

06.101

**Message
concernant la révision partielle de la loi sur les finances
de la Confédération
(Blocage de crédits)**

du 8 décembre 2006

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet de modification de la loi sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, LFC).

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

8 décembre 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le blocage de crédits est devenu un instrument de gestion budgétaire d'importance majeure. La révision partielle de la loi sur les finances de la Confédération que nous vous proposons ici doit servir à inscrire durablement cet instrument dans la loi.

Sollicité à sept reprises depuis 1997 par le Conseil fédéral dans le cadre du message concernant le budget, le blocage de crédits a chaque fois été approuvé par les Chambres. Cette mesure a permis d'alléger le budget de plus d'un milliard de francs au total. D'où son importance en tant qu'instrument de gestion des finances et son emploi fréquent par le Conseil fédéral et le Parlement. Facilement modulable au volume d'allégement requis ainsi qu'aux besoins économiques ou politiques, le blocage de crédits est devenu un instrument de gestion budgétaire indispensable, fournissant une contribution de premier ordre dans les efforts fournis pour que le budget soit conforme aux exigences du frein à l'endettement.

La durée de validité de la loi du 13 décembre 2002 sur le blocage des crédits¹ arrive à échéance le 31 décembre 2007. Compte tenu de l'importance que cet instrument a eue jusqu'ici et qu'il aura encore à l'avenir, il est justifié d'inscrire dans le droit permanent les dispositions transitoires qui le régissent.

¹ RS 611.1

Message

1 **Grandes lignes du projet**

1.1 **Point de la situation**

Le droit en vigueur prévoit trois situations dans lesquelles des crédits peuvent être bloqués:

Premièrement, en vertu de la loi du 7 octobre 2005² sur les finances de la Confédération, les crédits restent bloqués au moment de l'adoption du budget tant que la base légale d'une charge ou d'une dépense d'investissement prévisible n'est pas entrée en vigueur (art. 32, al. 2, LFC). Cette mesure vise à garantir le principe de la légalité, qui est l'un des principes de base de la gestion des finances. En effet, la Confédération n'est autorisée à effectuer une dépense que si celle-ci se fonde sur une base légale existante. Le blocage de ces crédits est une mesure ponctuelle et n'affecte, par conséquent, que les crédits concernés.

Deuxièmement, la loi sur les finances habilite explicitement le Conseil fédéral à bloquer des crédits budgétaires et des crédits d'engagement déjà approuvés, dans le but de ramener le découvert du compte de compensation au niveau autorisé par le frein à l'endettement et de compenser rétroactivement les dépassements du plafond de dépenses par rapport au frein à l'endettement (art. 18, al. 2, LFC). Auparavant, le Conseil fédéral ne pouvait pas recourir à une telle mesure.

Enfin, en se fondant sur la loi du 13 décembre 2002 sur le blocage des crédits³, l'Assemblée fédérale peut, par l'arrêté sur le budget, bloquer partiellement les plafonds de dépenses, les crédits d'engagement et les crédits budgétaires qu'elle a ouverts. Le blocage partiel de crédits est utilisé dans le cadre d'une gestion des finances axée sur la durabilité, en particulier pour s'assurer que le budget est conforme aux exigences du frein à l'endettement. Il s'applique à tous les crédits, certains d'entre eux pouvant toutefois en être exclus ou être soumis à un taux de blocage différent.

Le présent message porte sur cette troisième possibilité. La durée de validité de la loi sur le blocage des crédits prend fin le 31 décembre 2007. Etant donné que cet instrument est régulièrement utilisé par le Conseil fédéral dans le cadre de la gestion des finances, il convient de l'inscrire dans le droit permanent. Nous vous proposons d'effectuer cette opération en intégrant les dispositions sur le blocage des crédits dans la loi sur les finances de la Confédération.

1.2 **Le blocage de crédits, instrument de gestion des finances**

Dans le cadre du budget, l'Assemblée fédérale peut bloquer partiellement les crédits de paiements, les crédits d'engagements et les plafonds de dépenses qu'elle a ouverts. Les restes de crédits qui en découlent permettent d'alléger le budget de la Confédération.

² RS 611.0

³ RS 611.1

Le blocage de crédits est un instrument aisément modulable. Ainsi, le taux de blocage peut être fixé individuellement, indépendamment des objectifs visés en matière d'allègement ou de politique budgétaire. En principe, tous les crédits sont concernés par les mesures de blocage; toutefois, le Conseil fédéral peut proposer des exceptions. Jusqu'à présent, les crédits budgétaires non influençables (notamment les parts de tiers aux recettes fédérales, les contributions aux assurances sociales, les intérêts passifs et les contributions obligatoires versées aux organisations internationales) ont régulièrement été exclus des mesures de blocage en vertu de clauses d'exception. De même, le Conseil fédéral ne propose généralement pas de blocage de crédits pour le budget de l'Assemblée fédérale, des Tribunaux fédéraux et du Contrôle fédéral des finances. La décision de bloquer des crédits destinés à ces unités devrait être prise directement par le Parlement.⁴

Contrairement aux coupes budgétaires décidées par le Parlement, les blocages de crédits peuvent être levés entièrement ou en partie dans deux cas de figure:

- pour respecter des engagements légaux ou contractuels;
- dans le cas d'une grave récession.

Respect des engagements légaux et contractuels

Le blocage de crédits ne libère pas la Confédération de ses obligations légales et contractuelles. Il ne modifie ni les objets de subventions, ni les taux. Si un engagement ne peut être tenu, les crédits bloqués doivent être libérés dans les proportions requises. Dans un tel cas, le Conseil fédéral prononce la levée partielle ou complète du blocage des crédits budgétaires, dont la libération est demandée par le département responsable⁵. Il y a également levée du blocage lorsque le Parlement adopte un supplément destiné à un crédit budgétaire bloqué. En principe, les surcroûts de dépenses qui en résultent doivent être compensés.

Pour des questions pratiques, la compétence de lever le blocage de crédits afin de respecter des obligations légales et contractuelles est déléguée au Conseil fédéral. Celui-ci informe le Parlement, dans le cadre des messages sur les suppléments I et II, des éventuelles libérations de crédits qu'il a prononcées.

Les possibilités de procéder à une libération de crédits doivent être définies de façon extrêmement précises, sous peine de voir se multiplier le nombre des libérations de crédits et s'estomper l'effet d'allègement visé. L'expérience montre que, suivant le taux de blocage, environ 10 à 20 % des crédits bloqués peuvent ensuite être libérés.

Récession grave

Dans le cas d'une grave récession, il doit aussi être possible de lever entièrement ou partiellement le blocage de crédits. L'autorisation du Parlement est toutefois nécessaire.

De l'avis du Conseil fédéral, la libération de crédits bloqués en cas de récession grave n'est justifiée que si une telle mesure, conjuguée à d'autres mesures, est apte à stimuler la demande et à soutenir la conjoncture.

⁴ Cf. art. 142, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (RS 171.10).

⁵ Il s'agit généralement d'une demande groupée présentée dans le cadre du supplément au budget.

Le Conseil fédéral prendra une décision à ce sujet chaque année, à la fin du premier ou au début du deuxième trimestre. Cette façon de procéder est la seule qui permette de s'assurer que les crédits débloqués exercent pleinement leurs effets sur les dépenses et, partant, sur la demande. Le Conseil fédéral entend fonder sa décision en la matière principalement sur des indicateurs qui renseignent sur la situation économique actuelle et future. Il renonce toutefois à donner une définition type de la notion de récession grave. Au nombre des indicateurs sur lesquels il fonde sa décision figurent, notamment, les données trimestrielles de la comptabilité nationale, l'état des carnets de commandes de l'industrie et du bâtiment, les taux de change, la situation conjoncturelle des principaux partenaires commerciaux de notre pays ainsi que les indicateurs du marché du travail. Une récession grave se traduirait également par une forte hausse du facteur conjoncturel.

1.3 Expériences faites avec le blocage de crédits

Depuis 1997, le blocage de crédits est utilisé à intervalles réguliers comme instrument de gestion budgétaire. Le blocage de crédit a vu son rôle gagner en importance suite à l'introduction du frein à l'endettement, qui fixe le montant maximal des dépenses totales devant être approuvées dans le budget en fonction des recettes estimées et compte tenu de la situation conjoncturelle⁶. Appliqué pour la première fois dans le cadre du budget 2003, cet instrument a depuis lors été utilisé chaque année, sauf pour le budget 2006, les modalités de détail (rubriques ou crédits exceptés, taux de blocage, etc.) ayant chaque fois été adaptées à la situation des finances ou aux objectifs budgétaires visés.

Aperçu des blocages de crédits appliqués depuis 1997

Budget	Taux de blocage	Allègement prévu du budget (en millions)	Débloccage par demande groupée (en millions)	Débloccage au moyen du supplément (en millions)	Total des crédits débloqués en mio/ en % de l'objectif d'allègement (en millions)
1997	2 %	528	85	25	110 /21 %*
1999	1,5 %; 3 %	181	12,6	3,0	15,6 / 9 %
2003	1 %; 2 %	250	36,4	25,4	61,8 /25 %
2004	0,75 %; 1,5 %	230	34,3	22,6	56,9 /25 %
2005	1 %; 2 %	36	0,08	0,01	0,1 /0,3 %
2007	1 %	134	n.q.	n.q.	n.q.

* Parallèlement au débloccage de crédits décidés par le Conseil fédéral, le Parlement a libéré en 1997, pour des raisons conjoncturelles, des crédits bloqués d'un montant de 43 millions. Au total, sur les 528 millions bloqués, 153 millions, soit 29 %, ont été libérés.

Blocage de crédits dans le cadre du budget 1997

Dans le cadre des mesures d'urgence prises pour alléger le budget 1997, tous les crédits de paiement ont été bloqués à hauteur de 2 %, ce qui équivalait à de 528 millions de francs. Seules faisaient exception les dépenses non influençables,

⁶ Art. 126, al. 2, Cst.

⁷ Message du 30 septembre 1996 relatif à des mesures urgentes visant à alléger le budget 1997 de la Confédération (FF 1996 IV 1349).

telles que les intérêts passifs, les parts cantonales aux recettes fédérales, les subventions des assurances sociales et les contributions obligatoires aux organisations internationales. Afin de pouvoir tenir ses engagements légaux et contractuels, le Conseil fédéral a ensuite libéré 110 millions de crédits bloqués par le biais des suppléments au budget. De plus, pour des raisons conjoncturelles, le Parlement a prononcé le déblocage de 43 millions supplémentaires dans le cadre du programme d'investissement 1997⁸. Cette levée du blocage de crédits décidée par le Parlement pour cause de grave récession ne s'est jamais reproduite depuis lors.

Blocage de crédits dans le cadre du budget 1999

Pour que l'objectif budgétaire 2001⁹ soit atteint, les crédits de paiement ont été soumis à un blocage de 3 %, à l'exception de l'aide au développement, pour laquelle le taux a été divisé par deux. N'étaient pas concernés par ces mesures de blocage tous les articles directement visés par le programme de stabilisation 1998¹⁰, les dépenses de personnel, l'agriculture, le domaine de l'asile, la formation et la recherche ainsi que toutes les unités appliquant la GMEB. Sur les quelque 180 millions de crédits bloqués, seuls 15,6 millions, soit 9 %, ont été libérés.

Fondés sur l'arrêté sur le blocage des crédits du 13 décembre 1996¹¹, les blocages de crédits de 1997 et 1999 étaient prévus par le programme de stabilisation 1998 et l'objectif budgétaire 2001, à une époque où le frein à l'endettement n'était pas encore entré en vigueur.

Blocage de crédits dans le cadre du budget 2003

Le budget 2003 est le premier budget à avoir été élaboré par le Conseil fédéral en conformité avec les exigences du frein à l'endettement. En raison de la détérioration rapide de la situation économique à l'automne 2002 et de l'effondrement des recettes attendu en conséquence, un blocage des crédits de 1 % a dû être prononcé en plus des réductions de dépenses ciblées. L'arrêté de 1997 sur le blocage des crédits ayant expiré, la base légale nécessaire¹² a dû être créée par le biais d'une loi urgente limitée dans le temps¹³.

N'étaient pas concernés par ce nouveau blocage de crédits l'Assemblée fédérale, les tribunaux fédéraux et le Contrôle fédéral des finances, les parts de tiers aux recettes de la Confédération, les subventions aux assurances sociales, les intérêts passifs, les dépenses de personnel, les commissions de la Trésorerie fédérale, les contributions obligatoires aux organisations internationales, la restitution du produit des taxes d'incitation et les contributions au Fonds pour les grands projets ferroviaires. 250 millions environ ont ainsi été bloqués.

⁸ Message du 26 mars 1997 sur des mesures spécifiques de politique conjoncturelle visant à maintenir la qualité des infrastructures publiques, à promouvoir les investissements privés dans le domaine de l'énergie (programme d'investissement) et à libéraliser les investissements étrangers (FF 1997 II 1115).

⁹ Message du 16 juin 1997 concernant un arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget (objectif budgétaire 2001) (FF 1997 IV 199).

¹⁰ Message du 28 septembre 1998 concernant le programme de stabilisation 1998 (FF 1999 3).

¹¹ FF 1996 V 999

¹² RS 611.1

¹³ Message du 30 octobre 2002 relatif à la loi fédérale sur le blocage et la libération des crédits dans le budget de la Confédération suisse (FF 2002 7215).

De ce montant, 61,8 millions ont été libérés dans le cadre du supplément au budget ou sur la base d'engagements légaux et contractuels; quelque 42 millions ont toutefois été compensés dans d'autres articles de dépenses. Au final, le déblocage de crédits n'a eu d'effet qu'à hauteur de 19,8 millions; les mesures de blocage ont ainsi allégé le budget de plus de 230 millions.

Blocage de crédits dans le cadre du budget 2004

Pour que le budget 2004 réponde aux exigences du frein à l'endettement, il a également fallu recourir au blocage de crédits. Le taux de blocage a été fixé en fonction du montant du déficit à compenser et compte tenu des allègements déjà effectués dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003¹⁴. Ainsi, les articles déjà touchés par les mesures du PAB 03 ont été soumis à un taux de blocage de 0,75 % et les autres articles à un taux de 1,5 %. Comme pour le blocage de crédits décidé en 2003, les dépenses non influençables et les dépenses liées ont bénéficié d'un régime d'exception. En tout, 230 millions ont été bloqués.

Comme en 2003, 25 % environ des crédits bloqués ont été libérés; un montant de quelque 19 millions a toutefois été compensé.

Blocage de crédits dans le cadre du budget 2005

Afin de présenter un budget 2005 conforme au frein à l'endettement, le Conseil fédéral a proposé un blocage de 1 % des dépenses de personnel et de 2 % des dépenses de biens et services et d'investissement. Les dépenses de fonctionnement de la Confédération ont ainsi été soumises pour la première fois à un blocage de crédits, à titre de mesure préalable au programme d'abandon de tâches, qui faisait partie du programme d'allègement budgétaire 2004¹⁵ et prévoyait des économies concrètes dans le domaine propre à la Confédération.

Pour la première fois, les unités administratives ont eu la possibilité de choisir entre effectuer des coupes ciblées dans certains articles à hauteur du montant à bloquer ou appliquer la solution habituelle consistant à fixer un taux de blocage déterminé pour tous les crédits. Trois départements ont opté pour des coupes ciblées. Avec 36 millions, le montant bloqué était plutôt faible; ajouté à celui des coupes ciblées, il s'est élevé à 40 millions.

Etant donné que le blocage de crédits concernait uniquement les dépenses de fonctionnement et non les subventions, le montant des crédits libérés n'a atteint que 0,1 million.

Blocage de crédits dans le cadre du budget 2007

Le blocage de crédits a toujours été utilisé comme un instrument permettant de répondre aux exigences du frein à l'endettement depuis l'introduction de ce dernier. Dans le cadre du budget 2007, le Conseil fédéral a, pour la première fois, proposé de bloquer des crédits bien qu'il ait été prévisible que le budget serait conforme au frein à l'endettement sans le recours à une telle mesure. L'objectif visé était d'élargir la

¹⁴ Message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03) (FF 2003 5091).

¹⁵ Message du 22 décembre 2004 concernant le programme d'allègement 2004 du budget de la Confédération (PAB 04) (FF 2005 693).

marge de manœuvre budgétaire et de limiter la croissance élevée des dépenses, supérieure à celle de l'économie.

Le taux de blocage a été fixé à 1 %. Comme pour le blocage de crédits de l'année 2004, les dépenses non influençables et les dépenses liées ont bénéficié d'un régime d'exception. Comme en 2005, les départements ont été libres d'effectuer des réductions de dépenses ciblées ou d'appliquer aux crédits un taux de blocage en pour cent. Le DFJP, le DDPS et la Chancellerie fédérale, notamment, ont opté pour la première solution. En tout, 134 millions ont été bloqués. Ajoutés aux 65 millions de réductions ciblées, ils vont permettre d'alléger le budget 2007 de près de 200 millions.

Le blocage de crédits constitue un instrument visant à juguler la croissance des dépenses, de manière à répondre aux exigences posées par le frein à l'endettement. C'est pourquoi, même après l'application du nouveau modèle comptable (NMC), seul sera bloqué l'élément d'un crédit budgétaire ayant une incidence financière. Les éléments sans incidence financière (réévaluations, amortissements, délimitations) et les éléments servant à l'imputation interne des prestations ne seront donc pas soumis au blocage des crédits.

1.4 Bases légales actuelles

Le blocage de crédits a été introduit pour la première fois par l'arrêté fédéral du 13 décembre 1996 sur le blocage et la libération des crédits dans le budget de la Confédération suisse (arrêté sur le blocage des crédits, ABC)¹⁶. En raison de la situation budgétaire prévalant à l'époque, cet arrêté avait dû être adopté d'urgence et était limité dans le temps, soit jusqu'au 31 décembre 2002.

La situation financière de la Confédération continuant de se détériorer rapidement, le blocage de crédits a été une nouvelle fois utilisé à la fin de l'année 2002 dans le cadre du budget 2003. L'arrêté fédéral de 1996 arrivant à échéance, il a fallu le reconduire également par le biais d'une procédure d'urgence. Soumise à l'approbation du Parlement, la loi sur le blocage des crédits¹⁷ est valable jusqu'au 31 décembre 2007.

1.5 Evaluation du blocage de crédits comme instrument de gestion budgétaire

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

¹⁶ RO 1996 3304

¹⁷ RS 611.1

crédits fournit ainsi une contribution importante à l'allègement du budget de la Confédération.

De plus, grâce à son mode d'application aisé, il constitue un instrument adapté à la gestion des finances à court terme:

- Fondé sur une norme légale générale, il peut être mis en œuvre rapidement, car il ne nécessite pas l'adaptation de lois spéciales.
- Applicable à toute l'administration et fondé sur le principe de la symétrie des sacrifices, il est bien accepté au niveau politique.
- Instrument facilement modulable (possibilité d'exclure des articles et crédits budgétaires du champ d'application, de fixer des taux de blocage différents, etc.), il peut être adapté aux exigences concrètes qui se posent en matière budgétaire. Le blocage de crédits est ainsi un instrument qui peut être utilisé en fonction des objectifs d'allègement visés et des priorités fixées en matière de politique des dépenses, et qui présente, de ce fait, une applicabilité optimale.

Cet instrument a toutefois aussi ses limites: il bloque les crédits destinés au financement d'une tâche donnée, sans modifier en conséquence les modalités d'exécution de cette même tâche. C'est pourquoi il ne se prête, en principe, qu'à des allègements annuels allant de 200 à 600 millions au maximum. Pour un volume d'allègement supérieur, une adaptation concrète des modalités d'exécution de la tâche concernée s'impose, ce qui requiert généralement des modifications légales. Du fait de son application à grande échelle, le blocage de crédits peut aussi avoir pour conséquence, à moyen et long terme, de reléguer au second plan les domaines non prioritaires au profit des grands groupes de tâches de plus en plus onéreux. C'est pourquoi la gestion du budget à moyen et long terme requiert une définition claire de l'ordre des priorités et une réforme approfondie des groupes de tâches, comme le prévoit le projet de réexamen systématique des tâches de l'administration, actuellement à l'étude.

En revanche, en matière de gestion du budget à court terme, le blocage de crédits est devenu un instrument indispensable pour le Conseil fédéral et le Parlement, car il est d'un emploi aisé, rapide et non bureaucratique, et permet de tenir compte des paramètres économiques, politiques et financiers du moment.

2 **Commentaire des articles**

2.1 **Blocage de crédits (art. 37a nouveau)**

L'art. 37a habilite l'Assemblée fédérale à bloquer partiellement, dans le cadre du budget, les crédits de paiements, les crédits d'engagements et les plafonds de dépenses qu'elle a ouverts. Il reprend ainsi intégralement le contenu de l'art. 1, al. 1, de la loi sur le blocage des crédits.

En principe, tous les crédits budgétaires sont soumis aux mesures de blocage. Les exceptions sont décidées par le Parlement dans l'arrêt fédéral sur le budget. Leur liste est publiée dans l'annexe à l'arrêt fédéral.

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

d'étendre le blocage à l'élément d'un crédit budgétaire n'ayant pas d'incidence financière ou à l'élément servant à l'imputation interne des prestations.

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

2.2 Libération de crédits (art. 37b nouveau)

Le Conseil fédéral est autorisé à lever totalement ou partiellement le blocage des crédits décidé par les Chambres pour autant que cette mesure vise la tenue d'engagements légaux. D'une part, de tels engagements peuvent découler de dispositions matérielles figurant dans des lois ou des ordonnances; d'autre part, des paiements peuvent aussi être dus lorsque la Confédération s'est obligée par le biais d'une décision entrée en force ou d'un contrat. Avant que des crédits bloqués ne soient libérés, l'administration devra toutefois prouver que la prise d'autres mesures ne suffira pas. En principe, les dépenses supplémentaires liées à la libération de crédits devront être compensées.

Dans le cas d'une récession grave, le blocage de crédits peut également être levé intégralement ou partiellement, sur approbation de l'Assemblée fédérale. En ce qui concerne les exigences d'ordre conjoncturel qui justifieraient la libération de crédits bloqués, nous vous renvoyons au ch. 1.2.

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

2.3 Entrée en vigueur et abrogation

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

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

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

¹⁸ Art. 143, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (RS 171.10; loi sur le Parlement, LParl).

3.1.2 Conséquences pour le personnel de la Confédération

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

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

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

3.3 Conséquences économiques

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

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

La révision partielle de la loi sur les finances de la Confédération¹⁹ n'est pas prévue par le rapport sur le Programme de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1035). Or la loi sur le blocage des crédits²⁰ expire au 31 décembre 2007. La reconduction de cette loi ou son inscription dans le droit permanent est requise du fait que, même après cette date, le blocage de crédits conservera son rôle essentiel en matière de gestion budgétaire.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

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

¹⁹ RS 611.0

²⁰ RS 611.1

²¹ Art. 167 Cst.

Lorsque le Parlement bloque des crédits, il lui appartient également de procéder à une éventuelle levée du blocage en vertu du principe du parallélisme des formes. Comme cette compétence sera déléguée au Conseil fédéral pour des raisons de facilité d'application, une norme légale relative à cette délégation est indispensable. Pour des questions de clarification, une norme légale doit toutefois aussi être créée non seulement pour la levée du blocage de crédits par le Conseil fédéral, mais aussi pour le blocage des crédits par le Parlement, ce qui correspond à la réglementation prévalant actuellement.

5.2 Forme de l'acte

La loi sur le blocage des crédits arrivant bientôt à échéance, il est nécessaire de créer une nouvelle base légale à ce sujet. Les expériences passées ont montré que le Conseil fédéral et le Parlement ont régulièrement recours à cet instrument pour gérer le budget de la Confédération. C'est pourquoi il ne serait pas indiqué de créer une nouvelle loi qui soit elle aussi limitée dans le temps. Sur le plan technique, le blocage de crédits est un instrument de gestion budgétaire et doit, de ce fait, être intégré dans la loi sur les finances de la Confédération. D'où l'inscription du blocage de crédits dans le droit permanent.

La mise en œuvre de mesures de blocage est réglée par l'arrêté fédéral concernant le budget. Cette modalité se justifie compte tenu du rapport étroit liant le blocage de crédits au budget.