



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

Projet de consultation concernant la révision de la loi sur les finances

Rapport explicatif

Avril 2008

Condensé

Le frein à l'endettement est un instrument qui permet de juguler de manière décisive la croissance de la dette liée aux déficits budgétaires ordinaires. Néanmoins, le budget extraordinaire demeure une source d'endettement.

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 par conséquent pas de variations importantes dans les dépenses ordinaires et 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. Dans la forme actuelle du frein à l'endettement, l'existence possible d'un budget extraordinaire peut toutefois entraîner une hausse de la dette fédérale nominale alors même que la politique budgétaire est conforme au frein à l'endettement. 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.

Le principe de la règle complétant le frein à l'endettement (règle complémentaire) proposée 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. S'il 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.

La règle complémentaire proposée ici répond à toutes les exigences essentielles. 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 (art. 126, al. 1, Cst.). En outre, les articles de la Constitution concernant le frein à l'endettement traitent explicitement des besoins financiers exceptionnels. La règle complémentaire respecte le traitement «privilegié» des dépenses extraordinaires, 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 extraordinaire garantissent également l'adéquation de la règle complémentaire avec la situation conjoncturelle.

La règle complémentaire permet d'empêcher à moyen terme une augmentation de la dette fédérale liée aux dépenses extraordinaires. Tout comme le frein à l'endettement, la règle complémentaire ne force pas à réduire la dette. L'objectif premier est de stabiliser la dette nominale, ce qui permet de réduire le rapport entre cette dernière et la valeur ajoutée de l'économie (ratio d'endettement). Comme le frein à l'endettement, la règle complémentaire fixe seulement un objectif minimal.

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. Enfin, il convient de faire remarquer qu'en cas de remboursement conforme à la loi des prêts accordés par le biais de la trésorerie au fonds de l'assurance-chômage et des avances versées au fonds pour les grands projets ferroviaires la dette brute de la Confédération diminuera de plus que dix milliards.

Table des matières

Condensé	2
1 Présentation de l'objet	5
1.1 Contexte	5
1.1.1 Problématique	5
1.1.2 Frein à l'endettement et budget extraordinaire	6
1.2 Nouvelle réglementation proposée: la règle complémentaire	8
1.3 Exigences	12
1.3.1 Valeur cible	12
1.3.2 Constitutionnalité	13
1.3.3 Adéquation avec la situation conjoncturelle	13
1.3.4 Souplesse	13
1.4 Solutions rejetées	14
1.4.1 Amortissement par le biais du compte de compensation	14
1.4.2 Amortissement individuel	15
1.4.3 Amortissement dégressif	15
1.4.4 Amortissement lié au plafond des dépenses	16
1.5 Justification et appréciation de la règle complémentaire proposée	16
1.5.1 Valeur cible	16
1.5.2 Conformité constitutionnelle	20
1.5.3 Prise en compte de la conjoncture	22
1.5.4 Flexibilité	24
1.6 Introduction et dispositions transitoires	24
1.7 Calculs de simulation	26
1.8 Droit comparé et rapports avec le droit européen	28
2 Commentaire	31
3 Conséquences	34
3.1 Conséquences pour la Confédération	34
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	34
3.3 Conséquences économiques	34
3.4 Autres conséquences	35
4 Liens avec le programme de la législature	35
5 Aspects juridiques	36
5.1 Constitutionnalité	36
5.2 Forme de l'acte à adopter	36
5.3 Frein aux dépenses	36
5.4 Délégation de compétences législatives	36
Appendice 1: Bilan du frein à l'endettement	37
Appendice 2: Exemples chiffrés pour les variantes rejetées	40
Texte de loi (<i>Projet</i>)	44

Projet de consultation en vue de la révision de la loi sur les finances

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

1.1.1 Problématique

Une augmentation très rapide de la dette fédérale a marqué les années 90. Entre 1990 et 2005, la dette brute a plus que triplé pour atteindre le montant de 130 milliards, ce qui correspond à un taux d'endettement¹ de 28 %. Les trois causes principales de cette évolution sont les suivantes: déficits du compte de financement ordinaire (durant ces seize années, deux seulement enregistrent un excédent), dépenses extraordinaires liées à des charges héritées du passé (par ex. refinancer des entreprises publiques et assumer les découverts techniques des caisses de pensions publiques), ainsi que le financement de prêts de trésorerie.

L'introduction du frein à l'endettement en 2003 a permis d'éliminer de manière efficace la cause principale, à savoir les déficits du compte de financement (cf. appendice 1). Le frein à l'endettement garantit un budget ordinaire équilibré sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Sur la voie empruntée depuis 2003 en vue de l'assainissement des finances fédérales, les objectifs fixés jusqu'ici ont été atteints, voire dépassés. Grâce à la mise en œuvre systématique du frein à l'endettement au moyen des programmes d'allégement budgétaire PAB 03 et PAB 04, le niveau des dépenses a pu être réduit de cinq milliards. En raison de cette discipline budgétaire et d'une bonne conjoncture, les déficits structurels des années 2003 à 2005 ont pu être réduits plus rapidement que prévu et des excédents structurels ont déjà pu être réalisés à partir de 2006. Le bilan positif du frein à l'endettement se répercute sur l'évolution de la dette fédérale. Celle-ci s'est ainsi réduite de dix milliards, passant de son niveau record en 2005 (130 mia) à 120 milliards en 2007.

Il n'exclut cependant pas les dépenses extraordinaires. Les cas prévus par la loi comprennent les événements extraordinaires et incontrôlables (par ex. les catastrophes naturelles) ainsi que les adaptations du modèle comptable et les concentrations de paiements liées au système comptable. Les dépenses extraordinaires sont explicitement exclues du calcul des dépenses ordinaires maximales autorisées. Si elles ne sont pas compensées par des recettes extraordinaires ou des excédents structurels dans le budget ordinaire, elles peuvent donc provoquer une augmentation de la dette.

Bien que la majeure partie des charges héritées du passé ait été éliminée, les événements entraînant un besoin de financement extraordinaire ne manqueront pas à l'avenir. Les dépenses extraordinaires à hauteur de 5,2 milliards décidées avec le budget 2008 en sont un exemple. Une règle fiscale générale comme l'est le frein à l'endettement doit prévoir des exceptions. Sinon, les situations indiquées ci-dessus risqueraient d'entraîner des coupes sévères dans les dépenses ordinaires et, par conséquent, de mettre en péril la continuité des tâches incombant à la Confédération. Pour éviter que les dépenses extraordinaires permettent de contourner le frein à l'endettement, le Conseil fédéral a prévu ces dernières années des excédents structurels au budget et aux trois années du plan financier. En allant au-delà des prescriptions minimales du frein à l'endettement, ces excédents

¹ Dette en % du produit intérieur brut (PIB)

permettront de compenser les déficits du budget extraordinaire. Les Chambres fédérales ont appuyé cette stratégie en adoptant les budgets 2007 et 2008.

Le présent projet législatif vise à compléter le frein à l'endettement de manière à assurer par une règle légale l'équilibre du budget extraordinaire, et non seulement celui du budget ordinaire. En outre, cette règle permet de prévenir une interprétation trop large des dispositions d'exception, ce qui pourrait être favorisé par la marge de manœuvre possible dans le cadre la définition des événements exceptionnels figurant dans le frein à l'endettement.

Le financement de prêts de trésorerie, qui constitue la troisième cause principale de l'évolution de la dette, n'exige pas, du moins dans la situation actuelle, de réglementation supplémentaire dans le cadre de la loi sur les finances. Ces prêts sont accordés à l'assurance chômage et au fonds pour les grands projets ferroviaires. Ils ne sont pas inscrits au compte de financement, mais entraînent une sortie de fonds et une augmentation de la dette brute. A la fin 2007, les montants dus s'élevaient à 11,8 milliards, donc à presque 10 % de la dette fédérale brute (121 milliards à la fin 2007). Dans les deux cas, les lois concernées prévoient des mécanismes assurant un remboursement intégral des avances et des prêts par le biais d'excédents ou de recettes affectées. Avec le remboursement des prêts de trésorerie, nous pouvons à nouveau envisager de parvenir à réduire le niveau de la dette de la Confédération à un montant légèrement supérieur à 100 milliards.

1.1.2 Frein à l'endettement et budget extraordinaire

Les art. 100 et 126 de la Constitution fédérale (Cst.)² ainsi que la loi fédérale du 7 octobre 2005³ sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, LFC) établissent les bases légales du frein à l'endettement. Ces dispositions expliquent cet instrument et motivent l'exigence d'une compatibilité avec la situation conjoncturelle dans la mesure du possible. Le message du 5 juillet 2000⁴ sur le frein à l'endettement et celui du 2 juillet 2003⁵ concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération fournissent une explication détaillée des objectifs et du mode de fonctionnement du frein à l'endettement.

Divers aspects du frein à l'endettement nécessaires pour bien comprendre le budget extraordinaire seront exposés de manière condensée dans ce qui suit.

Règle des dépenses

La base du frein à l'endettement est constituée par une simple règle: sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, le montant total des dépenses ne doit pas excéder celui des recettes. Le montant maximal des dépenses (plafond des dépenses) est fixé en fonction du montant des recettes, corrigé d'un facteur qui tient compte de la situation conjoncturelle («facteur conjoncturel», aussi appelé «facteur k»). En période de surexploitation des capacités de production de l'économie, le plafond des dépenses est inférieur aux recettes, et la Confédération doit présenter un excédent. A l'inverse, cette formule autorise un déficit en période de sous-exploitation: les dépenses peuvent alors excéder les recettes. De cette manière, les dépenses et les recettes s'équilibrent sur un cycle conjoncturel complet.

² RS 101

³ RS 611.0

⁴ FF 2000 4295

⁵ FF 2003 5091

Compte de compensation

Les prescriptions du frein à l'endettement s'appliquent en premier lieu lors de l'établissement du budget (en vertu de l'art. 13, al. 1, LFC), leur respect doit être assuré également lors de la mise en œuvre de celui-ci. Le compte de compensation remplit cette fonction. Il s'agit d'une statistique tenue hors du compte d'Etat, et qui enregistre les déviations précédentes, qu'elles soient supérieures ou inférieures aux exigences du frein à l'endettement. Ce compte permet donc de contrôler si les objectifs ont été atteints. A l'issue de la clôture du compte d'Etat, le plafond des dépenses est recalculé en fonction des recettes et des dépenses effectives, ainsi que des prévisions conjoncturelles révisées. Il est ensuite comparé avec les dépenses totales effectives. L'écart constaté est alors inscrit au crédit ou au débit du compte de compensation. Le solde de ce dernier constitue un indicateur de l'écart par rapport à l'objectif fixé qui consiste à stabiliser la dette fédérale. Un découvert du compte de compensation signifie une augmentation correspondante de la dette, un avoir signifie par contre une diminution correspondante.

Les causes des bonifications et des charges du compte de compensation sont diverses. Il peut s'agir d'estimations erronées concernant les recettes et la croissance économique. L'expérience montre qu'en période de conjoncture favorable, les estimations de recettes ont tendance à être trop basses, et par conséquent les dépenses maximales autorisées le sont aussi. La rectification effectuée à l'issue de la clôture des comptes entraîne donc une bonification. Un ralentissement de la conjoncture entraîne l'effet inverse. Des variations imprévues des dépenses effectives par rapport aux chiffres du budget (outre d'éventuels excédents structurels planifiés) constituent une autre cause.

Sanctions

En cas de découvert du compte de compensation, la loi prévoit de l'éliminer sur plusieurs années (en vertu de l'art. 17, LFC). Dans le budget, les dépenses maximales autorisées subissent donc des coupes. Si le découvert dépasse 6 % des dépenses totales effectuées durant l'exercice comptable précédent, des mesures plus sévères seront prises. Le dépassement sera impérativement éliminé durant les trois exercices comptables suivants. En revanche, si le compte de compensation présente un excédent, aucune mesure n'est prévue.

Budget extraordinaire

Le frein à l'endettement prévoit que les recettes extraordinaires ne soient pas prises en compte dans le calcul du plafond des dépenses. Elles sont destinées à réduire la dette et ne peuvent être utilisées pour financer des dépenses ordinaires. Les dépenses extraordinaires accroissent les dépenses maximales autorisées. En d'autres termes: elles ne doivent pas être compensées par la réduction de dépenses ordinaires. Ainsi, ces transactions souvent uniques ou imprévisibles n'entraînent pas de variations importantes dans les dépenses ordinaires et ne risquent pas de mettre en péril la continuité des tâches étatiques. Pour que la règle fondamentale du frein à l'endettement ne puisse être contournée, les besoins financiers extraordinaires doivent être approuvés à la majorité qualifiée par les deux Chambres. En outre, ils doivent être justifiés par un volume minimum (0,5 % des dépenses totales) au sein du budget fédéral.

Comme il a été mentionné ci-dessus, les besoins de financement extraordinaires sont justifiés dans des situations d'exception, telles des récessions graves ou des

catastrophes naturelles. Outre de tels événements aux lourdes conséquences, des concentrations de paiements liées au système comptable et des adaptations du modèle comptable justifient des dépenses extraordinaires. Comme le montrent les expériences faites depuis l'introduction du frein à l'endettement, ce sont avant tout ces deux dernières causes qui offrent la plus grande marge d'interprétation.

Le tableau 1 fournit un aperçu des recettes et des dépenses extraordinaires depuis l'introduction du frein à l'endettement. Les chiffres pour 2008 sont extraits du budget⁶. Pour cette période, les dépenses extraordinaires totales dépassent les recettes extraordinaires d'environ 0,8 milliard (ou 7 %). En 2004, les dépenses extraordinaires ont atteint la somme de 1,1 milliard. Les dépenses de l'année 2007 représentent un cas exceptionnel, à savoir le transfert du produit de la vente d'or de la BNS (7,0 milliards) au fonds de compensation de l'AVS. Ce montant fait également partie des recettes extraordinaires de l'année 2005, lorsqu'il fut versé par la BNS à la Confédération. Pour 2008, des dépenses extraordinaires se montant à 5,2 milliards sont budgétisées. Les années 2005 à 2007 ont enregistré des recettes extraordinaires grâce à la vente d'actions Swisscom, atteignant un montant de respectivement 1,4 (2005), 3,2 (2006) et 0,8 (2007) milliards. Le budget 2008 prévoit des recettes extraordinaires de 0,2 milliard grâce à la nouvelle taxe sur le CO₂ grevant les combustibles⁷.

Bien que les dépenses extraordinaires n'aient pas dépassé largement les recettes extraordinaires, des mesures s'imposent dans ce domaine. D'une part, il faut s'attendre à de futures dépenses extraordinaires, par exemple pour recapitaliser les CFF en vue d'assainir leur caisse de pensions. D'autre part, la gestion des actions Swisscom ne générera plus des recettes extraordinaires comparables à celles de 2006, la participation de la Confédération ayant été fortement réduite.

Tableau 1: Budget extraordinaire 2003–2008

<i>mio. Fr.</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	somme
Recettes extra. [1]			8'388	3'203	754	230	12'575
Dépenses extra. [2]		1'121			7'038	5'247	13'406
Solde [3]=[1]-[2]	-	-1'121	8'388	3'203	-6'284	-5'017	-831
Solde cumulé [4]	-	-1'121	7'267	10'470	4'186	-831	

1.2 Nouvelle réglementation proposée: la règle complémentaire

Pour assurer le respect du frein à l'endettement, il est crucial de pouvoir justifier à l'avenir aussi un besoin de financement extraordinaire dans les situations exceptionnelles. Le fait que le cadre fourni par le frein à l'endettement ne peut répondre à toutes les éventualités impose la création d'un tel traitement particulier. D'une part, les événements concernés sont souvent imprévisibles et incontrôlables. D'autre part, et cela a été le cas à plusieurs reprises ces dernières années, des adaptations du modèle comptable et des concentrations de paiements liées par exemple à des modifications des modalités de paiement des subventions entraînent

⁶ Arrêté fédéral concernant le budget pour l'an 2008 du 18 décembre 2007 (FF 1181 2008).

⁷ Voir le message concernant le budget 2008 (du 22 août 2007).

un besoin de financement extraordinaire. En raison des dépenses extraordinaires, la dette fédérale nominale risque d'augmenter malgré une politique budgétaire conforme aux exigences du frein à l'endettement, ce qui contrevient au principe constitutionnel fondamental définis à l'art. 126, al. 1, Cst., «La Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes »

Comme son nom l'indique, la règle complémentaire ne modifie ni ne remplace le frein à l'endettement, mais le complète. Il s'agit d'une règle pour assainir le budget extraordinaire. Son objectif est d'empêcher à moyen terme une augmentation de la dette fédérale en raison de dépenses extraordinaires. Tout comme le frein à l'endettement, la règle complémentaire ne vise pas spécifiquement à diminuer la dette fédérale. L'objectif premier est de stabiliser la dette nominale. Le Conseil fédéral et le Parlement ont toutefois encore la possibilité de se fixer des objectifs plus «ambitieux» dans le cadre du budget et du plan financier. Une réduction de la dette est possible, car aussi bien le frein à l'endettement que la règle complémentaire représentent des prescriptions minimales. Ainsi, il est par exemple possible de compenser des dépenses extraordinaires plus tôt ou plus vite que ne le prescrit la loi.

L'idée de base de la règle complémentaire est d'éliminer les déficits du budget extraordinaire sur une période définie, sous condition que le budget ordinaire soit préalablement assaini. La règle proposée est conforme à la Constitution, tient compte de la situation conjoncturelle et fait preuve de souplesse dans la détermination des montants à économiser. En même temps, elle permet d'équilibrer le budget extraordinaire sur une durée maximale de six ans.

La règle complémentaire sera élaborée comme une règle institutionnelle concrète. Le Conseil fédéral soumettra aux Chambres fédérales les modifications légales nécessaires. La révision de la loi sur les finances permettra de concrétiser les principes de la règle complémentaire.

Les éléments suivants composent pour l'essentiel la règle complémentaire proposée (pour les explications détaillées, voir le ch. 1.3):

Tenue d'un compte d'amortissement

Comme pour le compte de compensation, un suivi présentant le budget extraordinaire – appelé compte d'amortissement – est établi hors du compte d'Etat. Y sont débitées les dépenses extraordinaires et créditées les recettes extraordinaires. Les recettes extraordinaires affectées ainsi que les dépenses extraordinaires y afférentes ne sont pas inscrites au compte d'amortissement. L'état de ce compte reflète le solde cumulé du budget extraordinaire. Son calcul commencera dès l'introduction de la règle complémentaire. La présentation annuelle du compte d'amortissement se fait dans le cadre du compte d'Etat.

Elimination de découverts sur le compte d'amortissement

Les découverts du compte d'amortissement sont à compenser impérativement sur les six exercices comptables suivants en diminuant les dépenses autorisées maximales. En d'autres termes: des excédents structurels du budget ordinaire doivent compenser les déficits du budget extraordinaire. Si, à la suite d'une nouvelle dépense extraordinaire, le découvert du compte d'amortissement augmente d'un montant supérieur à 0,5 % du plafond des dépenses (actuellement, ce chiffre correspond à environ 300 millions), le délai de six ans recommence à courir. Les dispositions de la règle complémentaire ménagent ainsi au Conseil fédéral et au Parlement une marge de manœuvre leur permettant d'assainir le budget extraordinaire. Ces derniers

ont donc la possibilité de définir en grande partie eux-mêmes le montant des réductions annuelles et leur répartition sur les exercices, en respectant toutefois le délai imparti. Cette souplesse permet de prendre en compte la situation conjoncturelle ainsi que les restrictions imposées par des dépenses liées en vertu de dispositions légales ou contractuelles. Le fait d'imposer un délai pour équilibrer le compte d'amortissement garantit l'établissement d'une planification contraignante pour compenser les découverts.

Tout découvert du compte d'amortissement doit être compensé. Cependant, une politique budgétaire prudente requiert bien plus, à savoir l'introduction à temps de mesures d'économie pour parer aux dépenses extraordinaires prévisibles. C'est pourquoi la règle complémentaire proposée permet des diminutions préventives des dépenses autorisées maximales afin de compenser des découverts prévisibles du compte d'amortissement: concrètement, l'Assemblée fédérale peut adopter des mesures d'économie préventives dans le budget ordinaire.

Subordination

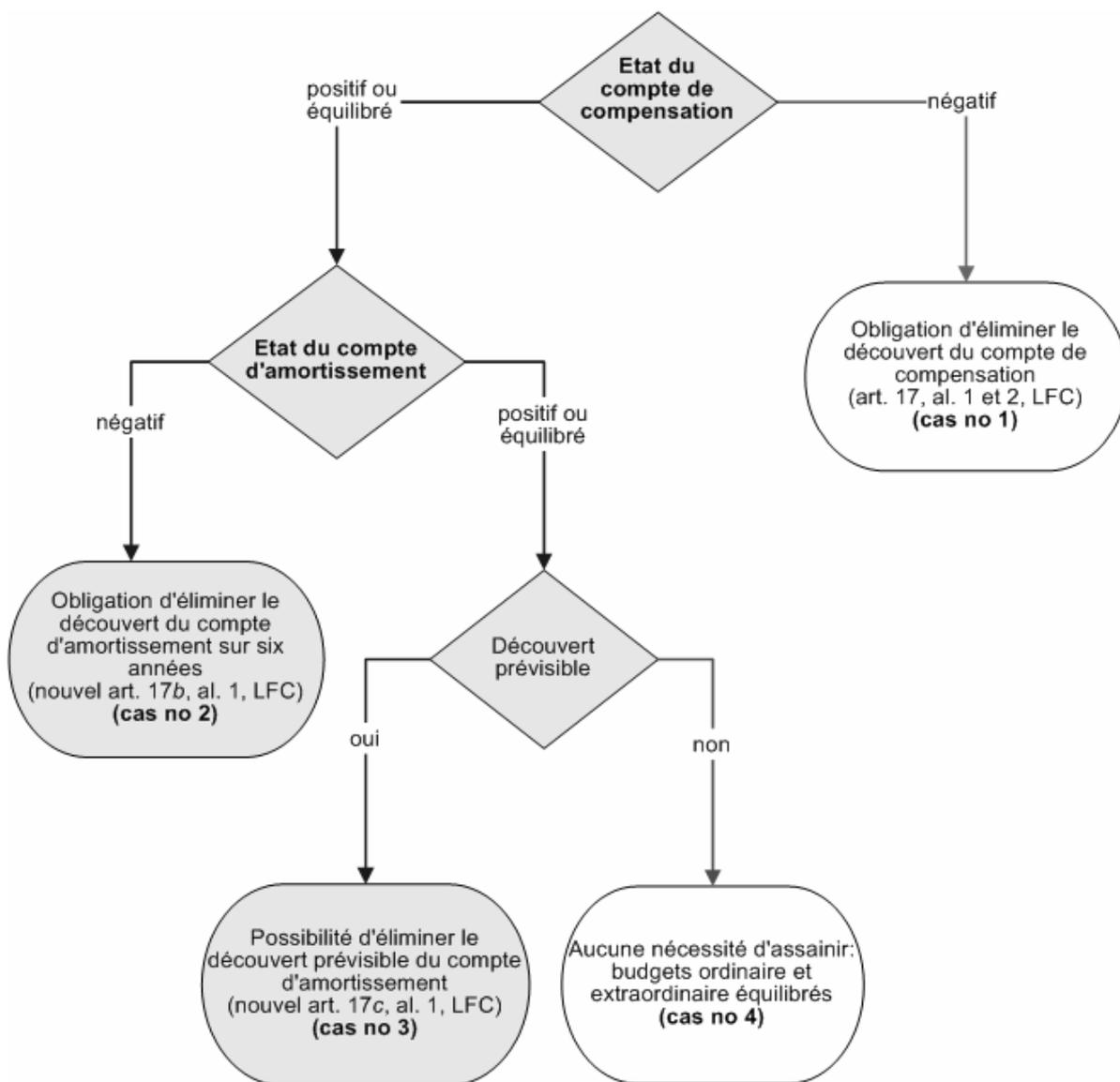
Une réduction des découverts du compte d'amortissement n'est contraignante que si le compte de compensation présente un solde positif ou équilibré. L'assainissement des déficits du budget extraordinaire est donc «de rang subordonné» par rapport au budget ordinaire. Une réduction de l'endettement dû au budget extraordinaire ne doit être engagée qu'à partir du moment où le budget ordinaire est équilibré et où des économies supplémentaires ne sont plus requises suite à un découvert du compte de compensation. La «subordination» de la règle complémentaire assure la constitutionnalité de cette dernière.

Le respect de la subordination est garanti aussi dans le cas d'une compensation volontaire de découverts prévisibles. En effet, les amortissements préventifs de dépenses extraordinaires ne sont permis qu'après l'assainissement du budget ordinaire.

Mise en œuvre de la règle complémentaire: aperçu

Le schéma 1 (voir ci-dessous) donne un aperçu de la mise en œuvre de la règle complémentaire. L'état du compte de compensation détermine la situation initiale. Si celui-ci présente un solde négatif, en raison par exemple d'une estimation des recettes trop élevée en période de récession, le budget ordinaire doit être assaini en priorité, conformément à l'art. 17, al. 1 et 2, LFC (cas n° 1). Le découvert du compte d'amortissement du budget extraordinaire ne peut pas être éliminé avant que le compte de compensation ne présente un résultat positif ou du moins équilibré.

Schéma 1: mise en œuvre de la règle complémentaire



Le compte d'amortissement fournit un décompte du budget extraordinaire. Il présente un découvert lorsque les dépenses extraordinaires dépassent les recettes extraordinaires: le solde du compte est donc négatif. Dans ce cas, la loi prévoit que ce découvert sera impérativement éliminé sur les six exercices comptables suivants (cas n° 2, nouvel art. 17b, al. 1, LFC). Toutefois, si le compte de compensation tombe lui aussi dans les chiffres rouges durant cette période, l'obligation de compenser le compte d'amortissement sera suspendue jusqu'à ce que le découvert du compte de compensation ait été éliminé.

Le compte d'amortissement est publié avec le compte d'Etat et reflète donc un état antérieur. Il renseigne sur le solde cumulé du budget extraordinaire à la fin de l'exercice comptable précédent. Comme l'expérience de ces dernières années l'a montré, une partie des dépenses extraordinaires, notamment dans le domaine des modifications du modèle comptable et des concentrations de paiements liées au système comptable, est prévisible avec une certaine précision. C'est pourquoi la réalisation d'économies préventives pour parer aux découverts prévisibles et pour

équilibrer le compte d'amortissement doivent être possibles (cas n° 3, nouvel art. 17c, al. 1, LFC).

La situation idéale du point de vue financier est atteinte lorsque les comptes de compensation et d'amortissement sont équilibrés ou présentent un solde positif que, en outre, aucun découvert du compte d'amortissement n'est attendu. Dans ce cas, les budgets ordinaire et extraordinaire sont équilibrés et il n'y a nul besoin de mesures d'assainissement (cas n° 4).

1.3 Exigences

Diverses possibilités s'offrent pour élaborer des règles de politique budgétaire. Ci-après, les critères essentiels pour la règle complémentaire seront présentés. Dans ce contexte, les questions principales concernent la valeur cible appropriée, la conformité à la Constitution, la compatibilité avec la situation conjoncturelle et la souplesse.

1.3.1 Valeur cible

Afin de pouvoir réagir de manière appropriée à des événements extraordinaires, telles les catastrophes naturelles ou les modifications du système comptable, le frein à l'endettement prévoit l'augmentation du plafond des dépenses à certaines conditions. Par conséquent, pour assurer à terme la stabilité de la dette fédérale, une règle doit s'appliquer aux besoins financiers extraordinaires, c'est-à-dire que les dépenses extraordinaires doivent être compensées, mais sur plusieurs années.

Alors qu'il est évident que les dépenses extraordinaires doivent être prises en compte pour déterminer la valeur cible de la règle complémentaire, le traitement à réserver aux recettes extraordinaires est moins clair. Ces dernières peuvent-elles servir à financer les dépenses extraordinaires?

Etant donné que les recettes extraordinaires sont en principe uniques, elles ne peuvent pas, sous le régime du frein à l'endettement, financer des dépenses ordinaires. En vertu de l'art. 13, al. 2, LFC, sont considérées comme recettes extraordinaires notamment les recettes d'investissement exceptionnelles découlant de ventes de participations, par exemple de ventes d'actions Swisscom ou les recettes exceptionnelles provenant de patentes et de concessions. Conformément aux dispositions du frein à l'endettement, les recettes extraordinaires n'entrent pas dans le calcul des dépenses maximales autorisées.

Le frein à l'endettement vise à stabiliser la dette fédérale brute^{8 9}. En acceptant en 2001 cet instrument, une large majorité (environ 85 %) du peuple a montré son soutien à cet objectif qui est toujours valable. Une règle complémentaire n'inscrivant pas au crédit les éventuelles recettes extraordinaires irait au-delà de l'objectif de stabilisation de la dette. Elle viserait à réduire la dette nominale brute, puisque les dépenses extraordinaires devraient être intégralement compensées sur une période de plusieurs années et que les recettes extraordinaires devraient réduire la dette fédérale. Pour ces raisons, le solde cumulé du budget extraordinaire constitue la

⁸ FF 2000 4685f

⁹ Avec la stabilisation de la dette fédérale, le frein à l'endettement fixe un objectif minimal. Un dépassement de cet objectif, c'est-à-dire une réduction de la dette, est à tout moment possible dans le cadre de la budgétisation et de la planification financière et n'est pas en contradiction avec le frein à l'endettement.

valeur cible appropriée. En d'autres termes, il faut amortir les dépenses extraordinaires après en avoir déduit les recettes extraordinaires.

1.3.2 Constitutionnalité

En vertu de l'art. 126, al. 1, Cst., la Confédération est tenue à terme d'équilibrer les dépenses et les recettes. Dans la formulation de ce principe, il n'est pas fait de distinction entre les dépenses ordinaires et extraordinaires. Par conséquent, tant le budget ordinaire que le budget extraordinaire doivent être équilibrés.

Les dispositions de droit constitutionnel concernant le frein à l'endettement (art. 126, al. 3, Cst.) prévoient également un traitement différencié des dépenses ordinaires et extraordinaires. Ainsi, les besoins de financement extraordinaires font l'objet d'un traitement «privilegié» par rapport aux dépenses ordinaires. Ils augmentent les dépenses maximales autorisées et ne sont pas inscrits au débit du compte de compensation. Tout aménagement d'un mécanisme complémentaire pour compenser le budget extraordinaire devra tenir compte de cette priorité constitutionnelle et être moins strict que celui qui règle le dépassement des objectifs concernant le budget ordinaire (art. 17, LFC).

Le privilège accordé par le droit constitutionnel aux dépenses extraordinaires demeure approprié. Par conséquent, les bases constitutionnelles du frein à l'endettement ne doivent pas être modifiées. La règle d'amortissement doit donc être aménagée de sorte à ne pas mettre en cause ce privilège.

1.3.3 Adéquation avec la situation conjoncturelle

Conformément aux Lignes directrices des finances fédérales, la politique budgétaire répond à des objectifs en matière d'allocation, de redistribution et de stabilité. Les objectifs en matière de stabilité comprennent l'atténuation des fluctuations conjoncturelles et l'utilisation normale des capacités de production. L'Etat gère ses dépenses et ses recettes de manière à modérer les effets des aléas de l'évolution économique. La politique budgétaire ne devrait pas avoir un effet procyclique. Les objectifs de stabilisation conjoncturelle sont inscrits à l'art. 100 Cst.

Le fonctionnement du frein à l'endettement tient compte de la situation conjoncturelle en exigeant des excédents durant les périodes de haute conjoncture et en permettant des déficits en périodes de difficultés économiques. Il tient compte de la situation conjoncturelle dans le cadre d'une politique passive de stabilisation et admet ainsi les fluctuations de nature conjoncturelle des recettes et des dépenses. On renonce par contre à toute intervention active sur l'évolution conjoncturelle.

En se référant à la tâche constitutionnelle et au frein à l'endettement, la règle d'amortissement doit être aménagée en prenant en considération la situation conjoncturelle.

1.3.4 Souplesse

Les expériences acquises au cours des programmes d'allègement 2003 et 2004 ont démontré la nécessité d'une certaine flexibilité dans la définition des programmes d'assainissement. Cette flexibilité concerne le montant des allègements annuels ainsi que leur répartition dans le temps. La majeure partie des dépenses fédérales est constituée par des dépenses liées au plan légal ou contractuel. Par conséquent, des allègements importants du budget fédéral ne sont que difficilement envisageables à court terme. A moyen et long terme cependant, des objectifs plus élevés peuvent être atteints par le biais de modifications légales nécessaires. Il en découle que la règle

d'amortissement doit être le plus souple possible. Le Conseil fédéral et le Parlement doivent pouvoir définir eux-mêmes un éventuel assainissement du budget extraordinaire à l'intérieur d'un laps de temps donné. La possibilité notamment d'augmenter progressivement le montant des mesures d'allégement annuelles doit exister. Une certaine flexibilité permet à la Confédération de demeurer un partenaire fiable et prévisible même en situation de consolidation budgétaire. Cet aspect est particulièrement important dans les rapports entre la Confédération et les cantons. En outre, la marge de manœuvre demandée permet au Parlement de tenir compte de la situation conjoncturelle au moment de définir les mesures d'allégement.

1.4 Solutions rejetées

Suit une brève présentation des principales variantes examinées au cours de l'élaboration de la présente règle complémentaire. S'y trouvent également leurs défauts par rapport aux exigences précédemment décrites et par conséquent le motif de leur rejet.

1.4.1 Amortissement par le biais du compte de compensation

Insérer le budget extraordinaire dans la réglementation en vigueur du compte de compensation constituerait une solution simple et claire. Elle permettrait de simplement débiter ou créditer le solde du budget extraordinaire au compte de compensation. Conformément aux dispositions actuelles de la loi sur les finances (art. 17, al. 1, LFC), l'élimination d'éventuels découverts du compte de compensation s'étendrait «sur plusieurs années». Si le découvert dépasse 6 % des dépenses totales effectuées durant l'exercice comptable précédent, le dépassement est éliminé sur les trois exercices comptables suivants (conformément à l'art. 17, al. 2, LFC). Voir l'exemple dans l'appendice 2 au ch. A 2.1.

Dans cette variante du «compte de compensation», le mécanisme des sanctions serait le même pour les dépenses extraordinaires que pour les dépenses ordinaires. Il n'y aurait plus de «privilège» pour les dépenses extraordinaires. Cependant, la Constitution exige une compensation moins stricte pour les dépenses extraordinaires. Ces dernières doivent donc être compensées différemment, de manière «subordonnée en rang». L'amortissement du budget extraordinaire par le biais du compte de compensation n'est donc pas conforme aux dispositions constitutionnelles en vigueur.

Une telle réglementation risque par ailleurs d'avoir un effet procyclique. En effet, le compte de compensation tend à présenter un découvert en période de difficultés conjoncturelles. Si ce dernier augmentait encore à la suite de dépenses extraordinaires, les économies nécessaires poseraient problème dans l'optique d'une prise en compte de la situation conjoncturelle. D'importantes mesures d'assainissement risqueraient d'être effectuées en période de récession.

La souplesse d'une telle règle constitue par contre un aspect positif. Les commentaires concernant l'élimination du découvert du compte de compensation ne contiennent pas de directives au sujet du montant annuel de l'amortissement. Les objectifs de réduction visent le montant total du découvert qui doit être éliminé sur plusieurs années, ou sur trois ans, s'il dépasse 6 % du montant des dépenses. Le Parlement aurait alors la compétence de décider du montant annuel à économiser.

Ne respectant pas le «privilège» des dépenses extraordinaires et n'étant par conséquent pas conforme à la Constitution, cette variante a dû être rejetée.

1.4.2 Amortissement individuel

Une autre possibilité serait d'introduire une règle d'amortissement qui met en relation directe les «montants d'amortissement» avec les différentes dépenses extraordinaires. Ainsi, tout débit du compte d'amortissement sera compensé sur une période séparée. Il faudrait donc tenir une justification individuelle semblable à une «comptabilité des investissements» pour les dépenses extraordinaires effectuées. Toute nouvelle charge devrait être compensée individuellement sur six ans par exemple. Il faudrait également régler précisément la méthode de comptabilisation des recettes extraordinaires. En principe, ces dernières sont à inscrire au débit. Une telle recette pourrait ainsi réduire le solde de la dernière mise au débit ou elle pourrait être ventilée sur tous les montants d'amortissement restants. Voir l'exemple dans l'appendice 2 au ch. A2.2.

La justification individuelle de l'amortissement pour chaque dépense extraordinaire et la compensation par des recettes extraordinaires rendraient la règle compliquée et difficilement compréhensible. Les principes de la postériorité et de la souplesse dans le délai exigeraient pour chaque charge individuelle un examen de la mise en œuvre appropriée. La règle complémentaire proposée correspond mieux aux critères de compatibilité avec la situation conjoncturelle et de flexibilité que la variante de l'amortissement individuel. En effet, les montants d'amortissement de cette dernière présentant une tendance plus prononcée à varier gêneraient une prise en compte de la situation conjoncturelle ou une définition souple de nouvelles économies.

Certes, la variante de l'amortissement individuel ressemble par de nombreux aspects à la règle complémentaire. Cependant, elle est moins souple dans la détermination des montants d'amortissement. Elle exige un mécanisme plus complexe et manque par conséquent de transparence. Pour ces raisons, cette variante est rejetée.

1.4.3 Amortissement dégressif

L'amortissement annuel d'une partie fixe du compte d'amortissement constitue une autre solution envisageable. On pourrait l'appeler «amortissement dégressif du budget extraordinaire». Elle diffère de la règle complémentaire par le fait que le montant des mesures de compensation nécessaires découle *directement* de l'état du compte d'amortissement. P.ex., 20 % de ce solde seraient amortis chaque année. Voir l'exemple dans l'appendice 2 au ch. A2.3.

Avec la variante «amortissement dégressif», les économies annuelles nécessaires pour compenser le budget extraordinaire sont fixées à l'avance, sans marge de manœuvre. Les fortes variations dans les objectifs d'économie sont liées directement au montant des dépenses extraordinaires devant être amorties et peuvent donc entraîner à court terme des objectifs d'allègement excessifs. La souplesse nécessaire pour planifier les économies ferait défaut et par conséquent aussi la marge de manœuvre pour prendre en compte la situation conjoncturelle. La constitutionnalité ne serait alors pas garantie.

Par le biais de l'amortissement dégressif, les montants d'amortissement diminuent continuellement, mais ne peuvent, du moins en théorie, jamais être réduits à zéro. Pour éliminer définitivement un découvert du compte d'amortissement, il faudrait amortir dans une année donnée le solde intégral de celui-ci, ce qui reviendrait à un amortissement de 100 % au lieu de la part (minimale) exigée (par ex. 20 %).

L'importance initiale des montants d'amortissement et leur recul graduel successif iraient diamétralement à l'encontre des exigences de la politique budgétaire. En

effet, les dépenses fédérales étant largement affectées, il faudrait prévoir une croissance des montants d'amortissement à fournir.

Cette variante est rejetée parce que ses montants d'amortissement fortement variables et son manque de souplesse mettent en péril une politique budgétaire prévisible.

1.4.4 Amortissement lié au plafond des dépenses

Pour éviter de fortes variations des montants d'amortissement, il est tentant d'établir une règle ne liant pas directement le calcul des montants annuels d'amortissement au solde du budget extraordinaire. Ceci amène à proposer d'économiser annuellement un pourcentage fixe du plafond des dépenses pour financer le budget extraordinaire. Cet amortissement s'effectuerait aussi longtemps que le compte d'amortissement présenterait un découvert. Vous trouverez un exemple dans l'appendice 2 au ch. A.2.4.

Il n'y aurait donc pas de lien direct entre le volume des montants annuels d'amortissement et celui du découvert extraordinaire. Les premiers seraient déterminés par un pourcentage constant. Avec cette règle complémentaire, les montants annuels d'amortissement seraient relativement réguliers, à condition d'offrir la possibilité de leur augmentation graduelle dans une phase initiale. En comparaison avec les variantes discutées ci-dessus, cette solution est avantageuse du point de vue de la politique conjoncturelle.

Si le compte d'amortissement présente un découvert et que les montants d'amortissement correspondants ont déjà été budgétisés, de nouvelles dépenses extraordinaires n'auraient aucune incidence budgétaire. En effet, les compensations annuelles nécessaires se répartiraient simplement sur une période plus étendue dans le temps.

Le rejet de cette solution est principalement dû au lien trop lâche entre les découverts du budget extraordinaire et le volume des obligations d'amortissement en découlant.

1.5 Justification et appréciation de la règle complémentaire proposée

1.5.1 Valeur cible

L'état du budget extraordinaire forme la valeur cible à la base de la règle complémentaire proposée. Cette dernière, ensemble avec le frein à l'endettement, vise à stabiliser la dette nominale brute de la Confédération. Un tableau du budget extraordinaire, tenue hors du compte d'Etat, constitue ce qu'on appelle le compte d'amortissement. Les dépenses extraordinaires y sont inscrites au débit, les recettes extraordinaires au crédit. Les recettes extraordinaires affectées par la loi, ainsi que les dépenses extraordinaires correspondantes, ne sont pas inscrites à ce compte. Un découvert du compte d'amortissement doit être compensé sur les six exercices comptables suivants.

Tableau 2: Valeur cible (exemple)**Compte d'amortissement à la clôture des comptes**

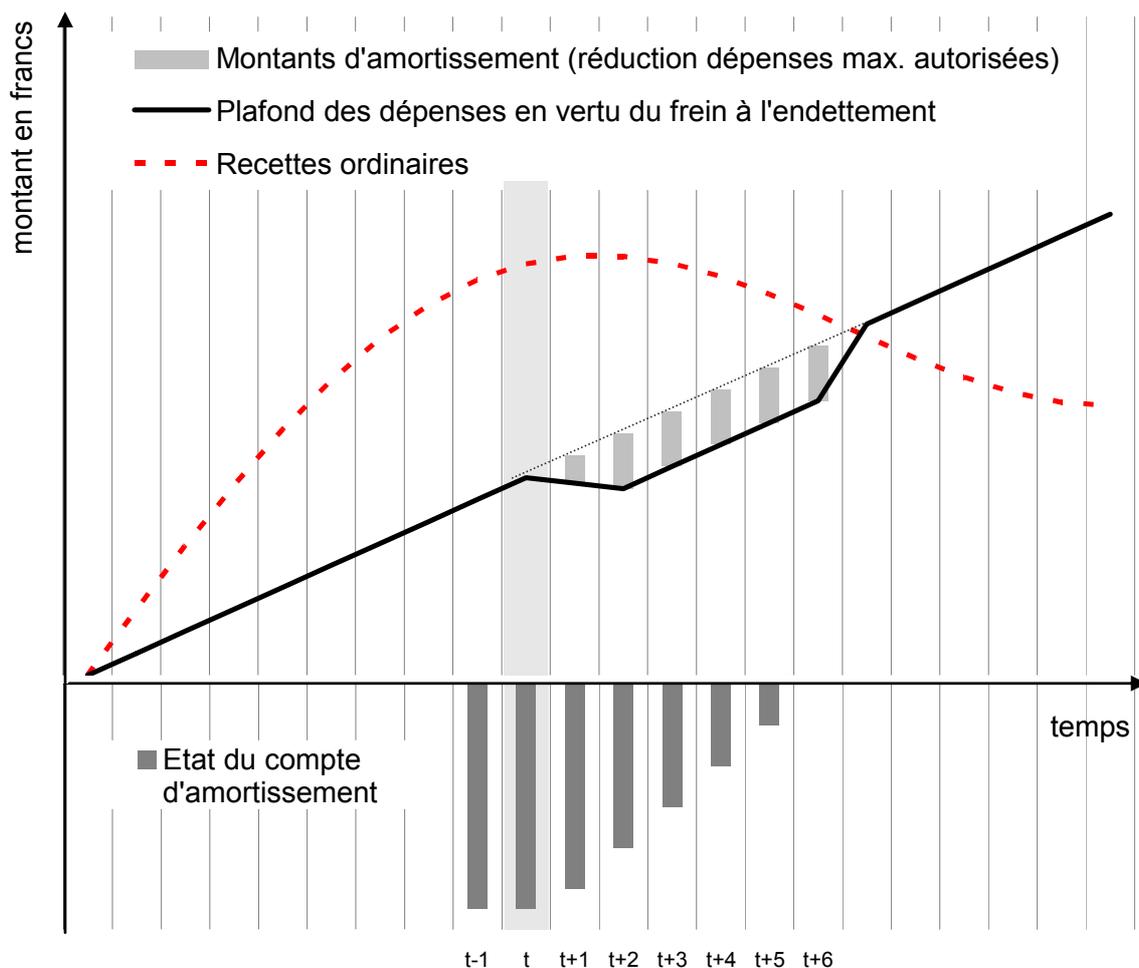
<i>mio. Fr.</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
État 31.12 année précédente [1]	-	-1600	-1600	-1500	-1300	-1100	-300	0	0	0	0	0	
Recettes extra. [2]						500							500
Dépenses extra. [3]	1600												1600
Solde budget extra. [4]=[2]-[3]	-1600	0	0	0	0	500	0	0	0	0	0	0	-1100
Bonification montant d'amortissement* [5]			100	200	200	300	300	0					1100
Délai restant [6]			6	5	4	3	2	1					
Nouvel état au 31.12 [7]=[1]+[4]+[5]	-1600	-1600	-1500	-1300	-1100	-300	0	0	0	0	0	0	

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

Le tableau 2 donne un exemple de compte d'amortissement. Les chiffres des dépenses et des recettes extraordinaires y figurant sont fictifs et servent uniquement à illustrer le fonctionnement de la règle complémentaire. Selon le scénario présenté, la règle complémentaire entre en vigueur le 1^{er} janvier 2010. En 2010, la Confédération enregistre des dépenses extraordinaires à hauteur de 1,6 milliard. Au printemps 2011, elles sont débitées du compte d'amortissement dans le cadre du compte d'Etat 2010. Pour l'exercice comptable 2010, le compte d'amortissement présente donc un découvert de 1,6 milliards. Ce dernier doit être compensé sur les six exercices comptables suivants 2011 en réduisant les dépenses maximales autorisées. Les économies qu'il convient de réaliser par le biais du budget ordinaire (appelées ci-après montants d'amortissement) doivent donc commencer au plus tard en 2012; en 2017, le découvert doit être entièrement compensé. L'exemple part de l'hypothèse que le Conseil fédéral et le Parlement décident d'augmenter progressivement ces montants d'amortissement, de 100 millions en 2012 jusqu'à 300 millions en 2015. Des recettes extraordinaires non prévues à hauteur de 500 millions se présentent en 2015. Elles amoindrissent le découvert du compte d'amortissement. Le compte d'Etat 2015 inscrit au crédit du compte d'amortissement ces 500 millions en complément aux 300 millions découlant des mesures d'économie. De 1,1 milliard à l'origine, le découvert du compte d'amortissement est donc réduit à 300 millions. Au printemps 2016, lors du calcul du compte d'amortissement pour l'année précédente 2015, les Chambres ont déjà adopté le budget 2016. Par conséquent, comme l'année précédente, 300 millions sont économisés encore une fois pour compenser le compte d'amortissement et y sont crédités. Les économies ne sont plus nécessaires dans le budget 2017, le découvert du compte d'amortissement ayant été éliminé. Grâce aux recettes extraordinaires, il n'a pas été nécessaire d'épuiser le délai de six ans.

Pour une meilleure compréhension, voici encore une illustration graphique de l'élimination des découverts du compte d'amortissement:

Schéma 2: élimination des découverts du compte d'amortissement



Au cours de l'année $t-1$ survient une dépense extraordinaire supplémentaire non budgétisée. L'inscription au débit du compte d'amortissement se fait à l'issue de la clôture des comptes au début de l'année suivante (t). Dans l'hypothèse d'un budget extraordinaire auparavant équilibré, la présence d'un découvert du compte d'amortissement en raison d'une dépense extraordinaire est enregistrée lors de la clôture du compte d'Etat pour l'année $t-1$. Le solde du compte d'amortissement de $t-1$ est donc négatif. Mais à ce moment, le budget de l'année en cours (t) a déjà été adopté par le Parlement. L'obligation de compenser le découvert du budget extraordinaire commence donc à partir du budget de l'année $t+1$. Il faut toutefois remarquer que si les débits sont *budgétisés*, leur amortissement peut commencer plus tôt. Une situation telle que celle présentée dans le schéma, à savoir une économie en période de pleine conjoncture et un budget ordinaire produisant des excédents structurels, répond également à l'exigence de la subordination en rang. Le solde du compte de compensation est positif. Par conséquent, l'obligation de compenser est en vigueur et n'est pas ajournée. Conformément au frein à l'endettement, les dépenses maximales autorisées sont donc réduites dans le budget $t+1$ d'une somme correspondant au montant d'amortissement prévu. En partant du principe que les réductions peuvent être effectuées, ces dernières seront créditées au compte d'amortissement lors de la clôture du compte $t+1$. Durant les années suivantes, si le solde du compte de compensation est toujours positif ou du moins équilibré, d'autres montants d'amortissement doivent être déduits du plafond des

dépenses défini par le frein à l'endettement. Ces montants doivent être calculés de sorte que le défaut du compte d'amortissement soit éliminé au bout de six ans, c'est-à-dire en t+6.

Recettes extraordinaires affectées

Les recettes extraordinaires affectées financent certaines dépenses extraordinaires. Depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003, de telles recettes ont été enregistrées deux fois. D'une part, il y eut en 2005 la part fédérale au produit de la vente de l'or excédentaire de la Banque nationale. En 2007, cette part a été versée en tant que dépense extraordinaire au fonds de compensation de l'AVS. D'autre part, des recettes extraordinaires affectées provenant de la taxe sur le CO₂ sur les combustibles sont prévues pour les années allant de 2008 à 2011. Cette taxe sera redistribuée à la population et aux entreprises passé un délai de deux ans. En cas d'abrogation de cette taxe, des dépenses extraordinaires en découleraient donc encore pendant deux ans. Il est toutefois concevable que l'écart temporel entre les recettes extraordinaires affectées et les dépenses y afférentes soit encore plus grand. Si les recettes extraordinaires affectées étaient créditées au compte d'amortissement, elles pourraient être utilisées pour financer des dépenses extraordinaires sans rapport avec elles. Pour éviter un tel emploi, les recettes extraordinaires affectées légalement ainsi que les dépenses extraordinaires couvertes par de telles recettes ne sont pas inscrites au compte d'amortissement.

Recettes extraordinaires n'augmentant pas la fortune

Les recettes extraordinaires doivent être créditées au compte d'amortissement même s'il n'en découle qu'une augmentation partielle de la fortune, comme cela est le cas par exemple pour une vente d'actions Swisscom appartenant au patrimoine administratif. Une partie des recettes provenant de la vente n'est autre chose qu'un simple échange d'avoirs, des portefeuilles d'actions se transformant en dépôt d'argent liquide. Cependant, les actions du patrimoine administratif étant évaluées selon la méthode de la mise en équivalence, la majeure partie de ces recettes augmente la fortune de la Confédération. Dans le cas de la participation à Swisscom, la part de la Confédération aux fonds propres de Swisscom est nettement inférieure à la valeur boursière.

A la place de la bonification intégrale proposée, une bonification nuancée des recettes extraordinaires pourrait être inscrite au compte d'amortissement. Ainsi, les recettes extraordinaires entraîneraient une bonification au compte d'amortissement qui correspondrait au volume de l'augmentation de la fortune nette de la Confédération. Dans le cas des ventes d'actions Swisscom, le bénéfice d'évaluation (différence entre la valeur vénale et la valeur de mise en équivalence) serait inscrit à l'actif du compte d'amortissement. Cette solution a cependant été rejetée. Elle aurait en effet impliqué une modification des objectifs, puisqu'elle vise à stabiliser l'endettement net et non pas brut. Les avantages et les inconvénients de l'endettement brut en tant qu'objectif ont été longuement discutés lors de l'élaboration du frein à l'endettement. Bien que d'un point de vue économique, il eût été préférable d'adopter l'endettement net comme objectif, des raisons d'ordre pratique importantes s'y sont opposées. La dette nette est calculée en soustrayant le patrimoine financier à la dette brute. La prise en compte des actifs dans l'appréciation de l'endettement soulève par ailleurs de sérieux problèmes d'évaluation et de délimitation, qui ne peuvent être résolus que de manière arbitraire

et ne vont pas dans le sens d'une règle compréhensible. Dans l'ensemble, la règle deviendrait plus compliquée et moins transparente.

Recettes extraordinaires considérables

Il ne faudrait cependant pas inscrire à l'actif du compte d'amortissement des recettes extraordinaires très élevées, qui pourraient découler par exemple de la privatisation d'entreprises de la Confédération. Des avoirs considérables sur le compte d'amortissement pourraient inciter inopportunément à faire de nouvelles dépenses extraordinaires au détriment de ces réserves sans qu'il ne soit nécessaire de les compenser à l'avenir. Une telle manœuvre irait à l'encontre du frein à l'endettement qui ne prévoit de recourir qu'exceptionnellement aux dépenses extraordinaires.

De tels cas sont en principe plutôt rares. Il serait donc peu judicieux d'établir dans la loi et à l'avance des critères et des valeurs seuil pour la prise en compte de telles recettes provenant de privatisations. Une réglementation légale visant à empêcher des bonifications «à montant considérable» compliquerait la règle complémentaire et en diminuerait la transparence. Lorsqu'un cas spécifique se présente, le Parlement peut, lors de la délibération au sujet du projet de privatisation, empêcher partiellement ou intégralement la prise en compte de recettes extraordinaires réputée exagérée.

1.5.2 Conformité constitutionnelle

La règle complémentaire proposée est en accord avec les dispositions constitutionnelles. Elle répond notamment à l'exigence d'un traitement privilégié des dépenses extraordinaires et ceci à deux points de vue: d'une part, la possibilité et l'obligation d'assainir le budget extraordinaire n'existent que si le budget ordinaire est équilibré (subordination I). D'autre part, des mesures d'allègement ne peuvent être créditées sur le compte d'amortissement que si cela ne grève pas le compte de compensation (subordination II).

Subordination I

La règle complémentaire prévoit que l'obligation de compensation du compte d'amortissement est différée aussi longtemps que le compte de compensation présente un déficit. Cela s'applique également aux économies préventives pour la compensation des déficits prévisibles du compte d'amortissement. Le budget ordinaire prime sur le budget extraordinaire: il faut d'abord combler le déficit structurel accumulé¹⁰ du budget ordinaire avant de réduire l'endettement dû aux dépenses extraordinaires. La subordination I se rapporte également au budget. Elle prévoit que des réductions ne doivent être apportées au plafond des dépenses qu'une fois que le compte de compensation est équilibré (ne présente plus de déficit).

Subordination II

La subordination II se rapporte quant à elle à la présentation des comptes. Elle garantit que les montants des amortissements sont crédités sur le compte d'amortissement sans grever le compte de compensation. Par exemple, s'il s'avère lors de la clôture des comptes que le budget ordinaire de la Confédération présente un déficit structurel ou que l'excédent structurel est inférieur au montant des amortissements prévu pour le budget extraordinaire, une inscription au crédit du

¹⁰ Le déficit et l'excédent structurels correspondent à la différence entre le plafond des dépenses autorisées selon le frein à l'endettement et les dépenses totales effectives.

compte d'amortissement ne peut avoir lieu que dans la mesure où cela ne grève pas le compte de compensation. Sans cette condition de la subordination II, nous serions en présence d'une violation du « privilège » constitutionnel des dépenses extraordinaires, car les déficits du compte d'amortissement entraîneraient un débit du compte de compensation. Si, de ce fait, le compte de compensation présentait alors un solde négatif, les déficits du budget extraordinaire seraient soumis au même mécanisme de sanction que celui qui s'applique au budget ordinaire.

La subordination du compte d'amortissement est présentée sous forme d'exemple dans le tableau 3. Selon les hypothèses, nous aurons des dépenses extraordinaires de 1,6 milliard en 2010. Au début, le compte de compensation présente encore un avoir. Il faut donc prévoir dans le budget à partir de 2012 un abaissement du plafond des dépenses autorisées pour la compensation des dépenses extraordinaires. Pendant les années 2012 et 2013, les montants des amortissements planifiés s'élèvent respectivement à 100 et à 200 millions. Avec les comptes 2012 et 2013, ces mesures d'allègement planifiées peuvent être créditées sur le compte d'amortissement, car des excédents structurels d'un montant adéquat ont été réalisés dans le budget ordinaire.

Tableau 3: Subordination (exemple)

Compte d'amortissement à la clôture des comptes													
<i>mio. Fr.</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Etat 31.12 année précédente [1]	-	-1600	-1600	-1500	-1300	-1300	-1300	-1300	-1300	-1100	-800	-500	
Recettes extra. [2]													0
Dépenses extra. [3]	1600												1600
Solde budget extra. [4]=[2]-[3]	-1600	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1600
Bonification montant d'amortissement* [5]			100	200	0	0	0	0	200	300	300	500	1600
Délai restant [6]			6	5					4	3	2	1	
Nouvel état au 31.12 [7]=[1]+[4]+[5]	-1600	-1600	-1500	-1300	-1300	-1300	-1300	-1300	-1100	-800	-500	0	
Abaissement du plafond des dépenses autorisé dans le budget [8]			100	200	300	400	0	0	200	300	300	500	
Etat compte de compensation [9]	≥ 0	≥ 0	≥ 0	≥ 0	< 0	< 0	> 0	> 0	≥ 0	≥ 0	≥ 0	≥ 0	

Dans le compte d'Etat 2012 qui sera établi au printemps 2013, le compte de compensation présente encore une valeur positive. En conséquence, il faudra prévoir dans le budget 2014 qui sera élaboré et adopté dans le courant de l'année 2013 un abaissement du plafond des dépenses autorisées pour l'amortissement du budget extraordinaire pour un montant de 300 millions. Au printemps 2015, on voit avec le compte d'Etat 2014 que le budget ordinaire de la Confédération présente un déficit structurel. La non réalisation de l'objectif grèvera le compte de compensation. Selon les hypothèses, cela conduira à un déficit sur le compte de compensation qui devra être compensé au cours des années suivantes selon les dispositions du frein à l'endettement. Les mesures d'allègement planifiées dans le budget 2014 mais non réalisées ne seront pas créditées sur le compte d'amortissement, car le compte de

compensation serait grevé de 300 millions supplémentaires (subordination II). Le budget 2015 qui a été établi sur la base du compte de compensation à fin 2013 contient encore un montant d'amortissement planifié de 400 millions. Dans le budget 2016, aucun amortissement n'est plus planifié. L'obligation de compensation du compte d'amortissement est différée jusqu'à ce que le déficit du compte de compensation soit comblé (subordination I). Au printemps 2016, on constate que le compte d'Etat 2015 boucle à nouveau sur un déficit. En conséquence, l'abaissement prévu du plafond des dépenses autorisées ne doit pas être crédité sur le compte d'amortissement. Pour le budget 2017, l'obligation de compensation du budget extraordinaire est encore différée, car le déficit perdure sur le compte de compensation. Au début de 2017, il s'avère que le compte d'Etat 2016 boucle sur un excédent structurel en raison d'une évolution favorable. Cet excédent est crédité sur le compte de compensation selon le frein à l'endettement. Dans l'exemple de compte, nous avons supposé que l'excédent suffit pour compenser entièrement le déficit du compte de compensation. Dans ce cas, l'obligation de compensation du budget extraordinaire est rétablie pour le budget 2018. Comme aucune nouvelle charge n'a été comptabilisée sur le compte d'amortissement, le délai interrompu de six ans se continue à courir. Le déficit du budget ordinaire d'un montant de 1,3 milliard doit être comblé au cours des quatre années restantes.

1.5.3 Prise en compte de la conjoncture

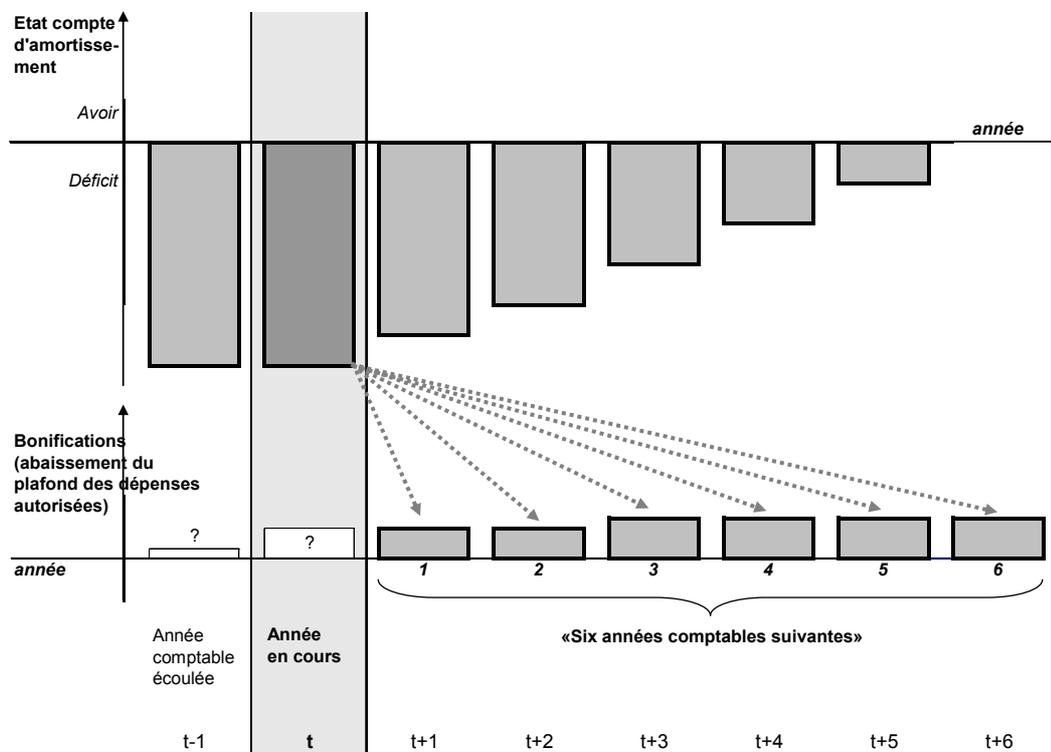
La subordination de la règle complémentaire garantit non seulement sa conformité constitutionnelle, mais contribue aussi de manière essentielle à la prise en compte de la conjoncture. Ainsi, l'expérience nous montre qu'il faut partir du principe qu'en période de conjoncture favorable l'on peut s'attendre à un solde positif du compte de compensation en raison de la sous-estimation des recettes. En revanche, les recettes sont généralement surestimées pendant les phases de ralentissement de la conjoncture, ce qui rend les déficits sur le compte de compensation plus probables.

La prise en compte de la conjoncture dans la règle complémentaire découle en outre de la durée choisie pour le délai d'amortissement. Le schéma 3 explique ce processus. Au début de l'année en cours (t), on constate lors de l'établissement du compte d'Etat de l'année écoulée (t-1) que le compte d'amortissement présente un déficit pour l'année écoulée. Le budget pour l'année en cours a cependant déjà été adopté par le Parlement. Selon la loi, le délai d'amortissement de six ans débute donc seulement l'année suivante (t+1). Au cours des six prochaines années (t+1 à t+6), le plafond des dépenses autorisées dans le budget doit être abaissé pour la compensation du compte d'amortissement. Entre l'apparition du besoin de financement extraordinaire et la première budgétisation de montants d'amortissement, nous avons donc un «délai de réalisation» de deux ans au maximum¹¹. Avec le délai d'amortissement de six ans, nous avons une durée maximale de 8 ans entre la détermination du déficit sur le compte d'amortissement et la compensation complète du budget extraordinaire. Cette période se situe dans les estimations courantes pour le cycle conjoncturel de la Suisse (7 à 10 ans). Pour le cas où l'économie se trouve en phase de ralentissement et que le compte de compensation présente encore une valeur positive, le choix d'un délai suffisamment long permet au Parlement là aussi d'appliquer la règle complémentaire en tenant

¹¹ En particulier pour les dépenses extraordinaires qui se dessinent au préalable (comme ce fut par exemple le cas pour celles de 2008), un tel délai de réalisation pourrait également être utilisé pour des amortissements, par des économies préventives.

compte de la conjoncture. D'un autre côté, les deux périodes de législature ainsi couvertes représentent encore une période qui est à la fois prévisible et limitée et génère ainsi une pression suffisante pour la prise de mesures d'assainissement.

Schéma 3: Délai d'amortissement



En cas de nouvelle charge du compte d'amortissement, le délai recommence à courir, mais avec une restriction: le déficit du compte d'amortissement doit augmenter de plus de 0,5 % du plafond des dépenses selon le frein à l'endettement (actuellement 300 millions).¹² Cette exigence garantit que le délai d'amortissement ne sera pas prolongé dans le temps par de nouvelles charges minimales du compte d'amortissement. Lors de la comptabilisation des crédits sur le compte d'amortissement – p. ex. à la suite de recettes extraordinaires –, le délai n'est pas modifié. Les crédits réduisent le besoin d'assainissement du budget extraordinaire et facilitent ainsi l'amortissement.

Un exemple pour le nouveau calcul du délai selon la règle complémentaire proposée est donné dans le tableau 4. En 2010, des dépenses extraordinaires de 1,6 milliard grèveront le compte d'amortissement. Celles-ci devront être compensées dans les budgets 2012 à 2017 par un abaissement du plafond des dépenses autorisées. En 2013, nous aurons cependant de nouvelles dépenses extraordinaires et au printemps 2014, on constate avec le compte d'Etat 2013 que le déficit du compte

¹² Cette condition est en analogie avec l'article 15 al. 2 LFC, qui exige que les dépenses extraordinaires doivent atteindre au minimum 0,5 % des dépenses totales. Ici, cette condition se rapporte à un nouveau débit du compte d'amortissement, donc à la valeur nette des dépenses extraordinaires moins les recettes extraordinaires. Il s'agit d'éviter ainsi que le délai d'amortissement ne soit réinitialisé en cas d'accroissement du déficit de p. ex. 50 millions (résultant par exemple de dépenses extraordinaires de 800 millions et de recettes extraordinaires de 750 millions).

d'amortissement s'est accru de plus de 300 millions. En conséquence, le délai d'amortissement recommence à courir. Le déficit du compte d'amortissement doit être comblé au cours des six années comptables suivantes, c'est-à-dire d'ici la fin de 2020. Les recettes extraordinaires en 2015 réduisent le solde du compte d'amortissement et à partir de 2017 les montants des amortissements annuels, mais ne modifient pas le délai.

Tableau 4: Nouveau calcul du délai (exemple)

Compte d'amortissement à la clôture des comptes

Mio Fr.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
État 31.12 année précédente [1]	-	-1600	-1600	-1500	-3000	-2700	-1800	-1400	-1050	-700	-350	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 montant d'amortissement* [5]			100	200	300	400	400	350	350	350	350		2800
Délai restant [6]			6	5	4	6	5	4	3	2	1		
Nouvel état au 31.12 [7]=[1]+[4]+[5]	-1600	-1600	-1500	-3000	-2700	-1800	-1400	-1050	-700	-350	0	0	

* Correspond à l'abaissement du plafond des dépenses autorisées dans le budget de l'année correspondante, ce qui signifie que l'on part du principe que les montants des amortissements sont effectivement économisés.

1.5.4 Flexibilité

La règle complémentaire proposée prévoit que l'assemblée fédérale décide chaque année lors de l'adoption du budget de l'étendue des abaissements du plafond pour la compensation du budget extraordinaire. Compte tenu des conditions-cadres légales – en particulier de la limitation dans le temps –, il incombe donc au Conseil fédéral et au Parlement de fixer le montant des économies annuelles et leur répartition sur les années. Lors de la détermination des montants des amortissements, le Conseil fédéral et le Parlement sont tenus de tenir compte de la conjoncture conformément à l'article 100 de la constitution fédérale. La flexibilité soutient ainsi la mise en œuvre de la règle complémentaire compatible avec la conjoncture. En outre, elle permet de tenir compte des dépenses contractuelles et légales liées. Au cours de la première ou des deux premières années, l'assemblée fédérale peut décider de réductions plus faibles, qui seront augmentées par la suite. Le délai d'amortissement fixé permet toutefois de s'assurer qu'une planification contraignante est établie pour l'apurement du montant total du déficit du compte d'amortissement.

1.6 Introduction et dispositions transitoires

Le Conseil fédéral décide de la date de l'entrée en vigueur de la règle complémentaire. Selon le calendrier actuellement en vigueur, l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2010. A partir de la date de l'entrée en vigueur, un compte d'amortissement sera tenu. Dans le courant de l'année 2010, les recettes extraordinaires seraient créditées sur ce compte et les dépenses extraordinaires débitées. Au printemps 2011, le compte d'amortissement sera présenté pour la première fois avec le compte d'Etat 2010.

Si le Conseil fédéral décidait de faire entrer en vigueur la règle complémentaire en cours d'année, p. ex. au 1^{er} juin 2009, il serait également possible de tenir compte

des dépenses et des recettes extraordinaires à partir du début de 2009. Cette application «rétroactive» de la règle complémentaire est justifiée d'un point de vue juridique par le principe de l'annualité du compte d'Etat.

Même sans règle contraignante, le Conseil fédéral a décidé dans sa stratégie d'assainissement et sa planification financière de compenser les déficits du budget extraordinaire sur plusieurs années par des excédents dans le budget ordinaire.¹³ Selon les dispositions actuelles du frein à l'endettement, ces excédents structurels seront crédités sur le compte de compensation. En revanche, les dépenses extraordinaires ne seront pas débitées du compte de compensation.

Au moment de l'introduction de la règle complémentaire, les excédents structurels dégagés jusqu'alors pour le financement du budget extraordinaire devraient être radiés sur le compte de compensation. S'ils étaient conservés comme avoirs sur le compte de compensation, ils pourraient compenser les débits du compte de compensation et provoquer un accroissement durable de l'endettement brut.

Concrètement, il s'agit de déterminer dans quelle mesure l'avoir du compte de compensation doit être radié. Pour répondre à cette question, on déterminera quels excédents structurels la règle complémentaire aurait requis pendant les années 2003 à 2009. En correspondance avec la règle complémentaire, on prend le budget extraordinaire comme valeur cible, sans tenir compte des recettes affectées et des dépenses extraordinaires qui en résultent. La période déterminante commence avec l'introduction du frein à l'endettement en 2003 et se termine avec l'introduction planifiée de la règle complémentaire fin 2009.

Le tableau 5 représente l'évolution du budget extraordinaire (sans les recettes et les dépenses extraordinaires affectées) pendant la période 2003 à 2009. Dans l'ensemble, des recettes extraordinaires de 5,3 milliards sont générées pendant cette période. Celles-ci ont été mises en balance avec des dépenses extraordinaires de 6,4 milliards. Il en résulte pendant la période considérée un déficit cumulé du budget extraordinaire de 1,1 milliard.

En cas d'entrée en vigueur de la règle complémentaire le 1^{er} janvier 2010, il faudra selon l'état actuel des connaissances réduire l'avoir du compte de compensation de 1,1 milliard. Pendant la période de 2003 à 2009, le déficit du budget extraordinaire serait donc couvert par des excédents structurels du budget ordinaire.

¹³ Voir Rapport sur le plan financier 2008-2010 du 23 août 2006 et Rapport sur le plan financier 2009-2011 de la législature du 23 janvier 2008.

Tableau 5: Détermination des excédents structurels nécessaires pour le financement du budget extraordinaires pendant la période 2003–2009

Budget extraordinaire 2003-2009

<i>mio. Fr.</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*	Σ
Recettes extra.** [1]			1350	3203	754			5307
Dépenses extra.*** [2]		1121				5247		6368
Solde budget extra. [3]=[1]-[2]	0	-1121	1350	3203	754	-5247	0	-1061
Solde cumulé du budget extraordinaire [4]	0	-1121	229	3432	4186	-1061	-1061	

* Valeur budgétaire

** sans les recettes extraordinaires affectées: part de la Confédération au produit des ventes d'or de la Banque nationale (2005, 7038 mio); taxe sur le CO₂ sur les combustibles, phase d'introduction (2008: 230 mio, 2009: 450 mio)

*** sans les dépenses extraordinaires financées par des recettes affectées: transfert de la part de la Confédération au produit des ventes d'or de la BNS (2007, 7038 mio)

Dans le calcul ci-dessus, il reste encore quelques incertitudes. Pour les années 2008 et 2009, des valeurs planifiées ont été définies pour les recettes et les dépenses extraordinaires. Le montant à radier de 1,1 milliard doit donc être considéré comme provisoire. Ce montant sera actualisé pour les séances des commissions consultatives.

1.7 Calculs de simulation

Ce chapitre explique comment la règle complémentaire proposée aurait été appliquée depuis l'introduction du frein à l'endettement. Le tableau 6 illustre cette application par un exemple. Jusqu'en 2007, les faits extraordinaires correspondent à ceux des comptes dont ils sont repris, tandis que pour 2008 on utilise les données du budget. En ce qui concerne les débits pendant les années 2010 et 2013, il s'agit de dépenses extraordinaires supplémentaires (CP CFF¹⁴ et dégrèvement de l'impôt préalable¹⁵). Ces derniers débits sont liés à une incertitude marquée, en ce qui concerne aussi bien leur moment que leur montant. Il n'est pas possible d'exclure des recettes extraordinaires futures. Dans le présent exemple, on présuppose en 2015 des recettes extraordinaires pour un montant de 500 millions.

¹⁴ La Caisse de pensions des CFF présente un découvert depuis plusieurs années. Alors que l'assainissement pour les assurés actifs a été effectué au moyen de fonds des CFF, le Conseil fédéral a décidé d'étudier en détail quatre variantes pour le concept d'assainissement pour la partie qui concerne les rentiers AVS et AI: trois de ces variantes prévoient une recapitalisation des CFF par la Confédération. Selon la variante, nous risquons d'avoir des besoins financiers extraordinaires pouvant atteindre 1,6 milliard.

¹⁵ Dans le cadre de la réforme de la TVA conçue pour ne pas avoir d'incidences sur le budget, le premier assujettissement de branches qui étaient auparavant exclues de l'impôt autoriserait ces dernières à faire valoir une déduction ultérieure de l'impôt préalable – soit au «dégrèvement de l'impôt préalable». Celui-ci pourrait se chiffrer à un montant unique de 1,7 milliard au maximum.

Tableau 6: Evolution du budget extraordinaire depuis 2003 (simulation)

Compte d'amortissement à la clôture des comptes

<i>mio. Fr.</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σ 03-19
Etat 31.12 année précédente [1]	0	0	-1121	229	3582	4336	-911	-911	-2411	-2211	-1811	-3111	-2711	-1761	-1311	-981	-651	-321	
Recettes extra.** [2]			1350	3203	754								500						5807
Dépenses extra. [3]		1121				5247		1600			1700								9668
Solde budget extra. [4]=[2]-[3]	0	-1121	1350	3203	754	-5247	0	-1600	0	0	-1700	0	500	0	0	0	0	0	-3861
Bonification montant d'amortissement* [5]				150				100	200	400	400	400	450	450	330	330	330	321	3861
Délai restant [6]				6				6	5	4	6	5	6	5	4	3	2	1	
Nouvel état au 31.12 [7]=[1]+[4]+[5]	0	-1121	229	3582	4336	-911	-911	-2411	-2211	-1811	-3111	-2711	-1761	-1311	-981	-651	-321	0	

* Correspond à l'abaissement du plafond des dépenses autorisées dans le budget de l'année correspondante, ce qui signifie que l'on part du principe que les montants des amortissements sont effectivement économisés. Dans l'exemple, l'hypothèse est qu'aucun amortissement préventif n'est opéré.

** Valeurs planifiées pour 2008, compte non tenu des recettes et des dépenses affectées. Hypothèses après 2008: valeurs maximales pour la CP CFF, dégrèvement de l'impôt préalable. Recettes de la vente d'actions Swisscom.

En 2004, des dépenses extraordinaires d'un montant de 1,1 milliard ont été enregistrées pour la première fois. Celles-ci conduisent à un débit correspondant et à un déficit sur le compte d'amortissement. Avec le compte 2004, des amortissements deviennent donc nécessaires. Le délai de six ans commence à courir avec le budget 2006. Dans le budget 2006, on prévoit un montant d'amortissement initial de 150 millions. En 2005, la vente d'actions Swisscom génère des recettes extraordinaires de 1,4 milliard. Le crédit correspondant sur le compte d'amortissement élimine le déficit et au lieu de celui-ci on enregistre un avoir de 229 millions. Il n'est donc pas nécessaire d'opérer d'autres amortissements. Les années 2006 et 2007 apportent, outre les économies planifiées en 2006, d'autres crédits de l'ordre de quelques milliards provenant de la vente d'actions Swisscom. En 2008, des dépenses extraordinaires de 5,2 milliards sont à nouveau opérées; le compte d'amortissement est débité en conséquence. Après l'avoir initial sur le compte d'amortissement, on observe alors un déficit de 0,9 milliard (2008). A partir du budget 2010, ce déficit conduit à des mesures d'amortissement. Le délai de six ans commence également en 2010. Dans le présent exemple, les montants des amortissements augmentent de 100 millions dans le budget 2010 et à 200 millions dans le budget 2011. Les débits suivants en 2010 et 2013 conduisent chaque fois à un accroissement du déficit. Le délai d'amortissement de six ans recommence à courir à chaque débit et ce avec un retard de deux ans, jusqu'au budget suivant (2012 et 2015). Dans le budget 2012, 400 millions sont amortis et 450 millions dans le budget 2015. Jusqu'en 2020, le déficit cumulé du budget extraordinaire est entièrement comblé. Au total, les dépenses extraordinaires de 9,7 milliards sont compensées pour 3,9 milliards par des montants d'amortissement et pour 5,8 milliards par des recettes extraordinaires.

1.8 Droit comparé et rapports avec le droit européen

Comme le frein à l'endettement, la règle complémentaire est un mécanisme doté d'une assise juridique, destiné à gérer les finances et à contenir l'évolution de la dette. Les règles institutionnelles de la politique budgétaires – ou règles budgétaires – sont largement répandues au niveau international¹⁶ et dans les cantons¹⁷. Une comparaison n'est toutefois possible que dans une mesure restreinte, car les règles fiscales sont conçues en fonction des spécificités du système politique, des normes juridiques et de la situation financière d'un Etat. Toutes les règles ont cependant en commun le fait

¹⁶ OCDE (2002): Economic Outlook, Nr. 72, Chapter IV Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules, 132-134.

¹⁷ Schaltegger, Christoph A. et Frey, René L. (2004): Les restrictions fiscales et budgétaires, un moyen de stabiliser les finances publiques, La Vie économique 2/04, 16-19.

qu'elles visent une politique budgétaire durable, fiable et crédible en fixant des limites à la marge de manœuvre des décideurs.¹⁸

La politique budgétaire de la Suisse est régie par le droit national et non pas limitée par le droit international ou européen. Une présentation du «Pacte de stabilité et de croissance» de l'Union européenne est néanmoins utile ; elle fait l'objet du chapitre suivant. Une comparaison directe avec la règle complémentaire n'est toutefois pas possible, car le Pacte de stabilité et de croissance se rapporte à l'ensemble des collectivités publiques et ne connaît pas de budget extraordinaire. La «barrière à l'endettement» proposée en Allemagne par le «Sachverständigenrat» (Conseil d'experts pour l'appréciation de l'évolution économique générale) permet en revanche une comparaison pertinente dans le chapitre suivant.

Pacte de stabilité et de croissance (PSC)

Les bases juridiques de la règle fiscale de l'Union européenne sont contenues dans l'article 104 du traité CE en relation avec le protocole n° 5 (traité de Maastricht de 1992). Les Etats membres y sont tenus d'éviter les déficits publics excessifs. La Commission vérifie le respect de la discipline budgétaire sur la base de deux critères qui sont définis comme des plafonds: le taux de déficit (déficit budgétaire en % du PIB) ne doit pas dépasser 3 % et le taux d'endettement (dette de l'Etat en % du PIB) ne doit pas être supérieur à 60 %. A l'origine, il s'agissait de critères de convergence pour la participation à l'Union monétaire européenne. Avec le PSC de 1997, ils ont été repris dans le droit permanent et précisés.¹⁹ Selon le PSC, les Etats membres sont également tenus, en situation conjoncturelle normale, de respecter l'objectif à moyen terme d'un budget quasiment équilibré ou d'un excédent budgétaire. Le dépassement de la limite de déficit n'est autorisé que dans des cas exceptionnels. En font partie les événements extraordinaires tels que les catastrophes naturelles ainsi qu'une grave récession économique qui est définie par un recul du produit intérieur brut d'au moins 2 % en un an. La réforme du PSC en 2005²⁰ a assoupli l'application des circonstances exceptionnelles et élargi le catalogue des exceptions. La réforme a en outre apporté une focalisation accrue sur l'objectif de la viabilité des finances publiques.

Barrière à l'endettement («Schuldenschranke»)

La barrière à l'endettement est un élément essentiel de l'expertise pour la limitation de la dette de l'Etat en Allemagne présentée par le

¹⁸ Kopits, George (2001): Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament, IMF Working Paper 01/145, 3-4.

¹⁹ Règlements CE 1466/97 et 1467/97

²⁰ Règlements CE 1055/05 et 1056/05

Sachverständigenrat.²¹ La barrière à l'endettement s'inspire du frein à l'endettement suisse. Ainsi, la barrière à l'endettement prévoit comme le frein à l'endettement que les dépenses doivent en principe être financées par des recettes et non pas par des crédits. Le plafond des dépenses est également calculé comme produit des recettes et d'un facteur conjoncturel qui représente le rapport entre le potentiel de production et le produit intérieur brut. Il existe cependant des différences par rapport au frein à l'endettement dans les réglementations dérogatoires et dans le compte de compensation.

Par rapport au frein à l'endettement, les exceptions sont formulées de manière plus restrictive par la «barrière à l'endettement». Il s'agit entre autres de définir avec précision ce que l'on entend par récession extraordinaire. Par ailleurs, la réglementation dérogatoire ne doit être invoquée qu'en cas de catastrophes naturelles et d'événements graves uniques (p. ex. la réunification). Dans le cadre du frein à l'endettement, des dépenses extraordinaires peuvent néanmoins être demandés pour des adaptations du modèle comptable ainsi que pour des concentrations de paiements liées au système comptable (art. 15 LFC). Dans la barrière à l'endettement, les prescriptions assurent la flexibilité nécessaire de la politique budgétaire pour la fixation du plafond des dépenses: Sur la base d'«interventions discrétionnaires» planifiées, des relèvements temporaires du plafond des dépenses sont autorisés dans certaines circonstances. Il s'agit ainsi de faciliter le financement de «réformes fondamentales» (p. ex. réformes fiscales). Contrairement au frein à l'endettement, le compte de compensation est néanmoins débité, d'où les déficits qui en résultent doivent être compensés ultérieurement par des excédents structurels. Comme avec le frein à l'endettement, un déficit sur le compte de compensation doit être comblé au cours des années suivantes. Si le déficit dépasse un plafond fixé, une prescription de réduction renforcée entre en vigueur en guise de sanction. Avec le frein à l'endettement, ce plafond est généralement fixé plus bas qu'avec la barrière à l'endettement²² D'un autre côté, la menace de sanction prévue par la barrière à l'endettement serait 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), cette élimination doit être réalisée au cours des deux années comptables suivantes selon la barrière à l'endettement. En cas de dépassement répété du plafond, il faut impérativement percevoir un

²¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

²² Pour la barrière à l'endettement, un plafond de 1 % du produit intérieur brut (moyenne des 5 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 ce qui concerne l'année 2006, la limite pour les déficits sur le compte de compensation du frein à l'endettement est de 3,1 milliards. Selon le critère de la barrière à l'endettement, elle serait de 4,5 milliards.

supplément d'impôt sur le revenu afin de garantir le rétablissement du compte de compensation.

Les explications ci-dessus montrent qu'une règle fiscale 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). Avec la règle complémentaire proposée, cet équilibre est établi, par le fait que le budget extraordinaire, se voit assujéti à une réglementation qui prévoit que les déficits doivent être compensés, tout en restant privilégié 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.

2 **Commentaire**

L'application légale de la règle complémentaire passe par une révision de la loi sur les finances de la Confédération, 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 adaptation. La règle complémentaire permet de réduire le plafond des dépenses totales pour compenser le budget extraordinaire. La rectification du plafond des dépenses autorisées dans le cadre du compte d'Etat devrait par conséquent inclure ces réductions. C'est pourquoi le législateur renonce à la spécification concrète «selon l'article 13 ou 15» et choisit pour des raisons de simplification la formulation «plafond des dépenses totales».

Art. 17a (nouveau) Compte d'amortissement

Cette disposition définit la valeur cible de la règle complémentaire. Les chiffres 1.3.1 et 1.5.1 contiennent des explications détaillées sur ce sujet.

L'alinéa 1 spécifie les transactions qui sont comptabilisées sur le compte d'amortissement géré en dehors du compte d'Etat. Les recettes extraordinaires sont portées au crédit du compte d'amortissement et les dépenses extraordinaires sont portées au débit de ce compte.

L'alinéa 2 présente les dérogations à l'alinéa 1. Les recettes extraordinaires affectées et les dépenses extraordinaires qui en découlent ne sont pas portées au crédit du compte d'amortissement.

²³ International Monetary Fund (2007), Switzerland, Staff Report for the 2007 Article IV Consultation.

²⁴ Organization for Economic Development (2007): OECD Economic Surveys: Switzerland.

Même si cela n'est pas mentionné comme dérogation dans le texte de loi, les recettes extraordinaires importantes (p. ex. recettes provenant de la privatisation d'entreprises de la Confédération) ne doivent pas être portées au crédit du compte d'amortissement. Dans de tels cas particuliers, le Conseil fédéral prévoit que l'inscription des recettes extraordinaires au crédit du compte d'amortissement est empêchée au moyen de la législation spécifique dont est issue la transaction.

Art. 17b (nouveau) Déficits du compte d'amortissement

L'alinéa 1 stipule qu'un déficit du compte d'amortissement de l'exercice précédent doit être compensé au cours des six années comptables suivantes 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. Une présentation détaillée de la réglementation de réduction se trouve aux chiffres 1.5.1 et 1.5.3.

L'alinéa 2 se rapporte au cas d'un nouveau débit du compte d'amortissement. Le délai de six ans recommence à courir si le déficit du compte d'amortissement augmente à raison 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 retardée en cas de détériorations peu importantes. Des explications supplémentaires à ce sujet se trouvent au chiffre 1.5.3.

L'alinéa 3 garantit que les dépenses extraordinaires sont privilégiées conformément à la constitution. L'obligation de compenser le compte d'amortissement est différée aussi longtemps que le compte de compensation présente un déficit. Les chiffres 1.3.2 et 1.5.2 contiennent des explications sur la conformité constitutionnelle.

Enfin, *l'alinéa 4* prévoit que l'assemblée fédérale fixe chaque année le montant des réductions lors de l'adoption du budget. Cette disposition garantit que les mesures d'assainissement peuvent, le cas échéant, être appliquées de manière à respecter les exigences de la politique budgétaire et de la conjoncture. La nécessité et l'importance de la fixation souple des montants des amortissements sont présentées aux chiffres 1.3.4 et 1.5.4.

Art. 17c (nouveau) Economies préventives

Cet article ouvre la possibilité d'une politique budgétaire prospective. Selon l'alinéa 1, l'assemblée fédérale peut décider d'abaisser le plafond des dépenses totales selon le frein à l'endettement pour compenser des déficits

prévisibles du compte d'amortissement. En d'autres termes, en cas de déficits attendus sur le compte d'amortissement, des économies préventives peuvent – il ne s'agit pas d'une obligation – être réalisées. Selon l'alinéa 2, cela n'est autorisé que si le compte de compensation est au moins équilibré. Cette disposition est comparable à l'article 17*b*, alinéa 4. Elle exige que le budget ordinaire soit équilibré avant que l'on puisse commencer à compenser les déficits attendus du budget extraordinaire.

Art. 17d (nouveau) Inscriptions au crédit du compte d'amortissement

Cette disposition découle également de la primauté du budget ordinaire. Les réductions des dépenses totales maximales autorisées décidées dans le budget ne peuvent être créditées sur le compte d'amortissement que si le compte de compensation n'est pas grevé par cette opération. Dans le compte, les montants des amortissements budgétisés ne sont portés au crédit du compte d'amortissement que s'ils sont couverts par des excédents structurels dans le budget ordinaire. Cet état de fait est traité au chiffre 1.5.2 sous la notion de «Subordination II».

Art. 18, al. 1 Phrase introductive

Avec l'extension de la phrase introductive de l'article 18, alinéa 1, on définit que les réductions pour la compensation des déficits sur le compte d'amortissement doivent être appliquées par analogie à celles du compte de compensation.

Art. 66 Disposition transitoire relative à la modification du...

L'alinéa 1 se rapporte à un état de fait avant l'entrée en vigueur de la règle complémentaire. Avec l'entrée en vigueur de la règle complémentaire, l'avoir du compte de compensation est réduit d'un montant de 1,1 milliard d'un point de vue actuel. Le Conseil fédéral a jusqu'alors procédé volontairement à une compensation des déficits du budget extraordinaire par des excédents structurels dans le budget ordinaire. Selon le système actuel, les excédents structurels sont portés au crédit du compte de compensation. Ceux-ci doivent être supprimés afin de ne pas pouvoir servir à compenser des débits du compte de compensation, ce qui conduirait à un accroissement de la dette.

L'alinéa 2 fixe le début de la gestion du compte d'amortissement. Les recettes et les dépenses extraordinaires de l'année comptable en cours lors de l'entrée en vigueur de la règle complémentaire seront comptabilisées sur le compte d'amortissement. Si la règle complémentaire est mise en vigueur en cours d'année, les transactions extraordinaires seront comptabilisées sur le compte d'amortissement à partir du début de l'année.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet a intentionnellement des conséquences directes sur l'évolution des finances fédérales. La règle complémentaire prévoit que les dépenses extraordinaires exclues par le 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. La dette de la Confédération ne peut s'accroître à long terme qu'en raison de prêts de trésorerie accordés (p. ex. pour l'assurance-chômage) en dehors du compte financier ou d'opérations de bilan (p. 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. Effet positif, la règle complémentaire apporte une prévisibilité accrue au budget de la Confédération. Les autres budgets publics en profiteront également. D'un autre côté, la règle complémentaire débouche sur une politique budgétaire plus restrictive de la Confédération. Un déficit dans le budget extraordinaire devrait être compensé par des excédents structurels dans le budget ordinaire. La règle complémentaire n'indique par 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 permet de conserver une marge de manœuvre suffisante dans la politique budgétaire et de prendre des mesures de correction précoces.

3.3 Conséquences économiques

La constitution fédérale prévoit que la Confédération doit prendre des mesures pour une évolution conjoncturelle équilibrée (art. 100). Le frein à l'endettement est conçu de manière à déboucher sur 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 compte de la conjoncture est garantie par la subordination et la flexibilité de la réglementation.²⁵ La subordination veille à ce que les déficits sur le compte d'amortissement ne puissent pas être comblés aussi longtemps que le compte de compensation présente un solde négatif. Ce cas est susceptible de se

²⁵ Voir chiffre 1.5.3.

produire notamment dans une phase de ralentissement conjoncturel où l'expérience montre que les recettes sont surestimées. Si le compte de compensation n'est pas encore négatif au début d'une phase de ralentissement de la conjoncture, la flexibilité de la règle complémentaire permet d'adapter le niveau des montants des amortissements à la situation conjoncturelle dans le cadre du délai d'amortissement donné. Des mesures actives de politique conjoncturelle ne sont pas non plus exclues. Les dépenses extraordinaires en rapport devraient toutefois être compensées à moyen terme.

Si la règle complémentaire bloquait les investissements des pouvoirs publics, cela pourrait avoir des effets négatifs sur la croissance économique. La règle complémentaire est neutre en ce qui concerne les priorités de la politique budgétaire. Comme le frein à l'endettement, elle ne délimite que le cadre de la politique budgétaire. Dans le cadre du plafond des dépenses, elle laisse au Parlement la liberté de favoriser si nécessaire les investissements au détriment des dépenses de consommation. Les principaux programmes d'investissement de la Confédération tels que le financement de l'infrastructure des chemins de fer et du trafic d'agglomération sont en outre externalisés dans des fonds de la Confédération. Leurs dépenses ne sont soumises qu'indirectement aux restrictions du frein à l'endettement et de la règle complémentaire proposée.

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. Avec le frein à l'endettement, la règle complémentaire contribue à une évolution supportable de la dette.

3.4 Autres conséquences

La règle complémentaire limite volontairement la marge de manœuvre du Conseil fédéral et du Parlement en matière de politique budgétaire. Avec le frein à l'endettement, elle définit un cadre qu'il s'agit de respecter. Dans le cas où le budget extraordinaire présente un déficit, le plafond des dépenses du budget ordinaire est abaissé. Il en découlerait une nécessité accrue de fixer des priorités dans le cadre de la politique budgétaire. La souveraineté financière de l'assemblée fédérale prévue à l'article 167 de la constitution fédérale ne s'en trouve pas réduite.

4 Liens avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message sur le programme de la législature 2007–2011. Il constitue une mesure pour préserver la capacité d'action de l'Etat dans le cadre de la ligne directrice visant à renforcer la place économique suisse.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde en premier lieu sur les articles 126 et 173 alinéa 2 de la constitution fédérale (Cst.). L'article 126 règle le frein à l'endettement au niveau constitutionnel et fonde en partie la compétence de légifération en la matière. L'article 126 alinéa 3 Cst. autorise en cas de besoins financiers exceptionnels le relèvement du plafond des dépenses cité à l'alinéa 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 constitution²⁶. Habituellement, l'article 173, alinéa 2 Cst. est cité comme base légale des lois fédérales lorsque l'organisation d'institutions ou de procédures étatiques est réglée (compétence inhérente à la Confédération). Les deux dispositions constitutionnelles sont déjà présentées dans le préambule de la LFC en vigueur.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Selon l'article 22 alinéa 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'article 126, alinéa 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 à des subventions ni des crédits d'engagement ni des plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein des dépenses selon l'article 159, alinéa 3, lettre b Cst.

5.4 Délégation de compétences législatives

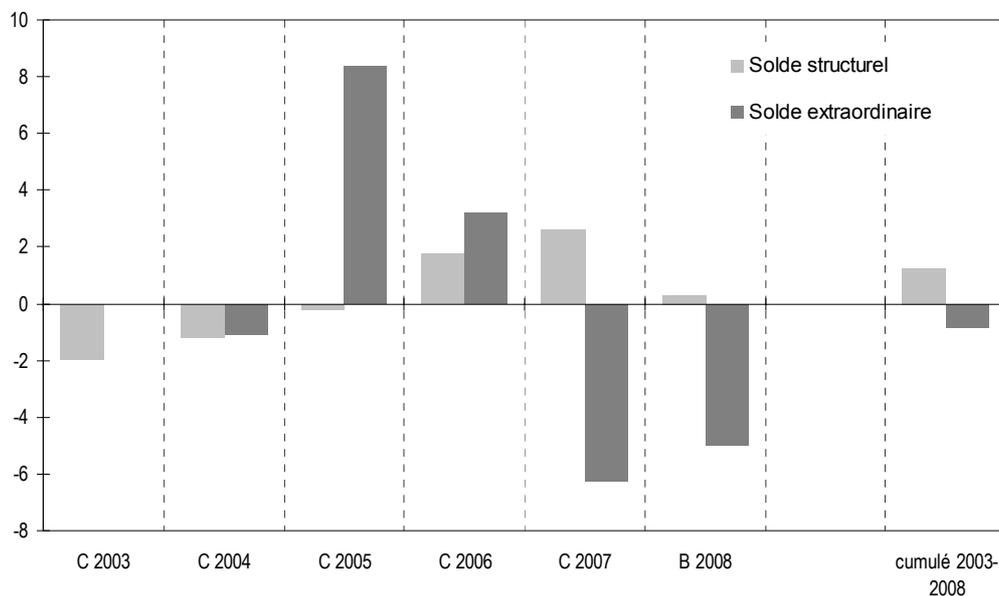
La présente révision partielle de la LFC ne comprend pas d'habilitation à édicter des ordonnances d'exécution.

²⁶ Voir chiffre 1.5.2.

Appendice 1: Bilan du frein à l'endettement

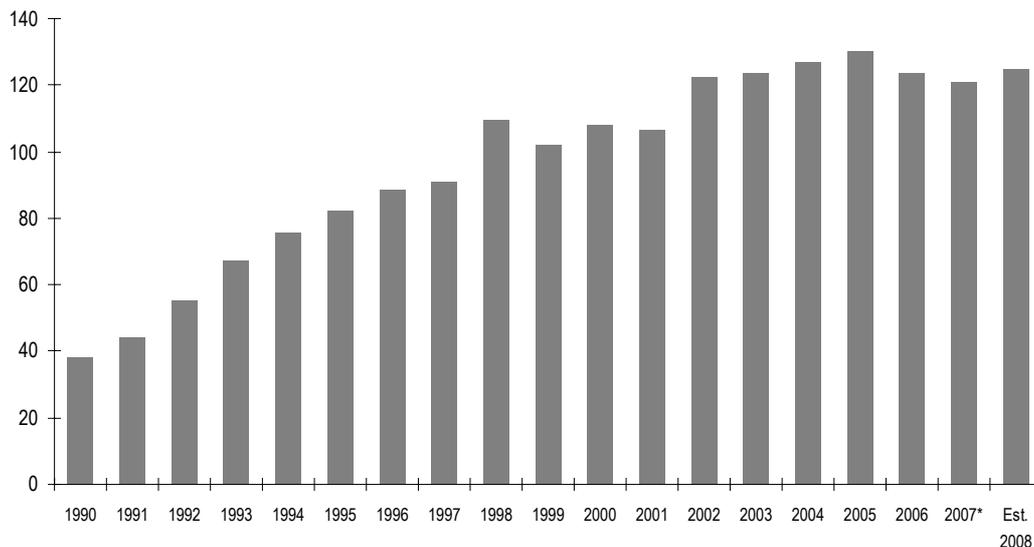
La politique budgétaire des années 90 était caractérisée par des déficits chroniques élevés, un doublement de la dette et l'incapacité d'économiser pendant les périodes favorables en vue des périodes défavorables. En acceptant le frein à l'endettement, le peuple et les cantons se sont prononcés le 2 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 étaient non pas équilibrées, mais présentaient un déficit de financement 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 PAB 03 et PAB 04, le niveau des dépenses a néanmoins pu être réduit de cinq milliards. L'objectif d'un solde structurel équilibré a donc été atteint en 2006 déjà, 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. Il convient de continuer de garantir, par des excédents structurels, que les dépenses extraordinaires, qui ne sont pas soumises au frein à l'endettement, ne génèrent pas un accroissement de la dette. Du côté des dépenses, la mise en œuvre de l'examen des tâches vise à limiter durablement le taux de croissance de la dette.

**Schéma 4: Solde structurel et budget extraordinaire 2003–2008
(en mia)**



Le schéma 4 présente les soldes structurels ainsi que 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 comme «stratégie de réduction du déficit» en dérogation à la règle du frein à l'endettement, n'ont 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 de 2003 à 2008, les déficits structurels des premières années seront 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 de 2003 à 2008. Les résultats du compte de financement depuis l'introduction du frein à l'endettement jusqu'ici entraînent donc d'un point de vue actuel une stabilisation de la dette nominale de la Confédération (cf. schéma 5).

Schéma 5: Evolution de la dette brute 2003–2008 (en mia)



* A partir de l'exercice 2007, la dette est présentée selon les principes du nouveau modèle comptable: la notion de dette a été adaptée aux normes internationales ainsi qu'à la définition utilisée dans le modèle comptable cantonal. Il en est résulté une augmentation unique de 1,6 milliard de francs du niveau de la dette en raison de la nouvelle définition.

Le bilan du frein à l'endettement depuis son introduction est positif. Il a incité les milieux politiques en 2003 à prendre en main l'assainissement immédiat 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 du budget de la Confédération. La focalisation claire de la politique budgétaire sur l'objectif de la stabilisation de la dette a permis de compenser également le budget extraordinaire par des excédents structurels.

Appendice 2: Exemples chiffrés pour les variantes rejetées

Les exemples chiffrés suivants servent à illustrer les variantes des solutions étudiées mais rejetées²⁷.

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													
<i>mio. Fr.</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Etat 31.12 année précédente [1]	-	-511	1718	1818	118	118	618	618	618	618	618	618	
Ecart au plafond des dépenses* [2]	1089	2229	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3318
Recettes extra. [3]						500							500
Dépenses extra. [4]	1600			1700									3300
Solde budget extra. [5]=[3]-[4]	-1600	0	0	-1700	0	500	0	0	0	0	0	0	-2800
Total variation compte de compensation [6]=[2]+[5]	-511	2229	0	-1700	0	500	0	0	0	0	0	0	518
6% des dépenses [7]	3702	3813	3927	4045	4166	4291	4420	4552	4689	4830	4975	5124	
A éliminer dans les 3 ans [8]=[1]-[7]	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Bonification montant d'amortissement** [8]			100										100
Nouvel état au 31.12 [9]=[1]+[5]+[8]	-511	1718	1818	118	118	618	618	618	618	618	618	618	

* Estimation selon PFL 2009–2011, aucune donnée n'est disponible pour 2012 ss.

** Correspond à l'abaissement du plafond des dépenses autorisées dans le budget de l'année correspondante, ce qui signifie que l'on part du principe que les montants des amortissements sont effectivement économisés.

Le tableau A2.1 montre la règle d'amortissement décrite au chiffre 1.4.1. On pose comme point de départ un débit porté au compte de compensation du frein à l'endettement par des dépenses extraordinaires en 2010. Cette charge entraîne un déficit du compte de compensation en 2010. Celui-ci se situe toutefois nettement au-dessous de la limite de 6%. Une compensation doit avoir lieu impérativement sur trois ans uniquement pour les déficits qui dépassent cette limite. La compensation du déficit de 2010 peut donc être planifiée de manière souple sur une longue période. En 2012, on part de l'hypothèse qu'une réduction de 100 millions est prévue au budget. On enregistre par ailleurs des excédents du compte de financement en 2010 et 2011. Ces excédents débouchent sur des inscriptions au crédit du compte de compensation (ligne «Ecart par rapport au plafond des dépenses»). Ces inscriptions au crédit entraînent la suppression du déficit dès l'année

²⁷ Voir ch. 1.4 et tableau 4

suivante (en 2012) au moment de la présentation des comptes 2011. D'autres mesures de compensation pour le déficit du compte d'amortissement deviennent caduques. Une nouvelle charge en raison de dépenses extraordinaires en 2013 réduit l'excédent sur le compte de compensation à 118 millions. Des amortissements ne sont pas nécessaires. En 2015, l'avoir du compte de compensation est augmenté de 500 millions. Les excédents sur le compte de compensation ne permettent pas une augmentation ultérieure des dépenses, mais restent comme «réserve» pour d'éventuelles charges futures non planifiées.

Dans le présent cas de figure, les excédents du budget ordinaire qui sont portés au crédit du compte de compensation empêchent presque totalement la survenance d'une obligation d'amortissement pour les déficits du budget extraordinaire. Les dépenses extraordinaires ne sont donc pas du tout amorties. En revanche, si le compte de compensation était préalablement déficitaire, une charge supplémentaire par des dépenses extraordinaires accroîtrait fortement les montants des amortissements nécessaires. Le délai de trois ans prévu avant tout comme un mécanisme de sanction pour les erreurs d'estimation en cas de dépassement du plafond de 6 % s'appliquerait également à l'amortissement du budget extraordinaire, ce qui ne serait pas conforme à la constitution.

A2.2 Amortissement individuel

Tableau A2.2: Amortissement individuel (exemple)

Compte d'amortissement à la clôture des comptes													
<i>mio. Fr.</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Etat 31.12 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	0	-2800
<i>Amortissements:</i>													
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 montant d'amortissement* [9]			267	267	267	550	550	350	183	183	183	0	2801
Nouvel état 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 correspondante, ce qui signifie que l'on part du principe que les montants des amortissements sont effectivement économisés.

L'exemple chiffré montre comment diverses charges sont amorties séparément (voir chiffre 1.4.2.). 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 compte d'Etat 2010. La compensation du

déficit commencerait impérativement dans le budget 2012. En partant de l'hypothèse d'un délai d'amortissement de six ans et d'une répartition linéaire des montants des amortissements (267 mio 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 (2015–2017), 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 mio) que sur celles de 2013 (-400 mio). 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 tendance à fluctuer plus fortement qu'avec la règle complémentaire proposée. En outre, la présentation des montants des amortissements est plus complexe.

A2.3 Amortissement dégressif

Tableau A2.3: Amortissement dégressif (exemple)

Compte d'amortissement à la clôture des comptes													
<i>mio. Fr.</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Etat 31.12 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	500	0	0	0	0	0	0	-2800
Bonification montant d'amortissement* [5]			320	256	205	504	403	222	178	142	114	91	2436
Nouvel état 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 correspondante, ce qui signifie que l'on part du principe que les montants des amortissements sont effectivement économisés.

Dans cet exemple, on amortit chaque fois 20 % du déficit du compte d'amortissement dans le budget suivant (voir chiffre 1.4.3.). 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 des amortissements subissent une brusque hausse à chaque charge extraordinaire; le compte d'amortissement n'atteint jamais la valeur

zéro et la compensation intégrale devrait être réalisée par un renforcement volontaire des mesures d'amortissement. La règle complémentaire proposée permet quant à elle une hausse plus régulière des montants des amortissements. Le délai empêche en outre un report de la compensation intégrale du budget extraordinaire.

A2.4 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													
Mio Fr.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Etat 31.12 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 montant d'amortissement* [5]			470	489	504	519	534	285					2800
Ausgabenplafond [6]	57223	59693	62643	65195	67151	69165	71240	73377	75579	77846	80181	82587	
Nouvel état 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 correspondante, ce qui signifie que l'on part du principe que les montants des amortissements sont effectivement économisés.

Dans cette variante, les montants des amortissements sont calculés comme pourcentage du plafond des dépenses (voir chiffre 1.4.4.). 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 du compte d'amortissement en 2013 n'entraîne aucun accroissement des montants des amortissements. En raison du déficit accru 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 déficit restant.

Les montants des amortissements subissent une brusque hausse lors de la première charge. En revanche, la deuxième a des conséquences à peine perceptibles sur la politique budgétaire. Cette variante présente deux inconvénients, à savoir le manque de souplesse au début de l'obligation d'amortissement (un montant minimum doit être amorti) ainsi que les faibles incitations à réduire les dépenses extraordinaires, car si la somme des amortissements est en relation directe avec le déficit du budget extraordinaire, les montants des amortissements annuels ne le sont pas.

(Projet)

Loi sur les finances de la Confédération

(Loi sur les finances, LFC)

Modification du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du ...¹,

arrête:

I

La loi sur les finances du 7 octobre 2005² est modifiée comme suit:

Art. 16, al. 1

¹ Après l'adoption du compte d'Etat, le plafond des dépenses totales de l'année précédente est rectifié en fonction des recettes ordinaires effectives.

Art. 17a (nouveau) Compte d'amortissement

¹ Les recettes ou les dépenses extraordinaires figurant au compte d'Etat sont inscrites à titre de bonification ou de charge dans un compte d'amortissement tenu hors du compte d'Etat.

² Ne sont pas inscrites dans le compte d'amortissement:

- a. les recettes extraordinaires affectées en vertu d'une loi;

¹ FF 2008 ...

² RS 611.0

- b. les dépenses extraordinaires qui sont couvertes par des recettes selon la let. a.

Art. 17b (nouveau) Découvert du compte d'amortissement

¹ Lorsque le compte d'amortissement clôture par un découvert, celui-ci est compensé au cours des six exercices suivants, moyennant une réduction du plafond des dépenses totales fixé conformément aux art. 13 ou 15.

² Si le découvert du compte d'amortissement augmente de plus de 0,5 % du plafond des dépenses totales au sens de l'art. 126, al. 2, de la Constitution, le délai fixé à l'al. 1 recommence à courir.

³ L'obligation d'équilibrer le compte d'amortissement est différée tant qu'un découvert du compte de compensation au sens de l'art. 17 n'est pas éliminé.

⁴ L'Assemblée fédérale fixe chaque année le montant des réductions lors de l'adoption du budget.

Art. 17c (nouveau) Economies à titre préventif

¹ Pour compenser des découverts prévisibles du compte d'amortissement, l'Assemblée fédérale peut réduire les plafonds des dépenses totales fixés conformément aux art. 13 ou 15 lors de l'adoption du budget.

² La réduction est possible à condition que le compte de compensation au sens de l'art. 16 soit au moins équilibré.

Art. 17d (nouveau) Bonification versée au compte d'amortissement

Les réductions au sens des art. 17b, al. 1 ou 17c sont bonifiées au compte d'amortissement, pour autant que la bonification ne grève pas le compte de compensation.

Art. 18, al. 1, phrase introductive

¹ Le Conseil fédéral procède aux réductions prévues aux art. 17, 17b, al. 1 ou 17c:

...

Art. 66 Dispositions transitoires de la modification du ...

¹ Lors de l'entrée en vigueur de la présente modification, le solde du compte de compensation au sens de l'art. 16, al. 2, diminue de milliards de francs.

² L'art. 17a s'applique à toutes les recettes et dépenses extraordinaires de l'exercice comptable en cours lors de l'entrée en vigueur de la présente modification.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.