

# **03.401 Initiative parlementaire Instauration d'un référendum financier**

Avant-projet et rapport explicatif de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 16 février 2007

## **Résultat de la procédure de consultation**

Administration fédérale des finances  
sur mandat de la Commission des institutions politiques  
du Conseil national

Juillet 2007

## Table des matières

Liste des destinataires.....	3
1. Situation initiale.....	5
2. Participation à la procédure de consultation.....	6
2.1 Invitations à prendre position.....	6
2.2 Prises de position reçues.....	6
3. Résultats.....	7
3.1 Condensé.....	7
3.2 Positionnement sur les différentes questions.....	8
3.2.1 Ancrage dans la loi ou dans la Constitution.....	8
3.2.2 Inclusion ou exclusion des plafonds de dépenses.....	8
3.2.3 Approbation de crédits en procédure d'urgence.....	8
3.2.4 Détermination des valeurs seuils.....	8
3.2.5 Voie de recours auprès du Tribunal fédéral.....	9
<i>Annexe:</i> Analyse quantitative des prises de position.....	9

## Liste des destinataires

### Cantons

ZH	Canton de Zurich
BE	Canton de Berne
LU	Canton de Lucerne
UR	Canton d'Uri
SZ	Canton de Schwyz
OW	Canton d'Obwald
NW	Canton de Nidwald
GL	Canton de Glaris
ZG	Canton de Zoug
FR	Canton de Fribourg
SO	Canton de Soleure
BS	Canton de Bâle-Ville
BL	Canton de Bâle-Campagne
SH	Canton de Schaffouse
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
AI	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
SG	Canton de Saint-Gall
GR	Canton des Grisons
AG	Canton d'Argovie
TG	Canton de Thurgovie
TI	Canton du Tessin
VD	Canton de Vaud
VS	Canton du Valais
NE	Canton de Neuchâtel
GE	Canton de Genève
JU	Canton du Jura
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux

### Partis

PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PRD	Parti radical-démocratique suisse
PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union Démocratique du Centre
AdG	Alliance de Gauche
PCS	Parti chrétien-social
UDF	Union Démocratique Fédérale
PEV	Parti évangélique suisse
Les Verts/AVes	Parti écologiste suisse / Alliance Verte et sociale
GL	Grünliberale Zürich
Lega	Lega dei Ticinesi
PLS	Parti libéral suisse
PST	Parti suisse du Travail – POP
DS	Démocrates Suisses
SGA	Sozialistisch Grüne Alternative Zug

### Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

ACS	Association des Communes Suisses
UVS	Union des Villes Suisses
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne

### **Associations faïtières de l'économie qui oeuvrent au niveau national**

ES	économie suisse Fédération des entreprises suisses
USAM	Union suisse des arts et métiers
UPS	Union patronale suisse
USP	Union suisse des paysans
ASB	Association suisse des banquiers
USS	Union syndicale suisse
SEC	Société suisse des employés de commerce
TS	Travail.Suisse

## **1. Situation initiale**

Le 16 février 2007, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a chargé l'Administration fédérale des finances (AFF), dans le cadre de la mise en œuvre d'une initiative parlementaire (03.401), de réaliser une procédure de consultation concernant l'avant-projet et le rapport explicatif sur l'instauration d'un référendum financier, auprès des cantons, des partis politiques, des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, ainsi que des associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national.

L'ouverture de la procédure de consultation a été publiée le 13 mars 2007 dans la Feuille fédérale (FF 2007 1658), avec indication du délai de consultation et de l'adresse pour obtenir les documents relatifs à la procédure. Le délai de consultation courait jusqu'au 31 mai 2007.

Le présent rapport tient compte de toutes les prises de positions envoyées avant la fin juin 2007. Par souci de transparence, les abréviations utilisées pour désigner les destinataires de la consultation sont indiquées ci-avant.

## **2. Participation à la procédure de consultation**

### **2.1 Invitations à prendre position**

Le 28 février 2007, le président de la CIP-N a adressé une lettre aux 53 destinataires suivants, les invitant à se prononcer sur l'avant-projet:

- les 26 gouvernements cantonaux<sup>1</sup>;
- la CdC;
- 15 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale<sup>2</sup>;
- 3 associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national<sup>3</sup>;
- 8 associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national<sup>4</sup>.

### **2.2 Prises de position reçues**

A fin juin 2007, 43 prises de position au total sont parvenues à l'AFF. Sur les 53 destinataires invités à participer à la consultation, 41 ont fait connaître leur prise de position par écrit. 1 destinataire<sup>5</sup> a expressément renoncé à se prononcer. 13 n'ont pas répondu<sup>6</sup>. 2 organisations se sont en outre exprimées spontanément. Dans le détail, les destinataires suivants ont pris part à la consultation:

- 24 cantons<sup>7</sup> et la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF)<sup>8</sup>;
- 6 partis<sup>9</sup>;
- 3 associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national<sup>10</sup>;
- 7 associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national<sup>11</sup>.
- 2 autres organisations<sup>12</sup>.

---

<sup>1</sup> ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU.

<sup>2</sup> PDC, PRD, PS, UDC, AdG, PCS, UDF, PEV, Les Verts/AVes, GL, Lega, PLS, PST, DS, SGA.

<sup>3</sup> ACS, UVS, SAB.

<sup>4</sup> ES, USAM, UPS, USP, ASB, USS, SEC, TS.

<sup>5</sup> AG.

<sup>6</sup> BS, TI, VD, AdG, PCS, UDF, Les Vers/AVes, GL, Lega, PST, DS, SGA, UPS.

<sup>7</sup> ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VS, NE, GE, JU.

<sup>8</sup> Sur mandat de la CdC.

<sup>9</sup> PDC, PRD, PS, UDC, UDF, PLS.

<sup>10</sup> ACS, UVS, SAB.

<sup>11</sup> ES, USAM, USP, ASB, USS, SEC, TS.

<sup>12</sup> Centre Patronal (CP) et Fédération des Entreprises Romandes (FER).

## 3. Résultats

### 3.1 Condensé

La majorité des *cantons* (17) approuve le référendum financier. 6 cantons le rejettent pour les raisons ci-après:

- ils craignent un retard ou un blocage des processus politiques;
- le référendum financier est souvent précédé d'un référendum législatif et le mécanisme du frein à l'endettement intervient par ailleurs (problème de surpilotage);
- le référendum concernerait également le budget axé sur la redistribution de fonds et pourrait, de ce fait, mettre en péril l'équilibre confédéral.

Au demeurant, BE propose de ne pas entrer en matière sur l'avant-projet.<sup>13</sup>

2 des *partis* intéressés (PRD et UDC) soutiennent le référendum financier; 4 d'entre eux (PDC, PS, PEV et PLS) le rejettent toutefois, principalement pour les mêmes raisons que celles avancées par les cantons opposés au référendum.

Les 3 *associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne* (ACS, UVS et SAB) refusent le référendum financier à l'unisson, pour l'essentiel au motif qu'elles redoutent elles aussi un blocage politique et une mise en danger de l'exécution des tâches de la Confédération.

Pour leur part, les *associations faïtières de l'économie* sont partagées: tandis qu'ES, l'USAM et l'ASB approuvent résolument le nouveau droit populaire, l'USP ainsi que les organisations d'employés (USS, SEC et TS) s'y opposent.

Il est également contesté par les deux *organisations non invitées* (CP et FER).

*Globalement*, une nette majorité se profile parmi les cantons en faveur du référendum alors que, parmi les partis et les associations faïtières, la balance penche pour le refus. Sans vouloir anticiper sur l'analyse politique, la situation qui ressort des résultats apparaît d'ores et déjà bloquée.

Les *réponses détaillées* sont présentées dans l'«Analyse quantitative des prises de position» jointe en *annexe*.

---

<sup>13</sup> Selon ce canton, ni la nécessité ni l'applicabilité du nouvel instrument ne sont prouvées. Ce dernier manque de clarté quant à son impact sur la réalisation des tâches fédérales et à son rapport avec le frein à l'endettement. De plus, il nécessite une analyse plus poussée (en particulier en ce qui concerne ses conséquences potentielles sur la politique extérieure), et s'accompagne d'un risque de surpilotage politique. Pour finir, il n'est étayé par aucune prévision des effets.

## **3.2 Positionnement sur les différentes questions**

### **3.2.1 Ancrage dans la loi ou dans la Constitution**

Une majorité des participants (26:6) se prononce en faveur d'une légitimation du référendum financier, en tant que nouveau droit populaire, par le biais d'une modification de la Constitution fédérale.

### **3.2.2 Inclusion ou exclusion des plafonds de dépenses**

Pour 23 des participants, contre une petite minorité de 8, les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses remplissent une tâche de conduite équivalente d'un point de vue politique; partant, les plafonds de dépenses doivent également être sujets à référendum.

Quelques participants souhaitent étendre le domaine d'application du référendum financier aux «crédits de paiement» (non liés) (UR), aux «dépenses nettes» (FR), aux «dépenses nouvelles» (NE, JU), voire aux dépenses liées (ASB).

D'autres, au contraire, aimeraient restreindre sa portée et appellent de leurs vœux l'instauration d'exceptions en matière de redistribution, en particulier afin de protéger les conventions-programmes récemment introduites avec la RPT<sup>14</sup> (UR, ZG, GR, TG et la CDF prônent cette restriction de manière explicite).

### **3.2.3 Approbation de crédits en procédure d'urgence**

20 participants estiment que la capacité d'agir en cas d'urgence doit revenir au gouvernement et que le Conseil fédéral doit, par conséquent, être l'autorité compétente pour prendre des décisions en procédure d'urgence (compétence à exercer de manière modérée) dans le cadre légal tel qu'en vigueur jusqu'à présent. ES demande toutefois un durcissement supplémentaire des conditions légales en cas de «crise aiguë» et pour parer à toute «imprévisibilité».

7 participants souhaitent transférer la compétence en procédure d'urgence à l'Assemblée fédérale. A ce titre, le PS propose même d'assujettir à une majorité qualifiée des Chambres l'approbation de crédits urgents.

Pour finir, 6 participants entendent attribuer une compétence en procédure d'urgence commune au Parlement et au Conseil fédéral, sans toutefois préciser concrètement comment l'aménager.

### **3.2.4 Détermination des valeurs seuils**

16 participants se déclarent en faveur d'une détermination des valeurs seuils définie en montants exacts en francs. Ils évoquent des raisons de faisabilité et de transparence.

Afin de préserver la souplesse du système, 7 participants préconisent une détermination des valeurs seuils définie en pourcentages des dépenses. De plus, 5 participants émettent l'idée d'un calcul et d'une publication annuelle par le Conseil fédéral des montants en francs déterminants (NW, GL, AR, GR, CDF).

---

<sup>14</sup> Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, RPT

Selon l'ancrage du référendum, 7 autres participants préfèrent la détermination définie en montants exacts en francs (loi) ou en pourcentages (Constitution).

Les valeurs seuils proposées de 200 millions de francs pour les dépenses uniques et de 20 millions pour les dépenses récurrentes sont généralement jugées adéquates. Quant à eux, LU envisage des valeurs seuils fixées à respectivement 500 millions et 50 millions, et UR à 300 millions et 30 millions. Les GR réclament quoi qu'il en soit des montants plus élevés que ceux proposés. L'ASB est également d'avis qu'à 200 millions et 20 millions, les valeurs seuils sont plutôt trop faibles.

Indépendamment du niveau retenu, ES suggère de renoncer dans tous les cas à un référendum si l'arrêté financier a été pris, dans les deux chambres, à une majorité qualifiée de deux tiers au minimum des conseillers présents.

### **3.2.5 Voie de recours auprès du Tribunal fédéral**

Les participants sont en désaccord sur la question de la voie de recours.

Se fondant sur les différents contextes communaux et cantonaux et anticipant les éventuels problèmes d'interprétation, 16 participants approuvent l'introduction d'une voie de recours auprès du Tribunal fédéral. A cette occasion, le PS soutient la création d'un accès similaire au Tribunal fédéral en cas d'initiative populaire déclarée irrecevable par l'Assemblée fédérale.

En revanche, 16 participants pensent qu'une telle procédure de recours serait contraire au système à l'échelon de la Confédération en l'absence de juridiction constitutionnelle, violerait le principe de séparation des pouvoirs ou serait superflue.

## **Annexe: Analyse quantitative des prises de position**