

RAPPORT

SUR LE PLAN FINANCIER DE LA LEGISLATURE DE LA
CONFEDERATION POUR LES ANNEES 1985 A 1987

du 18 janvier 1984

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Conjointement avec le rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987, nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous invitant à en prendre acte, le plan financier de la législature de la Confédération pour les années 1985 à 1987 (art. 45bis, 3e al., de la loi sur les rapports entre les conseils).

Nous référant aux considérations figurant sous chiffre 42 de ce rapport, nous vous proposons par la même occasion de classer l'intervention parlementaire ci-après:

1982 P 82.452 Assainissement des finances fédérales
(E 21.9.82, Guntern).

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

18 janvier 1984

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Schlumpf

Le chancelier de la Confédération,
Buser

Concurremment avec le rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987, nous vous soumettons, en vous invitant à en prendre acte, le plan financier de la législature de la Confédération pour les années 1985 à 1987. Comme résultat de la planification, relevons qu'après quinze ans durant lesquels le compte s'est toujours soldé par un déficit, les finances fédérales seront de nouveau équilibrées dès 1986 si :

- l'évolution économique relativement favorable admise pour la planification se confirme, qu'il ne se pose pas de gros problèmes d'emploi et que l'inflation reste modérée
- les nombreuses mesures en suspens visant à alléger les charges de la Confédération (répartition des tâches, programme complémentaire, IChA sur l'énergie, impôts de circulation, etc.) sont réalisées.

En raison des nouvelles charges que peut entraîner l'évolution plus ou moins prévisible dans de nombreux domaines de tâches importants, il convient toutefois de poursuivre une politique budgétaire axée essentiellement sur les priorités.

1 Le plan financier en tant que base de gestion

Au début d'une nouvelle législature, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale, pour qu'elle en prenne acte, un rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale, ainsi que le plan financier de la législature, qui sont liés entre eux par leur objet et leur durée. Ce dernier renseigne sur les besoins financiers découlant de la planification des tâches et de l'ordre de priorités établi par ces Grandes lignes, de même que sur les ressources escomptées. Les impasses financières décelées suffisamment tôt grâce à la planification financière doivent permettre aux autorités politiques de prendre des mesures de régulation à un moment où il existe encore une marge de manoeuvre.

Dans de nombreux domaines, les finances fédérales ne peuvent être influencées qu'à long terme. Il s'écoule en général beaucoup de temps depuis l'instant où un problème est découvert jusqu'au jour où les mesures correctives ont produit leur effet. Aussi le plan financier pluriannuel de la législature constitue-t-il une base de gestion primordiale.

La planification financière et des tâches ne recouvre toutefois pas la première année de la nouvelle législature, le budget pour 1984 ayant dû être adopté avant les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier de la législature. L'élaboration parallèle de ces deux instruments de gestion garantit cependant une certaine coordination.

2 Situation initiale

21 Bilan de la législature écoulée

L'objectif prioritaire de la législature 1979-1983, à savoir rééquilibrer les finances de la Confédération, n'a pas été atteint. Nous vous avons certes soumis les mesures d'assainissement annoncées dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale, mais leur examen par les Chambres a été retardé. Il est vrai que les mesures d'économies de 1980 ont été exécutées et que le régime financier prévoyant un relèvement des taux de l'ICHA et une compensation partielle des effets de la progression à froid a été prorogé jusqu'en 1984, mais la nouvelle répartition des tâches, la taxe sur les poids lourds et l'extension de l'ICHA aux agents énergétiques, qui avaient été planifiées à l'époque pour 1983, sont toujours en suspens. Vous avez en outre décidé de renoncer à une imposition de la clientèle bancaire. En dehors du programme d'assainissement proprement dit, on a institué une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants et de leur affectation.

Malgré le déséquilibre persistant des finances, la législature écoulée a présenté des aspects positifs. Grâce à une politique budgétaire restrictive, les dépenses de la Confédération n'ont pas augmenté en valeur réelle, alors qu'elles s'étaient encore accrues de 3 pour cent durant la période de 1975 à 1979 après déduction de la hausse des prix. Ainsi, la part des dépenses de l'Etat dans le produit national brut a baissé pour la première fois depuis deux décennies. En outre, malgré la récession observée en 1982/83 et un faible renchérissement, les recettes ont évolué beaucoup plus favorablement que prévu vers la fin de la législature. On le doit avant tout à l'impôt fédéral direct (IFD) et aux droits de timbre, dont les

produits résultent de circonstances uniques, qui ne se répéteront guère. Au titre de l'IFD, les finances fédérales ont bénéficié une dernière fois de la progression à froid, qui sera compensée partiellement dès 1984 avec le nouveau régime financier et entièrement à partir de 1986 en vertu d'une nouvelle loi fédérale (FF 1983 III 1097). En raison du cours relativement élevé du dollar et de l'"explosion" des ventes boursières dès le milieu de l'année 1982, le rendement des droits de timbre à pratiquement doublé depuis 1979, la part de ceux-ci passant de 4,3 pour cent à 6,3 pour cent des recettes de la Confédération en 1983. L'impôt anticipé a lui aussi enregistré des résultats records par suite des intérêts élevés servis pendant les années 1981 et 1982.

En plus des succès partiels remportés par la politique financière des années 1979 à 1983 (croissance freinée des dépenses, projets d'assainissement réalisés), c'est essentiellement cette évolution non influençable et atypique qui explique les résultats favorables des comptes de 1981 et 1982. Le fait que les déficits cumulés de quelque 2,4 milliards subis de 1980 à 1983 sont restés nettement inférieurs aux excédents de dépenses prévus pour la législature écoulée (3,2 milliards) ne signifie donc nullement que l'objectif de l'équilibre budgétaire soit aujourd'hui prêt d'être réalisé sans efforts supplémentaires. Différents signes indiquent, hélas, que la discipline de l'administration et du Parlement en matière de dépenses s'est quelque peu relâchée au vu de la clôture apparemment plus positive des comptes, tandis que les facteurs d'expansion des années 1980/81 tendent à s'atténuer sur le plan des recettes.

Comme de nombreux facteurs d'influence provenant de la Suisse et de l'étranger ne sont pas discernables suffisamment tôt, et encore moins modifiables, toute prévision économique à long terme est extrêmement incertaine. Vu l'interdépendance qui existe entre les finances fédérales et l'évolution économique, il faut que la planification financière se fonde - malgré ces incertitudes - sur des hypothèses aussi plausibles que possible concernant l'évolution des principaux agrégats.

Les pays industrialisés devraient peu à peu avoir surmonté la récession mondiale de 1981-1983. Toutefois, la croissance économique risque de demeurer faible en raison des conséquences du lourd endettement de maints pays et de l'extension du protectionnisme, ainsi que de la politique monétaire restrictive que commande une réduction des anticipations inflationnistes. Les perspectives selon lesquelles le chômage élevé observé en Europe et dans les pays en développement ne pourra être atténué que progressivement sont inquiétantes. Une situation monétaire stable aiderait à consolider les recettes provenant des ventes de matières premières et éviterait la répétition de trop fortes variations de prix (notamment ceux du pétrole).

En Suisse, on s'attend généralement à ce que la relance de la demande intérieure amorcée entre autres, en 1983, grâce au programme destiné à promouvoir l'emploi soit remplacée par une expansion du commerce mondial et à ce que le timide essor observé dès la fin de 1983 se précise cette année. Cela suppose toutefois que les tensions politiques et monétaires internationales ainsi que les déséquilibres des balances de paiements ne s'aggravent pas. Les jeunes entrant dans la vie active seront encore relati-

vement nombreux jusqu'en 1987, de sorte que la diminution de la part des travailleurs dans la population résidante que l'on observait depuis quelque temps devrait s'arrêter. La croissance de notre économie sera donc essentiellement déterminée, côté offre, par un accroissement de la productivité et une faible augmentation de l'emploi. S'il y a quasiment plein emploi, la croissance économique réelle atteindra 1 à 2 pour cent par an.

Pour que l'économie se remette à croître de manière équilibrée, il faut qu'elle s'adapte à la transformation accélérée des structures politiques, économiques et techniques tant en Suisse qu'à l'étranger. Cela suppose que les entreprises investissent en conséquence, qu'elles soient disposées à innover dans une large mesure et que l'on encourage la mobilité professionnelle. Une croissance économique garantit le maintien d'un Etat productif, mais elle doit également tenir compte de la sauvegarde de notre environnement naturel. Dans l'hypothèse d'une stabilisation de la politique monétaire et d'une quote-part constante de l'Etat dans le PNB, la hausse moyenne des prix à la consommation pourrait se limiter à un taux de 3 à 3,5 pour cent par an.

23 Evolution des finances sans les mesures d'allégement

Les perspectives économiques que nous venons de décrire et nos décisions concernant les Grandes lignes de la politique gouvernementale et la planification financière conduisent à l'évolution des finances fédérales représentée dans le tableau 1.

Ces projections tiennent d'ores et déjà compte

- des nouveaux projets et de l'extension des tâches que nous tenons pour prioritaires durant la prochaine législature
- des mesures destinées à renforcer l'économie (premier et deuxième trains)
- des pertes de recettes de l'IFD provenant de la compensation de la progression à froid (conformément à la loi fédérale du 7 octobre 1983).

En revanche, elles ne comprennent pas les mesures d'allégement actuellement en suspens (cf. ch. 4 et tableau 3), qui doivent encore être décidées par l'Assemblée fédérale ou acceptées lors de votations populaires.

Tableau 1: Evolution des finances sans les mesures d'allégement

	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
	AF 14.12.83	en millions (en %)		
<u>Dépenses</u>	21 430	22 360	23 900	24 600
		(+ 4,3)	(+ 6,9)	(+ 2,9)
<u>Recettes</u>	20 770	21 100	22 370	22 710
		(+ 1,6)	(+ 6,1)	(+ 1,5)
<u>Excédents de dépenses sans les mesures d'allégement</u>	- 660	-1 260	-1 530	-1 890

Ces chiffres comprennent:

- les mesures visant à renforcer l'économie *

. 1er train	317	198	75	46
. 2e train	.	3	24	25
- l'extension de tâches	.	640	750	910
- les pertes de recettes dues à la compensation de la progression à froid	.	.	350	350

* Messages du 31 janvier (1er train) et du 6 juillet 1983 (2e train)

L'extension des tâches (cf. annexe 2) comprend

- les projets entièrement nouveaux¹⁾ dont certains requièrent une propre base légale et entraînent des dépenses supplémentaires
- l'attribution de ressources accrues en valeur réelle pour la poursuite et le développement d'une tâche existante.

Les développements sont plus difficiles à définir que les nouveaux projets. Pour simplifier et clarifier les choses, nous avons considéré comme une extension de tâches les

1) Contrairement aux Grandes lignes de la politique gouvernementale, le terme de "nouveaux projets" comprend également les mesurés relevant de notre compétence.

demandes des départements qui dépassent les perspectives financières du 4 octobre 1982 pour les années 1985/86 et qui augmentent de plus de 4 pour cent en 1987 par rapport à l'année précédente. Ne tombent pas sous cette catégorie les augmentations de dépenses où nous ne disposons d'aucune marge de manoeuvre (prestations aux CFF, avances à la GRE). Notons que nombre de projets ne permettent de donner que de vagues indications sur les coûts subséquents.

Lors d'une procédure de sélection à plusieurs degrés, nous avons fixé des priorités en ramenant l'extension sollicitée des tâches aux montants ci-après:

Extension de tâches.

	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
	en millions		
<u>Fonds supplémentaires pour l'extension de tâches</u>	<u>640</u>	<u>750</u>	<u>940</u>
(en % des dépenses)	(2,9)	(3,1)	(3,8)
dont:			
- nouveaux projets	400	470	590
- développements	240	280	350

Plus de 90 pour cent des nouveaux projets concernent des dépenses supplémentaires grevant le compte financier par suite de la nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants (320 à 430 millions par an) et l'inclusion de la Transjurane dans le réseau des routes nationales. Ils sont financés par des recettes affectées provenant des droits sur les carburants. Les quelque 15 autres projets d'une certaine importance ne pèsent qu'avec 40 millions (1985), 44 millions (1986) et 54 millions (1987) sur la nouvelle législature.

Les développements se répartissent à raison de la moitié sur les investissements militaires, 1/6 sur l'aide au développement et 1/3 sur les autres extensions de tâches, notamment l'aide aux réfugiés, les améliorations structurelles dans les domaines de l'agriculture et la sylviculture.

Les chiffres du tableau 1 donnent une idée de l'évolution que prendraient les finances fédérales si le législateur renonçait à alléger les charges de la Confédération ou à fournir de nouvelles ressources. Malgré

- les attentes optimistes concernant l'évolution future de l'économie (plein emploi, croissance réelle, renchérissement modéré)
- le renvoi de certains projets d'extension envisagés par les départements
- les estimations de recettes qui se fondent sur un niveau de base élevé et qui prévoient même une croissance appréciable (plus de 3 milliards de plus en 1987 qu'en 1983),

les déficits risquent bientôt d'atteindre les deux milliards si la charge des dépenses et la structure des recettes demeurent inchangées. Nous devons éviter d'en arriver là. C'est pourquoi les mesures d'allégement prévues (cf. ch. 4) sont nécessaires, voire urgentes. Le but de la planification financière sera atteint si elle parvient à renverser à temps l'évolution amorcée.

Nous exposerons ultérieurement (sous ch. 44) quelle serait l'évolution des finances si l'on intégrait les mesures d'allégement en suspens.

3 Objectifs visés

31 Importance de l'équilibre budgétaire

Nous estimons que l'accomplissement des tâches et l'évolution harmonieuse de l'Etat social moderne ne sauraient être assurés durablement sans un équilibre des finances. Dans un Etat fédéraliste, cet objectif ne peut être atteint qu'avec la collaboration des cantons. Les discussions à ce sujet ont clarifié les points de vue respectifs. Les cantons sont prêts à contribuer à raison d'un demi-milliard au total à l'allégement des dépenses de la Confédération, bien qu'aucun accord ne soit encore intervenu jusqu'à ce jour sur les modalités et l'étendue de la répartition des charges.

L'équilibre budgétaire est une tâche primordiale à plusieurs égards. Le peuple désire des finances saines et il se méfie d'un Etat constamment endetté. Aussi le principe d'une situation financière équilibrée à long terme est-il inscrit dans la constitution. Il n'empêche que la dette de la Confédération a presque doublé en valeur réelle depuis 1970.

Les déficits constants obligent l'Etat à recourir en permanence au marché des capitaux, ce qui peut provoquer une hausse des taux d'intérêt et attiser l'inflation, surtout lorsque l'économie ressent le besoin d'investir. Enfin, les charges accrues d'intérêts absorbent une part toujours plus élevée des ressources disponibles en restreignant notre marge de manoeuvre. (Les dépenses d'intérêts ont quadruplé depuis 1970, tandis que les dépenses totales ont un peu moins que triplé).

Si la Confédération veut également à l'avenir s'acquitter de manière satisfaisante des tâches qui lui sont confiées et pouvoir affronter l'évolution future, il faut qu'elle persévère dans ses efforts tendant à mieux adapter ses désirs aux possibilités financières. Le ralentissement de la croissance des dépenses obtenu grâce aux mesures d'économies ne doit pas nous faire oublier que les finances fédérales souffrent toujours encore d'un déséquilibre structurel et que le fameux écart entre les dépenses et les recettes risque de s'agrandir durant la nouvelle législature si les projets en suspens ne sont pas réalisés à temps (cf. l'évolution des déficits représentée dans le tableau 1).

32 Conditions de l'équilibre budgétaire

Les efforts entrepris pour rééquilibrer les finances de la Confédération ne doivent cependant pas nous faire perdre de vue que cet objectif vise à accroître le niveau de vie et qu'il ne constitue pas un but en soi qu'il faut réaliser à tout prix. Les récentes mesures instituées pour renforcer l'économie frappée par la récession de 1982/83 ont tenu compte de ce fait. Aussi l'objectif budgétaire a-t-il cédé le pas à la consolidation de l'emploi.

De sérieux efforts sont toutefois encore nécessaires sur le plan politique pour réaliser les nombreux projets pendants et rompre ainsi la tendance à l'accroissement des déficits (cf. tableau 1).

L'importance des mesures prévues est soulignée par le fait que celles-ci ne peuvent pas être simplement remplacées par de nouvelles propositions d'économies dans d'autres domaines. Les efforts considérables déployés au cours des dix dernières années ont passablement réduit

la marge de manoeuvre. Elle est de plus restreinte par d'autres projets tels que le programme complémentaire à la réduction linéaire des subventions et la répartition des tâches, qui touchent maints secteurs et ne sauraient être entièrement rediscutés après leur quasi-mise au point avec les cantons et d'autres milieux intéressés.

Les mesures d'allègement en suspens font partie du programme gouvernemental élaboré au cours de plusieurs séances. Nous attendons de sa réalisation aussi bien un développement modéré des tâches de la Confédération dans certains domaines urgents qu'un pas décisif vers l'équilibre budgétaire.

Au-delà des projets pendants qui, s'ils sont acceptés par le souverain, se répercuteront sur le budget dès la prochaine législature, il convient d'accélérer les améliorations structurelles dans le régime financier. Cela concerne l'harmonisation des impôts directs de la Confédération et des cantons, ainsi que la nouvelle loi sur les subventions. Reste à examiner à plus long terme la question du passage aux droits de douane "ad valorem".

33 Effectifs de personnel

Sur le plan du personnel, la loi fédérale révisée du 4 octobre 1974 nous oblige à respecter les effectifs votés par le Parlement et elle fixe les conditions de l'octroi de postes supplémentaires.

Par l'arrêté fédéral sur le budget de 1984, vous avez autorisé 212 nouveaux postes (140 postes figurant à l'état et 72 postes d'auxiliaires), nombre bien inférieur à celui que nous demandions; 130 postes doivent d'ailleurs être démantelés jusqu'à fin 1986.

Nous ferons de notre mieux pour que les tâches puissent être accomplies avec l'effectif de personnel actuel.

Nous nous réservons cependant la possibilité de solliciter des postes supplémentaires au cas où ceux-ci seraient indispensables malgré une réglementation rigoureuse des effectifs.

4 Interventions en suspens dans le régime financier

41 L'incertitude due aux projets non encore réalisés

Face aux lourds déficits redoutés si aucune mesure d'allègement n'est prise (cf. tableau 1) se dresse une longue liste d'interventions dans le régime financier, qui sont déjà engagées. Elles doivent être réalisées pour que la Confédération dispose des moyens lui permettant d'accomplir ses tâches prioritaires et d'affronter les nouvelles difficultés. On a veillé à ce que ces mesures en suspens ne grèvent pas excessivement les budgets des cantons et que, sur le plan des recettes, elles n'empêchent pas une croissance économique modérée respectueuse de l'environnement.

Nous sommes convaincus que ce programme est dans l'ensemble équilibré et supportable pour les milieux concernés. Il permet de rétablir l'équilibre budgétaire si les prévisions concernant l'évolution économique se confirment et que le Parlement et le peuple contribuent par leurs décisions à maintenir la croissance des dépenses de la Confédération dans des limites tolérables.

Avant d'exposer et d'analyser leurs conséquences financières, il paraît utile de donner un bref aperçu des interventions prévues dans le régime financier.

42 Charges à répartir entre la Confédération et les cantons

Comme près d'un quart des dépenses fédérales sont destinées aux cantons, celles-ci ne sauraient être exclues des efforts d'économies entrepris par la Confédération. Nous tâchons cependant de limiter la charge financière pour les cantons et de ne pas rechercher l'assainissement des finances en premier lieu par un report des charges sur les autres collectivités publiques.

Afin de faciliter les discussions concernant ce problème, le chef du Département fédéral des finances et la Conférence des chefs des départements cantonaux des finances ont convenu, le 17 février 1983, de créer un groupe de travail commun chargé d'établir un catalogue des mesures de la Confédération ayant des conséquences financières pour les cantons. Ce groupe d'étude a conclu que les transferts de charges étaient à peu près équilibrés durant les années septante: certes, les mesures d'économies ont notamment entraîné un report des charges sur les cantons, mais la Confédération a intensifié ses activités dans d'autres domaines et fourni des prestations nouvelles ou plus élevées.

Les mesures d'économies de 1980 ont modifié la situation en infligeant aux cantons une charge nette de quelque 400 millions au total par an; la suppression des quotes-parts au produit des droits de timbre et au bénéfice de la Régie des alcools ainsi que la réduction linéaire ont cependant été limitées jusqu'en 1985.

Il s'est donc très tôt posé à nous la question de mesures complémentaires. Il était d'emblée exclu que l'on renonce aux mesures d'économies après leur expiration, du fait que les déficits s'accroîtraient d'autant et parce que plusieurs motions nous obligent expressément à insérer ces mesures dans la législation.

En plus de la prorogation de ces mesures, on prévoit un transfert modéré d'autres charges par le biais d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Cette redistribution des charges se résume comme il suit (cf. tableau 2):

- Prorogation des mesures d'économies prises jusqu'ici

On envisage d'intégrer au droit ordinaire la suppression, limitée jusqu'en 1985, des quotes-parts des cantons aux droits de timbre et au bénéfice de la Régie des alcools. Le Conseil des Etats n'est pas entré en matière sur le projet, alors que la commission du Conseil national l'a approuvé. Un programme complémentaire doit remplacer la réduction linéaire des prestations fédérales, qui expire également à fin 1985. Un message correspondant est en voie d'élaboration. Les économies qui en résulteront sont évaluées à 360 millions par an, dont 100 millions à la charge des cantons.

- Nouvelle répartition des tâches

La redistribution des tâches vise une séparation plus nette des attributions et responsabilités de la Confédération et des cantons; elle relève donc essentiellement de la politique de l'Etat. Cependant, en raison de la situation financière précaire, ce projet est lié à un allègement net des charges de la Confédération d'environ 180 millions par an, que les cantons ont approuvé.

Le premier train de mesures a seulement été examiné par le Conseil des Etats et la commission du Conseil national. Le deuxième conseil n'a pas eu le temps d'étudier les projets comme prévu durant la session

de décembre 1983, de sorte qu'il n'est pas certain que les premières mesures puissent entrer en vigueur en 1985. Aussi le plan financier ne contient-il encore aucun allégement pour cette année-là.

Le second train de mesures sera soumis cette année à la procédure de consultation. Il devrait entrer en vigueur vers la fin des années 80. Ses répercussions financières seront coordonnées avec le premier train de mesures.

- Compensation des dépenses supplémentaires dues à la nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants

D'après la nouvelle réglementation constitutionnelle des droits sur les carburants, 50 pour cent seulement des droits de base seront dorénavant affectés aux dépenses routières, si bien que la Confédération disposera de 100 millions de plus de recettes générales. En revanche, il est prévu qu'elle verse à l'avenir, sur la surtaxe douanière, des contributions nouvelles et supplémentaires pour l'exploitation et l'entretien des routes nationales, aux charges routières des cantons, pour des mesures de protection de l'environnement dans le domaine des routes et pour d'autres tâches en relation avec la circulation routière. S'élevant à 300 millions par an avec une tendance croissante, ces contributions allégeront pour l'essentiel les charges des cantons.

Vu sa situation financière et la nécessité d'un rapide assainissement de son budget, la Confédération doit toutefois insister sur la compensation de ces prestations supplémentaires. Nous vous soumettrons un projet correspondant avec le nouvel arrêté sur le financement des routes.

Si tous les projets touchant directement les rapports entre la Confédération et les cantons étaient réalisés, des charges nettes d'un peu plus de 500 millions seraient transférées sur les cantons, dont ils supportent d'ores et déjà la plus grande partie depuis 1981 dans le cadre des mesures d'économies temporaires.

Tableau 2: Transferts de charges prévus pour 1986 entre la Confédération et les cantons

	Charge supplémentaire	Allègement
	pour la Confédération	
	en millions par an	
- Solde de la répartition des tâches I et II		180
- Programme complémentaire		110 ¹⁾
- Quotes-parts des cantons aux droits de timbre		280 ¹⁾
- Quotes-parts des cantons au bénéfice de la Régie des alcools		130 ¹⁾
- Nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants et compensation		
. subventions fédérales additionnelles	380	
. compensation dans le trafic régional des CFF	—	210
	380	910
Allègement net		530

1) Cet allègement produit ses effets depuis 1981 dans le cadre des mesures d'économies temporaires

- Vignette autoroutière et taxe sur les poids lourds

Par l'arrêté du 24 juin 1983, vous avez approuvé l'introduction d'une vignette autoroutière et d'une taxe sur les poids lourds. La première rapporterait 200 à 270 millions et la seconde environ 150 millions supplémentaires. Comme il est très difficile d'estimer le produit exact de la vignette, on compte avec le rendement minimal. La durée de validité des deux projets est fixée à dix ans. Il seront soumis à la votation populaire le 26 février 1984. Leur acceptation permettrait d'améliorer les résultats du plan financier de quelque 350 millions par an dès 1985.

- Transformation de l'ICHA

Le relèvement des taux de l'ICHA institué par le régime financier de 1983 tend à renforcer les inconvénients de l'impôt sur le chiffre d'affaires actuel (distorsion de la concurrence, taxe occulte). C'est pourquoi une motion parlementaire demande la révision de cet impôt. La commission ad hoc chargée d'examiner cette question a proposé de supprimer la taxe occulte pour les entreprises assujetties à l'ICHA (moins-values d'environ 1,1 milliard compensées par des modifications de l'arrêté sur l'ICHA). Bien que cette solution n'ait aucune incidence sur les finances, elle nécessite l'introduction de l'ICHA sur les agents énergétiques pour compenser les pertes consécutives de recettes. La procédure de consultation, qui vient de s'achever, n'est pas encore évaluée, mais le projet se heurte d'ores et déjà à l'opposition des milieux les plus divers. Nous ne pouvons nous prononcer définitivement à son sujet avant le dépouillement des avis; nous estimons cependant qu'une élimination de la taxe occulte devrait être liée à une refonte de l'ICHA qui engloberait les prestations de services.

Par notre message du 25 juin 1980, nous avons proposé de soumettre également les agents énergétiques à l'ICHA. La commission ad hoc a interrompu ses travaux pour attendre les résultats de la commission chargée d'étudier la révision de cet impôt. L'impôt sur l'énergie rapporterait plus de 400 millions par an, dont quelque 40 à 120 millions seraient affectés à l'encouragement de la recherche énergétique. Ce projet étant toutefois lié à d'autres questions, un tel impôt n'est guère réalisable dans l'immédiat. S'il entrait en vigueur le 1er janvier 1987, son produit net s'élèverait à environ 250 millions.

- Suppression de la compensation semestrielle du renchérissement versée au personnel fédéral

La compensation du renchérissement a permis à la Confédération, notamment en période de haute conjoncture, de rester plus ou moins compétitive sur le marché du travail face à l'économie privée, qui est plus souple à l'égard des augmentations réelles de salaires. La Confédération offrant des conditions de travail généralement satisfaisantes (sécurité de l'emploi, réglementation des vacances), nous sommes d'avis que la suppression de la compensation semestrielle du renchérissement peut être exigée de la part du personnel fédéral. Ce projet a été discuté avec les associations du personnel. Par conséquent, on envisage de remplacer par une nouvelle réglementation l'arrêté fédéral correspondant (RS 172.221.153.0) lorsqu'il expirera à fin 1984. La compensation du renchérissement ne serait alors versée qu'une fois par an sur la base du coût de la vie établi au 1er janvier de chaque année. Dans l'hypothèse d'un renchérissement annuel moyen de 3,5 pour cent, le compte financier pourrait de ce fait être amélioré d'environ 50 millions par an, compte tenu de la réduction du déficit des CFF.

- Efforts d'économies dans l'administration

Lors d'une vaste enquête, on a examiné dans quelle mesure les tâches de l'administration fédérale pourraient être réduites ou supprimées, afin de donner aux départements davantage de marge de manoeuvre pour l'exécution de nouveaux projets urgents (cf. ch. 13 des Grandes lignes de la politique gouvernementale).

Nous poursuivrons nos efforts d'économies dans le domaine administratif durant la nouvelle législature. Un plan d'analyse est en voie d'élaboration aux fins de réexaminer systématiquement les activités de l'administration et de les rendre si possible plus efficaces. En renonçant à ce qui n'est pas absolument indispensable, en simplifiant et en groupant les processus de travail, etc., il est prévu de réduire les dépenses administratives dans tous les services. Après l'approbation du projet, nous établirons en 1984 un objectif à réaliser.

- Compensation des dépenses d'acquisition destinées à renforcer l'économie (premier train de mesures)

Dans notre message du 31 janvier 1983 concernant les mesures visant à procurer du travail, nous avons fait part de notre intention de compenser - dans le cadre du plan financier de la législature - les dépenses supplémentaires dues à l'anticipation de certains projets. Vous avez sanctionné cette compensation par l'art. 8 de l'arrêté fédéral ouvrant de nouveaux crédits destinés à promouvoir l'emploi, qui stipule que "les crédits pour les acquisitions doivent être compensés à partir de 1986 selon la situation de l'emploi". Nous avons vu

ci-devant que le plan financier de la législature repose sur l'hypothèse d'une légère reprise de notre économie, si bien que les conditions pour une telle compensation devraient être réunies dès 1986. Si cette hypothèse se confirme, les données du plan s'amélioreront encore quelque peu vers la fin de la législature.

- Harmonisation des impôts

Avec notre message du 25 mai 1983, nous vous avons présenté un projet relatif à l'harmonisation des impôts directs de la Confédération et des cantons. L'harmonisation s'étend à l'assujettissement à l'impôt, à l'objet et à l'imposition dans le temps ainsi qu'à la procédure et aux dispositions pénales. La fixation des barèmes, des taux et des montants exonérés demeure du ressort des cantons.

Parmi les points importants du projet, on compte le passage à la taxation annuelle selon le système postnuperando, le maintien de l'imposition de la famille, l'imposition des gains en capital réalisés lors de l'aliénation de biens immobiliers faisant partie de la fortune privée ainsi qu'un barème proportionnel pour le calcul de l'impôt fédéral direct sur les bénéfices des personnes morales. L'examen de ce projet complexe par les Chambres exigera beaucoup de temps. Il est peu probable qu'il entre en vigueur pendant la nouvelle législature, et ses incidences financières (aggravation des finances de l'ordre de 150 millions en valeur actuelle) ne se ressentiront certainement qu'au cours de la prochaine législature.

- Loi sur les subventions

La loi sur les subventions contiendra des directives pour l'élaboration d'arrêtés en matière de subventions et unifiera le droit dans ce domaine. Les conditions nécessaires à un emploi plus efficace des ressources de la Confédération s'en trouveront améliorées à long terme. On n'entend pas réaliser directement des économies. Les objectifs de cette loi ont été salués lors de la procédure de consultation, encore que certaines dispositions étaient contestées. Le projet de loi est en train d'être remanié par un groupe de travail. Le message y relatif vous sera présenté au cours de la nouvelle législature.

- Transformation de droits de douane fiscaux en impôts de consommation

Selon l'accord de libre-échange conclu entre la Suisse et la CE, les droits de douane fiscaux (notamment sur les produits d'huile minérale, les automobiles et leurs composants) doivent être transformés en impôts de consommation internes. Cette conversion a pour but d'assurer l'égalité de traitement fiscal des biens indigènes et importés. La procédure de consultation concernant une modification correspondante de la constitution s'est terminée à fin novembre 1983. Comme notre pays ne connaît pratiquement aucune production propre dans les domaines en question, on se bornera à débaptiser les droits de douane en impôts. Il conviendra également d'examiner la question d'un éventuel passage de la tarification selon le poids à celle "ad valorem" qui n'est appliquée qu'aux automobiles.

- Passage aux droits de douane "ad valorem"

Au titre des autres droits de douane, il est question depuis plusieurs années déjà de passer du système de la tarification au poids à celui des droits "ad valorem". Le groupe de travail chargé d'étudier ce problème a établi un rapport et nous l'avons prié d'examiner de plus près la question du rendement fiscal. L'adoption éventuelle de droits "ad valorem" n'est envisageable que pour la prochaine législature.

44 Impasse financière compte tenu des projets en suspens

Les interventions prévues dans le régime financier nécessitent de nombreuses modifications constitutionnelles (votations populaires) ou sont soumises au référendum facultatif. Elles peuvent subir des amendements, voire être éliminées au pire lors de leur mise au point par les autorités politiques. En raison du lien matériel étroit qui existe entre certains projets, les décisions concernant un domaine spécifique risquent d'influencer l'examen d'autres projets. Les mesures d'allégement sont nécessaires et modérées, mais pas entièrement assurées.

Le tableau 3 ci-après donne un aperçu des interventions dans le régime financier que nous avons préparées, mais qui sont encore en suspens.

Tableau 3: Impasse financière compte tenu des mesures d'allégement en suspens

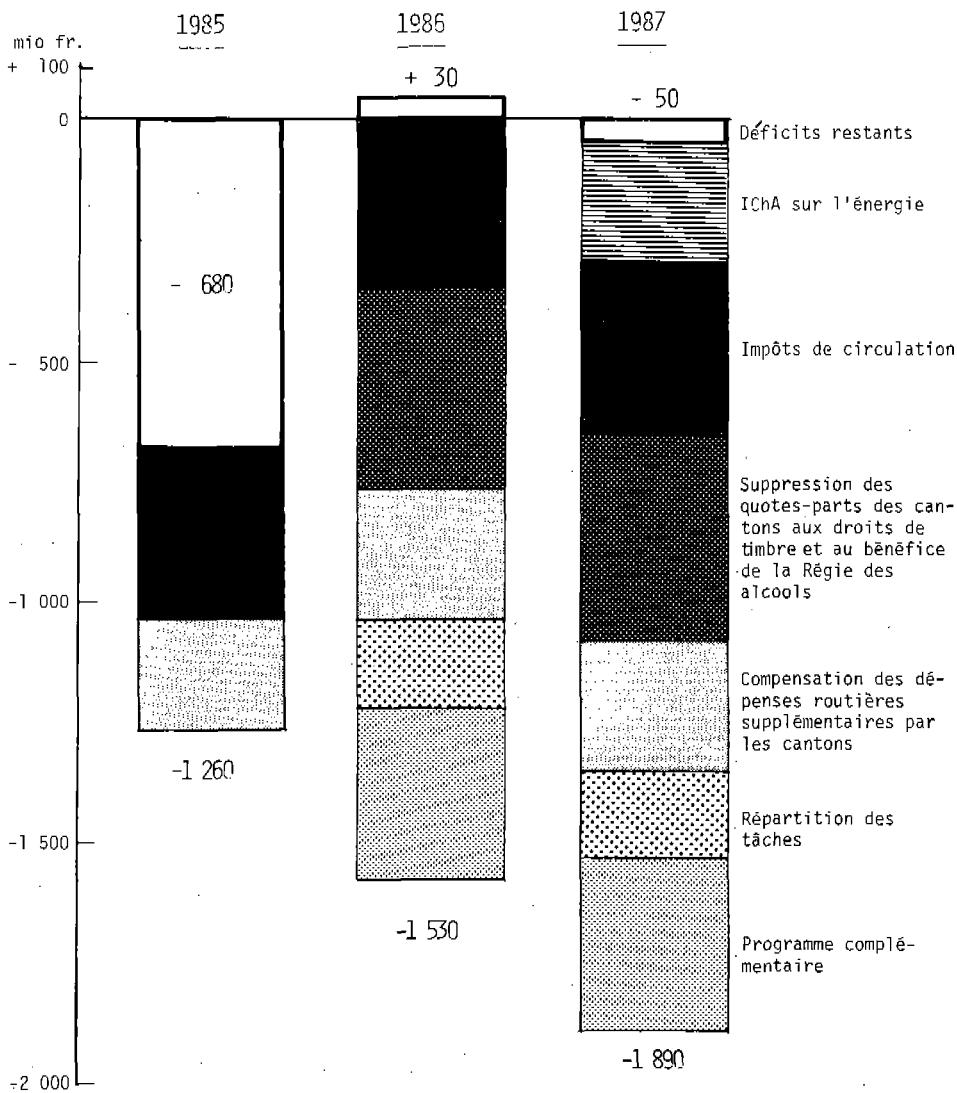
(Ces chiffres comprennent les mesures destinées à renforcer l'économie)

Niveau légal	PF 1985	PF 1986	PF 1987
en millions (montants arrondis)			
1. <u>Déficits sans les mesures d'allégement (selon tableau 1)</u>	<u>-1 260</u>	<u>-1 530</u>	<u>-1'890</u>
2. <u>Mesures d'allégement en suspens</u>			
- Programme complémentaire	LF	360	360
- Répartition des tâches	cst.	180	180
- Compensation des dépenses routières supplémentaires par les cantons	LF	210	220
- Suppression des quotes-parts des cantons aux droits de timbre	cst.	280	300
- Suppression des quotes-parts des cantons au bénéfice de la Régie des alcools	cst.	130	130
- Suppression de la compensation semestrielle du renchérissement	LF	50	50
- Taxe sur les poids lourds	cst.	150	150
- Vignette autoroutière	cst.	200	200
- IChA sur l'énergie	LF	-	250
<u>Dépenses moindres, total</u>	<u>230</u>	<u>1 080</u>	<u>1 110</u>
<u>Recettes supplémentaires, total</u>	<u>350</u>	<u>480</u>	<u>730</u>
3. <u>Résultat probable si toutes les mesures d'allégement sont réalisées</u>	<u>- 680</u>	<u>+ 30</u>	<u>- 50</u>

4. <u>Autres projets en suspens</u> (non contenus dans les données du plan financier)		
- Révision de l'ICHA (élimination de la taxe occulte)	cst. ou LF	Moins-values de 1,1 milliard à compenser par des mesures au titre de l'ICHA
- Harmonisation des impôts	LF	Conséquences financières après 1987
- Loi sur les subventions	LF	n'est pas une loi sur les économies
- Campagne d'économies dans l'administration	ACF	Objectif et plan à définir en 1984
- Compensation des mesures destinées à promouvoir l'emploi	AF 17.3.83	selon la situation économique à raison d'environ 200 millions par an dès 1986
- Transformation des droits de douane fiscaux en impôts de consommation	cst.	Leurs éventuelles incidences financières ne se ressentiront qu'au cours de la prochaine législature
- Passage aux droits de douane "ad valorem"	LF	

La réalisation des mesures d'allégement dans les délais impartis permettra de rétablir l'équilibre des finances fédérales en dépit de l'extension prévue des tâches durant la nouvelle législature. Les chiffres ci-dessus reposent toutefois sur des hypothèses relativement favorables concernant l'évolution future de l'économie. En outre, l'équilibre budgétaire présuppose au premier chef la volonté politique d'atteindre ce but et de mettre tout en oeuvre pour l'exécution des mesures d'assainissement.

Graphique 1: INTERVENTIONS PREVUES DANS LE REGIME FINANCIER¹⁾



1) Y compris la suppression de la compensation semestrielle du renchérissement, qui n'est pas représentée en raison de sa faible proportion

51 Recettes

Il est naturel que les estimations de recettes sur plusieurs années comportent de nombreux aléas. Malgré les efforts constants déployés pour améliorer les pronostics, il n'est guère possible d'éviter les erreurs d'évaluation. Le problème essentiel de toute prévision concernant les recettes réside dans la prédiction des facteurs déterminant l'évolution de l'économie. En raison de l'instabilité croissante de la conjoncture internationale, cette tâche est devenue extrêmement difficile depuis le milieu des années septante. Les expériences des dernières années montrent que le comportement des agrégats économiques peut se modifier fondamentalement en un laps de temps très court (variations des cours de change, brusque hausse ou baisse des taux sur le marché monétaire). Ces aspects doivent être pris en considération lors de l'appréciation des plans financiers.

Les hypothèses qui sont à la base du plan financier de la législature concernant l'évolution générale de l'économie sont exposées dans le chapitre 22. On prévoit une reprise durable de l'activité économique et un renchérissement modéré au cours des années 1984 à 1987, encore que la croissance réelle de l'économie n'atteindra guère celle des périodes d'expansion précédentes. Si les projets de recettes en suspens se réalisent, on peut compter dans ces conditions avec l'évolution suivante sur le plan des recettes:

Tableau 4: Evolution des recettes de 1984 à 1987

	<u>1984</u> ¹⁾	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
	en millions (en %)			
<u>Recettes sans les projets en suspens</u>	20'770	21'100	22'370	22'710
Croissance par rapport à l'année précédente		+ 330 (+ 1,6)	+1'270 (+ 6,1)	+ 340 (+ 1,5)
- Recettes supplémentaires résultant des projets en suspens (cf. tableau 3)	-	350	480	730
<u>Recettes avec les projets en suspens</u>	20'770	21'450	22'850	23'440
Croissance par rapport à l'année précédente		+ 680 (+ 3,3)	+1'400 (+ 6,6)	+ 590 (+ 2,6)

Croissance moyenne des recettes de 1984 à 1987 ²⁾

	<u>nominale</u> en % par an	<u>réelle</u>
- sans les projets en suspens	+ 3,8	+ 0,4
- avec les projets en suspens	+ 4,6	+ 1,2
<u>à titre de comparaison</u>		
- Produit national brut	+ 5 à + 5,5	+ 1 à + 2

1) Selon AF du 14 décembre 1983 sur le budget de 1984.

2) Après correction des données de base de 1983 relevées par le nouveau régime financier, la croissance nominale est respectivement de 4,6 et 5,4 pour cent (cf. explications sous ch. 51).

L'évolution pronostiquée des recettes totales se mesure toujours d'après leur orientation à long terme. Celle-ci se caractérise avant tout par deux mouvements réguliers, à savoir

- une augmentation par paliers selon un rythme bisannuel (les années paires)
- une évolution presque parallèle avec le produit national brut nominal.

L'évolution des recettes prévue pour les années 1984 à 1987 correspond certes à la première règle empirique: un net accroissement peut être escompté durant les années paires, alors qu'une faible augmentation seulement se dessine pour les années impaires en raison du système de taxation et de prélèvement de l'impôt fédéral direct et de l'impôt anticipé. Mais la croissance des recettes envisagée pour la nouvelle législature reste un peu en retrait du développement général de l'économie attendu pour la même période. Si l'on admet une augmentation annuelle moyenne du produit national brut d'un peu plus de 5 pour cent, les recettes ne s'accroîtront que d'environ 4,6 pour cent en moyenne par année pendant la période de 1984 à 1987, compte tenu du résultat bien meilleur du compte de 1983 par rapport au budget. En excluant les recettes supplémentaires provenant des impôts de circulation et de l'ICHA sur l'énergie, la croissance moyenne des recettes se limiterait même à 3,8 pour cent par an, taux à peu près égal à celui du renchérissement annuel présumé pour cette période. Les raisons pour lesquelles les recettes de la Confédération ne suivront pas ces prochaines années l'évolution générale de l'économie sont les suivantes:

L'accroissement plus faible des recettes qu'au cours de la dernière législature s'explique d'abord par le fait que les pertes de recettes au titre de l'impôt fédéral direct qu'entraîne la compensation partielle de la progression à froid dans le cadre du régime financier de 1983 sont certes presque équivalentes aux retrées supplémentaires de l'ICHA, mais elles ne se répercutent pas sur les finances durant la même année. Alors que le relèvement des taux de l'ICHA a produit son plein effet sur les recettes dès 1983, la correction partielle des effets de la progression à froid entrée en vigueur le 1er janvier 1983 ne se traduira par des moins-values qu'en 1984, soit pendant la nouvelle législature en raison du décalage qui existe entre la période de taxation et celle de la perception de l'impôt. Le retard qu'accuse l'évolution des recettes sur la croissance du produit national brut est donc pour une bonne part dû à des données de base comparables trop élevées en 1983. Si l'on élimine ce facteur gênant, l'augmentation moyenne des recettes d'ordre purement économique passe de 3,8 à 4,6 pour cent durant la législature 1984-1987. Compte tenu des impôts de circulation, du bénéfice net de la Régie des alcools et de l'ICHA sur l'énergie, les recettes croîtront probablement même au rythme du produit national brut (+ 5 à 5,5 %).

Le rythme de croissance plus lent des recettes provient également de la compensation automatique des effets de la progression à froid instituée par la loi fédérale du 7 octobre 1983 (FF 1983 III 1097). Celle-ci s'appliquera pour la première fois durant la période de taxation 1985/86. Les moins-values qui en résulteront en 1986/87 sont évaluées à quelque 350 millions par an, le renchérissement à compenser étant d'environ 8 pour cent (de décembre 1981 à décembre 1983). Il ne faut cependant pas oublier que, par le passé, les recettes fédérales n'auraient pas pu suivre la croissance du produit national brut sans les rentrées supplémentaires provenant de la progression

à froid. En effet, pour environ un quart des recettes fiscales de la Confédération, le montant de la taxe se calcule d'après la quantité et non la valeur de la marchandise. Ces articles de recettes évoluant donc indépendamment du renchérissement, leur rendement reste nettement inférieur à la croissance nominale du produit national brut. Les recettes non fiscales (environ 7% des recettes totales), elles aussi, n'augmentent en général que modérément, de sorte que si les effets de la progression à froid sont compensés sans contre-partie, la croissance insuffisante des dites recettes ne peut d'ordinaire plus être contrebalancé. A l'avenir, les recettes auront probablement tendance à croître moins rapidement que l'économie dans son ensemble. Cette faiblesse structurelle risque de s'accroître en période de forte inflation.

Enfin, les droits de timbre indiquent également les raisons de la croissance future relativement modeste des recettes. Après avoir accusé une expansion fulgurante au cours des dernières années, ils ont atteint aujourd'hui un ordre de grandeur qui ne laisse guère espérer une forte augmentation durant ces prochaines années. Ainsi disparaît toutefois un important élément de l'accroissement des recettes pendant la législature écoulée.

Vu les nombreux facteurs d'incertitude que comporte l'évaluation des recettes, on ne peut guère éviter les écarts d'estimation. Cependant, les données du plan ne seront dépassées notablement au cours de la législature à venir que si l'économie évolue plus favorablement que prévu. Bien que les possibilités de développement extrême ne puissent être exclues complètement, on ne saurait fonder la planification financière sur une telle éventualité.

Pour de plus amples détails concernant les perspectives de recettes de la Confédération, nous vous prions de vous reporter à la partie spéciale, chiffre 7.

52 Dépenses

L'évolution des dépenses de 1984 à 1987 est liée au sort des mesures d'allégement en suspens. Sans mesures palliatives, les dépenses augmenteraient de presque 5 pour cent en valeur nominale par an ou de 1,5 pour cent en termes réels. Cela correspond à la croissance probable du produit national brut. La réalisation des mesures d'allégement prévues aurait pour conséquence que la part de l'Etat dans le PNB diminuerait légèrement.

Tableau 5: Evolution des dépenses de 1984 à 1987

	<u>1984</u> ¹⁾	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
	en millions (en %)			
<u>Dépenses sans les mesures d'allégement</u>	21'430	22'360	23'900	24'600
Croissance par rapport à l'année précédente		+ 930 (+ 4,3)	+1'540 (+ 6,9)	+ 700 (+ 2,9)
- <u>Dépenses moindres résultant des mesures d'allégement</u> (cf. tableau 3).	---	<u>230</u>	<u>1'090</u>	<u>1'110</u>

Croissance moyenne des dépenses de 1984 à 1987

	<u>nominale</u>	<u>réelle</u>
	en % par an	
- sans les mesures d'allégement	+ 4,9	+ 1,5
- avec les mesures d'allégement	+ 3,7	+ 0,3
<u>à titre de comparaison</u>		
- Produit national brut	+ 5 à + 5,5	+ 1 à + 2

Dans l'hypothèse optimiste que toutes les interventions pendantes dans le régime financier seront réalisées, la croissance des dépenses n'est que peu supérieure au renchérissement présumé de 3,5 pour cent par an.

1) Selon AF du 14 décembre 1983 sur le budget de 1984.

Comme c'est le cas pour les recettes, les dépenses tendent à évoluer par paliers selon un rythme bisannuel (bond durant les années paires et augmentation particulièrement faible les années impaires). Cette régularité, qui est importante pour l'analyse des résultats de certaines années, s'explique par les faits suivants:

- Les rentes AVS/AI sont généralement adaptées tous les deux ans selon l'évolution de l'indice mixte
- Les quotes-parts des cantons à l'impôt fédéral direct varient en fonction des rentrées fiscales, qui sont plus élevées les années paires que les années impaires en raison des particularités du système de taxation et de prélèvement.

Pour connaître l'évolution des dépenses des principaux groupes de tâches, nous vous prions de consulter la partie spéciale, chiffre 8.

Si notre hypothèse concernant une évolution favorable de l'économie sans gros problèmes d'emploi se confirme et que toutes les mesures d'allègement se réalisent, les finances fédérales se trouveront rééquilibrées pour la première fois depuis quinze ans, bien que l'on prévoie une extension des tâches de l'ordre de 600 à 900 millions (voir annexe 2).

La croissance annuelle moyenne des dépenses serait alors de 3,7 pour cent, soit inférieure à celle des recettes évaluée à 4,6 pour cent et seulement peu supérieure au renchérissement présumé de 3,5 pour cent. La part des dépenses fédérales dans le produit national brut continuerait de baisser.

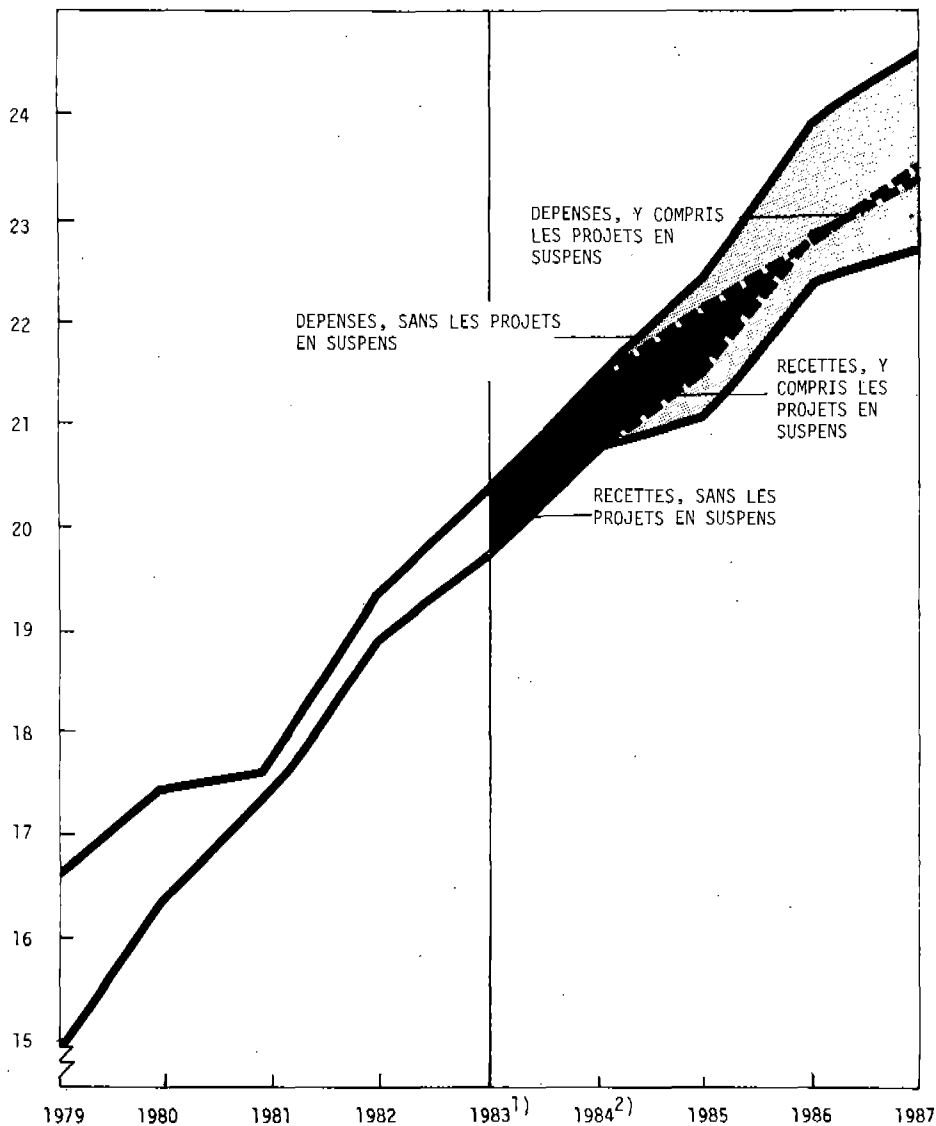
Nous nous sommes aujourd'hui passablement rapprochés de l'équilibre des finances érigé pour la troisième fois en objectif prioritaire de la législature, quoique d'importants efforts soient encore nécessaires sur le plan politique pour y parvenir. N'oublions pas, en particulier, que les dépenses continuent d'être soumises à des forces dynamiques qui menacent sans cesse l'équilibre budgétaire. De sérieux efforts devront donc être entrepris pour éviter que les dépenses ne croissent à nouveau plus rapidement que les recettes. Les efforts tendant à utiliser plus efficacement les ressources limitées à notre disposition et à fixer des priorités dans l'exécution des tâches existantes ainsi que dans la prise en charge de nouvelles tâches doivent être intensifiés.

Le résultat de la planification peut être considéré comme satisfaisant comparé aux autres pays. Rappelons toutefois qu'il repose sur des hypothèses relativement favorables quant à l'évolution économique et les chances politiques

GRAPHIQUE 2:

EVOLUTION DES DEPENSES ET DES RECETTES DURANT LA LEGISLATURE ECOULEE ET NOUVELLE
(SANS ET AVEC LES INTERVENTIONS PREVUES DANS LE REGIME FINANCIER)

MIA FR.



1) Selon estimation du résultat du compte du 20 octobre 1983

2) AF du 14 décembre 1983

d'une acceptation des interventions dans le régime financier. Les finances fédérales se verront en outre grevées après 1987 de nouvelles charges pour lesquelles il conviendra de créer les capacités d'absorption.

Songeons simplement à l'évolution démographique (stagnation de la natalité, longévité accrue), qui fera passer dans le domaine de l'AVS le rapport entre les cotisants et les rentiers de 3,7 : 1 à 3 : 1 en l'an 2000. Le droit à la rente des travailleurs étrangers devra par ailleurs être satisfait dès 1995 environ.

Dans le domaine de la santé, malgré les efforts d'économies entrepris, on n'entrevoit pas encore la fin de l'explosion des coûts, et le report de ceux-ci sur les assurés a bientôt atteint ses limites.

Au chapitre de l'armement, les rapides progrès technologiques exigent toujours davantage de ressources en valeur réelle pour maintenir le niveau de défense nécessaire et obtenir le même effet de dissuasion face à un ennemi potentiel.

Au titre de l'enseignement et de la recherche, l'augmentation du nombre des étudiants jusqu'en 1990 placera les universités fédérales et cantonales devant de gros problèmes financiers. Durant la session de décembre 1983, le Conseil national a en outre décidé d'accroître substantiellement - contrairement à notre proposition et au-delà du plan financier - les subventions aux institutions encourageant la recherche.

La situation difficile régnant sur les marchés d'exportation mettra à son tour à l'épreuve le fonds de la GRE, auquel la Confédération devra le cas échéant accorder de nouvelles avances.

De même, il est difficile d'évaluer aujourd'hui les fonds que nécessitera à l'avenir la protection de l'environnement, notamment en relation avec le dépérissement des forêts.

Vu sous cet angle, l'équilibre financier qui se dessine pour la fin de la législature est mal assuré. Il est vrai qu'il n'a pas une valeur intrinsèque; il est surbordonné aux objectifs traditionnels de la politique économique (plein emploi, stabilité du pouvoir d'achat, etc.), mais aussi aux valeurs fondamentales de nos institutions. On s'accommode de déficits lorsque notamment le plein emploi ou la sécurité extérieure de notre pays sont menacés.

Lorsqu'elles sont saines, les finances augmentent cependant les possibilités de l'Etat dans l'aménagement de ses activités. Si son budget est équilibré, il ne doit pas résoudre les problèmes d'aujourd'hui avec les ressources de demain. Son endettement constant l'oblige à reporter des charges sur l'avenir, car les fonds empruntés ne servent pas à financer uniquement des investissements rentables, mais également la consommation courante. Nous devons éviter que les dépenses croissantes d'intérêts ne restreignent désormais la marge de manoeuvre de l'Etat. L'endettement connaît aussi des limites imposées par le marché des capitaux, dont la capacité a des bornes, surtout en une période d'essor économique.

Nous devons donc poursuivre nos efforts tendant à consolider l'équilibre des finances lorsqu'il sera acquis. Cela s'avère cependant toujours plus difficile. Les mesures d'économies entreprises depuis dix ans ont permis de différer les projets moins urgents, d'éliminer quelques mécanismes de subventionnement désuets et de redimensionner certaines dépenses. Les ressources financières et en personnel nécessaires à l'exécution des tâches sont devenues à maints endroits extrêmement précaires. Il ne faut naturellement en aucun cas interrompre les efforts d'économies, et il est évident qu'un Etat moderne dont les activités sont très diversifiées connaît parfois des répétitions ou des inefficacités. Mais il ne faudrait pas généraliser.

La politique des économies pratiquée jusqu'à présent (réductions linéaires, mesures ponctuelles) a atteint ses limites. Si l'équilibre budgétaire qui se profile à l'horizon devait être compromis par d'autres évolutions ultérieures ou qu'il ne pourrait pas être rétabli en raison du refus des projets en suspens, il faudrait réexaminer fondamentalement le contenu et l'ampleur des principales tâches de la Confédération.

L'étude et le réaménagement de vastes secteurs (armement, enseignement et recherche, agriculture, AVS/AI, assurance-maladie, etc.) est une tâche non seulement très complexe, mais éminemment politique. Il s'agit d'une tâche permanente qui doit être réalisée graduellement avec une large assise politique et qui ne saurait être accomplie dans le cadre de l'exécution ordinaire de la planification.

Ce réexamen fondamental de divers groupes de tâches ne suffira guère à éloigner ces entraves plus ou moins grandes au maintien de l'équilibre financier. De nouvelles solutions devront également être trouvées sur le plan des recettes. Lors des discussions portant sur la refonte de l'ICHA, il s'agira de considérer une fois de plus les avantages et les inconvénients que présenterait un impôt général sur la consommation de marchandises et de services.

7 Provenance des ressources

71 Impôt fédéral direct

Les impôts fédéraux directs arrivant à échéance pendant la période du plan sont calculés d'après les revenus et bénéfices des périodes de 1981/82 et 1983/84. Contrairement aux années précédentes, le rendement de cet impôt ne sera que relativement modeste durant la législature. La cause réside cependant non pas dans l'évolution des revenus et bénéfices, mais dans la compensation de la progression à froid. Les moins-values annuelles provenant de la compensation partielle selon le régime des finances de 1983 (AF du 19 juin 1981) s'élèveront à quelque 600 millions en 1984/85 et 700 millions en 1986/87. En octobre 1983, vous avez en outre adopté une loi qui prévoit la compensation automatique de la progression à froid dès 1985. Le renchérissement du ler janvier 1982 au 31 décembre 1983, pris comme base de calcul, atteignait 8 pour cent. L'étalement des barèmes et l'adaptation des déductions sociales pourraient entraîner de nouvelles pertes de recettes de l'ordre de 350 millions par an au cours des années d'échéance 1986/87.

Les évaluations du produit de l'impôt fédéral direct (années de calcul 1981-1984, années de perception 1984-1987) reposent sur les hypothèses suivantes:

- D'après les données de la Comptabilité nationale, les revenus des personnes physiques se sont accrus d'au moins 16 pour cent pendant les années 1981/82, notamment en raison du renchérissement. En 1983, le taux d'inflation a fortement baissé et l'on s'attend pour 1984 à une stabilisation du renchérissement à un niveau moyen. Dans ces conditions, la croissance des revenus ne devrait pas dépasser 8 à 9 pour cent en 1983/84.
- L'augmentation des bénéfices des personnes morales durant les deux périodes de taxation 1981/82 et 1983/84 sera probablement du même ordre que celles des revenus des personnes physiques. L'évolution des bénéfices diverge cependant d'une branche économique à l'autre. Alors que l'on s'attend à des résultats positifs dans le domaine des services durant la période de calcul 1981-1984, un recul considérable, dû à la situation conjoncturelle, se dessine dans certaines branches de l'industrie. Celui-ci n'influencera toutefois pas beaucoup l'évolution des recettes de l'impôt fédéral direct, étant donné qu'environ trois quarts des impôts sur les bénéfices proviennent des entreprises de services.

72 Impôt anticipé

A long terme, les recettes découlant de l'impôt anticipé évoluent à peu près parallèlement à la dotation de l'économie en capital et par conséquent à la croissance générale de l'économie, bien que de fortes variations demeurent possibles à court terme. Le décalage existant entre la rentrée de l'impôt et son remboursement donne généralement lieu à des variations extrêmes. Lorsque les taux d'intérêt montent, les rentrées croissent plus rapidement que les remboursements, qui suivent avec un certain retard

les fluctuations des taux d'intérêt; par contre, lorsque le niveau de l'intérêt baisse, les remboursements peuvent encore augmenter longtemps alors que les rentrées diminuent. Toutefois, les variations de recettes sont également imputables au fait que les rentrées et les remboursements représentent un multiple du rendement net. Des fluctuations même relativement modestes des valeurs brutes peuvent entraîner une variation proportionnelle importante du produit de l'impôt anticipé. Les estimations de recettes figurant au plan financier de la législature partent de l'hypothèse que les capitaux imposables (avoirs de clients auprès des banques et obligations) s'accroîtront en moyenne de 5 pour cent par année, alors que les dividendes des actions augmenteront de 7 pour cent. Quant à l'évolution à moyen terme des taux d'intérêt, elle demeure encore incertaine. C'est la raison pour laquelle on a admis des taux d'intérêt fixes pour la période de planification, quoique les 5 et 4 pour cent applicables respectivement aux emprunts et aux placements à terme soient légèrement supérieurs aux conditions pratiquées actuellement sur le marché.

Les prévisions en matière de remboursements ont été effectuées d'après l'évolution des rentrées. Compte tenu d'une estimation des recettes plutôt optimiste, la moyenné des remboursements se trouve dans la partie inférieure de la marge de dispersion. Près de la moitié des cantons ne procède au décompte définitif des remboursements que tous les deux ans (au cours de la première année, toujours impaire, de taxation). C'est pourquoi les remboursements évoluent dans l'ensemble par paliers: une croissance marquée pendant les années impaires est généralement suivie d'une stagnation ou d'un recul pendant les années paires. Cette évolution, due à des

facteurs purement techniques, laisse prévoir pour les années 1985 et 1987 une baisse des recettes de l'impôt anticipé comparativement aux années précédentes.

73 Droits de timbre

Le grand attrait que connaissent depuis 1981 les placements en dollars hautement rémunérés sur le marché de l'argent des Etats-Unis, la forte appréciation consécutive de la monnaie américaine ainsi que la hausse constante, depuis l'hiver dernier, des titres cotés à la bourse de New York, ont entraîné une explosion du produit des droits de timbre sur les titres étrangers négociés. Depuis 1980, ces droits ont plus que doublé, leur croissance annuelle ayant largement dépassé les 30 pour cent. Les droits de timbre ont atteint dans l'ensemble, avec 1,2 milliard, un niveau qui paraissait encore à peine imaginable il y a quatre ans. A long terme, le rendement des droits de timbre pourrait certes continuer de croître, bien qu'un recul à court terme, après la forte augmentation enregistrée depuis 1980, ne soit pas à exclure ces prochains temps. Etant donné que ni l'évolution du marché international des capitaux, ni celle des affaires boursières ne peuvent faire l'objet de prévisions tant soit peu sûres, on a nouveau supposé une croissance correspondant à l'évolution économique prévue pour la période de planification 1985-1987, bien que celle-ci soit susceptible d'être interrompue à court terme par une baisse des recettes.

74 Impôt sur le chiffre d'affaires

Les recettes provenant de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) évoluent, à long terme, presque parallèlement à la croissance générale de l'économie. Comme nos prévisions admettent une reprise de l'activité économique en

valeur réelle, l'accroissement des recettes pourrait atteindre près de 6 pour cent ou 400 millions en moyenne pendant la période de planification 1985-1987. Ces estimations ne tiennent compte ni de l'imposition des agents énergétiques, que nous avons proposée depuis un certain temps, ni les amendements suggérés par la Commission chargée de la révision de l'ICHA concernant la neutralité en matière de concurrence (élimination de la taxe occulte).

75 Recettes douanières

Les recettes douanières évoluant en fonction du volume des importations dédouanées, elles restent en général nettement inférieures à l'augmentation nominale du produit national brut. Pour ce qui concerne les droits d'entrée, on admet un accroissement moyen des recettes de 1 pour cent pour les années du plan 1985-1987. Relevons à cet égard qu'en raison du démantèlement tarifaire résultant de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), des pertes de l'ordre de 15 millions sont prévisibles chaque année. Il est très difficile de pronostiquer l'évolution des facteurs déterminant la consommation de carburants (effectif des voitures de tourisme, consommation moyenne, prix par rapport aux Etats voisins, tourisme). Le recul des ventes d'automobiles enregistré depuis quelque temps, de même que les efforts déployés par les constructeurs de voitures pour fabriquer des moteurs consommant moins d'essence permettent cependant de penser que les taux de croissance seront plutôt à la baisse. L'augmentation annuelle des recettes découlant de l'imposition des carburants devrait donc atteindre à peine 1 pour cent ou 20 millions.

Notre décision de relever les taux de l'impôt sur les cigarettes de près de 18 pour cent en moyenne fera progresser les recettes provenant de l'impôt sur le tabac de plus de 100 millions. Comme les facteurs déterminant la courbe des recettes (consommation indigène de cigarettes, disparité des prix par rapport à l'étranger) ne laissent prévoir aucune modification notable, les recettes de l'impôt sur le tabac affectées à l'AVS et à l'AI devraient se stabiliser à un peu plus de 800 millions dès 1985.

La croissance du produit des taxes d'orientation, évaluée à quelque 1,5 pour cent, restera nettement inférieure à l'augmentation moyenne des recettes.

Le produit de la fortune, qui provient en majeure partie du placement à court et moyen termes des fonds de la trésorerie, devrait s'élever à 440 millions d'ici la fin de la période de planification, ce qui représente un taux de croissance moyen de 3 pour cent. De cette somme, il faut cependant déduire près de 100 millions pour le paiement des intérêts des CFF par le biais de la couverture des déficits de cette régie, si bien que les recettes effectives provenant de la fortune de la Confédération ne se monteront plus qu'à 350 millions environ.

81 Prévoyance sociale

La nouvelle répartition des tâches et des charges entre la Confédération et les cantons ne changera rien au fait que la prévoyance sociale (AVS, AI, assurance-maladie) est l'une des tâches les plus importantes de la Confédération.

La 10e révision de l'AVS n'entrera probablement en vigueur qu'après 1987. Celle-ci ne doit dans l'ensemble pas entraîner de charges supplémentaires pour la Confédération et les oeuvres sociales.

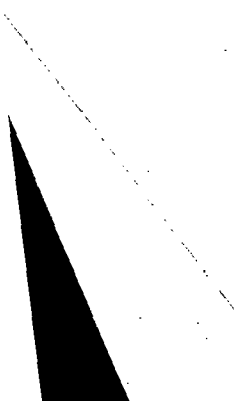
Vu les problèmes complexes que pose l'AVS (en particulier les questions concernant la femme et la retraite flexible), il est prévu de séparer la révision de la loi fédérale sur les prestations complémentaires de celle de l'AVS et de la réaliser si possible dès 1986. On envisage notamment de relever les limites de revenu donnant droit à une contribution aux frais de homes et de maladie, ainsi qu'une meilleure prise en considération des frais de loyer (frais annexes compris).

Les dépenses supplémentaires sont évaluées à 200 millions, que supporteraient les cantons et la Confédération à parts égales selon le régime actuel. Après l'entrée en vigueur de la répartition des tâches I, la charge s'élèverait encore à 30 pour cent ou quelque 60 millions pour la caisse fédérale.

Les dépenses de l'AVS et de l'AI sont avant tout dé-
terminées par l'effectif des rentiers et le niveau
moyen des rentes. L'explosion des dépenses prévue
pour 1986 s'explique par l'adaptation générale des
rentes. D'après les estimations concernant l'évolution
des prix et des salaires, et sur la base du système
d'adaptation en application depuis la 9e révi-
sion de l'AVS (indice mixte), les rentes progresseront
de 6 pour cent environ. Les données du plan financier
comprennent également l'adaptation, due au renchéris-
sment, des limites de revenu donnant droit aux pres-
tations complémentaires ainsi que des déductions du
loyer, mais non les frais supplémentaires résultant
de la révision susmentionnée de la loi fédérale sur
les prestations complémentaires.

des
soc:
rép
catic
a pré
st l'
catic
sion
après
er c
les
esti
il e
e su
AVS
droi
ie,
frai

Produit par le
Service de l'Information
et de la Documentation
de la Commission
fédérale suisse
des assurances
sociales
Société
de
édition
et
de
impression
S.A.
1000
Berne
1986



Le tableau suivant montre l'évolution des données en question du plan financier:

	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
	en millions		
Dépenses totales de l'AVS	14 290	15 380	15 547
Contribution de la Confédération (15%)	2 144	2 307	2 332
Dépenses totales de l'AI	2 752	2 904	2 912
Contribution de la Confédération (37,5%)	1 032	1 089	1 092
Dépenses totales pour les prestations complémentaires 1)	640	696	706
Contribution de la Confédération (env. 50%)	320	348	353

Il est prévu d'adapter les rentes de l'assurance militaire en même temps que celles de l'AVS/AI. Le plan financier prévoit donc également une augmentation des rentes pour 1986.

Le renchérissement étant plus faible que prévu, il n'est pas impossible que la prochaine adaptation des rentes n'ait lieu qu'au début de l'année 1987. Cela réduirait d'environ 200 millions les dépenses inscrites au plan financier pour 1986.

Par la loi sur les économies du 5 mai 1977 (RS 611.04), les taux des contributions que la Confédération verse par tête d'habitant aux caisses-maladie reconnues ont été fixés en principe au niveau de 1976. Il a ainsi été

1) Ces chiffres ne comprennent pas encore les dépenses supplémentaires dues à la révision prévue de la loi sur les prestations complémentaires.

possible de stabiliser les subventions de la Confédération au cours des dernières années. En raison des modifications structurelles intervenues dans l'effectif des assurés (augmentation des personnes nées durant les années à forte natalité, qui vont de ce fait passer dans l'assurance pour adultes), les besoins de fonds ont dû être réévalués et les prestations de la Confédération adaptées en conséquence pour la période du plan financier. Le financement de l'assurance-maladie est l'objet de la révision partielle prévue en ce domaine et appelle une réglementation en rapport avec la première série de mesures visant à redistribuer les tâches entre la Confédération et les cantons.

Les subventions pour l'encouragement de la construction de logements, accordées en vertu de la loi fédérale du 19 mars 1965 (RS 842) tendent à diminuer. Par contre, des dépenses plus élevées sont prévues pour l'abaissement supplémentaire et de base des loyers, conformément à la loi du 4 octobre 1974 sur l'accession à la propriété de logements (RS 843), vu que l'aide de la Confédération est toujours plus sollicitée en ce domaine. Si la forte demande persiste, les crédits de programme seront épuisés d'ici à 1985.

82 Défense nationale

Le plan directeur de l'armée prévu pour les années nante sera exécuté par étapes, celles-ci couvrant une législature. Bien que le développement de l'armée doive tenir compte de menaces nouvelles ou différentes, il importe qu'elle poursuive ses efforts de dissuasion. Car à l'avenir également, la défense représentera la forme principale de combat pour nos troupes.

Pour la réalisation des investissements militaires prévus durant l'étape de renforcement de 1984 à 1987 (dépenses du DMF pour le matériel d'armement; équipement personnel et besoins de renouvellement; constructions; programme de recherche, de développement et d'essais), le budget de 1984 et le plan financier de la législature 1985-1987 (sans le programme 1983 destiné à promouvoir l'emploi) contiennent des crédits de quelque 8,7 milliards au total. Les besoins de 8,9 milliards annoncés initialement par le Département militaires sont dès lors pratiquement satisfaits. Nous tenons ainsi compte de la crainte des Commissions parlementaires des finances de ne voir appliquer des mesures d'économies trop rigoureuses dans le domaine de l'armement. Les dépenses d'investissement s'accroissent chaque année d'environ 6,5 pour cent au cours de la période de planification de 1985-1987. Dans le domaine du matériel d'armement, l'accent est mis sur l'acquisition de nouvelles armes destinées à la lutte anti-chars, les projets principaux suivants se trouvant au premier plan:

- acquisition d'un premier lot de 210 chars de combat LEOPARD 2;
- renouvellement de la défense anti-chars à l'échelon du régiment.

Le financement des nouveaux chars de combat entraînera sans doute un record de dépenses en 1985; celui-ci sera toutefois compensé les deux années suivantes.

En ce qui concerne les dépenses courantes (toutes les dépenses du DMF qui ne relèvent pas du domaine des investissements), il faut s'attendre, grâce à une réglementation toujours aussi rigoureuse des crédits et en dépit de l'augmentation des charges d'entretien, à une croissance annuelle des dépenses de quelque 4,5 pour cent en moyenne. La part des dépenses courantes dans l'ensemble des dépenses du DMF atteindra environ 49 pour cent durant les années 1985 à 1987.

Pour la défense nationale civile (protection civile; défense nationale économique et psychologique), le plan financier de la législature 1985-1987 prévoit des dépenses annuelles de quelque 250 millions en moyenne. Sur la base du budget de 1984, ces dépenses devraient augmenter en moyenne de 3,5 pour cent par année au cours de la période de planification 1985-1987.

En résumé, on peut dire que les ressources disponibles permettront de préparer l'acquisition des armes modernes de défense anti-chars. N'oublions pas, cependant, que l'armement présente des lacunes qui ne cessent de grandir. Afin de pouvoir réaliser au moins les deux principaux projets de l'étape de renforcement, il a fallu réduire de manière substantielle les crédits destinés aux constructions.

83 Coopération au développement

La situation des pays en développement n'a cessé de se dégrader ces derniers temps en raison de l'affaiblissement général du commerce extérieur, de l'expansion du protectionnisme et de la baisse des prix des matières premières. La solidarité avec ces pays - pierre d'angle de notre politique extérieure - exige par conséquent que nous intensifions notre aide. Malgré la situation précaire des finances fédérales, nous prévoyons donc de faire passer l'aide publique au développement de 0,26 pour cent environ à 0,31 pour cent en 1987. Après déduction des réductions linéaires, qui doivent être poursuivies dès 1986 avec le programme complémentaire, les ressources disponibles se monteront à 648 millions en 1985, 715 millions en 1986 et 795 millions en 1987. Les dépenses de la

Confédération s'accroissent par conséquent de près de 10 pour cent en moyenne par année, soit de manière plus marquée que dans les autres domaines importants.

Ces efforts permettront de nous rapprocher passablement du but que nous nous sommes fixé depuis longtemps, à savoir atteindre la moyenne des pays industrialisés occidentaux, qui s'élevait à 0,38 pour cent en 1982. La conception de notre collaboration demeure pour l'essentiel inchangée. L'aide repose sur quatre piliers: la coopération technique, l'aide financière, l'aide humanitaire ainsi que les mesures de politique économique et commerciale. En bénéficiant avant tout les pays ou les populations les plus démunis.

84 Communications

Les dépenses pour les communications augmentent dans l'ensemble de 479 millions pour atteindre 3 780 millions. La croissance annuelle moyenne est de 4,8 pour cent. Alors que les dépenses pour les routes s'accroissent de 13,4 pour cent par an, celles qui sont consacrées aux transports publics baissent de 2,5 pour cent annuellement. Cela s'explique par la réduction du déficit des CPF d'une part, et la mise en oeuvre du programme complémentaire, d'autre part. En 1987, 55 pour cent environ des dépenses totales pour les communications devraient être affectés aux routes (1984: 45%) et 41 pour cent aux transports publics (1984: 50%).

L'augmentation relativement forte des dépenses pour les routes est due notamment à la nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants. Le plan financier de la législature prévoit à ce titre 320 à 430 millions de plus, dont 100 à 180 millions sont destinés à l'entretien

supplémentaire des routes nationales. Le reste est affecté aux autres besoins routiers, conformément à l'art. 36ter cst.

Nous sommes toujours de l'avis que les cantons doivent en partie contribuer à ces prestations supplémentaires dès 1985, en participant à l'indemnisation du trafic régional des CFF.

La construction des routes nationales se poursuit conformément au programme de construction à long terme. Malgré la Transjurane, le taux de croissance annuelle (2,4%) demeure relativement modeste.

Les recettes et les dépenses affectées aux besoins rou-
tiers se présentent de la manière suivante (en millions):

	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
<u>Recettes</u>			
Droits sur les carburants (50%)	535	540	545
Taxe supplémentaire (100%)	<u>1'420</u>	<u>1'430</u>	<u>1'440</u>
	1'955	1'970	1'985
 <u>Dépenses</u>			
Routes nationales, y compris entretien supplémentaire et recherche	1'315	1'364	1'415
Autres subventions pour les routes	<u>594</u>	<u>680</u>	<u>686</u>
 Solde (+ excédent de recettes/ - excédent de dépenses	 + 46	 - 74	 - 116
	<u><u> </u></u>	<u><u> </u></u>	<u><u> </u></u>

L'excédent de dépenses peut être couvert par des provi-
sions constituées les années précédentes. En raison de
l'entretien des routes nationales, qui augmentera égale-
ment sensiblement après 1987, le solde négatif devrait
s'accroître jusqu'à ce que les dépenses pour la construc-
tion des routes nationales diminuent.

Dans le domaine des transports publics, le gonflement des dépenses figurant au budget de 1984 est suivi d'une tendance à la baisse. Les déficits des CFF se stabilisent dès 1985 à un niveau inférieur de quelque 100 millions à celui de l'année précédente. Cette amélioration est, attribuable au changement du mode d'amortissement pour le renouvellement de la superstructure (-75 millions) et aux prévisions plus optimistes en ce qui concerne les recettes. Les mesures d'assainissement décidées ces derniers temps par la direction des CFF font aussi ressentir leurs effets dans les chiffres de la planification; enfin, le programme complémentaire contient une limite que nous avons proposée aux CFF pour une réduction du déficit de 60 millions. Les investissements prévus pour les nouvelles transversales ferroviaires (NTF) ne sont pas encore pris en considération dans les dépenses des CFF.

En cas de réalisation du programme complémentaire, les subventions accordées aux entreprises de transport concessionnaires évoluent, indépendamment du supplément conjoncturel, dans les limites du renchérissement prévu.

Les dépenses pour la navigation aérienne croissent de 11 millions ou 2,3 pour cent en moyenne par année pendant la période de la planification. Cette augmentation est imputable au renchérissement en Suisse et à l'étranger, mais également à l'abandon de la réduction linéaire des subventions. Les taxes pour la sécurité aérienne couvrent les frais que celle-ci occasionne. Pour l'agrandissement des aérodrômes, 25 à 30 millions sont prévus chaque année. Toutefois, grâce aux économies proposées par le programme complémentaire, les dépenses à ce titre, évaluées à environ 15 millions en 1987, devraient se limiter à celles qui résultent des engagements antérieurs.

La législation complémentaire relative à une politique des transports coordonnée ne devrait avoir encore aucune répercussion financière pendant cette législature.

85 Enseignement et recherche

Le maintien de la capacité concurrentielle de notre pays suppose un niveau de recherche et de formation élevé. Afin d'être en mesure de répondre aux exigences sans cesse nouvelles de la recherche et du développement ainsi que des marchés, il faut maintenir et si possible développer la performance des institutions à tous les niveaux (écoles, formation professionnelle, recherche et développement). Il faut notamment encourager la recherche dans de nouveaux domaines.

Le plan financier prévoit des dépenses de l'ordre de 1,9 milliard en 1985, 2 milliards en 1986 et 2,1 milliards en 1987 pour l'enseignement et la recherche. Ces montants sont toutefois réduits de quelque 100 millions pendant les années 1986/87 par le programme complémentaire. Le solde de 2 à 2,1 milliards devra permettre à notre système d'éducation de faire face à la demande de formation encore plus marquée à l'avenir. C'est ainsi que le nombre des contrats d'apprentissage a passé de 128'000 en 1970 à 193'000 en 1983. Selon les prévisions actuelles concernant les étudiants, le nombre maximum des nouveaux universitaires devrait être atteint en 1986 et celui des étudiants en général en 1990 avec 73'000 (1975: 52'000). Le système actuel de financement des universités cantonales sera donc mis à l'épreuve dans une mesure qu'il ne faut pas sous-estimer.

Le domaine de l'enseignement et de la recherche comprend également les dépenses consacrées aux écoles polytechniques fédérales et à leurs établissements annexes. Leur augmentation est de 6,5 pour cent en 1985 et de 4 pour cent en 1986/87. L'enseignement doit être sensiblement élargi dans de nouvelles disciplines (telles que l'informatique) et la recherche intensifiée dans les domaines de la microtechnique, de la biotechnologie, de l'énergie, des sciences des matériaux et de l'écologie (protection des eaux et des forêts).

Dans notre message relatif à l'encouragement de la recherche scientifique pour 1984-1987, nous avons sollicité des fonds de l'ordre de 759 millions pour la recherche fondamentale (Fonds national et autres institutions) et 24 millions pour la recherche sur le cancer. Il n'est pas encore tenu compte, dans le plan financier, de la décision du Conseil national d'augmenter ces montants de 113 millions.

86 Agriculture et sylviculture; politique régionale de développement; garantie contre les risques à l'exportation; protection de l'environnement

La politique agricole consiste d'abord à maintenir une forte population paysanne et à assurer la productivité d'une agriculture au service de l'approvisionnement du pays. Pour réaliser ces objectifs, il convient notamment d'encourager l'amélioration des bases de production, d'assurer les revenus par une politique adéquate des prix et des ventes et de prendre des mesures complémentaires de politique régionale et à caractère social. Les dépenses prévues à cet effet augmenteront de 104 millions, en passant de 1'766 millions en 1986 à 1'870 millions en 1987. Le programme complémentaire prévoit des économies de quelque 55 millions dans ce domaine à partir de 1986.

Les dépenses pour les mesures techniques, autrement dit pour l'amélioration des bases de production accusent une légère tendance à la hausse. Des dépenses un peu plus élevées sont prévues notamment pour les améliorations foncières et les constructions agricoles ainsi que pour des mesures dans le domaine de l'élevage.

Les dépenses pour les mesures économiques ne comprennent pas les futures revendications en matière de prix. Le renchérissement et l'évolution des salaires se répercutent sur les prix des producteurs et par conséquent sur les subventions fédérales et les prix à la consommation.

Dès 1985, les détenteurs de bétail des petites et moyennes entreprises bénéficieront de contributions en vertu de l'article 19 ss de la loi sur l'agriculture. Celles-ci sont censées maintenir ou rétablir la production de viande et d'œufs des exploitations agricoles. En outre, les contributions à l'exploitation agricole du sol et la vente de bétail entraîneront notamment des dépenses supplémentaires.

Au titre des mesures sociales, on prévoit également des dépenses additionnelles par suite de l'amélioration des prestations proposée par la révision de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture.

Dans la sylviculture, un certain nombre de besoins restent à satisfaire, notamment sur le plan de l'amélioration des structures sylvicoles. On a tenu compte de ce fait lors de l'établissement du plan financier pour 1985-1987. Des dépenses supplémentaires sont planifiées à partir de 1987 en conséquence de la révision partielle de la loi sur la police des forêts. Il est entre autres prévu de verser des contributions à l'exploitation aux entreprises forestières à faible rendement.

En ce qui concerne le problème du dépérissement des forêts, la planification ne prévoit que des dépenses supplémentaires pour des examens, analyses et recherches (Silvasana). Il sera statué sur d'autres mesures et sur leur financement dès que l'on disposera des bases de décision.

Les dépenses pour la politique régionale de développement se composent avant tout de versements au Fonds pour l'aide aux investissements dans les régions de montagne.

Avec un versement de 20 millions pour 1985, le Fonds aura atteint le niveau de 500 millions prévu par la loi fédérale du 28 juin 1974 (RS 901.1). Selon le message du 6 juillet 1983 relatif à des mesures visant au renforcement de la capacité d'adaptation de l'économie suisse à moyen et long terme (FF 1983 III 497ss), des crédits additionnels de l'ordre de 300 millions devraient être mis à disposition durant les années 1986 à 1994. Des versements de 20 millions sont prévus pour chacune des années 1986 et 1987.

L'engagement global au titre de la garantie contre les risques à l'exportation (GRE) s'élève aujourd'hui à quelque 18 milliards de francs. Compte tenu de l'endettement de nombreux pays se rangeant parmi nos principaux clients, les garanties établies jusqu'à ce jour risquent de susciter des dommages importants durant la législature, qui peuvent être couverts seulement dans une faible proportion par les recettes courantes du Fonds pour la GRE. Comme ces paiements aux exportateurs suisses sont essentiellement liés à des consolidations de dettes convenues entre les Etats respectifs, il en résulte pour la GRE des créances envers les pays débiteurs qui doivent être rémunérées et remboursées à long terme. Vu cette situation, il est impossible de parvenir chaque année à un

équilibre entre les recettes et les dépenses du Fonds. Au contraire, la couverture des déficits de la GRE par des avances de la Confédération portant intérêt est justifiée.

La majeure partie des dépenses pour la protection de l'environnement concerne les constructions pour la protection des eaux. Elles sont estimées à environ 150 millions par année. Notons à cet égard que le programme complémentaire apportera, dans ce domaine aussi, un allègement considérable.

Les dépenses consécutives à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la protection de l'environnement demeurent dans des limites modestes.

A moins que le niveau de l'intérêt ne varie fortement, les charges d'intérêts devraient évoluer à peu près au même rythme que l'ensemble des dépenses au cours de la période de planification 1985-1987. Les dépenses annuelles pour le service des intérêts devraient passer de 1 milliard environ dans le budget de 1984 à près de 1,2 milliard en 1987, ce qui représente toujours un peu plus de 5 pour cent des ressources totales disponibles. La charge des intérêts correspond approximativement aux dépenses pour la construction des routes nationales et continue de restreindre considérablement la liberté d'action sur le plan financier.

Les données de la planification se fondent sur un besoin de liquidités de la Confédération de 1 milliard environ par année et sur un taux d'intérêt de 5 pour cent pour les emprunts fédéraux. Etant donné que les fonds internes provenant des PTT, de l'AVS et de l'assurance-chômage seront très limités ces prochaines années, les besoins devront être pratiquement entièrement couverts par l'emprunt sur les marchés monétaire et des capitaux. De plus, il faudra convertir des emprunts pour une somme de quelque 4 milliards jusqu'en 1987. Une telle sollicitation du marché ne permet pas d'exclure, si l'essor conjoncturel se confirme, des effets négatifs sur le niveau de l'intérêt et, par conséquent, sur la demande privée de capitaux.

La charge nette des intérêts résultant de la différence entre les dépenses d'intérêts et le produit de la fortune (sans les intérêts versés par les CFF) devrait atteindre plus de 800 millions pendant la période de la planification et absorber ainsi 3,7 pour cent des recettes totales.

L'augmentation des dépenses de personnel, notamment de la rétribution du personnel est attribuable avant tout aux taux de renchérissement de 3 à 3,5 pour cent par année qu'admet le plan financier, mais également à la réduction de la durée du travail et aux modifications structurelles intervenant dans la composition du personnel.

La durée de travail hebdomadaire de la Confédération et de ses régies doit être ramenée de 44 à 42 heures à partir du 1er juin 1986. Les besoins supplémentaires, estimés à 1'880 postes, seront compensés intégralement par une rationalisation et des transferts de postes dans l'administration proprement dite et les écoles polytechniques ainsi que dans leurs établissements annexes. Il en va de même des fabriques d'armement et des CFF, où l'on ne prévoit aucun nouveau poste non plus. Un accroissement minimal de l'effectif, de 160 à 400 postes respectivement s'avère cependant indispensable pour les services d'exploitation de l'Administration des douanes et les services d'entretien du DMF (arsenaux, PAA, entretien des avions, etc.). Quant aux PTT, ils ont besoin de 1'320 postes supplémentaires. Nous vous informerons, ainsi que votre délégation des finances et votre commission des finances, par un rapport séparé au début de l'année 1984 sur les conséquences de la réduction de la durée du travail.

La Confédération devra également s'acquitter à l'avenir de nouvelles tâches permanentes. Nous mettrons tout en oeuvre pour couvrir les besoins de personnel supplémentaire en recourant à des transferts de postes, en rationalisant le plus possible ou en réduisant certaines tâches. En cas de situation exceptionnelle, nous nous

réservons la possibilité de demander la création de nouveaux postes si une réglementation rigoureuse des postes ne suffit pas.

Enfin, les modifications structurelles intervenant dans la composition du personnel influencent aussi l'augmentation des dépenses de personnel. Dans la moyenne à long terme, celle-ci varie de 0,5 à 0,7 pour cent par année en raison des promotions, des augmentations ordinaires de traitement, de la réévaluation de postes et du remplacement de vacances se produisant dans les classes de traitement supérieures. On a tenu compte de cette évolution en estimant la croissance des dépenses de personnel à 0,5 pour cent par année.

Les statuts de la CFA devront être adaptés au 1er janvier 1985 à la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP). Cette adaptation, qui entraîne une charge supplémentaire de 0,5 pour cent au maximum des gains assurés, est prise en considération dans le plan financier.

Il faudra revoir entièrement le financement de la Caisse ultérieurement. Les conséquences financières ne peuvent pas encore être évaluées. De même, on ignore encore les répercussions que pourront avoir d'autres projets sur le compte de la Confédération, tels que la réalisation de l'égalité des droits de l'homme et de la femme.

Renvois

1) Ces chiffres comprennent:

- les dépenses routières supplémentaires dues à la nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants dès 1985
- la compensation de la progression à froid selon LF du 7 octobre 1983
- les dépenses supplémentaires consécutives à la réduction de la durée du travail dès le 1er juin 1986.

2) Les recettes probables d'environ 300 millions résultant de l'ICHA sur l'énergie en 1987 se trouveront réduites par les dépenses supplémentaires éventuelles de 50 millions consacrées à la recherche énergétique (cf. rapport sur le plan financier, ch. 42).

3) Ces chiffres ne comprennent pas:

- les économies dans le domaine de l'administration
- les réductions de dépenses qui proviennent de la compensation des mesures destinées à promouvoir l'emploi en 1983 et qui devraient si possible prendre effet dès 1986 (env. 190 millions par an).

Hypothèse: Suppression éventuelle de la taxe occulte avec pleine compensation des pertes

EXTENSION DE TÂCHES

(sans les projets en suspens)

D = Développement de tâches (dépassement des perspectives financières du 4 octobre 1982, resp. d'un taux d'accroissement de 4% en 1987)
np = nouveau projet (cf. rapport p. 7)

Nouveaux projets / Développements	np D	Crédits probables		
		1985	1986	1987
en milliers de francs				
D F A E				
Prêts à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève	np	13'000	7'000	-
Contributions au CERN				
. Préfinancement d'un nouvel accélérateur à grande capacité	np	-	12'500	12'500
. Participation à des programmes de recherche spéciaux	np	-	1'000	1'000
Coopération au développement et aide humanitaire	D	14'000	40'000	107'000
Protocole complémentaire à l'accord Suisse-CEE à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal dans la CEE. Moins-values douanières cumulées (13 millions au plus)	np	-	(2'000) ¹⁾	(4'000) ¹⁾
TOTAL D F A E		27'000	62'500	124'500

Nouveaux projets / Développements	np D	Crédits probables		
		1985	1986	1987
DFI		en milliers de francs		
Message/Contre-proposition à l'initiative sur la culture. En cas d'acceptation de l'initiative, dépenses supplémentaires de 20 à 30 millions par an	np	-	-	5'000
Politique active en faveur de la jeunesse	D	-	-	800
Garantie d'une continuité dans la production cinématographique suisse	D	2'560	2'060	2'060
Conservation des monuments historiques	D	-	-	11'300
Développement de systèmes informatiques (Archives fédérales)	np	100	100	100
Constructions et installations	D	-	-	4'000
Révision de la législation forestière	np	-	-	10'000
Ouvrages paravalanches et reboisements	D	2'000	2'000	3'400
Lutte contre les maladies de la forêt	np	450	500	500
Matériel forestier de reproduction	np	100	100	100
Fonds pour les recherches forestières et l'utilisation du bois (l'ACF actuel expire à fin 1985; nouvel ACF avec crédits plus élevés dès 1986)	D	-	150	150
Protection de la nature et du paysage	D	800	1'000	1'600
Crédits d'investissement à la sylviculture	D	450	500	1'240
Révision de la loi sur les prestations complémentaires	np	-	(100'000) ¹⁾	(100'000) ¹⁾
Subvention à la recherche et au perfectionnement microtechnique	np	10'000	10'000	10'000
TOTAL DFI		16'460	16'410	50'250.

1) Ce montant n'est pas compris dans les chiffres du plan et donc pas non plus dans le total par département ni dans le total général

Nouveaux projets / Développements	np D	Crédits probables		
		1985	1986	1987
en milliers de francs				
DFJP				
LF sur la protection des données personnelles Mandats d'experts	np	20	5	5
Aide aux réfugiés	D	59'000	39'000	27'000
Projet de transmission des données à distance	np	34	33	33
Construction d'abris	D	1'600	700	-
TOTAL DFJP		60'654	39'738	27'038
DMF				
Formation du personnel enseignant à l'étranger	np	2'290	2'375	2'400
Investissements (matériel de guerre, constructions, développement et essais)	D	116'000	161'000	145'000
TOTAL DMF		118'290	163'375	147'400

Nouveaux projets / Développements	np D	Crédits probables		
		1985	1986	1987
		en milliers de francs		
DFD				
Prêts de construction au personnel fédéral	D	1'400	-	1'350
TOTAL DFD		1'400	-	1'350
DFEP				
Office suisse d'expansion commerciale	np	-	-	1'000
Prêt à l'Office national suisse du tourisme	np	2'000	-	-
Contributions à l'exploitation du sol	D	17'500	17'500	17'500
Améliorations foncières et constructions agricoles	D	10'000	1'000	1'800
Crédits d'investissement à l'agriculture	D	10'600	9'000	8'400
Abaissement supplémentaire des loyers	D	1'960	4'065	6'022
Avances pour l'abaissement de base des loyers	D	1'263	2'029	2'687
TOTAL DFEP		43'323	33'594	37'409

Nouveaux projets / Développement:	np D	Crédits probables			
		1985	1986	1987	
en milliers de francs					
D F T C E					
Agrandissement de l'aéroport de Berne-Belp	}				
Agrandissement de l'aéroport de Lugano		D	-	-	4'000
Subventions fédérales aux programmes d'investissement pour les aéroports de Bâle, Zurich et Genève					
Formation du personnel de navigation aérienne	D	540	1'160	1'170	
Mesures de sécurité	D	430	860	1'270	
Correction de la Langeten	np	4'500	4'500	4'500	
Régularisation du Léman	np	7'200	3'600	3'600	
Transjurane	np	40'000	30'000	105'000	
AF sur l'utilisation des droits de douane sur les carburants affectés aux routes, dépenses supplémentaires	np	322'000	395'000	430'000	
TOTAL D F T C E		374'670	435'120	549'540	

Nouveaux projets / Développements	np D	Crédits probables		
		1985	1986	1987
en milliers de francs				
<u>TOTAL DES DÉPARTEMENTS</u>		<u>641'797</u>	<u>750'737</u>	<u>937'487</u>
<u>Récapitulation:</u>				
<u>Extension de tâches, total</u>		<u>642</u>	<u>751</u>	<u>937</u>
- <u>Développements</u>		<u>240</u>	<u>282</u>	<u>348</u>
. Investissements militaires		116	161	145
. Aide au développement		14	40	107
. Divers		110	81	96
- <u>Nouveaux projets</u>		<u>402</u>	<u>469</u>	<u>589</u>
. Dépenses routières supplémentaires		322	395	430
. Transjurane		40	30	105
. Divers		40	44	54

RAPPORT SUR LE PLAN FINANCIER DE LA LEGISLATURE DE LA CONFEDERATION POUR LES ANNEES 1985 A 1987 du 18 janvier 1984

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	84.002
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.02.1984
Date	
Data	
Seite	272-344
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 947

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.