

Message

sur des mesures spécifiques de politique conjoncturelle visant à maintenir la qualité des infrastructures publiques, à promouvoir les investissements privés dans le domaine de l'énergie (programme d'investissement) et à libéraliser les investissements étrangers

du 26 mars 1997

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons dans le présent message des mesures de politique conjoncturelle visant à assurer le maintien de la qualité des infrastructures publiques ainsi qu'à encourager les investissements privés. Ce programme d'investissement s'inscrit dans le droit fil de la politique de relance mise en place par le Conseil fédéral dans le but de vaincre la stagnation économique qui persiste depuis longtemps. Nous vous soumettons également une modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Nous vous demandons d'approuver les projets d'arrêtés fédéraux et de classer l'intervention parlementaire suivante:

1993 P 92.3524 Situation économique (E 17. 3. 93, Gadiert)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 mars 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'économie suisse se trouve dans une phase de stagnation depuis le début des années 90. Cette situation persistante a fini par creuser un écart toujours plus grand entre la production effective et le potentiel de production. Certains secteurs sont durement touchés par la crise, notamment le marché du travail, la construction et l'immobilier. Les prévisions pour 1997 laissent à nouveau entrevoir une année difficile.

Les causes de cette morosité sont à la fois d'ordre conjoncturel et structurel. La politique économique du Conseil fédéral tient compte de ce double diagnostic dans la mesure où elle encourage le renforcement des facteurs de croissance sans perdre de vue les exigences conjoncturelles.

- Au niveau de la politique budgétaire, l'objectif reste l'assainissement des finances. Mais vu les difficultés économiques actuelles, il est absolument indispensable d'intégrer des réflexions sur l'évolution conjoncturelle dans le programme d'économie.
- Au niveau de la politique monétaire, la Banque nationale veille au maintien d'un approvisionnement abondant en liquidités afin d'apporter une contribution importante à la reprise de notre économie, encore en situation de sous-utilisation des capacités. Elle attendra que l'essor conjoncturel se traduise par des signes clairs avant de redonner à sa politique monétaire un cours plus restrictif.
- Au niveau de la politique économique, les efforts de renforcement des facteurs de croissance sont poursuivis, tant par l'ouverture de l'économie suisse vers l'extérieur que par la revitalisation du marché intérieur. Les problèmes des petites et moyennes entreprises revêtent à cet égard une importance particulière.

Le programme d'investissement du Conseil fédéral vise à accélérer le début de la reprise économique en augmentant la demande pour une durée limitée. Il met l'accent sur le maintien des infrastructures publiques. Il s'agit de réaliser maintenant des travaux de rénovation qui devraient de toute façon être entrepris ces prochaines années. Etant donné que ces projets n'entraînent pas de coûts subséquents, ils ne mettent pas en péril le redressement des finances fédérales. Au contraire, l'exécution anticipée des travaux permettrait même d'obtenir de meilleures conditions de coûts dans de nombreux cas. Enfin, certaines améliorations écologiques, notamment les mesures visant à rendre plus rationnelle l'utilisation de l'énergie, pourraient ainsi intervenir plus rapidement. Totalisant environ 550 millions de francs, les dépenses supplémentaires de la Confédération généreraient un volume d'investissement de quelque 2,4 milliards de francs au total. Les mesures proposées offrent plusieurs avantages: leur effet est rapide, leur distribution régionale est bien répartie et, enfin, le travail ainsi généré devrait créer des commandes supplémentaires pour de nombreuses petites et moyennes entreprises. Sur le plan macro-économique, le programme proposé devrait permettre d'augmenter le produit intérieur brut d'environ un tiers de pour cent en 1998 et en 1999. Le volume de commandes créé par ce programme devrait permettre d'assurer approximativement 24'000 emplois supplémentaires pendant une année.

Ce programme d'investissement étant étroitement lié à la réforme du droit fiscal des entreprises, le Conseil fédéral présente en même temps le message du 26 mars à ce sujet. Articulé en cinq points, ce projet de réforme vise dans son ensemble à donner aux entreprises une plus grande liberté d'action et à corriger les désavantages fiscaux qui les pénalisent par rapport aux entreprises européennes.

Les restrictions qu'impose la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Friedrich) aux personnes physiques et morales à l'étranger sont une des causes, et non des moindres, des difficultés que connaît le domaine de l'immobilier et de la construction. Cette loi fait obstacle aux investissements étrangers pourtant souhaitables pour l'économie suisse, quand elle ne les empêche pas. Ainsi le Conseil fédéral vous soumet en outre une réforme de la Lex Friedrich qui ne touche que quelques cas de figure, mais qui doit donner à l'économie un élan nouveau.

1 Partie générale

11 Situation de départ

A la différence des pays industrialisés occidentaux, la Suisse n'a pas réussi, jusqu'à ce jour, à vaincre la récession du début des années 90 et à retrouver un taux de croissance satisfaisant. Cette situation s'est traduite par la plus forte augmentation du chômage enregistrée en Suisse depuis la dernière guerre. Selon les prévisions, le nombre de chômeurs augmentera encore ces prochains mois et l'économie suisse connaîtra à nouveau une année difficile.

Parallèlement au budget 1997 de la Confédération, les Chambres fédérales ont approuvé le blocage des crédits, de sorte que seuls 98 pour cent des crédits de paiement et d'engagement ont été accordés. Les moyens financiers ainsi bloqués représentent environ 500 millions de francs, lesquels devraient être libérés ou servir au redressement des finances fédérales en fonction de l'évolution économique.

En décembre 1996, le Conseil fédéral a organisé des entretiens avec les partis gouvernementaux et les partenaires sociaux pour évaluer l'opportunité et les possibilités d'assouplir de la politique budgétaire. En janvier et en février 1997, des entretiens analogues ont permis d'entendre les représentants des cantons et des communes.

Le Conseil fédéral estime que, pour vaincre plus rapidement la stagnation, il est souhaitable et souhaité de donner un coup de pouce immédiat à la conjoncture. Il propose donc des mesures supplémentaires pour compléter sa politique économique.

Les mesures envisagées s'inscrivent dans le cadre suivant:

- Le surcroît de dépenses à la charge de la Confédération ne doit pas dépasser le montant des crédits bloqués.
- Le blocage des crédits est partiellement levé pour les dépenses d'investissement.
- Les moyens financiers restants doivent servir à encourager les investissements des collectivités publiques pour le maintien des infrastructures.
- L'objectif reste l'assainissement des finances fédérales pour 2001.

12 Croissance à l'étranger - stagnation en Suisse

12.1 Un survol des principaux facteurs déterminants

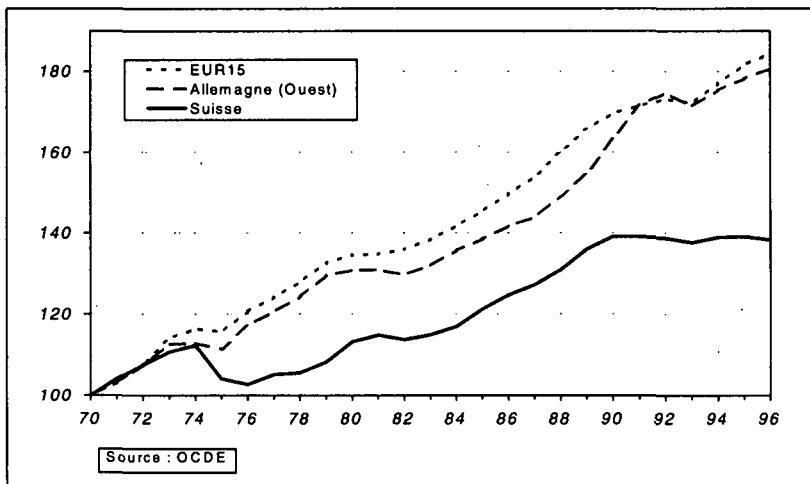
Entre 1991 et 1996 (voir graphique 1), l'économie suisse a connu une période de stagnation alors que le produit intérieur brut réel des pays membres de l'UE a augmenté de 1,5 pour cent en moyenne annuelle. Durant la même période, le Japon et les Etats-

Unis ont enregistré respectivement une hausse de 1,7 pour cent et de 2,0 pour cent par année.

Evolution du produit intérieur brut réel en Allemagne, en Suisse et dans l'UE

Indice 1970 = 100

Graphique 1



La situation suisse se définit en premier lieu en comparaison avec les Etats européens. Les motifs avancés pour expliquer la faible croissance dans notre pays s'appliquent également à d'autres Etats européens. C'est par exemple le cas des effets de la globalisation de l'économie ou des efforts de redressement au niveau des finances publiques. Toutefois, ces raisons ne suffisent pas pour expliquer la persistance de la stagnation dans notre pays.

Il existe d'autres facteurs auxquels notre économie a été, et est encore, exposée, alors que les autres économies le sont moins ou pas du tout.

- Premièrement, en comparaison des monnaies de nos partenaires commerciaux, le franc suisse a nettement été surévalué durant les années 90. Cet élément revêt une importance capitale (voir tableau 1). Certes, la baisse considérable des intérêts en 1993 et en 1994 a permis d'entrevoir une légère amélioration des conditions monétaires; on a même constaté une certaine reprise au milieu de l'année 1993. Mais ces prémices sont restées sans suite en 1995 et en 1996, en premier lieu à cause d'une nouvelle réévaluation massive de notre franc. De novembre 1995 (niveau historiquement le plus élevé de l'indice de la valeur réelle du franc à l'extérieur) à février 1997, la valeur du franc a toutefois régressé de 10 pour cent.
- Deuxièmement, la demande étrangère a vraisemblablement joué un rôle non négligeable. Du point de vue structurel, le commerce extérieur suisse se caractérise par la part prépondérante des biens d'investissement et est essentiellement tourné vers

l'Europe, ce qui explique pourquoi la Suisse a particulièrement souffert de la faiblesse des investissements intervenue en 1993 chez ses voisins. Simultanément, l'influence de la réunification de l'Allemagne s'est faite sentir, quoique de manière assez atténuée car, durant la même période, l'industrie italienne des machines a joui d'avantages concurrentiels considérables suite aux baisses momentanées du cours de la lire.

- Troisièmement, certains éléments donnent à penser que, durant la seconde moitié des années 80, les retombées structurelles dans le secteur de la construction et de l'immobilier ont été plus importantes en Suisse qu'à l'étranger. La vague de restructurations a coïncidé avec la longue période de récession. A cela est venue s'ajouter la chute vertigineuse des prix de la construction et des biens-fonds, entraînant qui a eu de lourdes conséquences pour les banques. La France et l'Italie ont aussi traversé des années de ralentissement des investissements dans l'immobilier. Mais dans aucun de ces pays, le recul ne s'est fait sentir de manière aussi prononcée qu'en Suisse. Tous les pays limitrophes pronostiquent une augmentation des constructions de logements tandis que la Suisse s'attend à de nouvelles baisses.

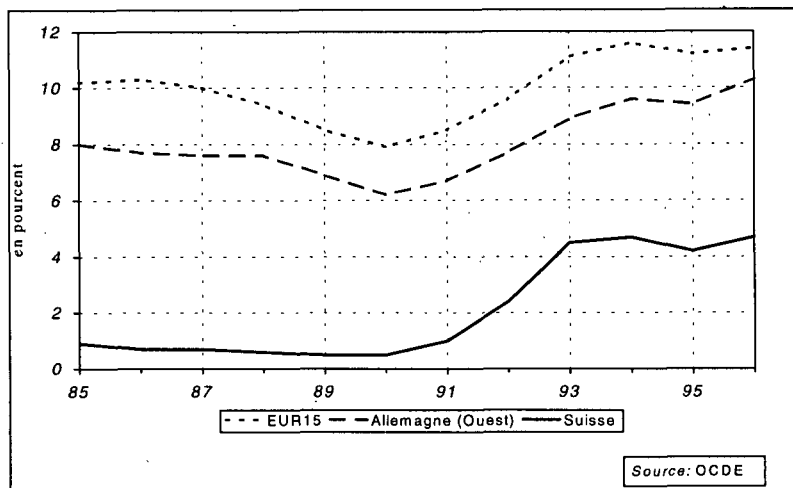
Indice de la valeur réelle du franc suisse à l'extérieur et du DM, 1992 = 100, ainsi que du taux pour les hypothèques variables de premier rang en francs suisses.

Tableau 1

	Indice CHF	Indice DM	Taux hypo.
1992	100.0	100.0	7.8
1993	103.4	103.4	6.4
1994	108.9	103.7	5.5
1995 nov.	118.0	108.7	5.3
1996 nov.	107.6	104.1	4.8

Sources: OFQC, BNS, Banque fédérale allemande

- Quatrièmement, l'économie intérieure se voit exposée à une pression accrue du fait de la revitalisation.
- Cinquièmement, les banques ont, en matière de crédit, adopté une ligne de conduite restrictive par opposition aux années 80, ce qui a encore accentué la pression à l'adaptation.
- Sixièmement, la Suisse connaît encore un taux de chômage nettement inférieur au reste de l'Europe (voir graphique 2). Toutefois, s'il a augmenté d'environ un quart, voire d'un tiers dans la plupart des pays européens, il a quadruplé en Suisse. Etant donné que le revenu disponible par ménage est à la baisse en termes réels, les travailleurs et les consommateurs sont désécurisés quant à leur avenir économique, de sorte qu'ils réduisent leur consommation en conséquence.



- Septièmement, la Suisse se distingue des autres Etats par sa politique en matière d'intégration.

Parmi les problèmes évoqués, certains sont de nature structurelle et peuvent donc faire l'objet de mesures visant à améliorer les conditions nécessaires à la croissance. La dimension conjoncturelle de nos difficultés économiques est toutefois évidente. La demande est insuffisante. Cette situation provient avant tout de la surévaluation exagérée du franc, des efforts d'assainissement budgétaire et de l'attitude réservée des consommateurs.

1997 sera à nouveau une année difficile. Les prévisions économiques vont de la stagnation à une légère reprise de la production nationale. Selon les estimations de la Commission pour les questions conjoncturelles (CQC), l'économie d'exportation profitera certes de la bonne conjoncture mondiale, en particulier de la reprise sur le continent européen et d'un cours du franc plus modéré que l'année précédente, mais ces éléments positifs ne suffiront pas à compenser le recul de la demande sur le marché intérieur. Le nombre des sans-emploi augmentera donc durant ces prochains mois.

Les prévisions pour ces prochaines années sont peu sûres. La plupart des économistes s'attendent à une reprise modérée en 1998. Quant à la question de savoir quand les facteurs de production nationaux auront à nouveau retrouvé un taux d'utilisation satisfaisant, les avis divergent. Pour vaincre la faiblesse de la demande, il sera nécessaire d'agir au niveau conjoncturel afin de ramener l'économie suisse le plus rapidement possible vers son taux de croissance potentiel et de réduire peu à peu le taux de chômage.

122 Répercussions sur le plan de la politique d'intégration de la mise à l'écart de la Suisse en Europe

Dans ce qui suit, nous approfondissons les raisons de la faiblesse de la croissance, en relation avec la marginalisation économique de la Suisse en Europe, sont approfondies.

A la différence des effets liés aux taux de change, il est difficile d'estimer les conséquences de la position particulière de la Suisse. Les inconvénients ne peuvent être quantifiés exactement en termes de croissance. Les conditions de l'accès au marché intérieur européen ne sont pas les mêmes pour notre pays que pour nos partenaires commerciaux européens. Les désavantages des employeurs, des entreprises et en matière de produits peuvent être compris à l'aide d'exemples concrets:

- les travailleurs suisses ont plus de difficultés à trouver une place sur le marché du travail européen. Les entreprises se plaignent de ne pas pouvoir engager librement des travailleurs suisses dans leurs filiales européennes. Il est difficile d'obtenir des autorisations de travail dans l'UE;
- les exportateurs suisses ne peuvent pas faire valoir le principe du "Cassis-de-Dijon" sur les marchés de l'UE;
- la livraison "juste à temps" de nos produits est entravée par les contrôles aux frontières;
- les décomptes de TVA à la frontière occasionnent des coûts supplémentaires pour les produits suisses en raison
- l'absence de licence unique dans le domaine des services financiers ainsi que le principe du contrôle exercé par le pays d'accueil rendent nos entreprises moins compétitives sur le marché de l'UE;
- les entreprises suisses de transports routiers et aériens doivent faire face à des restrictions plus importantes que leurs concurrents européens (tarifs, restrictions à l'ouverture de ligne);
- la Suisse doit adapter presque systématiquement sa législation aux règles communautaires pour faciliter l'accès des produits et services suisses aux marchés communautaires (reprise autonome du droit européen);
- la place économique suisse a perdu de son attractivité pour les investissements directs d'entreprises étrangères.

13 Situation et perspectives dans le secteur de la construction

131 Situation

Investissements dans la construction et produit intérieur brut Modifications en pour cent

Tableau 2

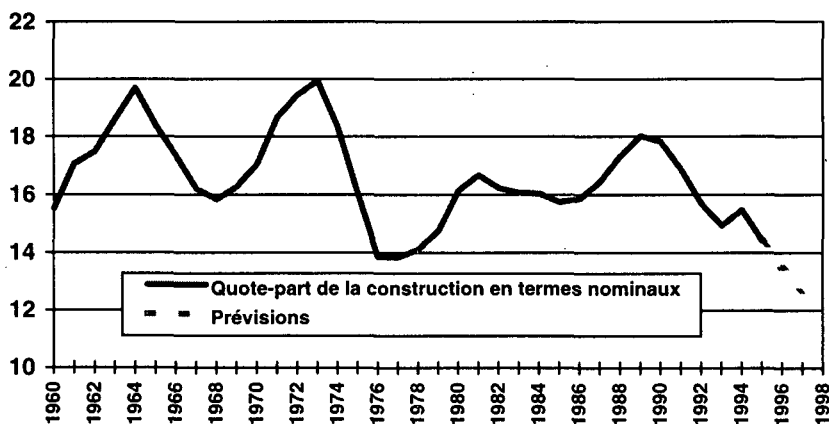
Période	Modification du PIB	Modification des investissements
de 1985 à 1990	+14,7%	+27,3%
de 1990 à 1997	-0,2%	-13,4%

Source: CN, Office fédéral de la statistique, prévisions CQC

Le tableau 2 permet de comparer l'évolution du secteur de la construction à celle de la croissance économique nationale. Depuis le début de la récession, soit depuis 1990, le produit intérieur brut est en stagnation alors que les investissements ont reculé de plus de 13 pour cent dans le secteur de la construction. Celui-ci est donc véritablement plus touché par la récession que le reste de l'économie nationale. Dans la branche de la construction proprement dite, le fléchissement est encore plus marqué. Selon les chiffres de la Société suisse des entrepreneurs (SSE), les projets de construction répertoriés en 1996 étaient de 20 pour cent moins nombreux qu'en 1990.

Rapport entre les investissements dans le secteur de la construction et le produit intérieur brut (quote-part de la construction) aux prix du marché

Graphique 3



Sources: CN, Office fédéral de la statistique, prévisions CQC

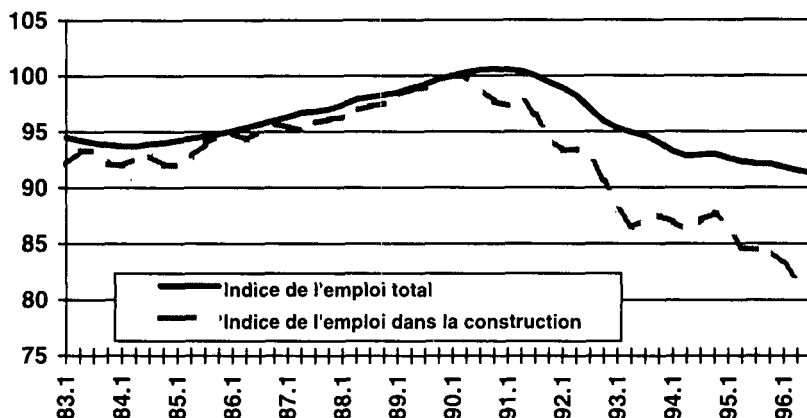
Certes, les investissements dans le secteur de la construction avaient augmenté de manière plus rapide que le produit intérieur brut durant les années 80. Toutefois, si on

considère la quote-part de la construction au produit intérieur brut aux prix du marché (voir graphique 3), on s'aperçoit que l'atrophie de la construction va au-delà de la correction d'une surchauffe momentanée dans ce secteur. En 1995, la quote-part de la construction représentait à peine plus de 14 pour cent seulement. En comparaison pluriannuelle, il s'agit d'un niveau extrêmement bas qui a été seulement dépassé, quoique de très peu, durant la récession des années 1975 à 1978. Si on prend comme indicateur la quote-part de la construction à prix constants, il est un peu plus difficile de percevoir cette évolution, ce qui s'explique par l'effondrement des prix dans ce secteur.

Indice de l'emploi total et indice de l'emploi dans la construction

1er trimestre 1990 = 100

Graphique 4



Source: Statistique de l'emploi, OFS

Le graphique 4 permet de comparer l'indice de l'emploi au niveau national à celui du secteur de la construction. De 1984 à 1990, les deux indices évoluent de manière sensiblement analogue, alors que dès le début des années 90, l'indice de l'emploi dans la construction chute considérablement. Le 1er janvier 1997, la branche de la construction proprement dite occupait 96'000 personnes, contre 176'000 en septembre 1987.

La restructuration des capacités ne progresse que lentement, et ce, essentiellement pour deux raisons:

- Selon les déclarations des représentants de la branche, la productivité a augmenté sous la pression persistante exercée sur les prix et les marges.
- Aussi bien en 1995 qu'en 1996, le nombre de créations d'entreprises a nettement dépassé celui des mises en faillite.

Aucun signe d'amélioration est apparu durant l'hiver 1996/1997. Certains indicateurs révèlent même une accélération de la perte de vitesse. Ainsi, la Commission pour les questions conjoncturelles évalue à quatre pour cent le recul des investissements réels dans le secteur de la construction pour 1997. Compte tenu de cette hypothèse, la quote-part de la construction au produit intérieur brut descendrait au-dessous de 13 pour cent, ce qui constituerait un "record" historique. Dans cette optique, il faut s'attendre à ce que le taux d'occupation continue de baisser fortement, et ce, d'autant plus que la conjoncture de la construction réagit avec un certain retard au redressement de la conjoncture générale. Même si l'économie nationale atteint son point le plus bas durant l'hiver 1996/1997, la conjoncture de la construction n'atteindra pas le creux de la vague avant 1998.

En ce qui concerne les investissements des collectivités dans le secteur de la construction, on assistera également à une baisse durant l'année en cours (voir tableau 3). En effet, les projets recensés dans la statistique de la construction par l'Office fédéral de la statistique (OFS) indiquent une nette tendance à la baisse pour 1996. Le nombre de commandes recensé par la SSE évolue dans le même sens. Ces chiffres démontrent le bien-fondé de l'hypothèse selon laquelle les efforts d'économie se feraient au détriment des investissements. En outre, selon les experts en la matière, il y a lieu de craindre que ne se creuse l'écart entre les travaux d'entretien techniquement nécessaires et les travaux effectivement entrepris par les collectivités pour le maintien des infrastructures publiques.

Evolution des investissements publics dans la construction

Tableau 3

Projets de construction en 1996 ¹⁾	1996, modification par rapport à l'année précédente en pour cent
Confédération, régies incluses	-7,1
Cantons	-1,2
Communes	-7,1
Carnet de commande de la SSE	1996, les trois premiers trimestres par rapport à la même période en 1995, en %
Constructions publiques en termes réels	-19,6

1) Source: statistique de la construction, OFS, aux prix de 1990

14 Situation et perspectives du marché du travail

Comme l'illustre le graphique 4 (voir ci-dessus), le taux d'occupation en Suisse est à la baisse depuis 1990. Le taux de chômage a évolué de manière proportionnellement inverse. Un premier record a été atteint durant l'hiver 1993/94, pendant lequel 180'000 sans-emploi ont été enregistrés. Le nombre de chômeurs s'est ensuite quelque peu résorbé, mais cette amélioration a été de courte durée. Depuis l'été 1995, durant lequel le nombre de chômeurs a atteint, après correction des influences saisonnières, près de 150'000 personnes, le taux de chômage reprend l'ascenseur. Ce dernier

hiver, la barre des 200'000 chômeurs a été dépassée pour la première fois. Abstraction faite des influences saisonnières, il faut s'attendre à une nouvelle augmentation, la situation de l'emploi réagissant avec environ une année de retard sur la reprise de la croissance économique, laquelle est restée négative au moins jusqu'au 3ème trimestre 1996. Aucune amélioration rapide n'est en vue sur le marché du travail.

Du point de vue sectoriel, la récente augmentation du chômage s'est faite sentir avant tout dans la construction et les services publics. Au niveau suisse, le taux de chômage est passé de 4,2 à 5,1 pour cent entre le 4ème trimestre de 1995 et le 4ème trimestre de 1996. Durant la même période, le taux de chômage a augmenté de 4,3 pour cent à 6,2 pour cent dans le secteur de la construction. L'ampleur de cette dernière augmentation dépasse de loin le cours des fluctuations saisonnières. Comme l'indique le tableau 4, un chômeur sur huit vient du secteur de la construction.

Evolution du chômage dans la construction

Tableau 4

Année	1er trimestre		2e trimestre		3e trimestre		4e trimestre	
	absolu	%	absolu	%	absolu	%	absolu	%
1994	20'747	6,6	17'342	5,5	14'211	4,5	13'521	4,3
1995	16'093	5,1	13'910	4,4	12'193	3,9	13'475	4,3
1996	18'828	6,0	17'703	5,6	13'238	5,2	19'431	6,2
1997	26'500	8,5*						

Source: OFIAMT

*: estimation de l'OFQC

Divers indices confortent la thèse selon laquelle la reprise de la croissance économique suffirait à réabsorber une partie non négligeable du chômage actuel. Pour l'heure, ce sont surtout les nouveaux emplois qui font défaut. Quant au chômage de nature structurelle, la situation semble ne pas devoir s'aggraver davantage. En admettant, le cas échéant, qu'il y ait inadéquation entre les professionnels recherchés et les catégories professionnelles comptant trop de demandeurs d'emploi, cet écart ne s'est en tout cas pas accentué. Le processus de négociation salariale décentralisée favorise en outre la souplesse du marché du travail en Suisse. Cet aspect se vérifie si on considère la très grande disparité des salaires selon les divers secteurs économiques, en comparaison internationale. Les variations sectorielles du taux de chômage sont essentiellement imputables aux structures de l'offre dans les différentes branches. Dans certains cas, l'offre ne répond plus aux exigences actuelles du marché. Ces structures doivent maintenant s'adapter sous la pression de la concurrence internationale d'une part, et des réformes engagées sur le plan intérieur d'autre part. Cette restructuration n'est pas sans conséquence pour les travailleurs, qui doivent se réorienter. On rappellera ici l'exemple des officines bancaires, dont le réseau trop dense a été maintenu très longtemps, ce qui explique le fort taux de chômage de 4,9 pour cent dans le secteur "banques, assurances et conseil". Le chômage dans le secteur public constitue un exemple similaire.

15 Contribution de la politique économique à la résorption de la stagnation

Aux yeux du Conseil fédéral, un train de mesures cohérent et rapidement efficace permettrait de mettre fin à la faiblesse persistante de la croissance. Jusqu'à présent, le débat public s'est concentré sur des aspects particuliers de la politique économique.

Or, le Conseil fédéral veut, par le présent message, traiter les domaines dans lesquels il est le plus urgent d'agir et présenter une politique économique globale, tout en gardant à l'esprit deux réflexions:

- il n'y a pas de panacée aux problèmes économiques;
- l'économie, les partenaires sociaux et les travailleurs doivent continuer de disposer des informations et de la marge de manoeuvre nécessaires:
 - pour que l'économie renouvelle son offre de prestations (offensive par l'innovation) afin de répondre aux exigences pressantes de notre temps;
 - pour essayer, de préférence à l'initiative de chaque entreprise, de nouvelles formes de travail, des horaires plus souples, le recours accru aux emplois à temps partiel et un système salarial plus différencié, tenant mieux compte du développement de la productivité.

Ci-après, nous présenterons tout d'abord l'impact à court terme que peuvent avoir la gestion des budgets publics et la politique monétaire sur la demande globale. Ensuite, nous exposerons la politique du marché du travail. Enfin, nous présenterons les mesures qui permettront de renforcer à moyen terme les facteurs de croissance.

151 Stimulation de la demande globale

151.1 Stimulation de la demande par le biais des finances publiques

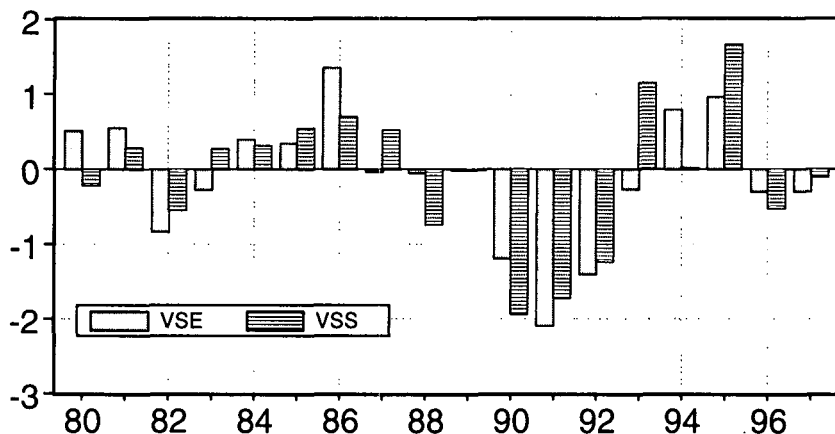
La politique budgétaire joue un rôle central dans le choix d'un emplacement de production. Les entreprises choisissent un lieu d'implantation et ne se décident à investir que si la charge fiscale directe et indirecte est aussi favorable et prévisible que possible. Il est donc impératif d'assainir les finances publiques, de réformer la fiscalité des entreprises, d'assurer à long terme l'assise financière des assurances sociales, sans toutefois soumettre les entreprises à des ponctions supplémentaires importantes. Ces contingences limitent clairement les possibilités de recours aux finances publiques pour stimuler la conjoncture à court terme.

Mais d'un autre côté, une politique par trop restrictive en ce qui concerne les dépenses publiques éloignerait encore plus l'économie du sentier de croissance à moyen terme. En tout état de cause, il ne sert à rien de négliger les investissements publics, car la croissance économique finirait pas s'en ressentir durement. Même les organisations internationales soulignent, dans leurs enquêtes sur la situation économique de la Suisse, une certaine ouverture à l'idée d'intégrer des réflexions d'ordre conjoncturel dans l'assainissement des finances publiques. De fait, elles mentionnent ce point surtout parce que la Suisse satisfait à nouveau aux critères du traité de Maastricht.

Variations du solde effectif et du solde structurel de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales en pour cent du produit intérieur brut

Graphique 5

% PIB



VSE: variations du solde effectif
VSS: variations du solde structurel

Axe y: < 0: impulsion fiscale expansive
> 0: impulsion fiscale restrictive

Ces dernières années, la politique budgétaire a eu de la peine à concrétiser le mandat, fixé par l'article conjoncturel de la constitution fédérale, consistant à favoriser un développement budgétaire en accord avec l'évolution conjoncturelle. Les impulsions expansives des années 1991 et 1992 sont dues en premier lieu à la persistance de la mentalité qui prévalait durant les années 80 en matière de dépenses (cf. augmentation du déficit en 1990). Mais, elles avaient l'avantage de lutter efficacement contre la récession en train de s'amorcer. La légère augmentation du déficit entre 1992 et 1993 résulte en fait de plusieurs phénomènes importants, mais contraires. D'une part, les stabilisateurs automatiques ont joué leur rôle au niveau des finances fédérales. D'autre part, les cantons et les communes ont donné un coup de frein aux dépenses en édictant des dispositions restrictives. Du côté des recettes, les collectivités ont ressenti davantage l'inflation galopante de 1991 que la détérioration réelle des revenus des ménages et des entreprises, étant donné le calcul rétroactif des impôts directs. Il a fallu attendre 1995 pour que cette détérioration ait un plein impact au niveau des recettes publiques. En principe, les finances des institutions sociales tendent à stabiliser la conjoncture. Toutefois, en 1993, cette régulation n'a pas fonctionné correctement à cause des cotisations à l'assurance-chômage, lesquelles ont passé de 0,4 pour cent à 2 pour cent. Aujourd'hui, chacun admettra qu'il eût mieux valu créer des réserves à la fin des années 80 que de baisser le taux de cotisation de 0,6 pour cent à 0,4 pour cent au 1er janvier 1990.

Le deuxième relèvement des cotisations à l'assurance-chômage a eu lieu en 1995, parallèlement aux efforts considérables de redressement des finances fédérales. En soi, ces deux manœuvres auraient été justifiées du point de vue conjoncturel si la ré-

cession avait été surmontée en 1995, comme le prévoyait le modèle habituel. Mais, étant donné la cherté du franc et son impact négatif sur les exportations de même que sur la production destinée au marché intérieur, le coup de pouce donné en 1995 par les collectivités s'est avéré inadéquat. Par ailleurs, la consommation a souffert des effets négatifs engendrés par l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée et la hausse rapide des primes de caisse-maladie, alors que les salaires et l'emploi étaient en stagnation. Au niveau des cantons et des communes, le bonus à l'investissement instauré en 1993 a favorisé les dépenses surtout en 1994, mais aussi en 1995. Ce programme a permis d'atténuer l'impact des restrictions budgétaires sur le secteur de la construction. L'expérience démontre en effet que ce secteur aurait sinon été touché de manière plus que proportionnelle par les mesures d'économie des collectivités, ce qui aurait encore affaibli l'économie intérieure. En 1995/1996, les coupes budgétaires ont néanmoins fini par s'étendre aux investissements, affectant donc la demande du secteur public dans le domaine de la construction.

A l'heure actuelle, la situation budgétaire des collectivités diffère selon le niveau institutionnel. Tant la Confédération que la plupart des cantons romands présentent encore de grands déficits structurels. Le réendettement des communes et des autres cantons ne dépasse pas les limites du supportable. Bien que les chiffres à disposition soient entachés d'une certaine insécurité, la politique budgétaire semblerait avoir eu un effet légèrement expansif durant l'année écoulée; elle n'a en tout cas pas été aussi restrictive qu'en 1994 et en 1995. En 1997, elle devrait également produire un effet légèrement expansif.

En résumé, la politique budgétaire contribue à réduire la sous-occupation des capacités de l'économie, tout comme la politique monétaire de la BNS, qui sera traitée au chapitre suivant. Alors que la politique monétaire agit, comme nous le verrons, par le biais des taux de change sur les secteurs économiques exposés aux influences étrangères, la politique budgétaire, quant à elle, apporte un soutien à l'économie intérieure, qui semble toutefois ne profiter que dans une moindre mesure du bas niveau des intérêts en raison des tensions que connaît actuellement le marché immobilier.

151.2 Effets de la politique monétaire

Dès le printemps 1995, la Banque nationale suisse (BNS) a mis le cap sur une politique monétaire plus expansive. Cette réorientation est fondée sur la constatation que l'accélération de la reprise économique a fait défaut alors qu'elle était attendue dans presque toutes les analyses prévisionnelles pour 1995.

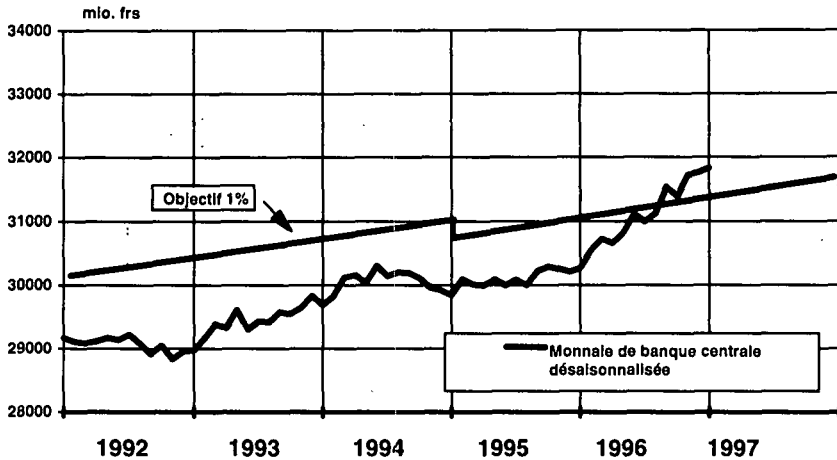
Cette politique expansive s'est traduite concrètement par un accroissement de la monnaie de banque centrale. Entre 1992 et le milieu de 1995, c'est-à-dire durant la période de surévaluation du franc, la somme des billets de banque en circulation et des comptes de virement bancaire auprès de la BNS est demeurée sensiblement inférieure au taux de croissance moyen fixé. Depuis, cette somme s'est considérablement accrue. A la fin de 1996, la monnaie de banque centrale était supérieure d'environ 5 pour cent par rapport à l'année précédente. Ainsi, le taux de croissance moyen de 1 pour cent par année, calculé sur une base pluriannuelle, a été pour la première fois dépassé.

L'assouplissement de la politique monétaire n'est pas seulement confirmé par les taux de croissance des agrégats monétaires pris dans un sens plus large. Il a également été

ponctué à cinq reprises par l'abaissement des taux d'escompte de la part de la BNS en 1995 et 1996 (voir graphique 7). Par la suite, le marché monétaire a réagi par une baisse marquée des taux d'intérêt. Cette évolution a également touché les taux d'intérêt des obligations et s'est finalement traduite par une baisse des taux hypothécaires.

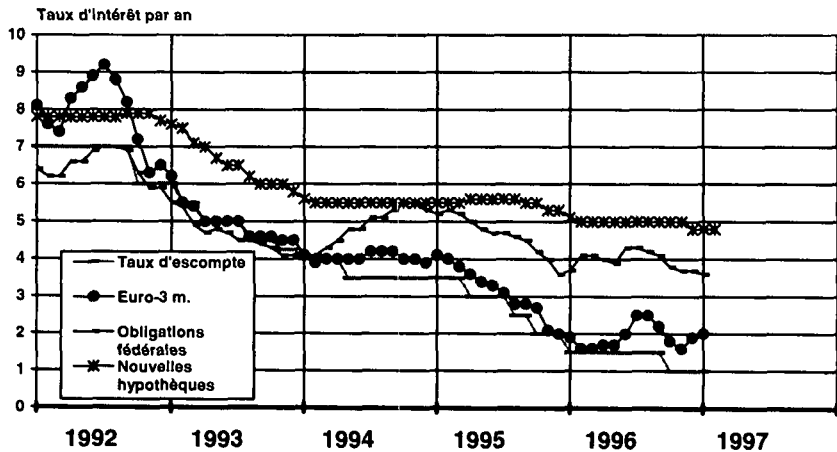
Evolution de la monnaie de banque centrale

Graphique 6



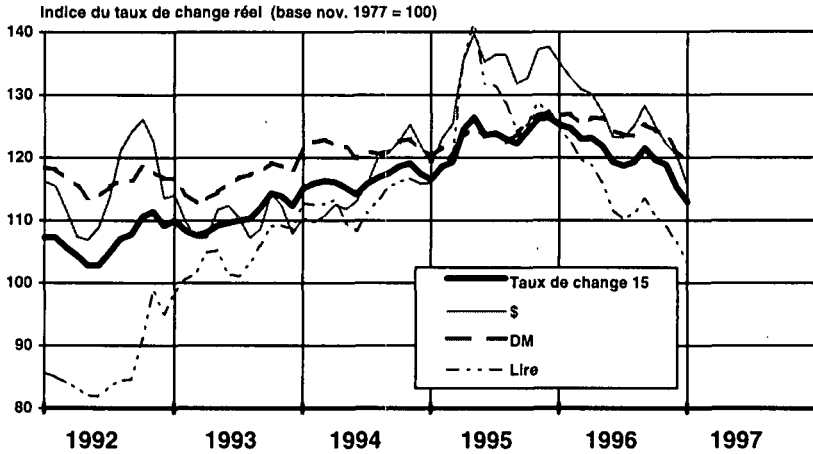
Evolution des taux d'intérêt

Graphique 7



L'accroissement des disponibilités monétaires ne s'est pas seulement répercuté sur les intérêts, mais a également atténué la force du franc (voir graphique 8). Alors que le franc était encore clairement surévalué à la fin de 1995, il a perdu plus de dix pour cent durant 1996, sur la base d'un indice pondérant l'importance des échanges commerciaux. Les causes de cette évolution résident partiellement à l'étranger. Soutenu par une croissance économique continue aux Etats-Unis, le dollar a considérablement perdu de sa valeur face aux monnaies constituant le noyau dur du système monétaire européen (S.M.E.). La lire italienne et la livre britannique, obligées de quitter le S.M.E. en 1992 à cause du mécanisme des taux de change, ont pu compenser une partie non négligeable de leur perte de valeur initiale. Or, il s'agit là d'un facteur capital pour la Suisse méridionale et le développement du tourisme helvétique. Pour l'heure, les marchés financiers appréhendent de manière généralement assez positive le projet d'union monétaire européenne, de sorte qu'actuellement, la pression sur le franc suisse est moindre. Lorsque la lire est revenue vers la fin de 1996 dans le giron du S.M.E., le franc suisse n'a pas bougé. Il n'en demeure pas moins que l'intégration monétaire européenne peut entraîner des turbulences au niveau des changes, lesquelles pourraient compromettre les conditions monétaires actuellement favorables à une reprise en Suisse. Nous pays est ouvert à ce risque. En baissant le taux d'escompte en date du 27 septembre 1996, la BNS a toutefois clairement démontré qu'elle entend lutter contre toute tendance déflationniste qui résulterait du cours des changes.

Pour l'heure, la sous-occupation des capacités de l'économie, estimée à plusieurs pour cent du PIB, la stagnation des crédits, la morosité des consommateurs, l'offre toujours excédentaire dans le secteur immobilier ainsi que la faible marge de manoeuvre dont disposent les entreprises pour augmenter les prix du fait de la globalisation de l'économie et des réformes engagées sur le marché intérieur réduisent le risque inflationniste. Afin d'assurer la stabilité à long terme du pouvoir d'achat du franc, la BNS sera toutefois obligée de resserrer la vis de sa politique monétaire dès que l'économie suisse montrera des signes clairs de reprise.



En résumé, les conditions monétaires nécessaires au redressement de la conjoncture sont réunies. Toutefois, la politique monétaire produit actuellement son effet stimulant davantage par le biais des taux de change que par le biais des faibles taux d'intérêt. Cela provient du fait que l'offre excédentaire sur le marché immobilier freine la reprise de la construction. La BNS attendra que la reprise conjoncturelle se traduise par des signes clairs avant de reprendre une politique monétaire plus restrictive.

152 Politique du marché du travail

Le récent accroissement du chômage, avant tout imputable à la conjoncture, représentera une lourde charge pour la caisse de l'assurance-chômage dès 1997. La Confédération et les cantons devront continuer à la soutenir par des prêts. Se fondant sur l'évaluation de la situation économique par la Commission pour les questions conjoncturelles et par les instituts d'observation conjoncturelle, les services administratifs compétents tablent actuellement sur un taux de chômage de 5,3 pour cent, ce qui représente une dépense estimée à 6,7 milliards de francs pour 1997. Pour la même année, la Confédération et les cantons devront avancer 1,5 milliard de francs à la caisse de l'assurance-chômage. Ces chiffres sont susceptibles d'être revus en fonction de nouvelles données ou d'une réappréciation de l'évolution conjoncturelle.

Les versements effectués par l'assurance-chômage jouent un rôle déterminant lorsqu'il s'agit de soutenir la consommation des ménages en période de morosité conjoncturelle, comme c'est le cas à présent. Les indemnités de chômage compensent rapidement une partie considérable du manque à gagner suite à la perte d'un emploi. Elles soutiennent donc directement la consommation et permettent de prévenir les cas de rigueur sociaux. L'assurance-chômage est un filet de sauvetage susceptible de servir à l'économie dans son ensemble. Elle vise aussi à garantir la sécurité des travailleurs des

branches peu concernées par les mandats publics et qui sont par conséquent très difficiles à atteindre par le biais d'un programme d'investissement public.

En revanche, dans les secteurs où l'Etat joue un rôle prépondérant en qualité de demandeur, il est recommandé de lutter contre l'érosion des emplois - pour autant qu'elle soit de nature conjoncturelle - en augmentant le nombre des mandats publics. Actuellement, la part des investissements de construction au PIB se situe à un niveau historiquement bas. Même si, en dépit de nos prévisions, elle n'augmente pas à moyen terme pour des raisons d'ordre structurel, il est légitime de se demander s'il ne vaut pas mieux augmenter le nombre de mandats publics supplémentaires plutôt que de verser des indemnités journalières aux sans-emploi des branches concernées ou d'intégrer ceux-ci dans des programmes d'occupation n'offrant qu'un nombre limité d'emplois et ne permettant pas d'exclure totalement la concurrence avec les entreprises privées. Cet argument est d'autant plus pertinent que le programme d'investissement proposé par le Conseil fédéral est consacré au "maintien des infrastructures publiques" et qu'il crée des mandats supplémentaires allant dans le sens du déplacement structurel et prévisible de la demande sur le marché de la construction (rénovations).

Le volume de travail généré par le programme d'investissement permet d'avoir recours indemnités de chômage et aux programmes d'occupation mis sur pied par les cantons et les communes. Au lieu de verser des indemnités de chômage, l'Etat rémunérera, grâce au programme d'investissement, des prestations rémunérées de divers secteurs économiques. La préférence ira certainement au secteur de la construction, durement affecté par l'augmentation du chômage ces derniers temps (voir tableau 4). Mais les fournisseurs de ce secteur, tels que les producteurs de peintures, de profilés métalliques ou d'équipements sanitaires, en seront également bénéficiaires. Car le maintien des infrastructures comprend également le renouvellement des installations techniques. Le programme envisagé peut donc également profiter à l'industrie d'équipement. L'impact du programme d'investissement ne saurait donc être strictement limité au secteur de la construction. Il n'est toutefois pas possible de renoncer à chiffrer d'ores et déjà exactement l'allègement que le programme d'investissement représente pour l'assurance-chômage.

A ce propos, la politique des autorités concernant la main-d'oeuvre étrangère joue ici un rôle important. Jusque dans les années 80, les offres d'emploi ont suivi un tracé à peu près parallèle à celui des demandes d'emploi. Dans les années 90, certaines réglementations, comme celle du regroupement familial, ont entraîné un afflux de main-d'oeuvre alors même que l'économie était déjà entrée en phase de stagnation. Toutefois, si on s'en tient à la balance migratoire des années 1995/96, la croissance de la main-d'oeuvre est un argument qui ne tient plus guère. La critique selon laquelle le programme d'investissement aurait avant tout pour effet d'attirer encore plus de main-d'oeuvre étrangère est sans fondement. Une telle allégation ne tient pas compte du fait que le Conseil fédéral veut considérablement réduire cette année le nombre des permis de saisonnier. Elle ne tient pas non plus compte du fait que de nombreux cantons s'efforcent de privilégier les demandeurs d'emploi résidant déjà dans le pays. A l'heure actuelle, une entreprise demandant un permis de saisonnier doit, beaucoup plus systématiquement qu'auparavant, établir la preuve qu'elle a cherché, mais sans succès, à trouver un candidat convenable sur le marché intérieur (fût-il suisse ou étranger). Quant à la nouvelle loi sur l'assurance-chômage, elle exige, bien plus que l'ancienne, une certaine mobilité professionnelle et géographique de la part du de-

mandeur d'emploi. Ces dispositions légales ne peuvent toutefois produire leurs effets que si la croissance économique permet de créer un nombre suffisant d'emplois à pourvoir.

D'aucuns critiqueront le fait que le marché du travail, pour le moment assez tendu, hésite à réagir par une diminution des salaires. A ce propos, force est d'admettre que ces mêmes salaires n'ont pas beaucoup augmenté durant la haute conjoncture des années 80. Ces dernières années, la position de la Suisse, mesurée en termes de coûts salariaux par unité produite, dépend plus des cours du change que des variations salariales. La compensation de la surévaluation du franc par le biais d'une réduction des salaires nominaux est un processus qui ne va pas sans douleur. Il suffit de penser aux problèmes de financement qui surgiraient au niveau des propriétés par étage si les salaires se mettaient à baisser. Même lorsqu'il s'agit d'emplois structurellement menacés, il arrive un moment où même l'acceptation d'une réduction de salaire ne permet plus de sauver l'emploi en tant que tel. Cette situation apparaît lorsque de nouveaux concurrents viennent sur le marché avec une structure de coûts beaucoup plus légère. S'il est certes très important de compenser le niveau élevé des coûts en jouant sur la souplesse des salaires et l'amélioration du rendement de la production, il est tout aussi capital de lutter sans cesse pour garder une certaine avance technologique. En résumé, les salaires ne peuvent servir d'instrument conjoncturel. C'est à juste titre que l'idée de confier à l'Etat le soin d'instaurer une politique des revenus n'a pas cours dans notre pays. Le processus de formation des salaires est confié aux partenaires sociaux, lesquels remplissent *de facto* leur fonction de régulateur économique au niveau national.

Certaines voix préconisent l'assouplissement des temps de travail pour résoudre les problèmes de chômage actuels. Il convient de souligner ici qu'une telle solution ne peut être que partielle. Certes, il est possible de démontrer à quel point les nouveaux modèles de temps de travail répondent mieux aux besoins des travailleurs comme à ceux des employeurs. L'assouplissement des temps de travail est, de ce point de vue, souhaitable au niveau individuel. A cet égard, l'Etat devrait encore améliorer les conditions légales permettant ce genre de solutions souples. En revanche, il faut se distancer de toute politique imposant une redistribution forcée du travail par ce biais.

Au niveau de la politique de l'emploi, il faut plutôt chercher une réponse en essayant de mieux qualifier les travailleurs particulièrement touchés par le chômage. En termes concrets, il s'agit par exemple de débloquer des moyens financiers de l'assurance-chômage pour fournir aux étrangers particulièrement touchés par le chômage l'enseignement d'une langue leur permettant de répondre aux entreprises qui - contrairement aux années 80 - exigeraient des connaissances suffisantes dans une des langues nationales. Outre les cours de langue, il convient d'organiser pour la même catégorie de sans-emploi des cours standard permettant d'accéder à d'autres qualifications de base. Des cours de perfectionnement spécifiques permettraient également de pallier le manque de main-d'oeuvre qualifiée dans certains secteurs. Actuellement, les organes compétents travaillent à l'amélioration qualitative de l'offre, notamment en ce qui concerne la préqualification des organes de formation et la constitution d'un système modulaire pour la formation continue. Lorsque les possibilités de perfectionnement ne permettent pas d'espérer un grand succès ou lorsque la recherche d'un emploi dure déjà depuis un certain temps, il y a lieu d'intégrer les personnes concernées dans des programmes d'occupation afin qu'elles ne perdent pas le contact avec le monde du travail et qu'elles puissent tisser des liens sociaux par le biais de la profession.

Adoptée par le Parlement en date du 23 juillet 1995, la deuxième révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage suit la voie esquissée plus haut. Sur les 6,7 milliards de francs que représentent les dépenses de l'assurance-chômage pour 1997, 4,1 milliards seront encore versés à titre d'indemnités journalières. Près de 0,9 milliard de francs sera consacré au financement de mesures actives (y compris des salaires pour les programmes d'occupation). Dans ce calcul, nous admettons, sur la base des informations fournies par les cantons, que les 25'000 places prévues dans les programmes d'occupation et de formation seront créées. Sur les 150 offices régionaux de placement prévus, 130 offices sont déjà en fonction, ce qui représente 250 millions de francs en coûts de fonctionnement. Ces centres ont pour mission de réintégrer rapidement et durablement les chercheurs d'emploi dans le circuit économique. Il convient de renforcer tout spécialement l'apprentissage et l'approfondissement des connaissances dans le domaine des moyens de communication modernes (par exemple en soutenant les investissements des écoles dans le domaine de la télématique). Il ne faut toutefois pas réserver aux seuls jeunes professionnels la possibilité de se perfectionner pour mieux utiliser le savoir spécialisé exigé par le monde du travail actuel.

En résumé, les mesures découlant de l'assurance-chômage viennent précisément au secours des nombreux secteurs que les programmes d'investissement publics ne peuvent toucher. Sur le plan conjoncturel, le facteur déterminant est simplement financier: l'allocation sert à compenser la perte de revenu et exerce ainsi une influence stabilisatrice sur la consommation privée. Compte tenu des problèmes de capacité au niveau des programmes de formation et des programmes d'occupation mis sur pied par l'assurance-chômage, ainsi que de l'état de ses finances, il serait judicieux de soulager le système en mettant sur pied un programme d'investissement pour absorber le surplus de main-d'oeuvre libérée avant tout pour des raisons conjoncturelles dans la construction et les secteurs avoisinants.

153 Renforcement des facteurs de croissance

153.1 Poursuite de la régénération de l'économie de marché

Des finances publiques saines et une charge fiscale directe et indirecte supportable et prévisible sont des facteurs qui soutiennent durablement la croissance, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent. La fiscalité des entreprises est un aspect particulier qui sera traité au chiffre 153.3. La réforme qui s'impose doit être étayée par un grand nombre de mesures étatiques largement réparties ayant pour objectif commun de renforcer les facteurs de croissance.

Parmi ces mesures, nombreuses sont celles qui figurent sous le titre générique de régénération de l'économie de marché. Il existe encore d'autres réformes importantes qui ont d'ores et déjà été engagées ou qui vont l'être incessamment, notamment sous le sceau des affaires économiques extérieures ou de la politique d'intégration. On mentionnera en particulier les implications de l'Uruguay Round sur les accords du GATT/OMC ainsi que l'impact des négociations bilatérales avec l'UE. Ces deux rondes de négociation ont eu et auront encore des effets sur de larges secteurs économiques. L'agriculture n'est de loin pas seule en cause. L'harmonisation des règles techniques et la libéralisation des achats publics revêtent une importance particulière pour le secteur industriel. Toujours plus important, le secteur des services est aussi mis en cause lorsqu'il s'agit de libéraliser le trafic aérien et terrestre, de faciliter les activités

transfrontalières des banques et des assurances ou d'améliorer la protection de la propriété intellectuelle. Le débat porte également sur l'ouverture des marchés des facteurs de production. La libre circulation des capitaux est en grande partie réalisée. Une difficulté existe toujours pour l'achat d'immeubles et de terrains par des personnes à l'étranger. Aucun autre pays européen ne connaît un régime d'autorisation assorti de restrictions matérielles aussi sévères s'agissant d'acquisitions et d'investissements immobiliers faits par des personnes à l'étranger. Le secteur de la construction et de l'immobilier subit en premier lieu et directement les effets négatifs de ces restrictions. Mais indirectement, c'est l'économie suisse dans son ensemble qui est touchée, étant donné que la Lex Friedrich limite en Suisse la libre circulation des capitaux en provenance de l'étranger et, par conséquent, empêche les investissements directs.

En ce qui concerne la libre circulation des personnes, il s'agit de négocier avec les Etats membres de l'UE une ouverture contrôlée de part et d'autre des marchés du travail de manière à pallier les défauts du régime actuel sans remettre en question l'objectif de limitation générale voulu par le Conseil fédéral.

Outre son importance pour l'évolution structurelle de la Suisse, la fin prochaine des négociations bilatérales aura naturellement un impact immédiat sur la politique menée en matière d'économie extérieure. Pour les entreprises produisant en Suisse, il est absolument capital de pouvoir disposer d'un accès aussi peu discriminatoire que possible au marché intérieur européen. De plus, la création de perspectives fiables d'intégration permet de rendre la place helvétique à nouveau intéressante pour les nouveaux investissements destinés à l'approvisionnement de nos principaux marchés d'Europe occidentale.

Quant aux autres mesures envisagées sous le signe de la régénération de l'économie de marché, le Conseil fédéral les a déjà présentées dans son rapport sur le programme de la législature 1995-1999. Dans ce cadre, il convient en premier lieu de roder les éléments mis en oeuvre dans le cadre du premier train de mesures. Il s'agit du nouveau droit de la concurrence, des nouvelles dispositions régissant les achats publics (loi fédérale sur le marché intérieur, loi fédérale sur les marchés publics) et de l'harmonisation des règles techniques. Ces éléments ont pour but d'ouvrir le marché intérieur suisse et d'intensifier la concurrence au sein des frontières helvétiques. Les mesures qui demandent encore à être concrétisées sont la réforme de l'assurance-chômage et de l'assurance-maladie. Si la réforme des hautes écoles spécialisées atteint ses objectifs, on assistera à une amélioration qualitative de la formation et à une intensification du transfert technologique, ce qui profitera essentiellement aux petites et moyennes entreprises (PME) des diverses régions du pays. Il faut redoubler les efforts de déréglementation et simplifier les procédures étatiques d'autorisation. Une fois que la frénésie des bâtisseurs issus de la haute conjoncture aura vécu ses derniers soubresauts, on pourra constater que les procédures d'autorisation sont devenues plus expéditives. A ce propos, il convient de rappeler la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, d'ores et déjà approuvée. Enfin, les autorités fédérales ont accordé le 5 février 1997 la concession générale pour l'agrandissement de l'aéroport de Zurich (5e étape), ce qui permettra de générer un grand volume de travail pour la construction.

Le deuxième train de mesures destinées à la régénération de l'économie de marché porte sur les domaines suivants: infrastructures, agriculture, domaine social et finan-

ces publiques. Ces éléments constituent les grands thèmes des débats parlementaires pour la législature en cours. Dans le domaine des télécommunications, il importe d'aller vite en besogne. De nouvelles dispositions relatives au domaine de la poste et une réforme des chemins de fer sont actuellement en cours d'élaboration. Tout récemment, le secteur de l'énergie a également commencé de bouger. Sur la base des paiements directs et de mesures de protection à la frontière convenues dans les négociations sur le GATT, le projet "politique agricole 2002" vise à rendre les différents secteurs agricoles plus adaptés aux lois du marché et plus respectueux de l'environnement. En ce qui concerne les assurances sociales, les perspectives de financement ont déjà été analysées; il convient maintenant d'examiner le problème des prestations afin de déterminer dans quelle mesure l'Etat social doit être réformé. En matière de politique budgétaire, l'assainissement des finances publiques et la réforme de la fiscalité des entreprises ont déjà été mentionnés. A cela s'ajoute un troisième dossier, à savoir la nouvelle réglementation de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. C'est un élément constitutif d'un ensemble bien plus vaste: il s'agit de la réforme du gouvernement et de l'administration sous les mots d'ordre de „l'allègement de l'appareil étatique“ ou de la „nouvelle gestion publique“. L'Etat ne peut se soustraire aux exigences du service à la clientèle, aux impératifs de rapidité dans la décision et la mise en oeuvre des solutions, au choix permanent entre l'externalisation ou la réalisation interne, ces paramètres qui ont déjà révolutionné l'organisation des entreprises ces dernières années.

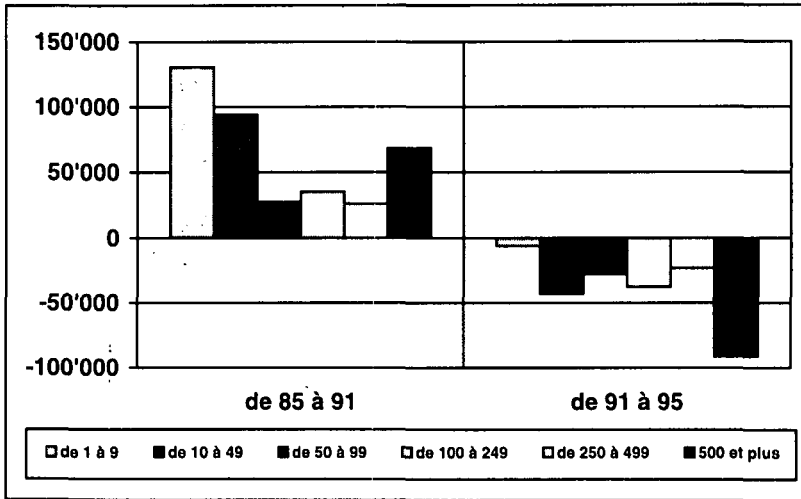
En résumé, les propositions de réforme avancées par le Conseil fédéral sont susceptibles, dans la mesure où elles ne sont pas vidées d'une partie de leur substance, d'améliorer considérablement les chances de croissance de l'économie suisse. Il incombe désormais au Parlement de traiter rapidement ces divers projets afin de donner un signal permettant de renforcer la confiance.

153.2 Amélioration qualitative de la place économique - Allègements administratifs en faveur des petites et moyennes entreprises

Les multinationales font de plus en plus allégeance au principe du "global sourcing", c'est-à-dire qu'elles placent les diverses phases de production là où, dans le monde, elles bénéficient des conditions les plus avantageuses à toutes les étapes. Même des tâches comme la recherche ou l'administration ne restent plus forcément concentrées au siège principal d'une entreprise. La concurrence internationale que se livrent les diverses places économiques pousse les Etats à offrir les meilleures conditions générales possibles. On assiste à une multiplication des moyens de promotion étatiques (avantages fiscaux, subventions directes), lesquels prennent une ampleur préoccupante. Or, la Suisse n'est pas en mesure de tenir tête à certaines parties du monde, que ce soit du point de vue des caisses publiques, de la croissance du marché ou du niveau absolu des salaires. La délocalisation des entreprises n'est donc pas prête de s'arrêter. Il est absolument indispensable de compenser cette évolution par un renouvellement constant du parc d'entreprises établies en Suisse. A cet égard, l'émergence de petites et moyennes entreprises (PME) à fort potentiel innovateur revêt une importance capitale. Un nombre déjà considérable de PME suisses se distingue par un degré d'internationalisation impressionnant. De manière générale, elles sont toutefois beaucoup plus dépendantes que les grandes multinationales des avantages en matière d'implantation qu'offre notre pays.

Effectifs (à temps complet et à temps partiel) dans les entreprises de droit privé.
 Total. Modifications (en nombre de personnes) d'un recensement à l'autre

Graphique 9



Source: recensement des entreprises, OFS

C'est avant tout pour des raisons inhérentes à la politique de l'emploi (voir graphique 9) que le Conseil fédéral a inscrit dans son programme gouvernemental l'amélioration qualitative de la place helvétique en faveur des PME. Sa stratégie repose sur quatre principes:

- favoriser une culture propice à la création de nouvelles entreprises;
- accélérer le transfert des connaissances en instaurant des centres de compétence et en encourageant la mise en place de réseaux;
- soulager les PME du point de vue fiscal (cf. ch. 153.3);
- réduire les charges administratives (cf. FF 1997 II 282).

Le premier principe consiste à favoriser les créations d'entreprises. De nombreuses initiatives tant privées que publiques ont vu le jour au niveau local, cantonal, supra-régional ou national. Les centres spécialisés dans la fondation d'entreprises, les parcs technologiques, l'initiative "Start-up" de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI), le cofinancement de participations à des foires internationales ainsi que la promotion de la place économique en général sont autant d'efforts allant dans ce sens.

Deuxièmement, il faut promouvoir l'esprit d'innovation. Rappelons d'abord le mandat des hautes écoles spécialisées, qui s'étend au perfectionnement, à la recherche appliquée et au conseil. Aux efforts fournis en matière de formation et de recherche - ceux-ci et d'autres, tout aussi important - vient s'ajouter le cofinancement proposé par la

CTI pour les projets communs réunissant institutions de formation et entreprises. La CTI a élargi sa palette de prestations en fonction des besoins de la clientèle, par exemple en fournissant des informations conviviales, en permettant des recherches dans des banques de données et des recherches de brevets, et en adoptant des procédures de décision accélérées. Grâce à cette offre de services, la CTI a réussi à faire progresser la part des projets auxquels participent des PME de 60 à 80 pour cent par rapport à l'ensemble des projets qu'elle soutient. Elle gère en outre toute une série de réseaux de compétence thématiques particulièrement utiles aux PME. A titre d'exemple, on citera P+M destiné à promouvoir des modèles de production et de management, SoftNet, source d'idées pour les concepteurs et les utilisateurs de logiciels, le projet "Industrie des machines-outils", l'initiative Med-Tech pour la mise en commun des compétences en matière de technique médicale, etc.

A ce propos, il convient de mentionner en particulier l'initiative intitulée "Potentiels d'efficacité de la branche suisse de la construction", initiative qui s'est donné pour but d'améliorer l'efficacité du secteur de la construction. Il s'agit de développer et de tester dans la pratique de nouvelles méthodes pour un déroulement rapide et moins coûteux des projets de construction. Un des objectifs consiste à soutenir les communes, les petites et moyennes entreprises et les privés pour qu'ils puissent assumer avec compétence leur fonction de maître d'ouvrage en dépit du fait qu'ils n'adjugent que sporadiquement des mandats de construction. En outre, il faut encourager les entreprises de branches différentes à se rapprocher les unes des autres par le biais d'un consortium pour pouvoir offrir davantage de prestations d'entrepreneur général. De plus, il faut améliorer les conditions étatiques. Les diverses mesures proposées pour améliorer l'efficacité de la construction sont actuellement à l'essai. Les premiers résultats seront disponibles au début de 1998. La Confédération ne se contente donc pas de soutenir le secteur de la construction dans son ensemble en stimulant la demande, mais aussi en encourageant le développement technologique dans ce domaine.

Une meilleure dotation en capital propre, notamment en capital-risque, s'impose du fait de la très grande réserve des banques en matière de crédit. A cet égard, l'environnement fiscal joue un rôle important. Cet aspect devrait s'améliorer à la faveur de la réforme de la fiscalité des entreprises. Le débat porte en outre sur l'allègement fiscal des sociétés à capital-risque ainsi que sur une refonte des dispositions en matière de cautionnement commercial. Enfin, l'Etat doit avant tout s'efforcer de ne pas mettre lui-même un frein à l'innovation en soumettant les entreprises à des obligations et des interdictions. C'est précisément ce dernier élément qui est visé dans le programme d'allègements administratifs en faveur des PME, lequel a été présenté par le Conseil fédéral dans son rapport intermédiaire du 22 janvier 1997 (voir FF 1997 II 282).

Dans ce rapport, le Conseil fédéral plaide pour une meilleure coordination des services administratifs avec lesquels les PME sont amenées à traiter. Il y propose des mesures visant à simplifier les procédures et à mettre en place une meilleure structure d'information pour les PME. Les domaines concernés sont les suivants: décompte de la TVA, achats publics, autorisations de construction, opérations de dédouanement, entraves techniques au commerce, statistiques, relations avec les assurances sociales, protection de la santé et sécurité au travail, permis de travail pour la main-d'oeuvre étrangère, contrôle des exportations et fondation d'entreprises. Outre diverses mesures que le Conseil fédéral et l'administration mettront en oeuvre cette année encore, plusieurs modifications de lois seront présentées au Parlement dans le courant de 1998.

Les départements compétents ont d'ores et déjà été chargés de préparer l'introduction de toutes ces mesures. Il a également été prévu d'engager une nouvelle révision de la loi sur le travail. De plus, le DFEP a engagé, avec le concours d'experts externes, une étude du droit fédéral pour évaluer les potentialités subsistant encore en matière de déréglementation et de soulagement administratif. L'éventail des possibilités va des prescriptions sur le contrôle des appareils de mesure aux possibilités de défalcation fiscale. Un autre projet de loi a pour but de faciliter la fondation, la division et la fusion des sociétés. Les prescriptions dans les domaines de l'environnement et de la santé - des domaines dont le rapport sur le soulagement administratif des PME ne fait pas état - doivent également être prises en compte dans les efforts de déréglementation. A cet égard, il s'avère primordial de corriger une attitude profondément ancrée dans la pratique des organes d'exécution, lesquels tendent à couvrir tous les cas possibles en différenciant à l'infini les textes législatifs. La densité des réglementations ne pourra être réduite que si tous les acteurs politiques sont déterminés à accepter qu'une loi ou une ordonnance ne recense pas tous les cas possibles.

En résumé, il ne faut pas s'attendre à ce que les mesures destinées à renforcer l'attrait de la place économique pour les PME aient à court terme des effets positifs sur l'emploi. Pour qu'il soit bien réel et qu'il entraîne une réduction sensible des coûts, l'allégement administratif des PME présuppose un grand nombre d'améliorations tant au niveau fédéral et cantonal que communal. Par conséquent, la Confédération doit compter sur le soutien actif des cantons pour parvenir au but fixé, et ce, d'autant plus qu'elle n'est pas, dans la plupart des cas, le premier destinataire des suggestions d'amélioration émanant des PME.

153.3 Réforme du droit fiscal des entreprises

En même temps que le présent message, le Conseil fédéral présente aux Chambres fédérales son message du 26 mars 1997 concernant la réforme de la fiscalité des entreprises (FF 1997 II...). Cette réforme s'articule en cinq points visant dans leur ensemble à garantir une plus grande marge de manoeuvre aux entreprises et à harmoniser la législation suisse avec le droit européen en la matière.

1. La nouvelle réglementation concernant l'imposition des revenus et des gains provenant de participations importantes prévoit l'exonération des bénéfices en capital réalisés sur les nouvelles participations, c'est-à-dire celles qui ont été acquises après l'entrée en vigueur de la loi. Dès lors, les détenteurs de participations, soit les maisons-mères, les holdings, etc., peuvent - à l'instar des entreprises européennes - opérer des restructurations, en particulier au niveau international sans conséquence fiscale. Cette mesure est susceptible de rendre la place helvétique attrayante pour les holdings, ce qui est d'autant plus important que la gestion des holdings est une activité à forte plus-value, qui occupe aujourd'hui un grand nombre d'employés en Suisse. Les bénéfices en capital réalisés sur les participations existantes demeurent soumis à l'impôt. La perte en recettes fiscales découlant de cette mesure représente 100 millions de francs.
2. L'impôt proportionnel de 8,5 pour cent sur les bénéfices, combiné à la suppression de l'impôt sur le capital, remplace le tarif progressif actuellement en vigueur, lequel se calcule en fonction du rendement du capital. Cette mesure représente un allégement pour les entreprises à haut rendement sur le capital et augmente quelque

peu la charge fiscale des entreprises à bas rendement. Elle ne fausse pas la concurrence et favorise l'épanouissement des PME à forte croissance, mais dont la dotation en capital propre est très limitée. La perte de rentrées fiscales se monte à près de 200 millions de francs.

3. L'abaissement du droit d'émission sur les participations de 2 à 1 pour cent - la limite d'exonération demeurant à 250'000 francs (en cas de fondation) - facilite la création de capital-risque. Le nouveau taux correspond au taux maximal autorisé par la Commission européenne. Cette mesure entraîne une baisse de recettes fiscales de 120 millions de francs.
4. En ce qui concerne le rachat de leurs propres actions par les sociétés, la nouvelle réglementation donne à ces dernières une plus grande liberté d'action pour optimiser leur financement. Exonéré, le rachat de ses propres actions par l'entreprise est lié à un délai de revente qui passe de 2 à 4 ans. Ainsi assouplie, la pratique se conforme toujours au principe général de l'assujettissement fiscal pour les liquidations partielles de fait.
5. En guise de compensation partielle pour les pertes en recettes fiscales mentionnées aux chiffres 1 à 4, un droit de timbre de 2,5 pour cent est instauré sur les primes d'assurance-vie. Il s'agit simultanément de supprimer un privilège faussant le libre jeu de la concurrence dans la mesure où l'épargne-prévoyance, plutôt conservatrice, est avantagée par rapport aux autres formes d'investissement. A l'heure actuelle, un droit de timbre de cinq pour cent frappe l'ensemble des primes d'assurance, exception faite des primes d'assurance-vie. En soumettant celles-ci à un taux équivalant à la moitié du taux ordinaire, le Conseil fédéral entend engranger des recettes supplémentaires pour près de 250 millions de francs et compenser ainsi pratiquement la baisse des rentrées fiscales résultant des autres mesures.

En ce qui concerne l'abandon temporaire ou définitif de la pratique Dumont ainsi que la mise en oeuvre d'autres mesures fiscales visant les unes un but conjoncturel, les autres une amélioration du système fiscal, le Conseil fédéral exprime son point de vue dans sa réponse à la motion du 11 décembre 1996 émanant du groupe radical démocratique (M 96.3622: Fiscalité: mesures limitées dans le temps).

153.4 Ouverture du marché immobilier aux investisseurs étrangers

Dans son message du 23 mars 1994, le Conseil fédéral avait déjà affirmé que les efforts de régénération de l'économie de marché ne devaient pas être entravés par la Lex Friedrich (FF 1994 II 510). Aussi avait-il jugé nécessaire de libéraliser le marché suisse de l'immobilier en assouplissant les restrictions à l'acquisition d'immeubles visant les personnes à l'étranger. Il souhaitait par là créer des incitations la reprise économique. La révision proposée a été largement approuvée aussi bien lors de la consultation qu'aux Chambres (BO 1994 E 1074; 1994 N 1966), mais, le référendum ayant été demandé, elle a été rejetée lors de la votation du 25 juin 1995 par 53,6 pour cent des voix. La Suisse latine toutefois s'est prononcée en faveur du projet. L'analyse Vox a montré que les oppositions qui se sont concrétisées lors du vote avaient davantage pour objet la question des étrangers en général que le projet de révision lui-

même. Les éléments sol, patrie et étrangers ont en fait joué un rôle crucial. Toujours selon l'analyse Vox, la crainte d'une défiguration supplémentaire du paysage a exercé une influence prépondérante sur l'issue du scrutin. A cet égard, il est particulièrement significatif que 87 pour cent des votants favorables au projet de révision aient considéré comme essentiels de maintenir un système restrictif s'agissant de la construction de logements de vacances et de ne pas opérer une libéralisation générale. Par contre, l'ouverture en faveur des investissements étrangers dans des immeubles destinés à accueillir une activité économique n'a provoqué aucune critique.

Peu après le vote, diverses interventions parlementaires ont demandé une nouvelle révision dans le sens d'une cantonalisation plus ou moins étendue des dispositions relatives à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Le 12 décembre 1995, le Conseil des Etats a accepté une motion de sa commission des affaires juridiques (95.3386), selon laquelle le Conseil fédéral devrait autoriser les cantons qui satisfont à certaines exigences en matière d'aménagement du territoire et de fiscalité à ne plus appliquer la Lex-Friedrich. Il a approuvé (BO 1995 E 1189 ss) le même jour la motion Martin (95.3373), qui réclame une cantonalisation partielle. Le 1er octobre 1996, le Conseil des Etats a encore accepté à l'unanimité la motion Delalay, qui demande une révision de la Lex Friedrich visant à faciliter la liquidation des sociétés immobilières (BO 1996 E 799 ss). Quant au Conseil national, il s'est prononcé contre la cantonalisation le 20 décembre 1995 en refusant la motion Maitre, dont le texte est identique à la motion Martin, ainsi que trois autres motions des conseillers nationaux Comby et Epiney présentant des demandes similaires.

Entre-temps, cinq initiatives identiques, de contenu analogue aux interventions mentionnées ci-dessus, ont été déposées par les cantons du Valais, de Vaud, de Neuchâtel, de Genève et du Tessin. La Commission des affaires juridiques du Conseil national a recommandé au plénum de rejeter à la fois ces initiatives et les motions tendant à la cantonalisation acceptées par le Conseil des Etats. Elle a proposé en revanche de donner suite à l'initiative parlementaire Hegetschweiler (95.419), qui réclame un assouplissement au niveau du droit fédéral. La motion Ducrot (96.3303) va dans la même direction. La motion Hasler (96.3409) enfin demande la suppression de l'examen de la sécurité militaire.

Dans ses réponses aux interventions parlementaires et lors des délibérations qui ont suivi aux Chambres, le Conseil fédéral s'est opposé jusqu'ici à une nouvelle révision de la Lex Friedrich à court terme, surtout pour des raisons politiques. Il s'est aussi montré sceptique quant à la cantonalisation des dispositions sur l'acquisition d'immeubles. D'une part, des arguments juridiques (spécialement de droit constitutionnel) s'opposent à cette solution; d'autre part, il faut éviter le morcellement du droit de l'acquisition d'immeubles ainsi que celui du régime économique, alors que la tendance à la mondialisation de l'économie se renforce. S'agissant en particulier des établissements, la cantonalisation du régime de l'autorisation impliquerait des difficultés d'exécution, qui pourraient engendrer à leur tour un surcroît de tâches administratives au lieu des allègements souhaités. En effet, la majorité des autorisations octroyées aujourd'hui pour l'acquisition d'un établissement stable concernent des immeubles sis dans plusieurs cantons. Parfois même, plus de la moitié des cantons sont touchés par l'acquisition d'un établissement stable ou de parts dans un tel établissement. Dans ces circonstances, le requérant étranger devrait d'abord clarifier la question de l'assujettissement au régime de l'autorisation dans chaque canton avant de pouvoir engager les

procédures encore en vigueur. La suppression du régime de l'autorisation dans certains cantons ne lui serait donc que de peu d'utilité.

Depuis le vote de 1995, la situation économique s'est encore dégradée en Suisse. Etant donné la persistance et la gravité de la crise sur le marché du travail, le Conseil fédéral estime opportun, de réviser quelques dispositions de la Lex Friedrich, afin de faciliter les investissements étrangers propices à la création de nouvelles entreprises de production ou de services. D'après les informations dont on dispose actuellement, des personnes à l'étranger souhaiteraient effectuer de tels investissements. Il est clair, par contre, que la présente révision ne touche pas aux points du projet de révision du 7 octobre 1994 (FF 1994 III 1820 ss) qui étaient contestés lors de la votation, à savoir d'une part le passage au critère du domicile, avec les inconvénients qu'il implique pour les Suisses de l'étranger, et d'autre part les assouplissements relatifs à l'acquisition de logements de vacances. Bien entendu, la présente révision ne favorise pas non plus le commerce d'immeubles, ni le pur placement de capitaux dans des immeubles.

16 Marge de manoeuvre budgétaire pour un programme d'investissement

Certaines décisions de financement, dont certaines dataient des années 80, ont très gravement déséquilibré les budgets publics, surtout en 1991 et en 1992. Cette situation a empiré au début de la récession, suite aux premiers fléchissements des recettes fiscales et aux dépenses supplémentaires de l'assurance-chômage. En conséquence, les finances publiques ont connu au début des années 90 des déficits sans précédent de l'histoire de l'après-guerre. En 1992 et en 1993, la Suisse dépassé la limite de déficit de 3 pour cent, seuil que les Etats européens s'étaient prescrit dans les accords de Maastricht. Cette situation appelait de toute évidence un redressement au niveau de la politique budgétaire.

Grâce à leurs efforts d'économie, les ménages publics ont obtenu des résultats patents à tous les niveaux entre 1994 et 1995 (voir graphique 10). Les déficits de la Confédération, des cantons et des communes ont pu être ramenés de 11 à 7 milliards de francs. Comme nous l'avons dit au chiffre 151.1, l'envers de la médaille a été l'impact négatif que la politique budgétaire a eu très rapidement sur la croissance. Les estimations pour 1996 et 1997 traduisent dans l'ensemble une nouvelle détérioration au niveau du déficit global des ménages publics. Pour 1997, il faut en outre tenir compte de la nouvelle comptabilisation des prêts accordés aux CFF.

Solde des finances publiques (assurances sociales incluses), exprimé en pourcent du produit intérieur brut

Graphique 10

%PIB



La persistance des déficits, ajoutée à la faiblesse de la croissance économique, a favorisé l'endettement des collectivités. En effet, le taux d'endettement public, qui atteignait déjà 31 pour cent en 1990, a grimpé à près de 50 pour cent du produit intérieur brut en 1997, et ce, *nota bene*, alors que la Suisse n'a subi aucun événement catastrophique durant la période considérée. Toutefois, le problème vient moins du niveau de l'endettement atteint, qui reste tout de même en deçà du seuil de 60 pour cent fixé dans le traité de Maastricht, mais bien plus de sa dynamique durant ces dernières années. En effet, il s'agit de briser cette dynamique en assainissant les finances publiques jusqu'à ce qu'elles reposent sur des bases solides.

Du point de vue de la politique budgétaire, il serait peu judicieux de vouloir définir qui de la Confédération, des cantons ou des communes serait le plus apte à faire contrepoids au fléchissement de la conjoncture. Mais, force est de constater que la Confédération se trouve dans une situation plus délicate que les cantons et les communes dans leur ensemble. En effet, le déficit de la Confédération a atteint en 1995 4,47 milliards de francs, alors que, pour la même année, le déficit cumulé des cantons affichait 1,96 milliard et celui des communes, 750 millions de francs¹. Ces chiffres ne signifient évidemment pas que certains cantons ou communes n'aient pas à résoudre des problèmes budgétaires encore plus cruciaux que ceux de la Confédération. Mais, il ne faudrait pas attendre de cette dernière seule qu'elle augmente le volume de ses dépenses pour des raisons conjoncturelles. Cette attitude serait d'autant moins justifiée que l'article 31^{quinquies} de la constitution fédérale met en demeure cantons et communes de tenir compte des impératifs de nature conjoncturelle en matière budgétaire.

En décembre 1996, les Chambres fédérales ont approuvé un budget prévoyant un déficit de 5,8 milliards de francs. Compte tenu des informations disponibles, il faut s'attendre à ce que les comptes de la Confédération se soldent par un découvert nettement supérieur. En effet, les avances de la Confédération en faveur de l'assurance-chômage dépasseront probablement de plusieurs centaines de millions de francs le montant prévu. Par ailleurs, la croissance économique étant inférieure d'un point de pourcentage au taux retenu pour le calcul du budget, il faudra s'attendre à une baisse

¹ Les chiffres indiqués ont été établis conformément au principe de la nouvelle statistique financière. C'est pourquoi le solde du compte financier de la Confédération n'est pas utilisé comme critère de comparaison. Quant aux dépenses des communes, il s'agit encore d'une estimation.

des recettes de l'ordre de 500 millions de francs. Enfin, les premiers débours résultant du présent programme d'investissement interviendront déjà pendant l'année en cours.

Durant les années à venir, les finances publiques seront confrontées à de considérables excédents de dépenses même si la conjoncture économique prend son envol, surtout au niveau fédéral. Ces problèmes budgétaires sont pour une grande partie de nature structurelle, de sorte qu'ils ne disparaîtront pas purement et simplement en cas de reprise économique. C'est pourquoi le Conseil fédéral a présenté, dans le cadre de son programme de la législature 1995-99, un plan financier global visant à assainir les finances fédérales d'ici à l'an 2001. La procédure de consultation relative à ce plan d'assainissement vient de se terminer; le Conseil fédéral approuvera le message durant le deuxième trimestre de l'année en cours. Les points essentiels de ce programme sont les suivants:

- inscription d'un objectif budgétaire pour 1999 et 2001 dans la constitution;
- stratégie d'assainissement axée sur la réduction des dépenses, les coupes budgétaires devant être complétées par des réformes structurelles.

Il s'agit d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme, car il en va de la crédibilité du plan d'assainissement du Conseil fédéral. Aucun doute ne doit naître quant à la volonté du Conseil fédéral de rééquilibrer les finances fédérales en quelques années. Le programme d'investissement ne saurait donc mettre en péril ce plan d'assainissement.

En conséquence, les limites imposées par le plan d'assainissement à la croissance des dépenses ne doivent en aucun cas être dépassées par le programme d'investissement. Ainsi, les dépenses ordinaires ne seront pas simplement prorogées à un niveau plus élevé du fait des dépenses extraordinaires du programme d'investissement. De même, il ne sera plus possible d'instaurer de nouveaux motifs de subventions à caractère permanent.

En admettant qu'au terme l'arrivée à terme des programmes proposés, on parvienne à ramener les dépenses à un niveau compatible avec le plan d'assainissement 2001, le programme d'investissement augmentera l'endettement de la Confédération, ce qui se traduira par un alourdissement de la charge d'intérêts. Toutefois, d'un autre côté, le programme aura des effets positifs sur la croissance économique, par l'augmentation des recettes des collectivités publiques et l'allègement des charges de l'assurance-chômage qu'entraînera l'amélioration de la situation de l'emploi.

Le blocage des crédits a porté sur environ 550 millions de francs. Aux yeux du Conseil fédéral, ce montant devrait servir de cadre financier pour la mise en oeuvre de mesures conjoncturelles. L'idée du programme d'investissement est de libérer seulement une partie des crédits d'investissement sélectionnés sur la base de critères ciblés et d'investir par anticipation le reste des fonds bloqués dans le maintien des infrastructures. Ce n'est pas seulement en raison du volume d'investissement limité dont dispose la Confédération que le Conseil fédéral demande de mettre en place des mesures temporaires pour inciter les communes à investir. Le motif est bien plus l'efficacité: un programme d'investissement entièrement financé par la Confédération ne pourrait, du fait du déficit structurel qui continue à grever sur les finances fédérales, avoir le poids nécessaire pour déclencher à lui seul une reprise économique sensible.

Il ne sera possible de parer à la détérioration globale des finances publiques, tout en respectant les objectifs de redressement à moyen terme, que si les mesures visant à compenser au moins partiellement les pertes en recettes sont acceptées en même temps que la réforme du droit fiscal des entreprises. Rappelons qu'à titre de compensation, il est prévu d'introduire un droit de timbre sur les primes d'assurance-vie.

17 Résultat des entretiens avec les partenaires sociaux et les partis gouvernementaux, avec le groupe de contact des cantons et avec les représentants des communes

Les discussions menées durant le mois de décembre 1996 avec les partis gouvernementaux et les partenaires sociaux ont essentiellement porté sur les mesures de politique budgétaire à court terme tant du côté des dépenses que des recettes.

Sur le plan des dépenses, la stratégie consistant à mettre l'accent sur le maintien des infrastructures publiques a trouvé l'appui des milieux concernés. Il en va de même pour le principe selon lequel les investissements publics immédiatement réalisables ont la priorité. La répartition régionale de ces investissements n'a pas été discutée dans le cadre de ces entretiens.

Sur le plan des recettes, les partis bourgeois ont demandé une réforme rapide du droit fiscal des entreprises par l'imposition des holdings, l'abaissement du droit d'émission au niveau européen, qui est de 1 pour cent, le passage au tarif proportionnel pour les personnes morales selon un taux adapté, de meilleures conditions de rachat des propres actions par les sociétés, etc.

Les mesures ayant trait aux dépenses visent à stimuler les investissements. On a en revanche écarté les propositions affectant le revenu disponible et la consommation des ménages privés, à savoir: la réduction temporaire de l'impôt sur le revenu ou d'autres taxes de droit fédéral, l'abaissement des primes d'assurance-maladie, etc.

Le 30 janvier 1997, la Conférence des gouvernements cantonaux a recentré une délégation du Conseil fédéral et a pris position quant au canevas du programme d'investissement. Elle a approuvé l'orientation des propositions du Conseil fédéral en matière de politique de l'emploi, non sans exprimer également un certain scepticisme: elle a fait notamment valoir que les mesures envisagées entraveraient le redressement financier des cantons. En effet, nombre d'entre eux ont déclaré ne pas être en mesure de fournir les prestations attendues.

La libération des crédits bloqués ainsi que le retour temporaire aux taux normaux de participation aux frais d'entretien des routes nationales ont été accueillis favorablement. S'agissant de l'aide financière limitée destinée au maintien des infrastructures publiques, les cantons ont critiqué le fait qu'il s'agissait là d'un nouveau poste susceptible de grever exagérément leurs finances et celle des communes. Ils ont en outre suggéré une concentration des efforts dans les secteurs innovateurs et souhaité que l'on prenne en compte les aspects écologiques et énergétiques.

Le 12 février 1997, le Conseil fédéral s'est entretenu avec les représentants des communes et des villes. Une enquête réalisée auprès d'un certain nombre de communes a révélé que la plupart approuvent l'idée d'un programme d'investissement. Quant à sa

mise en oeuvre, elles souhaitent avant tout une information rapide et conséquente des communes, des procédures aussi simples que possible, un engagement de la part des cantons et un versement rapide des aides financières. La plupart des communes interrogées ont demandé un taux de subventionnement plus élevé. Parmi les avis critiques, on retiendra en particulier les remarques à propos du fait que la Confédération, d'une part, ne veut plus participer à certains financements qui découlent de la loi et, d'autre part, crée de nouvelles tâches d'encouragement.

Pour l'essentiel, la révision de la Lex Friedrich reprend diverses propositions qui avaient été faites en 1994 dans le projet refusé. Elles avaient reçu une large approbation lors de la vaste consultation menée par le Conseil fédéral (cf. ch. 5 du message du 23 mars 1994 concernant une modification de la LFAIE, in FF 1994 II 512 ss). C'est pourquoi le Conseil fédéral n'a pas jugé nécessaire de procéder à une nouvelle consultation

Les avis exprimés ont été pris en compte à plus d'un égard dans le programme d'investissement. Le Conseil fédéral est conscient du risque des effets d'entraînement, risque notamment relevé par les milieux patronaux. Afin de pallier au mieux ces effets, le Conseil fédéral entend limiter les incitations financières, présentées au chiffre 223, aux projets de construction publics. Ainsi, le programme incorpore une importante composante fédérale. La libération d'une partie des crédits d'investissement bloqués ainsi que le maintien des infrastructures, notamment des routes nationales et des constructions fédérales, vont essentiellement à la charge de la Confédération. Toutefois, pour obtenir un effet global sur l'économie, il est indispensable que cantons et communes tirent à la même corde: ils se sont déclarés prêts à collaborer. L'aide financière est aménagée en tenant compte des avis exprimés. Les exigences de la Confédération en ce qui concerne le choix des projets découlent directement de l'objectif conjoncturel visé: il ne peut s'agir que de projets limités dans le temps, supplémentaires ou anticipés. En limitant le subventionnement aux rénovations, on évite en grande partie que les projets n'entraînent des charges supplémentaires pour les finances publiques. Les cantons sont également libres, selon leurs situations budgétaires, de transmettre dans une large mesure aux communes les moyens financiers mis à disposition. La responsabilité du choix et, par conséquent, du contenu innovateur des projets, incombe aux cantons et aux communes. Il s'agira de sélectionner par exemple des projets qui répondent aux exigences du développement durable. Cette liberté de choix s'impose dans la mesure où les cantons et les communes supportent de loin la plus grande partie des coûts occasionnés par cette partie du programme d'investissement.

2 Partie spéciale

21 Introduction

Grâce à des dépenses supplémentaires de 561 millions de francs, la Confédération entend générer au cours de ces deux prochaines années un volume de commandes de l'ordre de 2,4 milliards de francs. Ce volume correspond à la somme des dépenses consenties par la Confédération, les cantons et les communes ainsi que par les investisseurs privés. Les dépenses à la charge de la Confédération, de 561 millions, se subdivisent en investissements pour la Confédération elle-même, en aides financières et en versements en faveur des responsables des infrastructures. Le rapport entre les dépenses de la Confédération (561 millions de francs) et le volume de commandes (2,4 milliards de francs) détermine dans une large mesure les taux de subventionnement.

Du point de vue quantitatif, les mesures envisagées se présentent de la manière suivante:

Mesures	Dépenses supplémentaires pour la Confédération	Volume de commandes généré
	(en millions de francs)	
♦ Suppression du blocage des crédits aux postes d'investissement	43	env. 60
♦ Maintien des routes nationales (suspension des taux réduits de participation pendant deux ans)	154	180
♦ Aides financières temporaires pour le maintien des infrastructures publiques	200	max. 1'400
♦ Maintien de la qualité des constructions fédérales	100	100
♦ Utilisation économe et rationnelle de l'énergie, utilisation d'énergies renouvelables et récupération de chaleur	64	640
Total	561	env. 2400

Estimé à quelque 2,4 milliards de francs, le volume de commandes généré sur près de deux ans représente environ 2,5 pour cent du marché de la construction et environ sept pour cent des constructions financées par les collectivités. Il s'agit donc là d'une demande supplémentaire importante. Par rapport au PIB, elle correspond à une augmentation de la croissance de près d'un tiers de point de pourcentage.

Les mesures destinées à stimuler la demande ont pour objectif d'encourager l'emploi et de réduire le chômage. Il est extrêmement difficile de se prononcer quant au nombre d'emplois réellement maintenus ou même créés grâce à un volume de commandes supplémentaire de quelque 2,4 milliards de francs, ni d'estimer les effets sur l'assurance-chômage. Pour en donner une idée, il est toutefois possible d'effectuer un calcul en se fondant sur une estimation de la valeur de la production brute par employé. La valeur de production brute n'est pas la même dans tous les secteurs de la construction. Elle est nettement plus élevée pour la construction de tunnels, nécessitant un fort engagement en capital, que pour la rénovation d'immeubles, laquelle nécessite une plus forte intensité de travail. En admettant une valeur moyenne de 100'000 francs par employé, le programme d'investissement permettrait d'occuper quelques 24'000 personnes de plus pendant une année.²

Les mesures proposées se limitent à la formation de capital fixe. Il y a à cela plusieurs raisons. D'une part, les investissements en biens d'équipement constituent un facteur significatif du point de vue de la demande globale; en règle générale, les investissements dans la construction avant tout visés par notre programme représentent à eux seuls 15 pour cent du produit intérieur brut. L'expérience montre que les investissements dans la construction enregistrent des variations plus grandes par rapport au cycle conjoncturel que le produit intérieur brut. D'autre part, les possibilités d'influer sur d'autres composante du produit intérieur brut grâce aux instruments de la politique budgétaire sont beaucoup plus limitées. Cette constatation s'applique en particulier aux exportations. En ce qui concerne le soutien à l'exportation, la principale mesure à prendre réside dans la correction de la surévaluation du franc suisse. Quant à la stimulation de la consommation privée, le Conseil fédéral a soulevé, lors des entretiens de Watteville au début de l'été passé, la question des rabais sur les taxes de droit fédéral. Cette idée n'a toutefois pas été reprise et n'a donc pas été poursuivie par le Conseil fédéral.

D'aucuns objectent que le programme d'investissement proposé ne contient aucun élément innovateur, qu'il n'est pas orienté vers l'avenir et qu'il ne profite qu'à une seule branche. Cette objection ne résiste pas à l'examen. Les communes et les cantons choisiront les projets dont ils devront supporter 80 ou 85 pour cent des coûts. Ils définiront donc eux-mêmes le caractère innovateur et le contenu technologique du programme tout en suivant la ligne de conduite définie par la Confédération. A l'heure actuelle, la rénovation est en général placée sous le signe de l'amélioration des aspects écologiques et de l'utilisation rationnelle de l'énergie. Cette évolution est encouragée surtout par les prescriptions applicables en matière de construction et de protection de l'environnement ainsi que par les politiques des cantons et des communes dans ce domaine. Le Conseil fédéral entend donc limiter les critères de choix à ceux qui sont vraiment déterminants du point de vue conjoncturel.

Investir immédiatement dans les rénovations alourdit certes l'endettement de la collectivité, mais celle-ci bénéficie en retour d'une infrastructure en bon état. Si certains travaux de remise en état peuvent, du point de vue technique, être sans autre reportés au lendemain, ils permettent, leur réalisation immédiate profite au système social et en particulier à l'assurance-chômage, lorsque règne la morosité et le chômage. Anticiper ces travaux n'appauvrit pas la collectivité.

² Selon le compte de production de la comptabilité nationale, la valeur ajoutée brute de la construction a atteint 77'000.-- par employé en 1993. La valeur de production brute se distingue de la valeur ajoutée brute par la prise en compte des prestations préalables.

22 Ligne directrice: le maintien des infrastructures publiques

Le Conseil fédéral propose de cibler les mesures essentiellement sur le maintien des infrastructures publiques. La notion de rénovation au sens de l'arrêté sur les aides à l'investissement doit être interprétée dans un sens large. Les cantons et les communes pourront ainsi plus facilement accorder la priorité aux projets qui répondent à leurs attentes en matière d'énergie et d'environnement.

Contrairement aux critiques exprimées lors des débats publics, le programme d'investissement ne se limitera pas au béton et à l'asphalte. Les travaux de rénovation incluent dans la plupart des cas un grand nombre d'opérations à forte plus-value, nécessitant une main-d'oeuvre qualifiée et une forte intensité de travail. En effet, l'auscultation d'un ouvrage pour en évaluer l'état constitue déjà une opération complexe. Une rénovation exige un travail de planification bien plus grand qu'une construction à neuf sur une prairie. Elle vise souvent de travaux une meilleure utilisation, ou une réaffectation de l'ouvrage. Les adaptations permettent également de renforcer la sécurité routière, de réaliser des économies d'énergies ou d'atteindre des objectifs environnementaux, etc.

Aux yeux du Conseil fédéral, le maintien de la qualité des infrastructures est nécessaire pour les raisons suivantes :

- Le rythme du renouvellement des infrastructures a entraîné un retard indiscutable. Or, le redressement des finances publiques, la faiblesse de la croissance économique et le bas niveau des prix de l'énergie ont gelé les investissements à tous les niveaux - y compris pour le maintien de la qualité des infrastructures. Il s'agit dès lors de ramener les investissements publics à peu près au niveau techniquement nécessaire pour assurer le renouvellement des infrastructures.
- Lorsqu'il s'agit de préserver la valeur des infrastructures, la décision d'investir est moins importante que la détermination du moment opportun.
- De tels investissements sont en règle générale plus rapides à réaliser que ceux concernant de nouvelles constructions. Les retards occasionnés par les procédures d'autorisation sont moins fréquents.
- Pour le contribuable, il ne s'ensuit aucune augmentation durable de la charge fiscale. En revanche, si les infrastructures ne sont pas entretenues à temps, elles risquent d'occasionner ultérieurement des coûts bien plus élevés.
- Quant au risque que les investissements destinés à préserver la valeur des infrastructures occasionnent ultérieurement des coûts supplémentaires (coûts d'exploitation), il est relativement faible en comparaison avec les projets de nouvelles infrastructures.

La plupart des infrastructures publiques appartiennent aux cantons et aux communes. Un programme d'investissement destiné au maintien des infrastructures n'a de sens que si les cantons et les communes sont prêts à y participer financièrement. Les données concernant la répartition des dépenses de construction entre la Confédération (mis à part les CFF et les PTT), les cantons et les communes conduisent à la même conclusion: en qualité de maître d'ouvrage, la Confédération assume seulement une

part de 6,75 pour cent sur l'ensemble des dépenses publiques pour la construction. La part des cantons atteint 41,25 pour cent et celle des communes, 52,0 pour cent³.

Le Conseil fédéral a volontairement exclu les PTT et les CFF du présent programme. Il serait en effet peu judicieux de les soumettre à de nouvelles exigences en matière d'investissement alors qu'elles doivent se préparer à négocier le virage de la libéralisation, lequel implique entre autres une plus grande liberté d'entreprise et de décision.

A ces motifs s'ajoutent encore des considérations ayant trait à la conjoncture et à la politique budgétaire.

Sur le plan de la politique conjoncturelle, il est absolument capital d'accroître rapidement le volume de commandes. Il faut en même temps veiller à répartir les investissements en tenant compte des diversités économiques entre les différentes régions. Cet impératif découle de l'article constitutionnel relatif à la conjoncture.

Sur le plan de la politique budgétaire, il convient de ne pas perdre de vue le problème des "effets d'entraînement"; il s'agit d'empêcher que la Confédération ne fournisse des contributions supplémentaires pour des projets d'infrastructures dont la réalisation est de toute façon prévue pour ces prochaines années. Cela explique que le Conseil fédéral propose de concentrer son effort sur les investissements des collectivités publiques. Il est plus difficile d'appliquer ces critères aux investissements opérés par des privés, pour lesquels il est comparativement plus difficile d'exclure les effets d'entraînement. Finalement, il est important que les décomptes suivent de peu les mesures et que les projets disparaissent rapidement du compte financier.

A l'occasion des entretiens de Watteville, le Conseil fédéral a déjà présenté des propositions pour stimuler la demande. A l'époque, seule l'option "anticipation des investissements" a reçu l'assentiment général. Par la suite, les diverses possibilités en lice ont été analysées. Il s'est avéré que les projets pouvant être anticipés impliquaient pour la plupart des investissements nouveaux avec une durée de réalisation relativement longue. De plus, la répartition géographique des projets n'aurait été guère satisfaisante du point de vue politique.

Etant donné les résultats de cette analyse, l'accent a été mis sur des investissements destinés au maintien des infrastructures et susceptibles d'être anticipés. Les commandes doivent, conformément aux nouvelles dispositions régissant les achats publics, être attribuées en situation de concurrence. Parallèlement, l'exécution des travaux doit être conforme aux nouvelles normes en matière de réduction des coûts.

23 Mesures destinées au maintien des infrastructures publiques

231 Suppression partielle du blocage des crédits d'investissement prévus au budget 1997

Le blocage des crédits prévu au budget 1997 revêt un caractère optionnel. Le Conseil fédéral peut, pour des raisons conjoncturelles, l'abroger complètement ou partiellement, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée fédérale. Le blocage des crédits porte sur tous les postes de dépenses ainsi que sur les crédits d'engagement présentés

³ Statistique de la construction en Suisse, 1996.

dans le message relatif au budget. Seuls les intérêts passifs, la part cantonale aux recettes fédérales, les contributions aux assurances sociales et les contributions obligatoires aux organisations internationales y échappent.

Etant donné que le blocage des crédits est un instrument de politique conjoncturelle, la libération des crédits est une des premières mesures à envisager. La libération partielle que nous proposons est limitée à des dépenses d'investissement. Au nombre de ces postes figurent des crédits de paiement et des crédits d'engagement susceptibles de donner à la conjoncture un élan nouveau et durable. Afin de renforcer l'effet de la mesure, les crédits qui resteront bloqués (près de 500 millions de francs) seront consacrés de manière ciblée à des investissements destinés au maintien des infrastructures publiques et à l'encouragement d'investissements privés dans le domaine de l'énergie.

L'arrêté fédéral porte principalement sur les dépenses figurant au budget et dans les comptes dans les groupes par nature suivants: 40: biens d'investissement, 42: prêts et participations, et 46: contributions à des investissements. Il s'agit des domaines suivants: acquisition de machines et de biens mobiliers, économie forestière, protection de la nature et du paysage, stations d'épuration et d'incinération, contributions aux hautes écoles et à la formation professionnelle, remaniements parcellaires, crédits d'investissement et encouragement de la construction de logements. Les postes d'investissement du DFTCE (et par conséquent les postes touchant avant tout au domaine des transports) demeurent en revanche largement soumis au blocage des crédits. Les moyens correspondants seront utilisés pour soutenir les investissements privés dans le domaine de l'énergie (voir ch. 235).

Le blocage des crédits sera en outre levé pour les dépenses destinées à la construction et à l'entretien des ouvrages civils et militaires. Il s'agit des postes suivants: "Entretien des immeubles et liquidations (510.3110.002)", "Prestations contractuelles (510.3500.001)", "Entretien des constructions et installations civiles ainsi que réhabilitations énergétiques (601.3110.002)" et "Travaux de construction sur des objets loués et affermés (601.3111.002)".

L'ensemble des dépenses prévues aux postes susmentionnés représentent un total de près de 2.2 milliards de francs au budget 1997. Compte tenu d'un blocage de deux pour cent des crédits, cela correspond à un volume de commandes de 43 millions.

Dans le but de stimuler aussi rapidement que possible la demande, les moyens libérés doivent être entièrement affectés. Il est donc nécessaire qu'ils puissent être répartis entre les différents postes de dépenses. Ces transferts d'un poste à l'autre s'effectueront au sein d'un même département et se limiteront aux investissements.

Le Conseil fédéral soumettra des propositions de transferts aux Chambres fédérales dans son message sur le supplément II au budget fédéral pour 1997, en respectant le plafond de 43 millions de francs. Si un département renonce durant 1997 à la libération des crédits d'un poste bloqué, ceux-ci ne pourront faire l'objet d'un crédit supplémentaire, à moins qu'une catastrophe naturelle ne requière d'importants versements de fonds.

Différentes postes des groupes par nature susmentionnés, représentant un montant total de 51 millions, restent soumis au blocage des crédits - un million demeure ainsi bloqué. Il s'agit de crédits n'ayant aucun effet sur la conjoncture et qui n'apporteraient

aucune stimulation supplémentaire à la demande. Cette constatation s'applique avant tout aux avances sur la garantie contre les risques à l'exportation (ces avances servent uniquement à couvrir les besoins en liquidité de la GRE) et à la prise en charge des déficits dans le domaine du logement (compensation des pertes cumulées, sans impulsion supplémentaire pour la demande). En outre, le blocage des crédits doit continuer de s'appliquer aux postes suivants: "Prêts pour l'achat d'automobiles et pour et l'équipements (201.4200.001)", "garantie contre les risques à l'exportation, avances (703.4200.001)", "Coopération avec les Etats de l'Europe de l'Est, prêts (703.4200.250)", "Avances pour l'abaissement de base, (725.4200.001)", "Participation, SAPOM SA Construction de logements (725.4200.003)" et "BLS, doublement de la voie, avances des intérêts (802.4200.102)".

232 Entretien des routes nationales: suspension temporaire des taux de participation aux frais

A la faveur des mesures de redressement budgétaire décidées en 1994, le taux de participation aux frais d'entretien des routes nationales ont été ramenés de 87 à 69 pour cent en moyenne avec effet au 1er janvier 1996. Pour pallier les effets négatifs sur la conjoncture et sur le volume des travaux d'entretien, cette mesure est suspendue 1998/1999. En termes d'efficacité, elle produit un effet (multiplicateur) relativement faible, car seule une partie des subsides fédéraux supplémentaires servira à générer de nouveaux mandats. Par le dialogue, le Conseil fédéral s'efforcera d'amener les cantons à utiliser les moyens supplémentaires dégagés par la suspension de la réduction des taux pour le maintenir la qualité des infrastructures.

Cette mesure entraînera en 1998 et en 1999 un supplément de dépenses de l'ordre de 154 millions de francs au total pour la Confédération. Etant donné que le relèvement des taux de participation touchera également les travaux d'entretien déjà planifiés par les cantons, les crédits accordés par la Confédération ne se donneront pas tous lieu à de nouveaux mandats. Le volume de commandes attendu peut être évalué à quelque 180 millions de francs, dont près de 60 millions pour l'assainissement de l'autoroute A1 dans le canton d'Argovie ainsi que près de 30 millions pour l'assainissement du tunnel du San Bernardino sur la A13. Le reste des moyens financiers accordés par la Confédération sera distribué sur l'ensemble du territoire suisse, car presque tous les cantons traversés par une route nationale ont déjà prévu des travaux d'entretien qui pourront être réalisés plus tôt en 1998 et 1999, ou de manière plus complète que prévu, grâce à la participation plus généreuse de la Confédération. Mais les mécanismes de décision (établissement de budgets aux niveaux cantonaux et communaux, appels d'offre) excluent une mise en oeuvre plus rapide de cette mesure. Si la réduction des taux de participation était déjà suspendue déjà cette année-ci, les cantons ne seraient guère en mesure de consacrer ces ressources financières à des projets supplémentaires, étant donné que la planification budgétaire a déjà eu lieu. Du point de vue conjoncturel, il aurait été souhaitable de suspendre les taux réduits pour les années 1997 et 1998.

Lors des entretiens à ce propos, les cantons avaient souhaité une modification entière ou partielle des taux en 1997. L'analyse a montré que, du fait des mécanismes budgétaires aux niveaux cantonal et communal, il n'était guère possible pour les cantons d'utiliser efficacement les ressources financières qu'ils auraient ainsi économisées. L'effet stimulateur aurait été réduit, tandis que la Confédération aurait dû supporter

une charge relativement élevée (env. 50 millions de francs), sans compter le travail administratif considérable que cela aurait entraîné. Le Conseil fédéral renonce donc à demander un crédit supplémentaire pour pouvoir introduire ladite mesure en 1997.

La réduction du taux de participation sera suspendue pendant deux ans par le biais d'un arrêté fédéral urgent. La constitution des crédits de paiement nécessaire interviendra lors de l'établissement des budgets pour 1998 et 1999.

233 Promotion du maintien des infrastructures publiques

Par l'aide financière au maintien de la qualité des infrastructures publiques, le Conseil fédéral entend inciter les cantons et les communes à consentir avant terme certains investissements en renouvellement d'infrastructure. L'arrêté fédéral sur l'encouragement du maintien de la qualité des infrastructures publiques reprend le modèle du bonus à l'investissement en vigueur de 1993 à 1995. L'évaluation de ce système a mis en lumière que la demande supplémentaire générée dans le domaine de la construction a atteint environ 1,4 milliard de francs, pour tout juste 200 millions de francs versés en majeure partie en 1994 par la Confédération. Cette demande correspond à une croissance supplémentaire d'environ deux pour cent du volume des constructions en 1994 et de un pour cent en 1995. Etant donné le succès enregistré de cette mesure (voir encadré ci-dessous), le Conseil fédéral propose un crédit d'engagement analogue.

Il suffit de considérer la liste ci-dessous des projets soutenus en 1993 grâce au bonus à l'investissement pour constater à quel point les cantons et les communes ont bien assumé leur responsabilité de politique énergétique et écologique. Dire que les ressources affectées à un nouveau bonus à l'investissement seraient investies sans imagination dans le béton revient à nier les efforts de taille fournis tant par les communes que les cantons.

Bonus à l'investissement 1993: aspects relatifs à l'innovation, l'énergie et l'écologie

Il suffit de considérer les projets soutenus en 1993 grâce au bonus à l'investissement pour constater qu'il est faux de prétendre que ces fonds ont été investis sans imagination dans le béton et l'asphalte.

- 22 pour cent des contributions ont été consacrées à la construction et à la rénovation des ouvrages de génie civil. La part relativement importante du gros-oeuvre est de quelque 50 pour cent. Ces projets avaient souvent une visée écologique. On citera en particulier l'assainissement des canalisations et des stations d'épuration, l'assainissement des décharges, le raccordement aux réseaux de chauffage à distance, etc.
- 32 pour cent des contributions sont allées à la construction de nouveaux immeubles. Ces projets ont en général été soumis à des directives cantonales très sévères en matière d'énergie et d'écologie.

- 41 pour cent des contributions ont été consacrées à la rénovation d'immeubles. Il s'agissait dans la plupart des cas d'une modernisation du point de vue énergétique (assainissement des façades et du chauffage, isolation de l'enveloppe du bâtiment et renouvellement des installations techniques).
- cinq pour cent des contributions ont alimenté de manière ciblée le poste des énergies renouvelables et des installations de cogénération. Les projets vont du réseau de chauffage à distance à la petite centrale électrique en passant par le chauffage aux copeaux de bois, les pompes à chaleur, les installations photovoltaïques, les installations éoliennes, etc. Il s'agit d'installations ou de rénovations. Douze projets de cogénération ont notamment été soutenus.

L'arrêté sur les aides à l'investissement (arrêté B) comprend les dispositions suivantes:

Article 1er: La mesure vise à générer pour une durée déterminée des investissements supplémentaires pour maintenir de la qualité des infrastructures cantonales et communales. La Confédération tient compte des disparités régionales dans la mesure où l'attribution des crédits d'engagement s'effectue en fonction de leur situation économique (et notamment sur la base de leur taux de chômage).

Article 2: A la différence du bonus à l'investissement, il n'est pas prévu de financer de nouvelles constructions. Il s'agit en effet d'éviter autant que possible de déséquilibrer les finances publiques. Mais comme pour le bonus, tous les projets à dominante énergétique entrent en ligne de compte pour autant qu'il s'agisse de maintenir ou de renouveler les infrastructures existantes. A titre d'exemple, on mentionnera le remplacement des chauffages conventionnels par des installations de cogénération, les installations permettant d'exploiter les énergies renouvelables, soit en substitution, soit en remplacement des sources conventionnelles, l'assainissement thermotechnique des bâtiments, etc. Pour des raisons d'ordre administratif, le terme de rénovation sera admis dans son acception la plus large. La construction d'un réseau de chauffage à distance sera considérée comme une rénovation s'il raccorde des bâtiments existants et remplace des chauffages conventionnels.

Article 3: Etant donné la situation des finances publiques, les projets soutenus par les subsides fédéraux doivent, tout en stimulant la conjoncture, profiter aux collectivités concernées. Celles-ci disposeront d'infrastructures mieux entretenues. La manne fédérale aura ainsi un effet durable.

Article 4: Conformément à l'objectif conjoncturel visé, seuls les projets achevés vers le milieu de 1999 bénéficieront d'une aide financière. Il ne pourra y avoir de double subventionnement. L'aide à l'investissement pour les régions de montagne et l'arrêté sur l'énergie font ici exception. Afin que les projets réalisés soient vraiment adéquats, le bénéficiaire doit supporter une grande part de la charge financière. Etant donné le type de projets encouragés, cette charge sera généralement plus proche de 85 pour cent que du minimum requis de 20 pour cent.

Article 6: Deux taux de participation ont été prévus. Le taux inférieur, soit 15 pour cent, est applicable à la rénovation de bâtiments et d'ouvrages ainsi qu'au remplacement de leurs installations techniques. Quant au taux supérieur, soit 20 pour cent, il

est applicable à la rénovation d'installations pour l'utilisation des énergies renouvelables et de récupération de chaleur. Le montant maximum par projet a été fixé à 700'000 francs. Le taux de 15 pour cent a été critiqué avant l'élaboration du message. On a par exemple objecté que les bénéficiaires de ces aides financières auraient une charge trop lourde et trop inégale à supporter. Cette critique ne tient pas compte du fait que les cantons et les communes devraient sans cela supporter à 100 pour cent le renouvellement des infrastructures faisant l'objet de cette mesure.

Article 9: Les bénéficiaires ont un délai de trois mois pour soumettre leur décompte final, de sorte que les derniers versements auront lieu en 1999. En l'an 2000, cette mesure conjoncturelle n'apparaîtra plus dans les comptes de la Confédération.

Article 10: Les délais susmentionnés doivent permettre de traiter les aides à l'investissement avec la rapidité nécessaire pour qu'elles atteignent l'objectif conjoncturel escompté. Il en va de même pour les voies de droit: les recours contre les décisions de l'office compétent seront adressés à la Commission de recours du DFEP, laquelle statue en dernière instance.

L'arrêté sur les aides à l'investissement est complété par l'article 2 de l'arrêté sur la libération et l'ouverture de crédits. Les 200 millions de francs demandés doivent être engagés au plus tard avant la fin de 1997 afin de permettre aux travaux de débiter rapidement.

Les expériences engrangées en 1993 ont également servi à déterminer l'importance du crédit d'engagement pour la mesure en question. En 1993, 1890 requêtes ont été déposées, représentant au total 448 millions de francs à titre de participation fédérale. 998 demandes ont été acceptées. Les autres ont dû être refusées faute de manque de ressources financières, en partie également parce que les conditions requises n'étaient pas toutes remplies. Parmi les projets réalisés, 529 dossiers étaient consacrés à des travaux de renouvellement dans le bâtiment et le génie civil. Le volume d'investissement de ces projets s'est élevé à près de 650 millions de francs.

Etant donné que de nombreux projets de ce genre ont été réalisés depuis 1993, il se peut que la demande soit moindre. Les requérants éconduits une première fois pourraient renoncer à présenter une nouvelle demande, de crainte d'un nouveau refus. En revanche, 900 requérants ont pu bénéficier de la manne fédérale. Nombreuses sont les communes qui se sont déjà renseignées pour savoir si un nouveau bonus à l'investissement était introduit et, le cas échéant, à quelles conditions il le serait. Enfin, les investissements entrant en ligne de compte étant destinés au renouvellement des infrastructures, les aides financières seront sollicitées par des requérants qui avaient présenté un projet de construction voici trois ans.

Etant donné cette situation et à la lumière des expériences de 1993, le Conseil fédéral propose un crédit d'engagement de 200 millions de francs.

234.1 Etat des ouvrages et des installations appartenant à la Confédération

La valeur à neuf de l'ensemble des ouvrages et des installations civiles et militaires aux mains de la Confédération, ouvrages de combat et de conduite non compris, est estimée à 25 milliards de francs pour un total de quelque 15'000 objets. Selon une étude EPF, il conviendrait de consacrer chaque année environ deux pour cent de la valeur du bâtiment à son entretien. Compte tenu des divers types d'ouvrages et de bâtiments, l'entretien des constructions fédérales devrait atteindre tout juste 1,5 pour cent de leur valeur. Cela implique donc une dépense théorique de quelque 350 millions par année pour l'entretien. Or, les sommes inscrites au budget par l'Etat-major général (EMG) du Département militaire fédéral (DMF) ainsi que par l'Administration fédérale des finances (AFF) du Département fédéral des finances (DFF) totalisent environ 210 millions de francs et ne suffisent pas du point de vue technique. Les moyens supplémentaires prévus, d'environ 100 millions de francs, répondent à un besoin. Ils contribueront dans une très large mesure à éviter d'ajourner encore les travaux d'entretien nécessaires et à empêcher ainsi une dégradation des infrastructures.

234.2 Recensement et ordre de priorité des projets

Le recensement des projets susceptibles d'être réalisés de manière anticipée en 1997 et en 1998 a mis en évidence un potentiel d'investissement de quelque 250 millions de francs. Un premier examen, en identifiant les points de recoupement des différents projets et rubriques, a ramené ce potentiel à quelque 200 millions de francs.

L'examen ultérieur des projets s'est effectué conformément au bon sens et fonction des critères suivants:

- L'utilisation à long terme de l'ouvrage est-elle nécessaire du point de vue de l'exploitation?
- Le projet envisagé est-il techniquement réalisable?
- Le projet envisagé est-il judicieux à long terme?
- Est-il possible d'achever le projet jusqu'à la fin de 1998?
- Un maître d'ouvrage privé mettrait-il un tel projet à exécution?
- La réalisation du projet doit-elle tenir compte de prescriptions légales? (suppression des réglementations fédérales internes inutiles)
- Le projet peut-il être réalisé sans mettre en question les réductions de coûts résultant de l'examen des normes ?

Par ailleurs, tous les projets ont été classés d'après leur importance et leur urgence. Cette démarche a permis de sélectionner un ensemble de projets représentant une enveloppe de quelque 120 millions de francs. La conception technique des divers projets et les devis d'une part, l'adjudication au plus offrant et l'abandon le non-épuisement des réserves d'autre part, ont ramené le coût total de ces projets à 100 millions de francs.

234.3 Nombre et description des projets

Sur la base des dossiers en cours d'élaboration, les projets de rénovation peuvent être regroupés dans les catégories suivantes:

Mesures	Nombre d'interventions	Nombre de projets	Investissements (en mio. fr.)		
			1997	1998	Total
Aménagement, canalisations, protection des eaux, etc.	100	40	5	10	15
Enveloppe du bâtiment (façades, toitures)	100	70	15	30	45
Installations techniques (électricité, sanitaire, chauffage, ventilation et conditionnement)	60	30	15	5	20
Aménagement intérieur	100	40	15	5	20
Total	360	180	50	50	100

Les projets relatifs à l'enveloppe du bâtiment et aux installations techniques sont pour près de 75 pour cent des assainissement énergétiques, ce qui représente près de 50 millions de francs et par conséquent la moitié des moyens financiers supplémentaires engagés. Les assainissements énergétiques ont, dans bien des cas, une justification économique: les coûts sont compensés par des économies. Dès lors, la Confédération fournit une contribution dans son propre domaine pour atteindre les objectifs d'Énergie 2000 et montre ainsi l'exemple aux partenaires d'Énergie 2000 et à la population.

Plus de la moitié des projets coûtent moins de 500'000 francs. Cette structure de coûts permet d'obtenir une large répartition géographique, une réalisation relativement rapide des projets et un volume de commandes considérable pour nombre d'entreprises des secteurs les plus divers.

234.4 Répartition régionale

Étant donné l'état actuel des travaux préparatoires, la ventilation géographique des investissements prévus est la suivante:

Régions	(en mio. de francs)		
	Militaire	Civil	Total
Suisse romande / Valais	10	30	40
Tessin/Grisons	5	5	10
Plateau / Suisse du nord-ouest	5	25	30
Zurich/Suisse orientale	5	15	20
Total	25	75	100

235 Promotion des investissements privés dans le domaine de l'énergie

Dans le domaine privé, les retards accumulés en matière de rénovation sont au moins aussi importants que dans le domaine public. Le marché a fondamentalement changé au cours des cinq ou six dernières années. Alors que précédemment, une rénovation faisait plus que doubler la valeur d'un ouvrage, la plus-value se situe bien souvent aujourd'hui entre 10 et 30 pour cent. En termes stratégiques, les gérants préfèrent donc tirer un maximum de profits des bâtiments dans le court terme et en envisager la démolition à long terme. Cela ne semble pas devoir changer dans un proche avenir, étant donné la surabondance en surfaces construites.

Les expériences retirées du programme Energie 2000 révèlent un potentiel considérable d'amélioration dans le bâtiment, qui n'est pas mis à profit du fait que l'énergie, peu onéreuse, joue un rôle secondaire. Il importe donc de prendre des mesures d'incitation ciblées si l'on entend parvenir, au moyen des technologies de pointe, à des solutions intéressantes tant du point de vue énergétique qu'économique. Cette démarche complètera et renforcera considérablement l'impact du programme Energie 2000, jusqu'ici entièrement basé sur le volontariat.

L'arrêté sur l'énergie (AE) n'offre pas des bases légales suffisantes dans le domaine de l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie (l'art. 10, 2e al. AE autorise uniquement l'aide à l'assainissement lorsque l'opération a le caractère de projet pilote ou de démonstration). Un arrêté fédéral distinct est donc nécessaire pour fonder l'aide aux investissements privés dans le domaine de l'énergie (arrêté sur les investissements énergétiques; arrêté E). Il fournira une base claire pour l'encouragement des techniques nouvelles et des investissements innovatifs dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Le nouvel arrêté s'inspire fortement de l'arrêté sur les aides à l'investissement (arrêté B), mais les bénéficiaires de l'aide sont des particuliers (art. 3) et les coûts imputables du projet doivent dépasser 100'000 francs (art. 4, 1er al., let. c). En outre, les projets du domaine du bâtiment doivent répondre aux exigences du modèle d'ordonnance de la Confédération "Utilisation rationnelle de l'énergie dans le bâtiment", et les installations d'utilisation des énergies renouvelables doivent respecter un certain taux d'utilisation annuel minimum. Une participation pouvant atteindre 15 pour cent (mais en moyenne de 10%) permettra de promouvoir des projets exemplaires dans les secteurs d'Energie 2000. On mettra l'accent sur les projets ayant valeur de modèle, les installations techniques à haut rendement et l'utilisation des énergies renouvelables. Conformément à l'article 4 de l'arrêté sur la libération et l'ouverture de crédits (arrêté C), 64 millions de francs doivent y être consacrés. Pour réunir les moyens nécessaires, il faut renoncer à débloquer d'importants postes d'investissement du DFTCE. Les engagements pourront être pris jusqu'au 31 décembre 1998. Les principaux bénéficiaires en seront les entrepreneurs, les installateurs et de nombreux secteurs des arts et métiers. Les délais sont les mêmes que pour les aides à l'investissement dans les infrastructures publiques (ch. 233), sauf pour le délai d'attribution des subsides fédéraux. Les ressources financières relèvent d'un crédit-cadre. Les dépenses seront comptabilisées dans un poste spécial. Ces moyens pourront être cumulés avec les autres subventions de la Confédération et des cantons. L'Office fédéral de l'énergie est chargé de mettre en oeuvre l'arrêté sur les investissements énergétiques qui s'inscrira dans le cadre du programme Energie 2000.

L'évaluation des potentiels exploitables à court terme repose sur une enquête dans les huit secteurs d'Énergie 2000, dénombrant les projets en préparation suspendus faute d'incitation financière. Cette enquête a fait apparaître qu'une mise de fonds de 100 millions de francs de la part de la Confédération permettrait de générer un milliard de francs d'investissements dans le secteur privé d'ici en 1999.

24 Commentaire des articles du projet de révision de la Lex Friedrich

Préambule

Les dispositions relatives à la sécurité militaire (art. 5, 2^e al., et art. 12, let. e) sont abrogées. C'est pourquoi il y a lieu de supprimer le renvoi à l'article 20 de la constitution fédérale dans le préambule.

Article 2, 2^e alinéa

Au contraire du projet de révision rejeté par le peuple en 1995, le présent projet conserve la structure actuelle de la loi et le principe de l'autorisation obligatoire fixé à l'article 2. Par contre, et c'est le point le plus importante de la révision, l'article 2, 2^e alinéa (nouveau) prescrit deux exceptions au régime de l'autorisation, à savoir l'acquisition d'immeubles devant servir d'établissement stable d'une part (let. a), et de résidences principales d'autre part (let. b).

Selon la *lettre a*, les personnes à l'étranger n'auront pas besoin d'une autorisation pour acquérir un immeuble qui doit servir à une entreprise à exercer une activité économique, quel que soit le propriétaire de l'entreprise. Une personne à l'étranger pourra même acquérir un immeuble dans le seul but de placer des capitaux, du moment qu'elle le loue ou qu'elle l'affermé à un tiers pour l'exercice d'une activité économique. Aussi, le conservateur du registre foncier pourra inscrire l'acquisition d'un immeuble devant servir d'établissement stable sans avoir envoyé l'acquéreur devant l'autorité cantonale de première instance qui délivre les autorisations. Il sera ainsi possible d'éviter d'inutiles complications administratives. Si le régime de l'autorisation ne s'applique plus aux immeubles acquis à titre d'établissement stable, les étrangers pourront également opérer librement des investissements de toutes sortes dans ce genre d'immeubles, soit par exemple consentir des crédits à des acquéreurs suisses ou acquérir des cédules hypothécaires. Exceptionnellement, des logements pourront être acquis simultanément sans autorisation, à condition toutefois qu'ils soient imposés par les prescriptions relatives aux quotas de logements (*deuxième partie de la phrase*). En effet, rien n'est changé au principe selon lequel sont assujettis au régime de l'autorisation les placements de capitaux dans les immeubles d'habitation (exception faite des logements à caractère social selon l'art. 9, 1^{er} al., let. a) et dans les biens-fonds non construits (sauf si on envisage d'y édifier à court terme un immeuble devant servir d'établissement stable) d'une part, et le commerce de tels immeubles d'autre part.

Selon le droit en vigueur, les étrangers titulaires d'une autorisation de séjour B ou d'une autorisation équivalente de prendre domicile en Suisse doivent obtenir une autorisation pour y acquérir une résidence principale (art. 9, 1^{er} al., let. b, LFAIE et art.

5 OAIE). La nouvelle *lettre b* supprime cette obligation. De la sorte, les étrangers, et en particulier les entrepreneurs et les cadres, pourront acquérir un logement en s'épargnant les lenteurs et les complications de la procédure d'autorisation. Du moment que le conservateur du registre foncier ne procédera à l'inscription que sur présentation de l'autorisation de séjour ou d'une autorisation équivalente, il n'y a pas lieu de craindre que l'accomplissement de la disposition ne favorise les fraudes. Comme l'autorisation ne sera plus obligatoire, l'acquéreur ne sera plus tenu d'aliéner la résidence principale dans un délai de deux ans s'il ne l'utilise plus comme telle (art. 11, 2^e al., let. e, OAIE).

Par souci d'exhaustivité, la *lettre c* renvoie aux autres exceptions à l'assujettissement énumérées à l'article 7.

Article 4

1^{er} alinéa: La *lettre b* est simplement adaptée à la nouvelle disposition de l'article 2, 2^e alinéa, lettre a. En effet, dès lors que l'acquisition d'immeubles qui doivent servir à une entreprise à exercer une activité économique ne sera plus assujettie au régime de l'autorisation, la participation à une société sans personnalité juridique, mais ayant la capacité d'acquérir, ne sera plus assujettie que dans le cas où cette société a pour but réel l'acquisition ou le commerce d'immeubles. Il en ira de même pour la participation à une personne morale. C'est pourquoi il y a lieu d'abroger la *lettre d*, qui vise l'acquisition de parts de sociétés établies. Par contre, la *lettre e*, qui soumet à une autorisation l'acquisition d'une seule part d'une société immobilière au sens étroit, doit demeurer être conservée. Quant à la modification de la *lettre f*, elle résulte de l'abrogation de la lettre d.

Les acquisitions d'immeubles à titre d'établissement stable ne réquerant pas d'autorisation, il faut compléter le 2^e alinéa: le transfert du siège à l'étranger ne sera désormais soumis à une autorisation si la société conserve des droits sur un immeuble dont l'acquisition n'est pas soustraite au régime de l'autorisation en vertu de l'article 2, 2^e alinéa, lettre a.

Article 5, 2^e alinéa

Comme le proposait déjà la révision rejetée en 1995, il convient de supprimer cette disposition, de même que celle de l'article 12, lettre e, toutes deux relatives à l'acquisition d'immeubles à proximité d'ouvrages militaires importants. Aujourd'hui, l'opportunité des normes sur la sécurité militaire, introduites par l'arrêté fédéral du 23 mars 1961 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, n'est plus évidente. En effet, elles n'ont plus de réelle portée pratique. Ainsi, de 1991 à 1996, seules cinq requêtes ont été refusées, tandis que sept autres demandeurs ont obtenu une autorisation assortie de charges. En outre, on peut interdire à un étranger l'acquisition d'un immeuble si celle-ci est de nature à compromettre la sécurité militaire, mais on ne peut pas l'empêcher de louer ce même immeuble. Pour toutes ces raisons, une abrogation semble justifiée.

Article 7, lettre i

La révision rejetée en 1995 contenait déjà cette disposition (art. 7, let. k, du projet). Celle-ci exempte de l'autorisation les personnes physiques qui, à la suite de la liquidation d'une société immobilière, acquièrent un logement dont elles sont déjà propriétaires par le biais des parts de cette société. Il devra s'agir d'une société fondée avant le 1er février 1974 (entrée en vigueur de la Lex Furgler). Il faudra en outre que les parts n'aient pas été acquises au mépris de la loi.

Article 8, 1^{er} alinéa

Puisque, en vertu de l'article 2, 2^e alinéa, lettre a, l'acquisition d'un immeuble à titre d'établissement stable ne sera plus assujettie au régime de l'autorisation, il convient de supprimer la *lettre a*.

L'actuelle *lettre d* autorise l'acquisition d'un immeuble devant être affecté à la couverture de créances, garanties par gage, de banques ou d'institutions d'assurance étrangères ou sous domination étrangère, à charge cependant pour l'acquéreur d'aliéner l'immeuble dans les deux ans. Cette charge désavantage l'acquéreur assujetti au régime de l'autorisation par rapport aux banques et assurances suisses. Pour des raisons économiques, il faut la supprimer et, par conséquent, abroger cette condition à la *deuxième partie de la lettre d*.

Article 9, 1^{er} alinéa, lettre b

L'abrogation de cette disposition résulte de l'introduction de l'article 2, 2^e alinéa, lettre b, selon lequel l'acquisition d'une résidence principale par une personne physique ne sera plus assujettie au régime de l'autorisation.

Article 12, lettre e

Les dispositions relatives à la sécurité militaire sont abrogées (cf. commentaire de l'art. 5, 2^e al.).

Article 16, 3^e alinéa

En raison de l'abrogation des articles 5, 2^e alinéa, et 12, lettre e, relatifs à la sécurité militaire, cette norme est désormais sans objet.

Article 18, 4^e alinéa

En raison de l'abrogation des articles 5, 2^e alinéa, et 12, lettre e, relatifs à la sécurité militaire, cette norme est désormais sans objet.

Article 21, 1^{er} alinéa, lettre b

Cette modification résulte de l'abrogation des articles 5, 2^e alinéa, et 12, lettre e.

Article 25, alinéa 1^{bis}

En vertu des nouvelles dispositions de l'article 2, 2^e alinéa, lettres a et b, les acquisitions d'immeubles à titre d'établissement stable ou de résidence principale ne seront plus assujetties au régime de l'autorisation. A cet égard, le renvoi de l'acquéreur à l'autorité de première instance par le conservateur du registre foncier ou le préposé au registre du commerce deviendra l'exception. Le nouvel alinéa 1^{bis} vise donc aussi les actes juridiques qui sont bel et bien assujettis au régime de l'autorisation, mais qui ont été inscrits au registre foncier ou au registre du commerce sans décision préalable de l'autorité de première instance, le conservateur ou le préposé ayant cru, sur la base d'indications inexactes ou incomplètes fournies intentionnellement ou par négligence, qu'il avait affaire à un acte juridique non soumis au régime de l'autorisation. On pense notamment au cas où il y aurait tromperie quant au but auquel l'immeuble doit servir, alors qu'en fait il s'agit d'un pur placement de capitaux prohibé. Selon la jurisprudence (ATF 110 Ib 114 s.), le droit en vigueur permet déjà une constatation ultérieure de l'obligation de requérir une autorisation. La loi est complétée par souci de clarté. Le titre de l'article est complété en conséquence.

Article 29, 1^{er} alinéa

Il y a lieu de compléter le 1^{er} alinéa afin de préciser que l'acquéreur est punissable non seulement s'il fournit des indications inexactes ou incomplètes à l'autorité de première instance, mais également s'il agit de la sorte à l'égard du conservateur du registre foncier ou du préposé au registre du commerce (cf. commentaire de l'art. 25, al. 1^{bis}).

Article 37, 2^e alinéa

L'article 3, alinéa 1^{bis}, de la loi fédérale concernant la protection des ouvrages militaires doit être abrogé en raison de la suppression de l'article 5, 2^e alinéa, et de l'article 12, lettre e, relatifs à la sécurité militaire.

Dispositions transitoires

Chiffre 1: L'entrée en vigueur de la modification proposée soulève la question suivante: comment un acte juridique conclu avant l'entrée en vigueur de la révision et assujetti au régime de l'autorisation devra-t-il être jugé par les autorités de première instance et de recours, les conservateurs du registre foncier et les préposés au registre du commerce, alors que l'acquisition n'est plus soumise au régime de l'autorisation (art. 2, 2^e al., let. a et b)? S'ils n'ont pas encore été et qu'ils n'ont pas encore fait l'objet d'une décision entrée en force, le nouveau droit leur sera applicable. Il en va de même

des actes juridiques qui restent assujettis au régime de l'autorisation, mais qui ne sont plus liés à une charge (art. 8, 1^{er} al., let. d).

Chiffre 2: Il convient de s'interroger aussi sur le sort des charges liées à une autorisation si le nouveau droit ne les prescrit plus (art. 8, 1^{er} al., let. d) ou si l'acquisition n'est plus assujettie au régime de l'autorisation (art. 2, 2^e al., let. a et b). Elles seront caduques. Par contre, suivant les principes généraux du droit du registre foncier et par souci de rationalisation du travail, elles ne seront pas radiées d'office du registre foncier, mais sur requête. Les procédures pour la violation de charges seront poursuivies ou pourront être engagées après l'entrée en vigueur de la modification. De telles violations doivent pouvoir être sanctionnées, même si les charges en question sont caduques selon le nouveau droit. Il serait en effet choquant, par exemple, qu'un placement de capitaux prohibé demeure impuni alors qu'il a duré des années.

Chiffre 3: Cette disposition règle la procédure à suivre lorsque le conservateur du registre foncier ne peut d'emblée déterminer si la charge est caduque.

Référendum et entrée en vigueur

Le transfert habituel au Conseil fédéral de la compétence de fixer l'entrée en vigueur est, ici encore, parfaitement opportun.

3 Conséquences financières et incidences sur l'effectif du personnel

31 Pour la Confédération

Le programme d'investissement entraîne des dépenses de près de 550 millions de francs pour la Confédération (voir tableau sous ch. 21). Il se subdivise comme suit:

	en mio. de fr.
a. Suspension du blocage des crédits d'investissement	43
b. Maintien de la qualité du réseau des routes nationales	154
c. Aides financières temporaires	200
d. Maintien de la qualité des constructions fédérales	100
e. Investissements privés dans le domaine de l'énergie	64
Total	561

Les décomptes et les versements doivent être terminés à la fin de 1999. Les besoins se répartissent de la manière suivante:

	en mio. de fr.
- 1997	110-130
- 1998	230-260
- 1999	180-210

L'arrêté fédéral suspendant de l'application des taux réduits de participation aux frais d'entretien des routes nationales (arrêté A) engendre certes un surcroît considérable de dépenses. Mais les contributions à l'entretien des routes nationales ne sont pas des contributions au sens de l'article 3 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (RS 616.1), mais des prestations en faveur d'un ouvrage d'utilité publique. Elles ne sont donc pas soumises au frein aux dépenses prévu par l'article 88, 2e alinéa, cst.

Les articles 1 et 6 de l'arrêté sur les aides à l'investissement et de l'arrêté sur les investissements dans le domaine de l'énergie (arrêtés B et E) entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs.

Les crédits-cadres demandés aux articles 2, 3 et 4 de l'arrêté sur la libération et l'ouverture de crédits (arrêté C) entraîneront de nouvelles dépenses uniques, dont le montant total dépassera, dans les trois cas, plusieurs fois la limite des 20 millions de francs.

Les dispositions mentionnées des arrêtés cités sont par conséquent soumis sous au frein aux dépenses selon l'article 88, 2e alinéa, cst. et requièrent, dans chacune des deux Chambres, l'approbation de la majorité de tous les membres.

Depuis la Seconde guerre mondiale, la Confédération a constitué une réserve "Création d'emploi III" (financement spécial 28900.601.003). A la fin de 1996, cette réserve atteignait 29 millions de francs. Le Conseil fédéral la dissoudra dans le cadre

du programme d'investissement. La dissolution n'entraîne aucune modification au niveau du compte financier, mais améliore le solde du compte de résultat.

L'exécution des mesures visant à encourager le maintien de la qualité des infrastructures publiques nécessite l'engagement de personnel supplémentaire pour une période limitée, absolument indispensable pour garantir un traitement rapide des requêtes. Le recrutement est assuré par les centres de placement régionaux. La révision de la Lex Friedrich déchargera à moyen terme la Confédération dans la mesure où il y aura moins d'autorisations cantonales à examiner.

32 Pour les cantons

Comme nous l'avons mentionné au chiffre 16, un programme d'investissement n'est pas concevable sans le concours des cantons et des communes. Cette constatation vaut tant pour l'exécution que la participation financière. Il n'est pas possible de se prononcer à l'heure actuelle sur la répartition d'environ 1,2 milliard de francs entre les cantons et les communes. Elle dépend essentiellement de la part des aides financières que les cantons demanderont pour le maintien de la qualité des infrastructures publiques, et de l'importance de leur participation financière aux projets d'infrastructures des communes.

Les autorités cantonales compétentes seront aussi déchargées à moyen terme par la diminution du nombre d'autorisations à délivrer en vertu de la Lex Friedrich.

4 Programme de la législature

Le projet ne figure pas dans les Grandes lignes du rapport sur le programme de la législature. Pour des raisons évidentes, il n'est pas possible de prévoir des années à l'avancé les mesures conjoncturelles, ni de définir l'ordre de grandeur et le contenu des programmes de relance.

5 Relations avec le droit international

Les mesures proposées sont compatibles avec le droit international. Le programme d'investissement respecte les règles en vigueur dans le domaine des achats publics. Les aides financières versées aux collectivités publiques pour le maintien de la qualité des infrastructures n'ont aucun effet de distorsion de la concurrence. Les entreprises privées ne reçoivent aucune aide financière dans le cadre du présent programme.

La révision de la Lex Friedrich atténue certaines contradictions avec le droit international et en particulier avec le droit de l'Union européenne (cf. ch. 9 du message du 23 mars 1994, FF 1994 II 532 ss), mais il ne les élimine pas.

6 Bases juridiques

61 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral suspendant de l'application des taux réduits de participation aux frais d'entretien des routes nationales (arrêté A) et l'arrêté fédéral sur l'encouragement du maintien de la qualité des infrastructures publiques (arrêté B) se fondent sur l'article 31^{quinquies} cst. Selon cet article sur la conjoncture, la Confédération prend les mesures nécessaires pour assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle, en particulier pour prévenir et combattre le chômage et le renchérissement, et collabore à cet effet avec les cantons et l'économie.

L'arrêté fédéral sur la libération et l'ouverture de crédits 1997 (arrêté C) se fonde sur la souveraineté des Chambres fédérales en matière budgétaire (art. 85 ch. 10 cst.). La suspension partielle du blocage des crédits prévu au budget 1997 requiert l'approbation de l'Assemblée fédérale conformément à l'article 1er, 2e alinéa, de l'arrêté fédéral du 13 décembre 1996 sur le blocage des crédits (RS 611.011; RO 1996 3304).

62 Forme juridique des arrêtés

Les arrêtés A et B contiennent des règles de droit. Les mesures proposées doivent être limitées dans le temps. Elles doivent donc prendre la forme d'un arrêté fédéral de portée générale, conformément à l'article 6, 1er alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11).

Conformément à l'article 89^{bis}, 1er alinéa cst., les arrêtés fédéraux de portée générale peuvent être déclarés urgents lorsque leur entrée en vigueur ne souffre aucun retard. L'urgence doit également être justifiée à raison de la matière. Etant donné la stagnation économique qui se prolonge, notamment dans la construction et l'immobilier, ces conditions sont remplies.

L'arrêté C ne contient pas de règle de droit. Il a donc la forme d'arrêté fédéral simple. La révision de la Lex Friedrich (arrêté D) suit la procédure ordinaire.

Arrêté fédéral Projet suspendant l'application des taux réduits de participation aux frais d'entretien des routes nationales

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 31^{quinquies} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 26 mars 1997¹⁾,
arrête:

Article premier Principe

La Confédération encourage le maintien de la qualité du réseau des routes nationales en augmentant temporairement sa participation aux frais d'entretien.

Art. 2 Taux de participation

¹ En dérogation à l'article 10, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 22 mars 1985²⁾ concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, les taux suivants sont applicables en 1998 et 1999:

Zurich	80	Bâle-Campagne	84
Berne	84	Schaffhouse	84
Lucerne	84	Saint-Gall	84
Uri	97	Grisons	92
Schwyz	92	Argovie	84
Unterwald-le-Haut	95	Turgovie	86
Unterwald-le-Bas	96	Tessin	92
Glaris	92	Vaud	86
Zoug	84	Valais	95
Fribourg	90	Neuchâtel	88
Soleure	84	Genève	75
Bâle-Ville	65	Jura	95

² Ces taux s'appliquent à tous les travaux effectués entre le 1^{er} janvier 1998 et le 31 décembre 1999 et portés en compte durant les exercices des années 1998 et 1999.

¹⁾ FF 1997 II 1115

²⁾ RS 725.116.2; RO 1996 3371

Art. 3 Exécution

L'approbation, la réalisation et le financement des mesures d'entretien sont régis par les dispositions de la loi fédérale du 8 mars 1960¹⁾ sur les routes nationales, de l'ordonnance correspondante et de la loi fédérale du 22 mars 1985²⁾ concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire.

Art. 4 Dispositions finales

¹ Le présent arrêté est de portée générale.

² Il est déclaré urgent conformément à l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution et entre en vigueur le jour suivant son adoption.

³ Il est sujet au référendum facultatif conformément à l'article 89^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution et a effet jusqu'au 31 décembre 1999.

N39215

¹⁾ RS 725.11

²⁾ RS 725.116.2; RO 1996 3371

**Arrêté fédéral
sur l'encouragement du maintien de la qualité
des infrastructures publiques
(Arrêté sur les aides à l'investissement)**

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 31^{quinquies} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 26 mars 1997¹⁾,
arrête:*

Section 1: Dispositions générales

Article premier Principe

Afin d'encourager le maintien de la qualité des infrastructures publiques, la Confédération verse des aides financières pour les rénover et en préserver la valeur. Ce faisant, elle tient compte des disparités régionales.

Art. 2 Projets subventionnables

¹ Une aide financière peut être accordée pour:

- a. la rénovation de bâtiments, d'ouvrages de génie civil et d'installations techniques;
- b. le remplacement d'installations de production d'énergie par des installations faisant appel aux énergies renouvelables ou à la récupération de chaleur ou la rénovation de ces dernières.

² L'aide financière n'est accordée que pour des projets réalisés en sus des projets déjà prévus ou à des projets avancés dans le temps.

³ Si un projet est réalisé par étapes, il est possible de soutenir une seule d'entre elles.

Art. 3 Bénéficiaires

Bénéficiaire de l'aide financière, les cantons, les communes politiques et scolaires, les paroisses ainsi que les organismes qu'ils chargent de tâches publiques.

¹⁾ FF 1997 II 1115

Art. 4 Conditions d'octroi

¹ L'aide financière ne peut être accordée qu'aux conditions suivantes:

- a. le projet ne peut pas bénéficier d'une aide financière fédérale en vertu d'autres actes législatifs, à l'exception de la loi fédérale du 28 juin 1974¹⁾ sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne et de l'arrêté du 14 décembre 1990²⁾ sur l'énergie;
- b. le projet est réalisé d'ici au 30 juin 1999;
- c. les frais imputables excèdent la somme de 200 000 francs;
- d. la réalisation du projet n'a pas encore commencé.

² L'aide financière est réduite si la part que supporte le bénéficiaire, une fois l'aide accordée, tombe, est inférieure à 20 pour cent des frais imputables;

³ L'aide financière de la Confédération ne doit pas entraîner de réductions des aides financières accordées par les cantons, les communes et les tiers.

Art. 5 Financement

¹ L'Assemblée fédérale autorise, par arrêté fédéral simple, un crédit d'engagement limité dans le temps pour le financement de l'aide.

² L'engagement de personnel d'appoint pour l'exécution du présent arrêté sera financé sur ce crédit.

Art. 6 Montant de l'aide financière

¹ L'aide financière s'élève en règle générale à 15 pour cent des frais imputables pour les projets visés à l'article 2, 1^{er} alinéa, lettre a, et à 20 pour cent pour les projets visés à l'article 2, 1^{er} alinéa, lettre b; elle ne peut excéder 700 000 francs par projet.

² Le Département fédéral de l'économie publique (DFEP) peut réduire le taux et le montant maximum de l'aide financière visés au 1^{er} alinéa pour des projets réalisés dans un canton, à la demande de ce dernier.

Art. 7 Frais imputables

¹ Sont imputables les frais d'investissement à l'exclusion des frais accessoires de construction et des prestations propres.

² Le Conseil fédéral règle les modalités d'application.

¹⁾ RS 901.1

²⁾ RS 730.0

Section 2: Procédure et voies de droit

Art. 8 Dépôt de la demande

¹ La demande, accompagnée des pièces justificatives, doit être déposée avant l'attribution des mandats auprès de l'autorité cantonale compétente. Celle-ci la transmet avec son préavis à l'Office fédéral des questions conjoncturelles.

² S'il s'agit d'investissements cantonaux, le canton adresse la demande et les pièces justificatives directement à l'autorité fédérale.

Art. 9 Versement

Le bénéficiaire demande le versement de l'aide fédérale à l'Office fédéral des questions conjoncturelles trois mois au plus tard après l'achèvement des travaux. Il y joint le décompte final et les pièces justificatives.

Art. 10 Voies de droit

Les décisions de l'Office fédéral des questions conjoncturelles peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la commission de recours du DFEP; cette dernière statue définitivement.

Section 3: Dispositions finales

Art. 11 Exécution

¹ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté pour autant que celle-ci n'incombe pas aux cantons.

² Il édicte les dispositions d'exécution.

Art. 12 Entrée en vigueur et durée de validité

¹ Le présent arrêté est de portée générale.

² Il est déclaré urgent conformément à l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution et entre en vigueur le jour suivant son adoption.

³ Il est sujet au référendum facultatif, conformément à l'article 89^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution et a effet jusqu'au 31 décembre 1999.

Arrêté fédéral*Projet*

portant sur l'approbation de la libération de crédits du budget 1997 et de l'ouverture de crédits d'engagement pour le maintien de la qualité des infrastructures publiques et pour l'encouragement des investissements privés dans le domaine de l'énergie (Arrêté sur la libération et l'ouverture de crédits 1997)

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 26 mars 1997¹⁾,
arrête:

Article premier

La libération partielle, décidée par le Conseil fédéral, des crédits bloqués mentionnés en annexe, est approuvée, conformément à l'article 7 de l'arrêté fédéral I du 11 décembre 1996²⁾ sur le budget de l'année 1997.

Art. 2

¹ Un crédit-cadre de 200 millions de francs est accordé pour les aides financières destinées à contribuer aux coûts encourus par les cantons et les communes pour rénover les infrastructures publiques et en maintenir la valeur.

² Les aides à la charge du crédit-cadre peuvent être allouées jusqu'au 31 décembre 1997.

Art. 3

¹ Un crédit-cadre de 100 millions de francs est accordé pour le maintien de la qualité des constructions fédérales.

² Les engagements peuvent être pris jusqu'au 31 mars 1998.

Art. 4

¹ Un crédit-cadre de 64 millions de francs est accordé pour l'encouragement d'investissements privés dans le domaine de l'énergie.

² Les engagements peuvent être pris jusqu'au 31 décembre 1998.

¹⁾ FF 1997 II 1115

²⁾ FF 1997 I 816

Art. 5

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

N39215

Crédits de paiement et d'engagement bloqués du budget 1997: liste des crédits libérés

Crédits de paiement

Autorités et tribunaux

104.4010.201 *Matériel informatique et bureautique*

Département des affaires étrangères

201.4000.001 *Transformation du Palais Wilson*

201.4200.002 *Fondation des immeubles pour les organisations internationales, Genève*

201.4600.001 *FIPOI: construction de la salle de conférence au Centre William Rappard*

Département de l'intérieur

301.4010.201 *Machines, appareils, véhicules, installations*

305.4010.001 *Acquisitions, achats*

310.4200.101 *Crédits d'investissement pour la sylviculture*

310.4600.001 *Installations pour les eaux usées et pour les déchets*

310.4600.002 *Subventions versées en vertu de la loi sur la protection de l'environnement*

310.4600.003 *Technologies de protection de l'environnement*

310.4600.101 *Protection contre des phénomènes naturels*

310.4600.102 *Améliorations des structures et installations d'équipement*

310.4600.201 *Protection de la nature et du paysage*

316.4010.001 *Appareils, instruments et installations*

327.4600.001 *Aide aux universités, subventions pour les investissements*

329.4010.001 *Dotation initiale des nouveaux bâtiments*

330.4010.001 *Appareils et installations pour l'enseignement et la recherche*

334.4010.001 *Appareils et installations pour l'enseignement et la recherche*

335.4010.001 *Appareils et installations pour l'enseignement et la recherche, ainsi que les essais de matériaux*

336.4010.001 *Appareils et installations pour l'enseignement et la recherche*

337.4010.001 *Appareils et installations pour l'enseignement et la recherche*

340.4010.001 *Appareils et installations pour l'enseignement et la recherche*

Département de justice et police

402.4600.001	Subventions de construction aux établissements servant à l'exécution des peines et mesures et aux maisons d'éducation
402.4600.002	Subventions de construction dans le cadre des mesures de contrainte
405.4010.001	Véhicules spéciaux
408.4600.001	Abris
408.4600.002	Installations de transmission du réseau de PC
408.4600.003	Subventionnement des acquisitions de matériel
413.4600.001	Extension du bâtiment de l'ISDC
414.4010.001	Instruments et machines
415.4010.001	Véhicules spéciaux
415.4600.001	Financement de centres d'hébergement pour requérants d'asile

Département militaire

510.3110.002	Entretien des immeubles et liquidations
510.3500.001	Prestations contractuelles

Département des finances

601.3110.002	Entretien des constructions et installations civiles, ainsi que réhabilitations énergétiques
601.3111.002	Travaux de construction sur des objets loués et affermés
601.4000.003	Constructions civiles
601.4200.001	Prêts aux coopératives immobilières du personnel fédéral
603.4010.001	Machines, appareils, véhicules, installations
606.4010.001	Machines, appareils, véhicules

Département de l'économie publique

705.4200.101	Prêts à la Société suisse de crédit hôtelier
705.4600.001	Subventions de construction, formation professionnelle
705.4600.301	Aide à l'investissement dans les régions de montagne
707.4200.002	Crédits d'investissement à l'agriculture
707.4200.003	Aide aux exploitations
707.4600.001	Améliorations foncières et constructions rurales
707.4600.003	Constructions nouvelles et complémentaires destinées à l'enseignement agricole
712.4010.001	Machines, appareils
716.4010.001	Machines, appareils
717.4010.001	Machines, appareils
718.4010.001	Machines, appareils
720.4010.001	Machines, véhicules

721.4010.001	Machines, véhicules
725.4200.002	Mesures d'encouragement en faveur des maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique
725.4600.001	Amélioration du logement dans les régions de montagne

Département des transports, des communications et de l'énergie

802.4200.610	Gothard, prêts à un taux d'intérêt variable dès 1997
802.4200.612	Intégration de la Suisse orientale dans le réseau des CFF
802.4200.622	Loetschberg
802.4600.103	Chemin de fer rhétique, Vereina
802.4600.601	Intégration de la Suisse orientale SOB/BT
802.4600.602	Surveillance du projet Transit alpin
802.4600.611	Transit alpin, Gothard (capitaux à fonds perdu, produit de l'impôt sur les huiles minérales)
802.4600.621	Transit alpin, Loetschberg (capitaux à fonds perdu, produit de l'impôt sur les huiles minérales)
803.4010.002	Aéronefs
804.4600.007	Régularisation du lac Léman

Crédits annuels d'engagement pour 1997

96.310.01	Installations pour les eaux usées et pour les déchets
96.310.03	Protection contre des phénomènes naturels
96.310.04	Améliorations structurelles et installations d'équipement
96.310.06	Protection de la nature et du paysage
96.310.07	Crédits d'investissement à la sylviculture
96.402.01	Etablissements servant à l'exécution des peines et mesures et aux maisons d'éducation
96.408.01	Mesures de construction (abris)
96.705.01	Constructions destinées à l'enseignement professionnel
96.707.02	Améliorations foncières et constructions rurales
96.725.01	Amélioration du logement en régions de montagne

Crédits d'engagement approuvés par la voie du budget 1997

510.3110.002	Entretien des immeubles et liquidations
510.3500.001	Prestations contractuelles
601.3110.002	Entretien des constructions et installations civiles ainsi que réhabilitations énergétiques
601.3111.002	Travaux de construction sur des objets loués et affermés
601.4000.003	Constructions civiles
606.4010.001	Machines, appareils, véhicules.

D

Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger

Projet

(LFAIE)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 26 mars 1997¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 16 décembre 1983²⁾ sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est modifiée comme suit:

Préambule

vu la compétence de la Confédération en matière de politique étrangère, vu les articles 64 et 64^{bis} de la constitution,

Art. 2, 2^e al.

² L'autorisation n'est pas nécessaire:

- a. Si l'immeuble doit servir à l'acquéreur d'établissement stable pour faire le commerce, exploiter une fabrique ou exercer en la forme commerciale quelque autre industrie ainsi que pour exercer une activité artisanale ou une profession libérale; les logements imposés par les prescriptions relatives aux quotas de logements, ainsi que les surfaces réservées à cet effet peuvent être acquis simultanément;
- b. Si l'immeuble sert de résidence principale à une personne physique au lieu de son domicile légalement constitué et effectif; ou
- c. Dans les cas d'exception visés à l'article 7.

Art. 4, 1^{er} al., let. b, d et f et 2^e al.

¹ Par acquisition d'immeubles on entend:

- b. La participation à une société sans personnalité juridique mais ayant la capacité d'acquérir dont le but réel est l'acquisition d'immeubles;
- d. *Abrogée*

¹⁾ FF 1997 II 1115

²⁾ RS 211.412.41

f. La constitution et l'exercice d'un droit d'emption, de préemption ou de réméré sur un immeuble ou une part au sens des lettres b, c et e;

² Est traité comme une acquisition d'immeubles le fait, pour une personne morale ou une société sans personnalité juridique mais ayant la capacité d'acquérir, de conserver, lors du transfert à l'étranger de son siège statutaire ou réel, un droit sur un immeuble dont l'acquisition n'est pas soustraite au régime de l'autorisation en vertu de l'article 2, 2^e alinéa, lettre a.

Art. 5, 2^e al.

Abrogé

Art. 7, titre médian, et let. i

Autres exceptions à l'assujettissement

Ne sont pas assujettis au régime de l'autorisation:

i. Les personnes physiques qui acquièrent un logement à la suite de la liquidation d'une personne morale dont le but réel est l'acquisition d'immeubles et qui a été fondée avant le 1^{er} février 1974, si elles sont propriétaires des parts de la personne morale qui correspondent à ce logement.

Art. 8, 1^{er} al., let. a et d

¹ L'autorisation est accordée lorsque l'immeuble doit:

a. *Abrogée*

d. Etre affecté à la couverture de créances, garanties par gage, de banques ou d'institutions d'assurance étrangères ou sous domination étrangères autorisées à pratiquer en Suisse, lors d'exécutions forcées ou de liquidations concordataires.

Art. 9, 1^{er} al., let. b, 12, let. e, 16, 3^e al., 18, 4^e al.

Abrogés

Art. 21, 1^{er} al., let. b

¹ Les autorités fédérales de recours sont:

b. Le Conseil fédéral pour les recours contre les décisions du Département fédéral des affaires étrangères;

Art. 25, titre médian, et al. 1^{bis}

Révocation de l'autorisation et constatation ultérieure
de l'assujettissement

^{1bis} L'assujettissement au régime de l'autorisation est constaté d'office ultérieurement lorsque l'acquéreur a fourni à l'autorité compétente, au conservateur du

registre foncier ou au préposé au registre du commerce des indications inexactes ou incomplètes sur des faits dont pourrait dépendre l'assujettissement.

Art. 29, 1^{er} al.

¹ Celui qui, intentionnellement, aura fourni à l'autorité compétente, au conservateur du registre foncier ou au préposé au registre du commerce des indications inexactes ou incomplètes sur des faits dont pourrait dépendre l'assujettissement au régime de l'autorisation ou l'octroi de celle-ci, ou qui aura astucieusement exploité une erreur de ces autorités, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende jusqu'à 100 000 francs.

Art. 37, 2^e al.

² La loi fédérale du 23 juin 1950¹⁾ concernant la protection des ouvrages militaires est modifiée comme suit:

Art. 3, al. 1^{bis}

Abrogé

II

Dispositions transitoires

¹ La présente modification s'applique aux actes juridiques qui ont été conclus avant son entrée en vigueur, mais qui n'ont pas encore été exécutés, et qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision entrée en force.

² Les charges découlant d'une autorisation sont caduques de par la loi lorsque le nouveau droit ne les prescrit plus ou qu'il n'assujettit plus l'acquisition au régime de l'autorisation; leur radiation au registre foncier intervient sur requête de l'acquéreur.

³ Lorsque le conservateur du registre foncier ne peut d'emblée déterminer si une charge est caduque de par la loi, il renvoie le requérant devant l'autorité de première instance; l'article 18, 1^{er} alinéa, est applicable par analogie.

III

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

**Arrêté fédéral
sur la promotion des investissements privés
dans le domaine de l'énergie***Projet***(Arrêté sur les investissements énergétiques)**

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 31^{quinquies} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 26 mars 1997¹⁾,
arrête:*

Section 1: Dispositions générales**Article premier** Principe

La Confédération verse des aides financières, afin de promouvoir les investissements privés dans le domaine de l'énergie. Ce faisant, elle tient compte des conditions régionales.

Art. 2 Projets subventionnables

¹ Une aide financière peut être accordée pour des mesures visant à l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie, à l'utilisation des énergies renouvelables et à la récupération des rejets de chaleur.

² Seuls les projets réalisés en sus ou avancés dans le temps peuvent bénéficier de l'aide financière.

³ Si un projet est réalisé par étapes, il est possible d'accorder une aide financière pour une seule étape.

Art. 3 Bénéficiaires

Bénéficiaire de l'aide fédérale les personnes physiques ainsi que les personnes morales de droit privé n'accomplissant pas de tâches publiques.

Art. 4 Conditions d'octroi

¹ L'aide financière ne peut être accordée qu'aux conditions suivantes:

a. le projet ne peut pas bénéficier d'une aide financière fédérale en vertu

¹⁾ FF 1997 II 1115

d'autres actes législatifs, à l'exception de la loi fédérale du 28 juin 1974¹⁾ sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne et de l'arrêté du 14 décembre 1990²⁾ sur l'énergie;

- b. le projet est réalisé d'ici au 30 juin 1999;
- c. les frais imputables au projet dépassent 100 000 francs;
- d. la réalisation du projet n'a pas encore commencé;
- e. le projet répond aux exigences du modèle d'ordonnance de la Confédération «Utilisation rationnelle de l'énergie dans le bâtiment» s'il concerne le bâtiment;
- f. les installations d'utilisation d'énergie renouvelable respectent un taux d'utilisation annuel minimum et intègrent des composants testés par un service d'expertise officiel.

² L'aide financière de la Confédération est réduite si la part que supporte le bénéficiaire, une fois l'aide accordée, est inférieure à 20 pour cent des frais imputables.

³ Elle ne peut justifier une réduction des aides financières des cantons, des communes, ni des contributions de tiers.

Art. 5 Financement

¹ L'Assemblée fédérale autorise, par arrêté fédéral simple, un crédit d'engagement limité dans le temps pour le financement des aides.

² L'engagement de personnel d'appoint pour l'exécution du présent arrêté est financé sur ce crédit. L'Office fédéral de l'énergie (office) peut faire appel à des tiers.

Art. 6 Montant de l'aide financière

¹ L'aide financière s'élève au maximum à 15 pour cent, mais en moyenne à 10 pour cent des frais imputables; elle ne peut excéder 700 000 francs par projet.

² Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (département) peut réduire le taux et le montant maximum de l'aide financière visés au 1^{er} alinéa pour des projets réalisés dans un canton, à la demande de ce dernier.

Art. 7 Frais imputables

¹ Sont imputables les frais d'investissement à l'exception des frais accessoires de construction et des prestations propres.

² Le Conseil fédéral fixe les modalités d'application.

¹⁾ RS 901.1

²⁾ RS 730.0

Section 2: Procédure et voies de droit

Art. 8 Dépôt de la demande

La demande accompagnée des pièces justificatives doit être déposée auprès de l'autorité cantonale compétente avant la mise en chantier. L'autorité cantonale la transmet à l'office fédéral ou au service désigné par ce dernier, assortie d'un préavis.

Art. 9 Versement

Le bénéficiaire demande le versement de l'aide fédérale à l'office fédéral trois mois au plus tard après l'achèvement des travaux. Il y joint le décompte final et les pièces justificatives.

Art. 10 Voies de droit

Les décisions de l'office peuvent faire l'objet d'un recours auprès du département; ce dernier statue définitivement.

Section 3: Dispositions finales

Art. 11 Exécution

¹ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté pour autant que celle-ci n'incombe pas aux cantons.

² Il édicte les dispositions d'exécution.

Art. 12 Entrée en vigueur et durée de validité

¹ Le présent arrêté est de portée générale.

² Il est déclaré urgent conformément à l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution et entre en vigueur le jour suivant son adoption.

³ Il est sujet au référendum facultatif, conformément à l'article 89^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution et a effet jusqu'au 31 décembre 1999.

Message sur des mesures spécifiques de politique conjoncturelle visant à maintenir la qualité des infrastructures publiques, à promouvoir les investissements privés dans le domaine de l'énergie (programme d'investissement) et à libéraliser les invest...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.027
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.05.1997
Date	
Data	
Seite	1115-1183
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 013

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.