est de stabiliser la dette nominale de la Confédération. Le Conseil fédéral et le Parlement peuvent à tout moment viser un objectif plus ambitieux dans le cadre de la budgétisation et de la planification financière en vue d'une réduction nominale de la dette. Une réduction de la dette est donc parfaitement possible, le frein à l'endettement aussi bien que la règle complémentaire ne constituant que des prescriptions minimales.

Après une brève présentation de l'objet de la consultation (ch 1.2) et des données factuelles de la procédure (ch. 1.3), le chiffre 2 analyse succinctement les avis des participants.

1.2 Contenu du rapport de consultation

Le principe de la règle complétant le frein à l'endettement (règle complémentaire) consiste à compenser à moyen terme les déficits du budget extraordinaire par le biais du budget ordinaire. Un nouveau «compte d'amortissement», encore à créer, servira comme valeur cible. Ce compte englobera les recettes et les dépenses extraordinaires. Si le compte d'amortissement présente un découvert (si les dépenses extraordinaires dépassent les recettes extraordinaires), ce dernier devra être éliminé par des excédents dans le budget ordinaire sur les six exercices comptables suivants.

Outre la règle complémentaire préconisée par le Conseil fédéral, le rapport de consultation présente différentes variantes. L'évaluation de ces différentes règles basée sur les critères de la conformité à la Constitution, de la flexibilité nécessaire à la politique budgétaire et de l'adéquation à la situation conjoncturelle révèle toutefois que seule la règle complémentaire proposée ici répond à toutes les exigences essentielles qu'une règle de politique budgétaire doit prendre en compte. En premier lieu, elle est **conforme à la Constitution** et remplit la mission de base constitutionnelle, à savoir équilibrer à terme les dépenses et les recettes

[1] RS **101**

(art. 126, al. 1, Cst.). En outre, elle respecte le traitement «privilégié» des dépenses extraordinaires prévu par la Constitution, en exigeant l'amortissement des dépenses extraordinaires uniquement lorsque le compte de compensation ne présente pas de découverts devant être éliminés par le biais du budget ordinaire. L'assainissement du budget extraordinaire vient ainsi en seconde position («subordonné en rang»), après l'assainissement du budget ordinaire. En deuxième lieu, la règle complémentaire est **souple**, en ne prescrivant pas au Conseil fédéral et au Parlement une répartition précise du montant sur la période d'amortissement fixée à six années. On peut ainsi tenir compte des contraintes budgétaires à court terme, tout comme de la situation économique générale. En troisième lieu, la souplesse et la subordination par rapport à l'assainissement du budget ordinaire garantissent également l'**adéquation** de la règle complémentaire **avec la situation conjoncturelle**.

1.3 Données concernant la procédure de consultation

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation le 23 avril 2008. Le délai pour donner son avis était fixé au 4 août 2008. Au total **53 avis** ont été reçus (voir annexe A). Parmi les 51 participants invités à s'exprimer sur le projet de règle complémentaire, 43 l'ont fait. En outre, dix réponses sont venues d'autres milieux intéressés.

	Invitation	Réponse
Cantons et Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances	27	27
Partis politiques	14	7
Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne	3	3
Associations faîtières de l'économie	7	6
Autres	0	10
Total	**51**	**53**

Parmi les 53 participants à la consultation, 41 ont complété le questionnaire envoyé sous forme d'annexe. Certains partisans de l'abandon du projet ont néanmoins complété le questionnaire. Ils ont en effet pensé au scénario où le Conseil fédéral poursuivrait les modifications de loi et où les Chambres fédérales entreraient en matière sur le projet.

Les avis des participants peuvent être consultés dans les locaux de l'Administration fédérale des finances[2].

[2] Administration fédérale des finances AFF, *Division Planification financière, budget, compte d'Etat, péréquation financière*, Bundesgasse 3, 3003 Berne.

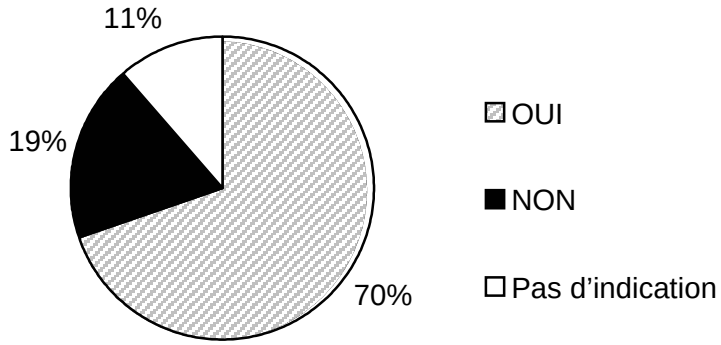
2 Dépouillement des résultats

2.1 Appréciation générale

Une grande majorité des participants sont d'accord de soumettre à une règle le financement du budget extraordinaire. En dehors de six abstentions et de dix refus, 37 participants pensent comme le Conseil fédéral que le budget extraordinaire doit donner lieu à une compensation prévue par une règle institutionnelle.

Fig. 1: Question 1 – Répartition des réponses en pourcentage

Partagez-vous l'avis du Conseil fédéral, selon lequel le budget extraordinaire exclu du champ d'application du frein à l'endettement doit être soumis à une règle institutionnelle?



Partis politiques et associations économiques

Les **partis bourgeois** (PRD, PDC, UDC) et les associations faîtières de l'**économie** (economiesuisse, Union patronale suisse, USAM) **approuvent expressément le complément apporté au frein à l'endettement**, qu'ils jugent pertinent et même nécessaire à la politique budgétaire. **economiesuisse,** l'**Union patronale suisse** et l'**UDC** soutiennent la règle complémentaire, exigeant de surcroît que les assurances sociales (AVS, AI, AC, APG) soient également soumises à une telle règle. A cet effet, economiesuisse a publié conjointement avec l'**Union patronale suisse** un concept esquissant les contours d'une telle «règle de financement durable». L'**UDC** exige en outre d'étendre cette règle aux prêts accordés au Fonds pour les grands projets ferroviaires. Tout en voyant lui aussi un besoin d'agir dans le domaine des assurances sociales, le **PRD** souligne qu'il ne faut ni surcharger ni reporter le complément au frein à l'endettement que propose le Conseil fédéral. A ses yeux, la transposition du frein à l'endettement dans les assurances sociales doit être examinée indépendamment de la règle complémentaire. Le **PDC** souligne qu'il faut éviter tout report de charges sur les cantons en cas d'adoption de mesures d'économie. Le Conseil fédéral devrait donc faire avancer aussi vite que possible son projet d'examen des tâches, afin d'obtenir une marge de manœuvre financière suffisante dans le budget ordinaire. L'**USAM** exige que l'introduction d'une règle complémentaire ne se fasse en aucun cas au détriment des dépenses d'investissement – notamment dans l'infrastructure routière et ferroviaire.

Le camp du **refus** comprend le **PS, les Verts,** le **Parti chrétien-social** (PCS), le **Parti évangélique suisse** (PEV) ainsi que les **organisations de travailleurs** (Travail.Suisse, USS) et l'**Union suisse des paysans**. Le **PS, les Verts et les organisations de travailleurs** font valoir que le budget extraordinaire est pratiquement équilibré depuis l'introduction du frein à l'endettement, même sans règle plus poussée. La preuve de la nécessité de cette révision reste donc à faire. Le Parlement, rappellent-ils, s'est librement prononcé pour des excédents structurels, dans le cadre des budgets 2007 et 2008. Une nouvelle limitation de la marge de manœuvre budgétaire serait superflue, contraire à une

politique budgétaire et économique durable et politiquement injustifiable. En outre, la règle complémentaire proposée accroîtrait l'opacité et la bureaucratie de la politique budgétaire. Les participants redoutent de surcroît des programmes d'allégement budgétaire en série et une politique budgétaire procyclique importune. Le **PS** et l'**USS** expliquent encore que le législateur a volontairement renoncé à soumettre les dépenses et les recettes extraordinaires au frein à l'endettement, pour ne pas grever le budget ordinaire par des dépenses extraordinaires (non récurrentes). Le projet présenterait dès lors un grave défaut en ne prévoyant pas une telle dérogation dans la règle complémentaire. Ces participants soulignent enfin qu'une analyse de l'endettement de l'Etat ne doit pas se limiter à la dette brute, mais prendre aussi en compte la dette nette (dette brute après déduction du patrimoine financier). Ils invitent donc le Conseil fédéral à envisager sérieusement de prendre pour norme la dette nette. Du point de vue du **PEV**, la règle complémentaire présente l'inconvénient de ne pas être différenciée et de ne pas distinguer entre les dépenses de consommation et celles d'investissement. En particulier, un financement par l'emprunt peut se justifier pour des investissements dans les infrastructures. Le **PCS** juge qu'il n'est pas prioritaire de se concentrer sur la problématique de la dette et se prononce – comme l'**Union suisse des paysans** – contre toute nouvelle limitation de la marge de manœuvre budgétaire dont disposent le Conseil fédéral et le Parlement. L'Union suisse des paysans craint en outre un impact négatif sur le budget ordinaire de la Confédération.

Cantons et Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances

La plupart des **gouvernements cantonaux** (22 sur 26) ainsi que la **Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances** (CDF) approuvent le principe de la règle complémentaire. Seuls font exception les gouvernements de Bâle-Ville, Vaud, Neuchâtel et Jura. **Bâle-Ville** préconise une nouvelle règle budgétaire pour remplacer le frein à l'endettement (le but étant de stabiliser le taux d'endettement). Les **cantons de Vaud, Neuchâtel et Jura** refusent toute nouvelle règle. La règle complémentaire est jugée compliquée et peu transparente (canton du Jura). En outre, ces quatre cantons estiment qu'elle aboutira à des reports de charges sur les cantons, sous l'effet de la pression financière accrue. Le **canton de Vaud** préconise donc d'inscrire dans la loi sur les finances que les contributions allouées aux cantons ne peuvent être réduites. Même les cantons qui approuvent la nouvelle règle craignent qu'elle ne favorise les transferts de charges à leurs dépens. Au total, 18 cantons font explicitement part de leur crainte que la règle complémentaire n'entraîne – selon les propres termes de la **CDF** – «des reports directs ou indirects de charges sur les cantons (financement hospitalier, financement des soins, conservation des monuments historiques) et un recours massif aux financements incitatifs provisoires (places d'accueil pour enfants, L'école sur le net), le financement ultérieur permanent incombant aux cantons». Ces cantons soulignent donc, en se référant à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) et à ses grands principes (subsidiarité, principe d'équivalence) qu'ils refuseront tout transfert de charges sans contrepartie.

Communes, villes et régions de montagne

L'**ACS, le SAB et l'UVS** approuvent la règle complémentaire, avec certaines réserves. A l'instar des cantons, ils sont inquiets que la règle complémentaire ne débouche sur une politique budgétaire plus restrictive de la Confédération et sur des reports de charges aux dépens des collectivités locales. L'**ACS** et le **SAB** approuvent le projet à une condition: le législateur doit en exclure le domaine des transferts entre la Confédération, les cantons et les communes. L'**UVS** exige aussi fermement que la règle complémentaire n'aboutisse pas à des transferts de charges à sens unique, au détriment des cantons et des communes.

Autres milieux intéressés

Les groupes d'intérêts suivants sont en principe favorables à ce que le budget extraordinaire soit soumis à une règle institutionnelle: **FER**, **Infra**, **Centre Patronal**, **Touring Club Suisse (TCS)**, **constructionsuisse**, **routesuisse, UPSA**. De l'avis de la **Fédération des Entreprises Romandes**, les efforts ne doivent pas seulement viser à stabiliser la dette, mais à la réduire, compte tenu notamment des futurs besoins de financement des assurances sociales. La **Fédération Infra** constate qu'il est politiquement plus simple de redimensionner les projets d'investissement et de les différer que de tailler dans les dépenses de consommation. D'où sa demande, avec le **TCS, constructionsuisse, routesuisse** et l'**UPSA**, d'un traitement spécial pour les investissements dans les transports. En cas de dépenses d'investissement à caractère extraordinaire, il serait justifié – contrairement aux investissements ordinaires dont l'amortissement est constant – de prévoir un amortissement sur plus d'une génération. En outre, il ne faudrait réduire ni les dépenses financées par le biais du financement spécial de la circulation routière, ni celles du Fonds pour les grands projets ferroviaires et du Fonds d'infrastructure.

La règle complémentaire proposée est refusée par la **Société suisse des employés de commerce (SEC Suisse)** et par le **Syndicat du personnel des transports (SEV)**. La **SEC Suisse** craint que cet instrument ne réduise excessivement la marge de décision politique. Or une règle trop stricte serait préjudiciable aux dépenses d'investissement, ce qui pourrait causer des problèmes ultérieurement. En outre, la nouvelle règle inciterait les responsables politiques à se rabattre sur les financements de projets réalisés à l'aide de fonds affectés. Le **SEV** est d'avis que la règle complémentaire ne doit en aucun cas empêcher ou compliquer l'assainissement projeté des caisses de pensions des CFF et de l'ASCOOP.

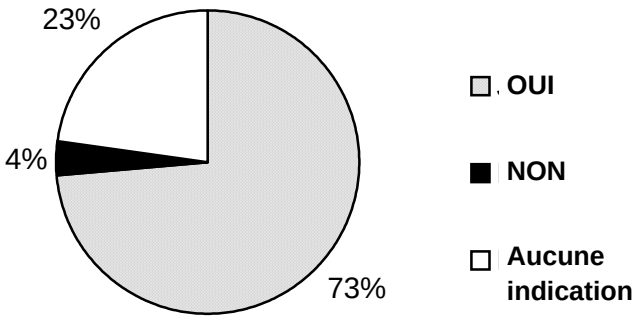
2.2 Valeur cible de la règle complémentaire

2.2.1 Solde du budget extraordinaire

Une **large majorité** des participants (39) estime qu'il est **juste** de s'en tenir à l'objectif de stabilisation de la dette, et donc de **compensation des dépenses extraordinaires par les recettes extraordinaires**. Douze participants se sont abstenus de répondre et deux ont refusé de prendre comme valeur cible le solde du budget extraordinaire.

Fig. 2: Question 2a – Répartition des réponses en pourcentage

Estimez-vous que le solde du budget extraordinaire est une valeur cible appropriée (dépenses extraordinaires moins recettes extraordinaires)?



La **CDF** approuve expressément que la règle complémentaire proposée s'abstienne de fixer des objectifs plus contraignants dans l'optique du remboursement de la dette. Cette attitude est partagée par 22 des 25 cantons ayant répondu à la question. Ont également souscrit à cette valeur cible tous les **partis politiques ayant répondu** (PDC, PRD, PS, les Verts), les

associations faîtières de l'économie (economiesuisse, USAM, Union patronale suisse, USS, Travail.Suisse) ainsi que l'**UVS**. Parmi les autres milieux intéressés, **tous les participants** (FER, TCS, SEC Suisse, constructionsuisse, routesuisse, SEV) se sont également prononcés pour la prise en compte des recettes extraordinaires.

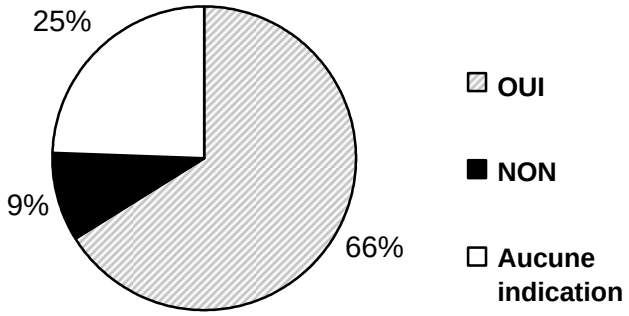
Seuls les **cantons de Bâle-Ville**, **Vaud** et **Jura** considèrent que le solde du budget extraordinaire **n'est pas une valeur cible adéquate**. Bâle-Ville juge trop rigide l'objectif de stabilisation de la dette nominale de la Confédération à son niveau actuel. D'où sa proposition, comme alternative, d'instaurer un plafond d'endettement calculé d'après la capacité économique. Le canton de Vaud préconise aussi un mécanisme moins strict. Il suggère de prendre en compte les excédents conjoncturels, en plus des recettes extraordinaires, pour le financement des dépenses extraordinaires. Le canton du Jura juge, quant à lui, que la règle complémentaire proposée est compliquée et déplore qu'une solution globale n'ait pas été trouvée, dans la systématique du frein à l'endettement, pour le financement du budget extraordinaire.

2.2.2 Recettes affectées

La plupart des participants (35) **approuvent** l'intention de ne pas inscrire dans un compte d'amortissement les recettes extraordinaires affectées et les dépenses extraordinaires correspondantes. La **CDF** et **20 cantons**, ainsi que tous les **partis ayant répondu** à la question (PDC, PRD, PS, Les Verts), souscrivent à cette proposition. Y sont également **favorables** l'**UVS**, **economiesuisse**, l'**USAM** et l'**USS**. La Fédération des Entreprises Romandes, le TCS, la SEC Suisse, routesuisse et le SEV sont également d'accord avec la marche à suivre proposée. 13 participants se sont abstenus de répondre explicitement.

Fig. 3: Question 2b – Répartition des réponses en pourcentage

Estimez-vous aussi que les recettes extraordinaires affectées et les dépenses extraordinaires correspondantes ne doivent pas être inscrites dans un compte d'amortissement?



En revanche, les **cantons de Neuchâtel, Fribourg** et **Jura** n'acceptent de renoncer à cette forme d'inscription que si les recettes et les dépenses extraordinaires affectées se compensent au niveau des montants. Le **canton de Genève** estime que, dans un tel cas, la décision d'inscription devrait être déléguée au Parlement, à la place de l'exclusion générale qu'il est prévu d'inscrire dans la loi. **Travail.Suisse** s'oppose également à ce que les recettes extraordinaires affectées, et donc aussi les dépenses extraordinaires affectées, ne soient pas inscrites dans un compte d'amortissement.

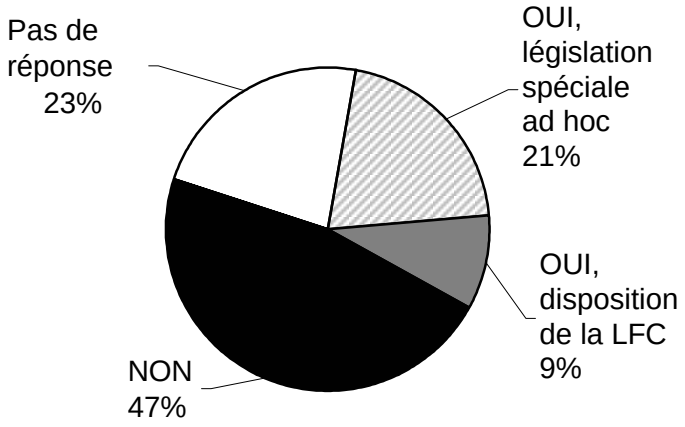
2.2.3 Dépenses extraordinaires d'une ampleur considérable

Dans le rapport de consultation, le Conseil fédéral a fait part de son intention d'éviter, au moyen de la législation spéciale ad hoc, de **porter les recettes extraordinaires d'une ampleur considérable au crédit** du compte d'amortissement (p. ex. recettes provenant de

la vente à grande échelle d'actions Swisscom). Il a toutefois renoncé à élaborer une prescription légale dans le cadre de la règle complémentaire, en raison de la rareté de telles situations et de la difficulté de trouver une réglementation d'application générale.

Fig. 4: Question 2c – Répartition des réponses en pourcentage

Approuvez-vous l'intention du Conseil fédéral d'éviter, au moyen de la législation spéciale ad hoc, de porter les recettes extraordinaires d'une ampleur considérable au crédit d'un compte d'amortissement (par ex. recettes provenant de la privatisation d'entreprises de la Confédération)?



Une **grande partie des participants** considèrent – indépendamment de leur opinion sur le fond de la question – que l'approche du Conseil fédéral n'est **pas transparente**. Selon eux, le Conseil fédéral aurait dû préciser dans le texte de loi que les recettes extraordinaires d'une ampleur considérable sont exclues et ne pas s'en tenir à une déclaration d'intention dans le message. La **CDF** et la **majorité des cantons** (18) préconisent de renoncer à tout traitement spécial des recettes extraordinaires d'une ampleur considérable, que ce soit par le biais d'une disposition légale ou d'un commentaire du message qui pourrait limiter la liberté de choix. Ces participants exigent que lesdites recettes soient en principe inscrites dans le compte d'amortissement. La CDF estime que ne pas le faire reviendrait à un changement d'objectif et rejette tout durcissement en direction d'une réduction de la dette nominale. Une **minorité des cantons** (ZH, NW, GL, BL, AR, SG, GR) souscrit par contre à l'intention du Conseil fédéral de consacrer les recettes extraordinaires d'une ampleur considérable à la réduction de la dette et de ne pas les porter au crédit du compte d'amortissement. Les **cantons de Zurich** et **Nidwald** proposent de préciser cette non prise en compte dans le cadre des dispositions légales concernant la règle complémentaire. A leurs yeux, une déclaration d'intention faite par le Conseil fédéral dans le message n'est pas suffisante.

Les partis et les associations économiques sont également partagés. Le **PS**, les **Verts** ainsi que les **organisations de travailleurs** (USS, Travail.Suisse, SEC Suisse, SEV) refusent que les recettes extraordinaires d'une ampleur considérable soient affectées à la réduction de la dette. A leurs yeux, elles devraient également être portées au crédit du compte d'amortissement. Ces participants ne pensent pas, contrairement au Conseil fédéral, que les recettes extraordinaires d'une ampleur considérable puissent attiser la convoitise. A supposer même qu'elles soient ainsi comptabilisées, il ne serait pas possible de voter à volonté de nouvelles dépenses extraordinaires, faute de majorité qualifiée.

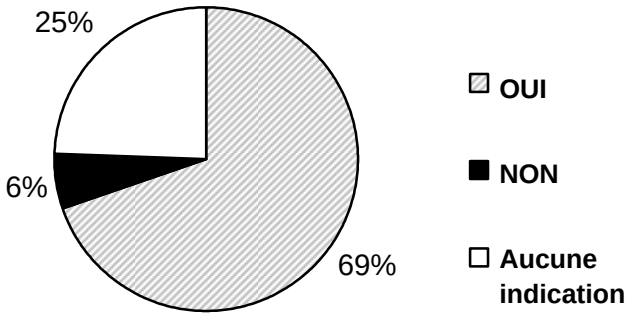
Au contraire, le **PDC**, le **PRD**, les **associations patronales** (economiesuisse, Union patronale suisse, USAM, FER) ainsi que le **TCS** et **routesuisse** partagent l'avis du Conseil fédéral d'affecter les recettes extraordinaires d'une ampleur considérable à la réduction de la dette. Pour empêcher que cette manière de faire ne soit contournée, le **PDC**, l'**USAM** et la **Fédération des Entreprises Romandes** exigent de préciser dans la loi sur les finances, et non dans la législation spéciale ad hoc, que les recettes extraordinaires d'une ampleur considérable ne doivent pas être inscrites dans le compte d'amortissement.

2.3 Constitutionnalité

Plus des deux tiers des participants sont d'avis que la règle complémentaire doit être mise en œuvre **dans le cadre des dispositions constitutionnelles relatives au frein à l'endettement**.

Fig. 5: Question 3 – Répartition des réponses en pourcentage

Etes-vous, comme le Conseil fédéral, d'avis que les bases constitutionnelles du frein à l'endettement restent appropriées et que la règle complémentaire doit être mise en œuvre dans le cadre de ces dispositions?



Seuls **trois participants** répondent par la négative: le **canton de Bâle-Ville** juge trop restrictif l'objectif de stabilisation de la dette. Or un changement d'objectif nécessiterait de modifier la Constitution. Le **canton du Jura** juge les modalités de la règle complémentaire compliquées, peu transparentes et très bureaucratiques. Si une modification constitutionnelle devait permettre de simplifier la conception de la règle complémentaire, il faudrait l'envisager. Le **PS** donne également ici une réponse négative.

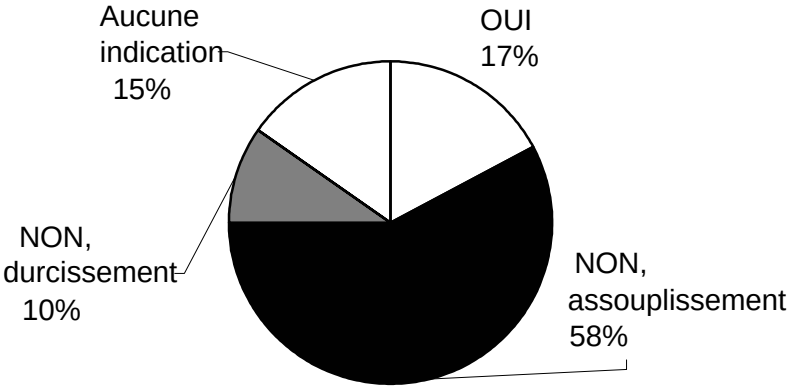
2.4 Délai d'amortissement et économies à titre préventif

Le projet de loi prévoit que les découverts du compte d'amortissement (budget extraordinaire) doivent être obligatoirement compensés au cours des **six exercices suivants**. L'élimination d'un découvert du compte de compensation (budget ordinaire) a toutefois la priorité. Si nécessaire, les versements au compte d'amortissement seront temporairement interrompus. Le délai d'amortissement sera donc suspendu jusqu'à ce que le compte de compensation soit à nouveau équilibré.

Les avis sont partagés sur le **délai d'amortissement contraignant de six ans**. Une partie des participants préconisent **un durcissement** ici, alors qu'une autre partie souhaite **prolonger sensiblement le délai**.

Fig. 6: Question 4 – Répartition des réponses en pourcentage

Considérez-vous que le délai d'amortissement de six ans proposé permet d'assurer l'équilibre entre la nécessité de tenir compte de la situation conjoncturelle et l'objectif de stabilisation de la dette fédérale?



La **CDF** et la **majorité des cantons** proposent de **renoncer à tout délai**, ou à la rigueur de l'**étendre** à huit ou dix ans. Le principal argument évoqué ici n'est pas l'adéquation avec la situation conjoncturelle, mais le temps nécessaire pour adopter et mettre en œuvre les décisions politiques. Etant donné la longueur des processus législatifs, il est à craindre que la règle complémentaire n'accroisse la pression sur les dépenses non liées et n'entraîne ainsi un report de charges sur les cantons. Si une majorité de cantons refusent le délai d'amortissement proposé, il est toutefois accepté par **sept cantons** (ZH, NW, GL, ZG, BL, AR, GR). En outre, **Nidwald** refuse que le délai recommence à courir après une inscription au compte d'amortissement d'une charge dépassant 0,5 % du plafond des dépenses selon le frein à l'endettement.

Les Verts jugent le délai d'amortissement trop court. Le **PS** et l'**USS** préconisent sa prolongation à dix ans. Tous deux exigent une **clause de sauvegarde**: en cas de dépenses extraordinaires exceptionnellement élevées, ils préconisent soit de prolonger le délai (PS, USS), soit de renoncer complètement à un amortissement (PS). Ils font également valoir dans ce contexte la réglementation spéciale sur les recettes extraordinaires considérables. Le PS et l'USS s'interrogent au sujet de l'impact sur la conjoncture; ils craignent que la règle ne débouche sur une politique budgétaire inutilement restrictive, aux effets négatifs pour la croissance économique. Cet avis est partagé par **Travail.Suisse** et par la **SEC Suisse**. De même **Infra, constructionsuisse, routesuisse et l'UPSA** jugent le délai de six ans trop court. La durée d'utilisation des investissements dans les infrastructures étant de plusieurs générations, ils pourraient aussi bien être financés par les dettes.

Le **PRD** et le **PDC** pensent comme le Conseil fédéral qu'un délai d'amortissement de six ans serait **adéquat**. Une **réduction du délai** à quatre ans est demandée par l'**UDC** ainsi que les associations faîtières de l'économie – **economiesuisse**, **Union patronale suisse**, **Fédération des Entreprises Romandes** (4 à max. 6 ans). Le **Centre Patronal** exige quant à lui un délai de cinq ans.

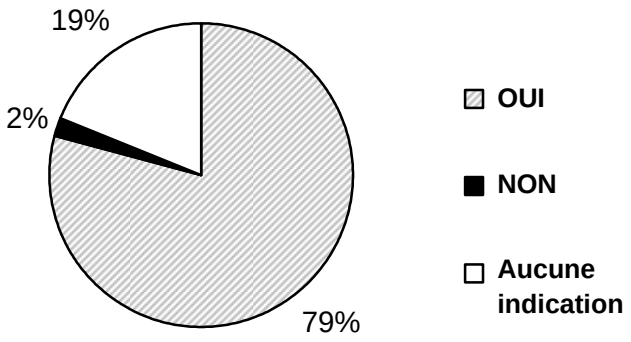
Outre ce délai contraignant, le projet de loi prévoit qu'en cas de **déficit prévisible** du compte d'amortissement, des mesures d'allégement budgétaire peuvent déjà être prises à l'avance. L'**UDC**, **economiesuisse** et l'**Union patronale suisse** proposent de **formuler de façon plus contraignante ces économies à titre préventif** afin de les rendre contraignantes pour l'Assemblée fédérale. La formulation potestative de l'art. 17c doit selon eux devenir une prescription de droit impératif. En revanche, le **PS** propose de **biffer** l'art. 17c sur les **économies à titre préventif**. Cette disposition potestative relèverait de la surréglementation, étant donné qu'il est déjà possible d'effectuer des économies à titre préventif dans le cadre du frein à l'endettement.

2.5 Montants d'amortissement

La règle complémentaire proposée fixe la durée maximale admise pour amortir les découverts du budget extraordinaire. Elle ne contient toutefois aucune prescription sur la répartition par exercice des montants d'amortissement.

Fig. 7: Question 5 – Répartition des réponses en pourcentage

Pensez-vous également que la répartition dans le temps des montants annuels d'amortissement ne doit pas être prescrite de manière précise, mais déterminée par le Conseil fédéral et le Parlement dans le cadre du délai d'amortissement donné?



La proposition de laisser **flexibles** les **montants annuels d'amortissement** a obtenu un **très large soutien** des participants. La **CDF**, **tous les cantons**, le **PRD**, le **PS**, **les Verts**, l'**UVS**, **economiesuisse**, l'**USS**, **Travail.Suisse**, la **Fédération des Entreprises Romandes**, **Infra**, le **TCS** et la **SEC Suisse** se félicitent de la flexibilité accordée au Conseil fédéral et au Parlement pour déterminer le montant des amortissements. Seul le **PDC s'oppose à cette flexibilité**. Il exige l'inscription dans la loi d'un mécanisme permanent servant de référence pour la détermination des contributions annuelles aux amortissements.

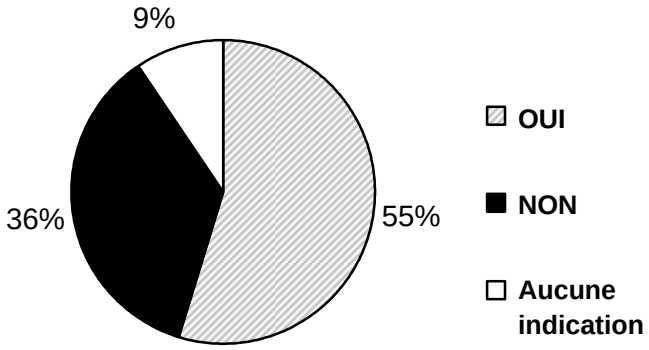
2.6 Règle complémentaire – l'instrument adéquat

Plus de la **moitié des participants** estiment que la **règle complémentaire** proposée est l'**instrument adéquat** pour atteindre l'objectif de l'équilibre financier. Le oui est toutefois moins net ici que pour le projet de soumettre le budget extraordinaire à une règle institutionnelle (question 1). En l'occurrence, beaucoup de participants ne remettent pas en cause la **nécessité d'une règle** mais **désirent apporter des changements au contenu concret de la règle complémentaire**.

Les cantons s'opposant à ce que le budget extraordinaire soit soumis à une règle institutionnelle (BS, VD, NE, JU) en rejettent logiquement le texte proposé dans la consultation. Le canton de **Genève**, tout en étant favorable au principe d'une règle institutionnelle, rejette la règle complémentaire proposée qu'il juge trop restrictive. La **majorité des cantons** approuvent aussi bien **le principe** de la règle que **le projet concret de loi**. Ils font toutefois dépendre leur accord d'une concession sur le délai d'amortissement et de l'imputation des recettes extraordinaires considérables.

Fig. 8: Question 6 – Répartition des réponses en pourcentage

Estimez-vous que la règle complémentaire proposée est l'instrument approprié pour réaliser l'objectif consistant à stabiliser la dette?



Le **PS** et les **Verts** rejettent le principe d'une règle institutionnelle et la forme concrète proposée par le Conseil fédéral. De leur côté, le **PRD**, le **PDC** et l'**UDC** approuvent l'une et l'autre. Tout en soutenant l'idée d'une compensation du budget extraordinaire, le **PEV** refuse la règle complémentaire.

Parmi les associations et les milieux intéressés, le **TCS**, **constructionsuisse**, **routesuisse, Infra** et l'**UPSA** seraient en principe favorables à une règle. Ils refusent toutefois la version proposée, en déplorant l'absence de traitement spécial pour les dépenses d'investissement. L'**ACS** et le **SAB** acceptent le projet, sous réserve que le domaine des transferts (de la Confédération aux cantons et aux communes) soit excepté des économies. L'**USAM**, **economiesuisse** et l'**Union patronale suisse** approuvent aussi bien le principe d'une règle que la règle complémentaire. L'**USS**, **Travail.Suisse**, l'**Union suisse des paysans**, la **SEC Suisse** et le **SEV** rejettent les deux points.

2.7 Autres remarques

Les **dispositions transitoires** (art. 66, al. 1, nouv., LFC) précisent que le solde actuel du compte de compensation sera probablement réduit de 1,1 milliard à l'entrée en vigueur de la règle complémentaire. Ce montant correspond à l'estimation du **déficit cumulé du budget extraordinaire** depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003 jusqu'à celle probable de la règle complémentaire au 1er janvier 2010. Pour éviter une hausse de la dette, le Conseil fédéral a compensé jusqu'ici les déficits du budget extraordinaire par les excédents structurels du budget ordinaire. Ces excédents structurels ont été inscrits dans le compte de compensation.

Le **PS** ainsi que les **cantons de Vaud** et **Neuchâtel** se sont exprimés sur l'art. 66, al. 1 (nouv.). Ces trois participants rejettent cette disposition, en faisant valoir que le compte de compensation a précisément pour finalité de compenser les déficits du budget ordinaire. Concrètement, la réduction du compte de compensation équivaudrait à une **introduction rétroactive de la règle complémentaire**. Ces participants à la consultation y sont **opposés**.

Annexe

A Liste des participants

Cantons	
AG	Argovie
AI	Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures
BE	Berne
BL	Bâle-Campagne
BS	Bâle-Ville
FR	Fribourg
GE	Genève
GL	Glaris
GR	Grisons
JU	Jura
LU	Lucerne
NE	Neuchâtel
NW	Nidwald
OW	Obwald
SG	Saint-Gall
SH	Schaffhouse
SO	Soleure
SZ	Schwyz
TG	Thurgovie
TI	Tessin
UR	Uri
VD	Vaud
VS	Valais
ZG	Zoug
ZH	Zurich (Conseil d'Etat)
CDF	Conférences des directrices et directeurs cantonaux des finances
Partis	
PCS	Parti chrétien-social suisse
PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PEV	Parti évangélique suisse
PRD	Parti radical-démocratique suisse
PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre
Les Verts	Parti écologiste suisse
Communes	**Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne**
ACS	Association des communes suisses
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
UVS	Union des villes suisses
Associations faîtières de l'économie	
economiesuisse	economiesuisse
UPS	Union patronale suisse
Travail.Suisse	Travail.Suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers
USP	Union suisse des paysans

USS	Union syndicale suisse
Autres milieux intéressés	
UPSA	Union professionnelle suisse de l'automobile
constructionsuisse	constructionsuisse (Organisation nationale de la construction)
Centre Patronal	Centre Patronal
FER	Fédération des Entreprises Romandes
Infra	Fédération Infra
SEC Suisse	Société suisse des employés de commerce
SEV	Syndicat du personnel des transports
routesuisse	Fédération routière suisse FRS
TCS	Touring Club Suisse

B Liste des abréviations

Les abréviations concernant les cantons, les partis et les associations figurent dans la **liste des participants**.

Autres abréviations:

AC	assurance-chômage
AI	assurance-invalidité
APG	allocations pour perte de gain
AVS	assurance-vieillesse et survivants
LFC	loi sur les finances de la Confédération

Table des illustrations

Fig. 1: Question 1 – Répartition des réponses en pourcentage 8
Fig. 2: Question 2a – Répartition des réponses en pourcentage 10
Fig. 3: Question 2b – Répartition des réponses en pourcentage 11
Fig. 4: Question 2c – Répartition des réponses en pourcentage.....12
Fig. 5: Question 3 – Répartition des réponses en pourcentage 13
Fig. 6: Question 4 – Répartition des réponses en pourcentage 14
Fig. 7: Question 5 – Répartition des réponses en pourcentage 15
Fig. 8: Question 6 – Répartition des réponses en pourcentage 16