

CH_VB 97.042 vom 16. Juni 1997

Bundesverwaltung, 1997-06-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_97.042

FR: CH_VB 97.042 du 16 juin 1997

IT: CH_VB 97.042 del 16 giugno 1997

Erwägungen

E. 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.

E. 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 caisse ^). 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. ') 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). 223

172 Avantages du modèle de la Confédération 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 re- présentent 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 relative- ment 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'inves- tissement 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 finance- ment, l'endettement, la quote-part de l'Etat et la quote-part fiscale sont égale- ment 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. 224

173 Comparaison entre la Confédération et les cantons 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 investisse- ments 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 inves- tissements 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

| Année | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | Confédération ¹ |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|--|
| en millions | 3090 | 3799 | 3632 | 4056 | 3970 | 3868 | 3664 | 3837 | - en % du PIB |
| en millions | 6196 | 6668 | 6613 | 6917 | 7092 | 6822 | 6784 | 6689 | en % du PIB |
| 1990-1994 | 1,97 | 2,01 | 1,95 | 2,02 | 2,01 | 1,88 | 1,88 | 1,83 | " 1990-1994 d'après la statistique financière; 1995-1997 d'après le compte d'Etat et le budget de la Confédération. |
| 1990-1995 | 1,97 | 2,01 | 1,95 | 2,02 | 2,01 | 1,88 | 1,88 | 1,83 | " 1990-1995 d'après la statistique financière; 1996-1997 d'après les données du groupe d'étude pour les finances cantonales. |

226

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.

E. 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.

E. 19

Résultats de la consultation La consultation de l'automne 1996 " 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 ") Voir le rapport du 3 mars 1997 sur la procédure de consultation consacrée au plan d'assainissement 2001. 227

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 autorisés ^ . - 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 ça 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

E. 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 ') II ne s'agit donc pas de coupes linéaires (voir les explications relatives au 5e al. sous ch. 42). 228

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.

E. 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. 229

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 TUE 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. 230

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 231

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 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). 232

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 (LIFO) 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 Baie-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.

E. 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 tempo- raire 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 233

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

E. 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 42bis 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. 234

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 manoeuvre. 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 89bls 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'économie et des finances de la Confédération.

E. 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 235

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.

E. 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 236 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 42bis de la constitution (est.), selon lequel la Confédération doit amortir le découvert de son bilan, l'objectif budgétaire est moins ambitieux. En revanche, ses -• - 237

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 42bis est. 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 42bis est. 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 42b's est. 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 42bis est., à une échéance qui n'est pas encore fixée. 42 Explications des dispositions constitutionnelles La nouvelle disposition transitoire (art. 24, disp. trans, est.) définit l'objectif budgétaire de manière générale au 1er alinéa et fixe les montants et les délais au 2e alinéa. Le 3e alinéa permet de prolonger ou de réduire, pour des motifs 238

économiques, les délais mentionnés au 2e alinéa. Les 4e et 5e alinéas précisent de quelle manière l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral devront agir en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire. Les 6e, 7e et 8e alinéas prévoient des mesures particulières, applicables si les objectifs au sens du 2e alinéa ne sont pas atteints. Ainsi, le Conseil fédéral décidera des économies dans les domaines relevant de sa propre compétence (6e al., let. a) et proposera aux Chambres fédérales de modifier des lois et des arrêtés fédéraux de portée générale pour réaliser des économies supplémentaires (6e 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 (6e et 8e al.). 7er et 2e alinéas Conformément au 1er 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 2e 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. 3e 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 2e 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 7e 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 ^Q

proposition pourrait être présentée en même temps que le budget et ses suppléments ou que le compte d'Etat. 4e 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 89b's de la constitution. 5e alinéa Selon l'article 33, 1er 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, 2e 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, 2e 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. 6e alinéa A supposer que les objectifs prescrits aux 1er et 2e 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 240

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 3e alinéa. 7e 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 incontournables, 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. 8e 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 241

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 2e alinéa. En vertu du 7e alinéa, ce retard ne devrait pas excéder deux ans. Il y a donc lieu de procéder efficacement et rapidement. Le 8e alinéa prévoit par conséquent que les deux conseils se prononcent sur les propositions du Conseil fédéral au sens du 6e alinéa, lettre b, durant la même session, conformément à l'article 11 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS171.11) et selon la procédure d'urgence prévue à l'article 89bis est. 9e 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, 2e alinéa, disp. trans, est. 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 3e alinéa et de l'éventuel délai supplémentaire au sens du 7e 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. 242

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 7996 II 303 et 343). N39420 243

Arrêté fédéral Projet instituant des mesures visant à équilibrer le budget de l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 16 juin 1997\ 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 2e 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 2e 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 2e 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; i) FF 1997 IV 199 244

Mesures visant à équilibrer le budget. AF * 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 2e 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 89bis de la constitution; ils sont liés par le montant des économies fixé par le Conseil fédéral en vertu du 6e 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 245

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.