

Message**concernant un arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget****(Objectif budgétaire 2001)**

du 16 juin 1997

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

Par le présent message, nous vous soumettons en vous proposant de l'adopter un projet d'arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget (objectif budgétaire 2001).

Par la même occasion, nous vous suggérons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|-----|---------|---|
| 1993 | P | 93.3021 | Activités administratives. Plan de renonciation
(N 7. 12. 92, Commission des finances du Conseil national
[92.064]; E 3. 6. 93) |
| 1995 | M | 93.3664 | Assainissement des finances fédérales
(N 25. 1. 95, Mamie) |
| 1995 | M | 95.3002 | Programme complémentaire d'assainissement destiné à éliminer le déficit structurel
(N 14. 3. 95, Commission des finances du CN 94.073;
E 15. 3. 95) |
| 1995 | M | 94.3429 | La maîtrise des coûts. Déréglementation
(N 16. 12. 94, Graber; E 7. 6. 95) |
| 1995 | P | 94.3282 | Gestion équilibrée des fonds publics
(N 2. 2. 95, Groupe AdI/PEP; E 5. 10. 95) |
| 1995 | PII | 95.3073 | Nouveau programme d'assainissement 1996
(E 9. 3. 95; Commission des finances du CE 94.073;
N 27. 9. 95) |
| 1996 | P | 95.3194 | Croissance des dépenses. Limitation
(N 24. 9. 96; Commission de l'économie et des redevances
du CN 94.422) |

1996 M 96.3257 Assainissement des finances fédérales
(E 18. 6. 96, Commission du CE 96.016; N 24. 9. 96).

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

16 juin 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Compte tenu des défis majeurs résultant avant tout de l'évolution de la situation politique et économique de la Suisse en Europe et dans le monde, le Conseil fédéral a défini pour la législature 1995–1999 une politique reposant sur trois axes. Il entend renforcer la cohésion nationale, accroître la liberté d'action des autorités étatiques et promouvoir le bien-être général. La réalisation de ces objectifs implique des mesures appropriées: rétablir à moyen terme l'équilibre du budget de la Confédération et opérer des réformes institutionnelles. La politique budgétaire ne constitue donc pas un but en soi mais elle vise à accroître le bien-être. La compétitivité, la stabilité économique et la pérennité des assurances sociales dépendent dans une large mesure de finances saines qui constituent le pilier d'une économie performante. L'élimination des déficits n'est donc pas une tâche de nature budgétaire, mais une mission essentielle de l'Etat. Par le biais du Programme de la législature 1995–1999, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un programme financier global visant à rééquilibrer le budget de la Confédération d'ici au début de la prochaine décennie. Les principaux volets de ce programme sont les suivants:

- une stratégie d'assainissement des finances fédérales déployant ses effets sur les dépenses, étant entendu que les coupes budgétaires et les programmes d'économies traditionnels devront de plus en plus être complétés par des réformes structurelles;
- une consolidation financière des assurances sociales; et
- des mesures en matière de recettes se limitant à assurer le financement des projets d'infrastructure des transports publics, de l'AVS et de l'AI.

Les milieux consultés se sont déclarés favorables à cette stratégie. L'équilibre budgétaire qui est visé et la manière de l'atteindre en tenant compte de la situation conjoncturelle ont été largement approuvés. Certains aspects, notamment le traitement des dépenses d'investissement et la possibilité qu'aurait le Conseil fédéral de bloquer des crédits de paiement et d'engagement autorisés ont suscité diverses réactions.

Le présent message est consacré à l'objectif budgétaire 2001, pierre angulaire des futurs efforts pour équilibrer le budget. Une disposition constitutionnelle obligera le Conseil fédéral et le Parlement à mener une politique contraignante axée sur l'équilibre. En vertu de la disposition constitutionnelle transitoire proposée, les comptes devront être équilibrés d'ici à 2001. L'objectif sera considéré comme atteint lorsque l'excédent de dépenses du compte financier ne dépassera pas deux pour cent des recettes, soit environ un milliard de francs. Un objectif intermédiaire est fixé pour 1999: un déficit d'au maximum quatre milliards de francs. Si ces objectifs ne sont pas atteints, le Conseil fédéral devra proposer un train d'économies correspondant. Le Parlement pourra opter pour d'autres priorités, il devra toutefois respecter l'objectif fixé.

L'objectif budgétaire 2001 part du budget 1997 approuvé par le Parlement et du plan financier 1998–2000 du 30 septembre 1996. Actuellement, il n'existe pas de données chiffrées plus fiables.

Les commissions chargées de l'examen préalable pourront partir de chiffres plus actuels si cela s'avère nécessaire.

Le budget de la Confédération devra retrouver son équilibre sans que la conjoncture économique n'en pâtisse. Le Conseil fédéral ne souhaite pas qu'une politique budgétaire trop stricte entrave la reprise économique escomptée. Par conséquent, le Parlement pourra s'il le faut prolonger de deux ans au maximum les délais inscrits dans la constitution. Cette délégation de compétence permettra d'empêcher que la politique financière n'aggrave les difficultés économiques. Le respect de l'objectif budgétaire aura cependant un impact déterminant sur la crédibilité de la politique financière.

Les dispositions constitutionnelles proposées ne remettent pas en question la réalisation des grands projets d'infrastructure. Des crédits d'engagement, des programmes de construction contraignants et les financements spéciaux en discussion garantissent le déroulement rationnel et rapide des travaux de construction. Le Conseil fédéral ne souhaite pas que les mesures visant à équilibrer le budget épargnent de manière générale les dépenses d'investissement. Appliquer un régime particulier à ces dépenses serait contraire aux principes budgétaires et compliquerait la fixation des priorités de la politique budgétaire. Une comparaison avec les cantons révèle que la prétendue inégalité de traitement des dépenses d'investissement ne provient pas du modèle comptable, mais du fait que ces dépenses ne sont pas prescrites par des lois.

L'objectif budgétaire a moins de portée que l'article 42^{bis} de la constitution, selon lequel le découvert du bilan doit être amorti compte tenu de la situation économique. Par contre, il est formulé de manière plus concrète et davantage axé sur l'efficacité. La disposition transitoire proposée impose ainsi des économies contraignantes au cas où l'objectif budgétaire serait manqué. En pareil cas, l'équilibre budgétaire devra être atteint dans un délai supplémentaire de deux ans. Le Conseil fédéral effectuera lui-même les coupes requises qui relèvent de sa compétence et il proposera aux Chambres fédérales celles qui nécessitent la modification de lois. Le Parlement pourra amender certains points des propositions du Conseil fédéral, mais pas le montant total des économies fixé par ce dernier. Les deux conseils traiteront le dossier durant la même session selon la procédure d'urgence prévue à l'article 89^{bis} de la constitution.

Les mesures d'économies contraignantes exerceront en premier lieu un effet préventif. L'équilibre des comptes devra être atteint autant que possible en élaborant le budget et le plan financier de manière rigoureuse et en mettant en œuvre rapidement les réformes structurelles. Il s'agira en l'occurrence d'accorder une grande importance à la réalisation systématique des réformes déjà engagées, telles que la nouvelle péréquation financière, la réforme de l'administration et l'application de normes et de standards plus stricts dans le domaine du bâtiment et du génie civil.

L'objectif budgétaire 2001 crée en quelque sorte les conditions nécessaires à l'application du frein à l'endettement qui – à l'échelon d'un cycle conjoncturel – vise un équilibre durable du compte financier. Ces deux instruments concordent et ils constituent l'armature d'une politique budgétaire axée sur la stabilité. Il s'agit de coordonner l'avancement des deux projets, sachant qu'ils sont étroitement liés sur le

plan matériel et qu'ils doivent être mis en œuvre dans un ordre déterminé, l'introduction du frein à l'endettement nécessitant en effet un budget largement équilibré du point de vue structurel. A l'issue de la votation sur l'objectif budgétaire 2001, le Conseil fédéral soumettra aux Chambres un projet de frein à l'endettement. Il y aura ainsi les trois phases successives suivantes:

- le retour à l'équilibre du budget de la Confédération dans le délai prévu par la constitution (objectif budgétaire 2001); et
- le maintien de l'équilibre des comptes au moyen d'un frein à l'endettement qui devra être instauré; enfin
- l'examen de la question, toujours ouverte, qui est de savoir comment on amortira la dette ainsi que l'exige expressément l'article 42^{bis} de la constitution.

L'objectif budgétaire 2001 est la réponse logique du Conseil fédéral aux problèmes budgétaires de la Confédération, qui sont persistants et extrêmement préoccupants. Il fixe des objectifs clairs et il obligera tous les milieux impliqués à maintenir le cap fixé. Il leur accorde assez de temps et une marge de manœuvre suffisante pour opérer un assainissement des finances fédérales supportable sur les plans économique et social. Etant donné les mesures d'économies qui devront absolument être réalisées si les objectifs ne sont pas atteints, il sera indiqué de procéder sans tarder aux indispensables allègements budgétaires. L'objectif budgétaire 2001 est en quelque sorte un «contrat financier» constituant une base saine du développement social et économique de notre Etat fédéral.

1 Partie générale

11 Sans finances saines, pas d'Etat social efficace

La santé des finances publiques est la condition sine qua non de l'efficacité à long terme de l'Etat. Il ne peut y avoir en effet de stabilité sociale, économique et politique sans infrastructures sociales au financement assuré. Cela vaut également pour la formation, la santé, la sûreté intérieure, la sécurité extérieure, et la défense des intérêts suisses à l'étranger. Des finances dont l'état est déplorable réduisent à néant la liberté d'action de l'Etat. Empêcher la dérive des finances n'est donc pas un but en soi, mais une tâche capitale de l'Etat.

L'endettement de l'Etat est l'affaire de tous et de chacun. Actuellement, la Confédération est endettée à hauteur de près de 90 milliards de francs. De 1993 à 1996, le montant cumulé des déficits a atteint 20 milliards de francs. Selon le budget 1997, la Confédération dépensera cette année 3,3 milliards de francs au titre du service de la dette, c'est-à-dire davantage que la somme totale consacrée à la formation et à la recherche fondamentale. Par ailleurs, la charge que constituent les intérêts s'accroît au même rythme que la dette. Cela touche tous les citoyens, étant donné que les moyens financiers en question ne sont pas disponibles pour d'autres tâches.

Chaque année, les dépenses de l'Etat dépassent les recettes, la différence se chiffrant par milliards. Au lieu de fournir des prestations, l'Etat est contraint de payer des intérêts, ce qui insécurise la population et pèse sur la consommation. Les sommes d'argent concernées font défaut à l'économie. En outre, le chômage progresse et la situation financière des assurances sociales devient très précaire. L'endettement de l'Etat ne cesse de s'amplifier et ce, de plus en plus vite. Un particulier qui se comporterait de la sorte serait immanquablement acculé à la faillite.

Le développement fulgurant de la dette de l'Etat coïncide avec des mutations rapides et profondes tant en Suisse qu'à l'étranger. Depuis la Dernière guerre, nous n'avons plus connu de crise économique aussi grave. Le chômage et la montée des tensions sociales touchent de nombreuses familles et durcissent le climat politique intérieur. Simultanément, l'environnement économique se transforme radicalement à l'échelon mondial. Cette évolution est favorisée par des progrès technologiques inattendus (notamment dans le domaine des télécommunications) et par des bouleversements d'ordre politique. Les mots-clés suivants ont la cote: mondialisation, concurrence effrénée et changement perpétuel. L'économie mondiale a imposé de nouvelles lois. La bonne réputation des places économiques et financières traditionnelles n'est plus un critère. Les investisseurs internationaux évaluent désormais les marchés nationaux d'après leurs performances réelles. Les Etats fortement endettés voient leur capital de confiance se réduire. Cela concerne également directement la Suisse et sa population.

Le maintien de l'efficacité de notre système politique et de notre économie est et demeure un défi majeur pour le Conseil fédéral et pour le Parlement. Le Conseil fédéral a par conséquent défini un objectif budgétaire clair, à savoir équilibrer le

budget de la Confédération, dans le programme de la législature 1995-1999. Il entend ainsi briser la spirale de l'endettement afin que ce dernier n'augmente plus de manière significative à compter de 2001. Si la dette continuait de s'amplifier au rythme actuel, nous irions en effet à la ruine.

La stratégie visant à équilibrer le budget s'attaque d'abord aux dépenses qui seront réduites au moyen de coupes budgétaires et de programmes d'économies traditionnels, mais aussi de réformes structurelles. Ces dernières comprendront entre autres un nouveau système de répartition des tâches et une nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons, une profonde réforme de l'administration, l'introduction de la nouvelle gestion publique dans certains secteurs, le réexamen des subventions et celui des normes applicables aux constructions, ainsi qu'un plan financier contraignant pour les assurances sociales.

Du côté des recettes, des moyens financiers supplémentaires ne sont prévus durant la présente législature que pour les projets d'infrastructure des transports publics, pour l'AVS et pour l'AI (relèvement du taux de la TVA). Par ailleurs, la part prélevée sur les salaires pour financer l'assurance-chômage devra être maintenue à trois pour cent au-delà de l'an 2000. Les deux principales sources de recettes, la TVA et l'impôt fédéral direct, expireront en 2006. En vue de cette échéance, le Conseil fédéral vous proposera en temps voulu un nouveau régime financier, lequel devra notamment tenir compte des influences de la politique européenne et environnementale. Nous devons par exemple suivre attentivement l'évolution au niveau européen des impôts sur le revenu et sur le capital. Il nous faudra, le cas échéant, prendre en compte cette évolution. Il y aura en outre lieu d'analyser les possibilités et les limites d'une réforme fiscale écologique visant à encourager l'emploi et à atteindre certains objectifs sur le plan de la politique énergétique et environnementale. Le Conseil fédéral vous transmettra ses propositions dans le courant de la première moitié de la prochaine législature.

Grandes options d'une politique budgétaire durable:

- Faire en sorte que la charge fiscale demeure supportable pour les particuliers et pour l'économie, et ramener la quote-part de l'Etat au niveau qu'elle avait au début des années 90 afin que notre pays demeure compétitif.
- Maintenir des taux d'intérêt bas et des prix stables permettant une croissance économique durable, fondée sur les investissements.
- Définir ce qui est secondaire et concentrer l'action de l'Etat dans les domaines prioritaires afin que ses finances demeurent saines à long terme.
- Simplifier l'organisation, la gestion et le déroulement des opérations administratives et répartir plus adéquatement les tâches et les compétences entre la Confédération, les cantons et les autres bénéficiaires de subventions afin que l'Etat gagne en efficacité.

Les mesures suivantes sont prévues pour atteindre les objectifs sus-mentionnés:

- Ramener le déficit du compte financier au-dessous de la barre des quatre milliards d'ici à 1999.
- Equilibrer dans une large mesure le budget de la Confédération d'ici à 2001 (excédent de dépenses inférieur à 2 pour cent des recettes).
- Prolonger les délais de l'objectif budgétaire si la situation économique l'exige (équilibrer le budget en tenant compte du contexte conjoncturel).
- Stabiliser l'équilibre budgétaire par l'instauration d'un frein à l'endettement ne portant pas préjudice à la conjoncture économique.

Le Conseil fédéral entend ainsi assumer sa responsabilité envers la génération actuelle et les générations futures, et combattre l'endettement par des mesures constitutionnelles. Il est évident que les mécanismes de rétablissement de l'équilibre et les freins aux dépenses inscrits dans la constitution ne se traduiront par des comptes équilibrés que s'ils ont un impact sur les décisions politiques quotidiennes. Par conséquent, le Conseil fédéral et le Parlement seront tenus de réaliser des économies supplémentaires si les objectifs budgétaires, qui comprennent diverses étapes, ne sont pas atteints. Les délais pourront être prolongés de deux ans au maximum afin que l'on dispose de suffisamment de souplesse.

Atteindre l'objectif budgétaire n'est pas en premier lieu une tâche d'ordre budgétaire, mais une mission urgente de l'Etat, incombant au gouvernement et au Parlement. Pour atteindre les objectifs prioritaires de l'Etat, il est en effet indispensable que les finances publiques soient équilibrées. Le programme budgétaire repose de manière évidente sur une constatation: l'avenir de la Suisse ne passe pas par des déficits croissants, mais bien par le renoncement, dans l'intérêt supérieur du pays, à une habitude irresponsable à long terme.

12 Contexte financier

Le budget 1997 et le plan financier 1998-2000, dans lesquels sont inscrits des déficits annuels compris entre 4,9 et 5,9 milliards, donnent des finances de la Confédération une image extrêmement sombre. Les perspectives sont inquiétantes. La nécessité de prendre de nouvelles mesures pour rétablir l'équilibre est donc bien réelle. Nul n'en conteste le principe.

	B 1997	Plan financier			Δ % 96-2000
		1998	1999	2000	
Dépenses (en mrd)	44,2	46,8	46,4	47,6	
Δ par rapport à l'année précédente (en %)	0,6	5,8	-0,8	2,7	2,0
Recettes (en mrd)	38,5	40,9	41,2	42,7	
Δ par rapport à l'année précédente (en %)	-3,6	6,3	0,7	3,8	1,7
Déficit (en mrd)	5,8	5,9	5,2	4,9	

Les indicateurs financiers montrent également que la situation demeure préoccupante. La quote-part de la Confédération ne diminue que lentement de 11,7 pour cent en 1997, elle descendra à 11,3 pour cent en l'an 2000, selon nos prévisions. La quote-part d'impôt reste en revanche quasiment au niveau de 1990. Les économies et les recettes supplémentaires résultant des programmes d'assainissement et de la TVA n'ont pas suffi à réduire de manière déterminante le déficit structurel. Vue sous l'angle des critères de Maastricht, la quote-part des déficits de la Confédération est trop élevée. Elle se situe toujours nettement au-dessus des niveaux qui ont marqué les années de récession que furent 1975 et 1976. Enfin, l'endettement, qui demeure certes modéré en comparaison internationale, a connu ces dernières années une croissance inquiétante.

Indicateurs des finances fédérales

Tableau 2

	1990	1997	1998	1999	2000
Quote-part de la Confédération (en % du PIB)	10,1	11,6	12,0	11,4	11,3
Quote-part d'impôt (en % du PIB)	9,3	9,3	9,5	9,4	9,5
Excédent ou déficit (en % du PIB)	+ 0,3	-1,5	-1,5	-1,3	-1,2
Dette (en % du PIB)	12,3	24,7	25,2	25,5	25,7
Intérêts (en % des dépenses)	5,8	7,6	8,5	9,0	9,2

Le budget 1997 approuvé par le Parlement table sur un taux de croissance de l'économie de 1,5 pour cent. Selon le plan financier du 30 septembre 1996,

¹⁾ Hypothèses: réalisation de la réforme des chemins de fer (désendettement des CFF, assainissement des prêts accordés jusqu'ici pour les NLFA, mandat de prestations donné aux CFF) et, à partir de 1998, recettes supplémentaires découlant du programme de financement des transports publics (PFTP).

l'économie suisse devrait, à partir de 1998, évoluer conformément au taux de croissance potentiel, qui s'élève à deux pour cent par an en termes réels. Si la croissance économique et le renchérissement devaient être inférieurs aux prévisions, les déficits croîtraient annuellement de plusieurs centaines de millions de francs.

Malgré les économies réalisées ces dernières années, les perspectives des finances fédérales sont inquiétantes. Les coupes budgétaires annuelles décidées par le Conseil fédéral et par le Parlement ainsi que les mesures d'assainissement arrêtées en 1992, 1993 et 1994, qui prévoyaient des corrections budgétaires de plusieurs milliards, n'ont pas suffi à éliminer les déficits structurels du budget de la Confédération.

Une analyse rapide de la législature 1991-1995 écoulée met très nettement en évidence la nécessité de changer de cap en matière de politique financière. Les capitaux empruntés durant ces quatre années pour financer les déficits ont provoqué un accroissement du service de la dette de plus d'un milliard par année. Seule la baisse des taux d'intérêt survenue durant la seconde moitié de la législature écoulée a permis d'éviter une nouvelle augmentation de la charge des intérêts débiteurs. Quoiqu'il en soit, les dépenses affectées au service de la dette ont augmenté deux fois plus que l'argent consacré par la Confédération à la formation et à la recherche, réduisant ainsi fortement la marge de manœuvre pour les années à venir. Bien que les limites de l'endettement des collectivités publiques n'aient pas été scientifiquement fixées, la tendance observée ces dernières années suscite bien des préoccupations. Les dépenses supplémentaires liées aux assurances sociales et à la réalisation des projets d'infrastructure requièrent un changement de cap radical. Il importe, aujourd'hui plus que jamais, de doter notre économie des conditions générales lui permettant de faire face avec succès à la concurrence accrue que se livrent les pôles économiques internationaux. Une quote-part d'impôt modérée et une quote-part de l'Etat mesurée, financée sans emprunt, sont précisément des atouts économiques que la Suisse se doit de préserver ou de regagner. Cet objectif ne pourra être atteint que si nous continuons à faire preuve de rigueur budgétaire et que si nous réalisons rapidement les réformes structurelles. Il est par ailleurs indispensable que nous examinions aussi les mesures constitutionnelles et légales à prendre dans le cadre du régime des finances fédérales. A ce sujet, divers exemples, suisses et étrangers, peuvent nous indiquer la voie à suivre.

13 Inconvénients des déficits persistants

La permanence des déficits a de nombreuses conséquences négatives. Au niveau de la Confédération, les excédents de dépenses réduisent la marge de manœuvre dont elle dispose sur le plan financier, car une partie croissante des recettes sert à payer les intérêts. Ces ressources ne sont donc plus disponibles pour d'autres tâches plus urgentes. La Confédération ne peut ainsi réagir que dans une mesure limitée face aux défis découlant avant tout de l'évolution de la position occupée par la Suisse sur la scène politique et économique européenne et mondiale. Tant les emplois que nos traditions subissent plus fortement le contrecoup des influences extérieures. La Suisse et d'autres pays comparables sont de ce fait

contraints de s'adapter. Nos institutions et nos méthodes éprouvées ne suffisent toutefois plus à cet effet.

Des déficits persistants minent la confiance des citoyens et des entreprises dans l'Etat. Ils portent ainsi préjudice à la capacité d'évolution de la société et à la croissance économique. La persistance des excédents de dépenses peut en outre engendrer des pressions politiques visant à modifier la politique monétaire axée sur la stabilité. Cela crée un climat d'incertitude sur les marchés financiers, qui incite à anticiper l'inflation et donc à faire monter les taux d'intérêts. Ces effets de hausse des taux d'intérêts peuvent se renforcer si, en cas de reprise économique, les excédents d'épargne du secteur privé diminuent et qu'il faille en même temps satisfaire les besoins de financement croissants de l'économie. La montée des taux d'intérêts ne favorise pas une croissance économique durable, et qui repose sur les investissements. Enfin, le recours aux déficits persistants revient à léguer des charges aux générations futures. Une partie des impôts payés par ces dernières devra ainsi servir à assurer le service de la dette héritée de la génération actuelle. Cela se justifie moins encore lorsque la dette sert à financer des dépenses qui n'ont aucune utilité à long terme.

A l'instar des déficits durables, une politique visant à réduire les déficits peut avoir à court terme des retombées économiques néfastes. Il s'agit cependant de comparer ces dernières aux effets nuisibles des déficits. Or, les avantages d'une politique d'assainissement prédominent à moyen et à long terme, se traduisant par une augmentation du potentiel de croissance économique. Notons cependant qu'à long terme le succès d'une politique de réduction des déficits passe par une réduction des charges. Une augmentation des recettes n'engendre qu'une amélioration passagère. L'expérience a démontré qu'une telle augmentation entraîne ultérieurement de nouvelles dépenses si bien que les effets du rétablissement de l'équilibre sont très vite anéantis. Des études empiriques portant par exemple sur des pays de l'OCDE confirment d'ailleurs ce postulat (cf. à ce sujet Alberto Alesina, Roberto Perotti: *Fiscal expansions and adjustments in OECD countries*, Economic Policy, oct. 1995). Il appert, selon l'étude précitée, que les politiques expansives se sont faites dans la plupart des cas au travers d'une hausse des dépenses (notamment des dépenses de transfert) alors que le rétablissement de l'équilibre budgétaire s'est traduit en règle générale par des relèvements fiscaux. Cette politique entraîne une modification de la structure des charges, à savoir davantage de dépenses de transfert, ainsi qu'une hausse progressive de la quote-part d'impôt; elle est ainsi, en partie, responsable du marasme financier qui affecte de nombreux Etats de l'OCDE. En Suisse aussi, nous avons connu durant les années d'équilibre budgétaire (1986-1990), une multiplication des demandes de soutien de l'Etat qui sont à l'origine du déficit structurel actuel. L'étude en question souligne en outre les aspects bénéfiques d'une réduction des déficits, qui se manifestent par un «crowding in» des investissements privés en raison du bas niveau des taux d'intérêt. Dans la plupart des cas où l'ajustement de la politique fiscale a porté des fruits, il est apparu que la consolidation des finances publiques avait entraîné une baisse du chômage.

14 Mesures constitutionnelles et légales visant à rétablir l'équilibre budgétaire: Expériences faites à l'étranger

141 Généralités

A l'étranger, on trouve peu de programmes comparables à l'objectif budgétaire 2001. Celui-ci se distingue fondamentalement des programmes d'assainissement classiques, que l'on observe pratiquement dans tous les Etats, par le fait qu'il prescrit, par la voie constitutionnelle ou légale, l'équilibre budgétaire à atteindre et qu'il requiert impérativement des mesures correctrices si l'on s'écarte du but visé. La Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis ont prévu des dispositifs se rapprochant dans une certaine mesure de l'objectif budgétaire 2001.

142 Nouvelle-Zélande: Fiscal Responsibility Act

La Fiscal Responsibility Act (FRA; «loi sur une politique financière conséquente») est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1994 en Nouvelle-Zélande. Elle avait pour but d'inciter le gouvernement à contribuer dans toute la mesure du possible à la prospérité du pays par une politique financière structurée et réfléchie. Il s'est avéré que les tâches d'envergure ne pouvaient être entreprises sans une base financière saine.

La FRA définit les principes d'une politique financière conséquente comme suit:

- La dette doit être réduite à un niveau permettant d'entreprendre les futures tâches importantes sur une base financière saine. Ce niveau est atteint lorsque la dette nette des collectivités publiques n'excède pas 30 pour cent du PIB. Tant que cet objectif n'aura pas été atteint, les comptes annuels devront boucler par un excédent de recettes qui sera affecté à l'amortissement de la dette.
- Lorsque la limite de l'endettement net est atteinte, des dispositions doivent être prises pour que les comptes annuels se soldent durant une période raisonnable («a reasonable period of time») par des résultats équilibrés.

On note donc que la FRA se fonde sur les règles qui caractérisent l'objectif budgétaire 2001 et le frein à l'endettement. Elle fixe également (dans la loi) un objectif financier. En Nouvelle-Zélande, cet objectif consiste à réduire la quote-part de la dette par des excédents de recettes tandis que l'objectif budgétaire 2001 est destiné à limer progressivement les déficits jusqu'en 2001. Le lien commun avec le frein à l'endettement réside dans le fait qu'à moyen terme les comptes doivent se solder par un résultat équilibré.

Le gouvernement est toutefois habilité à déroger aux principes décrits ci-dessus pour autant:

- que les dérogations ne soient que temporaires;
- que le ministre des finances expose les raisons qui conduisent le gouvernement à s'écarter des règles ainsi que les délais et les mesures prévus pour revenir dans «le droit chemin».

La loi Gramm-Rudmann-Hollings (LGRH) est née de l'échec, en 1982, des tentatives d'inscrire dans la constitution un additif visant à rétablir l'équilibre budgétaire. Conçue comme un plan de consolidation, elle visait la suppression totale du déficit. A cet effet, on y avait inscrit les limites que le déficit ne pouvait dépasser durant les années 1986 à 1990. Elle obligeait le Président à ajuster son budget au déficit maximum autorisé. Aux termes de la loi, le Congrès, lui aussi, aurait dû arrêter ses décisions budgétaires en fonction des limites fixées.

Après l'adoption par le Congrès du premier projet de budget (non contraignant), il était prévu, selon la LGRH que le CBO (Congressional budget office) et que l'OMB (Office for management and budget) élaborent un rapport commun sur l'évolution économique et sur le déficit prévisible en tenant compte des conditions économiques et budgétaires. Si le déficit présumé dépassait de plus de 10 milliards de dollars la limite fixée pour l'année (les déficits oscillaient alors entre 36 et 172 mrd de \$), les deux organes précités devaient déterminer le taux de réduction qui serait appliqué uniformément à toutes les dépenses de l'Etat. Le rapport du CBO et de l'OMB devait ensuite être remis au Congrès. La réduction requise ne devait entrer en vigueur qu'une fois votée par les deux chambres et signée par le Président. Il était toutefois prévu que le Congrès puisse élaborer lui-même une variante par rapport à la réduction linéaire ou à la hausse des recettes s'il estimait les réductions linéaires inappropriées.

Il pouvait être dérogé à la LGRH en cas de récession ou de guerre. Dans ce cas, certaines de ses dispositions, voire toute la procédure, pouvaient être suspendues temporairement. Certains domaines échappaient automatiquement aux rigueurs des réductions comme les dépenses sociales, le service de la dette de l'Etat et les allocations versées aux anciens combattants. La réduction frappant «Medicare» et quelques autres programmes de santé était limitée à deux pour cent. Enfin, un certain nombre de paiements de transfert étaient soumis à une procédure particulière qui limitait ou différait les réductions. Au fil des débats qui ont tourné autour de la LGRH, les exceptions avaient fini par représenter plus de 50 pour cent du montant du budget. Ces exceptions auraient affecté de façon très unilatérale la structure des charges et – contrairement à l'esprit de la LGRH – sans égard aucun aux priorités politiques.

En résumé, la LGRH prévoyait une procédure budgétaire qui – selon les circonstances – pouvait se révéler très compliquée et interminable. Son principe était d'une simplicité séduisante mais la pratique a dévoilé des problèmes particulièrement épineux de sorte qu'elle est restée lettre morte. Une lacune s'est imposée à l'évidence: la LGRH ne visait que le budget sans tenir compte des résultats. Sa mise en œuvre aurait pu être un succès mais pour cela, il eût fallu lui conférer un statut «supérieur à celui des lois ordinaires». Elle est tombée en désuétude car certaines dépenses, dictées par des lois, échappaient à son emprise et ne pouvaient donc être réduites.

144 **Balanced budget constitutional amendment (Etats-Unis)**

L'additif que les républicains entendaient apporter à la constitution en vue d'équilibrer le budget (Balanced Budget Constitutional Amendment (BBCA)) s'articulait sur huit règles («Sections») qui peuvent se résumer comme suit:

1. Le Congrès vote pour chaque année fiscale un budget dont les dépenses ne peuvent excéder les recettes. Il ne peut être dérogé à cette règle qu'avec l'assentiment des trois cinquièmes de tous les députés siégeant dans les deux chambres (vote nominal).
2. La dette ne peut être augmentée. Il ne peut être dérogé à cette règle qu'avec l'assentiment des trois cinquièmes de tous les députés siégeant dans les deux chambres (vote nominal).
3. Le Président est tenu de soumettre un budget équilibré au Congrès.
4. Toute augmentation d'impôt requiert l'assentiment des trois cinquièmes de tous les députés siégeant dans les deux chambres (vote nominal).
5. Les règles précitées peuvent être suspendues par le Congrès en temps de guerre.
6. Le Congrès crée les bases légales nécessaires à la mise en application du présent amendement.
7. Les recettes citées au chiffre 1 sont toutes les recettes (y compris celles des assurances sociales), exception faite des recettes provenant des emprunts. Les dépenses s'entendent sans l'amortissement de la dette.
8. Le présent amendement entre en vigueur lors de l'année fiscale 2002 ou deux ans après la ratification par les Etats de l'Union.

Le 26 janvier 1995, la Chambre des Représentants approuva le BBBCA, par 300 voix contre 132. Au Sénat, l'additif a été approuvé, le 2 mars 1995, par 65 voix contre 35. Il a donc manqué très peu de choses pour que la majorité des deux tiers, nécessaire pour toute modification constitutionnelle, soit atteinte. Déjà en 1982, 1990, 1992 et 1994 des propositions analogues visant à contenir la dette avaient échoué d'un rien face à la majorité requise des deux tiers.

145 **Résumé**

Ces dernières années, la politique économique et financière de la Nouvelle-Zélande a été couronnée de succès. On ne saurait cependant en attribuer le mérite uniquement à la FRA. En réalité, celle-ci ne limite pas excessivement le champ d'action sur le plan financier puisque la dérogation aux principes d'une politique financière conséquente n'implique pas de correctifs obligatoires. La FRA est bien plus l'expression d'une volonté politique d'assainir les finances publiques. Tant que cette volonté sera présente, les règles de la FRA seront respectées. Si elle venait à disparaître, la FRA ne suffirait plus à prévenir un détournement des principes.

La LGRH (demeurée lettre morte) et l'additif constitutionnel BBBCA (rejeté de peu) sont assimilables dans leur essence à l'objectif budgétaire 2001. Les trois dispositifs visaient ou visent l'équilibre des comptes à partir d'une année détermi-

née. La LGRH prévoyait un mécanisme correctif automatique et obligatoire si l'objectif n'était pas atteint. Le BBKA ne prescrivait rien de tel mais la règle des 60 pour cent (quorum requis) était censée prévenir dans une large mesure un détournement des règles.

Lors des débats qui ont porté sur le BBKA, les opposants ont souligné notamment que cet instrument se bornait à fixer un objectif (l'équilibre budgétaire) sans définir la voie pour y parvenir. Cette critique ne peut être avancée en ce qui concerne l'objectif budgétaire 2001. Celui-ci est, en effet, partie intégrante d'un programme financier global que nous allons examiner dans le chapitre qui suit.

15 Programme financier du Conseil fédéral

151 Introduction

Faute d'un assainissement rapide et systématique des finances de la Confédération, la Suisse pourrait bien perdre un de ses atouts majeurs: des finances publiques saines, ainsi qu'une quote-part de l'Etat et une charge fiscale modérées. La persistance des dettes et des déficits ne peut que miner la crédibilité de notre place financière et industrielle et compromettre le retour à une croissance économique durable.

Ces perspectives peu réjouissantes appellent un changement de cap sur le plan financier. Outre une budgétisation annuelle et une planification financière rigoureuses, le Conseil fédéral a donc élaboré, vu la gravité de la situation, un programme financier comprenant deux volets: l'objectif budgétaire 2001 et un plan financier pour les assurances sociales. Des moyens financiers supplémentaires seront sollicités uniquement pour les projets d'infrastructure ferroviaire et pour l'AVS/AI (relèvement du taux de TVA).

152 Objectif budgétaire

Toutes les mesures propres à améliorer les finances s'inscriront dans un objectif budgétaire ayant force obligatoire. Une nouvelle disposition transitoire de la constitution contraindra le Conseil fédéral et le Parlement à viser un objectif budgétaire. L'objectif de cette disposition consiste à réduire de façon déterminante le découvert structurel dans un délai «raisonnable», soit d'ici 2001. Il sera considéré comme atteint si l'excédent de charges figurant au compte financier 2001 ne dépasse pas deux pour cent des recettes (env. 1 mrd). Faute de quoi, le Conseil fédéral et le Parlement seront tenus d'appliquer, dans un délai qui reste à fixer pour redresser la trajectoire, des mesures d'économie touchant le domaine des transferts et le domaine propre. En inscrivant dans la constitution un objectif budgétaire contraignant, on regroupera dans un cadre général les maints efforts – la plupart du temps ponctuels – entrepris jusqu'à présent pour équilibrer le budget. Tout en fixant clairement la marche à suivre, l'objectif budgétaire améliorera sans aucun doute la vision comptable de la Confédération et conférera aux mesures d'économie la force légale nécessaire. Il ne remplacera en aucun cas une politique budgétaire dont les rigueurs se traduiront soit par une suppression

de tâches soit par des réformes structurelles. L'arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget sera de durée limitée. Une fois l'équilibre budgétaire rétabli, il pourra être remplacé par le frein à l'endettement.

153 Stratégie

Il convient de retrouver l'équilibre budgétaire par le biais d'économies et de réformes structurelles qui seront arrêtées par les voies budgétaire et législative. Au vu de l'ampleur des efforts requis, on ne peut plus se borner à pratiquer des coupes isolées dans les tâches de la Confédération. Il s'agit, à ce stade, de recourir davantage aux réformes structurelles dans la foulée de la politique d'économies pratiquée jusqu'à présent: coupes budgétaires et modifications ciblées de lois (programmes d'assainissement 1992 à 1994). L'objectif budgétaire 2001 prévoit une procédure en deux phases qui ne peuvent pas être nettement séparées dans le temps. Toutefois, chacune se caractérise par des priorités: durant la première phase, qui ira jusqu'en 1999, les efforts consisteront principalement en mesures classiques d'économies, tandis que durant la seconde des allègements devraient provenir des réformes structurelles engagées. De sérieux efforts seront évidemment nécessaires durant cette deuxième phase afin de contenir la croissance des dépenses. En outre, tout devra être mis en œuvre pour que les réformes structurelles portent leurs fruits le plus rapidement possible.

- **Horizon 1999:** par le biais du plan financier du 30 septembre 1996, le Conseil fédéral a pris une première mesure, à savoir limiter jusqu'en l'an 2000 à deux pour cent par an en moyenne la croissance des dépenses, de sorte qu'elle soit nulle en termes réels. Il a fixé des limites encore plus sévères pour les traitements du personnel, pour les biens et les services ainsi que pour les investissements dans le domaine propre de la Confédération. Ces limites sont destinées à freiner la progression des dépenses de la Confédération afin de créer un contexte propice à la réalisation des réformes structurelles engagées. Sachant que les déficits et l'endettement actuels découlent de prétentions fondées sur des dispositions légales, on ne pourra mener à bien une politique d'assainissement des finances qu'en fixant systématiquement des priorités en matière de dépenses. Au regard de l'objectif visé, il importe par conséquent de procéder à une analyse sans complaisance du rapport coût/efficacité des normes en vigueur (examen des subventions) et d'évaluer en détail les charges financières induites par les nouvelles dispositions. De nouvelles tâches ne seront par ailleurs décidées que si leur financement est garanti. Afin que les améliorations budgétaires obtenues péniblement ne soient pas minées par l'apparition continue de nouvelles tâches, les coupes sont assorties jusqu'à la fin de 1997 d'un gel temporaire des tâches. Le Conseil fédéral a édicté les directives nécessaires à cet effet, qui sont contraignantes pour l'administration.
- **Horizon 2001:** Les réformes structurelles contribueront également à réduire les déficits restants (voir ch. 154). Cependant, le potentiel d'économies susceptibles d'être réalisées est plutôt modeste à court terme, car ces réformes ne pourront pas être mises en œuvre à n'importe quel rythme. Il paraît par conséquent raisonnable de prévoir une période se terminant en 2001 pour rétablir l'équi-

libre budgétaire. Par ailleurs, il semble indiqué de ne pas fixer un horizon trop rapproché au regard des retombées sociales et économiques des efforts qui seront engagés.

154 Aperçu des projets de réformes structurelles

154.1 Réforme de l'administration

Le Conseil fédéral a arrêté des réformes des structures et des procédures de l'administration fédérale dans le but de moderniser cette dernière et de la rendre conforme aux principes d'efficacité et de rentabilité.

Une réforme de l'administration s'imposait car:

- les tâches ne cessent d'augmenter et de devenir plus complexes; et
- ceux qui exigent de l'administration qu'elle soit plus soucieuse des intérêts du citoyen et qu'elle améliore la qualité des prestations qu'elle fournit se font, à juste titre, de plus en plus insistants.

Les mutations rapides qui touchent l'économie, l'Etat et la société ainsi que la transformation du contexte international requièrent du Conseil fédéral un engagement et une souplesse maximums tant au sein du collège gouvernemental que dans le cadre des départements. L'amélioration de la gestion sur le plan politique tend à accroître les coûts. Une administration plus efficace et ayant subi une cure d'amaigrissement ainsi que la concentration sur les tâches essentielles permettront au gouvernement de mieux assumer ses tâches de direction et entraîneront des économies dont le montant dépassera de loin celui des coûts supplémentaires.

Le Conseil fédéral a décidé, dans des domaines importants, de redistribuer les tâches entre les départements afin d'éliminer les doubles emplois et de tirer parti des synergies. Il escompte notamment que la réorganisation des infrastructures de la Confédération se traduira par des économies provenant d'un dispositif plus efficace et amaigri. Le secteur des constructions et celui de l'informatique seront remaniés en profondeur. Dans le secteur de la formation, des synergies seront obtenues en concentrant les tâches dans deux départements. Le Conseil fédéral est conscient du fait que ces remodelages ne résolvent pas toutes les questions. Il reste beaucoup à faire jusqu'à ce que les nouvelles structures soient en place. Les départements appliqueront les décisions du Conseil fédéral. Un contrôle de gestion central sera institué afin de garantir une réalisation conforme aux objectifs. Dans la mesure du possible, la redistribution des tâches sera terminée pour le 1^{er} janvier 1998. Ensuite, les départements procéderont aux adaptations internes.

La réforme de l'administration doit également tenir compte de l'impact de la gestion des affaires administratives axée sur l'efficacité – principes de la nouvelle gestion publique (NGP) – et de la nouvelle péréquation financière. Ainsi, il s'agira notamment de désigner ceux des offices qui deviendront des centres de prestations pour l'administration fédérale et ceux qui seront touchés par la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif de réduire le nombre des postes de quelque cinq pour cent, ce qui représente environ 2000 postes de moins et une

économie annuelle périodique de l'ordre de 200 millions de francs. L'exploitation de ce potentiel d'économies ne passe pas uniquement par la mise en œuvre systématique des décisions déjà prises, il s'agira d'examiner ce qui peut être économisé dans les secteurs de l'administration fédérale là où cela n'a pas encore été fait. Des méthodes de travail simplifiées et l'abandon de certaines tâches permettront d'atteindre l'objectif. La réduction des postes s'étalera sur plusieurs années; elle ne devrait donner lieu à aucun licenciement et se faire uniquement par le biais des départs naturels.

154.2 Gestion par mandats de prestations (GMEB)

La première version de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), rejetée le 9 juin 1996 en votation populaire, contenait entre autres la base légale autorisant l'introduction progressive de la NGP dans l'administration fédérale (art. 51 LOGA, qui aurait requis quelques adaptations de la loi sur les finances de la Confédération et du régime plafonnant les effectifs). Ces mesures n'ayant été contestées ni au stade du débat parlementaire ni lors de la campagne précédant la votation, la gestion par mandats de prestations a été expérimentée au début de l'année 1997 – à titre d'essai – en dépit du rejet de la LOGA. A cet effet, un mandat de prestations a été confié à l'Institut suisse de météorologie et à l'Office fédéral de la topographie et les moyens financiers dont ils ont besoin ont été autorisés par le biais du budget 1997 sous la forme d'enveloppes budgétaires. Le Conseil fédéral a chargé d'autres offices d'élaborer des projets en vue du passage à la nouvelle méthode de gestion en 1998 ou 1999.

Le Département fédéral des finances a élaboré un rapport conceptuel servant de base d'application. Ce rapport décrit les instruments de gestion se fondant sur un classement systématique de toutes les prestations d'une unité administrative et sur leur regroupement en produits et groupes de produits. Le Conseil fédéral définit pour chaque service, par groupe de produits, dans un mandat de prestations d'une durée de trois à quatre ans, des objectifs en matière de coûts, de prestations et d'efficacité et il demande au Parlement d'autoriser les sommes annuelles nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Contrairement aux projets classiques de rationalisation et d'économie, l'impact de la NGP sur les plans du personnel et de l'organisation se traduit surtout par des gains de productivité à moyen et à long terme. Cependant, grâce aux disponibilités accrues qui se feront sentir sur le plan des ressources, il se peut que certains offices dotés d'un mandat de prestations soient en mesure de réduire leur budget de cinq à dix pour cent à moyen terme. Toutefois, la part des offices gérés par un mandat de prestations dans le montant total qu'il s'agit d'économiser sera modeste.

Les Chambres fédérales sont parvenues au terme du débat sur la LOGA à la mi-mars 1997. Le délai référendaire court depuis le 8 avril. Si le référendum n'est pas lancé, la LOGA pourrait entrer en vigueur en automne 1997 ou en janvier 1998.

154.3 Normes et standards applicables aux constructions fédérales

Dans le cadre des mesures d'assainissement des finances fédérales 1994, le Conseil fédéral a décidé de soumettre à une analyse critique les normes et les standards en vigueur dans la construction. Un postulat allant dans le même sens, émanant de la commission «Constructions publiques» du Conseil national a été transmis par ce dernier au Conseil fédéral le 2 décembre 1993.

Dans un premier temps, on a procédé à une évaluation du potentiel d'économies au moyen de modèles théoriques et proposé des mesures. Ce potentiel a été estimé entre 10 et 25 pour cent – selon le type d'ouvrage – sans que des pertes notables soient à craindre pour les utilisateurs. Ces économies résultent notamment d'une réduction des besoins, d'une simplification des projets et d'un abaissement des standards.

Les mesures suivantes ont été proposées:

- amélioration de la gestion des travaux, surtout des méthodes de travail;
- réexamen systématique des projets en cours en vue d'évaluer les économies potentielles;
- réexamen critique des règlements de la Confédération;
- prise en compte de l'entretien des ouvrages.

Le réexamen des règlements est en cours. Les conclusions et les mesures à prendre seront présentées au Conseil fédéral à la fin de 1997. Cette révision permettra de fixer des standards raisonnables et économiques à long terme.

63 projets de construction de la Confédération (nouveaux projets et projets de rénovation) représentant un montant total de 669 millions ont été examinés dans un premier temps. Les économies potentielles mises en évidence se chiffrent entre 100 et 120 millions, soit entre 15 et 18 pour cent. 25 projets d'entretien atteignant un coût total de 13 millions ont en outre été revus. Le potentiel d'économies a été estimé à quelque deux millions, soit 13 pour cent. C'est notamment au niveau de la justification des besoins, du programme d'utilisation des locaux, des projets de construction et des standards que des économies peuvent être réalisées sans perte notable pour les utilisateurs.

Deux groupes opérationnels ont été institués, l'un pour les constructions civiles, l'autre pour les constructions militaires. Ces groupes sont chargés de poursuivre le réexamen des projets de la même manière que jusqu'ici, de sorte que les connaissances acquises soient appliquées durablement.

En ce qui concerne la planification des investissements 1997–1999, les crédits de construction ont été réduits par rapport aux années précédentes et plafonnés. Compte tenu de ces amputations, les projets de construction et les travaux d'entretien qui s'imposeront ces prochaines années ne pourront être réalisés qu'en appliquant rigoureusement les connaissances acquises en matière de «normes et de standards». Le montant des économies réalisables par rapport au plan financier est toutefois limité.

154.4 Normes et standards dans le domaine de la construction des routes nationales

Dans le cadre des mesures d'assainissement des finances fédérales 1993, le Conseil fédéral a demandé que les normes et les standards en vigueur dans le domaine de la construction des routes nationales soient soumis à un réexamen critique et qu'on lui présente des propositions de simplifications et d'économies. Le 6 mai 1996, il a pris connaissance du rapport de la commission chargée d'examiner cet aspect. Cette commission n'a pas été en mesure de quantifier définitivement le potentiel d'économies. Elle est cependant parvenue aux conclusions suivantes en ce qui concerne les points forts de la suite des travaux:

- Un examen détaillé a révélé qu'au niveau des normes, c'est-à-dire des prescriptions relatives à la construction des routes nationales, les économies réalisables sont restreintes puisqu'elles ne représentent que cinq pour cent du potentiel d'économies total. Les normes suisses sont adéquates et en comparaison internationale, elles se situent en règle générale à la limite inférieure de la fourchette des valeurs.
- Il est possible d'économiser beaucoup plus, soit 20 pour cent du potentiel total, au niveau de l'application des normes par les responsables techniques des projets. Un sens de l'économie trop peu développé et la tendance à tenir compte, à titre préventif, de toutes les oppositions qu'un projet est susceptible de déclencher, peuvent se traduire par une interprétation trop libérale de ces normes.
- La plus grande part du potentiel d'économies, soit quelque 75 pour cent, se trouve au niveau des standards, c'est-à-dire de la réponse aux attentes de la société en matière de construction de routes. Lors de la phase d'études, les autorités politiques, diverses associations et la population en viennent à multiplier les exigences vis-à-vis du projet. Ces exigences concernent généralement les aspects suivants: choix du tracé, nombre et longueur des tunnels, nombre de voies, emplacement et aménagement des raccordements et des voies d'accès, mesures de protection de l'environnement et du paysage. Le choix des attentes dont il s'agit de tenir compte se fait rarement en fonction de considérations financières ou du rapport coût/efficacité. Le fait que la Confédération prend en charge une part importante des coûts totaux et que les dépenses sont financées au moyen de recettes à affectation spéciale joue un rôle déterminant.

Faute de temps, la commission n'est pas parvenue à étudier plus à fond les mécanismes applicables aux standards. Le Conseil fédéral a par conséquent, en même temps qu'il prenait connaissance du rapport final de la commission, donné les mandats de travaux complémentaires ci-dessous.

- Groupe de travail «Standards en matière de construction des routes nationales»: ce groupe de travail se penchera sur la manière de maîtriser l'explosion des coûts imputable aux standards. Pour atteindre cet objectif, il est prévu, entre autres, de mettre en place un système efficace de contrôle de gestion financière des projets de routes nationales.

- Groupe de travail «Entretien du patrimoine des routes nationales»: par l'intermédiaire de ce groupe de travail, le Conseil fédéral saisit l'occasion d'étudier de manière plus approfondie la question de l'entretien des routes nationales. Il s'agit de rechercher des solutions permettant de les maintenir au moindre coût en état à un niveau technique suffisant.

Ces deux groupes de travail remettront vraisemblablement d'ici à la fin de 1997 leurs rapports finaux au Conseil fédéral.

154.5 Nouveau régime de péréquation financière

Le nouveau régime de péréquation financière vise à désenchevêtrer les tâches, les compétences et les flux financiers entre la Confédération et les cantons et à clarifier les responsabilités de chacun. La nouvelle répartition des tâches modifiera la structure de l'administration fédérale et elle influencera l'évolution des différents groupes de tâches. Le fait d'attribuer des tâches déterminées aux cantons aura des conséquences sur les moyens financiers, voire sur la raison d'être de certaines unités administratives. Certains secteurs de l'administration pourront en revanche prendre de l'importance si une tâche est confiée uniquement à la Confédération. En ce qui concerne les tâches qui continueront d'être assumées conjointement par la Confédération et par les cantons, les rôles de chaque échelon seront redéfinis et de nouvelles formes de collaboration et de subventionnement seront mises au point. Des contrats de prestations conclus entre la Confédération et les cantons ainsi que des subventions globales liées dorénavant à des programmes convenus et non plus aux coûts des projets figureront au premier plan. Par ailleurs, grâce à une nouvelle péréquation des ressources, suffisamment de fonds propres seront mis à la disposition de tous les cantons afin qu'ils soient en mesure d'assumer leur surcroît de responsabilités. La péréquation financière entre les cantons sera ainsi consolidée et elle deviendra plus simple, plus efficace donc maîtrisable. Soulignons qu'il s'agit avant toute chose d'un projet politique. Sachant que les futurs défis qui se poseront à la Suisse ne pourront être surmontés qu'avec le concours de cantons responsables et capables de collaborer et que l'efficacité des interventions de la Confédération est soumise à certaines limites, l'objectif de ce nouveau régime de péréquation financière est de revitaliser le fédéralisme.

Le désenchevêtrement des tâches et des compétences de même que le nouveau système de péréquation susciteront par ailleurs des gains d'efficacité et de rendement appréciables au niveau des rapports entre la Confédération et les cantons. L'esprit qui préside au projet encourage un emploi ménager des crédits plutôt que la dépense, ce qui devrait se traduire par un potentiel d'économies considérable pour les collectivités publiques. Ce potentiel ne pourra toutefois guère être exploité avant 2001.

Le nouveau régime de collaboration entre la Confédération et les cantons est conçu de telle sorte que les économies précitées ne se feront au détriment ni des cantons ni des communes; au contraire, les trois échelons profiteront des améliorations apportées aux structures.

Trois démarches principales, décrites ci-dessous, permettront de réaliser des économies et d'accroître l'efficacité:

- Premièrement, une meilleure adéquation des responsabilités sur les plans décisionnel et financier obligera nécessairement chaque échelon à se fixer des priorités et partant à ajuster ses prestations aux besoins. L'application stricte du principe «Qui commande paie» permettra en outre de limiter les standards superflus (également à l'échelle de la Confédération) et les prestations surdimensionnées; par ailleurs, l'extension des responsabilités sur le plan financier encouragera la mise en place d'un contrôle ciblé des coûts et de l'efficacité, et l'application des principes de la nouvelle gestion publique.
- Deuxièmement, les nouvelles incitations dans le domaine des subventions – priorité au financement de programmes plutôt qu'au financement de projets, subventions globales ou forfaitaires au lieu des subventions calculées en pour-cent des dépenses, plus de moyens à la libre disposition des cantons au lieu des subventions élevées à affectation obligatoire – rendront possible la fourniture de certaines prestations à un coût moindre.
- Troisièmement, l'amélioration notable de l'efficacité des mécanismes péréquatifs – qui se traduit par une claire séparation des instruments d'incitation et de redistribution mais aussi de la compensation des charges et de la péréquation des ressources, par la compensation des charges excessives au lieu de l'octroi de suppléments péréquatifs selon le principe de l'arrosoir, par la gestion globale de la péréquation des ressources plutôt qu'une péréquation financière basée sur plus de cent mesures sans rapport entre elles – permettra d'instaurer, sans réduction des moyens financiers, une péréquation et une compensation sensiblement plus développée et plus équitable des charges entre les cantons; ceci constitue pour ainsi dire un préalable indispensable sur le plan financier en vue du désenchevêtrement des tâches et des compétences et de l'application du principe de subsidiarité.

Une organisation paritaire comprenant des représentants de la Confédération et des cantons approfondit et concrétise actuellement les lignes directrices du nouveau régime qui ont été accueillies favorablement par les organismes consultés. Les résultats de ces travaux feront l'objet d'une deuxième consultation au printemps 1998. Ils comprendront toutes les propositions de modifications constitutionnelles, les incidences au niveau des lois, ainsi qu'un projet de nouvelle loi sur la péréquation financière.

154.6 Réexamen des subventions

En vertu de la loi sur les subventions (art. 5 Lsu; RS 616.1), quelque 160 aides financières et indemnités ont été passées au peigne fin. Les résultats de ces travaux sont résumés dans le rapport sur les subventions. Ce rapport fait un large tour d'horizon des subventions fédérales et il livre une analyse approfondie – selon les principes figurant dans la loi sur les subventions – d'un premier éventail d'aides financières et d'indemnités. L'examen des autres subventions devrait être achevé d'ici au début de 1998.

✚ Le premier rapport est notamment consacré à la circulation routière, à la formation et à la recherche fondamentale, aux relations avec l'étranger et à l'agriculture. N'ont pas été examinées lors de la première phase:

- les subventions dont les bases légales sont plus récentes que la loi sur les subventions (loi sur les chemins de fer, loi sur les forêts, protection de la nature et du paysage);
- les subventions dont les bases légales sont en cours de révision (réforme des chemins de fer, réalisation et financement de l'infrastructure des transports publics, politique agricole 2002, asile);
- les subventions temporaires arrivant prochainement à échéance (mesures spéciales en faveur de la formation continue);
- les contributions obligatoires à des organisations internationales (p. ex. à des institutions internationales de recherche telles que le CERN et l'ESA);
- les contributions aux œuvres sociales (les sommes versées aux institutions d'assurance ne constituent pas des subventions; en outre diverses révisions importantes n'ont été achevées que récemment: 10^e révision de l'AVS, nouvelle loi sur l'assurance-maladie, révision de la loi sur l'assurance-chômage).

Le réexamen a révélé qu'il faut agir dans de nombreux cas. En l'occurrence, les mesures suivantes figurent au premier plan:

- suppression de certaines subventions (aucun ou faible intérêt de la Confédération, efficacité marginale, capacité financière suffisante du bénéficiaire, double subventionnement);
- transfert de tâches aux cantons (examen approfondi et exécution dans le cadre du projet de nouvelle péréquation financière);
- réduction du taux des subventions (en pondérant les intérêts des parties);
- limitation dans le temps (qui sera la règle pour les aides financières);
- octroi de subventions forfaitaires ou globales;
- améliorations de la gestion des dépenses (blocage des crédits, taux plafonds), du contrôle et de l'exécution;
- réexamen approfondi de l'efficacité.

Le réexamen des subventions se fait en conformité parfaite avec les conditions et les principes applicables aux aides financières et aux indemnités qui figurent dans la loi (art. 6 à 10, LSu). Sa portée est donc nettement plus limitée que le nouveau régime de péréquation financière qui remet en cause certains principes fondamentaux de la loi sur les subventions (p. ex. l'abandon des subventions calculées en pour-cent des dépenses). Cependant, les conclusions découlant du réexamen des subventions seront adaptées dans la mesure du possible aux grandes lignes du projet de nouvelle péréquation financière.

Il est très difficile d'évaluer le montant susceptible d'être économisé grâce aux mesures proposées, car pour près de la moitié d'entre elles – p. ex. pour les simplifications administratives et pour les moyens financiers utilisés plus efficacement – les économies ne sont pas chiffrables directement. Bien que l'examen des subventions ne constitue pas un véritable programme d'économies, l'application systématique des mesures en question par les services fédéraux concernés devrait alléger à long terme le budget de la Confédération de quelques centaines de millions. En revanche, le potentiel global d'économies ne pourra être exploité qu'en partie avant 2001.

Deuxième axe du programme financier global, les assurances sociales doivent s'attendre à une augmentation considérable de leurs charges en raison du vieillissement de la population. Après des décennies de développement constant, il importe de s'interroger sérieusement sur la consolidation des acquis. Partant des projections financières à long terme réalisées dans ce domaine, le Conseil fédéral demandera une étude, fondée sur des paramètres de prestations, des scénarios envisageables quant à l'évolution et au mode de financement de certains secteurs des assurances sociales. Lors de l'élaboration de ces scénarios, il s'agira de tenir compte des résultats du projet de nouvelle péréquation financière. Une fois en possession des informations requises, le Conseil fédéral se prononcera sur le financement futur de ces assurances et sur les ajustements qui en découleront au niveau des prestations. L'objectif est de prévenir les œuvres sociales du surendettement qui les menace et d'assurer les acquis de l'Etat social, que personne ne conteste, tout en tenant compte des capacités limitées de l'économie. Il convient de donner aux assurances sociales une assise financière solide et il faut empêcher que ne se développe un sentiment d'insécurité dans la population. Le financement des assurances sociales constitue un défi majeur non seulement pour l'économie en général mais aussi pour le budget fédéral. Pour la Confédération, la prévoyance sociale représente de loin le domaine le plus gourmand sur le plan financier et elle a accusé au cours des quinze dernières années la plus forte croissance des dépenses. Sans fléchissement sensible de l'augmentation des dépenses sociales de la Confédération, il n'y aura pas de réduction des déficits.

156 **Résumé**

Par les mesures qu'il a arrêtées et par les projets de réformes structurelles mis en chantier, le Conseil fédéral entend remettre les finances d'aplomb d'ici à 2001 ou ramener les déficits à un niveau acceptable. Les réformes structurelles décrites ne doivent cependant pas donner la fausse impression que leur mise en œuvre dispensera le Conseil fédéral et le Parlement de prendre d'autres mesures d'économies. Ces réformes ne permettront de loin pas d'économiser le montant global nécessaire. Par ailleurs, les économies potentielles ne pourront être réalisées que partiellement dans le délai requis. Des mesures sévères d'économies dans les principaux groupes de tâches de la Confédération seront indispensables pour équilibrer le budget.

De fait, l'importance du déficit nécessiterait une procédure de rétablissement de l'équilibre budgétaire plus rapide et plus incisive. Toutefois, vu le marasme économique qui persiste depuis 1991, il convient d'éviter que des effets secondaires ne viennent compromettre à court terme la reprise escomptée. Le Conseil fédéral s'est donc ménagé un peu plus de temps pour équilibrer le budget, tout en étant conscient du caractère ambitieux et exigeant de la voie choisie. Une stratégie visant à rétablir l'équilibre budgétaire étalée sur des années ne peut aboutir au succès que si toutes les forces déterminantes vont dans la même direction. Si le programme financier du Conseil fédéral ne parvenait à rétablir l'équilibre dans un délai raisonnable, il y aurait fort à craindre que la Confédération ne s'enfonce dans une profonde instabilité financière.

16 **Rapport entre le programme d'investissements et l'objectif budgétaire**

Des dépenses supplémentaires de la Confédération s'élevant à quelque 550 millions devraient déclencher en 1998 et en 1999 des commandes d'un montant d'environ 2,4 milliards. Comme il représente environ 2,5 pour cent du total des dépenses de construction, qui atteint près de 50 milliards par année, ce montant aura des retombées sur l'économie. Il fera progresser le produit intérieur brut à raison d'un tiers de point.

Le programme d'investissements est conçu de manière à ne pas compromettre la réalisation de l'objectif budgétaire. Etant donné qu'il ne crée pas de situations permanentes en matière de subventions et par conséquent pas d'augmentation durable du niveau des dépenses, l'écart par rapport à la voie qu'il s'agit de suivre pour rétablir l'équilibre du budget fédéral ne sera que temporaire.

17 **Modèle comptable de la Confédération**

171 **Introduction**

Des critiques portant sur le modèle comptable de la Confédération fusent à intervalles réguliers. Certains prétendent en effet que la façon d'établir les comptes défavorise les dépenses d'investissement ou ne permet pas d'introduire les comptes des frais. Ces deux arguments ne tiennent pas la route. La prétendue inégalité de traitement des dépenses d'investissement résulte plutôt du fait que les contributions aux dépenses courantes sont prescrites par des lois. Le modèle comptable des cantons n'a de toute façon pas empêché un recul des dépenses d'investissement (voir ch. 174). Le compte de la Confédération offre une marge de manœuvre suffisante pour introduire des comptes des frais, ainsi qu'en témoigne la mise en œuvre de la gestion des affaires administratives axée sur l'efficacité.

Le modèle utilisé par la Confédération comprend un compte administratif et un bilan. Le compte administratif se subdivise en un compte financier et en un compte de résultats. Le compte financier fournit une vue d'ensemble des dépenses et des recettes découlant de l'accomplissement des tâches (principe de caisse¹⁾). Il est en gros comparable au bilan des mouvements en usage dans les entreprises. Le compte financier de la Confédération est complété par un compte de résultats où figurent pour chaque exercice la dépréciation (charges) et la plus-value (revenus). En raison des données qu'il contient, le compte de résultats correspond aux comptes de fonctionnement des cantons. Le découvert du bilan de la Confédération varie en fonction du solde du compte de résultats. La statistique financière permet d'établir des comparaisons avec le modèle comptable des cantons.

¹⁾ En vertu du principe de caisse, les recettes et les dépenses sont comptabilisées au moment de l'encaissement ou du décaissement. Les recettes sont des paiements de tiers, qui augmentent la fortune ou qui sont effectués comme dédommagement pour l'aliénation d'immobilisations. Les dépenses sont des paiements à des tiers, qui grèvent la fortune ou servent à créer des actifs (voir art. 5 de la loi sur les finances de la Confédération; RS 611.0).

Le modèle comptable de la Confédération tient compte des particularités du budget de l'Etat central:

- Le budget de la Confédération est un budget de transfert contrairement aux budgets cantonaux et communaux; en effet les paiements de transferts représentent environ les deux tiers des dépenses totales. Les offices proches de la production et des services, gérés par un mandat de prestations, ont une faible incidence sur les dépenses.
- La part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales étant relativement modeste, les variations au niveau des investissements, même si elles sont importantes, n'influencent que peu le montant global des dépenses. Le montant des investissements propres est modeste et il ne représente que deux à trois pour cent des dépenses totales alors que cette part atteint neuf à dix pour cent dans le cas des cantons. Même en tenant compte des contributions aux investissements qui ne peuvent être capitalisées, la part des dépenses d'investissement de la Confédération est en règle générale inférieure à dix pour cent.
- Plus de la moitié des dépenses courantes de la Confédération (entre autres les contributions aux assurances sociales et les parts des cantons) ne dépendent pas des investissements. En revanche, au niveau des cantons et des communes, les dépenses courantes résultent dans une large mesure de coûts entraînés par les décisions d'investir.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, la présentation résumée des dépenses courantes et des dépenses d'investissement, qui se trouve dans le compte financier, constitue pour la Confédération la base indispensable qui lui permet de gérer les aspects suivants de la politique financière:

- la fixation des priorités (à partir du même point de départ pour tous les groupes de tâches);
- les décisions relatives au financement et les mesures visant à équilibrer le budget;
- l'exécution du budget et le contrôle budgétaire;
- l'adaptation de la politique financière aux exigences de l'économie.

Le compte financier fournit une vue d'ensemble des activités de la Confédération ayant des retombées sur les finances. Il est clair et compréhensible, donc à la portée des citoyens. Instrument d'une politique financière prudente, il aspire en outre à la couverture directe de toutes les dépenses par des recettes au cours d'un exercice donné, ce qui se justifie du fait que la Confédération dispose d'une marge de manœuvre limitée en matière de recettes et de dépenses.

Dans d'autres pays, par exemple en France et en Allemagne, tous les paramètres de gestion déterminants utilisés par l'Etat central, tels que le solde de financement, l'endettement, la quote-part de l'Etat et la quote-part fiscale sont également fondés sur les recettes et sur les dépenses. Les critères de Maastricht permettant d'évaluer la situation budgétaire reposent aussi exclusivement sur le solde de financement et sur le taux d'endettement.

La majorité des tâches assumées par les cantons et par les communes consistent à fournir des services répondant aux besoins des citoyens. Environ les trois quarts des dépenses totales sont consacrés à la consommation propre et aux investissements propres. Le modèle comptable de la Conférence des directeurs cantonaux des finances repose sur des considérations propres aux entreprises et le compte administratif des cantons se subdivise en un compte de fonctionnement et en un compte des investissements.

Le système comportant un compte de fonctionnement et un compte des investissements convient bien aux petites collectivités publiques où les dépenses d'investissement varient fortement. Seuls les amortissements sont portés au débit du compte de fonctionnement, de sorte que les dépenses d'investissement, dont le montant varie en dents de scie, sont réparties sur plusieurs exercices et peuvent par conséquent être nivelées. Le compte des investissements ne joue qu'un rôle insignifiant par rapport au compte de fonctionnement. Les investissements sont jugés à l'aune du degré d'autofinancement qui devrait atteindre au moins 60 pour cent.

La politique financière des cantons se fonde principalement sur le compte de fonctionnement, qui devrait être équilibré. Les résultats de ce compte servent à définir la politique des dépenses et la politique fiscale. Le coefficient annuel ou multiple annuel permet aux cantons de réagir rapidement face à une détérioration de la situation financière.

Les cantons n'utilisent cependant pas tous le modèle comptable de la même manière. Ils disposent surtout d'une marge de manœuvre considérable en matière d'amortissements. Selon l'état des finances, elle sert à embellir le résultat du compte.

Au moment d'introduire le modèle comptable actuellement utilisé par la Confédération, une très grande importance a été accordée à la possibilité d'effectuer des comparaisons avec les cantons. Ainsi, les deux systèmes comptables contiennent les mêmes données de base. Le solde du compte de résultats fournit des indications comparables à celles du résultat du compte de fonctionnement des cantons. Le compte financier comprend des dépenses courantes et des dépenses d'investissement qui sont clairement séparées. On peut par conséquent, en partant des données de base, déduire simplement un compte des investissements de la Confédération et l'autofinancement (voir également les messages concernant les comptes d'Etat 1995 et 1996). Il est possible de comparer et de consolider les données relatives aux finances publiques sans que la structure des comptes soit identique.

174 **Dépenses d'investissement**

Les dépenses d'investissement accroissent le capital réel et par conséquent la capacité de production d'une économie. De telles dépenses génèrent une augmentation des rentrées fiscales de sorte qu'on peut envisager de recourir dans une certaine mesure à des emprunts. L'aménagement d'infrastructures telles que les réseaux de communication ou les réseaux de données ou encore le renforcement

du système de formation et de recherche peuvent être considérés comme des investissements au sens économique du terme, même lorsqu'il s'agit de dépenses comme celles qui sont consacrées au traitement du personnel affecté à des travaux de recherche.

Etant donné la difficulté de définir un terme aussi complexe, les entreprises et les collectivités publiques définissent les investissements de manière plus étroite. Sont considérées comme des investissements les dépenses servant à l'achat de biens qui ont une utilité nouvelle ou accrue, du point de vue quantitatif ou qualitatif, durant plusieurs années. De telles dépenses sont capitalisées et amorties sur plusieurs années, en fonction de leur dépréciation, dans le compte de fonctionnement ou dans le compte de résultats. Les dépenses d'investissement comprennent également des prêts remboursables tels que les prêts accordés au fonds de compensation de l'assurance-chômage ou les avances fournies au titre de la garantie contre les risques à l'exportation. En revanche, les investissements en matière de défense nationale constituent des dépenses de consommation, à l'instar de ce qui se fait à l'étranger.

Récemment, on a souvent reproché à la Confédération d'avoir réduit de manière excessive les dépenses d'investissement par le biais des mesures d'assainissement et donc de ne pas avoir tenu compte de la conjoncture. Le modèle comptable, qui ne fait pas de distinction entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement, aurait, dit-on, favorisé dans une certaine mesure cette attitude. Ces reproches sont infondés comme en témoigne le tableau ci-dessous. Ils ne tiennent pas compte non plus du fait que les dépenses de consommation et d'investissement sont séparées clairement dans le compte financier. Une éventuelle inégalité de traitement ne serait pas due, dit-on encore, au modèle comptable, mais au fait que les subventions se fondent sur des bases légales. Lorsque des dépenses ne sont pas fixées par des lois, de plus fortes pressions s'exercent en vue de les réduire. L'évolution des dépenses d'investissement de la Confédération et des cantons de 1990 à 1997 ressort du tableau suivant. Les prêts et les participations ainsi que les investissements des entreprises en régie ne sont pas inclus.

Dépenses d'investissement de la Confédération et des cantons de 1990 à 1997
(sans les prêts ni les participations) *Tableau 3*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Confédération ¹⁾								
en millions	3090	3799	3632	4056	3970	3868	3664	3837
en % du PIB	0,98	1,15	1,07	1,18	1,12	1,07	1,02	1,05
Cantons ²⁾								
en millions	6196	6668	6613	6917	7092	6822	6784	6689
en % du PIB	1,97	2,01	1,95	2,02	2,01	1,88	1,88	1,83

¹⁾ 1990–1994 d'après la statistique financière; 1995–1997 d'après le compte d'Etat et le budget de la Confédération.

²⁾ 1990–1995 d'après la statistique financière; 1996–1997 d'après les données du groupe d'étude pour les finances cantonales.

La part des dépenses d'investissement des cantons dans le produit intérieur brut a régressé depuis 1990 en dépit de la subdivision en un compte de fonctionnement et en un compte des investissements. Dans le cas de la Confédération, la part des dépenses d'investissement s'est en revanche accrue bien qu'une politique d'économies rigoureuse soit appliquée depuis 1992.

18 Classement d'interventions parlementaires

L'état des finances fédérales a fait l'objet de nombreuses interventions parlementaires. Les motions et les postulats mentionnés au début du présent message ont tous été transmis. Ils chargeaient le Conseil fédéral de prendre ou de proposer au Parlement des mesures propres à éliminer le déficit. Le présent projet s'inspire largement des motions et des postulats en question de sorte que nous vous proposons de les classer.

19 Résultats de la consultation

La consultation de l'automne 1996¹⁾ portait en premier lieu sur l'objectif budgétaire 2001 (lors de la consultation, on parlait encore du plan d'assainissement 2001). En outre, le programme financier du Conseil fédéral a également été présenté dans le rapport mis en consultation afin que les destinataires puissent dire ce qu'ils en pensaient. L'objectif budgétaire 2001 constitue le principal élément de ce programme. Deux variantes ont été proposées. Elle ne se distinguent que par le mécanisme de sanction applicable si les objectifs contraignants ne sont pas atteints:

- *Variante A*: le Conseil fédéral décide les économies relevant de sa compétence et propose aux Chambres les modifications législatives requises. Les Chambres peuvent modifier des détails des propositions du Conseil fédéral, mais pas le montant total des économies décidées par ce dernier.
- *Variante B*: le Conseil fédéral est autorisé à réduire jusqu'à concurrence de 30 pour cent certaines aides financières et indemnités et à procéder à des économies de portée comparable dans le domaine propre de la Confédération.

Une large majorité des personnes consultées considère qu'il est absolument nécessaire d'assainir les finances fédérales et se rallie au programme financier du Conseil fédéral. Une bonne partie des milieux consultés approuvent aussi le fait que la stratégie visant à rétablir l'équilibre du budget porte résolument sur les dépenses. Mais sur ce point, les cantons soulignent presque tous la grande importance de la symétrie des sacrifices entre le domaine propre de la Confédération et celui des transferts. Seuls quelques participants à la consultation estiment en revanche qu'il ne faut pas dramatiser la situation budgétaire actuelle et que les efforts en vue de rétablir l'équilibre budgétaire peuvent attendre que la reprise devienne une réalité.

Tout comme le programme financier, le plan d'assainissement des finances fédérales a été bien accueilli dans son principe. Il en va de même des réformes

¹⁾ Voir le rapport du 3 mars 1997 sur la procédure de consultation consacrée au plan d'assainissement 2001.

structurelles proposées; à ce sujet un rôle capital a été attribué au nouveau système de péréquation financière. En ce qui concerne l'objectif budgétaire 2001, les points suivants ont soulevé le plus de discussions:

- Plusieurs cantons ont critiqué le blocage des crédits prévu, qui autorise expressément le Conseil fédéral à bloquer des crédits d'engagement et des crédits de paiement déjà autorisés¹⁾.
- Une forte minorité s'est prononcée en faveur d'un traitement spécial des dépenses d'investissement.
- Malgré le large consensus sur le fait que l'objectif budgétaire 2001 doit tenir compte de la politique conjoncturelle, une majorité a estimé qu'il faut limiter la possibilité de prolonger les délais.

Des deux variantes, la variante A recueille nettement le plus de suffrages. Cette préférence résulte de considérations d'ordre constitutionnel: la souveraineté en matière de budget étant une prérogative des Chambres, celles-ci doivent aussi pouvoir se prononcer sur les propositions d'économies. La variante B est certes qualifiée çà et là de plus efficace mais, tout bien considéré, l'atteinte qu'elle porte au principe de la séparation des pouvoirs paraît trop grave.

Les cantons approuvent largement une proposition différente de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF), qui prévoit qu'en cas de correction nécessaire, le Conseil fédéral élabore un plan d'économies et qu'il le soumette à l'Assemblée fédérale en urgence. Le Parlement ne pourrait alors qu'approuver ou rejeter en bloc le plan proposé. Cette manière de faire sauvegarderait les compétences et la co-responsabilité des Chambres fédérales.

Le Conseil fédéral rejette la proposition de la CDCF pour diverses raisons. D'une part, parce qu'elle enlève au Parlement une grande partie de ses obligations: or, en vertu de l'article 85, chiffre 10, de la constitution, les Chambres fédérales disposent de la souveraineté budgétaire. D'autre part, parce que le renvoi de la proposition du Conseil fédéral risquerait sérieusement de provoquer un gâchis. Le Conseil fédéral ne serait guère en mesure – comme les circonstances l'exigeraient – de présenter rapidement une nouvelle solution susceptible de convenir à la majorité. Une telle situation favoriserait des manœuvres dilatoires. Enfin, l'atteinte à la souveraineté budgétaire du Parlement serait trop radicale. Le grand nombre de participants à la consultation qui désapprouvent la variante B indique que de telles amputations n'auraient guère de chance d'être acceptées.

2 Dispositif de l'objectif budgétaire 2001

21 Remarques préliminaires

En mars 1995, le peuple et les cantons ont approuvé à une très large majorité l'arrêté fédéral du 7 octobre 1994 régissant le frein aux dépenses. Cet arrêté stipule que les dispositions législatives, les arrêtés fédéraux de portée générale relatifs aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses devront être adoptés par la majorité de tous les membres dans chaque

¹⁾ Il ne s'agit donc pas de coupes linéaires (voir les explications relatives au 5^e al. sous ch. 42).

conseil et que le frein aux dépenses s'appliquera dès qu'il s'agira d'arrêter des dépenses uniques nouvelles dépassant 20 millions de francs ou des dépenses périodiques nouvelles excédant deux millions de francs. Cet instrument, qui vise à freiner la croissance des dépenses, ne sera pas touché par l'objectif budgétaire 2001. Le frein aux dépenses et l'objectif budgétaire 2001 forment en effet ensemble la base d'un équilibre durable du budget fédéral.

22 Objectif

221 Contrôle du solde ou contrôle des dépenses?

Quand on vise «le rétablissement de l'équilibre du budget fédéral à l'horizon 2001», on est amené à s'interroger de prime abord sur la nature du paramètre qui permettra de quantifier et de contrôler cet objectif. Concrètement, se pose la question de savoir si l'équilibre du compte financier doit être visé directement, donc par le biais du solde du compte, ou indirectement par une limitation de la croissance des dépenses. L'objectif budgétaire 2001 repose sur la gestion du solde du compte, seule méthode pouvant garantir l'équilibre. Une régulation indirecte du solde par le biais d'une limitation de la croissance des dépenses ne peut entrer en ligne de compte. En effet, même en respectant les objectifs fixés en matière de dépenses, il est possible que l'on n'arrive pas à équilibrer les comptes si les recettes évoluent moins bien que prévu. S'il s'avérait nécessaire en pareil cas de procéder de manière «plus douce» pour des raisons de politique conjoncturelle, il serait possible de prolonger les délais (voir ch. 25).

On pourrait opposer à la gestion par le solde du compte financier que, selon l'évolution des recettes, le rétablissement de l'équilibre du budget pourrait être en contradiction avec l'objectif budgétaire 2001, qui requiert un retour à l'équilibre obtenu en agissant sur les dépenses. Si, contre toute attente, les recettes devaient augmenter plus que prévu, un relâchement pourrait se faire sentir dans les efforts d'économie qui s'imposent. En d'autres termes, le déficit serait réduit en partie par des recettes supplémentaires et non pas par une diminution de la quote-part de la Confédération.

Néanmoins, les chances de voir les recettes croître de façon inattendue dans un proche avenir semblent minces. Rien ne permet en effet d'augurer à l'heure actuelle que les rentrées fiscales seront ces prochaines années plus importantes que prévu. Aux réserves que l'on peut émettre contre la gestion par le solde du compte financier, il convient d'opposer la priorité devant être accordée au rétablissement de l'équilibre du budget. On ne saurait garantir que la seule limitation de la croissance des dépenses permettra effectivement de réduire les déficits d'ici à 2001. Si d'aventure une forte reprise économique, engendrant de grosses rentrées fiscales, devait se faire sentir, le Parlement aurait la possibilité de raccourcir les délais, ce qui enlève beaucoup de poids au principal argument plaidant contre la gestion par le solde du compte financier.

222 Solde effectif ou solde structurel?

Au regard des principes économiques, il conviendrait de viser avant toute chose la «suppression des déficits structurels». Cet objectif a un avantage indéniable: dans une certaine mesure, en effet, le rétablissement de l'équilibre budgétaire tiendrait compte automatiquement du contexte conjoncturel. Que ce dernier se dégrade ou s'améliore, seul le déficit conjoncturel serait touché. Le déficit structurel représente, rappelons-le, une valeur corrigée des fluctuations conjoncturelles. L'objectif budgétaire 2001 laisserait jouer les stabilisateurs automatiques et n'entraverait donc pas l'action anticyclique du compte financier.

Toutefois, la difficulté réside dans la marge d'appréciation liée aux méthodes de détermination du déficit structurel, assortie de conséquences notables sur la quantification de l'objectif. Il existe en particulier de nombreuses méthodes pour déterminer la valeur de référence, à savoir le produit intérieur brut (PIB) dans un contexte «d'utilisation normale des capacités de production». Notons cependant que l'évaluation de la composante conjoncturelle des recettes et des dépenses est également ouverte à une marge d'appréciation. Vu ce qui précède, il paraît indiqué d'axer notre politique sur le solde effectif, ce d'autant que l'UE a également déterminé un critère de convergence sur le plan du déficit en fonction de ce paramètre. Par ailleurs, les résultats effectifs sont plus précis et plus clairs pour le grand public et donc plus faciles à comprendre que des valeurs théoriques telles que le déficit structurel. Le fait de pouvoir prolonger ou au contraire réduire le délai imposé pour atteindre l'objectif permet de tenir compte de l'évolution conjoncturelle dans une mesure suffisante (voir ch. 25).

223 Pas de régime comptable particulier pour les dépenses d'investissement

Dans le débat portant sur les limites de l'endettement, d'aucuns rappellent systématiquement que les dépenses d'investissement ne doivent pas être financées par les recettes courantes, puisque les investissements en question profitent en premier lieu aux futures générations. Ces arguments s'inspirent du principe «pay-as-you-use» (principe de l'utilisateur-payeur) qui veut que chaque génération supporte les frais des investissements dont elle profite. Pour diverses raisons, on n'a pas jugé bon de prévoir un régime particulier pour les dépenses d'investissement dans la détermination de l'objectif budgétaire 2001.

Il convient de signaler, en premier lieu, que le principe de l'utilisateur-payeur ne fait pas l'unanimité. S'il est un fait que les futurs contribuables auront à supporter la charge des intérêts de l'endettement actuel, en revanche l'utilité des investissements d'aujourd'hui ne paraît pas être garantie dans 20 ou 30 ans. Il est parfaitement concevable que certains investissements décidés aujourd'hui soient de peu d'utilité pour les générations futures voire ne constituent rien d'autre qu'une charge. Jusqu'à présent, chaque génération a dû faire face à ses problèmes spécifiques. A la suite des dures épreuves de la guerre, les infrastructures ont été reconstruites. Cela n'a été possible que grâce aux privations des populations des pays dévastés ou fournissant une aide. La génération actuelle est confrontée, entre autres, aux problèmes écologiques hérités des générations précédentes.

Quant aux prochaines générations, elles auront notamment la lourde tâche de résoudre le problème du vieillissement de la population. Vu les charges qu'elles devront supporter à ce titre, il serait malvenu que leurs capacités financières soient grevées en sus par des engagements disproportionnés décidés par les générations précédentes.

La fixation des priorités politiques de la Confédération s'oppose également à l'application d'un régime particulier aux dépenses d'investissement. Dans l'industrie, les investissements contribuent à l'accroissement du potentiel de rendement de l'entreprise à long terme. Si les investissements ont été engagés à bon escient, ils s'autofinancent par les rendements. Les investissements sont un élément clé de la compétitivité (progrès technologique) d'une entreprise. Les dépenses courantes sont souvent fonction des engagements décidés par le passé. Une entreprise fixe donc ses priorités essentielles dans le domaine des investissements. La Confédération, en revanche, investit dans des infrastructures étatiques. Or, il est rare que celles-ci soient directement rentables. Par conséquent, il est à la fois difficile et pratiquement inutile de distinguer les dépenses courantes des investissements dans le cadre du budget fédéral. La priorité de l'Etat porte principalement sur la création de conditions générales optimales dans les domaines économique, social, écologique et culturel. Dans cette optique, certaines dépenses courantes comme celles qui sont affectées à la recherche et à la formation ou à la sécurité sociale peuvent avoir des retombées tout aussi importantes voire plus importantes que les investissements dans le domaine de la construction par exemple. Eu égard aux priorités visées par la Confédération, il importe davantage d'évaluer les dépenses en fonction des buts précités que d'opérer une distinction sans grand intérêt entre les dépenses courantes et les investissements.

Les mécanismes de financement du secteur privé ne sont par ailleurs guère comparables à ceux du secteur public. Dans le secteur privé, la capitalisation et l'amortissement sont opérés en fonction de la consommation de capital fixe car les coûts de ce dernier (intérêts et amortissements) se répartissent, par période, sur les biens produits. Les investissements rentables sont refinancés au travers des ventes. C'est le marché qui juge de la justesse des décisions prises. En revanche, les dépenses d'investissement publiques ne sont pas soumises à la sanction du marché. Au niveau de la Confédération notamment, il n'existe qu'un rapport très ténu entre les investissements et l'évolution des rentrées. Certes, les investissements publics sont en règle générale utiles à l'économie nationale. Mais rares sont les cas où ils permettent d'encaisser directement des recettes supplémentaires. De plus, les objets acquis grâce aux moyens investis ne peuvent être aliénés librement car ils sont nécessaires au fonctionnement des activités publiques (patrimoine administratif). Ceci explique pourquoi la Confédération ne saurait, à l'instar de l'économie privée, appliquer un régime comptable particulier aux investissements.

Les brusques écarts des dépenses d'investissement, dus à la réalisation ou à l'abandon de grands projets, peuvent entraîner de fortes fluctuations des dépenses totales. Il est judicieux, en pareil cas, de niveler les variations des dépenses à l'aide d'une couverture selon les diminutions de valeurs. Cette situation peut se présenter notamment à l'échelon des (petits) cantons et des communes. Au niveau de la Confédération, les dépenses d'investissement suivent une courbe plus régulière. Les charges prévues pour les dépenses d'investissement capitalisables et

les besoins d'amortissement ne divergent guère. Cela signifie que le compte financier et le compte de fonctionnement contiennent en fait des informations assez semblables. Comme le compte financier présente divers avantages (voir ch. 172), il n'y a pas de raison de s'en écarter.

Enfin, des considérations politico-économiques prêchent pour l'intégration des dépenses d'investissement dans l'objectif budgétaire 2001. Un régime comptable particulier les soustrairait, en effet, aux mesures d'économies. On ne pourrait alors exclure la possibilité d'une augmentation disproportionnée et inefficace des dépenses d'investissement au regard des besoins de l'économie nationale, ce qui serait particulièrement problématique du fait de la définition des investissements utilisée dans le compte d'Etat.

Les partisans d'un traitement particulier des dépenses d'investissement craignent que celles-ci deviennent les premières victimes des efforts d'assainissement nécessaires, car il est, pensent-ils, politiquement plus facile de différer ou de redimensionner des projets d'investissement que de réduire les dépenses courantes. Le seul moyen de contrecarrer cette tendance serait d'exclure les dépenses d'investissement de l'objectif budgétaire. On redoute surtout que l'infrastructure des transports ne souffre de l'objectif budgétaire 2001. Les financements spéciaux, actuels ou futurs, prévus dans le domaine des transports, conjugués à des programmes de construction et à des crédits d'engagement contraignants garantiront une construction rationnelle. En ce qui concerne les transports publics, seuls les besoins de base des CFF et des ETC en rapport avec l'entretien du patrimoine ne seront pas inclus dans le financement spécial. RAIL 2000, les NLFA, le raccordement de la Suisse occidentale au réseau TGV et les mesures de protection contre le bruit sur le réseau actuel seront en revanche financés à l'aide d'un fonds spécial dépendant. Ce dernier ne pourra être modifié par le biais du budget, car des montants égaux à ceux de toutes les recettes devront être inscrits en tant que dépenses au compte financier.

224 Quantification de l'objectif

L'objectif budgétaire sera atteint si en 2001 le déficit ne dépasse pas deux pour cent des recettes (env. 1 mrd). Cinq raisons nous ont conduits à ne pas proposer un budget complètement équilibré.

- Premièrement, en s'autorisant un déficit modeste au terme de l'année de référence (2001), on ne renonce pas pour autant à supprimer totalement, par la suite, le découvert. Car un tel déficit permettra d'abroger la disposition constitutionnelle transitoire et de la remplacer par le frein à l'endettement prévu. Rappelons que le frein à l'endettement aura pour but d'assurer durablement l'équilibre retrouvé, en prescrivant un compte financier équilibré à moyen terme.
- Deuxièmement, en admettant un déficit de deux pour cent au plus, on se ménage une petite marge de manœuvre pour pouvoir tenir compte des influences conjoncturelles négatives sur le budget sans devoir recourir à une prolongation de l'échéance visée (voir ch. 25).

- Troisièmement, 2001 étant une année impaire, elle se caractérisera par un faible rendement sur le plan des rentrées fiscales. Certes, l'évolution en dents de scie du produit de l'impôt fédéral direct va être gommée par la nouvelle loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD) qui prévoit de renoncer aux paiements anticipés. Mais les rentrées provenant de l'impôt anticipé continueront d'être plus importantes les années paires que les années impaires. En outre, l'adaptation généralement bisannuelle des rentes AVS et AI à l'indice mixte entraîne, durant les années impaires, une très forte progression des subventions fédérales versées à ces institutions.
- Quatrièmement, un déficit limité à deux pour cent des recettes s'apparente dans son principe à certains dispositifs cantonaux. Ainsi, pour le canton de Saint-Gall, l'équilibre des comptes est atteint lorsque le déficit n'excède pas trois pour cent du produit total des impôts cantonaux. Le canton de Fribourg prévoit aussi l'application de mesures particulières destinées à améliorer l'état des finances lorsque le déficit du budget de fonctionnement dépasse trois pour cent du total des revenus. Enfin, le canton de Bâle-Ville instaure un mécanisme régulateur sitôt que le compte financier se solde par un excédent de dépenses de plus de deux pour cent des recettes totales.
- Enfin, il est défendable, dans le cadre d'une politique budgétaire prudente, de financer une partie des dépenses d'investissement par des emprunts.

23 Echéance visée

L'objectif budgétaire 2001 vise à remettre les finances fédérales d'aplomb d'ici à 2001. Ce calendrier est ambitieux. Selon les chiffres disponibles actuellement, il s'agira de réduire les dépenses de plus de 3 milliards d'ici à 2001 (voir ch. 3).

Il est évident qu'il ne sera pas aisé, tant s'en faut, de réduire autant les dépenses dans un délai aussi court. Mais des efforts considérables auront été effectués préalablement, sous la forme de diverses mesures d'économies et du gel temporaire des tâches jusqu'à la fin de 1997, décidé par le Conseil fédéral. L'objectif ne pourra cependant être atteint sans d'importantes coupes dans le domaine propre de la Confédération et des réductions douloureuses sur le plan des dépenses de transfert. Conjointement, il conviendra de poursuivre rapidement la mise en œuvre des réformes structurelles engagées (voir ch. 154).

En dépit de ces difficultés, l'échéance de 2001 sera maintenue, le rétablissement de l'équilibre du budget fédéral ne pouvant être remis aux calendes grecques.

Un objectif intermédiaire est également fixé pour 1999, année durant laquelle le déficit ne devra pas dépasser 4 milliards. A première vue, cet objectif ne paraît pas particulièrement difficile à atteindre. Un déficit de 4 milliards correspond toutefois à celui qu'on a enregistré pour 1995.

Pour apprécier le bien-fondé de l'objectif intermédiaire de 1999, il faut savoir que la nouvelle présentation des comptes (nouveau mode de comptabilisation des prêts aux CFF, sortie du compte financier de l'excédent de recettes de la Caisse fédérale de pensions), introduite avec le budget 1997, a entraîné une détérioration immédiate des comptes de plus de 2 milliards. Cela explique aussi en partie

pourquoi le plan financier 1998 à 2000 admet, pour 1999, un déficit de 5,2 milliards. Si on entend limiter le découvert à 4 milliards, il y aura lieu de réduire les dépenses de plus de 1 milliard

24 Mise en œuvre

Les lois qui ne prévoient pas de sanction en cas de violation de leurs dispositions n'ont qu'un effet limité. L'article 42^{bis} de la constitution exige certes que le découvert du bilan soit amorti, en tenant compte de la situation économique, mais l'évolution du découvert, qui est passé de 17,5 milliards en 1990 à 47,2 milliards en 1996 ainsi que les perspectives du plan financier indiquent de façon évidente que cette disposition, toute constitutionnelle qu'elle soit, ne suffit pas à assurer l'application du principe de l'amortissement du découvert. Cela peut s'expliquer notamment par l'absence de toute mesure en cas de violation du mandat constitutionnel.

Si le compte de 1999 ou de 2001 devait révéler que l'objectif n'a pas été atteint en dépit de budgets conformes à cet objectif, des mesures devraient être prises impérativement. Leur mise en œuvre pourrait toutefois prendre un certain temps, de sorte que l'octroi d'un délai supplémentaire pour réaliser l'objectif est incontournable.

Le Conseil fédéral doit toutefois, dans le cadre de l'exécution du budget, utiliser les moyens permettant d'empêcher de manquer l'objectif. Il peut à cet effet bloquer des crédits d'engagement et des crédits de paiements déjà autorisés. Les prestations formellement garanties et les prétentions fondées sur des dispositions légales échappent au blocage.

Il ne faut pas confondre le blocage des crédits et les coupes linéaires. Dans le cas du blocage des crédits, les montants des subventions prévus par la loi sont versés. Toutefois, les moyens financiers servant à répondre aux demandes de subventions seront moins importants, de sorte qu'un nouvel ordre de priorité devra être fixé. Cette procédure est conforme aux dispositions de la loi sur les subventions, qui précise que les aides et les indemnités ne sont allouées que dans les limites des crédits ouverts. Dans le cas des coupes linéaires, on intervient en revanche directement au niveau des droits découlant des lois puisque les subventions fédérales sont réduites dans une proportion déterminée. Cela peut le cas échéant contraindre les cantons à pallier l'insuffisance de financement consécutive aux coupes, lorsqu'ils souhaitent ou doivent garantir aux bénéficiaires un taux de subventionnement donné.

Le dispositif correcteur proprement dit de la disposition transitoire de la constitution prévoit que les objectifs en matière de rétablissement de l'équilibre du budget fédéral devront être atteints au plus tard deux ans après l'expiration des délais initialement fixés (délai supplémentaire). Le Conseil fédéral devra arrêter des mesures d'économies relevant de sa compétence; conjointement, il proposera au Parlement les modifications de lois fédérales et d'arrêtés fédéraux de portée générale nécessaires à la mise en œuvre des économies supplémentaires.

La consultation a révélé qu'une grande importance est accordée à la «symétrie des sacrifices» entre le domaine propre de la Confédération et celui des transferts.

Les économies supplémentaires réalisées dans ces deux domaines devront sans conteste tenir compte de la part respective de ces derniers dans le total des dépenses. En même temps, il faudra veiller à ce que les retombées négatives des coupes supplémentaires sur l'exécution des tâches soient dans l'ensemble aussi minimales que possible; il s'agira par ailleurs d'économiser en premier lieu au niveau des dépenses de consommation improductives. Il ne faut pas oublier que la délimitation du domaine propre de la Confédération et de celui des transferts n'est pas de la compétence du Conseil fédéral. Ce dernier exerce sa compétence dans le domaine propre de la Confédération, mais il peut aussi exercer partiellement une influence directe dans le domaine des transferts par le biais des ordonnances. Inversement, les limites du domaine propre de la Confédération ne coïncident pas avec celles de la sphère d'influence directe du Conseil fédéral, du fait de l'existence de certaines bases légales qui ne peuvent être modifiées que par l'Assemblée fédérale.

Le Parlement ne pourra pas modifier le montant total des économies proposées par le Conseil fédéral. Ce dernier déterminera le montant total des économies nécessaires conformément aux objectifs inscrits dans la constitution et au délai supplémentaire de deux ans au maximum imparti pour atteindre ces objectifs. Dans ce cas de figure, le Conseil fédéral ne disposera que d'une faible marge de manœuvre. En revanche, le Parlement pourra établir lui-même les priorités politiques dans les limites fixées. Les deux conseils traiteront le projet durant la même session conformément à l'article 11 de la loi sur les rapports entre les conseils et en suivant la procédure d'urgence prévue à l'article 89^{bis} de la constitution.

Le Conseil fédéral devra définir l'ampleur des mesures d'économies d'une manière telle que les objectifs budgétaires inscrits dans la constitution puissent être atteints au plus tard deux ans après l'expiration des délais fixés. Il va de soi que ce délai supplémentaire de deux ans pourrait être prolongé par le Parlement pour des motifs conjoncturels (voir ch. 25). Le montant des mesures d'économie arrêtées ne sera pas uniquement fonction de l'écart constaté par rapport aux objectifs. Au contraire, en déterminant l'ampleur de ces mesures, le Conseil fédéral devra tenir compte, en sus de cet écart, de l'évolution prévisible de l'équilibre et des finances de la Confédération.

25 Aspects conjoncturels

Aux termes de la disposition constitutionnelle transitoire prévue, l'Assemblée fédérale pourra prolonger ou réduire les échéances en matière de réalisation des objectifs (1999 et 2001) suivant que l'économie traverse une phase de récession ou de croissance, ce qui lui permettra de tenir raisonnablement compte des réalités économiques. L'assainissement des finances doit s'opérer si possible en fonction des impératifs conjoncturels, donc sans encourager un ralentissement de l'économie. Cependant, compte tenu du caractère prioritaire que revêt le rétablissement de l'équilibre budgétaire, il est évident que seules des difficultés conjoncturelles importantes seront susceptibles de dicter une prolongation des échéances.

Pour que le retour à l'équilibre budgétaire ne puisse pas être différé à volonté, les délais pourront être prolongés de deux ans au maximum. Cette restriction se

justifie également du fait qu'un délai supplémentaire de deux ans sera de toute façon accordé pour mettre en œuvre le «catalogue d'économies» si les objectifs inscrits dans la constitution ne sont pas atteints. Par ailleurs, on ne pourra guère parler de problèmes conjoncturels en cas de persistance d'une faible croissance économique.

Le taux de croissance du PIB réel ne paraît pas constituer une base suffisante pour décider d'une prolongation des échéances. Une procédure automatique de prolongation des délais, qui serait déclenchée dès que la croissance du PIB réel descendrait au-dessous d'une certaine valeur, ne paraît guère satisfaisante. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale devront évaluer la situation économique dans son ensemble avant de décider d'une éventuelle prolongation de l'échéance 2001. A cet effet, ils disposeront des projections de l'Institut de recherches conjoncturelles de l'EPF de Zurich (KOF), des sondages sur le climat de la consommation, des données concernant l'activité industrielle et le degré d'utilisation des facteurs de production; ils tiendront compte, en outre, de l'état et de l'évolution du chômage, du niveau des taux d'intérêt, du cours de la monnaie et de l'inflation. Il n'existe pas de recette simple. Seule une vision globale de la réalité permettra de statuer en connaissance de cause sur l'opportunité de reporter l'échéance. En l'occurrence, il faudra disposer de suffisamment de souplesse. C'est le seul moyen de corriger rapidement la trajectoire suivie en cas de ralentissement économique prévisible. Ainsi, on pourrait encore prolonger les délais en 2001, par exemple si le chômage connaît une forte hausse non escomptée.

Le Parlement aura la possibilité de prolonger ou de réduire, par le biais d'un arrêté fédéral de portée générale non sujet au référendum, les échéances fixées pour équilibrer le budget. Le cas échéant, cette mesure pourra être proposée à la faveur de la présentation du message concernant le budget et ses suppléments ou du message relatif au compte d'Etat.

26 Votation populaire et mise en vigueur

Ainsi que nous l'avons déjà signalé sous chiffre 23, l'arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget a deux objectifs, l'un pour 2001, l'autre pour 1999. Cet arrêté complète la constitution tout en ayant une durée de validité limitée, par conséquent il entrera en vigueur immédiatement après avoir été accepté par le peuple et les cantons. Théoriquement, le scrutin devrait avoir lieu à fin 1999 au plus tard afin que l'arrêté déploie ses effets en 1999, année de l'objectif intermédiaire. L'idéal serait toutefois d'établir le budget 1999 en tenant déjà compte de l'objectif budgétaire 2001. On connaîtrait ainsi, lors de l'examen et de l'approbation du budget 1999, les conséquences d'une non-atteinte des objectifs. Il serait donc souhaitable que le scrutin ait lieu en été 1998 au plus tard.

27 Concordance temporelle et matérielle du plan d'assainissement 2001 et du frein à l'endettement

Le frein à l'endettement est censé assurer la pérennité des résultats obtenus grâce à l'objectif budgétaire 2001. En d'autres termes, il prendra le relais de l'objectif

budgétaire 2001. Sa mise en œuvre suppose que l'équilibre budgétaire soit largement réalisé. Un déficit limité à deux pour cent des recettes au maximum satisfait à cette exigence.

Dans le rapport du 16 septembre 1996, le Conseil fédéral a présenté les résultats de la consultation sur le frein à l'endettement qui s'est achevée à fin février 1996. L'idée a été très bien accueillie. La grande majorité des milieux consultés se sont déclarés favorables à des mesures institutionnelles destinées à limiter les déficits et l'endettement. Par ailleurs, la consultation a montré que le frein à l'endettement devra tenir compte d'une limitation de la quote-part de l'Etat et que la restriction de la souveraineté du Parlement en matière budgétaire était contestée.

Le Conseil fédéral présentera un message concernant le frein à l'endettement dès que le peuple et les cantons auront accepté l'objectif budgétaire 2001.

3 Ampleur de l'assainissement requis

Selon les données disponibles actuellement, les charges de la Confédération devront vraisemblablement être allégées de plus de trois milliards en 2001. On ne peut pas non plus exclure que les futurs plans financiers comprendront des déficits plus importants et qu'ils nécessiteront donc des allègements plus élevés.

En 1999, les finances devront être assainies de plus de 1 milliard. Autrement dit, les dépenses devraient être ramenées de 46,4 milliards, montant prévu par le plan financier 1998–2000, à 45,2 milliards. Compte tenu de ces chiffres, un déficit de 4 milliards paraît être un objectif raisonnable.

L'ampleur de l'assainissement nécessaire découle du budget 1997 approuvé par le Parlement et du plan financier 1998–2000 du 30 septembre 1996. Actuellement, on ne dispose pas de données plus fiables. Les commissions chargées de l'examen préalable pourront toutefois modifier la stratégie sur la base de chiffres plus actuels si cela s'avère nécessaire.

Une réduction des charges de plus de 3 milliards en 2001 impliquera nécessairement des réductions notables dans le domaine des transferts, même si des coupes importantes sont pratiquées dans le domaine propre de la Confédération et si les projets de réformes structurelles mis en chantier portent leurs fruits. Néanmoins, on ne saurait déterminer à l'heure actuelle le cercle des personnes qui seront affectées par ces mesures d'économies ni la proportion dans laquelle elles seront touchées. L'arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget se borne à fixer les objectifs et les dispositions indispensables à leur réalisation. Les moyens de parvenir aux buts visés ne sont pas encore arrêtés; cette tâche incombera en premier lieu à l'autorité politique, soit au Conseil fédéral et au Parlement.

4 Partie spéciale

41 Généralités

Le projet vise l'équilibre du compte financier en l'an 2001. En regard de l'article 42^{bis} de la constitution (cst.), selon lequel la Confédération doit amortir le découvert de son bilan, l'objectif budgétaire est moins ambitieux. En revanche, ses

objectifs sont définis de façon plus précise et les instruments prévus pour les réaliser sont plus efficaces. La portée matérielle des mesures, de même que le remodelage de certaines compétences requièrent l'inscription du plan dans la constitution. Dès que l'équilibre des comptes sera atteint, la politique financière et budgétaire sera à nouveau régie par le seul article 42^{bis} cst. Celui-ci sera toutefois appuyé par des mesures constitutionnelles et légales visant à limiter le déficit et l'endettement (frein à l'endettement). L'équilibre des comptes doit donc être réalisé dans un délai déterminé; aussi sera-t-il inscrit dans les dispositions transitoires de la constitution fédérale. Le nouvel article 24 de ces dispositions transitoires instituant des mesures visant à équilibrer le budget sera soumis au vote du peuple et des cantons. Les multiples dispositions qui l'accompagneront permettent d'envisager une application immédiate; sa mise en œuvre ne nécessitera donc pas l'adoption d'un arrêté fédéral de portée générale.

L'actuel article 42^{bis} cst. exige que la Confédération amortisse le découvert de son bilan en tenant compte de la situation économique. Cette clause sera complétée par les dispositions constitutionnelles et légales prévues, visant à limiter le déficit et l'endettement (frein à l'endettement) aux termes desquelles le législateur sera chargé d'édicter des prescriptions visant à équilibrer durablement le compte financier. Notons que la consolidation du budget fédéral ne constitue pas précisément l'objectif du frein à l'endettement; cet instrument est plutôt censé empêcher qu'une fois atteint, l'équilibre budgétaire ne soit immédiatement remis en cause par une nouvelle dérive entre l'évolution des dépenses et celle des recettes.

En revanche, le nouvel article 24 des dispositions transitoires de la constitution poursuit un objectif clairement défini: la réduction systématique des déficits par des corrections budgétaires permettant de rétablir l'équilibre des comptes dans un délai déterminé. De la sorte, toutes les conditions permettant l'application d'un frein à l'endettement dans le sillage de l'objectif budgétaire 2001 seront remplies. Par ailleurs, l'amortissement de la dette, tel qu'il est prescrit par l'article 42^{bis} cst. continuera d'être appliqué à long terme. Partant de ce qui précède, nous avons prévu une démarche en trois phases:

- Première phase: rétablissement de l'équilibre du budget fédéral, principalement par le biais de mesures touchant les dépenses, durant une période fixée par la constitution (objectif budgétaire 2001);
- Deuxième phase: maintien de l'équilibre des comptes par des mesures constitutionnelles et légales visant à limiter le déficit et l'endettement (mise en œuvre du frein à l'endettement);
- Troisième phase: amortissement de la dette, conformément à l'article 42^{bis} cst., à une échéance qui n'est pas encore fixée.

42 Explications des dispositions constitutionnelles

La nouvelle disposition transitoire (art. 24, disp. trans. cst.) définit l'objectif budgétaire de manière générale au 1^{er} alinéa et fixe les montants et les délais au 2^e alinéa. Le 3^e alinéa permet de prolonger ou de réduire, pour des motifs

économiques, les délais mentionnés au 2^e alinéa. Les 4^e et 5^e alinéas précisent de quelle manière l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral devront agir en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire. Les 6^e, 7^e et 8^e alinéas prévoient des mesures particulières, applicables si les objectifs au sens du 2^e alinéa ne sont pas atteints. Ainsi, le Conseil fédéral décidera des économies dans les domaines relevant de sa propre compétence (6^e al., let. a) et proposera aux Chambres fédérales de modifier des lois et des arrêtés fédéraux de portée générale pour réaliser des économies supplémentaires (6^e al., let. b). Le Parlement pourra certes modifier le détail des propositions du Conseil fédéral, sans toutefois remettre en question le montant global des économies proposé par le Conseil fédéral (6^e et 8^e al.).

1^{er} et 2^e alinéas

Conformément au 1^{er} alinéa, les excédents de charges seront systématiquement réduits par des mesures d'économies jusqu'à ce que l'équilibre des comptes soit atteint pour l'essentiel. Cet objectif est précisé au 2^e alinéa: tout d'abord, on tendra à limiter l'excédent de dépenses de l'exercice 1999 à 4 milliards de francs par le biais d'économies (objectif intermédiaire). L'objectif final (provisoire) sera atteint à la condition que l'excédent de dépenses ne dépasse pas deux pour cent des recettes (environ 1 mrd) à la fin de l'exercice 2001 (pour plus de détail, voir le ch. 224). Le fait de fixer un objectif intermédiaire facilite la mise en œuvre immédiate des mesures nécessaires, qu'il s'agira de maintenir durablement. Comme le précise l'objectif budgétaire 2001, l'équilibre des comptes sera réputé réalisé si l'excédent des charges a pu être ramené à un montant égal à deux pour cent de l'ensemble des recettes encaissées pendant l'exercice. Cela ne signifie pas pour autant que l'on renonce à éliminer totalement un jour les excédents de dépenses; le fait de descendre au-dessous de cette limite de 2 pour cent impliquera simplement une abrogation automatique de la disposition constitutionnelle transitoire et, le cas échéant, son remplacement par le frein à l'endettement.

3^e alinéa

Si la conjoncture économique devait évoluer défavorablement, un catalogue de mesures rigoureuses, destinées à équilibrer le budget, pourrait produire des effets négatifs. Par conséquent, il convient de ménager au Parlement une certaine marge de manœuvre en lui laissant la possibilité de prolonger, au besoin, par la voie d'un arrêté fédéral de portée générale non sujet au référendum, au total de deux ans au maximum, les échéances fixées au 2^e alinéa. Cela signifie que la durée de validité de l'objectif budgétaire qui expirera lorsque l'équilibre des comptes sera atteint, c'est-à-dire durant l'exercice 2001 comme prévu initialement, pourra être prolongée de deux ans au maximum. Un prolongement supplémentaire ne sera toutefois possible que si l'objectif budgétaire n'est pas atteint et qu'il faut utiliser totalement ou partiellement le délai supplémentaire au sens du 7^e alinéa. Si l'horizon économique devait s'éclaircir plus rapidement que prévu, on pourrait envisager un retour à l'équilibre budgétaire avant l'exercice 2001. Compte tenu de cette éventualité, les deux conseils devraient disposer de la compétence de réduire, le cas échéant, la durée du plan. Le Conseil fédéral pourra donc, si la situation conjoncturelle l'exige ou le permet, soumettre aux deux conseils une proposition visant à prolonger ou à réduire la durée de réalisation de l'objectif. Cette

proposition pourrait être présentée en même temps que le budget et ses suppléments ou que le compte d'Etat.

4^e alinéa

L'équilibre budgétaire doit d'abord être recherché par la voie directe. Il importe avant toute chose de mettre en œuvre les instruments ordinaires, de façon opportune et systématique, pour prévenir tout écart par rapport aux objectifs et pour éviter ainsi de devoir recourir à des mécanismes correcteurs extraordinaires. Aussi l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral devront-ils tenir compte des objectifs prescrits par la constitution chaque fois qu'ils seront appelés à prendre des décisions ayant une portée financière: lors de l'élaboration du budget ou du plan financier pluriannuel et lors de l'examen de tout projet porteur d'engagements financiers (décisions autorisant des crédits d'engagement et des plafonds de dépenses; examen de projets de loi entraînant des dépenses). En vue du rétablissement de l'équilibre budgétaire, le Conseil fédéral mettra donc en œuvre les réformes structurelles mentionnées, préparera les trains de mesures d'économies requis et soumettra les projets qui s'imposent aux Chambres fédérales en demandant si nécessaire que ces projets soient traités selon la procédure d'urgence prévue par l'article 89^{bis} de la constitution.

5^e alinéa

Selon l'article 33, 1^{er} alinéa, de la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0), les offices répondent de l'emploi efficace et ménager des crédits autorisés et de l'utilisation judicieuse des actifs qui leur sont confiés. Les crédits autorisés doivent être utilisés dans la limite de ce qui est strictement nécessaire (art. 33, 2^e al., LFC). En conséquence, l'administration fédérale est tenue, aujourd'hui déjà, de suivre d'un œil critique l'exécution du budget et d'épuiser toutes les possibilités d'économies au fur et à mesure qu'elles se présentent. Le Conseil fédéral est certes conscient de cette obligation incombant aux offices, mais il entend se donner les moyens d'exploiter lui-même plus efficacement le potentiel d'économies qui existe sans doute dans les offices. S'il s'avère que les objectifs budgétaires risquent d'être manqués, mais que parallèlement apparaissent des économies potentielles au stade de l'exécution du budget, le Conseil fédéral doit être autorisé expressément, par analogie à l'article 16, 2^e alinéa, LFC (crédit bloqué jusqu'à l'entrée en vigueur de la base légale), à bloquer tout ou partie des crédits de paiement et d'engagement en question. Grâce au blocage des crédits, le Conseil fédéral disposera d'un outil supplémentaire de gestion financière interne. Ce blocage n'aura en revanche pas d'effets externes directs. Les prestations formellement garanties et les prétentions fondées sur des dispositions légales sont réservées. Le blocage des crédits a ainsi une portée beaucoup plus limitée que les coupes linéaires qui s'appliquent habituellement aux prétentions fondées sur des dispositions légales.

6^e alinéa

A supposer que les objectifs prescrits aux 1^{er} et 2^e alinéas ne soient pas atteints, la constitution oblige le Conseil fédéral et le Parlement à corriger sans délai la trajectoire par les économies qui s'imposent. Cela ne signifie aucunement que les autorités doivent attendre que l'objectif, tant intermédiaire que final, soit manqué

pour réagir. Il va de soi que toutes les forces devront tendre immédiatement à la réalisation du but; en revanche, il y aura lieu de procéder à des coupes supplémentaires si, en dépit de ces efforts, le but n'est pas atteint. Dans ce cas, le Conseil fédéral sera tenu de procéder en premier lieu à des économies relevant de sa compétence propre (c'est-à-dire par le biais d'ordonnances et du plan financier) et, le cas échéant, de soumettre au Parlement un message spécial proposant des mesures d'économies supplémentaires. Il est évident que ce dispositif correcteur ne devra pas être mis en œuvre si les Chambres fédérales décident de prolonger les délais en raison de la situation économique, conformément au 3^e alinéa.

7^e alinéa

Les mesures d'économies devront être conçues de manière telle que les objectifs en matière de rétablissement de l'équilibre budgétaire puissent être atteints au plus tard deux ans après l'expiration des délais prévus par la constitution. Ce délai supplémentaire de deux ans pourra être prolongé si le Parlement en décide ainsi en raison de la conjoncture. Il se pourrait par conséquent qu'un excédent de dépenses ne représentant pas plus de deux pour cent des recettes ne devienne une réalité qu'en 2005. Cela se produirait si le délai était prolongé de deux ans pour des motifs conjoncturels et si le but n'était pas atteint en 2003. En pareil cas, le Conseil fédéral devrait définir les économies supplémentaires de manière telle que le but soit atteint avec un retard de deux ans au maximum, c'est-à-dire en 2005.

Lorsque des corrections seront inévitables, se posera la question de savoir comment répartir les économies supplémentaires entre les tâches assumées par la Confédération (domaine propre) et les prestations versées à des tiers (domaine des transferts). La réponse ne pourra pas être donnée selon un schéma rigide, elle dépendra avant tout des circonstances du moment. Indubitablement, deux critères revêtiront une importance considérable: il s'agira d'une part, lors de la fixation d'économies supplémentaires dans ces deux domaines, de tenir compte de leur part respective dans les dépenses totales (aspect quantitatif), d'autre part de limiter dans l'ensemble au minimum les retombées négatives de réductions supplémentaires sur l'exécution des tâches, en équilibrant judicieusement les sacrifices (aspect qualitatif). Lors de la répartition, il faudra appliquer le principe de la symétrie des sacrifices pour deux raisons: le budget de la Confédération comprend essentiellement des dépenses de transfert et il s'agit d'éviter que les tâches fondamentales ne soient remises en question dans le domaine propre de la Confédération. Par ailleurs, les économies devront être réalisées en premier lieu au niveau des dépenses de consommation.

8^e alinéa

En vertu de cette disposition, l'Assemblée fédérale pourra certes modifier les différentes propositions d'économies du Conseil fédéral. Elle devra cependant s'en tenir au montant total des économies proposé par ce dernier. Comme le montant total des économies requises dépendra largement des objectifs prescrits par la constitution et du délai supplémentaire de deux ans, la marge de manœuvre sera très limitée. Il est donc juste de confier la mise en œuvre de ces économies au Conseil fédéral, qui sera apte à juger en fonction des réalités. Le débat politique

devrait en fait se focaliser sur la question de la répartition des coupes budgétaires: vu la grande latitude dont les Chambres disposeront en la matière, elles pourront choisir des options qui ne correspondront pas forcément aux vœux du Conseil fédéral.

Le fait de manquer l'objectif principal ou l'objectif intermédiaire entraînerait un retard par rapport au calendrier mentionné au 2^e alinéa. En vertu du 7^e alinéa, ce retard ne devrait pas excéder deux ans. Il y a donc lieu de procéder efficacement et rapidement. Le 8^e alinéa prévoit par conséquent que les deux conseils se prononcent sur les propositions du Conseil fédéral au sens du 6^e alinéa, lettre b, durant la même session, conformément à l'article 11 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11) et selon la procédure d'urgence prévue à l'article 89^{bis} cst.

9^e alinéa

Nous avons déjà signalé que l'arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget complète la constitution tout en ayant une durée de validité limitée. Il entrera par conséquent en vigueur immédiatement après avoir été accepté par le peuple et par les cantons. Il deviendra caduc automatiquement dès que l'objectif final mentionné à l'article 24, 2^e alinéa, disp. trans. cst. aura été atteint pour la première fois. Actuellement, on estime qu'il devrait en être ainsi lors de l'exercice 2001. Or, le résultat du compte n'est connu qu'en février de l'année qui suit un exercice. Par ailleurs, un délai transitoire minimal est indispensable pour l'éventuelle transposition de mesures d'économies spéciales dans le droit permanent, de sorte que la disposition constitutionnelle transitoire ne sera abrogée qu'à compter du 31 décembre 2002. Il faut en outre tenir compte également de la possibilité de prolonger ou de raccourcir les délais conformément au 3^e alinéa et de l'éventuel délai supplémentaire au sens du 7^e alinéa, qui serait dû au fait que les objectifs n'ont pas été atteints. Vu ces considérations, l'arrêté deviendra caduc à la fin de l'année qui suivra l'exercice durant lequel l'excédent de dépenses sera pour la première fois égal ou inférieur à deux pour cent des recettes.

5 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

51 Pour la Confédération

Les besoins en matière d'assainissement ont été décrits au chiffre 3. Ils s'élèvent à plus de trois milliards pour 2001. Des mesures d'économies devront être prises tant dans le domaine propre de la Confédération que dans celui des transferts, car il n'est pas possible d'économiser plus de trois milliards durant cette période, même en réalisant intégralement les projets de réformes structurelles mis en chantier. Il appartiendra au Conseil fédéral et au Parlement de fixer des priorités politiques et d'arrêter les mesures permettant d'atteindre l'objectif visé en matière d'économies. Certaines mesures pourront entraîner des suppressions d'emplois. Les réformes structurelles se traduiront donc probablement par une réduction de l'effectif du personnel. L'ampleur de cette réduction ne peut pas encore être évaluée pour le moment.

52 Pour les cantons

Les domaines dans lesquels le Conseil fédéral et le Parlement arrêteront des mesures d'économies n'étant pas encore connus, il est impossible de prévoir les conséquences que l'objectif budgétaire 2001 aura pour les cantons.

6 Programme de la législature

Le Conseil fédéral a mentionné dans le Programme de la législature 1995–1999 que la lutte contre les déficits constituait un de ses objectifs prioritaires. L'objectif budgétaire 2001 est donc annoncé en tant qu'objectif de la législature dans le cadre de la stratégie budgétaire (FF 1996 II 303 et 343).

N39420

Arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 16 juin 1997¹⁾,
arrête:*

I

La constitution est modifiée comme suit:

Art. 24 (nouveau) Dispositions transitoires

¹ Les excédents de dépenses enregistrés dans le compte financier de la Confédération sont réduits par des économies jusqu'à ce que l'équilibre des comptes soit pour l'essentiel atteint.

² L'excédent de dépenses comptabilisé au terme de l'exercice 1999 ne doit pas dépasser 4 milliards de francs; au terme de l'exercice 2001, il doit avoir été ramené à un montant n'excédant pas 2 pour cent des recettes.

³ Si la situation économique l'exige, l'Assemblée fédérale peut, par un arrêté fédéral de portée générale non sujet au référendum, prolonger les délais mentionnés au 2^e alinéa d'au maximum deux ans au total. Si la situation économique le permet, elle peut raccourcir les délais en question.

⁴ L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral tiennent compte des objectifs mentionnés au 2^e alinéa lors de l'établissement du budget ou du plan financier pluriannuel, et lors de l'examen de tout projet impliquant des engagements financiers.

⁵ Le Conseil fédéral utilise les possibilités d'économies qui se présentent lors de l'application du budget. A cet effet, il peut bloquer des crédits d'engagement ou des crédits de paiement déjà autorisés. Les prétentions fondées sur des dispositions légales et, dans des cas d'espèce les prestations formellement garanties, sont réservées.

⁶ Si les objectifs mentionnés au 2^e alinéa ne sont pas atteints, le Conseil fédéral fixe le montant supplémentaire qu'il s'agira d'économiser. A cet effet:

a. il décide des économies supplémentaires qui sont de son ressort;

¹⁾ FF 1997 IV 199

- b. il propose à l'Assemblée fédérale les modifications de lois et d'arrêtés fédéraux de portée générale permettant de réaliser des économies supplémentaires.

⁷ Le Conseil fédéral fixe le montant total des économies supplémentaires de sorte que les objectifs soient atteints au plus tard deux ans après l'expiration des délais fixés au 2^e alinéa. Les mesures d'économies s'appliquent tant aux prestations versées à des tiers qu'au domaine propre de la Confédération.

⁸ Les deux conseils se prononcent sur les propositions du Conseil fédéral durant la même session et font entrer en vigueur leur décision en suivant la procédure prévue par l'article 89^{bis} de la constitution; ils sont liés par le montant des économies fixé par le Conseil fédéral en vertu du 6^e alinéa.

⁹ La présente disposition transitoire est abrogée à la fin de l'année qui suit l'exercice durant lequel l'excédent de dépenses aura été ramené pour la première fois à un taux égal ou inférieur à deux pour cent des recettes.

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

N39420

**Message concernant un arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget
(Objectif budgétaire 2001) du 16 juin 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.042
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.09.1997
Date	
Data	
Seite	199-245
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 159

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.