

02.075

**Message
relatif à la loi fédérale sur le blocage et la libération
des crédits dans le budget de la Confédération suisse**

du 30 octobre 2002

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation un projet de loi fédérale sur le blocage et la libération des crédits dans le budget de la Confédération suisse.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

30 octobre 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse

Le président de la Confédération: Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération: Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Conjointement au message concernant le budget 2003, nous vous soumettons par le présent message un projet de loi fédérale urgente qui a pour objectif d'alléger les finances fédérales au cours de l'exercice 2003.

Légèrement en deçà du plafond de dépenses autorisé et fort d'un excédent de 58 millions de francs, le budget 2003 approuvé par le Conseil fédéral satisfaisait aux exigences dictées par le frein à l'endettement. Cependant, les perspectives économiques se sont gravement assombries ces dernières semaines, tant et si bien que le manque à gagner attendu sur les recettes fiscales a contraint le Conseil fédéral à remanier le budget 2003. Suivant les exigences du frein à l'endettement, la correction nécessaire se monte à 320 millions de francs, qui devront être dégagés exclusivement par des mesures de réduction des dépenses. Ainsi, pour des raisons conjoncturelles et en conformité avec le frein à l'endettement, le budget 2003 présente un déficit de plus de 250 millions de francs.

Afin de satisfaire aux exigences dictées par le frein à l'endettement, le Conseil fédéral propose de réaliser les allègements nécessaires par la combinaison de réductions ciblées des dépenses et d'un blocage général des crédits. Pour que ces mesures puissent déployer leurs effets en temps utile, l'arrêté sur le blocage des crédits, qui arrive à échéance à la fin de 2002, doit être relayé par une loi déclarée urgente au sens de l'art. 165 de la Constitution fédérale. Le blocage des crédits doit être décidé par le Parlement et intégré à l'arrêté fédéral concernant le budget. Il peut être levé totalement ou partiellement par le Conseil fédéral lorsqu'une grave récession l'exige ou que des paiements doivent être effectués en raison d'une obligation légale ou d'une promesse formelle. La levée du blocage des crédits institué en raison d'une grave récession doit être approuvée par l'Assemblée fédérale. Sont exemptés du blocage selon le projet de budget 2003 du Conseil fédéral les dépenses de personnel, les intérêts passifs, les parts de tiers aux recettes de la Confédération, les contributions à des assurances sociales, les contributions obligatoires versées aux organisations internationales, la redistribution du produit de certaines taxes incitatives, ainsi que les dépenses des organes qui ne sont pas soumis au Conseil fédéral (autorités et tribunaux, Contrôle fédéral des finances). Il est prévu de bloquer un pour cent des crédits demandés au budget 2003 et qui sont soumis au blocage. Les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses requis par le message concernant le budget feront également l'objet d'un blocage de un pour cent. La loi sur le blocage des crédits doit être limitée dans le temps, soit jusqu'à la fin de 2007. Ceci permettra au Conseil fédéral comme au Parlement de recourir au besoin à cet instrument lors des prochains exercices budgétaires ou pour l'application de mesures d'allègement ou d'économie. Le blocage des crédits d'un pour cent prévu pour 2003 allégera les finances fédérales de 220 millions de francs au mieux.

En ce qui concerne le plan financier, le blocage des crédits sera de la compétence exclusive du Conseil fédéral. La décision concernant une éventuelle prorogation du blocage des crédits aux exercices couverts par le plan financier – le cas échéant en appliquant des taux différents – ne doit pas être prise aujourd’hui, mais au printemps 2003 dans le cadre des délibérations concernant les directives relatives au budget 2004 et au plan financier 2005–2007 de la prochaine législature.

Compte tenu des exigences dictées par le frein à l’endettement et du temps à disposition pour boucler la procédure d’établissement du budget, le Conseil fédéral estime que la nécessité et l’urgence de la loi proposée ne sont pas à démontrer.

Message

1 Partie générale

1.1 Rectifications à apporter au budget 2003

Le Conseil fédéral a approuvé le message relatif au budget 2003 le 30 septembre 2002. Légèrement en deçà du plafond de dépenses autorisé et fort d'un excédent de 58 millions de francs, le budget 2003 approuvé par le Conseil fédéral satisfaisait aux exigences dictées par le frein à l'endettement.

Pendant, les perspectives économiques se sont radicalement assombries ces dernières semaines. Le produit des recettes fiscales du troisième trimestre 2002 est en phase avec les perspectives économiques moroses. Certes, les incertitudes sont encore grandes, mais toutes les informations indiquent que les recettes fiscales seront cette année nettement inférieures aux chiffres inscrits au budget, ce qui a conduit le Conseil fédéral à remanier le budget 2003. D'une part, les recettes estimées ont dû être revues à la baisse d'un milliard de francs. De l'autre, les prévisions économiques les plus récentes ont appelé une correction du facteur conjoncturel. Le facteur conjoncturel revu à la hausse n'est toutefois pas à même de compenser la baisse des recettes. Cela tient au recul des recettes de l'exercice en cours, qui crée une situation dont les effets se prolongeront l'année suivante. A lui seul, le facteur conjoncturel relève le plafond des dépenses du budget 2003 de quelque 300 millions de francs. Les baisses des recettes entraînera une réduction des quotes-parts des cantons aux recettes de la Confédération correspondant à un allègement de l'ordre de 220 millions de francs. Enfin, une baisse des dépenses devrait résulter de la correction des hypothèses retenues concernant l'évolution du renchérissement et des taux d'intérêt, correction correspondant à celles effectuées par les instituts de recherche conjoncturelle. L'allègement induit par cette mesure de correction devrait se monter à environ 100 millions de francs. Les estimations actuelles des recettes appellent une correction globale des dépenses de 320 millions de francs. Au total, après prise en compte de toutes les coupes et adaptations, le budget 2003 présente, pour des raisons conjoncturelles et en conformité avec les prescriptions du frein à l'endettement, un déficit de l'ordre de 250 millions de francs.

1.2 Mesures

Vu la nécessité avérée d'une correction de 320 millions de francs, le Conseil fédéral entend réaliser ces objectifs en combinant deux mesures:

- d'une part, une *réduction ciblée des dépenses*, qui allégeront les finances fédérales de quelque 140 millions de francs;
- de l'autre, un *blocage général des crédits* applicable à tous les postes de dépenses hormis quelques domaines spécifiés (cf. ch. 22 de la loi fédérale). Cette mesure donne lieu à allègement de 220 millions de francs au maximum.

Ensemble et du point de vue strictement comptable, ces deux mesures permettront de réaliser une économie dépassant de 40 millions l'allègement nécessaire, qui est de 320 millions de francs. Cette réserve se justifie car l'expérience montre que, pour certains articles, il faut renoncer en tout ou en partie au blocage des crédits.

Vu ce qui précède, nous vous soumettons par le présent message une loi fédérale qui devra être traitée selon la *procédure d'urgence et déclarée urgente* conformément à l'art. 165, al. 1, de la Constitution fédérale¹.

1.3 Expériences réalisées avec le blocage des crédits

Le Conseil fédéral et le Parlement ont déjà recouru deux fois à l'instrument du blocage général des crédits, en son fondant sur l'arrêté fédéral du 13 décembre 1996 sur le blocage et la libération des crédits dans le budget de la Confédération suisse (arrêté sur le blocage des crédits¹), qui arrive à échéance à la fin cette année. Les allègements exigés pour atteindre l'objectif budgétaire 2001 ont induit le blocage de respectivement 528 et 181 millions de crédits pour les années 1997 et 1999, cela en sus des réductions ciblées des dépenses. En 1997, le taux de blocage avait été fixé à deux pour cent; seuls furent exemptés les intérêts passifs, les quotes-parts des cantons aux recettes de la Confédération, les contributions aux assurances sociales et les contributions obligatoires versées aux organisations internationales. En 1999, l'exemption s'est étendue aux postes de dépenses directement touchés par le programme de stabilisation de 1998, aux dépenses de personnel, aux articles de dépenses spéciaux du programme d'investissement de 1997, aux dépenses dans les domaines de l'agriculture, ainsi que de l'asile et des réfugiés, à la formation et à recherche fondamentale, ainsi qu'aux offices gérés selon les principes de la GMEB. Le taux de blocage était de trois pour cent, un taux réduit de moitié s'appliquant aux dépenses consenties pour l'aide au développement.

Les crédits suivants ont été ensuite débloqués par le jeu des demandes groupées des départements et de la procédure d'octroi de crédits additionnels, dans le respect de la répartition des compétences prévue par l'arrêté sur le blocage des crédits:

Levée du blocage des crédits en 1997 et en 1999

	1997			1999		
	en mio.	en %		en mio.	en %	
Blocages de crédits arrêtés avec le budget	528	100		181	100	
Levée en raison d'engagements légaux ou contractuels (compétence du Conseils fédéral)	110			16		
Levée pour des raisons conjoncturelles (programme d'investissement 1997) (approbation par le Parlement)	43	153	29	–	16	8
Blocage effectif des crédits	375	71		165	92	

¹ RS 101

² RS 611.011

En 1997, sur les 528 millions de francs de crédits bloqués, 153 millions (29 %) ont été débloqués, dont 110 par le Conseil fédéral lui-même. En 1999, sur les crédits initialement bloqués, 16 millions de francs de crédits (8,3 %) ont été exemptés du blocage. Les économies réalisées se sont par conséquent montées à quelque 165 millions de francs.

Le blocage des crédits a dans l'ensemble fait ses preuves; il s'est imposé comme un instrument souple, adapté à la conjoncture et gérable. Appliqué en complément des réductions ciblées des dépenses, le blocage des crédits a efficacement contribué à alléger les finances fédérales, permettant de réaliser des économies de 375 millions de francs en 1997 et de 153 millions de francs en 1999.

2 **Partie spéciale**

2.1 **Grandes lignes du projet**

La loi qui vous est soumise fait suite au remaniement du budget 2003, rendu nécessaire par une baisse des recettes. Le blocage des crédits fait partie intégrante de la conception du Conseil fédéral visant à garantir les économies nécessaires pour mettre le budget en conformité avec le frein à l'endettement.

2.2 **Loi fédérale sur le blocage et la libération des crédits dans le budget de la Confédération suisse**

2.2.1 **Condensé**

Il est demandé, par le biais de cette loi fédérale, d'introduire un blocage généralisé des crédits. Le blocage des crédits est réalisé par le biais de l'arrêté concernant le budget et affectera en principe chacun des différents articles de dépenses, ainsi que tous les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses demandés par le biais du message sur le budget.

Dans les cas de figure ci-après, le Conseil fédéral, dans le premier, et le Parlement, dans le second, sont autorisés à lever tout ou partie du blocage des crédits:

- pour respecter des engagements légaux ou contractuels (cf. ch. 2.2.2);
- en cas de grave récession (cf. ch. 2.2.3).

La loi doit être limitée dans le temps, soit jusqu'à la fin de 2007, ce qui permettra au Conseil fédéral et au Parlement de recourir à cet instrument pour l'établissement des prochains budgets ou pour arrêter d'éventuelles mesures d'économie.

2.2.2 Obligations légales ou contractuelles

Il va sans dire que le blocage des crédits ne dispense nullement la Confédération de respecter ses engagements légaux ou contractuels. Il ne modifie pas non plus le nombre ou les taux des subventions. En outre, le blocage des crédits doit être levé dans une mesure suffisante pour respecter les engagements pris si ceux-ci ne peuvent être tenus autrement. Les services qui gèrent les crédits, en premier lieu, sont tenus de respecter les engagements dans les limites des crédits disponibles. Si des contraintes légales ou matérielles obligent à revoir les engagements à la hausse, les dépenses supplémentaires seront en principe compensées là où subsiste une certaine marge de manœuvre. Sur la demande des départements, le Conseil fédéral ne lèvera tout ou partie du blocage des crédits pour certains articles déterminés qu'après avoir épuisé toutes les possibilités d'économie. Des allègements substantiels ne pourront être obtenus au moyen de cet instrument que si les exceptions sont, comme le demande le Conseil fédéral, aussi peu nombreuses que possible.

2.2.3 Cas de grave récession

En vertu de l'art. 1, al. 2, de l'arrêté sur le blocage des crédits, le Conseil fédéral est autorisé à lever totalement ou en partie le blocage des crédits ordonné par l'Assemblée fédérale si une grave récession l'exige. Au yeux du Conseil fédéral, cette condition n'est toutefois remplie que lorsque la levée, couplée avec d'autres mesures, paraît propre à stimuler la demande à brève échéance et à soutenir la conjoncture. Au demeurant, les dispositions tant légales que constitutionnelles relatives au frein à l'endettement (art. 24c LFC et art. 126, al. 3, Cst.) prescrivent qu'une telle augmentation des dépenses au-delà du plafond inscrit au budget doit être approuvée par l'Assemblée fédérale à la majorité qualifiée conformément à l'art. 159, al. 3, let. c, Cst.

Le Conseil fédéral prendra une décision à ce sujet chaque année, à la fin du premier ou au début du deuxième trimestre. Seule cette solution offre la garantie qu'en cas de levée du blocage les crédits débloqués exerceront pleinement leurs effets au niveau des dépenses et, partant, sur la demande.

Le Conseil fédéral entend fonder principalement sa décision sur des indicateurs qui reflètent la situation du moment. Il renonce à donner une définition toute faite de ce qu'il faut entendre par tendance récessive de l'économie, ce qui en soi serait tout à fait possible.

Au nombre des indicateurs que le Conseil fédéral prendra en considération figurent, entre autres, les données trimestrielles de la comptabilité nationale, l'état des carnets de commandes de l'industrie et du bâtiment, le degré d'exploitation des capacités de production, le cours du change, la situation conjoncturelle chez nos principaux partenaires commerciaux, ainsi que les indicateurs propres au marché du travail, tel que le taux de chômage. Le Conseil fédéral se propose de charger la Commission pour les questions conjoncturelles d'actualiser au mois de mars les prévisions disponibles.

2.2.4 Champ d'application

Le blocage des crédits s'appliquera à toutes les dépenses du budget 2003, à l'exception des dépenses de personnel, des intérêts passifs, des parts de tiers aux recettes de la Confédération, des contributions de la Confédération aux assurances sociales, des contributions obligatoires aux organisations internationales, des dépenses relatives au Fonds des grands projets ferroviaires, de la redistribution du produit de certaines taxes incitatives, ainsi que des dépenses concernant les autorités ou tribunaux, Contrôle des finances inclus. Exception faite des dépenses de personnel, les crédits déjà réduits lors de la mise au net du budget n'échappent pas au blocage. Les exceptions, ainsi que le blocage des crédits, qui seront consignés dans l'arrêté concernant le budget, devront être adoptés par le Parlement. Le blocage des crédits s'appliquera en principe à chacun des articles relatifs aux dépenses.

2.2.5 Plan financier 2004 à 2006

Vu que, selon l'art. 23, al. 2 et 4, de la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0), l'Assemblée fédérale se borne à prendre acte du plan financier, le blocage des crédits dans les exercices couverts par le plan financier est de la compétence du Conseil fédéral. La décision concernant une éventuelle prorogation du blocage des crédits aux exercices couverts par le plan financier – le cas échéant en appliquant des taux différents – sera prise au printemps 2003 dans le cadre des délibérations concernant les directives relatives au budget 2004 et au plan financier de la législature 2005–2007.

2.2.6 Commentaire des différents articles

2.2.6.1 Art. 1

Al. 1

L'Assemblée fédérale peut, à l'aide d'un arrêté fédéral simple, bloquer partiellement les crédits de paiement, les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses qu'elle a ouverts par le biais de l'arrêté concernant le budget. Cette disposition confirme la situation juridique actuelle et la rend plus claire.

Al. 2

Le Conseil fédéral est autorisé à lever totalement ou partiellement le blocage des crédits décidé par le Parlement lorsqu'une grave récession l'exige ou qu'il s'agit de respecter des engagements juridiques. Au sujet des exigences d'ordre conjoncturel qui justifieraient la levée du blocage des crédits, veuillez consulter le chiffre 2.2.3 du présent message. D'une part, des engagements juridiques découlent de dispositions matérielles figurant dans des lois ou des ordonnances; d'autre part, des paiements doivent aussi être effectués lorsque la Confédération s'est obligée par le biais d'une décision entrée en force ou d'un contrat. Toutefois, avant d'envisager de lever partiellement le blocage des crédits afin de respecter des engagements pris, l'administration doit prouver que d'autres mesures ne suffisent pas (cf. ch. 2.2.2).

2.2.6.2

Art. 2

La loi fédérale devra déjà s'appliquer lors de l'adoption de l'arrêté concernant le budget 2003. Elle doit ainsi entrer en vigueur le jour suivant son adoption et par conséquent être déclarée urgente. Comme elle se fonde sur la Constitution, elle est sujette au référendum facultatif au sens des art. 141, al. 1, let. b, et 165, al. 2, Cst. et est applicable jusqu'au 31 décembre 2007. Le gouvernement et le Parlement pourront ainsi au besoin recourir au blocage des crédits pour établir les prochains budgets.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour les finances et le personnel

3.1.1 Pour la Confédération

Le blocage des crédits permet d'alléger les finances fédérales de manière souple et efficace, un taux de un pour cent donnant lieu à des économies de *220 millions de francs* au maximum. Le projet n'a pas de répercussions sur l'état du personnel de la Confédération.

3.1.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons et les communes, à l'image d'autres bénéficiaires de prestations, ne sont que peu touchés par le projet. Les engagements pris et les contributions fédérales promises ne subissent pas de coupe; les quotes-parts des cantons aux recettes fédérales échappent au blocage des crédits. Le projet n'a pas d'incidence sur l'état du personnel des cantons et des communes.

3.2 Conséquences économiques

Le passage de témoin entre l'arrêté sur le blocage des crédits en vigueur et une loi fédérale urgente n'a pas d'incidences notables pour l'économie. En cas de grave récession, le Conseil fédéral est habilité, avec l'approbation du Parlement, à lever le blocage totalement ou partiellement.

4 Programme de la législation

Le présent projet ne figure pas dans le programme de la législation 1999–2003. Il est toutefois nécessaire pour que le budget 2003 respecte les exigences constitutionnelles dictées par le frein à l'endettement.

Vu sa souveraineté en matière de finances (art. 167, ch. 10, Cst.), l'Assemblée fédérale peut accepter, partiellement accepter ou refuser des demandes de crédit présentées par le Conseil fédéral. Le blocage des crédits est moins radical qu'un refus; il s'agit en fait d'une autorisation conditionnelle. Comme aucune base explicite n'existe dans la loi sur les finances de la Confédération, il convient de créer une base légale à cet effet.

Lorsque le Parlement bloque des crédits, il lui appartient également de procéder à une éventuelle levée du blocage en vertu du principe du parallélisme des formes. Comme cette compétence sera déléguée au Conseil fédéral pour des raisons de facilité d'application, une norme à cet effet est indispensable.

La reconduction du blocage des crédits requiert une norme (dont la durée d'application devra être limitée au 31 décembre 2007) qui règle les compétences des autorités au sens de l'art. 164, al. 1, let. g de la Constitution fédérale. En tant que norme contenant des règles de droit, la disposition envisagée doit revêtir la forme d'une loi fédérale. L'entrée en vigueur de cette loi ne pouvant souffrir aucun retard, nous vous proposons de la déclarer urgente au sens de l'art. 165, al. 1, Cst.

La *mise en œuvre* du blocage des crédits consiste en un simple arrêté financier ne contenant pas de règles de droit; elle doit par conséquent revêtir la forme d'un arrêté fédéral simple non sujet au référendum, au sens de l'art. 4, al. 2 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC, RS 171.11).LREC. Il est indiqué, du fait de la connexité matérielle, de statuer sur le blocage des crédits au travers de l'arrêté fédéral concernant le budget.