

08.068

**Message
sur la règle complétant le frein à l'endettement
(Révision LFC)**

du 19 septembre 2008

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

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

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 septembre 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

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

Situation initiale

Conformément à la législation concernant le frein à l'endettement, les recettes et dépenses extraordinaires ne sont pas inscrites au budget ordinaire. Les transactions uniques ou imprévisibles n'entraînent ainsi pas de variations importantes dans les dépenses ordinaires et ne compromettent pas la continuité de l'action étatique. Une telle réglementation s'avère nécessaire pour permettre l'application à long terme d'un mécanisme de régulation des dépenses, qui ne peut tout prévoir. Le traitement du budget extraordinaire sous la forme actuelle du frein à l'endettement peut toutefois entraîner une hausse de la dette fédérale en termes nominaux, alors même que la politique budgétaire est conforme aux exigences du frein à l'endettement. La présente 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, en complétant le mécanisme du frein à l'endettement, elle empêche toute augmentation rampante de la dette.

Contenu de la révision proposée

Le principe de la règle complétant le frein à l'endettement (règle complémentaire) consiste à compenser à moyen terme les déficits du budget extraordinaire par le biais du budget ordinaire. Un nouveau «compte d'amortissement» servira d'instrument de gestion. 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 compensé durant les six exercices comptables suivants au moyen d'excédents du budget ordinaire.

La règle complémentaire répond à toutes les exigences requises. Premièrement, elle est conforme à la Constitution, puisqu'elle vise à équilibrer à terme les dépenses et les recettes (art. 126, al. 1, Cst.). Les dispositions constitutionnelles concernant le frein à l'endettement traitent cependant explicitement des besoins financiers exceptionnels. La règle complémentaire respecte le traitement «privilegié» des dépenses extraordinaires, car celles-ci ne peuvent être amorties tant que le compte de compensation présente un découvert devant être éliminé par le biais du budget ordinaire. L'assainissement du budget extraordinaire passe donc après l'assainissement du budget ordinaire. Deuxièmement, la règle complémentaire est souple, puisqu'elle ne prescrit pas au Conseil fédéral et au Parlement une répartition précise du montant sur la période d'amortissement (six ans). On peut ainsi tenir compte des contraintes budgétaires à court terme et de la situation économique générale. Troisièmement, du fait de sa souplesse et de la priorité qu'elle accorde à l'assainissement du budget ordinaire, la règle complémentaire garantit la prise en considération de la situation conjoncturelle.

La règle complémentaire permet d'empêcher à moyen terme une augmentation de la dette fédérale résultant de dépenses extraordinaires. Tout comme le frein à l'endettement, elle n'oblige pas à réduire la dette. L'objectif premier est de stabiliser la dette en termes nominaux, et donc le rapport entre la dette et la valeur créée par 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 (réduire la dette en termes nominaux) dans le cadre de l'établissement du budget et de la planification financière. Enfin, notons que la dette brute de la Confédération diminuera de plus de dix milliards quand les prêts accordés par la trésorerie au fonds de l'assurance-chômage et les avances versées au fonds pour les grands projets ferroviaires seront remboursés comme le prévoit la législation.

Le principe de la règle complétant le frein à l'endettement a été largement approuvé au cours de la procédure de consultation.

Table des matières

Condensé	7694
1 Présentation de l'objet	7698
1.1 Contexte	7698
1.1.1 Problématique	7698
1.1.2 Frein à l'endettement et budget extraordinaire	7699
1.2 Nouvelle réglementation proposée: la règle complémentaire	7702
1.3 Résultats de la consultation	7705
1.4 Critères	7708
1.4.1 Instrument de gestion	7708
1.4.2 Constitutionnalité	7709
1.4.3 Adéquation avec la situation conjoncturelle	7709
1.4.4 Souplesse	7710
1.5 Solutions rejetées	7710
1.5.1 Amortissement par le biais du compte de compensation	7710
1.5.2 Amortissement individuel	7711
1.5.3 Amortissement dégressif	7712
1.5.4 Amortissement lié au plafond des dépenses	7712
1.6 Justification et appréciation de la règle complémentaire proposée	7713
1.6.1 Instrument de gestion	7713
1.6.2 Constitutionnalité	7717
1.6.3 Adéquation avec la situation conjoncturelle	7719
1.6.4 Souplesse	7722
1.7 Introduction et dispositions transitoires	7722
1.8 Simulations	7723
1.9 Droit comparé et rapports avec le droit européen	7726
2 Commentaire	7729
3 Conséquences	7731
3.1 Conséquences pour la Confédération	7731
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	7731
3.3 Conséquences économiques	7733
3.4 Autres conséquences	7734
4 Liens avec le programme de la législature	7734
5 Aspects juridiques	7735
5.1 Constitutionnalité	7735
5.2 Forme de l'acte à adopter	7735
5.3 Frein aux dépenses	7735
5.4 Délégation de compétences législatives	7735

Appendice 1: Bilan du frein à l'endettement	7736
Appendice 2: Exemples chiffrés pour les variantes rejetées	7738
Loi sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, LFC) <i>(Projet)</i>	7743

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

1.1.1 Problématique

Une très forte augmentation 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 %. Trois éléments principaux expliquent cette détérioration: les déficits du compte de financement ordinaire (sur les seize derniers exercices, deux seulement enregistrent un excédent), les dépenses extraordinaires liées à des charges héritées du passé (par ex. nécessité de refinancer des entreprises publiques et d'assumer les découverts techniques des caisses de pensions publiques), et 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 de l'accroissement de la dette, 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. Les objectifs fixés depuis 2003 pour assainir les finances fédérales ont été atteints jusqu'ici, voire dépassés. Grâce à la mise en œuvre systématique du frein à l'endettement au moyen des programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004, les dépenses ont pu être réduites 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 comprimés 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 du niveau record atteint en 2005 (130 milliards) à 120 milliards en 2007.

Le frein à l'endettement n'exclut cependant pas les dépenses extraordinaires. Les cas prévus par la loi comprennent aussi bien les événements extraordinaires et incontrôlables (par ex. les catastrophes naturelles), que les modifications 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 du 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 dans le cadre du budget 2008 en sont un exemple. Une règle budgétaire générale telle que le frein à l'endettement doit prévoir des exceptions, les coupes sévères dans les dépenses ordinaires qui découleraient des situations indiquées ci-dessus étant susceptibles de mettre en péril la continuité de l'action étatique. Pour éviter que les dépenses extraordinaires permettent de contourner le frein à l'endettement, le Conseil fédéral a inscrit ces dernières années des excédents structurels au budget et au plan finan-

¹ Dette en pour-cent du produit intérieur brut (PIB)

cier. Allant au-delà des prescriptions minimales du frein à l'endettement, ces excédents 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 de loi vise à ajouter une nouvelle règle au frein à l'endettement de manière à assurer l'équilibre du budget extraordinaire, et non seulement celui du budget ordinaire. En outre, cette règle permet de prévenir une interprétation trop large des événements exceptionnels au sens du frein à l'endettement.

Le financement de prêts de trésorerie, qui constitue la troisième cause principale de l'augmentation de la dette, n'exige pas, pour le moment, de réglementation supplémentaire dans 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 de l'année 2007, ils 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. Le Conseil fédéral tient fermement à ce que ces obligations légales de remboursement ne restent pas lettre morte. Grâce au remboursement des prêts de trésorerie, il paraît de nouveau envisageable de réduire le niveau de la dette de la Confédération à un montant légèrement supérieur à 100 milliards.

Dans le cadre de la consultation concernant la règle complémentaire, économie-suisse, l'Union patronale suisse et l'UDC ont demandé que cette règle ne porte pas seulement sur le budget extraordinaire, mais qu'elle soit étendue aux assurances sociales (AVS, AI, AC, APG). Il serait certes souhaitable, dans une optique de politique budgétaire, que les assurances sociales soient soumises à une règle garantissant que les dépenses et les recettes soient équilibrées à terme. Cette proposition de concrétiser ce souhait dans le cadre de la présente révision se heurte cependant à des objections d'ordre pratique: une «règle de financement durable» applicable aux assurances sociales constituerait en effet un projet beaucoup plus vaste que la «règle complémentaire», d'où le risque de surcharger le présent projet. En outre, sa mise en œuvre souffrirait inéluctablement de retard. Le Conseil fédéral entend néanmoins examiner cette demande à l'occasion des prochaines réformes des assurances sociales.

1.1.2 Frein à l'endettement et budget extraordinaire

Les art. 100 et 126 de la Constitution (Cst.)² ainsi que la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)³ constituent les bases légales du frein à l'endettement. Ces dispositions fondent cet instrument et imposent de prendre en considération la situation conjoncturelle. Le message du 5 juillet 2000 sur le frein de l'endettement⁴ et celui du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération⁵ fournissent une explication détaillée des objectifs et du mode de fonctionnement du frein à l'endettement.

2 RS 101

3 RS 611.0

4 FF 2000 4295

5 FF 2003 5091

Divers aspects du frein à l'endettement, nécessaires pour bien comprendre la notion de budget extraordinaire, sont résumés ci-après.

Règle des dépenses

Une règle simple forme la base du frein à l'endettement: 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 à l'aide d'un facteur qui tient compte de la situation conjoncturelle («facteur conjoncturel», aussi appelé «facteur c»). En période de sur-exploitation des capacités de production, le plafond des dépenses est inférieur aux recettes, et la Confédération doit présenter un excédent; à 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 l'ensemble d'un cycle conjoncturel.

Compte de compensation

Les prescriptions du frein à l'endettement s'appliquant 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. Cette tâche est dévolue au compte de compensation. Il s'agit d'une statistique tenue hors du compte d'Etat, et qui enregistre les écarts passés, vers le haut ou vers le bas, par rapport aux exigences du frein à l'endettement. Ce compte permet donc de contrôler si les objectifs ont été atteints. A 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 de stabilisation de la dette fédérale. Un découvert du compte de compensation signifie une augmentation correspondante de la dette; un avoir signifie que la dette diminue d'autant.

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, et par conséquent les dépenses maximales autorisées, ont tendance à être trop basses. La rectification effectuée à la clôture des comptes entraîne donc une bonification. Un ralentissement de la conjoncture entraîne l'effet inverse. Des variations imprévues de dépenses effectives par rapport aux chiffres du budget (soldes de crédit) jouent aussi un rôle. Enfin, d'éventuels excédents structurels planifiés sont portés au crédit du compte.

Sanctions

Si le compte de compensation présente un découvert, celui-ci doit être éliminé sur plusieurs années (art. 17 LFC). Dans les budgets, 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 sont prises. Le dépassement doit alors absolument être 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 sont pas prises en considération dans le calcul du plafond des dépenses. Ces recettes sont destinées à réduire la dette et ne peuvent être utilisées pour financer des dépenses ordinaires. Les dépenses extraordinaires accroissent pour leur part 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 des dépenses ordinaires et ne mettent pas en péril la continuité de l'activité étatique. 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 conseil. En outre, ils doivent atteindre un certain montant par rapport au budget (0,5 % des dépenses totales).

Les besoins financiers 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 modifications du modèle comptable peuvent justifier 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 ci-dessous donne un aperçu des recettes et des dépenses extraordinaires depuis l'introduction du frein à l'endettement. Les chiffres pour 2008 sont extraits du budget⁶. Depuis 2003, 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, en raison du transfert du produit de la vente d'or de la BNS (7 milliards) au fonds de compensation de l'AVS. Ce montant fait également partie des recettes extraordinaires de l'année 2005, où il a été versé par la BNS à la Confédération. Pour 2008, des dépenses extraordinaires de 5,2 milliards sont budgétisées. De 2005 à 2007, la vente d'actions Swisscom a permis de dégager des recettes extraordinaires atteignant 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 appliquée aux combustibles⁷.

Bien que les dépenses extraordinaires aient été compensées en grande partie par les recettes extraordinaires, des mesures s'imposent. D'une part, il faut s'attendre à de nouvelles dépenses extraordinaires, par exemple pour assainir la caisse de pensions des CFF. 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.

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

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

Budget extraordinaire 2003 à 2008

<i>en millions de francs</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	total
Recettes extraordinaires [1]			8'388	3'203	754	230	12'575
Dépenses extraordinaires [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 la mise en œuvre du frein à l'endettement, il est crucial de pouvoir continuer à faire reconnaître un besoin financier extraordinaire si la situation l'exige. Le cadre fourni par le frein à l'endettement ne pouvant répondre à toutes les éventualités, il faut créer un mécanisme 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 modifications du modèle comptable et des concentrations de paiements liées par exemple à un changement des modalités de paiement des subventions peuvent entraîner un besoin financier extraordinaire. Les dépenses extraordinaires risquent donc de faire augmenter la dette fédérale en termes nominaux malgré une politique budgétaire conforme aux exigences du frein à l'endettement, ce qui contrevient au principe constitutionnel défini 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. Cette règle vise à assainir le budget extraordinaire et à 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 n'impose pas de diminution de la dette fédérale. L'objectif premier est de stabiliser la dette nominale. Le Conseil fédéral et le Parlement ont toutefois la possibilité de se fixer des objectifs plus ambitieux dans le cadre du budget et du plan financier. Tant le frein à l'endettement que la règle complémentaire fixent des exigences minimales. Rien n'empêche par exemple 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, à condition que le budget ordinaire soit préalablement assaini. La règle proposée est conforme à la Constitution, assure la prise en considération de la situation conjoncturelle et permet de déterminer avec souplesse les montants à économiser. En même temps, elle garantit le retour à l'équilibre du budget extraordinaire dans un délai maximal de six ans.

La règle complémentaire est conçue comme un mécanisme institutionnel. Le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales les modifications légales nécessaires, la révision de la loi sur les finances permettant d'en fixer les principes.

Les éléments ci-après composent les points principaux de la règle proposée (pour les détails, voir ch. 1.4).

Tenue d'un compte d'amortissement

Comme pour le compte de compensation, un tableau statistique présentant le budget extraordinaire, appelé compte d'amortissement, est établi hors du compte d'Etat. Les dépenses extraordinaires sont portées au débit et les recettes extraordinaires au crédit de ce compte. Les recettes extraordinaires affectées et les dépenses extraordinaires liées à celles-ci ne sont pas inscrites au compte d'amortissement, qui présente le solde cumulé du budget extraordinaire. Ce compte sera tenu dès l'introduction de la règle complémentaire. Il sera présenté chaque année dans le cadre du compte d'Etat.

Elimination de découverts sur le compte d'amortissement

Les découverts du compte d'amortissement doivent absolument être compensés durant les six exercices comptables suivants au moyen d'une diminution des dépenses maximales autorisées. 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. La conception de la règle complémentaire donne à l'autorité politique une certaine marge de manœuvre pour assainir le budget extraordinaire. Le Conseil fédéral et le Parlement ont en effet la possibilité de définir en grande partie eux-mêmes la répartition de la réduction des dépenses sur les exercices et le montant des réductions annuelles pour autant qu'ils respectent le délai imparti. Cette souplesse permet de prendre en considération la situation conjoncturelle et les restrictions dues à des dépenses liées à des dispositions légales ou contractuelles. L'imposition d'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 donc être compensé. Cependant, une politique budgétaire prudente requiert une stratégie plus ambitieuse, à savoir d'anticiper les économies nécessaires pour parer aux dépenses extraordinaires prévisibles. C'est pourquoi la règle complémentaire proposée permet de diminuer à titre préventif les dépenses maximales autorisées afin de compenser des découverts prévisibles du compte d'amortissement. Concrètement, l'Assemblée fédérale peut adopter des mesures d'économie préventives dans le cadre du budget ordinaire.

Subordination

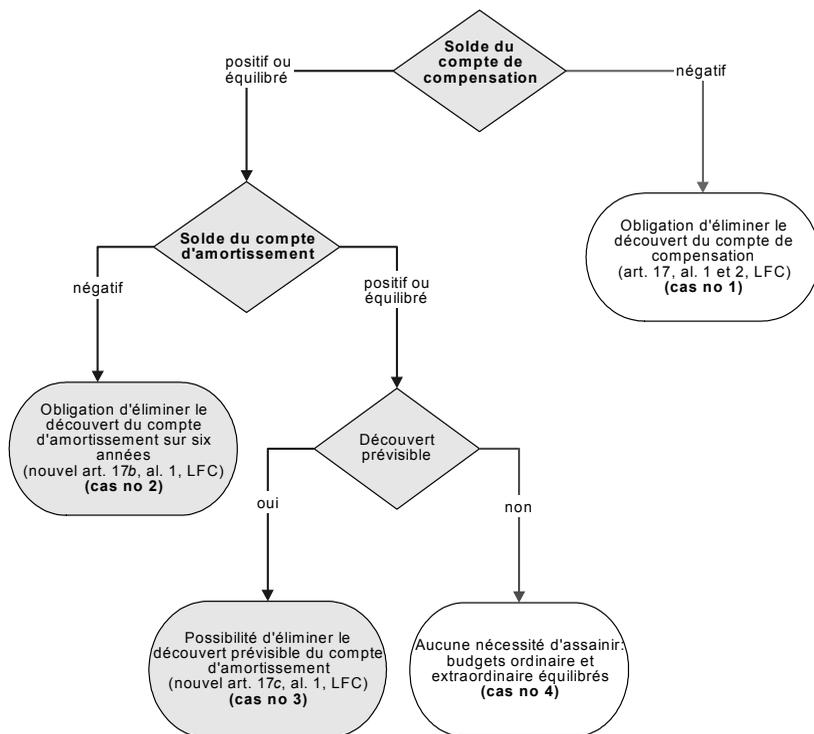
Une réduction des découverts du compte d'amortissement n'est obligatoire que si le compte de compensation présente un solde positif ou équilibré. L'assainissement des déficits du budget extraordinaire est donc subordonné à celui du budget ordinaire. Une diminution de l'endettement dû au budget extraordinaire ne doit être engagée qu'à partir du moment où le budget ordinaire est équilibré et qu'aucun découvert du compte de compensation ne requiert des économies supplémentaires. La subordination de la règle complémentaire assure le respect de la Constitution.

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. Le solde du compte de compensation détermine la situation initiale. Si celui-ci est négatif, par exemple en raison d'une surestimation des recettes 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 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 une vue d'ensemble du budget extraordinaire. Il présente un découvert lorsque les dépenses extraordinaires dépassent les recettes extraordinaires: le solde du compte est dès lors négatif. Dans ce cas, la loi impose l'élimination du découvert durant les six exercices comptables suivants (cas n° 2, nouvel art. 17b, al. 1, LFC). Toutefois, si le compte de compensation présente lui aussi un solde négatif durant cette période, l'obligation d'équilibrer 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 une situation passée. Il renseigne sur le solde cumulé du budget extraordinaire à la fin de

l'exercice comptable précédent. Comme les dernières années l'ont montré, une partie des dépenses extraordinaires, notamment celles qui sont dues aux modifications du modèle comptable et aux concentrations de paiements liées au système comptable, sont prévisibles avec une certaine précision. C'est pourquoi il doit être possible de réaliser des économies préventives pour parer aux découverts prévisibles et pour équilibrer le compte d'amortissement (cas n° 3, nouvel art. 17c, al. 1, LFC).

La situation idéale du point de vue budgétaire est atteinte lorsque les comptes de compensation et d'amortissement présentent un solde équilibré ou positif et que, de plus, aucun découvert du compte d'amortissement n'est attendu. Dans ce cas, les budgets ordinaire et extraordinaire sont équilibrés et aucune mesure d'assainissement ne s'impose (cas n° 4).

1.3 Résultats de la consultation

Aperçu des avis exprimés

La consultation concernant la règle complémentaire au frein à l'endettement a été réalisée du 23 avril au 4 août 2008. Au total, 53 avis ont été reçus: 37 participants ont approuvé le principe du projet, dix l'ont refusé et six ont renoncé à prendre position.

Le principe de la soumission du budget extraordinaire à une règle institutionnelle (question 1) a recueilli une majorité de réponses favorables. L'UDC, Economiesuisse et l'Union patronale suisse ont même proposé d'étendre le frein à l'endettement aux assurances sociales (AVS, AI, AC, APG), sous la forme d'une «règle de financement durable». Le PRD a lui aussi reconnu la nécessité d'agir au niveau des assurances sociales, mais n'a pas voulu surcharger le projet, ce qui retarderait la mise en place de la règle complémentaire. Le PRD et le PDC ont par ailleurs appelé le Conseil fédéral à faire avancer aussi vite que possible son projet de réexamen des tâches afin d'obtenir une marge de manœuvre suffisante dans le budget ordinaire. La majorité des gouvernements cantonaux et la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) ont également approuvé le principe de la règle complémentaire. Celle-ci concrétise à leurs yeux le mandat constitutionnel selon lequel la Confédération doit équilibrer à terme ses recettes et ses dépenses (art. 126, al. 1, Cst.). Pratiquement tous les cantons craignent toutefois de faire les frais d'un report direct ou indirect des charges, au cas où la Confédération serait obligée d'adopter des mesures d'économies pour éliminer un déficit du compte d'amortissement. Les associations du secteur de la route et des infrastructures (Infra, TCS, constructionsuisse, routesuisse, UPSA) demandent à cet égard un «traitement spécial» pour les dépenses d'investissement. A défaut, des coupes ou un report des travaux pourraient entraîner un recul des investissements préjudiciable à l'économie suisse. Le PS et l'USS ont dit non, en faisant valoir que le budget extraordinaire est pratiquement équilibré depuis l'introduction du frein à l'endettement et qu'il est donc superflu d'introduire une nouvelle règle. Comme les cantons du Jura, de Vaud et Neuchâtel, ils ont estimé que la règle complémentaire aboutirait à une politique budgétaire opaque et bureaucratique. Bâle-Ville a proposé de remplacer le frein à l'endettement par une nouvelle règle budgétaire (le but étant de stabiliser le taux d'endettement). De même, le PEV, le PCS et l'Union suisse des paysans ont rejeté toute nouvelle limitation de la marge de manœuvre budgétaire dont disposent le Conseil fédéral et le Parlement.

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

L'utilisation des recettes extraordinaires de grande ampleur est controversée (question 2c). Dans le rapport destiné à la consultation, le Conseil fédéral a exprimé son intention d'interdire, dans le cadre des lois spécifiques, de porter les recettes extraordinaires de grande ampleur (par ex. recettes provenant de la privatisation d'entreprises de la Confédération) au crédit du compte d'amortissement. De l'avis du Conseil fédéral, les recettes extraordinaires d'un montant substantiel ne doivent pas servir à financer des dépenses extraordinaires, mais à réduire la dette. Le PRD, les associations patronales, le TCS et routesuisse se sont ralliés au point de vue du Conseil fédéral. Le PDC a demandé l'inscription de ce principe dans la loi sur les finances. Le PS, les Verts, les associations de travailleurs, la majorité des cantons et la CDF ont pensé, au contraire, qu'il fallait porter ces recettes au crédit du compte d'amortissement et renoncer à fixer des objectifs plus contraignants pour réduire la dette. La majorité des cantons et la CDF ont par ailleurs jugé la procédure choisie peu transparente. A leurs yeux, le Conseil fédéral devrait au moins inscrire son intention dans la loi sur les finances.

Une majorité des participants ont estimé qu'il y avait lieu de mettre en œuvre la révision proposée de la LFC dans le cadre constitutionnel en place (question 3). La procédure choisie n'est pas contestée. Les participants jugent pour la plupart que la subordination du compte d'amortissement respecte le traitement «privilegié» accordé par la Constitution aux dépenses extraordinaires (qui échappent aux restrictions du frein à l'endettement).

Le délai d'amortissement de six ans proposé pour les découverts du compte d'amortissement (question 4) a reçu un accueil controversé. Le PRD et le PDC ont estimé comme le Conseil fédéral qu'un délai d'amortissement de six ans était adéquat compte tenu du cycle conjoncturel et du processus de décision politique. L'UDC, economiesuisse et l'Union patronale suisse ont demandé que le délai soit ramené à quatre ans; le Centre Patronal, à cinq. Les Verts, le PS et l'USS ont jugé trop court le délai envisagé. Ces participants ont par conséquent demandé une clause de sauvegarde qui permette au Parlement de prolonger voire de supprimer le délai d'amortissement. Tout comme Travail.Suisse et la SEC Suisse, ils ont craint les effets négatifs d'une politique budgétaire procyclique sur la croissance économique.

Le Conseil fédéral avait proposé de permettre la réalisation d'économies préventives dans le budget ordinaire pour parer aux découverts prévisibles du compte d'amortissement. L'UDC, economiesuisse et l'Union patronale suisse ont proposé de transformer cette formulation potestative en obligation pour le Conseil fédéral et le Parlement. Le PS a proposé de biffer la disposition, la qualifiant de «surréglementation».

Le projet mis en consultation prévoyait que les montants annuels d'amortissement ne devaient pas être fixés d'avance, mais rester souples (question 5). Le Conseil fédéral et le Parlement devaient ainsi pouvoir tenir compte de la situation budgétaire et de la conjoncture. Cette approche a obtenu un large soutien des participants. Seul le PDC a proposé qu'une règle fixe d'avance les contributions aux amortissements.

La majorité des participants a estimé que la règle complémentaire telle que proposée dans le projet mis en consultation était l'instrument approprié pour stabiliser la dette (question 6). Le oui est toutefois moins net que pour la soumission du budget extraordinaire à une régulation institutionnelle (question 1). La nécessité d'une règle est cependant moins remise en question que la forme de la règle elle-même. En particulier, les associations du secteur de la route et des infrastructures (TCS, construction-suisse, Infra, routesuisse, UPSA) ont refusé le projet sous la forme proposée, faute de garantie de traitement spécial pour les dépenses d'investissement.

Les dispositions transitoires précisent que le solde du compte de compensation sera réduit à l'entrée en vigueur de la règle complémentaire. Le montant de la réduction, estimé à 1,1 milliard, correspondra au déficit cumulé du budget extraordinaire depuis l'introduction du frein à l'endettement jusqu'à la probable entrée en vigueur de la règle complémentaire au 1^{er} janvier 2010. Jusqu'ici, en effet, le Conseil fédéral et le Parlement ont volontairement compensé les déficits du budget extraordinaire par les excédents du budget ordinaire. Le PS et les cantons de Vaud et de Neuchâtel se sont déclarés opposés à ce qui leur paraît une introduction rétroactive de la règle complémentaire.

Appréciation des résultats de la consultation

La majorité des participants soutiennent aussi bien l'orientation générale de la présente révision que les éléments centraux de la règle complémentaire. Aux yeux de la plupart d'entre eux, la règle complémentaire est le prolongement logique du frein à l'endettement. Le traitement spécial, demandé par certains participants, de catégories spécifiques de dépenses, comme les transferts aux cantons et aux communes ou les dépenses d'investissement (voir ch. 3.3), contredit toutefois le principe du frein à l'endettement, raison pour laquelle le Conseil fédéral s'y oppose. Quant aux craintes des cantons de subir des transferts de charges, elles sont déjà prises en considération. Ainsi, le projet de loi relatif à la règle complémentaire garantit aux cantons – par analogie avec la réglementation du frein à l'endettement – un droit de participation à l'élaboration des programmes d'allègement budgétaire (art. 18, al. 1, LFC). Comme le montre l'application des programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004, le Conseil fédéral et le Parlement prennent au sérieux le droit de participation des cantons et ont soin d'éviter les lourds transferts de charges (voir ch. 3.2).

Le Conseil fédéral est favorable à la demande d'extension de la règle du frein à l'endettement aux assurances sociales, mais il veut éviter de retarder ou de surcharger le projet de la règle complémentaire. Il entend donc examiner cette demande à l'occasion des prochaines réformes des assurances sociales.

Selon le Conseil fédéral, les recettes extraordinaires de grande ampleur qui pourraient découler, par exemple, de privatisations partielles devraient être consacrées à la réduction de la dette. Certains participants s'opposent à ce que ces recettes ne figurent pas dans le compte d'amortissement, mais la consultation n'a pas permis de réfuter les arguments du Conseil fédéral. Ainsi, des avoirs considérables sur le compte d'amortissement pourraient inciter à financer des projets par les dépenses extraordinaires. En outre, les recettes extraordinaires de grande ampleur résultent généralement de la vente d'actifs.

Le Conseil fédéral renonce à régler dans la loi sur les finances, comme le préconisait une partie des participants, le traitement spécial des recettes extraordinaires de grande ampleur. Pour éviter d'inscrire ces recettes dans le compte d'amortissement,

il prévoit de modifier les lois spécifiques. Il en reste donc à la solution proposée dans le projet soumis à la consultation, étant donné l'impossibilité de définir tous les cas et la rareté de certains d'entre eux. Le Conseil fédéral et le Parlement ont besoin à cet égard d'une certaine marge de manœuvre pour statuer sur des cas particuliers (voir ch. 1.6.1).

Le délai d'amortissement de six ans a été contesté lors de la consultation. Quelques participants ont demandé de le ramener à quatre ans, d'autres de le prolonger à huit ou dix ans, voire de le supprimer purement et simplement. Un délai d'amortissement de six ans se situe à mi-chemin entre les divers délais préconisés par les participants. Le Conseil fédéral le juge parfaitement approprié pour concilier la souplesse et la prise en considération de la situation conjoncturelle que requiert la politique budgétaire avec l'équilibre durable des finances fédérales. Il n'est donc pas question pour le Conseil fédéral de raccourcir ou d'allonger le délai d'amortissement.

De l'avis du Conseil fédéral, la règle complémentaire telle que proposée en consultation est l'instrument adéquat pour garantir l'équilibre budgétaire. Par conséquent, aucune modification n'a été apportée au projet de loi à l'issue de la consultation.

1.4 Critères

Il existe mille et une possibilités de concevoir des règles de politique budgétaire. Les critères essentiels qui s'appliquent à la règle complémentaire sont présentés ci-après. Les questions principales concernent le choix de l'instrument de gestion, la conformité à la Constitution, l'adéquation avec la situation conjoncturelle et la souplesse budgétaire.

1.4.1 Instrument de gestion

Afin de permettre de réagir de manière appropriée à des événements extraordinaires, telles les catastrophes naturelles ou les modifications du système comptable, le mécanisme du frein à l'endettement permet d'élever le plafond des dépenses à certaines conditions. Par conséquent, pour assurer durablement la stabilisation de la dette fédérale, il faut réguler les besoins financiers extraordinaires. En d'autres termes, les dépenses extraordinaires doivent être compensées, mais sur plusieurs années.

Alors que les dépenses extraordinaires doivent, à l'évidence, être prises en considération par l'instrument de gestion 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. Sont considérées comme recettes extraordinaires en vertu de l'art. 13, al. 2, LFC, 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 ou 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 brute⁸. En acceptant cet instrument en 2001, une large majorité de la population (environ 85 %) a montré son soutien à cet objectif, qui garde toute sa pertinence⁹. Une règle complémentaire n'inscrivant pas au crédit du compte d'amortissement les éventuelles recettes extraordinaires irait au-delà de l'objectif de stabilisation de la dette. Elle viserait en effet 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 l'instrument de gestion approprié. Autrement dit, il faut amortir les dépenses extraordinaires après en avoir déduit les recettes extraordinaires.

1.4.2 Constitutionnalité

En vertu de l'art. 126, al. 1, Cst., la Confédération est tenue d'équilibrer à terme ses dépenses et ses 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 cependant un traitement différencié des dépenses ordinaires et extraordinaires. Ainsi, les besoins financiers extraordinaires font l'objet d'un traitement «privilegié» par rapport aux dépenses ordinaires. Ils augmentent en effet les dépenses maximales autorisées et ne sont pas inscrits au débit du compte de compensation. Tout dispositif complémentaire destiné à compenser le budget extraordinaire doit tenir compte de cette différenciation inscrite dans la Constitution et être moins strict que celui qui régit la violation des règles applicables au budget ordinaire (art. 17 LFC).

Le traitement privilégié 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 conçue de sorte à ne pas remettre en cause cette différence de traitement.

1.4.3 Adéquation avec la situation conjoncturelle

Conformément aux lignes directrices des finances fédérales, la politique budgétaire répond à des objectifs d'allocation, de redistribution et de stabilité. L'objectif de stabilité consiste à atténuer les fluctuations de la conjoncture et à utiliser pleinement le potentiel de production économique. L'Etat gère ses dépenses et ses recettes de manière à tempérer les variations importantes de l'activité économique. La politique budgétaire ne devrait pas avoir d'effet procyclique. Les objectifs de stabilisation conjoncturelle sont inscrits à l'art. 100 Cst.

⁸ FF 2000 4328 ss

⁹ 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. Un tel dépassement n'entre pas en contradiction avec le frein à l'endettement.

Le 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 applique donc une politique passive de stabilisation en admettant les fluctuations d'origine conjoncturelle des recettes et des dépenses. Par contre, toute intervention active sur l'évolution conjoncturelle est écartée.

La Constitution et la conception du frein à l'endettement induisent donc que la règle d'amortissement doit également prendre en considération la situation conjoncturelle.

1.4.4 Souplesse

Les expériences acquises lors de la mise en œuvre des programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004 ont montré la nécessité d'une certaine souplesse dans la définition des programmes d'assainissement. La majeure partie des dépenses fédérales est constituée de dépenses liées à des dispositions légales ou contractuelles. 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 ambitieux peuvent être atteints en modifiant les lois 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 le rythme d'un assainissement du budget extraordinaire dans le délai imparti. Il doit notamment être possible d'augmenter progressivement le montant des mesures annuelles d'allègement budgétaire. Une certaine souplesse permet à la Confédération de demeurer un partenaire fiable et prévisible, même en situation d'assainissement budgétaire. Cet aspect joue un rôle particulièrement important dans les rapports entre la Confédération et les cantons. En outre, cette marge de manœuvre permettra au Parlement de tenir compte de la situation conjoncturelle lorsqu'il définira les mesures d'allègement budgétaire.

1.5 Solutions rejetées

Les principales solutions de rechange examinées au cours de l'élaboration de la règle complémentaire sont brièvement présentées ci-après, avec leurs défauts par rapport aux critères exposés plus haut et le motif de leur rejet.

1.5.1 Amortissement par le biais du compte de compensation

Soumettre le budget extraordinaire à la réglementation applicable au compte de compensation constituerait une solution simple et claire. Celle-ci permettrait de débiter ou créditer au compte de compensation le résultat du budget extraordinaire. Conformément aux dispositions de la LFC (art. 17, al. 1), l'élimination d'éventuels découverts du compte de compensation s'étendrait «sur plusieurs années». Si le découvert dépassait 6 % des dépenses totales effectuées durant l'exercice comptable précédent, le dépassement devrait être éliminé durant les trois exercices comptables suivants (art. 17, al. 2) (voir l'exemple dans l'appendice 2, ch. A 2.1).

Dans ce modèle, le mécanisme des sanctions serait le même pour les dépenses extraordinaires que pour les dépenses ordinaires: il n'y aurait plus de traitement «privilegié» pour les dépenses extraordinaires. Cependant, la Constitution impose une compensation plus stricte pour les dépenses ordinaires que pour les dépenses extraordinaires. Ces dernières doivent donc être compensées séparément et postérieurement. L'amortissement du budget extraordinaire par le biais du compte de compensation n'est dès lors pas conforme à la Constitution.

Une telle réglementation risquerait par ailleurs d'avoir un effet procyclique. En effet, le compte de compensation tend à présenter un découvert en période de faiblesse économique. Si ce dernier augmentait encore à la suite de dépenses extraordinaires, les économies nécessaires empêcheraient de prendre en considération la situation conjoncturelle. D'importantes mesures d'assainissement risqueraient en effet de devoir être effectuées dans une phase de récession.

La souplesse du modèle constitue par contre un aspect positif. Les dispositions concernant l'élimination du découvert du compte de compensation ne comportent pas de directives au sujet du montant annuel de l'amortissement. Les objectifs de réduction visent en effet 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 traitement «privilegié» des dépenses extraordinaires et n'étant par conséquent pas conforme à la Constitution, ce modèle a dû être rejeté.

1.5.2 Amortissement individuel

Une autre possibilité consisterait à introduire une règle d'amortissement liant les montants d'amortissement aux différentes dépenses extraordinaires. Ainsi, tout débit du compte d'amortissement serait compensé sur une période séparée. Il faudrait par conséquent tenir un décompte individuel pour les dépenses extraordinaires, semblable à une comptabilité des investissements. Toute nouvelle charge devrait donc être compensée individuellement, sur six ans par exemple. Il faudrait également régler précisément la méthode de comptabilisation des recettes extraordinaires. En principe, ces dernières doivent être inscrites en négatif au débit du compte d'amortissement. Une recette extraordinaire pourrait ainsi réduire le solde de la dernière dépense inscrite au débit ou être ventilée sur tous les montants d'amortissement restants (voir l'exemple dans l'appendice 2, ch. A2.2).

Le décompte individuel 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 subordination et de la souplesse dans le délai imparti exigeraient pour chaque charge un examen de la mise en œuvre appropriée. La règle complémentaire proposée répond mieux aux critères de compatibilité avec la situation conjoncturelle et de souplesse que l'amortissement individuel. Dans ce dernier modèle en effet, les fluctuations, naturellement poussées à la hausse, des montants d'amortissement gêneraient la prise en considération de la situation conjoncturelle ou la libre détermination de nouvelles économies.

Certes, le modèle de l'amortissement individuel ressemble par de nombreux aspects à la règle complémentaire. Cependant, il est moins souple dans la détermination des

montants d'amortissement. Il demande en outre un mécanisme plus complexe et manque par conséquent de transparence. Pour ces raisons, ce modèle a aussi été rejeté.

1.5.3 Amortissement dégressif

L'amortissement annuel d'une part fixe du compte d'amortissement constitue une autre solution envisageable. Cet «amortissement dégressif du budget extraordinaire» diffère de la règle complémentaire par le fait que le montant des mesures de compensation découle *directement* du solde du compte d'amortissement. Le modèle pourrait par exemple prévoir que 20 % de ce solde doivent être amortis chaque année (voir l'exemple dans l'appendice 2, ch. A.2.3).

Dans ce modèle, les économies annuelles destinées à compenser le budget extraordinaire sont fixées à l'avance, sans marge de manœuvre. Les fortes variations des objectifs d'économie sont liées directement au montant des dépenses extraordinaires et peuvent donc être excessives à court terme. La souplesse nécessaire pour planifier les économies ferait défaut et par conséquent la marge de manœuvre pour prendre en considération la situation conjoncturelle. La constitutionnalité ne serait alors pas garantie.

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

L'importance donnée aux montants initiaux d'amortissement et leur diminution graduelle iraient totalement à l'encontre des exigences de la politique budgétaire. En effet, les dépenses fédérales étant largement liées, il faudrait plutôt prévoir une hausse progressive des montants d'amortissement.

Ce modèle a été rejeté parce que les fortes fluctuations des montants d'amortissement et son manque de souplesse mettent en péril la prévisibilité de la politique budgétaire.

1.5.4 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 leur calcul au solde du budget extraordinaire, d'où la proposition 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 (voir l'exemple dans l'appendice 2, ch. A.2.4).

Dans ce modèle, il n'y aurait pas de lien direct entre le volume des montants annuels d'amortissement et celui du découvert extraordinaire, les premiers étant déterminés par un pourcentage constant. Les montants annuels d'amortissement seraient donc relativement constants. En comparaison avec les modèles discutés ci-dessus, cette solution serait avantageuse du point de vue de la politique conjoncturelle. En revan-

che, elle ne permettrait pas, dans la phase initiale, d'augmenter graduellement les montants d'amortissement.

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 se répartiraient simplement sur une plus longue période.

Cette solution a été principalement rejetée à cause du lien trop lâche entre les découverts du budget extraordinaire et le volume des montants devant être amortis.

1.6 Justification et appréciation de la règle complémentaire proposée

1.6.1 Instrument de gestion

Le budget extraordinaire constitue l'instrument de gestion de la règle complémentaire proposée. Alliée au frein à l'endettement, cette règle vise à stabiliser la dette nominale brute de la Confédération. Un tableau statistique du budget extraordinaire, tenu 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 une loi et 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

Instrument de gestion (exemple)

Compte d'amortissement à la clôture des comptes													
en millions de francs	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Solde au 31.12. de l'année précédente [1]	-	-1600	-1600	-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 des montants d'amortissement* [5]			100	200	200	300	300	0					1100
Délai restant [6]			6	5	4	3	2	1					
Nouveau solde au 31.12. [7]=[1]+[4]+[5]	-1600	-1600	-1500	-1300	-1100	-300	0	0	0	0	0	0	

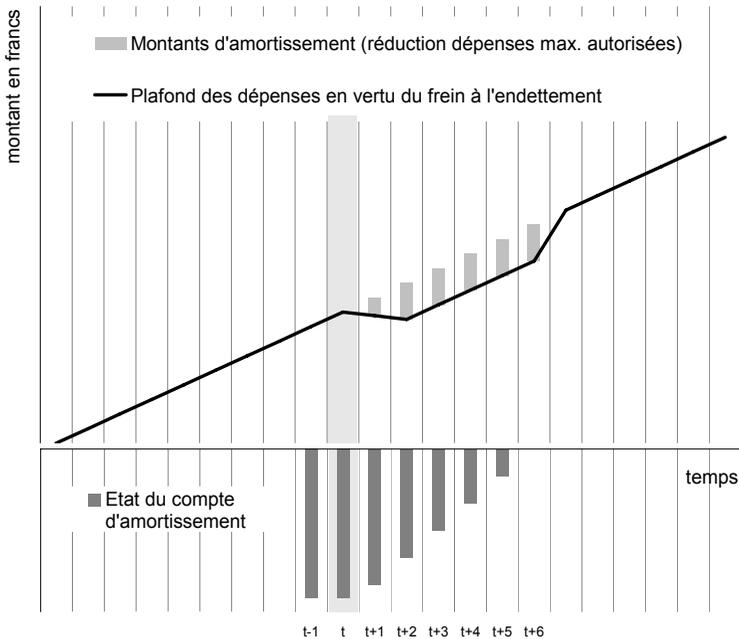
* Correspond à un abaissement du plafond des dépenses autorisées dans le budget de l'année en question. On part donc du principe que les montants d'amortissement sont effectivement économisés.

Le tableau 2 donne un exemple de compte d'amortissement. Les chiffres des dépenses et des recettes extraordinaires qu'il contient 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, ces dépenses 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 suivant l'exercice 2011, par un abaissement du plafond des dépenses 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 sont enregistrées 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, qui s'ajoutent 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 contribuer à l'équilibre du budget ordinaire et crédités au compte d'amortissement. 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'utiliser la totalité du 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). Si le budget extraordinaire est 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.

Or, au moment de la clôture du compte, 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 charges sont *budgétisées*, leur amortissement peut commencer plus tôt.

La situation présentée dans le schéma, à savoir une économie en période de forte croissance économique, entraînant la nécessité de réaliser des excédents structurels au budget ordinaire, répond également au critère de la subordination (cf. ch. 1.2). Le solde du compte de compensation étant positif, l'obligation de compenser le découvert s'applique 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 admettant que les réductions pourront 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 devront être déduits du plafond des dépenses défini par le frein à l'endettement. Ces montants doivent être calculés de sorte que le déficit

du compte d'amortissement soit éliminé au bout de six ans, c'est-à-dire dans l'année t+6.

Recettes extraordinaires affectées

Les recettes extraordinaires affectées servent à financer certaines dépenses extraordinaires. Depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003, de telles recettes ont été enregistrées deux fois. Premièrement, il y a eu 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. Deuxièmement, des recettes extraordinaires affectées provenant de la taxe sur le CO₂ appliquée aux combustibles sont prévues pour les années 2008 à 2011. Le produit de cette taxe sera redistribué à la population et aux entreprises avec un décalage de deux ans. En cas d'abrogation de cette taxe, des dépenses extraordinaires en découleraient donc encore pendant deux ans. Il se peut toutefois que ce décalage 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 l'éviter, les recettes extraordinaires affectées par une loi et 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 par exemple pour une vente d'actions Swisscom appartenant au patrimoine administratif. Une partie des recettes provenant de la vente n'est qu'un simple échange d'actifs, des portefeuilles d'actions étant transformés en un dépôt d'argent liquide. Cependant, les actions du patrimoine administratif étant évaluées à leur valeur comptable («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 différenciée des recettes extraordinaires pourrait être inscrite au compte d'amortissement. Ainsi, les recettes extraordinaires entraîneraient une bonification au compte d'amortissement qui correspondrait au montant de l'augmentation de la fortune nette de la Confédération. Dans le cas d'une vente d'actions Swisscom, le bénéfice d'évaluation (différence entre la valeur vénale et la valeur comptable) serait inscrit au crédit du compte d'amortissement. Cette solution a cependant été rejetée. Elle aurait en effet impliqué une modification de l'objectif retenu, puisqu'elle vise à stabiliser l'endettement net, et non brut. Les avantages et les inconvénients de se fonder sur l'endettement brut 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 de se fonder sur l'endettement net, d'importantes raisons d'ordre pratique s'y sont opposées. La dette nette se calcule en effet en soustrayant le patrimoine financier à la dette brute. Or, la prise en considération des actifs dans l'appréciation de l'endettement soulève de sérieux problèmes d'évaluation et de délimitation, qui ne peuvent être résolus que de manière arbitraire. Dans l'ensemble, la règle deviendrait plus compliquée et moins transparente.

Recettes extraordinaires de grande ampleur

Il faut éviter d'inscrire au crédit du compte d'amortissement des recettes extraordinaires «de grande ampleur», qui pourraient découler par exemple de la privatisation d'entreprises de la Confédération ou qui proviendraient de patentes ou de concessions. Des avoirs considérables sur le compte d'amortissement pourraient en effet aiguïser les appétits et déboucher sur de nouvelles dépenses extraordinaires financées sur ces réserves, sans compensation future. Ceci irait à l'encontre du frein à l'endettement, qui ne prévoit de recourir qu'exceptionnellement aux dépenses extraordinaires.

Le Conseil fédéral tiendra compte de toute une série de facteurs pour déterminer, cas par cas, si les recettes extraordinaires sont «de grande ampleur» ou non. Il examinera notamment si ces recettes résultent d'une vente d'actifs, quelle est à ce moment la situation des finances fédérales, comment elle évoluera selon les prévisions et à combien s'élève le solde du compte d'amortissement. Le montant des recettes extraordinaires jouera également un rôle important dans cette évaluation. Par exemple, des recettes extraordinaires avoisinant 10 % du plafond des dépenses autorisées seront certainement qualifiées de recettes «de grande ampleur».

Il serait peu judicieux, et d'ailleurs illusoire, de vouloir inscrire à l'avance dans la loi des critères et des valeurs seuil permettant de prendre en considération tous les cas de recettes extraordinaires «de grande ampleur». Aussi le Conseil fédéral entend-il le cas échéant proposer au Parlement, lors des délibérations portant sur un projet particulier (par ex. projet de privatisation), d'exclure partiellement ou totalement une prise en considération jugée excessive de recettes extraordinaires. En dernier lieu, la décision concernant l'utilisation des recettes extraordinaires «de grande ampleur» sera du ressort du Conseil fédéral et du Parlement.

1.6.2 Constitutionnalité

La règle proposée respecte les dispositions constitutionnelles. Elle répond notamment à l'exigence d'un traitement privilégié des dépenses extraordinaires, et ceci à deux titres: d'abord, il n'est possible d'assainir le budget extraordinaire que si le budget ordinaire est équilibré (subordination I); ensuite, des mesures d'allègement budgétaire ne peuvent être créditées sur le compte d'amortissement que si elles ne grèvent pas le compte de compensation (subordination II).

Subordination I

La règle complémentaire prévoit de différer l'obligation d'équilibrer le compte d'amortissement aussi longtemps que le compte de compensation présente un déficit. Le principe s'applique également aux économies préventives, destinées à compenser des déficits prévisibles du compte d'amortissement. Le compte ordinaire prime le budget extraordinaire: il faut d'abord combler les déficits structurels accumulés¹⁰ dans le compte de financement ordinaire avant de réduire l'endettement dû aux dépenses extraordinaires. La subordination I se rapporte au budget. Elle prévoit un abaissement du plafond des dépenses, pour combler le découvert du compte

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

d'amortissement, qu'une fois que le compte de compensation ne présente plus de déficit.

Subordination II

La subordination II se rapporte à la présentation des comptes. Elle garantit que les 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 compte de financement ordinaire de la Confédération présente un déficit structurel ou que l'excédent structurel est inférieur au montant des amortissements prévu pour combler le déficit extraordinaire, une inscription au crédit du compte d'amortissement ne peut avoir lieu que si elle ne greève pas le compte de compensation. Sans cette condition, l'inscription enfreindrait le traitement «privilegié» que réserve la Constitution aux dépenses extraordinaires, car les déficits du compte d'amortissement entraîneraient un débit du compte de compensation.

La subordination du compte d'amortissement est illustrée par le tableau 3. Selon les hypothèses retenues dans notre exemple, nous aurons des dépenses extraordinaires de 1,6 milliard en 2010. Au début, le compte de compensation présente encore un solde positif. Mais il s'agit de prévoir, à partir du budget de 2012, un abaissement du plafond des dépenses autorisées pour compenser les 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 budgétaire planifiées peuvent être créditées sur le compte d'amortissement, car des excédents structurels d'un montant suffisant ont été réalisés dans le budget ordinaire.

Tableau 3

Subordination (exemple)

Compte d'amortissement à la clôture des comptes													
en millions de francs	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Solde au 31.12. de l'année précédente [1]	-	-1600	-1600	-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	
Nouveau solde 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	
Solde du 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 présentera encore un solde positif. En conséquence, il faudra prévoir, dans le budget 2014 qui sera élaboré et adopté dans le courant de l'année 2013, de déduire du plafond des dépenses autorisées un montant de 300 millions, destiné à l'amortissement du budget extraordinaire. Au printemps 2015, l'établissement du compte d'Etat 2014 permet de constater que le compte de financement ordinaire de la Confédération présente un déficit structurel. Cet écart grèvera le compte de compensation. Selon les hypothèses retenues dans notre exemple, cette inscription conduira à un déficit du compte de compensation, qui devra être compensé au cours des années suivantes conformément aux dispositions du frein à l'endettement. Les mesures d'allègement budgétaire 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 d'équilibrer le 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 se solde à nouveau par un déficit. En conséquence, l'abaissement du plafond des dépenses autorisées ne doit pas être crédité sur le compte d'amortissement. Pour le budget 2017, l'obligation de compenser le budget extraordinaire est encore différée, car le déficit perdure sur le compte de compensation. Au début de 2017, le compte d'Etat 2016 se solde par un excédent structurel en raison d'une évolution favorable. Cet excédent est crédité sur le compte de compensation en vertu du frein à l'endettement. Dans notre exemple, nous avons supposé que l'excédent suffit pour compenser entièrement le déficit du compte de compensation. Dans ce cas, l'obligation de compenser le 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 continue de courir. Le déficit du budget ordinaire d'un montant de 1,3 milliard doit être comblé au cours des quatre années restantes.

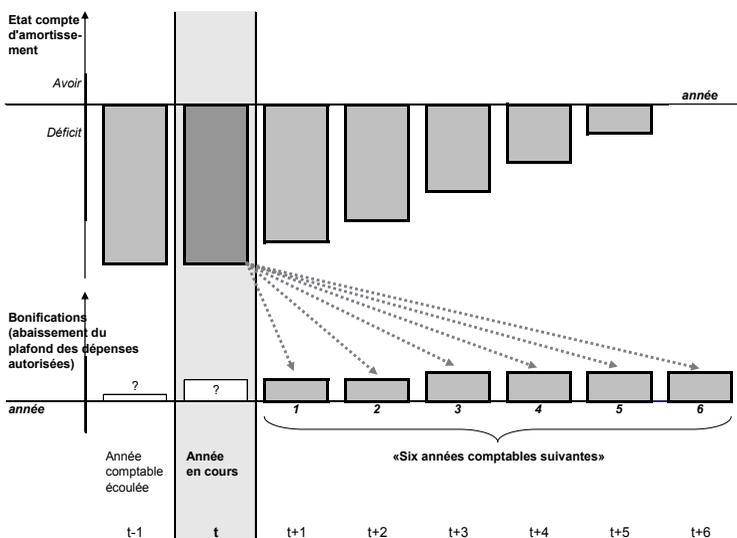
1.6.3 Adéquation avec la situation conjoncturelle

Non seulement la subordination de la règle complémentaire garantit sa conformité constitutionnelle, mais elle contribue aussi de manière essentielle à la prise en considération de la conjoncture. Ainsi, on peut partir du principe que le compte de compensation présente un solde positif lorsque la conjoncture est favorable, en raison de la sous-estimation des recettes. A l'inverse, les recettes sont généralement surestimées pendant les phases de ralentissement de la conjoncture, ce qui rend plus probables les déficits du compte de compensation.

La prise en considération 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 années suivantes (t+1 à t+6), le plafond des dépenses autorisées dans le budget doit être abaissé pour per-

mettre 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 deux ans au maximum¹¹. Avec le délai d'amortissement de six ans, nous avons une période maximale de huit ans entre l'identification du déficit dans le compte d'amortissement et la compensation complète du budget extraordinaire. Cette période correspond aux estimations courantes pour la longueur d'un cycle conjoncturel en Suisse (de sept à dix ans). Lorsque l'économie se trouve en phase de ralentissement et que le compte de compensation présente encore un solde positif, le choix d'un délai suffisamment long permet là aussi au Parlement d'appliquer la règle complémentaire en tenant compte de la conjoncture. Un délai de deux législatures est par ailleurs suffisamment serré pour rester prévisible, ce qui générera une pression suffisante pour prendre des mesures d'assainissement.

Schéma 3: délai d'amortissement



¹¹ Un tel délai pourrait également être utilisé pour effectuer des amortissements grâce à des économies préventives, en particulier lorsque des dépenses extraordinaires s'annoncent à l'horizon (comme pour celles de 2008).

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 fixé selon le frein à l'endettement (actuellement 300 millions)¹². Cette condition garantit que le délai d'amortissement ne sera pas prolongé par de nouvelles charges minimales. La comptabilisation des crédits sur le compte d'amortissement – par ex. à la suite de recettes extraordinaires –, ne modifie pas le délai. Les crédits réduisent en effet le besoin d'assainissement du budget extraordinaire et facilitent ainsi l'amortissement.

Le tableau 4 donne un exemple de nouveau calcul du délai selon la règle complémentaire. Admettons que des dépenses extraordinaires grèveront de 1,6 milliard le compte d'amortissement en 2010. Celles-ci devront être compensées dans les budgets 2012 à 2017 par un abaissement du plafond des dépenses autorisées. De nouvelles dépenses extraordinaires sont cependant enregistrées en 2013 et, au printemps 2014, on constate avec le compte d'Etat 2013 que le déficit du compte 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 avant la fin de 2020. Des 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												
en millions de francs	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Solde au 31.12. de l'année précédente [1]	-	-1600	-1600	-1500	-3000	-2700	-1800	-1400	-1050	-700	-350	0
Recettes extra. [2]						500						
Dépenses extra. [3]	1600			1700								
Solde budget extra. [4]=[2]-[3]	-1600	0	0	-1700	0	500	0	0	0	0	0	0
Bonification des montants d'amortissement* [5]			100	200	300	400	400	350	350	350	350	
Délai restant [6]			6	5	4	6	5	4	3	2	1	
Nouveau solde 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 en question. On part donc du principe que les montants d'amortissement sont effectivement économisés.

¹² Cette condition est analogue à celle de l'art. 15, al. 2, LFC, qui exige que les dépenses extraordinaires atteignent au moins 0,5 % des dépenses totales. Elle se rapporte ici à un nouveau débit du compte d'amortissement, donc au montant net des dépenses extraordinaires moins les recettes extraordinaires. L'objectif est d'éviter que le délai d'amortissement ne soit réinitialisé en cas d'accroissement du déficit de par ex. 50 millions (résultat de dépenses extraordinaires de 800 millions et de recettes extraordinaires de 750 millions).

1.6.4 Souplesse

La règle complémentaire prévoit que l'Assemblée fédérale décide chaque année, lors de l'adoption du budget, de l'étendue des abaissements du plafond des dépenses pour la compensation du budget extraordinaire. Compte tenu du cadre législatif – 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'art. 100 de la Constitution. La souplesse soutient ainsi une mise en œuvre de la règle complémentaire qui soit compatible avec la conjoncture. En outre, elle permet de tenir compte des dépenses liées à des dispositions légales ou contractuelles. Au cours de la première ou des deux premières années, l'Assemblée fédérale peut décider d'abaissements du plafond plus faibles, qui seront augmentés par la suite. Le délai d'amortissement fixé permet toutefois d'assurer qu'une planification contraignante est établie pour éliminer le total du découvert du compte d'amortissement.

1.7 Introduction et dispositions transitoires

Le Conseil fédéral décide de la date de l'entrée en vigueur de la règle complémentaire. Selon le calendrier actuel, l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2010. A partir de cette date, un compte d'amortissement sera tenu. Dans le courant de l'année 2010, les recettes extraordinaires seront 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.

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 Conformément aux dispositions 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 pour le financement du budget extraordinaire devraient dès lors être radiés du compte de compensation. S'ils étaient conservés comme avoirs, ils pourraient compenser les débits de ce compte et provoquer un accroissement durable de l'endettement brut.

Comment calculer l'ampleur de la réduction de l'avoir du compte de compensation? Pour répondre à cette question, il faut déterminer quels excédents structurels la règle complémentaire aurait requis pendant les années 2003 à 2009. Comme le prévoit la règle complémentaire, le budget extraordinaire sert d'instrument de gestion, 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 allant de 2003 à 2009. Des

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

recettes extraordinaires de 5,3 milliards sont générées sur cette période, contre des dépenses extraordinaires de 6,4 milliards. Il en résulte un déficit cumulé de 1,1 milliard.

Si la règle complémentaire entre en vigueur le 1^{er} janvier 2010, il faudra donc réduire l'avoir du compte de compensation de 1,1 milliard selon l'état actuel des connaissances. Le déficit du budget extraordinaire pendant la période allant de 2003 à 2009 aura ainsi été couvert par des excédents structurels du budget ordinaire.

Tableau 5

Détermination des excédents structurels nécessaires pour le financement du budget extraordinaire pendant la période 2003 à 2009

Budget extraordinaire 2003-2009								
en millions de francs	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	

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

Le calcul ci-dessus souffre encore de quelques incertitudes. Pour les années 2008 et 2009, seuls les montants prévus dans la planification financière ont été indiqués pour les recettes et les dépenses extraordinaires. Le montant de 1,1 milliard doit donc être considéré comme provisoire. Il sera actualisé pour les séances des commissions chargées de l'examen préalable.

1.8 Simulations

Ce chapitre explique comment la règle complémentaire aurait été appliquée depuis l'introduction du frein à l'endettement. Le tableau 6 l'illustre par un exemple. Jusqu'en 2007, les événements extraordinaires correspondent aux comptes, tandis que, pour 2008, on utilise les données du budget. Les débits pendant les années 2010 et 2013 correspondent aux dépenses extraordinaires supplémentaires qui pourraient être enregistrées (Caisse de pensions des CFF¹⁴ et «dégrevement ultérieur de l'impôt

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, celui de la part qui concerne les rentes vieillesse et invalidité se fait encore attendre. Le projet mis en consultation par le Conseil fédéral le 2 juillet 2008 propose quatre modèles d'assainissement.

préalable¹⁵»). Ces débits sont entourés d'une grande incertitude, aussi bien en ce qui concerne leur montant que la date à laquelle ils sont comptabilisés. On ne peut exclure de futures recettes extraordinaires. Dans l'exemple en question, on suppose en 2015 des recettes extraordinaires de 500 millions. La date et le montant indiqués tiennent essentiellement aux besoins de l'illustration.

¹⁵ Le projet de réforme de la TVA est conçu pour ne pas avoir d'incidences sur le budget. Les branches qui étaient auparavant exonérées de l'impôt seront autorisées lors de leur premier assujettissement à faire valoir une déduction *a posteriori* de l'impôt préalable, au titre du «dégrèvement de l'impôt préalable». Celui-ci pourrait se chiffrer à 1,7 milliard au maximum.

Evolution du budget extraordinaire depuis 2003 (simulation)

Compte d'amortissement à la clôture des comptes en millions de francs	2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020																	2020	
																		2020	2020
Solde au 31.12. de l'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 des montants d'amortissement* [5]																			
Débit restant [6]																			
Nouvel solde 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	3861

* Correspond à l'abaissement du plafond des dépenses autorisées dans le budget de l'année en question. On part donc du principe que les montants d'amortissement sont effectivement économisés. Dans l'exemple, on suppose qu'aucun amortissement préventif n'est opéré.

** Valeurs planifiées pour 2008, sans les recettes et les dépenses affectées. Hypothèses après 2008: valeurs maximales pour la Caisse de pensions des CFF, dégrèvement ultérieur de l'impôt préalable, recettes de la vente d'actions Swisscom.

Les premières dépenses extraordinaires, d'un montant de 1,1 milliard, ont été enregistrées en 2004. Ce montant a été inscrit au débit du compte d'amortissement, qui s'est soldé par un déficit. Le compte 2004 impose donc des amortissements. 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 toutefois des recettes extraordinaires pour un montant de 1,4 milliard. Inscrit au crédit du compte d'amortissement, ce montant élimine le déficit: le compte se solde même par 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, les dépenses extraordinaires se montent à 5,2 milliards; le compte d'amortissement est débité en conséquence. Le compte d'amortissement affiche 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 à courir en 2010. Dans le présent exemple, les montants d'amortissement passent de 100 millions dans le budget 2010 à 200 millions dans le budget 2011. Les débits supplémentaires en 2010 et 2013 entraînent un accroissement du déficit. Le délai d'amortissement de six ans recommence à courir deux ans après chaque débit, à partir du budget suivant (2012 et 2015). Dans le budget 2012, 400 millions sont amortis, et dans le budget 2015 450 millions. En 2020, le déficit cumulé du budget extraordinaire est 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.

1.9 Droit comparé et rapports avec le droit européen

Comme le frein à l'endettement, la règle complémentaire est un mécanisme doté d'une base légale, destiné à gérer les finances et à contenir l'accroissement de la dette. Les règles institutionnelles de politique budgétaire (ou règles budgétaires) sont largement répandues au niveau international¹⁶ et dans les cantons¹⁷. Les comparer est toutefois difficile, car elles sont conçues en fonction des spécificités du système politique, des normes juridiques et de la situation financière. Toutes les règles ont cependant en commun de viser une politique budgétaire durable, fiable et crédible en fixant des limites à la marge de manœuvre des décideurs¹⁸.

La politique budgétaire de la Suisse est régie par le droit national et n'est pas limitée par le droit international ou européen. Il n'en n'est pas moins utile de présenter le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne (voir ci-dessous). 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'appré-

¹⁶ OCDE (2002): *Economic Outlook*, Nr. 72, Chapter IV «Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules», pp. 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, pp. 16 à 19.

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

ciation de l'évolution économique générale) permet en revanche une comparaison pertinente.

Pacte de stabilité et de croissance

Les bases juridiques de la règle budgétaire de l'Union européenne sont contenues dans l'art. 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 déficit budgétaire en pour-cent du PIB ne doit pas dépasser 3 % et le taux d'endettement (dette de l'Etat en pour-cent du PIB) ne doit pas être supérieur à 60 %. A l'origine, il s'agissait des critères de convergence en matière de politique budgétaire pour participer à l'Union monétaire européenne. Ils ont été conçus sous forme de critères durables et ont été précisés en 1997¹⁹. Selon le Pacte de stabilité et de croissance (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 du déficit budgétaire n'est autorisé que dans des cas exceptionnels. En font partie les événements extraordinaires tels que les catastrophes naturelles et les graves récessions économiques (recul du PIB 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. Elle a en outre mis davantage l'accent sur l'objectif de la viabilité des finances publiques.

Barrière à l'endettement («Schuldenschränke»)

La barrière à l'endettement est un élément essentiel de l'étude relative à la limitation de la dette de l'Etat en Allemagne présentée par le *Sachverständigenrat*²¹. La barrière à l'endettement s'inspire du frein à l'endettement suisse. Ainsi, elle prévoit comme le frein à l'endettement que les dépenses doivent en principe être financées par des recettes, et non pas par l'emprunt. Le plafond des dépenses est également calculé comme produit des recettes et d'un facteur conjoncturel, qui correspond au rapport entre le potentiel de production et le PIB. Il existe cependant des différences par rapport au frein à l'endettement dans les clauses dérogatoires et dans le compte de compensation.

Par rapport au frein à l'endettement, les exceptions sont formulées de manière plus restrictive. Le projet prévoit notamment 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 uniques lourds de

¹⁹ Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 209 du 2.8.1997, p. 1); règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2.8.1997, p. 6)

²⁰ Règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 174 du 7.7.2005, p. 1); règlement (CE) n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 174 du 7.7.2005, p. 5)

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

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

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

²² Pour la barrière à l'endettement, un plafond de 1 % du PIB (moyenne des cinq dernières années) est proposé. Le frein à l'endettement fixe cette limite à 6 % des dépenses totales effectuées pendant l'année écoulée (art. 17, al. 2, LFC). En 2006, la limite pour les déficits sur le compte de compensation du frein à l'endettement était de 3,1 milliards. Selon le critère de la barrière à l'endettement, elle serait de 4,5 milliards.

²³ International Monetary Fund (2008), Switzerland, Staff Report for the 2008 Article IV Consultation.

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

L'inscription dans la loi de la règle complémentaire passe par une révision de la loi sur les finances, qui contient des dispositions concrètes sur la gestion des finances fédérales.

Art. 16, al. 1

Cette disposition du frein à l'endettement, qui concerne le calcul du compte de compensation, fait l'objet d'une légère adaptation. La règle complémentaire permet en effet d'abaisser le plafond des dépenses totales pour compenser le budget extraordinaire. La rectification du plafond des dépenses autorisées dans le cadre du compte d'Etat doit par conséquent inclure ces abaissements de plafond. L'indication «selon l'art. 13 ou 15» est donc supprimée et remplacée pour des raisons de simplification par la formulation «plafond des dépenses totales».

Art. 17a (nouveau) Compte d'amortissement

Cette disposition définit l'instrument de gestion de la règle complémentaire. Les ch. 1.4.1 et 1.6.1 contiennent des explications détaillées sur ce sujet.

L'al. 1 spécifie les transactions qui sont comptabilisées sur le compte d'amortissement, tenu hors du compte d'Etat. Les recettes extraordinaires sont portées au crédit du compte d'amortissement, tandis que les dépenses extraordinaires sont portées au débit de ce compte.

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

Même si cela n'est pas mentionné la loi, les recettes extraordinaires de grande ampleur (par ex. recettes provenant de la privatisation d'entreprises de la Confédération) ne doivent pas être portées au crédit du compte d'amortissement. Le Conseil fédéral prévoit d'exclure leur inscription au crédit du compte d'amortissement dans la législation spécifique à ces recettes extraordinaires.

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

L'al. 1 dispose qu'un découvert du compte d'amortissement doit être compensé au cours des six exercices suivants par des abaissements du plafond des dépenses totales selon le frein à l'endettement. Les six années suivantes se réfèrent aux six exercices qui suivent l'année en cours. Par exemple, si l'on constatait au printemps 2011 un déficit du compte d'amortissement pendant l'exercice 2010, il faudrait le compenser entre 2012 et 2017. Les ch. 1.6.1 et 1.6.3 contiennent des explications détaillées.

L'al. 2 se rapporte au cas d'un nouveau débit du compte d'amortissement. Le délai de six ans recommence alors à courir si le déficit du compte d'amortissement augmente de plus de 0,5 % du plafond des dépenses selon le frein à l'endettement. Cette disposition garantit que la stratégie d'assainissement peut être adaptée aux nouveaux objectifs de réduction en cas d'augmentation importante du déficit du budget extraordinaire et qu'elle peut être appliquée de manière à tenir compte de la conjoncture. La limite inférieure empêche que la compensation du budget extraordinaire ne soit

retardée en cas de détériorations peu importantes. Le ch. 1.6.3 contient des explications détaillées.

L'al. 3 garantit que les dépenses extraordinaires sont privilégiées, conformément à la Constitution. L'obligation de compenser le découvert du compte d'amortissement est différée aussi longtemps que le compte de compensation présente un déficit. Les ch. 1.4.2 et 1.6.2 contiennent des explications sur la constitutionnalité.

Enfin, *l'al. 4* prévoit que l'Assemblée fédérale fixe chaque année le montant de l'abaissement du plafond lors de l'adoption du budget. Cette disposition garantit le respect des exigences de la politique budgétaire et de la conjoncture. Les ch. 1.4.4 et 1.6.4 contiennent des explications sur la nécessité et l'importance de fixer les montants d'amortissement avec souplesse.

Art. 17c (nouveau) Economies à titre préventif

Cet article ouvre la possibilité d'une politique budgétaire prospective. Aux termes de l'al. 1, l'Assemblée fédérale peut décider d'abaisser le plafond des dépenses totales selon le frein à l'endettement pour compenser des découverts prévisibles du compte d'amortissement. En d'autres termes, des économies à titre préventif peuvent (il n'y a aucune obligation) être réalisées pour anticiper les déficits du compte d'amortissement. Selon l'al. 2, ces économies ne sont toutefois autorisées que si le compte de compensation est au moins équilibré. Cette disposition est comparable à l'art. 17b, al. 3, qui impose l'équilibre du budget ordinaire avant de pouvoir commencer à compenser les futurs déficits du budget extraordinaire.

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

Cette disposition découle également de la primauté du budget ordinaire. Des abaissements du plafond des dépenses autorisées, décidés dans le budget, ne peuvent être crédités sur le compte d'amortissement que si cette opération ne grève pas le compte de compensation. Les montants d'amortissement budgétisés ne sont donc portés au crédit du compte d'amortissement que s'ils sont couverts par des excédents structurels dans le budget ordinaire. Cet aspect de la règle est traité au ch. 1.6.2 sous la notion de «subordination II».

Art. 18, al. 1, phrase introductive

L'extension de la phrase introductive de l'art. 18, al. 1, vise à ce que les abaissements de plafond destinés à compenser les déficits du compte d'amortissement soient effectués comme pour le compte de compensation. Cette précision garantit en particulier que les cantons soient associés à la mise en place de mesures d'économies.

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

L'al. 1 règle la question des excédents structurels accumulés avant l'entrée en vigueur de la règle complémentaire. Il prévoit à cet égard de réduire l'avoir du compte de compensation d'un montant de 1,1 milliard (estimations actuelles) à l'entrée en vigueur de la règle complémentaire. Jusqu'ici, le Conseil fédéral a volontairement compensé les déficits du budget extraordinaire par des excédents structurels dans le budget ordinaire. Or, selon le système actuel, les excédents structurels

sont portés au crédit du compte de compensation. Ils doivent donc en être supprimés, afin de ne pas pouvoir servir à compenser d'autres débits du compte de compensation, ce qui conduirait à un accroissement de la dette.

L'al. 2 fixe le début de la tenue du compte d'amortissement. Celui-ci permettra de comptabiliser les recettes et les dépenses extraordinaires, de l'exercice comptable en cours à l'entrée en vigueur de la règle complémentaire. Si la règle complémentaire entre en vigueur en cours d'année, les transactions extraordinaires seront comptabilisées sur le compte d'amortissement à partir du début de l'année concernée.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

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

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet n'a pas d'incidences directes sur les finances des cantons et des communes. Indirectement, la règle complémentaire apporte une prévisibilité accrue au budget de la Confédération. Or, les cantons et les communes ont tout intérêt à ce que les finances fédérales soient saines. La règle complémentaire tend par contre à restreindre la politique budgétaire de la Confédération. Un déficit dans le budget extraordinaire devra en effet être compensé par des excédents structurels dans le budget ordinaire. La règle complémentaire n'indique pas de quelle manière il faut dégager des excédents structurels. Comme les transferts aux cantons et aux communes représentent environ un tiers du budget de la Confédération, il est inévitable que des réductions éventuelles des dépenses touchent également ces domaines; il faut cependant éviter un report pur et simple des charges. A long terme, on peut s'attendre à ce que la règle complémentaire permette de conserver une marge de manœuvre suffisante dans la politique budgétaire et de prendre des mesures de correction précoces.

Lors des débats sur le frein à l'endettement, les cantons avaient déjà fait état de leurs craintes de subir des reports de charges. Sur proposition de la commission du Conseil des Etats chargée de l'examen préalable, la loi sur les finances avait été complétée par une disposition obligeant le Conseil fédéral, lors de la mise en œuvre de mesures d'économies destinées à combler les découverts du compte de compensation, à tenir compte du droit de participation des cantons (art. 18, al. 1, LFC). De même, le projet de loi concernant la règle complémentaire garantit aux cantons un

droit de participation en cas d'élaboration de programmes d'allégement budgétaire visant au respect de la règle complémentaire.

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

Dans le cas du PAB 03, le principe visant à éviter tout transfert de charges de la Confédération aux cantons a pu être respecté à quelques exceptions près (réduction des contributions extraordinaires aux mesures autres que techniques en matière routière, transports régionaux de voyageurs, protection contre le bruit et contre la pollution de l'air, exécution des peines et de mesures), pour un total de 51 millions. Lors de l'examen du PAB 04, le Parlement a éliminé toutes les mesures qui auraient eu d'importantes conséquences financières pour les cantons. Il n'est ainsi resté qu'une réduction de l'indemnisation du trafic régional des voyageurs, limitée aux années 2006 et 2007, pour un total de 10 et 20 millions, qui a été supprimée le 1^{er} janvier 2008 au moment de l'entrée en vigueur de la RPT. Les reports de charges au sens strict sur les cantons se sont ainsi limités, dans les deux programmes d'allégement budgétaire, à un point de pourcentage du volume total des allègements opérés, de l'ordre de 5 milliards. Pour toutes les autres mesures d'économies relevant des transferts entre la Confédération et les cantons, les budgets cantonaux ont également bénéficié d'un allègement (routes principales, construction et entretien des routes nationales, protection contre les crues, prestations collectives de l'AI) ou alors les cantons avaient la possibilité de compenser eux-mêmes ou non les subventions fédérales supprimées (mesures concernant l'agriculture et la sylviculture, la protection de la nature et du paysage, les bourses, les universités, les hautes écoles spécialisées, Jeunesse et Sport, la protection de la population, la mensuration officielle, la protection des sites construits, les passages à niveau et les galeries paravalanches).

A l'occasion du projet de réexamen des tâches de la Confédération, au moyen duquel le Conseil fédéral entend ajuster le taux de croissance des dépenses de la Confédération sur les perspectives de croissance économique à long terme pour stabiliser la quote-part de l'Etat, un groupe de suivi composé de représentants des cantons a été mis en place. Ce groupe d'experts est chargé d'évaluer à un stade précoce les propositions d'abandon de tâches ou de réforme des départements. Les cantons peuvent également formuler leurs propres propositions, notamment pour des désenchevêtrements de tâches plus poussés entre la Confédération et les cantons. Comme pour la RPT, le principe consiste à respecter la neutralité budgétaire entre la Confédération et l'ensemble des cantons et à opérer des compensations entre cantons. Ce groupe d'experts est également chargé de préparer le dialogue politique avec les cantons.

Les craintes qu'avaient les cantons de voir la Confédération assainir ses finances à leur détriment pour respecter le frein à l'endettement ne se sont pas vérifiées. Les reports de charges sur les cantons ont été évités dans une large mesure, étant donné

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

3.3 Conséquences économiques

La Constitution prévoit que la Confédération doit prendre des mesures pour assurer une évolution régulière de la conjoncture (art. 100) et fixer sa politique budgétaire en prenant en considération la situation conjoncturelle. Le frein à l'endettement est conçu pour mener une politique budgétaire anticyclique passive. Dans les phases de récession, les déficits sont autorisés, alors que des excédents doivent être dégagés en période de haute conjoncture. Dans le cadre de la règle complémentaire, la prise en considération de la conjoncture est garantie par la subordination et la souplesse de la réglementation²⁵. Grâce à la subordination, les déficits sur le compte d'amortissement ne peuvent être comblés aussi longtemps que le compte de compensation présente un solde négatif. Ce cas est susceptible de se produire notamment dans une phase de ralentissement conjoncturel durant laquelle les recettes sont généralement surestimées. Si le compte de compensation n'est pas encore négatif au début d'une phase de ralentissement de la conjoncture, la souplesse de la règle complémentaire permet d'adapter le niveau des montants des amortissements à la situation conjoncturelle dans le cadre du délai d'amortissement. Des mesures actives de politique conjoncturelle ne sont pas exclues. Les dépenses extraordinaires correspondantes devraient toutefois être compensées à moyen terme.

Les générations futures seront les plus importants bénéficiaires de la règle complémentaire. Ne disposant pas de voix politique, elles courent le risque que les charges actuelles leur soient transférées sans contrepartie (investissements). Alliée au frein à l'endettement, la règle complémentaire contribue à une évolution supportable de la dette. Une politique budgétaire durable permet également de garantir qu'il n'y ait ni insuffisance ni retard au niveau des investissements.

Certains participants à la procédure de consultation ont craint que la règle complémentaire n'entraîne des coupes brutales des dépenses d'investissement et ne se répercute négativement sur la croissance économique. Le Conseil fédéral prend au sérieux ces inquiétudes. Dans le cadre des PAB 03 et 04, qui étaient par définition axés sur le court terme et qui ne pouvaient porter sur les dépenses liées que de façon limitée, les crédits d'investissement ont fait l'objet de diverses coupes. Cependant, dans sa réponse à l'interpellation Graber Jean-Pierre (07.3853), le Conseil fédéral a indiqué que, à l'avenir, l'assainissement des finances fédérales devra être assuré non plus par le biais de programmes d'économies à court terme, mais par celui d'un réexamen approfondi des tâches de la Confédération. Celui-ci viserait à juguler la croissance des dépenses, en particulier dans les domaines où des réformes approfondies s'avèrent nécessaires. Par ce réexamen, le Conseil fédéral entend simplifier la structure des tâches et des dépenses en fixant des priorités, afin d'alléger le budget

²⁵ Voir ch. 1.6.3

de la Confédération, de manière que la marge de manœuvre reste suffisante à l'avenir pour permettre la réalisation de dépenses d'investissement.

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

Enfin, signalons que la limitation durable de la dette publique et une politique budgétaire disciplinée crédible garantissent l'attrait de notre place économique et rendent le climat propice aux investissements privés.

3.4 Autres conséquences

La règle complémentaire limite délibérément la marge de manœuvre du Conseil fédéral et du Parlement en matière de politique budgétaire. Alliée au frein à l'endettement, elle définit un cadre à respecter. Dans le cas où le budget extraordinaire présente un déficit, le plafond des dépenses du budget ordinaire est abaissé. Il en découlera une nécessité accrue de fixer des priorités dans le cadre de la politique budgétaire. La souveraineté budgétaire de l'Assemblée fédérale prévue à l'art. 167 de la Constitution reste pleine et entière.

4 Liens avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans les objets des grandes lignes du message sur le programme de la législature 2007 à 2011²⁸.

²⁶ FF 2000 4318 ss

²⁷ Le premier versement ayant alimenté le Fonds d'infrastructure provenait du financement spécial du trafic routier. Il est considéré comme une dépense extraordinaire uniquement parce que la majeure partie de l'engagement qu'affiche aujourd'hui le financement spécial est antérieur à l'entrée en vigueur du frein à l'endettement. En d'autres termes, le caractère extraordinaire est dû au changement de système, et non à la nature intrinsèque de l'objet.

²⁸ FF 2008 674

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde en premier lieu sur les art. 126 et 173, al. 2, de la Constitution (Cst.). L'art. 126 règle le frein à l'endettement et fixe en partie les compétences. L'art. 126, al. 3, Cst. autorise en cas de besoins financiers exceptionnels le relèvement du plafond des dépenses cité à l'al. 2. Cette disposition requiert donc un traitement différencié des dépenses ordinaires et extraordinaires. Le projet de révision conserve cette différenciation et respecte ainsi les exigences de la Constitution²⁹. Habituellement, l'art. 173, al. 2, Cst. est cité comme base légale des lois fédérales qui touchent l'organisation d'institutions ou de procédures étatiques (compétence inhérente à la Confédération). Les deux dispositions constitutionnelles figurent en tout état de cause déjà dans le préambule de la LFC.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Selon l'art. 22, al. 1, de la loi sur le Parlement, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit. Par ailleurs, l'art. 126, al. 5, Cst. prévoit que la loi règle les modalités du frein à l'endettement.

5.3 Frein aux dépenses

Le projet a certes des conséquences financières, mais il ne contient ni des dispositions relatives aux subventions, ni des crédits d'engagement, ni des plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

5.4 Délégation de compétences législatives

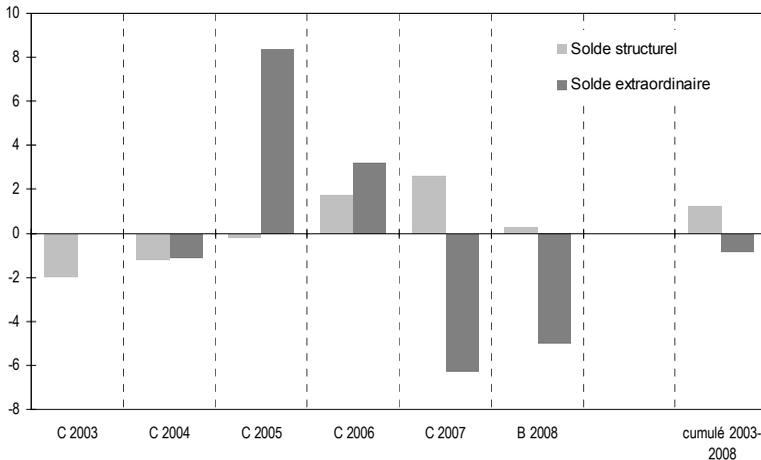
La présente révision partielle de la LFC ne délègue pas la compétence d'édicter des ordonnances d'exécution.

²⁹ Voir ch. 1.6.2

Bilan du frein à l'endettement

La politique budgétaire des années 90 était caractérisée par des déficits chroniques élevés, un doublement de la dette et l'incapacité d'économiser pendant les périodes de vaches grasses en prévision des périodes de disette. En acceptant le frein à l'endettement, le peuple et les cantons se sont prononcés le 2 décembre 2001 à une écrasante majorité contre le financement des tâches ordinaires de l'Etat par de nouveaux emprunts. Le frein à l'endettement a été appliqué pour la première fois dans le budget 2003. Contrairement aux attentes, les finances de la Confédération n'étaient pas équilibrées, mais présentaient un déficit structurel important au moment de l'introduction du frein à l'endettement. Grâce à la mise en œuvre rapide et systématique des programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004, les dépenses ont néanmoins pu être réduites de cinq milliards. L'objectif d'un solde structurel équilibré a donc été atteint en 2006, soit un an plus tôt que prévu. Le Conseil fédéral a poursuivi sa stratégie d'assainissement en continuant de planifier et de réaliser des excédents structurels. Ceux-ci sont nécessaires pour atteindre les deux objectifs de la politique budgétaire: stabiliser l'endettement nominal et limiter la croissance des dépenses à celle du PIB à moyen terme. Ces objectifs marquent aussi le budget 2008 et le plan financier de la législature 2009 à 2011. Les excédents structurels doivent permettre de garantir que les dépenses extraordinaires, qui ne sont pas soumises au frein à l'endettement, ne génèrent pas un alourdissement de la dette. Du côté des dépenses, la mise en œuvre du réexamen des tâches vise à limiter durablement le taux de croissance de la dette.

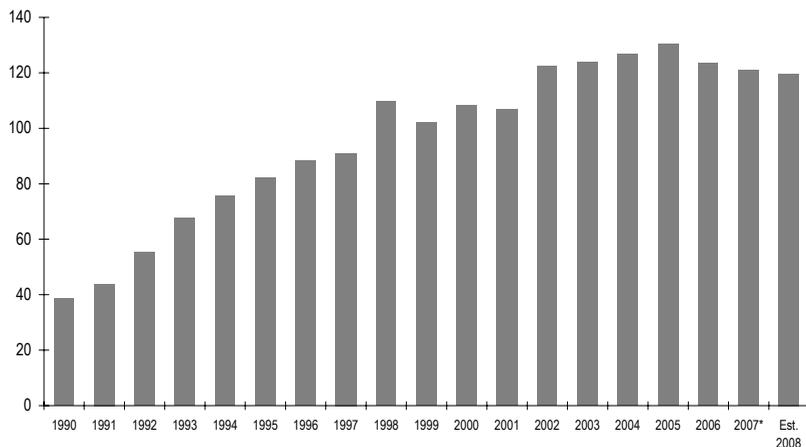
Schéma 4: solde structurel et budget extraordinaire 2003–2008 (en milliards)



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

cessé de diminuer. Dans les années 2006 et 2007, des excédents structurels notables ont déjà été réalisés. Un excédent structurel est également prévu pour l'année en cours. Sur la période allant de 2003 à 2008, les déficits structurels des premières années sont plus que compensés par les excédents structurels. En chiffres cumulés, on conserve un excédent structurel de 1,2 milliard. Cet excédent structurel suffit pour couvrir le déficit de 0,8 milliard du budget extraordinaire sur la période allant de 2003 à 2008. Les résultats du compte de financement depuis l'introduction du frein à l'endettement entraînent donc, selon les estimations actuelles, une stabilisation de la dette nominale de la Confédération (cf. schéma 5).

Schéma 5: évolution de la dette brute 2003–2008 (en milliards)



* A partir de l'exercice 2007, la dette est présentée selon les principes du nouveau modèle comptable: la définition de la dette a été adaptée aux normes internationales et au modèle comptable cantonal. Il en est résulté une augmentation unique de 1,6 milliard de francs du niveau de la dette.

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

Exemples chiffrés pour les solutions rejetées

Les exemples chiffrés ci-dessous illustrent les solutions rejetées³⁰.

A.2.1 Amortissement par le biais du compte de compensation

Tableau A2.1

Amortissement par le biais du compte de compensation (exemple)

Compte d'amortissement à la clôture des comptes													
en millions de francs	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Solde au 31.12. de l'année précédente [1]	-	-511	1718	1818	118	118	618	618	618	618	618	618	
Ecart par rapport au plafond de 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]				1700									3300
Solde budget extra. [5]=[3]-[4]	-1600	0	0	-1700	0	500	0	0	0	0	0	0	-2800
Variation du 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 trois ans [8]=[1]-[7]	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Bonification des montants d'amortissement** [8]			100										100
Nouveau solde 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 les années 2012 et suivantes.

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

Le tableau A2.1 illustre le fonctionnement de la règle d'amortissement décrite au ch. 1.5.1. Dans cet exemple, on suppose que le compte d'amortissement est équilibré au départ, soit en 2009. Un premier débit est 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 sur trois ans n'est impérative que pour les déficits qui dépassent cette limite). La compensation du déficit de 2010 peut donc être planifiée de manière souple sur une longue période. Pour 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

³⁰ Voir ch. 1.5 et tableau 4

entraînent des inscriptions au crédit du compte de compensation (ligne «Ecart par rapport au plafond de dépenses»). Ces inscriptions au crédit entraînent la suppression du déficit dès l'année suivante (en 2012), au moment de la présentation des comptes 2011. Les autres mesures de compensation deviennent donc caduques. En 2013, une nouvelle charge en raison de dépenses extraordinaires réduit l'excédent sur le compte de compensation à 118 millions. Aucun amortissement n'est nécessaire. En 2015, l'avoir du compte de compensation augmente de 500 millions. Les excédents sur le compte de compensation ne permettent pas une augmentation ultérieure des dépenses, mais sont thésaurisées 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 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 due à des dépenses extraordinaires accroîtrait fortement les montants d'amortissement nécessaires. Le délai de trois ans, prévu avant tout comme 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.

A.2.2 Amortissement individuel

Tableau A2.2

Amortissement individuel (exemple)

Compte d'amortissement à la clôture des comptes

en millions de francs	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Solde au 31.12. de l'année précédente [1]	-	-1600	-1600	-1333	-2767	-2500	-1450	-900	-550	-366	-183	1	
Recettes extra. [2]						500							500
Dépenses extra. [3]	1600			1700									3300
Solde budget extra. [4]=[2]-[3]	-1600	0	0	-1700	0	500	0	0	0	0	0	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 des montants d'amortissement* [9]			267	267	267	550	550	350	183	183	183	0	2801
Nouveau solde au 31.12. [10]=[1]+[4]+[5]+[7]	-1600	-1600	-1333	-2767	-2500	-1450	-900	-550	-366	-183	1	1	

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

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

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

La compensation du budget extraordinaire est achevée en 2020, comme dans le cas de la règle complémentaire proposée. Les montants des amortissements ont cependant tendance à fluctuer plus fortement. En outre, la présentation des montants des amortissements est plus complexe.

A.2.3 Amortissement dégressif

Tableau A2.3

Amortissement dégressif (exemple)

Compte d'amortissement à la clôture des comptes													
en millions de francs	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Solde au 31.12. de l'année précédente [1]	-	-1600	-1600	-1280	-2724	-2519	-1515	-1112	-890	-712	-569	-456	
Recettes extra. [2]						500							500
Dépenses extra. [3]	1600		1700										3300
Solde budget extra. [4]=[2]-[3]	-1600	0	0	-1700	0	500	0	0	0	0	0	0	-2800
Bonification des montants d'amortissement* [5]			320	256	205	504	403	222	178	142	114	91	2436
Nouveau solde au 31.12. [6]=[1]+[4]+[5]	-1600	-1600	-1280	-2724	-2519	-1515	-1112	-890	-712	-569	-456	-364	

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

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

Les montants d'amortissements subissent une brusque hausse à chaque inscription d'un découvert extraordinaire; le compte d'amortissement n'atteint jamais la valeur zéro et la compensation intégrale devrait être réalisée par une augmentation discrète.

tionnaire des mesures d'amortissement. La règle complémentaire proposée permet, quant à elle, une hausse plus régulière des montants d'amortissement. Le délai empêche en outre un report de la compensation intégrale du budget extraordinaire.

A.2.4 Amortissement calculé en fonction du plafond des dépenses

Tableau A2.4

Amortissement lié au plafond des dépenses (exemple)

Compte d'amortissement à la clôture des comptes													
en millions de francs	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ
Solde au 31.12. de l'année précédente [1]	-	-1600	-1600	-1130	-2341	-1838	-819	-285	0	0	0	0	
Recettes extra. [2]						500							500
Dépenses extra. [3]	1600			1700									3300
Solde budget extra. [4]=[2]-[3]	-1600	0	0	-1700	0	500	0	0	0	0	0	0	-2800
Bonification des montants d'amortissement* [5]			470	489	504	519	534	285					2800
Plafond des dépenses [6]	57223	59693	62643	65195	67151	69165	71240	73377	75579	77846	80181	82587	
Nouveau solde au 31.12. [7]=[1]+[4]+[5]	-1600	-1600	-1130	-2341	-1838	-819	-285	0	0	0	0	0	

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

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

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

