

**Message  
relatif à des mesures urgentes visant à alléger  
le budget 1997 de la Confédération**

du 30 septembre 1996

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation trois projets d'arrêtés fédéraux:

- Arrêté fédéral sur la suppression temporaire de la contribution versée par la Confédération à l'AVS pour le financement de la retraite anticipée,
- Arrêté fédéral sur le financement de l'assurance-chômage,
- Arrêté fédéral sur le blocage et la libération des crédits dans le budget de la Confédération suisse.

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

30 septembre 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz  
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

Conjointement au message concernant le budget 1997, nous vous soumettons par le présent message trois projets d'arrêtés fédéraux urgents qui ont pour objectif commun un allègement des finances fédérales à brève échéance, allègement qui devra déjà se faire sentir au cours de l'exercice 1997.

Dans la foulée de l'élaboration du budget 1997 et du plan financier 1998-2000, le Conseil fédéral a décidé de geler les dépenses de 1997 au niveau prévu dans le budget 1996 et de limiter leur croissance moyenne annuelle durant la période 1996 à 2000 au taux d'inflation présumé (2%). Pour atteindre ces objectifs ambitieux, il a fallu procéder à des coupes draconiennes dans toutes les dépenses de la Confédération. Ainsi, les demandes budgétaires des départements ont été amputées de 2 à 3 milliards de francs au total. Le couperet s'est abattu sur le domaine propre de la Confédération (l'armée, le personnel, les EPF, les dépenses de fonctionnement de l'administration) comme sur le domaine des transferts (la sécurité sociale, les subventions aux universités et à la recherche, l'aide au développement, l'asile et de nombreux autres domaines subventionnés de moindre importance). Seuls les investissements dans les infrastructures des transports et les constructions fédérales y ont échappé. En ce qui concerne l'agriculture, le Conseil fédéral vous soumet un message à part comprenant des propositions visant à désengorger le marché laitier ainsi que des mesures devant servir à lutter contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et à soutenir le marché de la viande de bœuf.

Les réductions de dépenses décidées par le Conseil fédéral impliquent des modifications de lois dans deux domaines, ce qui, dans l'optique d'un allègement immédiat du budget 1997, requiert l'adoption d'un arrêté fédéral urgent prévoyant:

- dans le domaine de l'AVS, le report jusqu'en 2002 du versement de la contribution spéciale de la Confédération destinée à financer la retraite à la carte. Allègement prévu: quelque 170 millions de francs par an (arrêté A);
- dans le domaine de l'assurance-chômage (AC), outre quelques modifications mineures de l'ordonnance, une réduction d'un pour cent des indemnités journalières ne dépassant pas 130 francs et de trois pour cent de celles qui dépassent ce montant; nous proposons également de compléter la législation par une nouvelle disposition régissant l'imputation de périodes de cotisation spéciales et de supprimer l'indemnité en cas d'intempéries. Estimées à 200 millions de francs par an environ, les économies attendues de ces mesures sur le plan des prestations de l'AC permettront de supprimer la contribution à fonds perdu de la Confédération sans déséquilibrer les finances du Fonds et remettre en question son désendettement. Les finances fédérales verront à ce titre leur charge diminuer de quelque 200 millions de francs (arrêté B). Cet arrêté est également limité dans le temps, soit jusqu'à la fin de 2002.

Les inquiétudes suscitées par la morosité du contexte économique ont influencé, comme on s'en doute, l'élaboration du budget 1997 et du plan financier 1998-2000. En accord avec les commissions des finances sur les objectifs budgétaires à atteindre, le Conseil fédéral propose donc de combiner des réductions ciblées de dépenses avec un blocage général des crédits applicable en fonction de l'évolution de la conjoncture.

---

---

*Le blocage des crédits prévu par le budget 1997 tient lieu du budget complémentaire. Voit par le Parlement, il pourrait être abrogé par le Conseil fédéral au printemps 1997 si la récession devait perdurer. Cette compétence ne peut être conférée au Conseil fédéral que par la voie d'un arrêté fédéral urgent de portée générale (arrêté C). Sont exemptés du blocage selon le projet du Conseil fédéral les intérêts passifs, les quotes-parts des cantons aux recettes de la Confédération, les contributions à des assurances sociales et les contributions obligatoires versées aux organisations internationales. Le budget 1997 prévoit de bloquer 2 pour cent des crédits demandés. Les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses requis par le message concernant le budget feront également l'objet d'un blocage de 2 pour cent. En cas de reprise économique, les crédits de paiement bloqués seront définitivement annulés, ce qui réduira le poids des dépenses de quelque 530 millions de francs. L'arrêté fédéral instituant le blocage des crédits sera valable comme les deux autres arrêtés jusqu'à la fin de 2002. Ceci permettra au Conseil fédéral comme au Parlement de recourir au besoin à cet instrument (budget complémentaire) lors des prochains exercices budgétaires, ce qui pourrait se révéler nécessaire dans une situation conjoncturelle hautement imprévisible. Ce faisant, il conviendra néanmoins de tenir compte du montant global des économies requises des départements en vertu de l'application du blocage des crédits durant les années du plan financier 1998-2000. Il faudra en effet éviter de cumuler les pourcentages de réductions.*

*En ce qui concerne le plan financier, le blocage des crédits sera de la compétence exclusive du Conseil fédéral. Il constitue pour les départements un objectif d'économie général contraignant et se distingue de ce fait clairement du blocage des crédits inscrit dans le budget. De portée identique à celui qui figure dans le budget 1997, le blocage des crédits envisagé pour les années à venir aura un taux légèrement plus élevé (1998/99: 2,5%, 2000: 3%). Il devrait se traduire par des économies allant de 700 à 850 millions de francs durant les années du plan financier.*

*Ces trois arrêtés fédéraux urgents permettront d'alléger le budget 1997 de 900 millions de francs environ, sous réserve de l'évolution de la conjoncture qui déterminera l'ampleur du blocage des crédits. D'un effet comparable à celui d'un véritable plan d'assainissement, ces trois arrêtés sont déterminants pour la mise au point définitive du budget 1997. Compte tenu du déficit (5,5 mia. de fr.), le Conseil fédéral estime que la nécessité et l'urgence de ces trois mesures ne sont pas à démontrer.*

*Les trois arrêtés qui vous sont proposés n'auront que des incidences mineures sur les cantons. En effet, le Conseil fédéral n'a notamment pas jugé opportun de proposer une prolongation de la réduction linéaire des subventions et de soumettre les quotes-parts des cantons au blocage des crédits.*

# Message

## 1 Partie générale

Dans le cadre du programme de la législature 1995–1999, le Conseil fédéral vous a soumis une stratégie globale visant à retrouver l'équilibre financier au tournant de l'an 2000. Clef de voûte de cette démarche, le *plan d'assainissement 2001* prévoit une clause constitutionnelle obligeant le Conseil fédéral et le Parlement à résorber le déficit structurel d'ici 2001. Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances de mettre en consultation, jusqu'à la fin de 1996, un article qui figurera dans les dispositions transitoires de la constitution. L'objectif premier du plan d'assainissement 2001 est d'amener toutes les forces politiques influentes à se plier à un programme d'assainissement contraignant et de fixer un cadre à tous les efforts – qui furent essentiellement ponctuels jusqu'à présent – visant à rétablir l'équilibre des finances. Le plan prévoit en outre d'étaler sur une période de cinq ans au minimum des mesures parfois douloureuses, sans lesquelles on ne saurait venir à bout du déficit structurel. Cela ne doit cependant pas nous inciter à retarder la mise en œuvre des dispositions urgentes qui s'imposent. Il serait très risqué et tout compte fait illusoire de croire que les réformes structurelles en cours (nouvelle péréquation financière, réforme de l'administration, révision des subventions fédérales et des normes), voire un hypothétique boom économique, suffiront à apporter les économies attendues. *L'assainissement des finances passe obligatoirement par des ajustements drastiques du budget et du plan financier.*

Le budget et le plan financier élaborés par l'administration ont placé le Conseil fédéral devant une dérive budgétaire intolérable et bien sûr incompatible avec les objectifs du plan d'assainissement: des déficits excédant 7 milliards de francs, une augmentation incontrôlée de la dette (+ 30 mia. de fr. en quatre ans) et partant du service de la dette. Cette évolution s'annonçait d'autant plus inquiétante que le budget et le plan financier tablaient sur une reprise économique durable. Partant de ce constat, le Conseil fédéral a décidé de *geler les dépenses prévues au budget 1997 au niveau du budget 1996* et de limiter leur croissance moyenne durant la période 1996 à 2000 au taux d'inflation présumé.

Vu les incertitudes liées aux perspectives économiques, le Conseil fédéral entend réaliser ces objectifs ambitieux en *combinant deux types de mesures*:

- Constituant, tant par la portée que par les montants en cause, la véritable clef de voûte du dispositif, des *réductions ciblées des dépenses* s'appliquant pratiquement à tous les groupes de tâches. Deux d'entre eux requièrent le recours à la *procédure d'urgence*: l'*AVS*, en vertu du report jusqu'en 2002 de la contribution spéciale de la Confédération prévue pour l'instauration de la retraite à la carte (cf. ch. 221, arrêté A) et l'*assurance-chômage*, dont les prestations ont été quelque peu adaptées et qui devra se passer de la contribution à fonds perdu de la Confédération (cf. ch. 222, arrêté B).
- Complément aux réductions ciblées, un *blocage général des crédits applicable en fonction de l'évolution de la conjoncture*, blocage qui touchera tous les postes de dépenses, hormis quelques domaines (cf. ch. 223, arrêté C).

Vu ce qui précède, nous vous soumettons par le présent message trois arrêtés fédéraux qui devront être traités selon la *procédure d'urgence et déclarés urgents* conformément à l'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution.

L'allègement des finances fédérales résultant de ces mesures est évalué à 900 millions de francs en 1997; le message du 30 septembre 1996 concernant le budget 1997 (96.070) en tient compte.

Faute de temps, ces trois objets n'ont pu être soumis à une consultation.

## **2 Partie spéciale**

### **21 Eléments constitutifs du projet**

Les arrêtés fédéraux qui vous sont soumis ont pour objectif commun *l'allègement immédiat des finances fédérales*, soit au cours de l'exercice budgétaire 1997. Bien que rien ne lie objectivement ces trois arrêtés, l'urgence de l'assainissement des finances justifie parfaitement qu'ils soient condensés dans un seul message. En cas de rejet de ces trois mesures, inutile d'insister sur le risque de forte croissance du déficit budgétaire en 1997.

Certes, si ces arrêtés visent essentiellement *les assurances sociales*, il serait erroné de conclure à des sacrifices démesurés dans ce domaine. Plus que tout autre domaine, la prévoyance sociale est déterminée par des *dépenses légales incontournables*, sur lesquelles il n'est guère possible de réaliser des économies de quelque importance sans des modifications de lois. Néanmoins, on ne saurait exempter des efforts d'économie le domaine qui absorbe la plus grande part des ressources. Cela est d'autant plus vrai que les dépenses sociales furent une des *causes principales* du gonflement du budget fédéral ces dernières années et décennies: part aux dépenses totales en 1980: 20,3 pour cent; 1995: 25,2 pour cent; taux de croissance annuel moyen de 1980 à 1995: +7,2 pour cent (dépenses totales: +5,6%). En dépit des économies proposées, cette évolution ne devrait guère changer les années à venir. Relevons par ailleurs que les contributions fédérales versées aux assurances sociales ne tombent pas sous le coup du blocage des crédits.

### **22 Commentaire des trois arrêtés fédéraux**

#### **221 Arrêté fédéral sur la suppression temporaire de la contribution versée par la Confédération à l'AVS pour le financement de la retraite anticipée**

##### **221.1 Aperçu**

Par cet arrêté, nous proposons de limiter le versement de la contribution annuelle spéciale de 170 millions de francs, allouée par la Confédération à l'AVS à titre de participation au financement de la retraite anticipée, aux années allant de 2003 à 2013 (versement prévu à l'origine: 1997 à 2013).

## **221.11 But de la contribution spéciale**

La 10<sup>e</sup> révision de l'AVS a introduit la retraite à la carte permettant aux hommes de toucher une rente anticipée à 63 ans et aux femmes de continuer de revendiquer une retraite anticipée à 62 ans en dépit du relèvement de l'âge légal de leur retraite (art. 40 de la version du 7 oct. 1994 LAVS)<sup>1)</sup>. Le Parlement a prévu un régime transitoire. Ainsi, les hommes pourront, à partir de 1997, toucher une rente anticipée à compter de 64 ans révolus. La deuxième année d'anticipation leur sera ouverte en 2001. En ce qui concerne les femmes, l'anticipation du versement de la rente prendra effet en 2001 et 2005, compte tenu du relèvement de l'âge réglementaire de la retraite (ch. 1, let. d, disp. trans., 10<sup>e</sup> rév. de l'AVS)<sup>2)</sup>.

La retraite anticipée s'accompagne d'une réduction permanente de la rente de 6,8 pour cent par année d'anticipation. Les femmes nées entre 1939 et 1947 bénéficient cependant d'un taux réduit de 3,4 pour cent (ch. 1, let. d, 3<sup>e</sup> al., disp. trans.). L'abattement de 6,8 pour cent par an a été calculé selon le principe de la valeur actuarielle des prestations. Cela signifie qu'un assuré qui demande une retraite anticipée perçoit, compte tenu d'une espérance de vie moyenne, l'équivalent d'une rente de vieillesse accordée à partir de l'âge normal du départ à la retraite. A long terme, la retraite anticipée se révèle donc être une opération blanche pour l'AVS.

Quoi qu'il en soit, l'introduction de la retraite anticipée engendrera un surcroît de dépenses durant les premières années en raison du nombre de retraités susceptibles de demander l'octroi d'une rente. Ces coûts supplémentaires seront neutralisés avec les années par la réduction des rentes versées aux bénéficiaires. Cet équilibre devrait être atteint 17 ans après l'entrée en vigueur du nouveau régime (cf. ch. 413.1 du message du 5 mars 1990<sup>3)</sup> concernant la 10<sup>e</sup> rév. de l'AVS). Pour que ce surcroît temporaire de dépenses ne compromette pas l'équilibre financier de l'AVS, il est prévu que la Confédération alloue pendant 17 ans, conformément à l'article 1a de l'arrêté fédéral du 4 octobre 1985<sup>4)</sup> fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants, une contribution spéciale de 170 millions de francs par an (cf. ch. 423 du message du 5 mars 1990<sup>5)</sup> concernant la 10<sup>e</sup> rév. de l'AVS).

## **221.12 Suppression temporaire du versement de la contribution spéciale**

Le Conseil fédéral estime que l'assainissement des finances justifie la suppression temporaire de la contribution fédérale à l'AVS sans que les futurs problèmes de financement de l'AVS en soient pour autant négligés. Vu que la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS vise principalement à assurer une base de financement solide à l'assurance, l'économie temporaire de cette contribution spéciale ne doit pas compromettre

<sup>1)</sup> RS 831.10; RO 1996 2466

<sup>2)</sup> RO 1996 2466

<sup>3)</sup> FF 1990 II 70

<sup>4)</sup> RS 831.100.2

<sup>5)</sup> FF 1990 II 74

ladite révision. Le caractère temporaire de cette mesure tient compte des divers intérêts en présence.

La contribution spéciale n'est pas supprimée dans son principe mais les versements de la Confédération seront limités aux années 2003 à 2013. En 2001, les hommes bénéficieront d'une deuxième année d'anticipation, ce qui entraînera des coûts supplémentaires. Le montant de ces dépenses sera fonction du nombre de rentiers potentiels qui feront usage de leur droit de demander une retraite anticipée (taux d'anticipation). A cet égard, le message précité tablait sur des estimations plus ou moins vagues (cf. ch. 413.1 du message du 5 mars 1990<sup>1)</sup> concernant la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS) qui, d'ailleurs, avaient été établies en période de haute conjoncture. Quoi qu'il en soit, les prochaines années nous livreront les premiers chiffres relatifs à l'anticipation des rentes et aux coûts qui en résultent. Il est probable que les effets de la deuxième année d'anticipation ne se feront pas sentir en 2001 déjà mais à partir de 2002/2003. Vu qu'on ne saurait dire actuellement si la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS sera déjà en vigueur à cette date et si le financement en sera assuré à long terme, il faut prévoir le versement de la contribution spéciale à partir de 2003.

## **221.2    Commentaire de l'article**

### *Art. 1a*

Pour limiter à la période 2003 à 2013 le versement de la contribution spéciale destinée à financer la retraite anticipée, il est nécessaire de modifier l'article 1a de l'arrêté fédéral du 4 octobre 1985<sup>2)</sup> fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants.

## **221.3    Conséquences financières**

### **221.31    Pour la Confédération**

En renonçant à verser la contribution spéciale en question, la Confédération économise 170 millions de francs par an de 1997 à 2002. L'économie totale se monte à près de 1 milliard de francs.

### **221.32    Pour l'AVS**

La suppression de la contribution spéciale entraîne, jusqu'à la fin de 2002, une diminution du fonds de compensation de l'AVS de 1181 millions de francs (intérêts compris), ce qui correspond à 3,7 pour cent des dépenses annuelles.

<sup>1)</sup> FF 1990 II 70

<sup>2)</sup> RS 831.100.2

## Conséquences pour le fonds de l'AVS

Année	Réglementation actuelle		Suppression de la contribution spéciale de la Confédération (170 mio. de fr. jusqu'en 2002)	
	Etat du fonds en millions de fr.	Fonds en % des dépenses	Etat du fonds en millions de fr.	Fonds en % des dépenses
1996	23 836	95,4	23 836	95,4
1997	23 462	89,5	23 289	88,8
1998	23 069	85,9	22 713	84,5
1999	21 856	76,7	21 308	74,7
2000	21 678	74,4	20 929	71,8
2001	20 742	66,1	19 782	63,1
2002	20 461	64,1	19 280	60,4
2003	19 887	56,5	18 649	53,0
2004	19 976	55,6	18 680	52,0

L'évolution du fonds AVS est de plus en plus marquée par la modification de la pyramide des âges de la population. D'après les calculs faits à propos de l'évolution du rapport entre le nombre de rentiers et le nombre de personnes actives soumises à l'obligation de cotiser, l'AVS connaîtra, pour des raisons démographiques, d'importants problèmes de financement à partir de 1998. Le Conseil fédéral a donc chargé les départements intéressés de préparer pour le printemps 1997 un *message concernant le prélèvement du point supplémentaire de TVA prévu par la constitution (art. 41<sup>er</sup>, al. 3<sup>bis</sup>, cst.)* pour compenser les charges supplémentaires dues au vieillissement de la population. Dans ce contexte, il s'agira d'examiner en détail s'il est possible de prendre en considération l'ensemble des coûts supplémentaires découlant de la modification de la pyramide des âges. L'augmentation de la charge due à l'évolution démographique ne touche pas seulement le fonds de l'AVS mais également les *contributions des collectivités publiques fixées au prorata des dépenses de l'AVS* (Confédération: 17%, cantons: 3%).

C'est dans le cadre des *travaux consécutifs à l'élaboration du rapport IDA-Fiso et de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS* qu'il y aura lieu de trouver des solutions tenant compte des perspectives préoccupantes de financement des assurances sociales en général et de l'AVS en particulier.

### 221.4 Constitutionnalité

La compétence de légiférer dans le domaine de l'AVS se fonde sur l'article 34<sup>quater</sup> de la constitution.

## **222 Arrêté fédéral sur le financement de l'assurance-chômage**

### **222.1 Aperçu**

Le nouvel arrêté fédéral devrait permettre de supprimer la contribution à fonds perdu de la Confédération à l'assurance-chômage (AC), de supprimer l'indemnité en cas d'intempéries, de revoir la prise en compte des périodes de cotisation spéciales et de réduire les indemnités journalières de 1 à 3 pour cent. Comme pour les mesures prises dans le domaine de l'AVS, la validité des modifications de la loi sur l'assurance-chômage sera limitée à 2002.

Il s'agira d'économiser près de 200 millions de francs au titre de l'assurance-chômage en raison de la situation précaire des finances fédérales. Dans cette optique, on supprimera la contribution versée à fonds perdu par la Confédération à l'AC. Pour éviter que le fonds de l'AC ne doive supporter des charges supplémentaires trop importantes à la suite de cette suppression et que le désendettement auquel on aspire soit remis en question, il est indispensable de procéder à des économies du même ordre de grandeur dans le domaine des dépenses du fonds AC.

Le programme d'économies comprend sept mesures, à savoir la suppression de la contribution à fonds perdu de la Confédération, la réduction de l'indemnité journalière, la suppression de l'indemnité en cas d'intempéries, la nouvelle réglementation portant sur la prise en compte des périodes de cotisation spéciales, le renforcement des possibilités de suspendre le droit à l'indemnité, la réduction d'un tiers du montant des primes de l'assurance-accidents non professionnels (AANP) assumées par l'employeur et la prolongation à trois jours du délai d'attente en cas de réduction de l'horaire de travail. Alors que les trois dernières mesures relèvent de la compétence du Conseil fédéral, les quatre premières nécessitent une révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI)<sup>1)</sup>.

### **222.2 Commentaire des mesures nécessitant une révision de la loi**

Les mesures suivantes doivent être réalisées à l'échelon de la loi et nécessitent dès lors un arrêté fédéral urgent pour pouvoir délester le budget 1997.

#### **222.21 Suppression de la contribution à fonds perdu**

La suppression de la contribution à fonds perdu représente une économie directe pour la Confédération. Conformément à l'article 90, 2<sup>e</sup> alinéa, LACI, la Confédération accorde des montants non remboursables s'élevant au maximum à 5 pour cent des dépenses globales de l'assurance si des circonstances exceptionnelles le justifient. Il y a circonstances exceptionnelles lorsque le taux de cotisation atteint 2 pour cent et que les cotisations additionnées aux réserves du fonds de compensation sont insuffisantes pour faire face aux obligations courantes ou lorsque le fonds de compensation est endetté. Pour éviter que cette mesure ne grève le fonds de l'AC, il est indispensable que les dépenses de l'assurance-chômage soient

<sup>1)</sup> RS 837.0

abaissées dans la même proportion. Simultanément à la suppression de la contribution à fonds perdu, il y a donc lieu d'adopter les mesures d'économies susmentionnées.

Durant la dernière session d'hiver, les Chambres fédérales ont refusé d'entrer en matière sur la proposition de suppression de la contribution à fonds perdu (CE par 21 voix contre 5 et CN par 95 voix contre 81) parce qu'elle ne correspond pas à une véritable économie. Toutefois, compte tenu du fait que le nouveau projet ne prévoit pas seulement de réduire les dépenses de la Confédération, mais également le fonds de l'AC, il est justifié de proposer une nouvelle fois la suppression de cette contribution.

## **222.22 Suppression de l'indemnité en cas d'intempéries**

L'indemnité en cas d'intempéries ne couvre pas un risque économique mais bien un risque fondé sur les éléments naturels pouvant être pris en compte lors de la fixation des prix. De plus, l'indemnité en question représente une subvention relativement élevée des branches qui dépendent grandement des conditions météorologiques. En effet, si tous les employeurs et tous les salariés de toutes les branches paient les mêmes primes à l'AC, seul un petit nombre de branches ont droit à ces indemnités pour intempéries. Cette forme de subvention masque dès lors les véritables différences de coûts d'un secteur d'activités à l'autre.

Si l'on supprime l'indemnité en cas d'intempéries, il faut s'attendre à un certain déplacement des coûts vers les indemnités de chômage. C'est la raison pour laquelle les possibilités d'économie effectives (40 mio. de fr.) sont inférieures au montant inscrit au budget au titre des indemnités pour intempéries (70 mio. de fr. pour 1997).

## **222.23 Suppression de l'article concernant les pertes de clientèle dues aux conditions météorologiques**

L'indemnité pour perte de clientèle due aux conditions météorologiques (indemnité pour fermeture d'une entreprise de la branche du tourisme pour cause de manque de neige) a été instaurée par la révision de la LACI du 5 octobre 1990<sup>1)</sup>. Il en ressort que le Conseil fédéral peut prendre en considération des pertes de travail consécutives à des pertes de clientèle dues aux conditions météorologiques. Comme en ce qui concerne l'indemnité en cas d'intempéries, cette disposition couvre le risque normal encouru par l'entreprise et qui doit être pris en compte dans la calculation des prix. Il ne s'agit en outre pas d'un risque économique, mais d'un risque fondé sur des éléments naturels.

<sup>1)</sup> RO 1991 2125

## 222.24 Nouvelle réglementation concernant la prise en compte de périodes de cotisations spéciales

Destinée à favoriser l'acceptation d'un gain intermédiaire, la disposition de l'article 23, 4<sup>e</sup> alinéa, a entraîné certains problèmes dans la pratique; il faut donc la corriger en donnant la compétence au Conseil fédéral d'émettre des dispositions particulières.

## 222.25 Réduction de l'indemnité journalière de 1 pour cent jusqu'à 130 francs et de 3 pour cent en dessus de 130 francs

Si l'on veut alléger le fonds de l'assurance-chômage, il est indispensable de procéder également à des coupes dans le poste principal des dépenses, qui concerne le versement des indemnités journalières. Pour atténuer les rigueurs sociales de cette mesure, la réduction sera moins élevée pour les assurés qui touchent les indemnités journalières les plus modestes (1%) que pour les assurés touchant des indemnités plus importantes (3%). Comme l'indemnité moyenne perçue par les chômeurs est de 130 francs et que ce montant a déjà été retenu comme critère pour déterminer si l'assuré touche 70 ou 80 pour cent du gain assuré, il paraît justifié de choisir ce montant comme limite en matière de réduction des indemnités.

L'indemnité journalière s'élève actuellement à 80 ou 70 pour cent du gain assuré. Reçoivent 80 pour cent les assurés qui bénéficient d'une indemnité journalière d'un montant inférieur à 130 francs, ont des obligations d'entretien ou sont invalides. La réduction de 1 ou 3 pour cent portera sur l'indemnité journalière et non sur le taux d'indemnité par rapport au gain assuré. Après réduction, les nouveaux taux de l'indemnité journalière seront les suivants:

Assuré ayant droit à l'indemnité	Indemnité journalière en francs	Ancien taux	Réduction	Nouveau taux
		En pour-cent		
Assuré ayant des obligations d'entretien et/ou invalide	≥ 130	80	3	77,6
Assuré sans obligation d'entretien, non invalide	≥ 130	70	3	67,9
Assuré touchant une indemnité inférieure à 130 francs	< 130	80	1	79,2

Par analogie avec l'indemnité de chômage, les taux des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail diminueront également. Cette diminution correspond à la moyenne des deux réductions de 1 et 3 pour cent. Le nouveau taux s'élève donc à 78,4 pour cent du salaire déterminant.

## 222.3 Commentaire des différents articles

*Art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al., let. c, et 7, 2<sup>e</sup> al., let. d*

La suppression de l'indemnité pour intempéries implique l'adaptation de l'article exprimant le but de la loi (art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al., let. b) ainsi que de l'article 7, qui contient la liste des prestations fournies. Nous vous renvoyons en outre aux explications données à ce sujet dans la partie générale.

*Art. 16, 2<sup>e</sup> al., let. i*

L'article 16, 2<sup>e</sup> al., let. i, doit être modifié en raison de la réduction de l'indemnité journalière prévue à l'article 22. En effet, si l'on ne modifie pas cette disposition, il pourrait arriver, le cas échéant, qu'un travail procurant une rémunération équivalant à 70 pour cent du gain assuré ne soit pas considéré comme convenable pour des raisons financières, alors qu'une partie des indemnités de chômage n'atteignent plus désormais que 67,9 pour cent du gain assuré. Pour éviter un surcroît de travail administratif, la limite a été fixée à 68 et non à 67,9 pour cent, cette différence étant minime. L'autorisation d'exercer une activité requiert le respect des conditions de travail et de rémunération usuelles de la branche et du lieu au sens de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE). Ces conditions sont définies pour chaque branche et chaque région par les offices cantonaux de l'emploi. L'indemnité de chômage moyenne se calcule à partir de l'indemnité journalière (pourcentage déterminé du gain assuré, divisé par 21,7).

*Art. 22, 3<sup>e</sup> al. (nouveau)*

Si l'on veut décharger le fonds de l'assurance-chômage, il est indispensable de procéder également à des coupes dans le poste principal des dépenses, qui concerne le versement des indemnités journalières. Pour atténuer les rigueurs sociales de cette mesure, la réduction sera moins élevée pour les assurés qui touchent les indemnités journalières les plus modestes (1%) que pour les assurés touchant des indemnités plus importantes (3%). Comme l'indemnité moyenne perçue par les chômeurs est de 130 francs et que ce montant a déjà été retenu comme critère pour déterminer si l'assuré touche 70 ou 80 pour cent du gain assuré, il paraît justifié de choisir ce montant comme limite en matière de réduction des indemnités.

Il sera précisé dans l'ordonnance que la réduction de 3 pour cent d'une indemnité supérieure à 130 francs ne doit pas faire descendre cette indemnité en dessous de la valeur qui serait obtenue par réduction (moins forte) d'une indemnité inférieure à 130 francs. Il s'agit d'éviter qu'en raison de la différence du taux de réduction, des assurés qui touchaient auparavant une indemnité supérieure à 130 francs reçoivent par la suite moins que des assurés bénéficiant d'une indemnité ne dépassant pas 130 francs.

*Art. 23, 4<sup>e</sup> al.*

La disposition de l'article 23, 4<sup>e</sup> alinéa, a pour but d'encourager les chômeurs à accepter un gain intermédiaire; en effet, lorsqu'une nouvelle indemnité journalière doit être calculée à la fin du délai-cadre, en cas de chômage de longue durée,

celle-ci n'est plus basée uniquement sur le gain intermédiaire généralement moins élevé. Cette mesure est encore valable aujourd'hui et doit donc être conservée.

Des exemples récents ont cependant montré que les dispositions actuelles pouvaient donner des résultats fâcheux et peu équitables. C'est ainsi qu'il est tout à fait possible, dans des cas exceptionnels, que le fait d'exercer une activité lucrative une heure par mois pendant plus de douze mois redonne droit à une indemnité de chômage. Cela provient du fait que l'on se fonde sur la durée attestée de l'engagement pour calculer la période de cotisation en cas de changement de délai-cadre, ce qui donne une période de cotisation de plus de douze mois dans l'exemple ci-dessus. De plus, le montant de l'indemnité qui doit être versée dans un tel cas ne correspond ni au revenu effectif ni aux cotisations versées puisqu'il est tenu compte, pour calculer l'indemnité de chômage, non seulement du revenu effectif mais également des indemnités compensatoires versées par l'assurance-chômage en vertu de l'article 24 (gain intermédiaire).

La modification de l'article 23, 4<sup>e</sup> alinéa, qui est proposée devrait donner la compétence au Conseil fédéral d'éviter que de tels cas se produisent, tout en respectant cependant l'esprit et la lettre de la disposition en question. Il s'agit finalement d'une mesure d'économie puisque l'on évite ainsi qu'une activité lucrative minimale permette de toucher de nouveau des indemnités sans rapport avec le travail effectivement fourni.

#### *Art. 32, 3<sup>e</sup> al.*

Dans le cadre de la révision partielle de la LACI du 23 août 1989, le Conseil fédéral s'est vu conférer le pouvoir de prévoir une indemnité en cas d'interruption de travail causée par les pertes de clientèle en raison de conditions météorologiques défavorables (indemnité en cas de fermeture d'entreprises de la branche du tourisme par manque de neige). L'abolition de cette disposition découle de la suppression des indemnités pour pertes de travail imputables aux conditions météorologiques (indemnité en cas d'intempéries) (voir ci-après les explications concernant le chap. 4 de la LACI). Il importe cependant de donner au Conseil fédéral la compétence de prendre en considération les pertes de travail consécutives par exemple à un blocage des importations et des exportations de matières premières et de marchandises, à des restrictions dans le domaine des transports, à la fermeture de routes d'accès ou à des dommages dus à des événements naturels.

#### *Art. 34, 1<sup>er</sup> al.*

La modification de cette disposition reflète la volonté du législateur selon laquelle l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail doit correspondre à l'indemnité de chômage. Une réduction de 2 pour cent en moyenne de l'indemnité de chômage implique donc également une réduction de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail qui passe de 80 à 78,4 pour cent du salaire déterminant.

#### *Art. 42 à 50*

Le droit à l'indemnité en cas d'intempéries au sens de l'article 42 LACI est supprimé. Il en résulte que les dispositions des articles 43 à 50 concernant l'indemnité en cas d'intempéries, devenues sans objet, doivent être abrogées.

Art. 90, 2<sup>e</sup> à 4<sup>e</sup> al.

Telle qu'elle est prévue au 2<sup>e</sup> alinéa, l'obligation légale qu'a la Confédération d'accorder, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient, des montants non remboursables s'élevant au maximum à 5 pour cent des dépenses globales de l'assurance est supprimée.

Le 3<sup>e</sup> alinéa est abrogé car il n'est plus nécessaire de définir les circonstances exceptionnelles au sens du 2<sup>e</sup> alinéa, à la suite de la caducité des montants non remboursables.

L'abrogation des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas de l'article 90 implique que le 4<sup>e</sup> alinéa réglemente de manière exhaustive les cas dans lesquels la Confédération et les cantons doivent accorder des prêts.

#### 222.4 Conséquences financières

Pour la Confédération, la suppression de la contribution à fond perdu représente une mesure d'économie immédiate. Conformément à l'article 90, 2<sup>e</sup> alinéa, cette contribution s'élevait au maximum à 5 pour cent des dépenses globales de l'assurance. D'après les chiffres du budget et du plan financier de l'assurance-chômage, les allègements dont bénéficieront les finances fédérales atteindront 260 millions de francs dans le budget 1997, 240 millions dans le plan financier 1998, 220 millions dans le plan financier 1999 et 200 millions dans les perspectives 2000.

Pour le fonds de l'AC, la suppression de la contribution à fonds perdu de la Confédération est compensée par les économies susmentionnées, de l'ordre de 200 millions de francs par an sur les prestations. Pour le budget 1997, les chiffres concernant le fonds AC sont les suivants:

Mesures d'économie	Economies du fonds AC en francs	Perte de recettes du fonds AC en francs
Prolongation du délai d'attente en cas de réduction de l'horaire de travail	10 millions	
Renforcement des possibilités de suspension	40 millions	
Abandon de la prise en charge de 1/3 des primes de l'AANP <sup>1)</sup>	40 millions	
Suppression de l'indemnité en cas d'intempéries	40 millions	
Nouvelle réglementation de la prise en compte des périodes de cotisation spéciales	non quantifiable	

<sup>1)</sup> Afin d'éviter une surcharge du fonds AC.

Mesures d'économie	Economies du fonds AC en francs	Perte de recettes du fonds AC en francs
Réduction des indemnités journalières (indemnité de chômage et indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail)	90 millions	
Suppression de la contribution à fonds perdu		260 millions
<b>Total</b>	<b>220 millions</b>	<b>260 millions</b>

Les conséquences sur le budget 1997 de la Confédération sont les suivantes:

Article de dépenses	Economie pour la Confédération en francs	Charge supplémentaire pour la Confédération en francs
Contribution à fonds perdu	260 millions	
Prêts au fonds AC		50 millions

## 222.5 Constitutionnalité

La compétence législative de la Confédération en matière d'assurance-chômage se fonde sur les articles 34<sup>novies</sup> et 34<sup>ter</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, lettres a et e, de la constitution (cst.).

## 223 Arrêté fédéral sur le blocage et la libération des crédits dans le budget de la Confédération suisse

### 223.1 Aperçu

Il est demandé par le biais de cet arrêté fédéral d'introduire, dans le budget de la Confédération, un blocage généralisé des crédits. Seront soumis à cette mesure tous les postes de dépenses ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses présentés dans le message sur le budget. Conformément à la proposition du Conseil fédéral, le blocage des crédits ne concernera pas les intérêts passifs, les parts cantonales aux recettes de la Confédération ainsi que les contributions aux assurances sociales. Ne seront pas non plus affectées par ce blocage les contributions obligatoires aux organisations internationales.

Pour atteindre les objectifs budgétaires, le Parlement doit compléter, par un blocage des crédits, les coupes budgétaires proposées par le Conseil fédéral. Cette mesure consiste à diminuer uniformément de 2 pour cent les crédits approuvés. Le blocage des crédits est réalisé par le biais de l'arrêté concernant le budget et affectera en principe les crédits de paiement mentionnés dans les différents

articles budgétaires ainsi que tous les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses demandés lors de la présentation du message sur le budget.

Le Conseil fédéral est autorisé, dans les cas suivants, à lever entièrement ou en partie le blocage des crédits:

- pour respecter des engagements légaux ou contractuels (cf. ch. 223.2),
- pour faire face à une évolution défavorable de l'économie (cf. ch. 223.3).

L'autorisation accordée au Conseil fédéral de lever le blocage des crédits doit être inscrite dans un arrêté fédéral urgent. A l'instar de celui qui concerne les mesures relatives à l'AVS et à l'assurance-chômage, cet arrêté est applicable jusqu'en l'an 2002. Elaboré en même temps que le budget, le blocage des crédits a le caractère d'un budget complémentaire. Sa durée d'application permettra au Conseil fédéral et au Parlement de recourir également au blocage des crédits en mettant au point les prochains budgets. Cela pourrait s'avérer nécessaire, surtout si de grandes incertitudes concernant la reprise conjoncturelle devaient marquer les travaux d'établissement des futurs budgets. Le but visé par un nouveau recours au blocage des crédits ne serait toutefois nullement de cumuler cette mesure avec les objectifs d'économies consignés dans le plan financier 1998 à 2000 au chiffre 223.15.

## **223.2 Obligations légales ou contractuelles**

Il va sans dire que le blocage des crédits ne dispense nullement de respecter les engagements légaux ou contractuels. Il ne modifie pas non plus les conditions requises pour obtenir des subventions ou le taux de celles-ci. En outre, le blocage des crédits doit être levé autant qu'il est nécessaire pour respecter les engagements pris si ceux-ci ne peuvent être tenus autrement. Les services qui gèrent les crédits, en premier lieu, sont tenus de ne prendre d'engagements que dans les limites des crédits disponibles. Lorsque les obligations de la Confédération découlent d'ordonnances du Conseil fédéral, des départements ou des offices, l'application du blocage des crédits requiert la révision des ordonnances concernées. Cela vaut notamment pour les cas où les paiements sont effectués suivant des critères déterminés (montant par unité, par période, etc.). Si des contraintes légales ou de fait obligent à revoir les engagements à la hausse, les dépenses supplémentaires seront en principe compensées là où subsiste une certaine liberté d'action. Le Conseil fédéral ne lèvera entièrement ou en partie le blocage des crédits pour certains articles déterminés, à la demande des départements, que quand toutes les possibilités d'économie auront été épuisées.

Au vu des obligations découlant de lois ou de contrats existants, il semble indiqué de limiter à 2 pour cent au maximum le taux de blocage des crédits prévu au budget. Des allègements substantiels ne pourront être obtenus au moyen de cet instrument que si les exceptions sont, comme le demande le Conseil fédéral, le plus circonscrites possible.

### **223.3 Evolution défavorable de l'économie**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté instituant le blocage des crédits, le Conseil fédéral est autorisé à lever totalement ou en partie le blocage des crédits ordonné par l'Assemblée fédérale si l'évolution défavorable de l'économie l'exige.

Le Conseil fédéral prendra une décision à ce sujet chaque année, à la fin du premier ou au début du deuxième trimestre. Seule cette solution offre la garantie qu'en cas de levée du blocage, les crédits débloqués exerceront pleinement leurs effets au niveau des dépenses et, partant, sur la demande.

Le Conseil fédéral entend fonder principalement sa décision sur des indicateurs qui reflètent la situation du moment. Il renonce à donner une définition toute faite de ce qu'il faut entendre par évolution défavorable de l'économie, ce qui en soi serait tout à fait possible (p. ex., conjonction, pendant deux trimestres consécutifs, d'un ralentissement économique et d'une sous-utilisation des capacités de production de l'économie en général et de l'industrie en particulier).

Au nombre des indicateurs que le Conseil fédéral prendra en considération figurent, entre autres, les données trimestrielles de la comptabilité nationale, l'état des carnets de commandes de l'industrie et du bâtiment, le degré d'exploitation des capacités de production de l'industrie, le cours du change, la situation conjoncturelle chez nos principaux partenaires commerciaux et les indicateurs propres au marché du travail, tel que le taux de chômage.

En mars de chaque année, le Conseil fédéral chargera la Commission pour les questions conjoncturelles d'actualiser les prévisions disponibles et de se prononcer sur la présence ou non d'une évolution économique défavorable.

### **223.4 Champ d'application**

Le blocage des crédits s'appliquera à toutes les dépenses, à l'exception des intérêts passifs, des parts cantonales aux recettes de la Confédération, des contributions de la Confédération aux assurances sociales et des contributions obligatoires aux organisations internationales. Les crédits déjà réduits lors de la mise au point du budget n'échappent pas au blocage. Les exceptions, ainsi que le blocage des crédits, qui seront consignés dans l'arrêté concernant le budget, devront être adoptés par le Parlement. Dans le budget 1997, le blocage des crédits s'appliquera en principe aux articles relatifs aux dépenses. En matière de personnel seulement, la mise en œuvre de cette mesure doit être réalisée au niveau du groupe par nature 30, lequel comprend aussi bien les rémunérations du personnel que les cotisations de l'employeur.

### **223.5 Plan financier 1998 à 2000**

Vu que selon l'article 23, 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, de la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0), l'Assemblée fédérale se borne à prendre acte du plan financier, le blocage des crédits dans le plan financier 1998 à 2000 est de la compétence exclusive du Conseil fédéral. Ce dernier entend mettre en œuvre le blocage des crédits durant les années du plan financier au travers d'objectifs

budgétaires globaux assignés aux départements. Le blocage des crédits n'est donc pas appliqué de la même manière dans le plan financier que dans le budget. Les objectifs d'économies sont calculés sur la base des dépenses totales des départements, déduction faite des postes de dépenses échappant au blocage. Les secteurs touchés restent les mêmes que dans le budget 1997 et les taux de blocage augmentant légèrement (1998/99: 2,5%; 2000: 3%), les allègements seront compris entre 700 et 850 millions de francs.

## **223.6 Explications relatives aux différents articles**

*Art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al.*

L'Assemblée fédérale peut, à l'aide d'un arrêté fédéral simple, bloquer partiellement les crédits de paiement, les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses qu'elle a ouverts par le biais de l'arrêté concernant le budget. Cette disposition confirme la situation juridique actuelle et la rend plus claire.

*Art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> al.*

Le Conseil fédéral est autorisé à lever totalement ou partiellement le blocage des crédits décidé par le Parlement lorsqu'une évolution défavorable de l'économie l'exige ou qu'il s'agit de respecter des engagements juridiques. Au sujet des exigences d'ordre conjoncturel qui justifieraient la levée du blocage des crédits, veuillez consulter le chiffre 223.3 du présent message. D'une part, des engagements juridiques découlent de dispositions matérielles figurant dans des lois ou des ordonnances; d'autre part, des paiements doivent aussi être effectués lorsque la Confédération s'est obligée par le biais d'une décision entrée en force ou d'un contrat. Toutefois, avant d'envisager de lever partiellement le blocage des crédits afin de respecter des engagements pris, l'administration doit prouver que d'autres mesures ne suffisent pas (cf. ch. 323.2).

*Art. 2*

L'arrêté de portée générale sur le blocage des crédits devra déjà s'appliquer lors de l'adoption de l'arrêté concernant le budget 1997. Il doit ainsi entrer en vigueur le jour suivant son adoption et par conséquent être déclaré urgent. Comme il se fonde sur la constitution, il est sujet au référendum facultatif au sens de l'article 89<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, cst. Compte tenu du plan d'assainissement du Conseil fédéral, il s'appliquera dans un premier temps jusqu'au 31 décembre 2002. Le gouvernement et le Parlement pourront ainsi au besoin recourir au blocage des crédits dans le cadre des prochains budgets.

## **223.7 Conséquences financières**

Dans le projet de *budget 1997* élaboré par le Conseil fédéral, un montant global de 530 millions de francs est bloqué au niveau des crédits. Ce montant sera certainement modifié lors de la mise au point définitive du budget par les Chambres fédérales. Si une reprise économique survient au début de l'année prochaine, les parts de crédits bloquées seront annulées définitivement avec pour conséquence un allègement du budget 1997 d'environ un demi-milliard de francs.

Le montant effectivement économisé pourrait être moins important en raison d'assouplissements du blocage des crédits, nécessaires pour respecter des obligations découlant de lois ou de contrats. Si l'économie évolue défavorablement au printemps 1997, le gouvernement pourra lever le blocage des crédits et contribuer de la sorte à stimuler la demande.

Dans le *plan financier 1998 à 2000*, le blocage des crédits, qui figure en tant qu'objectif budgétaire global assigné aux départements, entraîne les allègements suivants:

Plan financier	Taux de blocage en %	Allègement en mio. de fr.
1998	2,5	715
1999	2,5	688
2000	3,0	843

Les conséquences des objectifs d'économies fixés pour les départements sur les différents postes de dépenses et groupes de tâches seront définies lors des prochaines discussions relatives au budget et au plan financier. Ce faisant, il sera également possible de tenir compte progressivement des allègements découlant des projets de réformes structurelles en cours.

### **223.8 Constitutionnalité et légalité**

Vu sa souveraineté en matière de finances (art. 85, ch. 10, cst.), l'Assemblée fédérale peut accepter, partiellement accepter ou refuser des demandes de crédit présentées par le Conseil fédéral. Le blocage des crédits est moins radical qu'un refus; il s'agit en fait d'une autorisation conditionnelle. Même si une base explicite fait défaut dans la loi sur les finances de la Confédération, le droit en vigueur habilite le Parlement à ordonner un blocage des crédits.

Lorsque le Parlement bloque des crédits, il lui appartient également de procéder à une éventuelle levée du blocage en vertu du principe du parallélisme des formes. Comme cette compétence sera déléguée au Conseil fédéral pour des raisons de facilité d'application, une norme relative à cette délégation est indispensable.

### **223.9 Forme de l'acte**

La mise en œuvre du blocage des crédits consiste en un simple arrêté financier ne contenant pas de règles de droit; elle doit par conséquent revêtir la forme d'un arrêté fédéral simple non sujet au référendum en vertu de l'article 8 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11). Il est indiqué, du fait de la connexité matérielle, de statuer sur le blocage des crédits au travers de l'arrêté fédéral concernant le budget. Le Conseil fédéral vous adressera une demande à ce sujet.

La délégation au Conseil fédéral de la compétence de lever le blocage requiert une norme (dont la durée d'application devra être limitée au 31 déc. 2002) qui règle l'organisation des autorités au sens de l'article 5, 2<sup>e</sup> alinéa, LREC. En tant que norme contenant des règles de droit, la disposition envisagée doit revêtir la forme d'un arrêté fédéral de portée générale (art. 6, 2<sup>e</sup> al., LREC). L'entrée en vigueur de cet arrêté ne pouvant souffrir aucun retard, nous vous proposons de le déclarer urgent au sens de l'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, cst.

### **3 Conséquences financières**

#### **31 Pour la Confédération**

Les mesures proposées réduiront à court terme de quelque 900 millions de francs au total les charges de la Confédération budgétées pour 1997 (les économies se répartissant comme suit: contributions à l'AVS: 170 mio. de fr., contributions à l'assurance-chômage: 210 mio. de fr. et mise en œuvre du blocage des crédits: 530 mio. de fr.). Dans les années du plan financier 1998 à 2000, l'allègement découlant des mesures en question dépassera le milliard de francs. Les montants en jeu dans les présents projets sont ainsi comparables à ceux d'un programme d'économies proprement dit. Une description plus détaillée des conséquences financières se trouve dans les sections relatives aux différentes mesures (cf. ch. 221.3, 222.4, 223.7).

#### **32 Pour les cantons**

Lors de l'élaboration des présents projets, les mesures ont été conçues autant que possible de manière à ne pas avoir d'incidence sur les finances des cantons. Ainsi, on a notamment renoncé à une nouvelle prolongation de la réduction linéaire des subventions (cette mesure expire fin 1997) et les parts des cantons aux recettes de la Confédération ont été épargnées par le blocage des crédits.

Des charges supplémentaires limitées pourraient grever les budgets cantonaux au niveau de l'assurance-chômage, si la Confédération et les cantons devaient prêter des sommes plus importantes du fait de la disparition de la contribution à fonds perdu de la Confédération. Comme les prêts au fonds AC sont sollicités par tranches de 100 millions de francs, le moment où apparaîtront d'éventuelles charges supplémentaires ne peut pas être déterminé d'avance. Ce moment dépend dans une large mesure de l'évolution des dépenses de l'assurance. Les prêts sont par ailleurs remboursables et rémunérés, les cantons pouvant recourir à la Confédération pour le financement.

Les parts des cantons aux recettes de la Confédération n'ont pas été soumises au blocage des crédits afin de ne pas amputer les ressources des cantons. Dans les autres domaines, les cantons auront plutôt tendance à bénéficier de possibilités d'allègements. Ils peuvent en effet dans de nombreux cas diminuer leurs propres prestations lorsque les contributions de la Confédération sont revues à la baisse. Par ailleurs, les cantons ne fournissent en règle générale pas de fonds pour compenser la diminution des contributions de la Confédération. La suppression proposée de la contribution spéciale versée à l'AVS pour financer la retraite

anticipée ne concerne que la Confédération et le fonds AVS; par conséquent, elle n'aura pas d'incidence au niveau des cantons.

#### **4 Programme de la législature**

Les présents projets ne sont pas mentionnés dans le programme de la législature 1995–1999. L'assainissement des finances fédérales demeure toutefois un des objectifs prioritaires de la législature. Ces projets sont nécessaires vu que les objectifs fixés par le Conseil fédéral pour le budget et pour le plan financier ne pourront être atteints que si les trois arrêtés fédéraux sont adoptés. Ces objectifs bénéficient du soutien des commissions des finances.

#### **5 Bases légales**

Les bases légales des modifications proposées sont mentionnées à propos de chacun des arrêtés.

N38786

**Arrêté fédéral  
sur la suppression temporaire de la contribution  
versée par la Confédération à l'AVS  
pour le financement de la retraite anticipée**

*Projet*

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 30 septembre 1996<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

I

L'arrêté fédéral du 4 octobre 1985<sup>2)</sup> fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants est modifié comme suit pour la durée de validité du présent arrêté:

*Art. 1a*

La Confédération fournit en outre, de 2003 à 2013, une contribution annuelle spéciale de 170 millions de francs destinée à financer la retraite anticipée.

II

<sup>1</sup> Le présent arrêté est de portée générale.

<sup>2</sup> Il est déclaré urgent au sens de l'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution et il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997.

<sup>3</sup> Il est sujet au référendum facultatif au sens de l'article 89<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution et il a effet jusqu'au 31 décembre 2002.

N38786

<sup>1)</sup> FF 1996 IV 1349

<sup>2)</sup> RS 831.100.2; RO 1996 2466

# Arrêté fédéral sur le financement de l'assurance-chômage

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 30 septembre 1996<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

## I

La loi du 25 juin 1982<sup>2)</sup> sur l'assurance-chômage est modifiée comme suit pour la durée de validité du présent arrêté:

*Art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al., let. c*

*Abrogée*

*Art. 7, 2<sup>e</sup> al., let. d*

*Abrogée*

*Art. 16, 2<sup>e</sup> al., let. i*

<sup>2</sup> N'est pas réputé convenable et, par conséquent, est exclu de l'obligation d'être accepté, tout travail qui:

- i. Procure à l'assuré une rémunération qui est inférieure à 68 pour cent du gain assuré, sauf si l'assuré touche des indemnités compensatoires conformément à l'article 24 (gain intermédiaire); l'office régional de placement peut exceptionnellement, avec l'approbation de la commission tripartite, déclarer convenable un travail dont la rémunération est inférieure à l'indemnité de chômage.

*Art. 22, 3<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>3</sup> Lorsque l'indemnité journalière calculée selon les 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas dépasse 130 francs, elle est réduite de 3 pour cent. Lorsqu'elle est inférieure ou égale à 130 francs, la réduction est de 1 pour cent.

<sup>1)</sup> FF 1996 IV 1349

<sup>2)</sup> RS 837.0; RO 1996 273

*Art. 23, 4<sup>e</sup> al., deuxième phrase (nouvelle)*

<sup>4</sup> ... Pour empêcher que les personnes qui demandent pour la première fois des indemnités soient désavantagées par rapport aux autres, le Conseil fédéral peut édicter des dispositions particulières relatives à la période de cotisation (art. 13) et à la prise en considération de la perte de travail et du manque à gagner (art. 11).

*Art. 32, 3<sup>e</sup> al.*

<sup>3</sup> Pour les cas de rigueur, le Conseil fédéral règle la prise en considération de pertes de travail consécutives à des mesures prises par les autorités ou à d'autres circonstances non imputables à l'employeur.

*Art. 34, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> L'indemnité s'élève à 78,4 pour cent de la perte de gain prise en considération.

*Chapitre 4 (art. 42 à 50)*

*Abrogé*

*Art. 90, 2<sup>e</sup> à 4<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> et <sup>3</sup> *Abrogés*

<sup>4</sup> Lorsque le taux de cotisation s'élève à 2 pour cent et que la somme des cotisations et des réserves du fonds de compensation ne suffit pas pour faire face aux engagements courants, la Confédération et les cantons accordent des prêts à un taux équitable.

## II

<sup>1</sup> Le présent arrêté est de portée générale.

<sup>2</sup> Il est déclaré urgent au sens de l'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution et il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997.

<sup>3</sup> Il est sujet au référendum facultatif au sens de l'article 89<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution et il a effet jusqu'au 31 décembre 2002.

*Projet*

**Arrêté fédéral  
sur le blocage et la libération des crédits dans le budget  
de la Confédération suisse**

**(Arrêté sur le blocage des crédits, ABC)**

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'article 85, chiffres 1, 2 et 10 de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 30 septembre 1996<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

**Article premier**

<sup>1</sup> L'Assemblée fédérale peut bloquer partiellement, par l'arrêté fédéral concernant le budget, les crédits de paiement, les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses qu'elle a ouverts.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est autorisé à lever totalement ou partiellement les blocages de crédits décidés par l'Assemblée fédérale lorsqu'une évolution défavorable de l'économie l'exige ou que des paiements doivent être effectués en raison d'une obligation légale ou d'une allocation contraignante.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Le présent arrêté est de portée générale.

<sup>2</sup> Il est déclaré urgent au sens de l'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution et il entre en vigueur le jour suivant son adoption.

<sup>3</sup> Il est sujet au référendum facultatif au sens de l'article 89<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution et il a effet jusqu'au 31 décembre 2002.

N38786

## **Message relatif à des mesures urgentes visant à alléger le budget 1997 de la Confédération du 30 septembre 1996**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.079
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.11.1996
Date	
Data	
Seite	1349-1373
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 818

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.