

Administration fédérale des finances
Service juridique
Bundesgasse 3
3003 Berne

Zurich, le 23 mai 2007

Initiative parlementaire "Instauration d'un référendum financier" – Prise de position

Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à votre courrier du 28 février 2007 et vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous prononcer sur l'initiative parlementaire visant à introduire un référendum financier à l'échelon fédéral.

En préambule, nous souhaitons vous faire part des considérations générales qui motivent notre prise de position, définie après consultation de nos membres et dont l'orientation générale est très largement soutenue par ceux-ci. Les réponses au questionnaire sont apportées au point 2.

1 Remarques générales

La question du référendum financier intéresse economiesuisse depuis plusieurs années. A l'occasion de la publication du « Concept des dépenses » en 2002, economiesuisse a proposé – parmi d'autres mesures institutionnelles susceptibles d'améliorer la discipline budgétaire – d'examiner l'introduction d'un référendum financier au niveau fédéral. Ainsi, economiesuisse se déclare favorable à un tel référendum, pour autant que son efficacité soit démontrée. Comme l'indique le rapport remis aux milieux consultés, plusieurs études scientifiques soulignent l'effet modérateur du référendum financier sur les dépenses publiques. On peut donc s'attendre à ce que cet instrument déploie un effet préventif contre de possibles futurs excès dépensiers. Fondés sur ces conclusions encourageantes, nous soutenons l'introduction d'un référendum financier à l'échelon fédéral.

A ce propos, la Fédération de l'industrie horlogère suisse et de l'Aargauische Industrie- und Handelskammer se prononcent comme suit :

Fédération de l'industrie horlogère suisse :

"Sur le fond, [...] nous soutenons l'idée d'un référendum financier au niveau fédéral. Dans la perspective du frein aux dépenses, nous soutenons les mesures qui pourront être prises en vue de favoriser la prudence en matière de politique financière, sachant que la prévention d'éventuels futurs excès dépensiers ne peut qu'engendrer des effets bénéfiques en termes de pressions fiscale."

Aargauische Industrie- und Handelskammer :

„Aus grundsätzlichen finanz- und demokratiepolitischen Überlegungen begrüßen wir die Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene. Die im erläuternden Bericht angeführten unterstützenden Argumente, auch aus den Erfahrungen der Kantone und Gemeinden, erscheinen uns genügend überzeugend, erneut einen Anlauf zu wagen.“

Afin d'assurer cependant un usage approprié, efficace et ciblé du référendum financier, nous sommes d'avis qu'il est indispensable de poser des règles claires quant à sa mise en œuvre. Ainsi, nous proposons de limiter le référendum financier aux dépenses importantes, faute de quoi on risque d'assister à une multiplication excessive et infructueuse des scrutins populaires. Nous estimons qu'au-delà des seuils définis, les crédits d'engagement et plafonds de dépense doivent être traités de façon équivalente et tous deux soumis au référendum. En effet, l'exclusion des plafonds de dépense affaiblirait considérablement l'efficacité du référendum financier en y soustrayant des tâches fédérales importantes du point de vue de la politique financière. Enfin, nous sommes d'avis qu'il est nécessaire d'instaurer un mécanisme de majorité qualifiée lorsque l'Assemblée fédérale accepte une dépense. Une telle mesure empêcherait qu'un crédit soit ensuite contesté par voie référendaire par un groupe politique très faiblement représenté au Parlement. Ensemble, ces règles permettraient de concentrer ce nouvel instrument bienvenu de démocratie directe sur des enjeux financiers importants et controversés politiquement, mais échappant aujourd'hui au verdict populaire.

Dans ce contexte, Swissmem se prononce comme suit :

"Swissmem salue le principe d'un référendum sur les questions financières. Une telle démarche pourrait contribuer à un meilleur contrôle des dépenses. Il est néanmoins indispensable que cet instrument ne soit pas utilisé de manière systématique, mais dans des situations bien précises."

2 Réponses au questionnaire

Question 1 : Introduction d'un référendum financier au niveau fédéral ?

Y a-t-il réellement lieu d'introduire un référendum financier au niveau fédéral (majorité) ou faut-il y renoncer (minorité I) ?

Ces dernières années, les dépenses de la Confédération ont connu une croissance sans précédent. Le fait que depuis 1990 la Confédération n'a inscrit des chiffres noirs qu'à trois reprises (1990, 2000, 2006) est particulièrement emblématique de la difficulté qu'éprouve la Confédération à maîtriser ses dépenses. Cette tendance s'est également traduite par une augmentation spectaculaire de la dette fédérale. Malgré l'apaisement que suggère l'embellie financière actuelle, de nouvelles dépenses déjà programmées risquent de rapidement menacer les surplus engrangés grâce à la conjoncture favorable. De ce fait, pour faire barrage autant que possible à une nouvelle dérive des finances fédérales, nous estimons utile d'envisager l'introduction de nouveaux instruments favorisant une discipline financière accrue. Selon les résultats des études qui lui sont consacrées, notamment celles réalisées par M. Lars P. Feld et par le Professeur Gebhard Kirchgässner, **on peut légitimement penser que le référendum financier contribue à cet objectif.**

Bien que saluant l'introduction d'un référendum financier, nous estimons que seul un aménagement approprié de celui-ci permettra d'atteindre les objectifs fixés. Tout d'abord, le référendum financier doit exclusivement porter sur des enjeux financiers majeurs : cela peut être obtenu en fixant des seuils de déclenchement suffisamment élevés. Les **montants proposés dans le projet**, soit 200 millions de francs pour les dépenses uniques et 20 millions de francs pour les dépenses périodiques, **paraissent adéquats**; la fixation de seuils inférieurs pourrait s'avérer contreproductive.

Par ailleurs et afin d'éviter une multiplication excessive et infructueuse des scrutins populaires, **nous proposons d'exclure du champ référendaire les décisions parlementaires prises à une majorité qualifiée**. Dans cette optique, nous proposons d'examiner la fixation d'une majorité des deux tiers des membres présents à l'Assemblée fédérale, à partir de laquelle le référendum ne pourrait plus être demandé.

Question 2 : Ancrage juridique

Le référendum financier doit-il être uniquement inscrit dans la loi (majorité) ou faut-il aussi procéder à une modification de la Constitution (minorité II) ?

La Constitution fédérale laisse au législateur le soin de déterminer quels arrêtés fédéraux sont sujets au référendum. En conséquence, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) estime qu'il convient, à juste titre, d'utiliser la marge de manœuvre offerte par la Constitution en inscrivant le référendum financier dans la loi. Nous sommes **favorables à la solution proposée par la majorité**.

Question 3 : Inclusion ou exclusion des plafonds de dépenses

Les crédits d'engagement doivent-ils être les seuls types de crédit sujets au référendum financier (majorité) ou les plafonds de dépense doivent-ils aussi y être sujets (minorité III)?

Souhaitant offrir la possibilité au peuple de se prononcer sur l'ensemble des dépenses susceptibles d'être soumises au référendum financier, nous sommes **favorables, conformément au point de vue de la minorité III, à l'inclusion des plafonds de dépense dans le champ du référendum**. C'est là le seul moyen de placer sur pied d'égalité les plafonds de dépense et les crédits d'engagement. Un traitement différencié ne se justifie ni sous l'angle du droit comptable public ni sous celui de la politique financière. Sur ce point, nous partageons entièrement la conclusion de l'avis de droit du Professeur Schweizer qui relève l'impossibilité de justifier objectivement une limitation du référendum financier aux seuls crédits d'engagement.

En outre, les plafonds de dépense constituent un pilier central de la gestion financière fédérale. Ainsi en 2004, 10,9 milliards de francs de dépenses étaient liés à ceux-ci contre 8 milliards de francs pour les crédits d'engagement. De ce fait, les plafonds de dépense concernaient plus de 20% des dépenses fédérales. Par conséquent, soustraire ceux-ci du référendum financier réduirait drastiquement le champ d'action et l'efficacité de cet instrument.

Sur la question de l'égalité de traitement entre plafonds de dépense et crédits d'engagement, la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI) et l'Aargauische Industrie- und Handelskammer s'expriment comme suit :

Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie :

"Le principal intérêt de l'introduction d'un tel outil de gestion réside dans sa faculté à exercer indirectement une influence sur le niveau général des dépenses, donc à favoriser une certaine orthodoxie budgétaire. L'actuelle situation des finances fédérales ne doit en aucun cas inciter au relâchement en matière de rigueur budgétaire. Nous sommes donc d'avis qu'il n'y a pas lieu de soustraire certains types de crédits à la procédure et donc que les plafonds de dépenses, comme les crédits d'engagement, doivent être sujets au référendum financier."

Aargauische Industrie- und Handelskammer :

„Die rechtlichen Differenzierungen zwischen Verpflichtungskredit und Zahlungsrahmen liegen letztlich im akademischen Bereich. Für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und damit für die Steuerzahlenden sind beide Arten von Finanzbeschlüssen gleichermassen bedeutend und für die Ausgabensteuerung auf Bundesebenen gleichermassen wichtig.“

Question 4 : Autorité compétente pour arrêter les dépenses en procédure d'urgence

Lorsqu'une dépense doit être effectuée dans les meilleurs délais, qui doit être habilitée à la déclarer urgente, quitte à pouvoir par là contourner l'obligation référendaire : l'Assemblée fédérale (majorité) ou, comme aujourd'hui, le Conseil fédéral (minorité IV) ?

La législation actuelle permet au Conseil fédéral de libérer des crédits d'engagement en cas d'urgence. Le maintien d'une telle disposition permettrait au Conseil fédéral d'exclure certaines dépenses du contrôle parlementaire et de contourner le référendum financier pour faire face à des situations exceptionnelles. Afin de ne pas limiter la capacité de la Confédération de répondre rapidement à des situations de crise exceptionnelles et imprévisibles, nous sommes favorables au maintien de la compétence du Conseil fédéral dans ce domaine. Toutefois, il est indispensable de définir de manière très restrictive les conditions dans lesquelles le Conseil fédéral peut effectuer des dépenses urgentes. A ce titre, la condition stipulée par l'art. 28, al 1 de la loi sur les finances de la Confédération "si un projet doit être exécuté sans délai" paraît insuffisamment contraignante. Au-delà du critère de "l'urgence", il importe d'inclure les caractères de situation de "crise aiguë" et "d'imprévisibilité".

Question 5 : Définition du seuil en francs ou en pour-cent (au cas où le référendum serait inscrit dans la Constitution conformément à l'avis de la minorité II) ?

S'agissant du seuil à partir duquel un crédit d'engagement est soumis au référendum, faut-il en définir le montant exact en francs (majorité) ou faut-il fixer uniquement un pourcentage des dépenses sur la base du dernier compte d'État (minorité V) ?

Par souci de transparence, nous privilégions la fixation de seuils en francs. Ceux-ci devront être adaptés par la suite au renchérissement.

Néanmoins, si le référendum financier devait toutefois être inscrit dans la Constitution (ce que nous ne souhaitons pas), il serait alors plus judicieux d'exprimer les seuils en pour-cent.

Question 6 : Voie de recours auprès du Tribunal fédéral

Une voie de recours doit-elle être ouverte auprès du Tribunal fédéral contre les décisions de l'Assemblée fédérale de soumettre ou non un arrêté financier au référendum facultatif (minorité VI) ?

Nous ne sommes **pas favorables à l'introduction d'une telle voie de recours**. En effet, le système actuel ne prévoit pas de juridiction constitutionnelle à l'échelon de la Confédération et les actes de l'Assemblée fédérale ne sont susceptibles d'aucun recours. Dans ces conditions, un contrôle du Tribunal fédéral spécialement réservé au référendum financier n'est pas souhaitable.

Nous vous remercions de l'intérêt que vous voudrez bien porter à ce courrier et vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de nos sentiments distingués.

economiesuisse

Pascal Gentinetta
Membre de la direction

Jan Perret-Gentil
Accompagnateur de projet