

04.080

**Message
concernant le programme d'allégement 2004 du budget
de la Confédération (PAB 04)**

du 22 décembre 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons les projets suivants: la loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2004 (PAB 04), une modification de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions et un arrêté fédéral concernant l'approbation de la modification de l'ordonnance fixant les taxes et indemnités relatives aux examens fédéraux des professions médicales.

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

22 décembre 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'élimination des déficits structurels d'ici à 2007 constitue l'un des objectifs prioritaires du Conseil fédéral pour la législature en cours. Le frein à l'endettement inscrit dans la Constitution exige un budget équilibré tout au long d'un cycle conjoncturel, dans le but de permettre à l'économie suisse de retrouver une croissance durable.

Dans le message concernant le programme d'allègement budgétaire 2003 (PAB 03), le Conseil fédéral avait déjà indiqué que d'autres mesures d'assainissement seraient indispensables pour équilibrer durablement les finances fédérales, conformément au frein à l'endettement. Par la suite, le Conseil fédéral a approuvé une stratégie d'assainissement fondée sur trois piliers. Des réformes en profondeur touchant les différents groupes de tâches visent à équilibrer à moyen et long terme les finances fédérales. A court terme, un programme d'allègement budgétaire supplémentaire (PAB 04) et un programme d'abandon de tâches (PAT), portant avant tout sur les dépenses de fonctionnement (dépenses de personnel, de biens et services et d'investissement), devraient permettre d'obtenir les allègements budgétaires requis.

Le PAB 04 est axé essentiellement sur des réductions de dépenses. Il prévoit nettement moins de mesures que le PAB 03, mais ces mesures ont une portée beaucoup plus grande. Il met l'accent sur les six principaux groupes de tâches de la Confédération (prévoyance sociale, trafic, défense nationale, formation et recherche fondamentale, agriculture ainsi que relations avec l'étranger) et sur des mesures pouvant être mises en œuvre relativement facilement et rapidement. Du côté des recettes, les mesures décidées se limitent au renforcement des contrôles en matière de TVA et d'impôt fédéral direct.

Les mesures proposées par le biais du PAB 04 entraînent, par rapport au plan financier du 24 septembre 2004, une amélioration de près de 2 milliards des finances fédérales d'ici à 2008. Un tel allègement est nécessaire pour éliminer le déficit structurel conformément à l'art. 40a de la loi fédérale du 6 octobre 1999 sur les finances de la Confédération (LFC). L'équilibre structurel à long terme des finances n'est nullement garanti, même avec le PAB 04, car de nombreux projets générateurs de charges supplémentaires notables figurent déjà au calendrier politique. Toutefois, le PAB 04 permet de ramener en moyenne à 2,2 % la croissance annuelle des dépenses de 2004 à 2008. Les taux de croissance diminuent ainsi de près de la moitié par rapport aux années 90. Les dépenses croissent le plus fortement dans les domaines des finances et impôts (5,2 %) et de la prévoyance sociale (3,1 %). A court terme, ces domaines ne sont pas maîtrisables ou ne le sont que dans une mesure très limitée. La formation et la recherche fondamentale est le seul autre domaine de tâches qui affiche également un taux de croissance (3,0 %) supérieur à la moyenne. Ce domaine est habituellement jugé important pour le potentiel de croissance. Le trafic affichera également une croissance en termes réels ces prochaines années (1,9 %), tandis que dans les autres domaines de tâches, la croissance sera stabilisée en termes réels ou subira dans certains cas une diminution, même en termes nominaux. Le PAB 04 reflète ainsi les priorités fixées par le Conseil fédéral et le Parle-

ment. Il témoigne du fait que, ces prochaines années, la plus grande importance continuera d'être attribuée aux investissements en matière de formation et de recherche, à des infrastructures de transport performantes et au maintien de la sécurité sociale en tant que condition de la stabilité politique et sociale.

En ce qui concerne les conséquences conjoncturelles, le PAB 04 arrive au bon moment. Après les taux de croissance nuls ou négatifs enregistrés en 2002 et 2003, un renversement de tendance s'est dessiné au début de 2004. La reprise qui s'est amorcée en 2004 devrait se poursuivre au cours des prochaines années, en dépit du durcissement progressif de la politique monétaire et budgétaire. Du point de vue conjoncturel, il n'y a donc aucune raison de reporter les mesures d'assainissement.

Sans PAB 03 et PAB 04, la dette de la Confédération s'alourdirait de quelque 25 milliards d'ici à 2010, ce qui exercerait des effets défavorables sur l'économie et la croissance. Un accroissement de la dette et la hausse du montant des intérêts passifs qui en découle réduit la marge de manœuvre de l'Etat au niveau de l'exécution des tâches principales et mène à long terme vers le piège de l'endettement. Laisser filer la dette se traduirait par de futures augmentations d'impôts. La perspective de hausses d'impôts exerce un effet défavorable sur les investissements, réduit la compétitivité de la Suisse et pèse sur la consommation privée. Un tel contexte génère inévitablement une stagnation des taux de croissance et une augmentation des suppressions d'emplois et des délocalisations à l'étranger. Par rapport à un tel scénario, les conséquences d'un programme d'allègement portant sur les dépenses, telles qu'elles ont été simulées par l'Institut BAK Basel Economics sont assez modestes. Jusqu'en 2010, le niveau du PIB réel sera de 0,2 % inférieur à ce qu'il serait en l'absence du PAB 04, les taux annuels réels de croissance sont donc pratiquement inchangés (-0,03 point). Durant la période considérée, le nombre de personnes actives occupées augmentera de 140 000 contre 150 000 en l'absence de PAB et le taux de chômage diminuera ainsi de 0,2 point de moins pour s'établir à 2,5 % au lieu de 2,3 % en 2010. Globalement, le PAB 04 n'a que des conséquences modestes sur la croissance et l'emploi; d'autres facteurs tels que le contexte économique mondial jouent un rôle beaucoup plus important. Outre la renonciation aux mesures d'assainissement, soit laisser filer la dette, ou procéder à un assainissement portant sur les dépenses, il existe une troisième possibilité consistant à intervenir au niveau des recettes. L'Institut BAK Basel Economics a par conséquent simulé un relèvement de la TVA. Un tel relèvement donnerait de moins bons résultats en matière de croissance et d'emploi que le PAB 04.

Nous vous soumettons trois actes concernant la mise en œuvre du PAB 04. La loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004 constitue le cœur du dispositif. Cette loi comprend, en tant qu'acte modificateur unique, toutes les modifications de lois nécessaires pour mettre en œuvre les mesures d'économies. La loi fédérale sur le PAB 04 contient en outre un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral, qui englobe toutes les mesures pouvant être appliquées sans nécessiter de modifications de lois (acte A). La modification de la loi du 4 octobre 1991 sur les EPF proposée dans le cadre du PAB 04 exige par ailleurs l'adaptation de l'ordonnance de l'AF du 18 juin 2004 concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions.

Cette modification doit être adoptée par l'Assemblée fédérale et vous est également soumise par le biais du présent message (acte B). Le troisième acte concerne le programme d'abandon de tâches (PAT) qui constitue un autre pilier de la stratégie d'assainissement élaborée par le Conseil fédéral. La modification de l'ordonnance du 12 novembre 1984 fixant les taxes et indemnités relatives aux examens fédéraux des professions médicales, prévue dans le cadre du PAT, doit être adoptée par l'Assemblée fédérale (acte C).

Globalement, les actes en question ne garantissent pas l'équilibre à long terme des finances. Cet objectif ne peut être atteint que grâce à un établissement rigoureux des priorités, à l'abandon systématique des projets non financés et à la mise en œuvre rapide de réformes systémiques visant, dans des groupes de tâches qui évoluent particulièrement vite, à ramener la croissance des dépenses à un niveau compatible avec le financement à long terme. Toutefois, le PAB 04 représente un élément essentiel dans la mise en œuvre de la stratégie d'assainissement élaborée par le Conseil fédéral et il est absolument nécessaire pour l'élimination du déficit structurel prescrite par la LFC.

Table des matières

| | |
|---|------------|
| Condensé | 694 |
| 1 Présentation de l'objet | 700 |
| 1.1 Contexte budgétaire | 700 |
| 1.1.1 Chute des recettes en 2002 et programme d'allègement budgétaire 2003 | 700 |
| 1.1.2 Perspectives économiques | 702 |
| 1.1.3 Evolution des recettes | 703 |
| 1.1.4 Nouvelles décisions concernant les recettes et les dépenses | 704 |
| 1.1.5 Corrections nécessaires | 705 |
| 1.2 Stratégie d'assainissement et principes matériels du PAB 04 | 706 |
| 1.2.1 Stratégie d'assainissement | 706 |
| 1.2.2 Principes matériels du PAB 04 | 708 |
| 1.3 Résultats de la procédure de consultation | 710 |
| 1.3.1 Consultation préalable des cantons | 710 |
| 1.3.2 Consultations sous forme de conférences | 711 |
| 1.3.3 Conclusions du Conseil fédéral | 716 |
| 2 Commentaire | 716 |
| 2.1 Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004 | 717 |
| 2.1.1 Indemnisation de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI) | 717 |
| 2.1.2 Coopération au développement | 719 |
| 2.1.3 Défense nationale | 721 |
| 2.1.4 Hautes écoles universitaires | 729 |
| 2.1.5 Réduction des réserves du Fonds national suisse par un changement de la pratique comptable dans le domaine de l'encouragement des projets | 734 |
| 2.1.6 Recherche (encouragement de l'innovation) | 737 |
| 2.1.7 Assurance militaire (AM) | 739 |
| 2.1.8 Assurance-chômage | 742 |
| 2.1.9 Asile et réfugiés | 745 |
| 2.1.10 Construction des routes nationales | 749 |
| 2.1.11 Entretien des routes nationales | 752 |
| 2.1.12 Participation générale aux frais des routes et péréquation financière | 754 |
| 2.1.13 Convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF SA | 755 |
| 2.1.14 Trafic régional des voyageurs / Entreprises de transport concessionnaires | 757 |
| 2.1.15 Agriculture | 761 |
| 2.2 Autres mesures d'allègement | 765 |
| 2.2.1 Autres domaines relevant des relations avec l'étranger | 765 |
| 2.2.2 Réductions diverses au DDPS (sans le domaine de la défense) | 767 |
| 2.2.3 5 ^e révision de l'AI | 770 |
| 2.2.4 Révision de la LAMal | 773 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 2.2.5 | Nouveau mode de financement des grands projets ferroviaires | 775 |
| 2.2.6 | Mesures d'allègement dans le domaine des salaires et de la prévoyance en faveur du personnel | 776 |
| 2.2.7 | Intensification des activités de contrôle concernant l'impôt fédéral direct et la TVA | 779 |
| 2.2.8 | Allègement du service de la dette | 779 |
| 2.3 | Programme d'abandon de tâches (PAT) | 780 |
| 2.3.1 | Conception | 780 |
| 2.3.2 | Taxes et indemnités relatives aux examens fédéraux des professions médicales | 784 |
| 2.4 | Commentaire | 786 |
| 2.4.1 | Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004 | 786 |
| 2.4.1.1 | Loi fédérale du 24 mars 1995 sur le statut et les tâches de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (LIPI) | 786 |
| 2.4.1.2 | Loi du 4 octobre 1991 sur les EPF | 787 |
| 2.4.1.3 | Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales | 791 |
| 2.4.1.4 | Loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmi) | 791 |
| 2.4.1.5 | Loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM) | 792 |
| 2.4.1.6 | Loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI) | 793 |
| 2.4.2 | Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 juin 2004 concernant la soumission des demandes de crédits destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions | 794 |
| 2.4.3 | Arrêté fédéral du 12 novembre 1984 concernant l'approbation de la modification de l'ordonnance fixant les taxes et indemnités relatives aux examens fédéraux des professions médicales | 794 |
| 3 | Conséquences | 795 |
| 3.1 | Conséquences pour les finances et le personnel | 795 |
| 3.1.1 | Conséquences pour la Confédération | 795 |
| 3.1.2 | Conséquences pour les cantons | 797 |
| 3.1.2.1 | Conséquences pour l'ensemble des cantons | 797 |
| 3.1.2.2 | Conséquences pour les différents cantons | 798 |
| 3.1.3 | Conséquences pour la RPT | 799 |
| 3.1.3.1 | Groupes de tâches concernés | 799 |
| 3.1.3.2 | Considérations de principe relatives à la relation entre le PAB 04 et le bilan global de la RPT | 800 |
| 3.1.3.3 | Conséquences des différentes mesures | 801 |
| 3.1.3.4 | Financement spécial de la circulation routière | 803 |
| 3.2 | Effets sur la croissance et l'emploi | 804 |
| 4 | Liens avec le programme de la législature | 808 |
| 5 | Bases juridiques | 808 |
| 5.1 | Constitutionnalité et conformité aux lois | 808 |
| 5.2 | Forme de l'acte à adopter | 808 |

| | |
|---|------------|
| Annexe 1: Programme d'allégement budgétaire 2004: aperçu des mesures | 809 |
| Annexe 2: Conséquences pour les cantons | 811 |
| Annexe 3: Milieux consultés | 814 |
| | |
| A Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2004 | 817 |
| B Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions | 823 |
| C Arrêté fédéral concernant l'approbation de la modification de l'ordonnance fixant les taxes et indemnités relatives aux examens fédéraux des professions médicales | 825 |

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte budgétaire

1.1.1 Chute des recettes en 2002 et programme d'allégement budgétaire 2003

Au cours des cinq dernières années, les finances fédérales ont pris un tournant radical. Alors que les résultats du compte 2000 renouaient enfin avec les chiffres positifs suite à la diminution progressive, à la fin des années 90, des déficits du compte financier, découlant du programme de stabilisation 1998 et de la dynamique haussière favorisée par les marchés financiers, le second semestre 2002 afficha un très net recul des recettes. Au lieu de comptes plus ou moins équilibrés, il en résulta un déficit de 3,3 milliards. La chute des recettes s'élevait à quelque 3,5 milliards par rapport au budget. Cette chute de nature nettement structurelle se répercuta sur les prévisions de recettes des années suivantes: l'année 2006 du plan financier a été amputée d'un montant brut de 7,5 milliards de recettes.

L'ampleur de cette évolution négative est confirmée par des recettes en recul de 2001 à 2003, trois années qui présentent des recettes en chute libre. Une telle situation n'avait plus été enregistrée depuis 1950. Les déficits cumulés de la Confédération pour ces trois ans s'élèvent à près de 8 milliards. En comptant les avances au fonds pour les grands projets ferroviaires, ils atteignent 11 milliards.

La population a subitement pris conscience du fait que la Suisse avait perdu sa position de pays modèle en matière budgétaire et qu'elle était descendue au milieu du peloton européen. Le taux d'endettement des collectivités publiques a presque doublé depuis 1990. Il a ainsi augmenté plus rapidement que la moyenne enregistrée dans les pays membres de l'OCDE. Proportionnellement, seuls la France, l'Allemagne et le Japon se sont endettés plus rapidement. Les petits pays européens s'en sortent nettement mieux que la Suisse. Durant cette même période, la Suisse a affiché le taux de croissance le plus élevé de la quote-part fiscale, même si celle-ci se situait à un niveau bas au départ. Cet indicateur reflète également la faible croissance de l'économie suisse.

Plus de la moitié de la hausse des dettes incombe à la Confédération, qui n'a réalisé un excédent de recettes qu'à deux reprises depuis 1990 (1990, 2000)¹. Tandis que le PIB a augmenté de 2,2 % en termes nominaux pendant cette période, les dépenses fédérales ont grimpé de 4 % par an. Cette tendance doit absolument être stoppée. Il n'est en effet pas sérieusement envisageable de continuer à s'endetter ou d'augmenter les impôts.

Le frein à l'endettement constitue depuis 2003 la principale base de la politique budgétaire fédérale. Il exige que les finances soient équilibrées sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel et a amené le Conseil fédéral à élaborer en 2003 un programme d'allégement budgétaire en un temps record. Les Chambres fédérales ont adopté ce programme pendant la session d'hiver en y apportant quelques réductions minimales.

¹ Les années 1998 et 2002, où la vente des actions Swisscom a produit un excédent, ne sont pas prises en compte.

Il prévoit pour 2006 des allégements de l'ordre de quelque 3 milliards, dont 2,7 milliards proviennent des dépenses et 0,3 milliard des recettes.

**Du plan financier 2004–2006 au plan financier de la législature 2005–2007
(en milliards)**

| | B 2005 | PF 2006 | PF 2007 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Recettes | | | |
| PF du 30 septembre 2002 | 57,7 | 60,0 | |
| Recul des recettes | -7,0 | -7,5 | |
| TVA moins élevée en faveur l'AI ¹ | -0,4 | -0,6 | |
| PAB 03 (impôt sur le tabac) | +0,3 | +0,3 | |
| Référendum contre le paquet fiscal | +1,0 | +0,9 | |
| PFL du 25 février 2004 | 51,6 | 53,1 | 55,3 |
| Dépenses | | | |
| PF du 30 septembre 2002 | 58,3 | 61,0 | |
| Finances et impôts ² | -2,1 | -2,7 | |
| PAB 03 | -1,8 | -2,7 | |
| PFL du 25 février 2004 | 54,4 | 55,6 | 57,1 |

¹ Le plan financier du 30 septembre 2002 a été établi sur la base d'un relèvement de 1 % de la TVA en vue de l'assainissement de l'AI. Cette hausse a été fixée ultérieurement à 0,8 % par le Parlement.

² La diminution des dépenses du groupe de tâches «Finances et impôts» résulte pour deux tiers du recul des recettes, qui entraîne une réduction des parts de tiers aux recettes de la Confédération. Environ un tiers de la diminution s'explique par le fait que le plan financier du 30 septembre 2002 prévoyait que la Confédération perdrait ses parts aux recettes de la TVA affectées aux assurances sociales.

Le recul des recettes enregistré en 2002 a montré nettement que, contrairement aux hypothèses initiales, le budget n'était pas équilibré structurellement lors de la mise en oeuvre du frein à l'endettement, et qu'il ne convenait pas, pour des raisons de politique conjoncturelle, d'éliminer le déficit structurel d'un seul coup. Le Conseil fédéral a par conséquent décidé de procéder à un assainissement en deux étapes et présenté au Parlement, en même temps que le PAB 03, un plan de réduction du déficit à l'art. 40a de la loi fédérale du 6 octobre 1999 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0), adopté durant la session d'hiver 2003 également. Cette disposition transitoire stipule que le déficit structurel doit être éliminé d'ici fin 2007, et peut atteindre au plus 3 milliards en 2004, 2 milliards en 2005 et un milliard en 2006.

Dans le présent message, le Conseil fédéral présente la seconde étape d'assainissement des finances fédérales. Les grandes lignes de sa stratégie sont exposées au chapitre 1.2. Ce chapitre est précédé de trois sous-chapitres consacrés aux thèmes suivants: hypothèses sur l'évolution de l'économie à la base du programme d'assainissement (chap. 1.1.2), répercussions de ces hypothèses sur les prévisions de recettes (chap. 1.1.3), modification de la situation initiale de l'assainissement suite à diverses décisions concernant les recettes et les dépenses (chap. 1.1.4). Les corrections nécessaires dans la perspective actuelle d'ici à 2007/2008 sont ensuite déduites à partir de ces éléments (chap. 1.1.5).

1.1.2 Perspectives économiques

Le plan financier 2006–2008 du 24 septembre 2004 représente le point de départ de la seconde étape d'assainissement. Il se base sur un scénario qui prévoit une évolution économique équilibrée et conforme au potentiel de croissance de l'économie suisse, un recul du chômage ainsi qu'une légère augmentation des taux de renchérissement et d'intérêt, qui restent toutefois à un niveau bas.

Paramètres macroéconomiques 2005–2008 (en %)

| | B 2005 | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|--|--------|---------|---------|---------|
| Croissance du PIB réel | 2,3 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| Renchérissement | 1,0 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Taux d'intérêt des obligations de la Confédération | 3,4 | 3,5 | 3,5 | 3,5 |

Dans l'ensemble, les prévisions concernant l'évolution économique publiées après l'adoption du plan financier 2006–2008 restent optimistes. On considère que l'économie mondiale se présente sous un jour favorable et que la reprise économique en Suisse va se poursuivre. Certains instituts prédisent toutefois un ralentissement de la croissance économique suisse pour 2005 déjà. Il est vrai que les risques qui pèsent sur l'évolution économique de 2005 ont augmenté au cours des derniers mois de 2004.

Dans un tel contexte, le scénario économique du plan financier se fonde sur des hypothèses plutôt optimistes, mais qui restent toutefois réalistes. Les experts sont unanimes à penser que la Suisse bénéficiera au cours des prochaines années de la conjoncture favorable prévue dans les pays de l'OCDE. Au sein de l'UE une légère croissance a été enregistrée au premier semestre 2004. La hausse de la demande interne, bien que modeste pour l'instant, et les impulsions positives en provenance de l'étranger devraient consolider la conjoncture. La diminution des impulsions financières et fiscales a ralenti la reprise aux Etats-Unis, reprise qui devrait toutefois demeurer ferme et solide, également grâce à l'augmentation de l'emploi. Finalement, le Japon connaît une croissance considérable après des années de morosité économique. Cette croissance se base en outre sur des fondements plus solides que dans les années 90.

La reprise économique s'est également confirmée en Suisse au premier semestre 2004. On note une amélioration du climat de consommation par rapport à l'année précédente et une meilleure utilisation des capacités de production de l'industrie. La reprise ne s'est en revanche pas encore répercutée sur l'emploi. A moyen terme, l'économie suisse devrait évoluer conformément à son potentiel de croissance. Elle bénéficiera non seulement de l'évolution favorable enregistrée à l'étranger, mais aussi de l'effet de rattrapage consécutif à la période de conjoncture morose 2001–2003. Si le recul actuel du prix du pétrole persiste, le renchérissement sera probablement peu élevé. Les taux d'intérêt vont également commencer à remonter progressivement, mais de manière modérée, après avoir atteint un plancher historique en 2003.

Le scénario retenu contient toutefois divers facteurs d'incertitudes. La conjoncture interne demeure plutôt fragile dans certains pays européens, notamment en Allemagne, qui influence considérablement l'évolution au sein de l'UE de par son poids économique. Une nouvelle hausse du prix du pétrole représente un risque supplémentaire. Il ne devrait toutefois guère menacer la reprise actuelle puisque les taux d'intérêt réels à long terme sont bas et continuent de favoriser la croissance économique mondiale. La volatilité du cours du dollar est aussi un risque. On ne peut pas exclure une forte baisse désordonnée de la monnaie américaine par rapport à l'euro et au franc suisse, qui pénaliserait nos exportations.

1.1.3 Evolution des recettes

Les hypothèses concernant l'évolution de l'économie servent de référence pour les estimations de recettes. Pour les recettes fiscales, les prévisions du nouveau plan financier du 24 septembre 2004 sont légèrement plus optimistes que celles du plan financier de la législature. Les estimations portant sur l'impôt fédéral direct et la TVA ont été revues à la hausse à raison de 0,7 à 0,8 milliard au total par année. Par contre, les estimations des recettes issues des droits de timbre et des rendements du capital ont été revues à la baisse à raison de 0,2 à 0,3 milliard (voir le tableau du chap. 1.1.5 «Du plan financier de la législature 2005–2007 au plan financier 2006–2008»).

Entre 2004 et 2008, les recettes totales de la Confédération augmentent de 8,7 milliards, soit de 4,3 % par an en moyenne (sans tenir compte de facteurs particuliers comme l'augmentation de la RPLP, l'impôt sur le tabac, la compensation des effets de la progression à froid). Le taux de croissance moyen retenu s'élève à 3,3 % par an. Il en résulte une élasticité PIB de 1,3. L'augmentation des recettes liée à la conjoncture semble ainsi relativement élevée à première vue.

Il faut cependant savoir que les recettes ont été évaluées sur la base d'une approche par le bas et d'une approche par le haut. Dans le cas de l'approche par le haut, les estimations sont établies séparément pour chaque recette. Il est ainsi possible de tenir compte d'un très grand nombre de facteurs qui influent sur l'évolution des recettes. En cas d'approche par le bas, on se concentre sur les recettes totales. Des analyses économétriques ont montré qu'il est judicieux de tabler sur une élasticité PIB de 1 à moyen et à long terme. En d'autres termes, les recettes augmentent de 1 % lorsque le produit intérieur brut s'accroît de 1 %. Certaines années, des écarts peuvent se produire par rapport à cette valeur de référence. Premièrement, l'hypothèse d'une élasticité PIB de 1 ne s'applique qu'aux fluctuations des recettes totales tributaires de l'activité économique. Deuxièmement, des changements structurels comme des baisses ou des hausses d'impôts entraînent des augmentations ou des diminutions des recettes, qui se répercutent à leur tour sur l'élasticité PIB. Troisièmement, les recettes d'une année déterminée contiennent toujours des éléments aléatoires, notamment en fin d'année (attribution des recettes à une année ou à une autre).

Malgré ces restrictions, l'approche par la bas permet avant tout de vérifier la plausibilité et la qualité de l'approche par le haut. L'approche par le haut pour les recettes totales est indirectement confirmée si son résultat se situe dans l'intervalle de confiance de l'approche par le bas. Les prévisions de recettes pour les prochaines années (abstraction faite des facteurs particuliers) se situent dans cet intervalle de

confiance. La stratégie d'estimation choisie s'avère judicieuse du fait qu'en période d'essor conjoncturel les estimations de recettes ont été calculées de manière plutôt trop prudente par le passé.

1.1.4 Nouvelles décisions concernant les recettes et les dépenses

Les corrections inscrites dans le message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03)², et dans le rapport du 25 février 2004 sur le Programme de la législature 2003-2007³, se basaient encore sur l'hypothèse que les trois projets soumis au peuple le 16 mai 2004 seraient acceptés (paquet fiscal, financement de l'AI, 11^e révision de l'AVS). Le triple non sorti des urnes se répercute donc sur le plan financier 2006–2008 tant en ce qui concerne les recettes que les dépenses, dans deux directions (voir aussi le tableau du chap. 1.1.5 «Du plan financier de la législature 2005–2007 au plan financier 2006–2008»). Premièrement, le non au relèvement de la TVA en faveur de l'AI, qui comprenait une part de la Confédération de 400 millions, accroît la nécessité d'agir. Deuxièmement, suite au rejet du projet de réforme de l'imposition du couple et de la famille, la Confédération disposera d'environ 1,1 milliard supplémentaire à partir de 2007. Ces considérations partent du principe qu'aucun autre projet similaire n'influera sur les finances fédérales durant la présente législature⁴.

La hausse de l'impôt sur le tabac de 50 centimes par paquet de cigarettes avec effet au 1^{er} octobre 2004 décidée par le Conseil fédéral génère également une légère embellie. Comme le plan financier de la législature ne prévoyait qu'une augmentation de 20 centimes, les prévisions de recettes du nouveau plan financier ont été revues à la hausse à raison de 150 millions. Par contre, de nettes diminutions de recettes interviendront dès 2007 et surtout en 2008, car les effets de la progression à froid devront vraisemblablement être compensés un an plus tôt que prévu.

Il faut aussi prévoir des dépenses supplémentaires dues à la réduction des primes d'assurance-maladie. Le plan financier 2006–2008 (abstraction faite du PAB 04) table d'une part sur un taux d'utilisation des subsides par les cantons de 87 % en moyenne, et d'autre part sur un relèvement du plafond des dépenses de 200 millions dès 2005 pour le financement du but social ou d'autres modèles. Des dépenses un peu plus élevées sont aussi prévues dans le domaine du trafic. L'augmentation résulte essentiellement de trois facteurs: une légère hausse des recettes de la RPLP, qui sont destinées pour deux tiers au fonds pour les grands projets ferroviaires, les mesures dans le domaine de la sécurité aérienne et de la navigation aérienne et la hausse de la quote-part du produit de la redevance versée aux diffuseurs locaux et régionaux prévue par la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (LRTV)⁵. Grâce à une politique budgétaire plus restrictive, les dépenses prévues dans les autres groupes de tâches se situent au même niveau que dans le plan financier de la législature.

² FF **2003** 5091

³ FF **2004** 1035

⁴ Cette hypothèse ne s'applique pas au nouveau projet de financement de l'AI qui sera soumis aux Chambres en 2005. Toutefois, comme il ne prévoit aucune part de la Confédération, il n'a aucune influence sur les corrections nécessaires.

⁵ RS **784.40**

1.1.5 Corrections nécessaires

Le tableau suivant récapitule les modifications exposées dans les chap. 1.1.3 et 1.1.4 telles qu'elles sont survenues depuis l'adoption du plan financier de la législature 2005–2007 en février 2004. Il sert également de référence pour les corrections nécessaires de 2006 à 2008, mentionnées plus loin.

Du plan financier de la législature 2005–2007 au plan financier 2006–2008 (en milliards)

| | B 2005 | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Recettes | | | | |
| PFL du 25 février 2004 | 51,6 | 53,1 | 55,3 | |
| Résultats des votations du 16.5.2004 | -1,5 | -1,5 | -0,9 | |
| Nouvelles estimations/mesures discrétionnaires | +0,6 | +0,8 | +0,5 | |
| B 05 /PF du 24 septembre 2004 (sans le PAB 04) | 50,7 | 52,4 | 54,9 | 56,6 |
| Dépenses | | | | |
| PFL du 25 février 2004 | 54,4 | 55,6 | 57,1 | |
| Réductions dans le B 05 | -0,9 | | | |
| Finances et impôts ¹ | -1,5 | -1,6 | -1,6 | |
| Non à la 11 ^e révision de l'AVS | +0,1 | -0,1 | +0,2 | |
| Réduction des primes d'assurance-maladie | +0,3 | +0,3 | +0,4 | |
| Trafic | +0,1 | +0,1 | +0,1 | |
| B 05 /PF du 24 septembre 2004 (sans le PAB 04) | 52,5 | 54,3 | 56,2 | 57,9 |

¹ Le recul des dépenses du groupe de tâches «Finances et impôts» résulte de deux évolutions contraires: d'un côté, les dépenses diminuent suite à une légère baisse des intérêts passifs et au rejet du projet de réforme du financement de l'AI (2005: -1,7 milliard; 2006: -2,0 milliards; 2007: -2,2 milliards). D'un autre côté, les corrections des prévisions de recettes dues à la conjoncture économique et le rejet du projet de réforme de l'imposition du couple et de la famille entraînent des parts cantonales plus élevées aux recettes de la Confédération (2005: +0,2 milliard; 2006: +0,4 milliard; 2007: +0,6 milliard).

Le tableau suivant montre que des économies considérables demeurent nécessaires. Pour éliminer le déficit structurel, il faudra encore économiser au moins 1,7 milliard d'ici à 2007. Par rapport au plan financier de la législature 2005–2007, les finances fédérales ont certes été allégées de quelque 0,4 milliard. Les principaux facteurs ont déjà été mentionnés: le rejet du projet de réforme de l'imposition du couple et de la famille et les recettes supplémentaires dues à la conjoncture. La nécessité d'agir demeure cependant beaucoup trop grande pour équilibrer les finances fédérales en procédant à des corrections budgétaires ordinaires. Un nouveau programme d'allègement budgétaire s'avère donc indispensable.

Corrections nécessaires 2005–2008

| | B 2005 | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|--------------------------------------|--------|---------|---------|--------------------|
| Recettes B 05 / PF 06–08 | 50 736 | 52 387 | 54 931 | 56 635 |
| Facteur conjoncturel | 0,997 | 0,993 | 0,991 | 0,991 |
| Plafond des dépenses | 50 584 | 52 020 | 54 437 | 56 125 |
| Plan de réduction | 2 000 | 1 000 | | |
| Dépenses maximales autorisées | 52 584 | 53 020 | 54 437 | 56 125 |
| Dépenses B 05 / PF 06–08 | 52 545 | 54 290 | 56 155 | 57 870 |
| Corrections nécessaires ¹ | –39 | 1 270 | 1 718 | 1 745 ² |

¹ – = marge de manœuvre

² On pourrait s'attendre à ce qu'il faille économiser un milliard de moins en 2008 qu'en 2007, puisque le déficit structurel devrait être définitivement éliminé d'ici là. Pourtant, le montant des économies nécessaires est pratiquement identique à celui de 2007, essentiellement en raison de quatre facteurs. Premièrement, vu les prévisions du renchérissement revues à la hausse, la progression à froid devra probablement être compensée pendant la période fiscale 2006, ce qui entraînera les premières baisses des recettes fiscales en 2007. La perte nette s'élèvera à quelque 550 millions en 2008. Deuxièmement, la RPT, qui sera sans incidence sur les finances fédérales, entrera en vigueur en 2008. Des charges supplémentaires résulteront uniquement de la compensation des cas de rigueur. La part supportée par la Confédération pourrait s'élever à 200 millions conformément au bilan global actualisé. Troisièmement, le Parlement a décidé dans le cadre du PAB 03 que les réductions touchant le fonds pour les grands projets ferroviaires doivent lui être remboursées d'ici à 2009. 150 millions sont inscrits à cet effet dans le plan financier pour 2008. Quatrièmement, la nouvelle loi sur les hautes écoles spécialisées engendrera des dépenses supplémentaires de 120 millions, le Parlement ayant décidé de ne pas retarder la mise sur un pied d'égalité sur le plan financier des filières de la santé, du travail social et des arts et des autres filières HES.

1.2 Stratégie d'assainissement et principes matériels du PAB 04

1.2.1 Stratégie d'assainissement

L'élimination du déficit structurel d'ici 2007 représente l'un des objectifs prioritaires du Conseil fédéral pour la législature en cours. Des finances équilibrées sur le long terme favorisent une croissance économique durable en Suisse. La persistance d'une politique de déficit irait à l'encontre du frein à l'endettement inscrit dans la Constitution et générerait un climat d'insécurité diminuant la propension des particuliers à investir. Elle empêcherait en outre l'Etat d'assumer de nouvelles tâches urgentes. Il faut surtout éviter une nouvelle augmentation des dettes par égard pour les générations futures. Ces dernières devront déjà assumer, dans le domaine des assurances sociales, de lourdes charges liées à l'évolution démographique.

Pour le Conseil fédéral, la seconde étape d'assainissement des finances est a priori incontestée et elle intervient au moment opportun. Même si les pronostics de croissance à la base du plan financier 2006–2008 et donc également du PAB 04 s'avèrent un peu trop optimistes, une croissance réelle notable devrait s'observer ces prochaines années. Du point de vue conjoncturel, il n'est donc pas indiqué de reporter les mesures d'assainissement. Un report entraînerait en outre une perte de confiance dans la politique budgétaire suisse assortie de conséquences négatives pour notre site économique.

A court terme, l'assainissement des finances aura inévitablement des effets restrictifs temporaires. Ceux-ci resteront toutefois limités grâce à la suppression progressive du déficit structurel («plan de réduction»), comme le montre le tableau ci-après. Celui-ci présente les modifications du solde budgétaire structurel hors effets conjoncturels. Ce solde détermine les impulsions de la politique budgétaire sur l'évolution globale de l'économie. Alors que la politique budgétaire est encore nettement expansive cette année, elle deviendra restrictive dès 2005. Cet aspect a déjà mentionné dans le cadre des discussions concernant le PAB 03. L'effet restrictif peut être limité à environ 1 milliard par an, soit à 0,2 à 0,3 % du PIB, bien qu'il puisse, sur la base des résultats du compte 2004, s'avérer en 2005 moins élevé qu'indiqué dans le tableau ci-après. Dans une économie de petite taille et ouverte comme celle de la Suisse, une grande partie de cet effet restrictif se manifeste à l'étranger. On peut donc tout au plus s'attendre à un léger ralentissement de l'économie et de la croissance. Le Conseil fédéral est d'avis que les avantages à long terme de l'équilibre budgétaire (intérêts passifs moins élevés, prévisibilité de la politique budgétaire) compensent largement cet éventuel inconvénient temporaire (voir aussi le chap. 3.2).

Impact fiscal 2003–2008 (en millions)

| | C 2003 | B 2004 | B 2005 | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|
| Résultat du compte financier (PF 06–08 y compris PAB 04) | -2 801 | -3 466 | -1 798 | -799 | 618 | 715 |
| Déficit autorisé par la conjoncture (+) ou excédent requis (-) | +849 | +489 | -152 | -367 | -496 | -512 |
| Paiements hors du compte financier (fonds pour les grands projets ferroviaires notamment) | -972 | -1 349 | -925 | -786 | -767 | -797 |
| Déficit ou excédent structurel | -2 924 | -4 326 | -2 875 | -1 952 | -645 | -594 |
| Impulsion budgétaire¹ (+ = expansive; - = restrictive) | | +1 402 | -1 451 | -923 | -1 307 | -51 |
| Impulsion budgétaire en % du PIB | | +0,3 | -0,3 | -0,2 | -0,3 | 0,0 |

¹ Variation du déficit structurel

L'objectif de l'équilibre budgétaire et les lignes directrices stratégiques fixées par le Conseil fédéral dans le rapport sur le programme de la législature 2003 à 2007 restent donc parfaitement valables.

Tout d'abord, l'équilibre des finances doit être atteint au moyen de *profondes réformes* dans chaque groupe de tâches. Le programme de la législature leur attribue une priorité élevée. Il faut toutefois tenir compte du fait que de tels projets nécessitent une très longue préparation et un débat politique en profondeur. Souvent, les allègements budgétaires ne deviennent réalité qu'à moyen ou long terme. La 5^e révision de l'AI mise en consultation par le Conseil fédéral en septembre 2004 en fournit un bon exemple: les mesures d'intégration qu'elle contient n'allégeront vraiment les finances de l'AI et donc celles de la Confédération qu'à partir de 2012/2013.

Un nouveau *programme d'allègement budgétaire* déployant rapidement ses effets est donc essentiel pour équilibrer les finances fédérales d'ici 2007 au plus tard. Ce programme doit se concentrer sur les dépenses de transfert. Par souci d'équilibre, les mesures d'assainissement doivent aussi s'appliquer à l'administration (dépenses de personnel, biens et services, biens d'investissement). La stratégie d'assainissement du Conseil fédéral comporte donc un troisième pilier, le PAT, qui concerne en premier lieu le fonctionnement de l'administration et devrait permettre de réaliser des économies de l'ordre de 200 millions d'ici 2008 (voir le chap. 2.3).

Les mesures présentées dans le présent message permettront d'atteindre l'objectif de l'équilibre budgétaire structurel d'ici à 2007. Il en résultera au total une amélioration de près de 2 milliards d'ici à 2008. Compte tenu des corrections nécessaires mentionnées ci-avant, une petite réserve de quelque 200 millions sera disponible à la fin de la période du plan financier. Etant donné la longueur de l'horizon de planification et les diverses menaces qui pèsent sur les finances (évolution économique, éventuelles charges supplémentaires), cette réserve constitue un minimum absolu (voir aussi le chap. 3.1.1).

1.2.2 Principes matériels du PAB 04

Le PAB 04 se base sur une série de principes matériels et relatifs à la procédure qui étaient déjà valables pour le PAB 03. Le Conseil fédéral a cependant modifié certaines priorités.

Accent sur les dépenses

Le PAB 04 table encore davantage que le PAB 03 sur les mesures d'économies pour assainir les finances. Cette approche est déjà inscrite dans les lignes directrices des finances fédérales qui prévoient une stabilisation puis, à plus long terme, une baisse de la quote-part fiscale. L'objectif est d'atteindre en Suisse une charge fiscale qui soit parmi les plus basses au sein de l'OCDE. Cela étant, seules des mesures fiscales en vue de l'assainissement de l'AI entrent en ligne de compte (augmentation de la TVA ou du taux de la cotisation salariale). En outre, le Conseil fédéral a décidé d'augmenter l'impôt sur le tabac indépendamment du PAB 04, dans un souci de promotion de la santé publique. Le PAB 04 ne propose ni hausse d'impôts ni nouveaux impôts. Du côté des recettes, il prévoit uniquement d'intensifier les contrôles au niveau de la TVA et de l'impôt fédéral direct. Cette mesure devrait générer des recettes supplémentaires de l'ordre de 100 millions par année, ce qui correspond à environ 5 % du programme total⁶.

Mesures prioritaires

Le PAB 04 contient nettement moins de mesures que le PAB 03, mais en général celles-ci sont beaucoup plus profitables. Elles se focalisent sur les six grands groupes de tâches de la Confédération (prévoyance sociale, trafic, défense nationale, formation et recherche fondamentale, agriculture et alimentation, relations avec l'étranger). Les autres groupes de tâches sont soumis sans réserve au programme

⁶ La proposition de supprimer le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales représentée aussi une recette supplémentaire dans le compte financier en raison de la comptabilisation nette pratiquée actuellement.

d'abandon des tâches et ne sont donc pas épargnés par les mesures d'économies. Les mesures prioritaires ont été élaborées dans un souci d'équilibre. Le Conseil fédéral a ainsi fixé pour chaque département un objectif basé sur des critères uniformes, qui concerne pour deux tiers les dépenses liées et pour un tiers les dépenses non liées. Les expériences faites lors d'assainissements budgétaires montrent que de telles mesures proportionnelles font toujours l'objet de reproches relatifs à la «symétrie des sacrifices» et de critiques déplorant un manque de volonté de fixer des objectifs. Il n'en demeure pas moins qu'elles représentent une condition sine qua non pour dégager une majorité.

Pas de corrections complexes du système

Les programmes d'économies se prêtent mal à des corrections complexes du système et doivent se limiter à des corrections relativement simples et si possible financièrement importantes et rapidement réalisables. Pour des raisons de procédure (consultation écrite des milieux intéressés, discussion dans les commissions parlementaires spécialisées), les corrections doivent être réservées aux projets de réforme axés sur des domaines déterminés. Il existe néanmoins des relations entre le PAB 04 et les projets de réforme de plus grande portée visant à assainir les finances. D'une part, des allègements générés par d'autres projets (5^e révision de l'AI, réforme de la loi sur l'assurance-maladie, modification du financement des grands projets ferroviaires) sont pris en compte dans certains cas dans le PAB 04, ce qui souligne leur importance en matière de politique budgétaire. D'autre part, certaines mesures d'économies ont été conçues dans le but de déclencher des réformes systémiques plus globales, comme dans le domaine du transport régional des voyageurs où le potentiel de rationalisation est considérable.

Prise en considération des intérêts cantonaux

Comme le PAB 03, le PAB 04 tient compte des intérêts cantonaux dans la plus large mesure possible. Il convient de renoncer autant que possible à de purs reports de charges. Toutefois, étant donné que près d'un quart des dépenses fédérales résultent des transferts aux cantons, il est presque inévitable que les finances cantonales soient affectées directement ou indirectement par certaines mesures d'allègement. Pour minimiser les répercussions négatives, les réductions ont été élaborées de manière à conférer une marge de manœuvre aux cantons au niveau de l'application.

Mesures complémentaires

Le Conseil fédéral a tenu à atténuer les effets des mesures d'allègement particulièrement importantes par le biais de mesures complémentaires. Elles devraient notamment profiter aux hautes écoles et au trafic. Dans le cas des hautes écoles, il s'agit de mentionner la proposition de transfert des biens immobiliers aux institutions du domaine des EPF. Il en résulterait une administration plus souple des biens immobiliers, incitant à réaliser des économies et à obtenir des fonds de tiers supplémentaires. Le Conseil fédéral escompte un même effet de la révision du droit des fondations. La loi prévoit de relever de 10 à 20 % l'abattement pour les dons à des institutions exonérées d'impôt (voir chap. 2.1.4). Dans le domaine du trafic, le Conseil fédéral a décidé de concevoir rapidement un nouveau projet suite au rejet du contre-projet à l'initiative Avanti. Il est prévu de créer un fonds alimenté à partir de ressources affectées, permettant de financer des projets d'infrastructure du trafic d'agglomération (voies ferrées et routes) et des investissements pour les routes nationales. La RPT crée la base constitutionnelle à cet effet. Il est dès lors raisonnable de

tabler sur la disponibilité du fonds au 1^{er} janvier 2007, qui permettra de compenser partiellement les réductions proposées dans le domaine de la construction des routes nationales et de limiter les retards dans l'achèvement du réseau routier (voir chap. 2.1.10).

Train de mesures

Le présent programme d'allègement budgétaire se présente à nouveau sous la forme d'un train de mesures. Toutes les mesures soumises à l'approbation du Parlement sont réunies dans un acte législatif, la loi fédérale sur le PAB 04. Cette loi regroupe dans un acte unique la modification d'actes de même niveau touchant divers groupes de tâches. Elle contient en outre un mandat qui charge le Conseil fédéral de prendre toutes les mesures d'économies réalisables sans modifier des lois. Aucune décision n'est en revanche nécessaire concernant les mesures exposées au chap. 2.2. En effet, certaines ont le caractère de corrections du budget et d'autres seront soumises au Parlement dans le cadre d'autres projets, tout en étant prises en compte dans le PAB 04.

1.3 Résultats de la procédure de consultation

1.3.1 Consultation préalable des cantons

Une consultation préalable a accordé la priorité aux cantons. Lors de sa séance plénière du 1^{er} octobre 2004, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a analysé les décisions de planification du Conseil fédéral du 18 août 2004 et adopté à l'unanimité une prise de position à l'intention du chef du Département fédéral des finances (DFF). En bref, l'avis des cantons est le suivant:

Les cantons rejettent les transferts purs et simples des charges, les surcharges qui ne leur laissent aucune marge de manœuvre en matière de mise en œuvre, ainsi que les mesures qui ne sont pas compatibles avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ou qui modifient le bilan global aux dépens des cantons.

Les cantons formulent donc les exigences centrales suivantes:

- renoncer à supprimer la part extraordinaire au produit de l'impôt sur les huiles minérales destinée au financement de mesures autres que techniques;
- éviter de cumuler la réduction des indemnités versées en faveur du trafic régional des voyageurs et la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales aux entreprises publiques de transport;
- renoncer à inscrire un objectif social dans le droit fédéral en matière de réduction des primes;
- renoncer à réduire de 25 % le forfait administratif dans le domaine de l'asile.

Compte tenu de la situation difficile de l'agriculture, les cantons proposent de limiter l'objectif d'allègement dans le secteur agricole à la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS 632.111.72; «Schoggigesetz») (-10 millions) ainsi qu'à la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales (-70 millions) et de renoncer à ré-

duire les crédits alloués à l'agriculture pour l'amélioration des bases de production et le soutien du marché.

Les cantons de Suisse orientale, et ceux du nord-ouest et de l'ouest de la Suisse ont en outre manifesté leur opposition à la renonciation au remboursement dans le cadre du fonds pour les grands projets ferroviaires, parce qu'ils sont d'avis que cette mesure mettrait en danger le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau ferroviaire à grande vitesse ainsi que l'intégration de la Suisse orientale aux NLFA.

De plus, les cantons demandent que l'aménagement des mesures dans le domaine des tâches communes se fasse en étroite collaboration avec les services cantonaux concernés.

1.3.2 Consultations sous forme de conférences

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative au rapport et au projet de loi concernant le PAB 04 le 1^{er} novembre 2004. Vu l'urgence du programme – pour obtenir un budget conforme aux exigences du frein à l'endettement, la plupart des mesures d'économie doivent déployer leurs effets à partir de 2006 – il a opté pour une procédure de consultation sous forme de conférence. Les 22 et 23 novembre 2004, le chef du DFF a ainsi rencontré une délégation des cantons, les partis politiques, les organisations faitières des milieux économiques, les organisations de travailleurs ainsi que l'«Alliance des transports»⁷. L'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses ont été entendues par le directeur de l'Administration fédérale des finances. Par ailleurs, 82 prises de position écrites émanant de cantons, de partis politiques, d'associations et d'autres organismes intéressés par le sujet ont été reçues (annexe 3). Voici en substance les résultats de la consultation menée sous forme de conférence.

Remarques générales concernant la stratégie du Conseil fédéral

Personne ne conteste le bien-fondé d'un assainissement durable des finances fédérales, mais les avis divergent quant à l'ampleur du programme d'allègement budgétaire nécessaire et au choix des mesures d'assainissement.

Pour les cantons, l'Union des villes suisses, l'Association des communes suisses, le PDC, le PLS, l'UDF, l'Union patronale suisse (UPS), l'Union suisse des arts et métiers (USAM), la Société suisse des entrepreneurs et l'Union suisse des paysans, la portée du PAB 04 est adéquate et réaliste. L'UDF fait remarquer que la santé financière de la Confédération est pour elle un objectif prioritaire et que, par principe, elle refuse d'entrer en matière sur les diverses mesures proposées.

⁷ Les organismes suivants se sont regroupés au sein de l'«Alliance des transports»: *Conférence suisse des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP, Conférence des directeurs cantonaux des transports publics CTP, Union des villes suisses UVS, Association des communes suisses ACS, Fédération routière suisse FRS, Union suisse des transports publics UTP, Chemins de fer fédéraux CFF, La Poste suisse (CarPostal), ConstructionSuisse, Groupement suisse pour les régions de montagne SAB, Fédération suisse du tourisme FST, LITRA Service d'information des transports publics, Association des chargeurs VAP.*

Le PRD, l'UDC et le PLS ainsi que l'Association suisse des banquiers et economie-suisse soutiennent également le PAB 04, mais ils doutent que la portée des mesures proposées soit suffisante pour assainir durablement les finances fédérales. Pour eux, ce programme est un minimum. L'UDC demande au Conseil fédéral d'économiser au moins un milliard supplémentaire. Pour economiesuisse, les projections concernant les recettes sont trop optimistes et des dépenses supplémentaires, qui ne sont donc pas contenues dans le plan financier, lui semblent inévitables. Elle en conclut qu'en 2008, il faudra consentir des économies supplémentaires d'environ 2 milliards de francs.

Les organismes susmentionnés approuvent le fait que le PAB 04 mette l'accent sur les dépenses et ils estiment que le moment du cycle conjoncturel est bien choisi pour mettre en œuvre un programme de cette nature.

De leur côté le PSS, Les Verts, l'Union syndicale suisse (USS), Travail.Suisse et la SEC Suisse relèvent que les conditions budgétaires ont évolué positivement depuis le lancement du PAB 03 et que la situation financière de la Confédération n'est pas si dramatique. Le paquet fiscal ayant été refusé et la conjoncture étant entrée dans une phase d'embellie, la Confédération peut tabler sur des recettes supplémentaires qui rendent superflu un programme d'allègement budgétaire d'une telle portée. Ils estiment les économies nécessaires entre 0,5 et 1 milliard de francs seulement. Le PSS, Les Verts, Travail.Suisse et la SEC Suisse craignent que les effets du PAB 04 sur l'économie et l'emploi n'aient été sous-estimés. Le PSS, Les Verts et le PEV regrettent aussi que le PAB 04 n'intervienne pas plus au niveau des recettes.

La plupart des participants à la procédure de consultation conviennent qu'une politique budgétaire durable ne se fait pas avec des programmes d'allègement budgétaire agissant à brève échéance et qu'il faut plutôt entreprendre des réformes de fond, analyser la nécessité des tâches de l'Etat et fixer des priorités dans les dépenses. L'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses remarquent enfin que l'effort budgétaire ne doit pas remettre en cause les projets politiques.

Les cantons ont confirmé les positions prises lors de la consultation préalable, à savoir qu'ils rejettent les mesures qui se traduisent par des transferts de charges purs et simples, qui ne leur laissent aucune marge de manœuvre ou qui sont en rapport avec la RPT.

Aide au développement

Le PSS, le PLS, le PEV, Les Verts et Travail.Suisse désapprouvent les économies prévues dans le domaine de la coopération au développement et critiquent la possibilité de reporter la réalisation de l'objectif d'aide au développement fixé à 0,4 % du produit national brut. Pour sa part, economiesuisse souhaite que le volume de l'aide au développement ne soit pas fonction du taux de croissance nominal de l'économie, comme le prévoit le PAB 04, mais qu'il soit jusqu'en 2008 simplement adapté au renchérissement probable. Quant à l'UDC, elle propose de ne plus augmenter les paiements au titre de l'aide au développement.

Formation et recherche

Les coupes envisagées dans les domaines de la formation et de la recherche sont contestées par un groupe important qui comprend en particulier le PSS, le PDC, l'UDC, Les Verts, le PEV, le PLS, Travail.Suisse, la SEC Suisse et la Société suisse des entrepreneurs. Selon eux, les dépenses consenties pour la formation et la recher-

che favorisent la croissance et par conséquent, tous les secteurs de l'économie en bénéficient. Ils relèvent aussi que les besoins en la matière ont augmenté en raison de divers facteurs, comme le renchérissement, l'augmentation du nombre d'étudiants, la stagnation des dépenses de formation dans le passé et la prise en charge de nouvelles tâches et projets par la Confédération. Le PRD et economiesuisse ne se rallient aux mesures proposées qu'en posant certaines conditions. Ils souhaitent notamment que les priorités soient plus clairement définies et que l'on réfléchisse au catalogue des prestations.

Asile et réfugiés

Les cantons, l'Association des communes suisses, l'Union des villes suisses, le PDC, Les Verts, le PCS et Travail.Suisse rejettent la réduction du forfait administratif dans le domaine de l'asile, la qualifiant de report de charges sur les cantons. Ces derniers, les villes et les communes appellent que la politique d'asile est du ressort de la Confédération. Les cantons et les communes sont prêts à assister la Confédération dans l'exécution de ses tâches mais pas à assumer en plus le coût de l'exécution. Le PSS peut accepter la réduction du forfait pour autant que cette mesure d'économie n'entraîne pas une dégradation des conditions d'hébergement des requérants. Les Verts et le PCS font savoir que pour eux, il n'est pas question d'économiser dans le domaine humanitaire. Ils critiquent en particulier la décision de ne pas reprendre les admissions de contingents de réfugiés. Par contre, invoquant des causes budgétaires, economiesuisse se rallie aux mesures d'économie proposées et en souhaite d'autres dans ce domaine.

Défense nationale

Les économies proposées ont reçu le soutien d'economiesuisse. Pour le PSS, Les Verts, le PCS et la SEC Suisse, il est possible d'économiser encore plus dans le domaine militaire. Par contre, le PLS pense que des réductions supplémentaires mettraient à mal la crédibilité de l'armée. Enfin, l'UDC ne peut accepter que le PAB 04 soit utilisé pour inverser les priorités, notamment pour faire passer la promotion de la paix devant la défense nationale.

Agriculture

L'Union suisse des paysans est satisfaite que le PAB 04 ne touche pas aux paiements directs. Avec l'UDC, elle critique cependant la proposition visant la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales dans l'agriculture, car cette mesure affecte des producteurs qui sont déjà exposés à la concurrence internationale. En revanche, le PSS juge cette suppression supportable. Il en va de même pour economiesuisse et pour la SEC Suisse, qui estiment que les réductions envisagées dans l'agriculture sont plutôt modestes en comparaison de la générosité de l'Etat envers ce secteur.

Assurance-chômage

Le PCS, l'Union syndicale suisse, l'Union patronale suisse, l'USAM, Travail.Suisse et la SEC Suisse rejettent la mesure prévue, qu'ils considèrent comme un transfert de charges pur et simple. Pour éviter cet effet, economiesuisse recommande de la coupler à des mesures concrètes au niveau de l'AC même.

Transports

L'Alliance des transports formule plusieurs exigences: réalisation d'une infrastructure de transports suffisante et performante pour la route et le rail, développement du trafic d'agglomération en fonction des besoins, desserte judicieuse des régions périphériques.

L'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses constatent que les coupes envisagées dans le domaine des routes nationales visent essentiellement des projets dans des régions rurales et montagnardes. Or la persistance des problèmes de transports affaiblira encore la dynamique conjoncturelle de ces régions déjà défavorisées sur le plan économique.

L'Alliance des transports et l'USAM soulignent l'importance d'un réseau routier bien développé pour l'économie nationale et rejettent de ce fait les réductions proposées dans les domaines de la construction et de l'entretien des routes nationales. Le PDC conseille de s'assurer que les reports proposés n'entraîneront pas des dépenses supplémentaires. Enfin, *economiesuisse* recommande d'examiner avec rigueur la nécessité de toutes les mesures d'entretien et de remise en état.

La Fédération routière suisse et la Société suisse des entrepreneurs se demandent pourquoi des réductions sont envisagées dans la construction des routes nationales alors que les ressources disponibles sont suffisantes. Elles relèvent aussi que, dans ce domaine en particulier, un report d'échéance peut s'avérer coûteux (hausse des coûts, multiplication des interruptions de trafic/embouteillages, augmentation des exigences). Ces deux organisations proposent donc l'abandon des suppressions envisagées dans le secteur de l'infrastructure routière. Le PRD plaide quant à lui pour une certaine régularité des investissements dans la construction des routes.

Sur le fond, le PSS, Les Verts, le PCS, l'Union syndicale suisse, la SEC Suisse et Travail.Suisse/transfair peuvent accepter les changements de priorités et les reports de projets proposés dans le domaine de la construction de routes, mais ils rejettent la plupart des mesures d'économie envisagées dans les transports publics. Pour garantir un développement économique durable, ce secteur doit figurer parmi les priorités. Or avec ces mesures d'économie, les transports publics passeraient après d'autres domaines de tâches prioritaires, comme la formation.

L'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses soulignent que les zones rurales et les agglomérations pâtiront plus fortement des mesures d'économie envisagées dans le trafic régional des voyageurs, car ce sont elles qui ont le plus besoin d'une extension de l'offre dans ce domaine. Elles rejettent par conséquent la suppression prévue du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales aux entreprises de transport concessionnaires, considérant cette mesure comme un report de charges sur les cantons et les communes. Les membres de l'Alliance des transports, notamment l'Union des transports publics, refusent aussi la suppression de ce remboursement. Pour le PDC, c'est surtout le cumul de la diminution des subsides versés au titre du trafic régional des voyageurs et de la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales qui pose un problème. Par contre, la Société suisse des entrepreneurs soutient la suppression du remboursement, à condition que celle-ci ne se traduise pas pour la population par un renchérissement des transports régionaux.

Contrairement aux cantons, aux villes, aux communes et à l'Alliance des transports, economiesuisse estime qu'il existe encore un potentiel d'économies dans le secteur du trafic régional des voyageurs et que celui-ci doit être exploité par le biais de synergies et de gains d'efficacité.

Participation générale extraordinaire aux frais des routes destinée au financement de mesures autres que techniques

Le PSS peut accepter la mesure proposée. En revanche, les cantons de même que le PDC refusent la suppression de la participation générale extraordinaire aux frais des routes destinée au financement de mesures autres que techniques.

Réduction des primes LAMal/assurance-invalidité

Deux procédures de révision distinctes ont déjà pour objet la LAMal et l'AI. De ce fait, la plupart des participants à la procédure de consultation ne se prononceront que dans le cadre de ces procédures et non du PAB 04.

Mesures concernant les recettes

Le PSS et le PDC soutiennent les mesures proposées par le Conseil fédéral. Le PDC fait observer que les recettes qui reviennent à l'Etat doivent absolument être perçues dans leur intégralité. Il souligne entre autres qu'il est urgent d'agir dans les domaines de la lutte contre le travail au noir et contre l'économie souterraine. Pour l'UDC, l'intensification des activités de contrôle doit être maîtrisée avec les ressources humaines actuelles.

Tant economiesuisse que l'USAM réfutent un renforcement des contrôles fiscaux. Selon l'USAM cette mesure nuirait aux relations entre contribuables et autorités fiscales et elle irait à contre-courant du programme d'abandon de tâches. De plus, le mode actuel de prélèvement de la TVA a fait la preuve de son efficacité. Enfin, economiesuisse voit un conflit d'objectifs entre la volonté de simplifier le système fiscal et d'alléger la charge administrative, d'une part, et l'intensification envisagée des activités de contrôle, d'autre part.

L'UDC met en avant la nécessité d'abaisser les impôts, les taxes et les émoluments. A l'opposé, le PSS, Les Verts et le PEV estiment qu'il y a encore une marge d'action au niveau des recettes. Ils proposent notamment de prendre des mesures contre la soustraction fiscale, d'augmenter les impôts sur la bière et sur les alcools, d'instaurer un impôt fédéral sur les successions ou un impôt de solidarité limité dans le temps, qui serait prélevé sur les hauts revenus. L'Union syndicale suisse s'opposerait par principe à toute augmentation de l'imposition indirecte.

Abandon de tâches

Le PSS accepte l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement (5 %) formulé en rapport avec le programme d'abandon de tâches, pour autant qu'il puisse être atteint par un accroissement de l'efficacité et en prenant garde aux conditions de travail du personnel. Le PRD, le PDC et l'UDC exigent un examen plus approfondi et systématique des tâches de l'Etat afin de freiner la croissance des dépenses. L'UDC réclame en outre que d'ici la fin de la législature, des tâches soient abandonnées de manière à obtenir des économies d'au moins 10 %. Pour atteindre ce but, elle propose notamment la suppression pure et simple de certaines tâches de la Confédération, le regroupement d'offices pour en accroître l'efficacité et pour éviter des chevauchements, des réductions substantielles de certaines tâches, une revitalisa-

tion dans le domaine du personnel de l'administration, un examen critique des participations de la Confédération et enfin l'abandon de lois inutiles et obsolètes. Le PRD exige l'établissement d'un catalogue complet des tâches de l'administration fédérale et de leurs coûts, ainsi qu'une analyse de la nécessité de toutes les tâches incombant à la Confédération.

1.3.3 Conclusions du Conseil fédéral

Le 3 décembre 2004, le Conseil fédéral a pris acte des résultats de la procédure de consultation et a décidé de s'en tenir à l'objectif d'allègement de 1,9 milliard (2008). Soutenu par la majorité des partis et des associations ainsi que par les cantons, les villes et les communes, cet objectif est impératif pour l'élaboration d'un plan financier conforme aux exigences du frein à l'endettement.

Comme il l'avait annoncé au début de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a étudié différentes variantes pour tenir compte des principales revendications des cantons. L'abandon de la suppression de la participation générale extraordinaire aux frais des routes destinée au financement de mesures autres que techniques figurait au premier plan. Non seulement les cantons ont rejeté cette mesure à l'unanimité, mais les Chambres fédérales ont elles aussi décidé, dans le cadre du débat sur le budget 2005, de renoncer à supprimer cette participation. L'inscription de cette suppression dans le PAB 04 aurait entraîné une réduction durable des économies de l'ordre de 60 millions par année. Des mesures de compensation ont donc explicitement été recherchées dans le cadre de la procédure de consultation. Cependant, comme aucune proposition de compensation réalisable rapidement et susceptible de rallier une majorité ne lui a été soumise, le Conseil fédéral a décidé de s'en tenir aux propositions d'économies mises en consultation. Cela permet de conserver un ensemble d'économies équilibré tout en évitant de privilégier ou de prêter certains groupes d'intérêts. Il incombera au Parlement d'examiner et d'adopter des solutions de rechange éventuelles en tenant compte de l'arrêté concernant le budget 2005 et en préservant l'équilibre du train de mesures.

2 Commentaire

La partie ci-après explique d'abord les mesures du PAB 04 proposées au titre du présent message (chap. 2.1). L'ordre de présentation des mesures et la manière dont elles sont groupées correspondent à la classification fonctionnelle du budget de la Confédération (selon les groupes de tâches). La numérotation est structurée de manière uniforme. Un encadré résume d'abord la situation actuelle, les moyens mis à disposition dans le plan financier du 24 septembre 2004, les réductions proposées, les bases juridiques requises ainsi que les économies par rapport au plan financier. L'encadré est suivi d'explications supplémentaires, plus ou moins détaillées en fonction du montant des économies et de l'importance des réductions.

Le chap. 2.2 présente d'une part des mesures de moindre ampleur qui peuvent être intégrées au budget dans le cadre de la procédure ordinaire sans faire l'objet d'efforts d'économies. Il contient d'autre part des explications sur les réformes des groupes de tâches principales qui, tout en étant imputées au PAB 04, sont soumises au Parlement sous forme de projets séparés (révision de la LAMal, 5^e révision de

l'AI). Le chapitre s'achève par la présentation des diverses mesures de nature transversale.

Le chap. 2.3 décrit le PAT et présente par ailleurs une modification d'ordonnance qui sera soumise au Parlement pour adoption.

Le chap. 2.4 contient un commentaire, article par article, de toutes les modifications de lois et d'ordonnances.

2.1 Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004

2.1.1 Indemnisation de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI)

Situation actuelle

La loi fédérale du 24 mars 1995 sur le statut et les tâches de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (LIPI; RS 172.010.31) prévoit que la Confédération indemnise l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI) pour les prestations qu'il fournit en faveur de l'économie générale. La convention de prestations conclue entre le Département fédéral de justice et police et l'IPI fixe pour cette indemnisation un plafond annuel qui s'élève actuellement à près de 3 millions de francs.

Moyens inscrits dans le plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 3 | 3 | 3 |

Proposition

Il est proposé de supprimer l'indemnisation de l'IPI pour les prestations qu'il fournit en faveur de l'économie générale tout en permettant d'utiliser de manière plus souple ses autres moyens d'exploitation (surtout les taxes).

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004, ch. I 1: modification de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur le statut et les tâches de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (LIPI; RS 172.010.31).

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 3 | 3 | 3 |

Conformément au mandat de prestations légal, l'IPI fournit des prestations politiques dans le domaine de la propriété intellectuelle. Il prépare les textes législatifs, conseille les autorités fédérales et représente la Suisse au sein des organisations internationales œuvrant dans le domaine de la propriété intellectuelle. En tant que bénéficiaire de prestations, la Confédération est tenue d'indemniser l'IPI, qui est juridiquement et financièrement autonome. Cette indemnisation représente près de 5 % du total des recettes de l'IPI, dont les moyens financiers proviennent essentiellement des taxes perçues pour la délivrance et l'administration des titres de protection (marques, brevets et designs).

Depuis sa transformation, l'IPI a constitué des réserves malgré quatre réductions de taxes. Au vu de cette situation, il est de plus en plus souvent sur la sellette parce qu'il continue d'être indemnisé par la Confédération pour les prestations qu'il fournit en faveur de l'économie générale alors qu'il réalise régulièrement des bénéfices. Financièrement parlant, l'IPI peut effectivement supporter, à l'avenir, la suppression de ces indemnités, qui vise à alléger le budget de la Confédération. Cette suppression nécessite cependant une adaptation de la LIPI: il faut, d'une part, abroger la disposition obligeant la Confédération à indemniser l'IPI (art. 15) et, d'autre part, modifier ou abroger les autres dispositions concernant directement l'indemnisation ou sa suppression (notamment l'art. 13, al. 2).

Situation actuelle

Par rapport au budget 2004, les dépenses au titre de l'aide au développement affichent une croissance annuelle moyenne de 3,6 % par an jusqu'en 2008. Selon les directives du Comité de l'aide au développement (CAD) de l'OCDE, le montant de l'aide publique au développement (APD) a représenté en 2003 0,38 % du revenu national brut (RNB). Ce taux a atteint une valeur de 0,35 % de 2000 à 2003. Dans le domaine de l'aide au développement, les dépenses dans le compte 2003 de la DDC et du seco se montent à 1 330 millions (montant total: 1387 millions).

Dans le domaine de l'aide aux pays de l'Est, les dépenses se sont élevées, en 2003, à 178 millions, abstraction faite de 10 millions au titre de la contribution annuelle de notre pays à l'augmentation du capital de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Le montant des crédits consacrés à l'aide aux pays de l'Est, non imputables à l'APD, recule en moyenne de 1,1 % pour la période allant de 2004 à 2008.

Montants inscrits dans le plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|--|---------|---------|---------|
| Aide publique au développement | 1 505 | 1 622 | 1 645 |
| dont DDC et seco | 1 443 | 1 559 | 1 581 |
| Aide aux pays de l'Est (sans tenir compte de la BERD) | 172 | 171 | 171 |

Proposition

Le volume des crédits consacrés à l'APD évolue au rythme du renchérissement probable jusqu'en 2006, puis à celui du taux de croissance nominale du revenu national brut dès 2007.

Abandon, redimensionnement et report de certains projets prévus dans le domaine de l'aide aux pays de l'Est.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2004, ch. I 3: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4a, al. 1^{bis}, ch. 1.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|--|-----------|------------|------------|
| APD (DDC et seco) | 45 | 107 | 82 |
| Aide aux pays de l'Est (sans tenir compte de la BERD) | 22 | 20 | 20 |
| Total | 67 | 127 | 102 |

Aide au développement

Dans le cadre du présent programme d'allègement, il est proposé de réduire le volume des crédits au titre de l'aide au développement par rapport aux chiffres figurant dans le plan financier du 24 septembre 2004, comme suit (en millions):

| Année | DDC | seco | Total |
|-------|-----|------|-------|
| 2006 | -45 | | -45 |
| 2007 | -81 | -26 | -107 |
| 2008 | -66 | -16 | -82 |

A travers ces réductions, le volume des crédits consacrés à l'aide au développement évolue au rythme du renchérissement en 2006, puis à celui du taux de croissance nominale du revenu national brut à partir de 2007. La croissance annuelle moyenne de l'APD s'établit dès lors à 2,3 % durant les années 2004 à 2008. Des calculs effectués sur la base des paramètres actuels indiquent que la part de l'APD se situera entre 0,35 % et 0,33 % en 2007. Ces calculs ne tiennent toutefois pas compte d'éventuels montants compensatoires destinés aux nouveaux Etats membres de l'Union européenne. Dans ces conditions, la Suisse ne pourra guère respecter le consensus de Monterrey (APD atteignant 0,4 % du RNB en 2010). Cet objectif n'est toutefois pas abandonné.

Les conséquences de ces réductions de crédits toucheront l'ensemble des programmes de l'APD, à savoir la coopération bilatérale au développement avec le Sud, l'aide multilatérale ainsi que l'aide humanitaire.

Aide aux pays de l'Est

Les réductions de l'aide aux pays de l'Est représentent environ 12 % des moyens inscrits dans le plan financier pour 2006; dorénavant environ 150 millions par an sont prévus de 2006 à 2008. Ces coupes auront essentiellement des conséquences sur le développement et l'extension de certains projets. Il convient néanmoins de rappeler que des moyens considérables seront alloués, dans le cadre de la contribution de la Suisse à la cohésion économique et sociale européenne, aux nouveaux Etats membres de l'Union européenne. Globalement, il en résultera un renforcement de l'engagement de la Suisse dans les pays d'Europe de l'Est.

| Année | DDC | seco | Total |
|-------|-----|------|-------|
| 2006 | -7 | -15 | -22 |
| 2007 | | -20 | -20 |
| 2008 | | -20 | -20 |

2.1.3

Défense nationale

Situation actuelle

Le domaine de la défense du DDPS se trouve dans une phase de profonde restructuration. La mise en œuvre d'Armée XXI a débuté le 1^{er} janvier 2004. La refonte des structures (logistique, personnel, administration militaire, etc.) qui en découle bat son plein; celles-ci devraient satisfaire aux exigences en 2010. Les économies résultant de ces restructurations sont déjà incluses dans les objectifs définis dans le PAB 03.

Les coupes effectuées en raison de l'application du frein à l'endettement et du PAB 03 réduiront à un peu moins de 4 milliards (ou 4,3 milliards sans les cotisations de l'employeur) le cadre financier initialement prévu dans le domaine de la défense. Des économies supplémentaires exigeront une adaptation du profil de prestations de l'armée.

Montants inscrits dans le plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 3 928 | 3 967 | 4 017 |

Proposition

Réduire les crédits prévus pour les années 2006 à 2008 d'environ 150 millions par an en moyenne (447 millions au total) par des économies dans les dépenses d'armement.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004, ch. I 3: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4a, al. 1^{bis}, ch. 2.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 117 | 165 | 165 |

Depuis 1998, du fait de ses contributions aux efforts d'économies de la Confédération (notamment au programme de stabilisation 98 et au PAB 03), le domaine de la défense du DDPS dispose de 2,8 milliards de moins que ce qui était prévu. Le DDPS doit arriver à mettre en œuvre ses réformes (Armée et DDPS XXI) – et supporter les dépenses supplémentaires qui en découlent – dans le cadre financier réduit en raison de la précarité des finances fédérales.

Le domaine de la défense reste, pour la Confédération, une tâche génératrice de fortes dépenses. Pour cette raison, le Conseil fédéral ne peut éviter de lui demander un sacrifice financier supplémentaire dans le cadre du nouveau train d'économies.

Effets du PAB 04 sur l'accomplissement des tâches

Mission de défense selon plan directeur de l'armée

Le plan directeur Armée XXI spécifie que les moyens doivent correspondre aux prestations définies dans le cadre d'Armée XXI, que l'armée aussi doit impérativement suivre le progrès technologique, qu'elle est tenue de fournir les prestations qui lui sont demandées de la manière la moins coûteuse possible, et qu'en cas de plafonnement en termes réels des moyens alloués, la réduction rapide et nette des dépenses d'exploitation et le report de ces dépenses au profit de l'armement constituent un facteur-clé pour le développement des forces armées et de l'entreprise.

Ces principes restent pour l'essentiel valables, même après l'ajustement du profil de prestations.

Mesures de réduction sur la base du PAB 03

Les objectifs d'économies PAB 03 conduisent à une compression à grande échelle de l'infrastructure de l'armée et à une réduction supplémentaire des systèmes d'armement et des stocks:

- durant la période allant de 2005 à 2010, réduction de près de deux tiers de l'infrastructure de la logistique et d'un quart de l'infrastructure de l'engagement;
- mise hors service des Mirage, des Hawk, d'une partie des Tiger, des chars 68/88, et de certains obusiers blindés et chars de grenadiers, etc.;
- vente ou élimination d'autres systèmes d'armes d'importance majeure;
- en ce qui concerne la constitution des stocks, prise en compte de critères de gestion d'entreprise en plus des critères relatifs aux besoins de la défense nationale.

Ces mesures sont directement liées à la réduction du personnel et exploitent dans toute la mesure du possible le potentiel d'optimisation.

Mise en œuvre des objectifs d'économies découlant du PAB 04

Le PAB 04 entraîne une réduction considérable des moyens alloués par rapport au montant de 4 milliards désigné comme limite inférieure pour permettre la mise en œuvre du plan directeur Armée XXI dans le message concernant le PAB 03. Le Conseil fédéral a donc procédé à un examen de la mission de l'armée (notamment son profil de prestations à la lumière des menaces géopolitiques). Sur cette base, il a décidé d'ajuster les priorités dans le domaine de la défense. Le DDPS va ainsi continuer de réduire les capacités permettant de mener le combat de défense conventionnel, exigées par le plan directeur et se concentrer sur le maintien des compétences de base indispensables à une éventuelle «montée en puissance» de l'armée. Il a été chargé de présenter au Conseil fédéral et au Parlement les adaptations nécessaires des bases légales.

Jusqu'à ce que les mesures financières résultant de ce processus déploient leur effets, les économies indispensables à court et à moyen terme dans le cadre du PAB 04 devront être réalisées surtout par des coupes dans les dépenses d'investissement influençables à court terme. Si les adaptations prévues devaient rendre possible ou nécessaire avant 2009 une réallocation des moyens disponibles (en faveur des dépenses d'investissement) dans le domaine de la défense sans influencer le résultat,

le Conseil fédéral fera des propositions dans ce sens dans le cadre de l'élaboration du budget pertinent.

Réductions possibles à court terme (dépenses d'investissement)

Durant la période transitoire (de 2005 à 2008), il ne sera possible de réaliser des économies de l'ordre du demi-milliard prévu par le PAB 04 que si l'armée renonce ces années-là à une partie des investissements consacrés au développement des forces armées.

A plus long terme, il serait incompatible avec la crédibilité de l'armée en Suisse et à l'étranger, de continuer à recourir à ces réductions d'investissements, parce que le niveau technologique européen moyen visé ne pourrait plus être atteint, ce qui aurait des répercussions défavorables sur le maintien et le développement du savoir-faire lié à la mission de défense. Il y aurait alors un risque que l'armée ne puisse plus, à moyen terme, suivre le développement international pour remplir sa mission. Le rapport entre la mission et les ressources en pâtirait de même que la confiance dans notre armée de milice.

Adaptation du profil de prestations de l'armée

A court et à moyen terme, il importe:

- d'adapter l'armée aux nouvelles conditions cadres (finances) et de procéder encore à d'autres développements dans le cadre du plan directeur de l'armée;
- de procéder à court terme aux réductions exigées par le PAB 04 en touchant en priorité aux investissements dans le domaine de l'armement;
- d'obtenir des économies à moyen et à long terme grâce à une adaptation du profil de prestations.

A titre purement informatif, nous présentons ici des mesures axées sur le long terme découlant de programmes d'austérité antérieurs et dont les effets se conjugueront à ceux du PAB 04.

Déplacement de l'effort principal: de la défense à la sûreté sectorielle

Compte tenu de la situation actuelle de la menace, l'aptitude et la disponibilité de l'armée à assumer le mandat classique de défense conféré par la Constitution a un degré de priorité moins élevé que les engagements de sûreté et la promotion de la paix. Les engagements de sûreté peuvent être menés de manière subsidiaire ou alors, avec une mise sur pied importante de troupes, sous forme d'engagements de sûreté indépendants (sûreté territoriale).

Il semble judicieux de réduire les capacités de défense au sens militaire classique en faveur de capacités de sûreté sectorielle, qui sont également nécessaires pour des engagements de sûreté au niveau infraguerrier. Les forces aériennes ne sont pas touchées par ce transfert des priorités; ses capacités existantes sont nécessaires aux besoins actuels.

Rôles spécifiques: maintien des capacités essentielles de défense et appui aux autorités civiles

Dans le domaine des engagements de sûreté en faveur des autorités civiles, les besoins ont fortement augmenté. Plus de 40 % des formations en cours de répétition

effectuent régulièrement des services d'appui. Il reste dès lors moins de temps pour l'instruction destiné au maintien des capacités essentielles de défense.

Pour tenir compte de l'évolution de la situation, une partie des troupes de combat et des services d'appui actuels sera, dans un proche avenir, instruite en vue de tâches de protection et d'appui et engagée à cet effet, au détriment de sa compétence en matière de défense, afin de pouvoir remplir de façon adéquate et efficace sur le plan économique les tâches demandées dans le cadre des engagements de sûreté. Ces troupes doivent cependant également rester habilitées à assumer des tâches dans le cadre de la sûreté sectorielle.

Pour le reste des troupes de combat et des services d'appui (formations mécanisées, de l'envergure d'une «brigade de combat»), l'accent porte sur le maintien et le perfectionnement du savoir-faire (connaissances, instruction et entraînement, y compris la préparation des formations) dans le domaine de la défense (y compris la sûreté sectorielle). Ces formations sont la base de la montée en puissance et garantissent la compétence de défense minimale. Elles doivent absolument être équipées et formées de façon moderne et instruites en formation.

Promotion de la paix: aucun potentiel d'économies

La promotion militaire de la paix fait partie des tâches permanentes d'une armée moderne. Une contribution de la Suisse répond aux attentes internationales, d'autant plus que la communauté internationale effectue des engagements de soutien à la paix dans des régions qui sont également de première importance pour la Suisse (Balkans). Compte tenu de cette réalité et des moyens relativement modestes qui lui sont attribués, cette tâche ne présente pas de potentiel d'économies.

Ainsi, les trois mandats constitutionnels (sauvegarde des conditions d'existence, promotion de la paix et défense) sont remplis d'une manière toutefois différenciée quant à l'évaluation des risques, au moment et à l'envergure des prestations à fournir.

Coupes dans les dépenses d'exploitation

Outre la mise hors service déjà effectuée sur la base du PAB 03 des blindés 68/88, de certains obusiers blindés et chars de grenadiers, une partie des chars de combat Léopard ainsi que des obusiers revalorisés seront mis hors service et devront être liquidés. Le cas échéant, une vente est envisageable.

L'utilisation totale ou une augmentation éventuelle – par le biais d'une révision de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)⁸ – de la proportion des militaires en service long (actuellement, 15 % au plus d'une classe de recrutement), permettrait de réaliser des économies, parce que les unités de militaires en service long peuvent être instruites et équipées de manière plus efficace et engagées plus rapidement, comparées aux troupes des cours de répétition. Il faudrait, le cas échéant, supprimer la liberté de choix pour le modèle du service long. Cette mesure entraînerait également la diminution l'effectif de la partie active de l'armée (sans la réserve). Le DDPS a donc été chargé d'examiner l'utilisation intégrale de la part légalement autorisée de militaires en service long ainsi qu'une éventuelle augmentation de cette part.

⁸ RS 510.10

Effets sur l'état du personnel

La réduction des troupes de combat et des services d'appui ainsi que la mise hors service de véhicules de combat et autre matériel fera encore diminuer les effectifs de personnel. Les effets de cette mesure, qui toucherait autant le personnel civil que militaire, ne peuvent pas encore être chiffrés aujourd'hui.

Mesures d'accompagnement

Le Conseil fédéral a également demandé au DDPS d'examiner les mesures d'accompagnement envisageables. Il pourrait s'agir, par exemple, d'une réduction – réalisable rapidement – du nombre de centres de recrutement, ou encore d'une suppression de la réserve et, dans tous les cas, d'une suppression de la distinction entre les deux composantes de l'armée.

Plafond de dépenses pluriannuel

Pour assouplir l'allocation des ressources, dans la perspective d'une mise en œuvre plus difficile des réformes en cours sous l'effet des coupes budgétaires, et améliorer la sécurité en matière de planification pour les années 2005 à 2008, le plafond de dépenses pluriannuel accordé dans le cadre du PAB 03 devrait être prorogé d'une année. Concrètement, après adoption par le Parlement du nouveau plafond, le plafond de dépenses 2004–2007 actuel sera clôturé à la fin de 2004, et remplacé par un nouveau plafond pour les années 2005 à 2008 tenant compte des objectifs d'économies du PAB 04 et des changements intervenus entre temps (notamment des économies dans le cadre de l'élaboration du budget). Ce plafond de dépenses pour le domaine de la défense avoisinera les 15,4 milliards (sans les cotisations de l'employeur).

Lignes directrices relatives au plafond de dépenses

Les conditions-cadres du nouveau plafond de dépenses correspondent à celles qui avaient déjà été fixées pour le PAB 03. Si, dans la pratique, des précisions se sont avérées nécessaires, elles ont été prises en considération.

Calcul du plafond de dépenses dans le domaine de la défense de 2005 à 2008 (en millions)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 05–08 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Budget 2005 / plan financier du 24.9.04 (sans cotisations de l'employeur) | 3 933 | 3 928 | 3 967 | 4 017 | 15 845 |
| Coupes dues au PAB 04 | | –117 | –165 | –165 | –447 |
| Plafond de dépenses pour la défense (sans cotisations de l'employeur) | 3 933 | 3 811 | 3 802 | 3 852 | 15 398 |

Prémises

Le droit actuel relatif aux finances de la Confédération (LFC/OFC)⁹ demeure applicable sans restriction. La souveraineté Parlement en matière budgétaire n'est pas touchée: la fixation des crédits de paiement au moyen du budget et de ses suppléments reste de la compétence des Chambres fédérales.

⁹ RS 611.0/611.01

Sécurité en matière de planification

L'inscription dans la loi¹⁰ de réductions d'un montant total de 447 millions dans le domaine de la défense pour les années 2006–2008 et d'un plafond de dépenses de près 15,4 milliards au total (compte tenu des réductions de 86 millions dans l'élaboration du budget 2005), renforce la portée contraignante des nouveaux chiffres, réduits, du plan financier. Le Conseil fédéral renoncera, sauf circonstances exceptionnelles, à d'autres coupes dans ce domaine pour la période allant de 2005 à 2008. On peut également partir du principe que les Chambres fédérales tiendront compte de ces lignes directrices et du plafond de dépenses établi lorsqu'elles fixeront les crédits de paiement annuels pour le domaine de la défense. Le DDPS disposera ainsi pour la période de restructuration en cours (mise en place et consolidation de la nouvelle armée, DDPS XXI) d'une sécurité minimale en matière de planification.

Souplesse dans l'allocation des ressources

Une plus grande souplesse dans l'affectation des ressources est également visée, les instruments du droit relatif aux finances de la Confédération devant contribuer à affecter les moyens à disposition de manière optimale, dans les domaines qui en ont besoin et au moment opportun; c'est le plafond de dépenses pluriannuel qui est déterminant en la matière.

Il s'agit de procurer au DDPS, pour le domaine de la défense, la plus grande marge de manœuvre possible dans le cadre du budget annuel, dans le respect des principes régissant la gestion financière et la tenue des comptes au sens des art. 2 et 3 LFC.

Une fois le budget approuvé, la marge de manœuvre du DDPS est réduite aux instruments (notamment les demandes de crédits supplémentaires) qu'offre actuellement le droit relatif aux finances de la Confédération (LFC/OFC). Celui-ci garantit néanmoins la possibilité de procéder à des transferts fondés au sein du domaine de la défense. Ainsi, au besoin, des ressources peuvent notamment être réaffectées du personnel aux biens et services ou à l'armement (et inversement). Lorsqu'il s'agit de simples transferts dans la mise en œuvre du budget du domaine de la défense, les procédures administratives devant le Conseil fédéral, la Commission des finances et le Parlement peuvent, le cas échéant, être simplifiées (demandes groupées pour les suppléments).

Cette souplesse porte sur la période pour laquelle le plafond de dépenses a été accordé, à savoir du 1^{er} janvier 2005 (date de remplacement du plafond de dépenses du PAB 03) au 31 décembre 2008. Le Conseil fédéral est autorisé à transférer des crédits entre les tranches annuelles ou les réductions prévues, pour autant que le plafond de dépenses d'environ 15,4 milliards ne soit pas dépassé¹¹.

Par le biais des crédits supplémentaires et du report de crédits, les soldes de crédit, indépendamment de leur spécialité, des exercices 2004 à 2008 pourront être reportés sur les exercices 2005 à 2009 (première année après l'expiration du plafond de dépenses).

¹⁰ Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010, art. 4a, al. 1^{bis}, ch. 2)

¹¹ Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010, art. 4a, al. 3)

Produit des opérations de liquidations

Le surplus, par rapport à la planification (selon plan financier du 24.9.04), du produit de la liquidation de systèmes et de bâtiments inutiles ainsi que les revenus provenant des locations de ces derniers peuvent s'ajouter au plafond de dépenses du domaine de la défense. Les manques à gagner abaissent le plafond ou sont compensés par les demandes de report de crédits.

Frais de restructuration

Conformément aux principes régissant la politique du personnel, le domaine de la défense doit organiser les transferts et les suppressions de postes en tenant compte des critères sociaux et des moyens alloués (plafond de dépenses).

Parmi les frais de restructurations figurent notamment:

- les dépenses en rapport avec les postes transférés ou supprimés (plan social);
- les dépenses directement liées à l'accroissement de l'efficacité d'exploitation;
- les dépenses liées à l'adaptation des systèmes de conduite, d'information et de comptabilité, ainsi qu'à l'infrastructure informatique.

Adaptation du plafond de dépenses 2005–2008

Le Conseil fédéral peut procéder à une adaptation du plafond de dépenses ou proposer aux Chambres fédérales une adaptation des crédits de paiement concernant le domaine de la défense par la voie du budget ou d'un crédit supplémentaire pour les cas suivants:

- suppression de tâches incombant actuellement au domaine de la défense;
- transfert de tâches au domaine de la défense;
- attribution de tâches nouvelles au domaine de la défense;
- surplus de dépenses dû à l'adaptation du cadre légal;
- surplus de recettes, par rapport aux valeurs fixées dans le plan financier du 24 septembre 2004, provenant de liquidations;
- engagements extraordinaires de l'armée entraînant des conséquences financières importantes (par ex. en cas de grandes catastrophes naturelles ou technologiques; interventions supplémentaires à la frontière suisse pour soutenir le Corps des gardes-frontière, augmentation pendant une longue durée de la disponibilité opérationnelle (sauvegarde des conditions d'existence et promotion de la paix) ou de la disponibilité de base (engagement de sûreté sectorielle et défense).
- écart de plus d'un point de pourcentage entre le renchérissement 2005–2008 et les hypothèses retenues dans les directives budgétaires du 5 mars 2004, à savoir 1,0 % pour 2005 et 1,5 % pour chacun des exercices 2006 à 2008.

Les transferts purement techniques tels que l'attribution aux départements de crédits inscrits actuellement de manière centralisée, des mesures salariales ou la mise en œuvre de décisions dans le domaine informatique, impliquent également une adaptation du plafond des dépenses. Le Conseil fédéral s'en chargera dans le cadre du processus budgétaire en cours à ce moment-là.

Incidences pour les cantons et les entreprises de la Confédération

Durant les années 2006 à 2008, la réduction des dépenses d'investissement aura pour conséquence une diminution du volume de commandes des entreprises spécialisées. De ce fait, la baisse des capacités décidée par le Conseil fédéral pour assurer la mission de défense accentuera encore la réduction dans le domaine de la logistique et de l'infrastructure (infrastructure de logistique, d'engagement et d'instruction) mise en place dans le cadre du PAB 03 et entraînera une nouvelle suppression d'emplois de la Confédération dans les cantons.

Du fait des liquidations supplémentaires de matériel, la RUAG générera un volume de commandes plus important. La défense réduite à l'option d'une montée en puissance fera par contre baisser le volume d'achats des équipements militaires.

Situation actuelle

Le plafond de dépenses pour les subventions de base aux instances responsables des universités cantonales pour la période 2004 à 2007 (tranches versées de 2005 à 2008) est de 2 150 millions. Le montant du paiement est de 550 millions pour l'année 2008 conformément au plan financier actuel. Cela correspond à une augmentation de 8 % par rapport à l'année précédente et à une diminution de 71 millions par rapport au plafond de dépenses. C'est la raison pour laquelle 71 millions ont été attribués à un article temporaire «Solde du plafond de dépenses des subventions de base» dans le but de définir ultérieurement leur affectation définitive.

Le plafond de dépenses autorisé pour couvrir les besoins financiers des écoles polytechniques fédérales et de leurs établissements de recherches (domaine des EPF) se monte à 7 711 millions pour la même période.

Les crédits des domaines mentionnés pour l'année 2008 (hormis les subventions de base) seront demandés dans le cadre du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie (FRT) pendant les années 2008 à 2011. Une augmentation de 4,2 % a été provisoirement inscrite dans le plan financier pour les crédits qui figureront pour 2008 dans le message FRT. Cette augmentation importante s'explique par la hausse élevée, déjà mentionnée, des subventions de base et par un montant supplémentaire de 120 millions pour le soutien des filières de formation des hautes écoles spécialisées dans les domaines de la santé, du social et des arts. Il est de cette manière tenu compte de la volonté des Chambres fédérales de réaliser dès 2008, en matière de subventions l'égalité de traitement avec les hautes écoles spécialisées relevant déjà de la compétence réglementaire de la Confédération.

Montants inscrits dans le plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|--|---------|---------|------------------|
| Subvention de base aux universités cantonales | 504 | 509 | 550 ¹ |
| Contribution de la Confédération au financement du domaine des EPF | 1 910 | 1 961 | 1 991 |

¹ (sans les 71 millions inscrits à l'article temporaire «Solde du plafond de dépenses des subventions de base»)

Proposition

Réduction des subventions de base aux universités cantonales (à l'article temporaire «Solde du plafond de dépenses des subventions de base») et de la contribution financière allouée par la Confédération au domaine des EPF. L'augmentation moyenne des subventions de base durant la période de 2005 à 2008 (base budget 04) atteint ainsi 4,6 % tandis qu'elle s'élève à 1 % dans le domaine des EPF.

Les réductions dans le domaine des EPF peuvent être atténuées par l'adoption des solutions définies pour la Confédération en matière de traitements, par des possibilités d'acquisition de fonds de tiers améliorées du fait du nouveau droit des fondations et par le transfert aux deux EPF et à leurs établissements de recherche de la propriété des immeubles utilisés par le domaine des EPF. Outre le domaine des EPF, les hautes écoles cantonales (universités et hautes écoles spécialisées) et les institutions encourageant la recherche pourront également profiter du meilleur contexte résultant de la révision du droit des fondations.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004, ch. I 2: modification de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales (Loi sur les EPF)¹² ainsi que ch. I 3: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹³, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4a, al. 1^{bis}, ch. 3. Modification de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 juin 2004 concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions¹⁴.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|--|---------|---------|-----------------|
| Subvention de base aux universités cantonales (y compris l'article temporaire) | | | 50 ¹ |
| Contribution de la Confédération au financement du domaine des EPF | 30 | 80 | 130 |

¹ à l'article temporaire

Les crédits autorisés pour les années 2004 à 2007 à travers le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 (Message FRT 2004–2007)¹⁵ augmentent en moyenne de 4,8 % de 2004 à 2007 (base budget 2003) après la mise en œuvre du PAB 03.

Une part considérable des moyens demandés par le biais du message FRT a trait au domaine des hautes écoles. Sur la base de la loi du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités (LAU)¹⁶ sont versées des subventions de base, des contributions à des projets et des contributions aux investissements de près de 2,5 milliards pour la période 2004 à 2007 aux fins de soutenir les universités cantonales. Les hautes écoles reçoivent des ressources fédérales complémentaires, notamment dans le domaine de l'encouragement de la recherche, essentiellement par les canaux du Fonds national suisse, de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) et des programmes-cadres de recherche de l'UE. Un plafond de dépenses de 7 711 millions a été autorisé pour la contribution de la Confédération au domaine

¹² RS 414.110

¹³ RS 611.010

¹⁴ RS 611.051

¹⁵ FF 2003 2067

¹⁶ RS 414.20

des EPF pour les années 2004 à 2007 (compte tenu des mesures décidées dans le cadre du PAB 03). La contribution financière annuelle doit non seulement servir à financer l'exploitation courante mais aussi les investissements du domaine des EPF, notamment les investissements dans les immeubles qui sont aujourd'hui la propriété de la Confédération.

Réductions

Les subventions de base destinées aux hautes écoles universitaires restent au niveau du plan financier actuel du 24 septembre 2004. En revanche, l'article temporaire «Solde du plafond de dépenses des subventions de base» est réduit de 71 millions en 2008, où il passe à 21 millions. Ainsi, les subventions de base pour l'année 2008 augmentent de 41 millions, soit de 8 % (sans l'article temporaire).

La contribution de la Confédération au financement du domaine des EPF sera réduite de 30 millions en 2006, de 80 millions en 2007 et de 130 millions en 2008. Par conséquent, cette contribution diminuera de 20 millions en 2008.

Mesures complémentaires

Le domaine des EPF et les hautes écoles cantonales disposent de différents moyens pour compenser ces réductions. Certains d'entre eux sont créés dans le cadre du présent projet.

Le domaine des EPF peut compenser une partie de la réduction, à savoir les 30 millions par année, en reprenant les mesures appliquées dans l'administration fédérale centrale en matière de traitements (notamment abandon en 2005 et 2006 de la compensation du renchérissement prise en compte dans le calcul des rentes pour le personnel actif et transition accélérée vers la primauté des cotisations; cf. chap. 2.2.6).

Le domaine de la formation et de la recherche (donc pas uniquement le domaine des EPF) pourra en outre bénéficier d'avantages découlant du droit des fondations révisé. Un changement de culture doit toutefois avoir lieu au niveau des bailleurs de fonds et des bénéficiaires pour que ce droit déploie pleinement ses effets. Il appartient également aux hautes écoles d'apporter leur contribution dans ce sens et de trouver de cette manière d'autres ressources auprès de tiers pour le domaine de la formation et de la recherche. Il n'est évidemment pas possible de chiffrer de façon fiable l'ampleur des acquisitions supplémentaires de ressources par les établissements de formation et de recherche. Les hautes écoles pourront en outre également profiter d'allègements de la TVA. Suite à l'initiative parlementaire Stump (01.453 «Aides financières destinées à soutenir la recherche scientifique. Exonération fiscale»), l'administration des contributions a modifié la pratique de sorte que l'exonération d'impôts ne s'applique pas seulement au premier bénéficiaire de contributions, mais aussi au transfert de fonds de recherche à des destinataires de communautés de recherche. De surcroît, les prestations que se fournissent mutuellement les partenaires d'une communauté de recherche pour réaliser des projets de recherche ne sont plus imposées comme recettes.

Finalement, les immeubles du domaine des EPF actuellement propriété de la Confédération doivent devenir la propriété des EPF et des établissements de recherche. Le transfert d'immeubles permettra de procéder à une gestion immobilière plus souple et de procéder à des adaptations du portefeuille immobilier à l'aide d'achats et de ventes. Les EPF et les établissements de recherche pourront utiliser la contribution

au financement de manière plus souple d'une part pour des investissements et d'autre part pour l'enseignement, la recherche ou l'exploitation. Toutefois, le maintien de la substance et de la fonction devra être assuré de façon prouvée. Les immeubles seront transférés à leur valeur effective du moment, qui sera comprise entre 5 et 7,5 milliards selon les estimations actuelles. Le transfert générera dans les bilans des EPF et des établissements de recherche du capital propre à hauteur de la valeur de transfert. Ce capital se décompose en capital de dotation non rémunéré et en capital propre «libre». Une participation aux EPF et aux établissements de recherche, à hauteur du capital de dotation, sera à l'avenir inscrite dans le bilan de la Confédération. Tandis que la valeur effective du capital de dotation doit être préservée, le capital propre «libre» et les valeurs patrimoniales correspondantes peuvent être gérés de manière souple (p. ex. constitution de réserves à affectation spéciale, réalisation du produit de ventes). Le montant du capital de dotation est fixé de manière à ce que les EPF et les établissements de recherche disposent d'une marge de manœuvre potentielle de 2 à 4,5 milliards. Toutefois, comme les immeubles continueront après le transfert de représenter du patrimoine administratif nécessaire à l'exploitation, qui ne peut en principe ni être aliéné ni être mis en gage, l'utilisation de la marge de manœuvre mentionnée implique une réaffectation préalable au patrimoine financier non nécessaire. Le Conseil des EPF décide, avec l'accord du DFF, des affectations au patrimoine financier.

Comme les EPF et les établissements de recherche doivent également pouvoir réaliser des projets financés à l'aide de fonds de tiers, notamment dans le domaine immobilier, la modification de la loi sur les EPF qui est proposée vise à régler différemment la collaboration avec les tiers. La nouvelle disposition légale permettra aux EPF et aux établissements de recherche de créer des sociétés, de participer à des sociétés ou de collaborer d'autres façons avec des tiers dans le cadre de l'exécution de leur mission. Jusqu'ici, des participations n'étaient possibles que pour l'exploitation de biens immatériels.

Le transfert nécessite sur le plan juridique diverses modifications d'ordonnances¹⁷, une adaptation de la loi du 4 octobre 1991 sur les EPF¹⁸ et de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 juin 2004 concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions¹⁹, que le Conseil fédéral présente également par le présent message.

Effets directs et indirects de la mesure sur le groupe de tâches

Même si la réduction de l'article temporaire «Solde du plafond de dépenses des subventions de base» pour 2008 représente un montant substantiel, on peut partir de l'idée que les effets sur les universités cantonales seront supportables. Pour les subventions de base, il restera encore, en 2008, une augmentation d'au moins 41 millions (8 %) et ce, même si les moyens restant à l'article temporaire «Solde du plafond de dépenses des subventions de base» étaient redistribués à d'autres domaines

¹⁷ Ordonnance du 19 novembre 2003 sur le domaine des écoles polytechniques fédérales, (Ordonnance sur le domaine des EPF); RS **414.110.3**, Ordonnance du 18 mars 1999 concernant la gestion immobilière dans le domaine des écoles polytechniques fédérales (Ordonnance immobilière du domaine des EPF); RS **414.119**, Ordonnance du 14 décembre 1998 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC); RS **172.010.21**

¹⁸ RS **414.110**

¹⁹ RS **611.051**

scientifiques dans le cadre d'un projet soumis au Parlement. Pour le domaine des EPF, l'augmentation sera encore d'environ 1 %. Les mesures complémentaires n'exerceront vraisemblablement leur effet qu'après un certain temps. Ainsi, le domaine des EPF sera obligé de fixer davantage de priorités et de renoncer à des prestations prévues. Des objectifs figurant dans le mandat de prestations seront atteints à plus long terme. Il n'est pas à exclure que la nouvelle orientation prenne du retard dans les domaines de l'énergie, des sciences de la vie, des sciences des matériaux et des sciences de l'environnement.

Effets directs et indirects de la mesure sur les finances cantonales

Les recettes fiscales des cantons, et de la Confédération, diminueront légèrement en raison du droit des fondations révisé par le Parlement indépendamment du PAB 04. Il n'est pas possible de quantifier le montant des pertes fiscales; il s'avère notamment impossible d'estimer quand et dans quelle mesure les avantages fiscaux futurs motiveront les donateurs potentiels à épauler davantage les établissements de formation et de recherche. On peut toutefois tabler à long terme, avant tout dans le domaine de la recherche, sur un engagement plus soutenu des particuliers, ce qui pourrait entraîner un allègement des finances publiques.

2.1.5

Réduction des réserves du Fonds national suisse par un changement de la pratique comptable dans le domaine de l'encouragement des projets

Situation actuelle

Le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) reçoit chaque année de la Confédération une subvention de base ainsi que des ressources pour le financement des pôles nationaux de recherche. Une grande partie de la subvention de base est utilisée pour le financement de projets individuels de recherche fondamentale et de programmes nationaux de recherche axés sur des problèmes spécifiques. Le financement de l'encouragement des projets individuels est assuré par le biais d'un compte de valeurs ouvert par le FNS auprès de la Confédération, compte sur lequel des réserves sont placées pour toutes les contributions décidées par le FNS. Les subventions en faveur des projets sont versées aux chercheurs par le biais de ce compte.

Montants inscrits dans le plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 515 | 567 | 575 |

Proposition

Réduction par étapes du compte de valeurs du FNS auprès de la Confédération, moyennant une modification de la pratique comptable utilisée au sein du FNS en matière d'encouragement des projets (environ 70 % de la contribution financière de la Confédération). Réduction correspondante des subventions de la Confédération au FNS de 2005 à 2007.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 3: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²⁰, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4a, al. 1^{bis}, ch. 4.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 80 | 100 | |

Le plafond de dépenses autorisé par le biais du message FRT 2004-2007 pour soutenir les institutions encourageant la recherche dans le domaine de la recherche fondamentale comprend notamment la contribution de la Confédération au financement du Fonds national suisse (FNS). Cette contribution est utilisée à raison d'environ 70% pour l'encouragement de projets individuels (recherche fondamentale et programmes nationaux de recherche). Dans le cadre de l'encouragement des projets individuels, le FNS approuve par voie de décision des projets de recherche généra-

²⁰ RS 611.010

lement pluriannuels. Selon la pratique comptable actuelle, les obligations correspondantes figurent intégralement dans les comptes de l'année où la contribution est octroyée. Quant aux paiements effectifs, ils s'échelonnent sur une période plus longue, par tranches prélevées sur le compte de valeurs détenu par le FNS auprès de la Confédération. En raison de l'intervalle entre le moment où l'engagement est contracté et le moment du paiement, le FNS constitue des provisions lors de l'attribution des aides financières, afin de pouvoir verser en tout temps les montants dus. Le solde du compte de valeurs avoisinait 280 millions à la fin de l'année 2003. Quant aux engagements liés à des projets et à des bourses approuvés, ils s'élevaient à 265 millions au total. La constitution de réserves à partir de la contribution financière de la Confédération pose problème, car elle est difficile à concilier avec le principe selon lequel des subventions peuvent être versées au plus tôt lorsque des dépenses sont imminentes.

Réductions

La contribution de la Confédération au FNS sera réduite de 80 millions en 2006 et de 100 millions en 2007. Cette mesure, qui allégera effectivement les finances fédérales, n'est pas axée sur le long terme. Pour 2008, le montant inscrit dans le plan financier du 24 septembre 2004 sera maintenu (montant non réduit de 2007 x 1,5%) afin d'éviter un défaut de financement après le changement de système. Le volume définitif des crédits pour 2008 sera fixé par la décision de financement relative au message FRT 2008 - 2011. Comme la réduction de la contribution de la Confédération sera compensée par la réduction du compte de valeurs du FNS auprès de la Confédération, le FNS disposera de ressources équivalentes à celles prévues initialement.

Mesures complémentaires

La réduction du compte de valeurs du FNS auprès de la Confédération sera réalisée par le biais d'un changement de la pratique comptable du FNS. Dorénavant, les comptes annuels ne seront plus grevés au moment où est pris l'engagement de fournir une contribution, mais seulement après le paiement de celle-ci, ainsi les contributions octroyées aux chercheurs pour des projets ne seront plus financées au moyen du compte de valeurs auprès de la Confédération, mais directement au moyen de la subvention fédérale.

Ce changement de système oblige le FNS, sur le plan interne, à adapter la procédure de requête et les plans de répartition entre les divers domaines d'encouragement, à mettre en place une planification financière pluriannuelle systématique et, dans une mesure modeste, à constituer des provisions temporaires pour fluctuations. Ces provisions sont nécessaires pour deux raisons: d'une part, des engagements ont été contractés pour les années concernées par les coupes budgétaires, de sorte qu'une partie des ressources sont déjà liées; d'autre part, le FNS ne doit pas renoncer à approuver de nouveaux projets conformément à l'actuelle convention de prestations. Durant la phase transitoire, des provisions à court terme d'un montant de 60 à 90 millions seront probablement constituées, montant qui diminuera sensiblement les années suivantes. Par ailleurs, le compte de valeurs du FNS auprès de la Confédération ne sera pas intégralement vidé.

Le changement de pratique comptable concerne seulement l'encouragement des projets individuels, Dans les autres domaines d'activité du FNS (p.ex. pôles nationaux de recherche et professeurs boursiers) comme pour ses frais de fonction-

nement, l'imputation dans les comptes annuels a d'ores et déjà lieu lors du paiement effectif. La valeur de ce système n'est plus à démontrer.

Vu l'importance politique que revêt le FNS pour l'encouragement de la recherche, la Confédération ne va pas mettre un terme à son soutien financier. Il sera toujours possible d'honorer directement les engagements qui découlent de la contribution financière de la Confédération. Enfin, le plafond de dépenses quadriennuel adopté par la Confédération assure au FNS une sécurité élevée en matière de planification.

Effets directs et indirects de la mesure sur le groupe de tâches

Comme les coupes de la subvention versée au FNS seront compensées par la dissolution de réserves, le niveau d'origine des aides pourra être maintenu. A supposer que la structure des demandes ne change pas, il ne sera pas nécessaire de réduire les aides financières prévues. La nouvelle planification financière du FNS posera toutefois des exigences accrues aux chercheurs chargés de la planification des projets, puisqu'il leur faudra notamment assortir les demandes de projets d'une planification détaillée des dépenses.

2.1.6

Recherche (encouragement de l'innovation)

Situation actuelle

Pour financer les activités de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) durant les années 2004 à 2007, un crédit d'engagement de 447 millions est disponible. Pour la même période, un plafond de dépenses de 100 millions a été ouvert pour soutenir la recherche en électronique, microtechnique et mécatronique.

Montants inscrits dans le plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|--|---------|---------|---------|
| Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) | 118 | 126 | 128 |
| Centres suisses de recherche ¹ | 25 | 25 | 25 |

¹ Centre suisse d'électronique et de microtechnique SA (CSEM), Neuchâtel, Fondation suisse pour la recherche en microtechnique (FSRM), Institut de systèmes de production mécatroniques et d'usinage de précision (IMP)

Proposition

Freiner la croissance dans le domaine de l'encouragement de l'innovation en réduisant les contributions de la Confédération à la CTI ainsi qu'aux Instituts de recherche en électronique et microélectronique.

Bases juridiques requises

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004, ch. I 3: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²¹, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4a, al. 1^{bis}, ch. 5.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|------------------------------|---------|---------|---------|
| CTI | 17 | 17 | 15 |
| Centres suisses de recherche | 3 | 3 | 5 |

Les crédits autorisés par le message FRT 2004–2007 présentent un taux de croissance moyen de 4,8 % de 2004 à 2007 (base budget 03), après la mise en œuvre du PAB 03.

En plus de l'aide aux universités et du soutien à la formation professionnelle, qui ne figurent pas dans le PAB 04, l'encouragement de la recherche fait également partie du message FRT. La CTI peut être considérée comme le premier canal de financement de la recherche appliquée. Avec le crédit d'engagement de 447 millions ouvert pour les années 2004 à 2007, la croissance moyenne s'élèvera à 8,4 % (par rapport au budget 03).

²¹ RS 611.010

En outre, la Confédération soutient, en vertu de la loi du 7 octobre 1983 sur la recherche (Loi sur la recherche, LR)²², la recherche appliquée dans le domaine de l'électronique et de la microtechnique en versant des contributions au Centre suisse d'électronique et de microtechnique SA (CSEM), à la Fondation suisse pour la recherche en microtechnique (FSRM) ainsi qu'à l'Institut de systèmes de production mécatroniques et d'usinage de précision (IMP) à raison d'environ 25 millions par an.

Réductions

Les moyens destinés à la CTI, au CSEM/FSRM et à l'IMP devront être réduits de 20 millions par an durant les années 2006 à 2008 afin de ralentir la croissance des dépenses dans ce domaine. Le taux de croissance moyen des dépenses consacrées à des tâches FRT durant la période 2004 à 2007 (base budget 03) sera limité à 4 %, la croissance restant toutefois encore de 4,6 % en ce qui concerne la CTI. Cette façon de procéder garantit la continuité de l'encouragement de l'innovation. Le plan financier 2008 présentera une croissance de 1 %. Les contributions aux CSEM/FSRM et IMP seront réexaminées dans la perspective d'une intégration de ces institutions dans le domaine des EPF dès 2008. Le Conseil fédéral prendra ses premières décisions à ce sujet dans le courant de l'année 2005. Il souhaite mieux intégrer les institutions précitées dans le cadre des hautes écoles polytechniques et leur donner une assise financière plus large. Dans cette perspective, notamment, les coupes peuvent être qualifiées de supportables pour les institutions touchées.

Effets directs et indirects de la mesure sur le groupe de tâches

Le développement des compétences en matière de recherche appliquée dans les hautes écoles spécialisées sera quelque peu retardé. L'accroissement prévu du volume de la recherche dans le secteur de l'encouragement de l'innovation de la CTI ne pourra pas être entièrement réalisé, ce qui aura également des répercussions sur les investissements effectués par certains secteurs de l'économie. Les PME seront touchées au premier chef, car c'est à elles que s'adresse en priorité l'activité d'encouragement déployée par la CTI, de même que les instituts de recherche impliqués dans des projets de la CTI. Dans l'ensemble, il faudra réexaminer fondamentalement l'orientation de l'encouragement de la recherche dans le cadre du message FRT pour les années 2008 à 2011.

²² Loi sur la recherche, LR; RS 420.1

Situation actuelle

La loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM; RS 833.1) fixe dans certains cas des prestations d'un montant plus élevé que les autres assurances sociales.

Montants inscrits dans le plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 235 | 239 | 242 |

Proposition

Réduire les prestations de l'assurance militaire.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004, ch. I 5: modification de différents articles de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM; RS 833.1).

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|--|---------|---------|---------|
| Diminution des dépenses | 8 | 9 | 9 |
| Recettes supplémentaires provenant de l'augmentation des primes ¹ | 2 | 2 | 2 |

¹ hors du PAB 04

La proposition de modification de la LAM permet de ramener différentes prestations de l'assurance militaire à un niveau comparable à celles des autres assurances sociales.

Lésions dentaires

Les lésions dentaires nécessitant un traitement sont des affections au sens de la LAM. Lorsqu'une lésion dentaire se manifeste pendant le service, l'AM la prend en charge, pour autant que le dommage ne soit pas antérieur au service. En cas d'aggravation d'une lésion dentaire pendant le service, les prestations de l'AM sont réduites en conséquence pour tenir compte de la part du dommage avant le service, conformément à l'art. 66, let. m, LAM. Le traitement de dommages préalables dont les symptômes apparaissent de manière fortuite durant le service (caries, parodontite) peut ainsi être partiellement mis à la charge de l'AM. En 2003, les frais de traitements dentaires se sont élevés à 3,2 millions.

La modification légale proposée vise à limiter l'obligation de verser des prestations aux maladies graves et à quelques traitements spéciaux comme l'assurance-maladie, de même qu'aux séquelles des accidents survenus pendant le service.

L'assuré de l'assurance militaire sera ainsi mis sur le même pied que celui de l'assurance-maladie et celui de l'assurance-accidents. Ainsi, l'AM ne prendra plus en charge les traitements dentaires dus à un manque d'hygiène par exemple. Si des lésions dentaires survenant pendant le service assuré sont la conséquence d'un accident antérieur au service, les frais de traitement sont à la charge de l'assureur-maladie tenu de fournir des prestations au moment de l'accident.

Taux d'indemnisation applicable aux indemnités journalières et aux rentes

L'assuré qui se trouve dans l'incapacité de travailler par suite de son affection a droit à une indemnité journalière selon l'art. 28 LAM. En cas d'incapacité totale de travail, l'indemnité journalière correspond à 95 % du gain assuré. En cas d'incapacité partielle de travail, l'indemnité journalière est réduite d'autant. La rente d'invalidité et celle de reclassement sont aussi calculées sur la base de ce taux d'indemnisation (art. 37, al. 3, et 40, al. 2, LAM). Les indemnités journalières de l'assurance militaire sont soumises aux cotisations sociales, alors que celles de l'assurance-accidents obligatoire ne le sont pas. L'AM prend à sa charge la part des cotisations due par l'employeur (art. 29 LAM). En 2003, les indemnités journalières versées sur la base d'un taux d'indemnisation de 95 % s'élevaient à 32 millions et les nouvelles rentes à 7,3 millions.

La modification légale prévoit la réduction du taux d'indemnisation de 95 à 80 % pour les futures prestations. Celui-ci correspondra ainsi au taux de l'assurance-accidents obligatoire (indemnité journalière et rente d'invalidité) et de l'assurance-invalidité (indemnité journalière). Pour que l'assuré reçoive en fin de compte une indemnisation comparable à celle qu'il recevrait de l'assurance-accidents, l'AM continuera à prendre à sa charge la part des cotisations de l'employé aux assurances sociales.

La réduction du taux d'indemnisation de 95 à 80 % correspond à une diminution de des prestations d'environ 16 %. Vu que l'AM prendra en charge les cotisations sociales, l'indemnité journalière versée par cette assurance subira une réduction un peu moins grande. De plus, de nombreux employeurs paient le salaire à 100 % et sont assurés pour la partie non indemnisée par les assurances sociales. Les indépendants devront quant à eux assumer cette réduction de 16 %, à moins qu'ils aient souscrit une assurance privée.

Pour les assurés invalides à 40 % au moins, les conséquences de cette réduction sont dans l'ensemble minimales, car ceux-ci reçoivent également une rente de l'assurance-invalidité. Dans ce cas, l'AM réduit sa prestation s'il y a surindemnisation. Eventuellement, les prestations de prévoyance peuvent s'y ajouter. Selon les cas, celles-ci pourraient être plus importantes.

Par contre, pour les petites invalidités, soit celles inférieures à 40 % qui ne donnent pas droit à une rente d'invalidité de l'AI ou de la prévoyance professionnelle, l'assuré touchera environ 16 % de moins qu'auparavant. Toutefois, cette réduction ne porte sur une petite partie du gain. Elle est donc admissible, comme celle portant sur les prestations de reclassement qui sont limitées dans le temps.

Rentes pour atteinte à l'intégrité

L'assuré qui souffre d'une atteinte notable et durable à son intégrité physique, mentale ou psychique a droit, selon l'art. 48 LAM, à une rente pour atteinte à l'intégrité. Cette rente est fixée en pour-cent du montant annuel qui sert au calcul des rentes.

Une rente de 50 % est octroyée en cas de perte totale d'une fonction vitale comme l'ouïe ou la vue. Les rentes pour atteinte à l'intégrité accordées par l'assurance militaire sont en général rachetées. Selon l'art. 24 de loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20), l'assurance-accidents obligatoire verse aussi une indemnité en capital lors d'une atteinte importante résultant d'un accident. Les systèmes d'indemnisation des deux assurances ne sont pas identiques, notamment parce que l'AM verse cette indemnité également en cas d'atteintes à l'intégrité dues à la maladie. Les montants d'indemnisation diffèrent largement. La rente pour atteinte à l'intégrité de l'AM peut atteindre un montant équivalent à plusieurs indemnités pour atteinte à l'intégrité de l'assurance-accidents, notamment en cas d'atteintes graves. Les dépenses globales moyennes (2002–2003) pour la rente d'atteinte à l'intégrité dépassaient les 5 millions.

Une réduction de 31 871 francs à 20 000 francs du montant annuel qui sert de base au calcul des rentes est donc proposée. Ce montant correspondra à 15 % environ du montant annuel du gain maximum assuré.

Bien qu'il s'agisse d'une réduction de 37 %, l'assuré demeure mieux loti que s'il était indemnisé par l'assurance-accidents obligatoire. Une telle différence est toutefois admissible compte tenu des risques encourus par les personnes tenues d'accomplir leur service.

Rentes de survivants

Selon l'art. 51, al. 4, LAM, si l'assuré ne bénéficiait pas, malgré une affection, d'une rente d'invalidité, ou de vieillesse de l'AM et s'il décède après avoir atteint l'âge de bénéficiaire de l'AVS, une rente de survivants est versée. La particularité réside dans le fait que l'assuré à la retraite n'a pas eu à subir de perte de gain, donc d'invalidité, pendant sa vie active à cause de son affection. Il a pu ainsi se constituer tout au long de sa vie un avoir de prévoyance. Ses survivants ne subissent pas de perte de prestations si l'assuré vient à décéder.

De telles rentes concernent une dizaine de personnes par année et se montaient à 80 000 francs en 2003.

Il convient donc de supprimer ce droit à la rente.

Tableau récapitulatif des économies réalisées par rapport au plan financier 2006–2008 (en millions)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Soins dentaires | 1,70 | 1,70 | 1,70 |
| Indemnités journalières | 4,67 | 5,19 | 5,19 |
| Cotisations sociales | -1,33 | -1,48 | -1,48 |
| Rentes | 1,15 | 1,38 | 1,66 |
| Rentes pour atteinte à l'intégrité | 2,00 | 2,00 | 2,00 |
| Rentes de survivants | 0,08 | 0,16 | 0,24 |
| Total | 8,27 | 8,95 | 9,31 |

Selon l'art. 2 LAM, les assurés à titre professionnel mis à la retraite peuvent adhérer à l'assurance facultative de l'AM moyennant le paiement d'une prime. Selon l'art. 8 de l'ordonnance du 10 novembre 1993 sur l'assurance militaire (OAM; RS 833.11), la prime mensuelle s'élève actuellement 217 fr. 50, un montant qui n'est plus adapté

aux primes versées aux assureurs-maladie pour des prestations comparables. Dès 2006, les assurés à titre professionnel en exercice devront s'acquitter d'une prime. Indépendamment du programme d'allègement budgétaire 2004, ces primes augmenteront en raison de l'évolution des coûts dans le domaine de la santé. Cette hausse permettra à la Confédération d'encaisser 1,8 million supplémentaire par année.

2.1.8 Assurance-chômage

Situation actuelle

La loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI; RS 837.0) fixe depuis le 1^{er} juillet 2003 la contribution de la Confédération au fonds AC à 0,15 % de la somme des salaires soumis à cotisations.

Montants inscrits dans le plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 350 | 360 | 368 |

Proposition

Réduire temporairement, pour les années 2006 à 2008, la contribution fédérale de 0,15 à 0,12 % de la somme des salaires soumis à cotisations.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004, chiffre I 6: modification de la LACI par l'introduction d'une disposition transitoire relative à l'art. 90a sur la réduction temporaire de la contribution fédérale.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 70 | 72 | 74 |

La révision de la LACI, acceptée par le peuple le 24 novembre 2002 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, a permis de mettre sur pied une assurance-chômage résistante aux aléas de la conjoncture et qui restera financièrement saine à long terme. Les contributions de la Confédération et des cantons ont été définies dans un souci de prévisibilité, autrement dit un taux fixe a été adopté, en pour-mille de la somme des salaires soumis à cotisations, au lieu des contributions antérieures qui dépendaient de la somme annuelle des dépenses et donc étaient sujettes à de très fortes fluctuations (+/- 200 millions par an). Les prestations de l'AC sont financées avec les recettes provenant des pour-cent de salaire ainsi qu'avec des contributions des collectivités publiques. Depuis le 1^{er} juillet 2003, la Confédération prend à sa charge une part de 0,15 % de la somme des salaires soumis à cotisations, et les cantons une part de 0,05 %.

La participation de la Confédération et des cantons à l'AC couvre environ 50 % des coûts annuels du service public de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail. Il s'agit dans les deux cas de tâches que l'AC ne finance pas intégralement, étant donné d'une part qu'elles ne profitent pas seulement aux chômeurs à la recherche d'un emploi (placements effectués par les ORP), et d'autre part qu'elles aident ponctuellement à combler des déficits en matière de formation professionnelle (mesures relatives au marché du travail).

A supposer une moyenne annuelle de 153 000 chômeurs, l'AC terminera l'année 2004 conformément au budget, soit vraisemblablement avec un déficit et un emprunt se montant à 2,0 milliards.

La réduction, limitée aux années 2006 à 2008, de la contribution fédérale qui passe de 0,15 à 0,12 % n'aura pas d'effets directs sur ce groupe de tâches et en particulier sur les demandeurs d'emploi, les prestations demeurant inchangées.

Ladite réduction correspond à 1,3 % par an des recettes totales du fonds AC.

Plan financier de l'AC 2006–2008 *sans* la mesure

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|--|-------------|------------|--------------|
| Chômeurs | 105 000 | 80 000 | 70 000 |
| Dépenses totales (en millions) | 5 571 | 4 598 | 4 126 |
| Revenus totaux (en millions) | 5 457 | 5 553 | 5 638 |
| Résultat du compte global (en millions) | -114 | 955 | 1 512 |
| Capital propre de l'AC au 31.12. (en millions) | -2 163 | -1 208 | 304 |
| Total des emprunts au 31.12. (en millions) | 3 600 | 2 700 | 1 200 |

Plan financier de l'AC 2006–2008; *avec* la mesure

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|--|-------------|------------|--------------|
| Chômeurs | 105 000 | 80 000 | 70 000 |
| Dépenses totales (en millions) | 5 571 | 4 598 | 4 126 |
| Revenus totaux (en millions) | 5 387 | 5 481 | 5 564 |
| Résultat du compte global (en millions) | -184 | 883 | 1 438 |
| Capital propre de l'AC au 31.12. (en millions) | -2 233 | -1 350 | 88 |
| Total des emprunts au 31.12. (en millions) | 3 700 | 2 900 | 1 500 |

Le gain assuré maximum s'élève actuellement à 106 800 francs. Un relèvement de ce gain à compter de 2006, décidé au moyen d'une modification de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA; RS 832.202) aurait les conséquences suivantes pour l'AC:

1. recettes supplémentaires dues aux cotisations AC 92 millions par an plus élevées
2. surcroît de dépenses dues aux indemnités journalières plus élevées 10 millions par an
3. recettes supplémentaires dues à l'augmentation des contributions de la Confédération et des cantons à l'AC 8 millions par an

Les conséquences de la réduction temporaire de la contribution de la Confédération (sans adaptations sur le plan des prestations) seraient compensées au sein de l'AC, à hauteur du même montant, par les effets du relèvement du gain assuré maximum. Globalement, les modifications seraient tout compte fait assez modestes pour l'AC par rapport au plan financier actuel et ne mettraient pas en péril son financement à long terme.

Situation actuelle

En Suisse comme dans toute l'Europe, on constate depuis quelque temps une baisse des demandes d'asile par rapport aux années passées. La diminution du nombre de personnes relevant du domaine de l'asile se répercute sur les frais d'aide sociale. Même si le domaine de l'asile se caractérise par une forte fluctuation des demandes et si un afflux soudain n'est jamais exclu, les effets financiers de l'évolution susmentionnée peuvent être représentés sous forme de tendance dans les plans financiers afférents au programme d'allègement budgétaire (PAB 04).

Jusqu'au milieu des années 90, la Suisse acceptait chaque année des contingents de réfugiés, à la demande du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Depuis lors – pour des raisons de politique budgétaire également – cette catégorie de réfugiés n'a plus donné lieu à des admissions, et pourtant la planification financière prévoyait les ressources correspondantes.

La Confédération rembourse aux cantons, pour tous les frais liés à l'exécution de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)²³ et dont le remboursement ne fait pas l'objet de dispositions spéciales, un forfait par requérant leur ayant été attribué. Ce forfait pour les frais d'administration s'élève à 1 056 francs en 2004.

Montants inscrits dans le plan financier 2006–2008 (en mio.)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 938 | 946 | 961 |

Proposition

Adapter (en les réduisant) les chiffres du plan financier à l'évolution du domaine de l'asile (diminution du nombre de demandes).

Renoncer à l'admission de contingents de réfugiés. Diminuer de 20 % le forfait pour frais administratifs.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004, ch. I 3: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²⁴, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4a, al. 1^{bis}, ch. 6.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en mio.)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|--|-----------|-----------|------------|
| Nombre de demandes (réduction des frais d'aide sociale) | 7 | 46 | 57 |
| Contingents de réfugiés | 17 | 27 | 38 |
| Forfait pour frais administratifs | 7 | 7 | 7 |
| Total | 31 | 80 | 102 |

²³ RS 142.31

²⁴ RS 611.010

Adaptation à l'évolution du domaine de l'asile

Le nombre de demandes d'asile a atteint en 1999, au moment de la crise au Kosovo, un record absolu avec 48 057 requêtes. Après le creux de l'année 2000 (18 484), un mouvement de hausse a été enregistré jusqu'en 2002 (26 678). Depuis lors, les entrées diminuent régulièrement. En 2003, 21 037 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse (-21,1 % par rapport à l'année précédente); simultanément, 27 314 demandes étaient traitées en première instance. En 2003, le nombre de personnes relevant du domaine de l'asile a également diminué en Suisse.

Cette tendance à la baisse des demandes d'asile s'est poursuivie au cours du premier semestre 2004 (-17,2 % par rapport à la même période de l'année précédente)²⁵, justifiant un réexamen critique des facteurs sur lesquels se base le budget 2005 de l'Office fédéral des migrations (ODM). L'évolution actuelle a été prise en compte dans une nouvelle estimation des paramètres (19 000 demandes au lieu de 21 000 et 18 300 personnes réparties entre les cantons). Il se pourrait également que le nombre de personnes présentes en Suisse et qui relèvent du domaine de l'asile continue à baisser, sous l'effet conjugué d'une tendance observable dans toute l'Europe et de la mesure inscrite dans le PAB 03 (aide dans des situations de détresse sur demande uniquement, au lieu d'une assistance systématique en cas de décision de non-entrée en matière). D'où le versement d'indemnités moins élevées aux cantons pour l'aide sociale allouée aux réfugiés.

Comme ces développements représentent une tendance largement confirmée dans le climat politique actuel, les prévisions financières à court terme établies pour le budget 2005 peuvent être extrapolées, dans le cadre du PAB 04, aux années ultérieures du plan financier.

Contingents de réfugiés

Jusqu'en 1995, notre pays accueillait chaque année, à la demande du HCR, des réfugiés provenant de pays de premier asile (de 1950 à 1995: 4 808 personnes au total). Cette politique d'admission a notamment permis à des réfugiés de Hongrie, du Tibet, d'Indochine en particulier du Vietnam, du Chili ou de l'ex-Yougoslavie de venir en Suisse et de s'y établir durablement.

Au vu des difficultés financières que connaissait déjà alors la Confédération, ainsi que de la forte augmentation des ressortissants de l'ex-Yougoslavie en quête d'un asile et de protection, les groupes de réfugiés ont cessé d'être accueillis en 1995. La politique d'admission a été formellement suspendue en 1998. La planification financière prévoyait toutefois de réintroduire dès 2005 les admissions de contingents de réfugiés pour raisons humanitaires. Il faudra provisoirement y renoncer, essentiellement pour des raisons de politique budgétaire.

²⁵ Selon les chiffres du deuxième semestre, cette évolution se confirme. Le nombre cumulé de demandes d'asile déposées durant les trois premiers trimestres de 2004 a même diminué de 27,3 % par rapport à la même période de l'année précédente. Le nombre relativement bas de demandes se répercutera après un certain temps sur le nombre de personnes relevant de l'asile.

Forfait pour frais administratifs

En vertu de l'art. 88, al. 1, let. b, de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)²⁶, les cantons reçoivent de la Confédération une subvention forfaitaire pour les frais d'encadrement et d'administration dus aux requérants d'asile et aux personnes à protéger qui ne bénéficient pas d'une autorisation de séjour. Les frais d'administration sont ceux que les cantons doivent supporter dans le cadre de l'application de la loi et dont le remboursement ne fait pas l'objet de dispositions spéciales²⁷. Ce forfait, qui s'élève à 1 056 francs en 2004, est conçu comme une contribution aux frais des cantons pour l'exécution des tâches administratives en matière d'asile (procédures, notamment auditions; exécution de décisions de renvoi, versement des prestations d'assistance).

Le forfait pour frais administratifs remonte à la deuxième révision de la loi sur l'asile (1988) et vise à dédommager les cantons de leurs frais dans ce domaine.

Dans le cadre des mesures d'assainissement de 1994, le forfait avait été ramené, au 1^{er} janvier 1996, de 1 571 francs (état de 1995) à 1 200 francs. Parallèlement à d'autres mesures d'économies, il a subi une réduction exceptionnelle de 100 francs en 1997, passant de 1 200 francs à 1 100 francs. Lors de la révision de l'ordonnance 2 sur l'asile, en 1999, le forfait pour frais administratifs a été fixé à 1 000 francs. En effet, il avait été convenu, dans le cadre des travaux du groupe de travail paritaire «Exécution des renvois» (CCDJP/DFJP), que le surcroît de dépenses de 3 millions subi par la Confédération pour la création, à l'ODR, d'une division spécialisée dans l'exécution des renvois servirait à compenser cette réduction.

Le forfait pour frais administratifs baissera à nouveau de 20 % en 2005, dans le cadre de la mise au point du budget. Cette décision se justifie car la Confédération mène toujours plus d'auditions elle-même, allégeant d'autant la tâche des cantons. L'ampleur de la réduction tient compte de l'objection formulée par les cantons, selon laquelle les auditions auxquelles ils procèdent sont devenues plus onéreuses. Le PAB 04 reconduit dans la planification financière la réduction du forfait pour frais administratifs décidée par le Conseil fédéral le 3 décembre 2004.

Augmentation du nombre d'auditions fédérales

Dès la fin des années 80, l'ODR a procédé à de premières auditions directes dans le cadre de projets pilotes. Cette variante procédurale a été formalisée en juin 1990 dans l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile (APA). Dans les années 90, la Confédération a effectué directement 5 à 10 % des auditions nécessaires, pourcentage qui a grimpé à 25–30 % il y a quelques années. Actuellement, la part des auditions menées par la Confédération avoisine 50 % (seuil à ne pas dépasser, la règle générale fixée à l'art. 29 LAsi voulant que ce soit l'autorité cantonale qui entende le requérant sur les motifs de sa demande d'asile). Ainsi, les cantons se sont chargés ces 15 dernières années d'une part toujours plus réduite des auditions à effectuer. L'accroissement des capacités fédérales en matière de procédure dans les centres d'enregistrement (projet DUO) n'a fait qu'accentuer cette tendance. Concrètement, la contribution fédérale affectée à cette tâche a quasiment doublé.

²⁶ RS 142.31

²⁷ Art. 30 de l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement, RS 142.312

Les expériences réalisées depuis le 1^{er} août 2002, date de la mise en place de sections de procédure d'asile dans les centres d'enregistrement, montrent clairement que l'intervention directe accrue de la Confédération a considérablement accéléré le traitement des demandes d'asile. Le potentiel d'économies que recèle une nouvelle réduction de la durée de procédure dicte d'augmenter la part des auditions fédérales, mesure particulièrement importante au titre de la lutte contre les abus.

Une correction du forfait pour frais administratifs paraît adéquate au vu des profonds changements de la situation. Et d'ailleurs, la contribution fédérale n'est pas une indemnisation de frais effectifs, mais une subvention pour les coûts occasionnés aux cantons par l'exécution de la loi sur l'asile.

La CCDJP et les autorités fédérales ont évoqué en 2003 déjà l'adaptation suivante du système de répartition des auditions entre la Confédération et les cantons: la part des auditions directement réalisées par la Confédération passera à 50 %, et ce changement de système doit s'accompagner d'une réduction de la contribution forfaitaire aux frais administratifs des cantons. La CCDJP a pris acte sans discussion de ce projet. Aucune objection de principe n'a été formulée. Dans sa prise de position formelle au sujet du projet de PAB 04, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a rejeté résolument la proposition de réduction correspondante de la contribution aux frais administratifs. Lors de la consultation concernant le PAB 04 organisée sous forme de conférence, les gouvernements cantonaux se sont prononcés contre une réduction des forfaits pour les frais administratifs, notamment contre le taux de 25 % fixé à l'origine pour cette réduction. En ramenant le taux de réduction à 20 %, le Conseil fédéral tient, du moins en partie, compte de l'avis des cantons.

2.1.10

Construction des routes nationales

Situation actuelle

Les routes nationales relèvent de la Confédération et des cantons. Les cantons construisent les routes nationales conformément aux dispositions fédérales et sous la haute surveillance de la Confédération; le coût des routes nationales est à la charge de la Confédération et des cantons (art. 83 Cst.). La Confédération prend à sa charge entre 50 et 97 % des frais, selon le canton et la catégorie de route (art. 7 de la LF du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, LUMin²⁸).

Montants inscrits dans le plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 1 424 | 1 448 | 1 470 |

Proposition

Réduire les crédits mis à disposition par rapport au plan financier du 24 septembre 2004.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004, ch. I 3: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²⁹, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4a, al. 1^{bis}, ch. 7.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 88 | 100 | |

Le 2 juillet 2003, le Conseil fédéral a approuvé le 7^e programme de construction à long terme des routes nationales. Il a fallu y établir des priorités strictes. Le critère retenu, à savoir le degré de nécessité des artères, a conduit à favoriser les tronçons où le trafic est le plus dense (N4 district de Knonau, N9 contournement de Viège, N5 contournement de Bienne) par rapport aux tronçons situés en Haut-Valais, dans le canton du Jura (N16) et au Brünig (N8).

La réduction, limitée aux années 2006 et 2007, des ressources budgétaires aboutit au report de divers projets de construction ou d'aménagement dudit programme. Dans le cadre de la consultation, le Conseil fédéral a proposé deux variantes. La première prévoyait une concentration sur les projets qui n'ont pas encore débuté tandis que la seconde prenait également en compte les projets de construction ou d'aménagement en cours. La consultation n'a pas mis en évidence de préférence nette. Le Conseil fédéral a opté pour la variante qui a la plus large portée, avant tout pour des raisons

²⁸ RS 725.116.2

²⁹ RS 611.010

matérielles. Elle offre une plus grande marge de manœuvre pour utiliser les gains attendus en matière d'adjudications, du fait de la situation économique de la branche de la construction, et affecter aux projets reportés les économies résultant de ces gains, ce qui permet de limiter davantage les retards des différents projets.

Cette variante concerne des projets de construction et d'aménagement dans onze cantons. Neuf de ces cantons sont plus particulièrement touchés.

Effets sur les nouvelles constructions n'ayant pas encore commencé

| Tronçon | Effets |
|---|--|
| Canton de Berne | |
| N5 Contournement de Bienne | Le début des travaux de contournement est reporté d'un an: Bienne Est-Bienne Sud, de 2006 à 2007 Bienne Sud-Bienne Ouest, de 2007 à 2008 |
| N16 Moutier-Court | Début des travaux reporté de 2007 à 2008 |
| N16 Court-Tavannes | Début des travaux reporté du 1 ^{er} au 2 ^e semestre 2006 |
| Canton d'Obwald | |
| N8 Contournement de Lungern | Début des travaux reporté de 2006 à 2007 |
| Canton des Grisons | |
| N28 Contournement de Saas | Début des travaux reporté de 2005 à 2007 |
| Canton d'Argovie | |
| N20 Mesures d'accompagnement | Début des travaux reporté de 2005 à 2006 |
| Canton du Valais | |
| N9 Sierre Est-Loèche/Susten Ouest | Début des travaux reporté de 2005 à 2006 |
| N9 Gampel Est-Viège Ouest | Début des travaux reporté de 2005 à 2006 |
| Canton de Neuchâtel | |
| N5 Contournement de Serrières | Début des travaux reporté de 2007 à 2008 |
| Canton du Jura | |
| N16 Frontière française-Porrentruy Ouest, 1 ^{re} étape | Début des travaux dans une mesure réduite dès 2005 |

Effets sur les nouvelles constructions en cours

| Tronçon | Effets |
|-------------------------|--|
| Canton de Zurich | |
| N4 Fildern-Knonau | Réduction des travaux en cours en 2005 et 2006 Ouverture reportée de 2010 au 2 ^e semestre 2011 |

Effets sur les aménagements routiers

| Tronçon | Effets |
|---|------------------------------|
| Canton de Zurich | |
| N4 Flurlingen-Oerlingen (mini-autoroute) | Début reporté de 2006 à 2007 |
| Canton de Saint-Gall | |
| N1 Saint-Gall-Breitfeld-tunnel du Rosenberg (jonction de Winkeln) | Début reporté de 2006 à 2007 |

Projet de fonds d'infrastructure et de fonds d'urgence

Il convient de rappeler à propos de cette mesure d'allègement budgétaire la décision qu'a prise le Conseil fédéral, suite à l'échec du contre-projet à l'initiative Avanti, d'élaborer un nouveau projet de solution des problèmes majeurs en matière de trafic – notamment dans les agglomérations –, sur la base de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), laquelle crée la base constitutionnelle au soutien du trafic d'agglomération par les recettes de l'impôt sur les huiles minérales. Ce nouveau projet comprend lui aussi la création d'un fonds alimenté par des recettes affectées (impôt sur les huiles minérales, vignette autoroutière). Le DETEC et le DFF ont soumis à ce propos trois variantes aux commissions des transports. Ces dernières ont décidé de donner suite à deux de ces variantes.

Variante 1: fonds d'infrastructure, permettant de financer les investissements afférents aux routes nationales et les projets en matière de trafic d'agglomération par route et par rail (doté de moyens supplémentaires pour les routes principales des régions périphériques et de montagne).

Variante 2: fonds d'urgence, destiné au financement d'infrastructures impérativement nécessaires mais difficiles à financer en matière de routes nationales, de routes principales et de trafic d'agglomération.

Ces deux variantes permettent de financer, outre le trafic d'agglomération, les investissements destinés à l'achèvement du réseau des routes nationales et à son maintien en bon état. Il compenserait ainsi, en partie du moins, les effets des coupes ici proposées en ce qui concerne la construction des routes nationales. Comme un fonds d'infrastructure ne fait pas l'unanimité en politique, un fonds d'urgence temporaire, aux moyens limités, permettrait de gagner du temps. Il est vrai que seule une minorité des deux commissions des transports a soutenu la variante fonds d'urgence. Pour sa part, le Conseil fédéral estime qu'il convient d'étudier l'approche consistant à créer d'abord un fonds d'urgence, qui serait ensuite remplacé par un fonds d'infrastructure plus étendu, qui ne soit pas alimenté seulement par un versement unique. Il présentera en début d'année 2005 un projet de consultation dans ce sens qui, outre le fonds d'infrastructure, concrétisera et mettra en discussion l'idée du fonds d'urgence. La mise en place d'un fonds est envisageable pour le 1^{er} janvier 2007 – moyennant un consensus politique rapide –, et susceptible de réduire en partie le retard généré par le PAB 04 au niveau de la construction des routes nationales.

Situation actuelle

Les routes nationales relèvent de la Confédération et des cantons. Ces derniers sont responsables de l'entretien et de l'exploitation de ces artères (art. 49 de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales, LRN³⁰). La Confédération coordonne et approuve les mesures d'entretien. Elle finance, selon les cantons, entre 80 et 97 % des dépenses encourues à ce titre (art. 10, al. 2, de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, LUMin³¹).

Montants inscrits dans le plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 627 | 636 | 646 |

Proposition

Réduire les crédits mis à disposition par rapport au plan financier du 24 septembre 2004.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004, ch. I 3: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³², assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4a, al. 1^{bis}, ch. 8.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 25 | 35 | |

Les besoins en ressources au titre de l'entretien des routes nationales croissent sous l'effet de trois facteurs: le réseau des routes nationales poursuit son extension, l'âge moyen du réseau est toujours plus élevé, et la charge du trafic routier pèse chaque année davantage. D'où la nécessité d'une augmentation tendancielle des crédits pour garantir le maintien de la substance, prioritaire sur les nouveaux investissements. Le Conseil fédéral et le Parlement ont pris en compte cet impératif économique, puisque depuis 2000 les crédits ont enregistré et affichent encore dans la planification, y compris en 2006, une hausse supérieure à la moyenne (2000–2006: +58 %). Un plafonnement temporaire des ressources à 600 millions environ pendant deux ans est donc défendable. Il ne met pas en péril le maintien à long terme de la substance. Au surplus, le plan financier de 2008 comporte à nouveau nettement plus de moyens financiers, avec 646 millions.

³⁰ RS 725.11

³¹ RS 725.116.2

³² RS 611.010

En raison de la réduction des crédits pendant deux ans, certains travaux de remise en état devront être ajournés dans plusieurs cantons. Sont particulièrement concernés les projets suivants:

| Section | Effets |
|--|--|
| Canton de Zurich | |
| N1 Aubrücke-Brüttisellen | Remise en état du passage sur la Glatt reportée de 2006 à 2008 |
| Canton de Lucerne | |
| N2 Front. cantonale AG/ LU-Front. cantonale LU/NW | Remise en état de la jonction de Sempach reportée de 2006 à 2008 |
| Canton d'Uri | |
| N2 Amsteg-Gothard Nord | Remise en état du dépôt de sel du centre d'entretien de Göschenen reporté de 2006 à 2008 |
| Canton du Valais | |
| N9 Jonction de Brigue-Glis-Simplon Nord | Remise en état du pont sur le Ganter reporté de 2006 à 2008 |

2.1.12

Participation générale aux frais des routes et péréquation financière

Situation actuelle

Selon les art. 34 ss LUMin³³, les cantons bénéficient d'une participation générale aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur pour le financement de mesures autres que techniques. Cette part ordinaire versée aux cantons s'élève à au moins 12 % des recettes routières à affectation obligatoire (art. 4, al. 5, LUMin). Elle est complétée par une contribution extraordinaire depuis plus d'une décennie.

Montants inscrits dans le plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 510 | 507 | 503 |

Proposition

Supprimer la contribution extraordinaire.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2004, ch. I 3: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³⁴, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4a, al. 1^{bis}, ch. 9.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 57 | 58 | 59 |

La participation générale et le montant de la péréquation financière se déterminent en fonction de la longueur des routes ouvertes aux véhicules à moteur, des charges routières supportées par les cantons, de la capacité financière de ces derniers et de l'imposition du trafic motorisé. Le plan financier prévoit pour 2006 une contribution ordinaire d'environ 453 millions, y compris les subventions aux cantons dotés de routes alpêtres qui servent au trafic international et à ceux qui sont dépourvus de routes nationales ouvertes au trafic, et une contribution extraordinaire de quelque 57 millions. La seconde ne sera plus versée à l'avenir, réduisant d'autant les ressources fédérales dont disposeront les cantons pour leurs propres tâches routières.

Il y a lieu toutefois de rappeler à cet égard que le relèvement des taux de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2005, mettra sensiblement plus de ressources à la disposition des cantons (+170 millions). En vertu de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, cette manne est principalement destinée aux routes. La suppres-

³³ RS 725.116.2

³⁴ RS 611.010

sion, proposée par le Conseil fédéral, de la contribution extraordinaire émanant de l'impôt sur les huiles minérales est donc largement compensée. Cependant, le Parlement a refusé ces mesures dans le budget 2005.

Le projet de RPT prévoit de fusionner les contributions ordinaire et extraordinaire; l'actuel taux minimum de 12 % du produit de l'impôt à affectation obligatoire sera probablement maintenu. Il est toutefois envisagé de modifier les modalités de la répartition entre les cantons. La longueur des routes et les charges routières serviront d'indicateurs déterminants pour le calcul de cette dernière.

2.1.13 **Convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF SA**

Situation actuelle

Le secteur des transports des chemins de fer s'acquitte d'un montant fixé à l'avance au titre de l'utilisation de l'infrastructure. Le prix du sillon dépend de la longueur du tronçon parcouru et du poids du train. Les coûts marginaux de l'infrastructure sont ainsi pris en compte. La Confédération paie pour sa part les coûts d'infrastructure non couverts.

Montants inscrits dans le plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 1474 | 1496 | 1518 |

Proposition

Les tronçons construits lors de la 1^{re} étape de Rail 2000 permettent au trafic longues distances d'accroître ses recettes. Une partie de ces produits supplémentaires est reversée à l'infrastructure CFF par le biais d'une augmentation du prix du sillon. La Confédération peut réduire d'un montant équivalent (25 millions) sa propre contribution aux frais d'exploitation de l'infrastructure CFF.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004, ch. I 3: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³⁵, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4a, al. 1^{bis}, ch. 10.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 25 | 25 | 25 |

La mise en service de grandes parties de la première étape de RAIL 2000 au 12 décembre 2004 a permis d'améliorer nettement l'offre du trafic longues distances. Il en résultera des recettes supplémentaires. Vu que la contribution de couverture fait partie du prix du sillon, il sera possible d'imputer aux entreprises de transport, en sus du prix minimal, une contribution de couverture des coûts fixes d'infrastructure.

Etant donné les améliorations éventuelles des résultats des opérateurs du trafic longues distances, l'OFT fixera le 12 décembre 2004 le nouveau montant de la contribution de couverture. Il tiendra compte de la solvabilité des divers trafics à moyen terme. La mesure délétera le budget ordinaire de la Confédération en réduisant les indemnités pour l'utilisation des infrastructures, mais diminuera aussi les possibilités de gain ou la marge de manœuvre d'investissement des opérateurs du trafic longues distances. Elle est toutefois soutenable comme compensation de l'accroissement du résultat pouvant être dégagé.

Comme les indemnités pour l'utilisation des infrastructures ont coûté moins cher que prévu, les crédits de paiement alloués aux CFF ont été revus à la baisse. Celui de l'année 2006 fait partie intégrante du plafond de dépenses alloué aux CFF pour la période 2003–2006. Du fait de la réduction du crédit de paiement, il n'y aura pas besoin d'adapter l'enveloppe financière des CFF. En effet, le commentaire de l'art. 19 de la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF dans le message afférent³⁶ précise: «S'il devait cependant y avoir une réduction du crédit de paiement, il faut examiner s'il est nécessaire d'adapter la convention sur les prestations et le plafond des dépenses». Vu que la prestation définie n'est pas modifiée (pas de réduction des prestations), il n'y a pas de raison de modifier la convention sur les prestations. L'art. 32, al. 1, LFC³⁷ définit le plafond des dépenses comme un montant maximum des crédits de paiement pour des tâches déterminées, fixé pour plusieurs années par l'Assemblée fédérale. Ce montant maximum ne doit pas forcément être épuisé, ni adapté si les crédits de paiement diminuent.

³⁶ FF 2002 3126

³⁷ RS 611.0

2.1.14

Trafic régional des voyageurs / Entreprises de transport concessionnaires

Situation actuelle

La Confédération et les cantons commandent ensemble le trafic régional des voyageurs (TRV) et prennent en charge les frais non couverts. La Confédération prend en charge, en moyenne, 69 % desdits frais, et les cantons 31 %. La contribution des cantons se situe entre 8 % (Jura) et 63 % (Bâle-Ville). Les critères de répartition des frais sont la capacité financière des cantons et leur densité démographique, ainsi que la longueur des lignes de chemins de fer privés.

Les carburants utilisés par les entreprises de transport concessionnaires de la Confédération sont en grande partie exonérés de l'impôt sur les huiles minérales.

Montants inscrits dans le plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|-------------------|
| 1314 | 1333 | 1354 ¹ |

¹ Les réductions consécutives à la modification du financement des grands projets ferroviaires (2007: 50 millions; 2008: 90 millions) ne sont déjà plus prises en compte dans ces chiffres.

Proposition

L'indemnisation du trafic régional des voyageurs diminue de 30 millions en 2006 et de 40 millions en 2007.

L'exonération partielle de l'impôt sur les huiles minérales en faveur des entreprises de transport concessionnaires de la Confédération est supprimée.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004, ch. I 3: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³⁸, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4a, al. 1^{bis}, ch. 11 et I 4: abrogation de l'art. 17, al. 3 de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)³⁹.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| TRV | 30 | 40 | |
| Suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales aux ETC | 25 | 52 | 52 |
| ./ part des cantons aux recettes supplémentaires de l'impôt sur les huiles minérales | -3 | -12 | -12 |
| Total | 52 | 80 | 40 |

³⁸ RS 611.010

³⁹ RS 641.61

Trafic régional des voyageurs

Le trafic régional des voyageurs est l'un des quatre grands domaines de tâches en matière de transports publics, aux côtés des dépenses liées à la convention sur les prestations avec les CFF et au transfert de la route au rail du trafic des marchandises, et des versements dans le fonds pour les grands projets ferroviaires. Dans le cadre du PAB 03, chacun de ces domaines a contribué à l'effort d'assainissement alors que les indemnités pour le trafic régional augmentaient (2005: +35 millions; 2006: +45 millions) pour faire face aux coûts consécutifs aux investissements. Dans ces conditions, le Conseil fédéral renonce à de nouvelles coupes touchant les trois autres domaines principaux et propose de renoncer à l'augmentation des crédits décidée antérieurement dans le domaine du trafic régional.

Pour le Conseil fédéral, la réduction limitée à deux ans des moyens fédéraux consacrés au trafic régional ne doit pas conduire à une réduction de l'offre. Il souhaite que les cantons, en collaboration avec les entreprises, prennent les dispositions nécessaires, notamment sur le plan financier, pour que cette mesure temporaire n'ait pas d'impact négatif durable sur le système suisse de transports publics.

Suppression du remboursement partiel de l'impôt sur les huiles minérales aux entreprises de transport concessionnaires

A l'heure actuelle, environ 160 entreprises de transport concessionnaires, y compris les entreprises de navigation concessionnaires, bénéficient du remboursement d'une partie de l'impôt sur les huiles minérales.

Le carburant acheté par les entreprises pour leurs propres besoins est imposé au taux normal. Les entreprises peuvent ensuite, sur la base de relevés des entrées et des sorties, demander le remboursement de la différence entre le taux normal et le taux réduit de l'impôt. Pour le diesel par exemple, le taux normal de l'impôt est de 76 centimes par litre, le taux réduit de 17 centimes par litre, le remboursement s'élève donc à 59 centimes par litre. Les calculs sont effectués par la Direction générale des douanes (DGD). Celle-ci affecte 6 postes à l'exécution des procédures de remboursement (qui concernent en partie d'autres domaines, cf. chap. 2.1.15).

La mesure génère une augmentation des recettes fédérales provenant de l'impôt sur les huiles minérales de 25 millions environ en 2006, puis de 52 millions environ par an dès 2007. Selon les estimations effectuées, la charge supplémentaire se répartit à parts égales entre le trafic régional des voyageurs et le transport public urbain. Les cantons touchent 12 % de la part des recettes supplémentaires affectées au financement spécial des dépenses routières, ce qui représente environ 3 millions en 2006, puis environ 12 millions par an dès 2007. Ce montant inclut les contributions que les cantons recevront au titre de la suppression proposée des remboursements dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche professionnelle (voir chap. 2.1.15). Au total, l'abrogation des art. 17, al. 3, et 18, al. 2, Limpmin se traduira par une augmentation de 124 millions du produit de l'impôt sur les huiles minérales.

Les raisons qui incitent le Conseil fédéral à proposer la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales sont diverses.

La loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)⁴⁰, prévoit à l'art. 7, let. g, que l'Etat doit en principe renoncer aux aides sous forme d'allègements fiscaux, car cette forme de subventions n'est pas transparente et qu'elle est contraire à l'équité fiscale.

De plus, supprimer ou réduire la pression fiscale sur les huiles minérales induit des comportements inappropriés du point de vue de la politique environnementale. En rétablissant l'intégralité de la charge, on incitera les entreprises et les particuliers concernés à utiliser le plus efficacement possible leurs véhicules et à adapter au mieux la taille des véhicules à la demande réelle. D'où une amélioration de la position des véhicules à propulsion électrique, notamment des trolleybus, par rapport aux bus diesel.

L'impôt sur les huiles minérales est un impôt interne sur la consommation qui est inconditionnellement dû. Le simple fait d'importer, fabriquer ou produire des huiles minérales en Suisse est soumis à l'impôt. C'est pourquoi l'impôt est dû intégralement sur les carburants utilisés par les machines de chantier, les machines stationnaires à moteur à essence – comme les pompes ou les générateurs – les véhicules servant au damage des pistes de ski, les avions légers servant au sport ou à des fins privées, les bateaux à moteur⁴¹, voire les tondeuses à gazon, nonobstant le fait que ces emplois sont sans rapport avec l'utilisation des routes.

La gestion et l'administration du système d'exonération et de remboursement nécessite 6 postes complets à la DGD. Les mesures proposées touchant les entreprises de transport concessionnaires, l'agriculture, la sylviculture et la pêche professionnelle permettraient de supprimer 5 de ces 6 postes.

Effets des mesures sur les services de transport, les cantons et les villes

Le Conseil fédéral est persuadé que les possibilités de rationalisation dans le domaine du trafic régional ne sont pas totalement exploitées. Ainsi, on compte encore aujourd'hui près de 135 entreprises de transports (chemins de fer et bus) bénéficiant de remboursements et d'indemnités. Un réaménagement du paysage des transports, par des coopérations et des fusions, permettrait d'atténuer les surcoûts futurs des investissements nécessaires dans l'infrastructure et le matériel roulant, grâce aux synergies.

A titre d'exemple, les chemins de fer Furka Oberalp (FO) et Brigue-Viège-Zermatt (BVZ) ont fusionné sous le nom de Cervin-Gothard (MGB), avec à la clé des économies annuelles de 8 millions de francs sur les frais d'exploitation. Par ailleurs, des regroupements sont en préparation entre le chemin de fer Lucerne-Stans-Engelberg (LSE) et le chemin de fer du Brünig, ainsi qu'entre le Berne-Lötschberg-Simplon (BLS) et les chemins de fer régionaux du Mittelland (RM). Ces deux fusions généreront des synergies de 3 à 4 millions de francs par an pour la première, et de plusieurs millions pour la seconde. En outre, d'autres projets possibles de fusion ou de coopération sont à l'étude (p.ex. entre les chemins de fer du canton d'Appenzel, entre le Montreux-Oberland bernois (MOB) et le futur «Zentralbahn», etc.). Ces mesures de rationalisation vont dans le sens du scénario «CFF+X», visée par la Confédération.

⁴⁰ RS 616.1

⁴¹ A l'exception des bateaux utilisés par des entreprises de transport concessionnaires pour des courses bénéficiant de l'exonération et de ceux utilisés pour la pêche professionnelle.

Le transfert du rail au bus offre lui aussi des potentiels d'économies, notamment lorsqu'il permet de se passer d'infrastructures. On trouve encore en Suisse des chemins de fer desservant des territoires à faible densité de population. Dans certains cas, un service de bus permettrait à moyen et à long terme non seulement d'éviter des frais, mais aussi de desservir des arrêts supplémentaires et mieux situés.

De l'avis du Conseil fédéral, les mesures proposées au titre du PAB 04 sont adéquates pour lancer ou accélérer de telles réformes. Les économies n'interviendront qu'à long terme. Par ailleurs, on ne dispose pas pour le moment d'estimations suffisamment sûres du potentiel de rationalisation du TRV. Le Conseil fédéral juge toutefois qu'à moyen terme, des mesures de rationalisation permettront dans le cas de l'ensemble du trafic régional de compenser les 25 millions de dépenses supplémentaires découlant de la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales.

La suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales touche également les entreprises de transports des villes et des communes à hauteur de 25 millions. Or là aussi, il y a des potentiels de rationalisation. Il n'est toutefois pas exclu que les villes aient à supporter certaines charges supplémentaires. Mais comme d'autres mesures du PAB 04 ne les touchent pratiquement pas, le Conseil fédéral juge ce léger transfert de charges supportable.

Il est vrai que dans le domaine de la navigation, concerné à hauteur d'environ 5 millions, on ne peut pas exclure des ajustements ponctuels des prestations (p.ex. réduction ou arrêt de l'exploitation en hiver) ou des adaptations tarifaires.

En revanche, les réductions des indemnités allouées dans le cas du TRV (2006: 30 millions; 2007: 40 millions) ne peuvent guère être compensées par des mesures internes à l'exploitation ou dépassant le cadre de celle-ci, a fortiori sur une aussi courte période. Par conséquent, le Conseil fédéral part du principe que les entreprises concernées adopteront avec les cantons les mesures adéquates pour éviter autant que possible une réduction des prestations, découlant des coupes budgétaires limitées à deux ans. Car cette réduction n'est pas voulue, comme le montre le caractère temporaire de la mesure proposée, qui pourrait cependant entraîner un surcroît passager de charges pour les cantons. Il faut toutefois préciser que les charges supplémentaires sont compensées par l'augmentation de la part des cantons aux recettes, provenant de la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales: à partir de 2007, les cantons recevront chaque année, durablement, 12 millions supplémentaires alors que le sacrifice qui leur est demandé est limité aux années 2006 et 2006. A supposer que les cantons ne veuillent ou ne puissent pas supporter ce surcroît de charges, une réduction limitée des prestations serait inéluctable, plus que probablement sur les lignes peu empruntées. De même, il serait pensable de supprimer des courses le soir ou en fin de semaine.

Situation actuelle

La majeure partie des dépenses dans le domaine de l'agriculture est gérée par le biais des enveloppes financières au sens de l'art. 6 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr)⁴². Selon la législation sur l'imposition des huiles minérales (art. 18, al. 2, Limpmin⁴³), la surtaxe sur les huiles minérales est remboursée lorsque le carburant a été utilisé dans l'agriculture, la sylviculture ou la pêche professionnelle. Conformément au plan financier du 24 septembre 2004, l'Office fédéral de l'agriculture (Agroscope et Haras fédéral inclus) et l'Administration fédérale des douanes (contributions à l'exportation de produits agricoles transformés – «*Schoggigesetz*») disposent des moyens financiers suivants.

Montants inscrits dans le plan financier du 24 septembre 2004 (en mio.)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|--|---------|---------|---------|
| Office fédéral de l'agriculture (Agroscope et Haras fédéral inclus) | 3 649 | 3 702 | 3 755 |
| Administration fédérale des douanes (contributions à l'exportation) | 100 | 100 | 102 |

Proposition

Réduction des dépenses de 95 millions en 2006 et de 60 millions en 2007 et en 2008 par rapport au plan financier. Suppression de la ristourne de l'impôt sur les huiles minérales dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche professionnelle.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2004, ch. I 3: compléments de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁴⁴, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4a, al. 1^{bis}, ch. 12 et ch. I 4: abrogation de l'art. 18, al. 2, de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)⁴⁵.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en mio.)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---|-----------|------------|------------|
| Amélioration des bases de production | 62 | 32 | 32 |
| Promotion de la production et des ventes | 23 | 18 | 18 |
| Contributions à l'exportation de produits agricoles transformés | 10 | 10 | 10 |
| Suppression de la ristourne de l'impôt sur les huiles minérales ¹ | | 70 | 70 |
| Total | 95 | 130 | 130 |

¹ L'abrogation de l'art. 18, al. 2, Limpmin entraîne la suppression de la ristourne de l'impôt sur les huiles minérales pour la sylviculture et la pêche professionnelle. Cette mesure se chiffre à 2 millions de francs par année pour ces deux domaines (montant non inclus dans les 70 millions à la charge de l'agriculture).

42 RS 910.1

43 RS 641.61

44 RS 611.010

45 RS 641.61

Les moyens financiers destinés aux principales mesures de politique agricole sont décidés par les Chambres fédérales pour quatre ans. Selon les arrêtés sur l'évolution de la politique agricole (PA 2007, 14,092 milliards de francs) et sur le PAB 03, les trois plafonds de dépenses agricoles fixés pour les années 2004–2007 sont les suivants: amélioration des bases de production et mesures sociales 0,984 milliard, production et ventes 2,802 milliards et paiements directs 9,978 milliards. Après le PAB 03, les dépenses agricoles limitées par un plafond de dépenses s'élèvent encore à 13,764 milliards.

La Confédération verse des contributions à l'exportation en se fondant sur la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés («*Schoggigesetz*»)⁴⁶. Ces contributions compensent la différence entre les prix des matières premières en Suisse et à l'étranger et tendent à favoriser l'exportation de produits agricoles de base suisses. Le plafond annuel de l'OMC valable depuis 2000 pour les contributions à l'exportation de la Suisse est fixé à 114,9 millions de francs. Si ces ressources ne suffisent pas, l'industrie manufacturière peut avoir recours au trafic de perfectionnement et de réparation selon l'art. 17 de la loi fédérale du 1^{er} octobre 1925 sur les douanes (LD)⁴⁷ et bénéficier d'un allègement douanier ou d'une franchise pour importer des produits de base étrangers aux fins de transformation. Les contributions à l'exportation constituent une mesure de soutien de l'agriculture suisse et du premier échelon de transformation.

Selon la Limpmin, la majeure partie de l'impôt sur les huiles minérales (28 centimes/litre) et la totalité de la surtaxe sur les huiles minérales (30 centimes/litre) utilisées comme carburant sont remboursées à l'agriculture et à la sylviculture ainsi qu'à la pêche professionnelle. Le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales se chiffre à 72 millions de francs par année dans le secteur primaire, 70 millions étant versés à l'agriculture et 2 millions à la sylviculture et à la pêche professionnelle. En dehors du secteur primaire, le remboursement de cet impôt devrait également être supprimé pour les entreprises de transport concessionnaires (voir chap. 2.1.14).

Description des mesures d'allègement

Les dépenses fédérales en faveur de l'agriculture et de l'alimentation représentent environ 10 % des dépenses de transfert réductibles. Les économies que doit faire le secteur agricole sont proportionnelles à cette part (130 millions de francs à partir de 2007). Le tableau suivant indique les allègements prévus.

⁴⁶ RS 632.111.72

⁴⁷ RS 631.0

Aperçu des allègements proposés (en millions)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---|-----------|------------|------------|
| Allègements dans le domaine de l'agriculture | 95 | 130 | 130 |
| Office fédéral de l'agriculture (OFAG) | 85 | 50 | 50 |
| Dont: | | | |
| Amélioration des bases de production et mesures sociales | 62 | 32 | 32 |
| – crédits d'investissements | 27 | 6 | 6 |
| – aide aux exploitations | 25 | 16 | 16 |
| – améliorations structurelles | 10 | 10 | 10 |
| Promotion de la production et des ventes | 23 | 18 | 18 |
| – promotion des ventes | 5 | 5 | 5 |
| – économie animale | 8 | 6,5 | 6,5 |
| – production végétale | 10 | 6,5 | 6,5 |
| AFD | 10 | 10 | 10 |
| – contributions à l'exportation de produits agricoles transformés | 10 | 10 | 10 |
| Remboursement de l'impôt sur les huiles minérales | | 70 | 70 |

En raison de la situation difficile du revenu paysan, les économies sont concentrées uniquement au niveau des dépenses consacrées aux mesures structurelles et au soutien du marché. Les paiements directs sont préservés, notamment en raison des sacrifices qui seront imposés à l'agriculture suisse suite à la conclusion du présent cycle de négociations à l'OMC. Pour les dépenses administratives de l'Office fédéral de l'agriculture, de l'Agroscope (stations de recherche) et du Haras fédéral, le PAB 04 ne prévoit pas de mesures directes d'économies. Des économies seront toutefois réalisées dans le cadre du PAT.

En ce qui concerne l'enveloppe financière «amélioration des bases de production et mesures sociales», les moyens financiers destinés aux crédits d'investissements sont réduits en 2006 de 27 millions et de 6 millions pour les années 2007 et 2008. L'aide aux exploitations est ramenée à 15 millions, soit une réduction de 25 millions pour 2006 et 16 millions pour 2007 et 2008. Ce choix s'explique surtout par le niveau actuel relativement bas des taux d'intérêt. Les contributions à fonds perdu en faveur des mesures d'améliorations structurelles sont réduites chaque année de 10 millions.

En ce qui concerne le «soutien du marché», la baisse touchera, d'une part, les mesures de promotion des ventes (–5 millions) et les productions animales et végétales pour resp. 8 et 10 millions en 2006 et pour chacune 6,5 millions par année en 2007 et 2008, d'autre part. Par contre, les mesures de soutien du marché laitier ne sont pas réduites plus fortement en raison de la situation délicate des producteurs de lait. Ceux-ci devront relever les défis en rapport avec l'abandon du contingentement laitier déjà décidé et la libéralisation totale du commerce du fromage avec l'UE.

Selon l'art. 187b de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)⁴⁸, le Conseil fédéral doit soumettre au Parlement un rapport sur l'organisation du marché laitier et les mesures d'appoint. Dans ce contexte, on envisage un redéploiement progressif des ressources financières provenant du soutien du marché au profit des «contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers» pour les vaches laitières à partir de 2007. Cette compétence de redéploiement a été confiée au Conseil fédéral avec l'arrêté fédéral du 5 juin 2003 sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2004 à 2007⁴⁹ et sera concrétisée dans le rapport susmentionné.

Des économies supplémentaires seront réalisées avec les contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés. Géré par l'Administration fédérale des douanes (AFD), ce crédit doit être réduit de 10 millions par an et être intégralement imputé sur les économies de l'agriculture. Les réductions des contributions à l'exportation touchent l'agriculture de notre pays, car elles entraînent une diminution de la demande de matières premières suisses. Ces réductions s'imposent aussi en raison de la mise en œuvre des Accords bilatéraux II (diminution des besoins en raison du nouveau mécanisme de compensation des prix entre la Suisse et l'UE). Au total, les ressources attribuées aux contributions à l'exportation seront encore de 80 millions de francs en 2006 et de 70 millions par année dès 2007.

L'abrogation de l'art. 18, al. 2, Limpmin devrait entraîner dès 2007 la suppression du «remboursement» annuel d'une partie de l'impôt sur les huiles minérales et de la totalité de la surtaxe sur les huiles minérales utilisées comme carburant au secteur primaire (agriculture, sylviculture et pêche) pour un montant de 72 millions, 70 millions concernant l'agriculture.

Compte tenu des économies de 50 millions au sein de l'OFAG et de 10 millions au niveau des contributions à l'exportation, l'agriculture fournira dans l'ensemble une contribution proportionnelle de 130 millions dès 2007 aux efforts d'économies. L'imputation sur les économies de l'agriculture des recettes supplémentaires résultant de la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales permet de renoncer à apporter des réductions ad hoc exclusivement au budget de l'OFAG. Ainsi, les paiements directs échappent totalement aux coupes.

Effets directs et indirects des mesures sur le domaine concerné

Diverses coupes toucheront de 2004 à 2007 les crédits budjetés par l'OFAG. La mise en œuvre du blocage des crédits en 2004 (9 millions), la réduction opérée à travers les budgets 2004 (13 millions) et 2005 (50 millions), ainsi que les allègements prévus par le PAB 04 pour 2006 (85 millions) et pour 2007 (50 millions) se traduisent par une économie totale de 207 millions de francs. Les ressources autorisées par le biais d'enveloppes financières pour les années 2004 à 2007 diminuent ainsi à 13 557 millions. Par rapport à la dernière période quadriennale 2000-2003, la diminution totale est de 472 millions en termes réels. Ces réductions ne peuvent pas être sans conséquence pour le revenu des paysans.

Pour une entreprise de 20 hectares de surface agricole utile (moyenne des exploitations à titre principal), la réduction de 50 millions du soutien exerce un effet quasi proportionnel sur les revenus, soit une diminution de 1 000 francs par exploitation.

⁴⁸ RS 910.1

⁴⁹ FF 2003 4354

La réduction des ressources dans le domaine des améliorations des bases de production auront des répercussions moins que proportionnelles sur le revenu agricole. Les possibilités des agriculteurs d'adapter les structures et les infrastructures aux nouvelles exigences s'en trouveront réduites. S'agissant du soutien au marché, la réduction des ressources aura en règle générale un impact plus que proportionnel, car ces mesures exercent un effet de levier sur les prix; si l'on tient compte de tous les enjeux, les secteurs de l'économie animale et de la production végétale seront touchés dans la même mesure. S'y ajoute encore l'effet de la suppression de la rétrocession de la taxe prélevée sur les huiles minérales utilisées comme carburant dans l'agriculture (en moyenne 1 500 francs par exploitation de 20 hectares). Le revenu d'exploitation de ces entreprises (rémunération du travail de la famille et du capital propre engagé) qui s'élève à 56 000 francs en moyenne des années 2000 à 2003 sera ainsi réduit d'environ 5 % en valeur nominale. Une telle baisse des revenus sectoriels ne peut pas être entièrement résorbée par l'évolution des structures. Il en résultera par conséquent une baisse du niveau du revenu des exploitations paysannes. Tandis que la réduction des améliorations des bases de production touchera plus fortement les zones de montagnes que les zones de plaine, la réduction des mesures de soutien du marché aura l'effet inverse, de sorte qu'en fin de compte les régions ainsi que les secteurs de production seront traités de manière à peu près identique.

La libéralisation des marchés qui est en cours notamment dans les domaines du fromage, des céréales et du sucre suite à l'ouverture des frontières et à la déréglementation (Politique agricole 2007) provoque des baisses de prix en parallèle. A titre d'exemple, le prix du lait à la production devrait encore baisser de 2 à 5 centimes par kilo d'ici à 2007, ce qui représentera une réduction de 2 000 à 5 000 francs par exploitation laitière.

L'aboutissement des présentes négociations à l'OMC exercera à moyen terme un impact négatif cumulatif sur les recettes agricoles provenant du marché (réduction de 1,5 à 2 milliards par rapport à la moyenne des années 2000 à 2002, soit de 15 à 20 %). L'addition de ces conséquences est à prendre en considération pour juger des effets des réductions budgétaires.

Conséquences des mesures sur les finances cantonales

Comme la politique agricole est du ressort de la Confédération, les cantons ne sont pas directement touchés par les mesures proposées. Tout au plus, la réduction des crédits en faveur de l'aide aux exploitations et des améliorations structurelles exerce un effet direct sur les cantons, notamment du fait que leur participation sera aussi réduite. Par contre là où il en résulterait des cas sociaux les cantons et les communes seront obligés de les prendre en charge.

2.2 Autres mesures d'allégement

2.2.1 Autres domaines relevant des relations avec l'étranger

L'aide au développement représente 60 % des dépenses totales du domaine de tâches des relations avec l'étranger. Dans les autres secteurs de ce groupe de tâches, une grande partie des dépenses est liée à des obligations internationales et aux frais d'exploitation des représentations suisses à l'étranger. La marge de manœuvre pour

réaliser des économies dans ces autres secteurs est donc limitée; seule la réduction de certains programmes peut être envisagée.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|--|---------|---------|---------|
| Actions volontaires en faveur du droit international | 0,5 | | |
| Gestion civile des conflits et droits de l'homme | 1,5 | | |
| Aide au désarmement: destruction d'armes chimiques | 0,5 | | |
| Tâches de la Suisse en tant qu'Etat hôte d'organisations internationales | 0,5 | | |
| Fondation des immeubles pour les organisations internationales, Genève | 2,0 | | |

Actions volontaires en faveur du droit international

Les moyens prévus visent à soutenir des actions concrètes correspondant aux objectifs de la politique extérieure suisse dans le domaine des droits de l'homme. Une réduction des crédits de 0,5 million, soit un tiers des montants inscrits au plan financier du 24 septembre 2004, implique de redéfinir les priorités des différents programmes prévus.

Gestion civile des conflits et droits de l'homme

La mesure proposée n'est pas contraire à la volonté, exprimée par le Conseil fédéral et le Parlement, d'intensifier l'engagement de la Confédération dans le domaine de la gestion civile des conflits et des droits de l'homme. La réduction de crédits de 1,5 million en 2006 permet malgré tout de renforcer et d'étendre, bien que plus lentement que prévu, les opérations de la Suisse en matière de gestion des conflits et de droits de l'homme puisque, par rapport aux crédits prévus pour 2005, à savoir 47,9 millions, les moyens disponibles s'élèveront à 49,9 millions, soit une augmentation de 2 millions entre 2005 et 2006.

Désarmement chimique

Le plan financier du 24 septembre 2004 prévoit des moyens financiers à hauteur de 3 millions par an. Une réduction des crédits de 0,5 million en 2006 ne conduira pas à remettre fondamentalement en cause le soutien suisse mais devrait l'affecter dans une mesure proportionnelle à la réduction des crédits.

Tâches de la Suisse en tant qu'Etat hôte d'organisations internationales

Les crédits prévus au titre de tâches de la Suisse en tant qu'Etat hôte d'organisations internationales ont pour objectif la prise en charge directe des frais de personnel et d'infrastructure de conférences, le versement des contributions à des Organisations internationales pour la tenue de conférences ou encore l'octroi des aides de départ pour l'installation de secrétariats de conventions ou d'autres organismes. Des crédits pour un montant de 2,9 millions sont inscrits au plan financier du 24 septembre 2004. Il est difficile d'évaluer avec précision les conséquences d'une réduction de 0,5 million étant donné que les dépenses peuvent assez fortement fluctuer d'une année à l'autre en fonction du nombre de conférences se déroulant.

Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI)

Trois projets de construction de nouveaux bâtiments sont actuellement en préparation. Ils prévoient l'octroi de trois prêts sans intérêts remboursables en 50 ans. Le premier, d'un montant de 59,8 millions, est destiné à l'OMS/ONUSIDA, le second, à hauteur de quelque 60 millions, à l'OMC et le troisième, d'un montant de 20 millions, à l'UICN (Union mondiale de la nature). Les crédits nécessaires au financement de ces prêts ont été inscrits au plan financier, dont 29,5 millions en 2006, 31 millions en 2007 et 22 millions en 2008.

La réduction des crédits de 2 millions prévue pour 2006 ne met pas en danger la réalisation des trois projets susmentionnés. Elle affecte uniquement la réserve prévue pour subvenir à un éventuel besoin de nouvelles constructions.

2.2.2 Réductions diverses au DDPS (sans le domaine de la défense)

Les offices indiqués ci-dessous ont déjà réalisé des efforts d'économies parfois considérables (l'Office fédéral de la protection de la population notamment) à l'occasion du PAB 03 ainsi que du processus budgétaire pour l'année 2005. Les coupes ciblées à opérer dans le cadre du PAB 04 qui figurent ci-dessous représentent en partie la reconduction de mesures inscrites au budget 2005, et en partie aussi de nouvelles mesures. Leur mise en application ne nécessite aucune modification de loi. Par conséquent, le Conseil fédéral procédera lui-même aux adaptations de la planification et se limite à en signaler ici la nature et l'ampleur.

Situation actuelle

Office fédéral du sport (OFSP)

La Confédération supporte l'essentiel des dépenses liées aux activités Jeunesse+Sport (J+S), à raison de 5/6 (env. 58 millions par an dans les années du plan financier). En outre, elle indemnise les cantons de leurs activités afférentes à la formation des cadres J+S (env. 4 millions par an) et leur verse – dans les limites des crédits approuvés – des contributions au titre de la formation et du perfectionnement des moniteurs et des experts en sport des adultes et des aînés (env. 1,5 million par an).

Office fédéral de la protection de la population (OFPP)

Les ressources que le plan directeur de la protection de la population (d'octobre 2001) considère comme nécessaires à la réalisation des tâches relevant de la protection civile (soit 49 millions) tombent à 40 millions dans le budget 2004, sous l'effet de divers objectifs d'économies (p. ex. frein à l'endettement, PAB 03). Des réductions supplémentaires requièrent d'adapter les objectifs concernant les ouvrages de protection. Des raisons techniques empêchent d'échelonner davantage les travaux relatifs aux alarmes (télécommande de sirènes) ou au projet Polycom.

Office fédéral de topographie (swisstopo)

La Confédération subventionne les travaux de mensuration (mensuration officielle MO) des cantons à hauteur de 33 à 37 millions par an. Le PAB 03 a réduit les contributions versées de 4 millions dès l'année 2006, ce qui se traduira par une

prolongation d'environ trois ans des travaux de mensuration, et donc par un nouvel horizon de 23 ans jusqu'à leur achèvement.

Secrétariat général du DDPS (SG DDPS)

La pratique en matière d'autorisation des mandats externes (tiers) fait déjà l'objet d'une définition plus restrictive dans le budget 2005.

Direction de la politique de sécurité (DPS)

Les réductions antérieures ont conduit à définir un ordre de priorités clair pour les tâches à effectuer. Il s'agit en premier lieu de préserver et de continuer à développer les institutions qui ont vu le jour en Suisse grâce à une participation internationale et qui y possèdent leur siège (centres genevois, «International Relations and Security Network» géré par l'EPFZ). Puis viennent les activités de partenariat et les programmes de coopération déjà revus à la baisse et relevant de la politique de la «sécurité par la coopération». En fin de liste des priorités figurent les activités et les dépenses n'ayant qu'indirectement un impact politique à l'extérieur (commissions et honoraires, dédommagements, autres charges de biens et de services).

armasuisse

Les ressources dites liées (frais de location et d'entretien d'immeubles, mandats de surveillance, transports de biens d'équipement militaires, etc.) représentent au sein d'*armasuisse* plus de la moitié des moyens consacrés aux frais de matériel (sans l'informatique).

Direction informatique du DDPS (DIRINF)

La palette du matériel et des logiciels de bureautique est très vaste. L'harmonisation technique et la planification des cycles de vie n'ont encore été mis en œuvre que ponctuellement.

Mesures prévues et conséquences pour l'exécution des tâches

OFSPPO

Les crédits alloués à J+S et au sport des aînés sont revus à la baisse par rapport à la planification. La réduction du soutien financier accordé aux associations et fédérations risque d'aboutir à une moindre participation des jeunes à J+S. Quant à la diminution des indemnités aux frais de cours des cantons, elle détournera certaines personnes d'effectuer une formation de moniteur bénévole J+S. Enfin, les coupes dans le sport des adultes et des aînés se traduiront par l'ajournement de projets prévus et par une réduction des cours de formation dans le domaine du sport des aînés.

OFPP

Pour atteindre les objectifs fixés, diverses coupes relativement modestes sont nécessaires dans six articles budgétaires, à commencer par les biens d'investissement (env. 1 million pour les tâches liées à la protection de la population). Désormais, les crédits disponibles ne permettront plus d'assurer qu'en partie le maintien de la valeur des ouvrages de protection relevant de la protection civile. Concrètement, il faudra étudier cas par cas l'opportunité de mesures telles que l'abandon ou

l'ajournement de la rénovation des constructions protégées qui sont vétustes. Le projet Polycom n'est toutefois pas concerné.

swisstopo

Les crédits qu'il est prévu d'allouer aux cantons pour les indemniser de la MO subissent des coupes supplémentaires de 2,6 millions (2006) et de près de 3,3 millions (dès 2007). Il faudra s'attendre par la suite à une diminution des subventions cantonales et communales du même ordre que la réduction de l'engagement fédéral, qui aboutira à un retard de 3 années supplémentaires pour la mensuration de l'ensemble du territoire suisse.

SG DDPS

L'attribution plus restrictive, en fonction de priorités claires, des mandats à des tiers qui figure dans le budget 2005 sera reconduite les années suivantes. Ainsi, des restrictions seront apportées à l'adjudication de mandats à des entreprises, et en contrepartie davantage de prestations propres devront être fournies.

DPS

Les crédits sont réduits dans les domaines jugés moins prioritaires que sont la promotion de la paix, les autres biens et services ainsi que les prestations de service de tiers. Cette mesure ne permet plus qu'une participation restreinte aux activités de partenariat et aux programmes de coopération. La collaboration dans le cadre de la politique européenne de sécurité et du partenariat euro-atlantique sera limitée, voire supprimée. En outre, il sera adjugé moins de mandats d'études et de marchés de services, tandis que les voyages diminueront à la DPS.

armasuisse

Des coupes sont opérées dans différents articles budgétaires (ressources dites non liées). Outre les intervalles de maintenance plus longs du parc des machines, l'abandon partiel de la modernisation du parc des biens meubles et des machines ainsi que de l'infrastructure de mesure complexe est à l'ordre du jour. D'où un allongement des périodes de mesure et de contrôle, qui aboutira à une réduction des capacités de travail. Autres mesures prévues: report ou suppression de cours et formations destinés au personnel (notamment pilotes et ingénieurs d'essais). Enfin, les critères d'approbation des voyages de service seront plus sévères.

DIRINF

Le matériel et les logiciels informatiques doivent être standardisés, et un cycle de vie est défini pour les applications ainsi que le transfert des données des anciens aux nouveaux systèmes. Les bénéficiaires de prestations sont soumis à des restrictions lors du choix des produits. En outre, le portefeuille «infrastructure de l'information» et les contrats de niveau de service ont été renégociés.

La mise en œuvre de ces mesures ne compromettra pas globalement l'accomplissement des tâches et donc est supportable en vue d'atteindre l'objectif général fixé.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

Sur décision du Conseil fédéral, les économies indiquées ci-dessous ont été inscrites comme modifications dans le plan financier.

| | FP 2006 | FP 2007 | FP 2008 |
|--------------|-------------|-------------|-------------|
| OFSP0 | 2,7 | 2,3 | 2,3 |
| OFPP | 1,4 | 1,7 | 1,7 |
| swisstopo | 2,6 | 3,3 | 3,3 |
| SG DDPS | 1,0 | 1,6 | 1,6 |
| DPS | 1,3 | 1,5 | 1,5 |
| armasuisse | 1,4 | 2,5 | 2,5 |
| DIRINF | 1,6 | 2,1 | 2,1 |
| Total | 12,0 | 15,0 | 15,0 |

2.2.3 5^e révision de l'AI

La loi définit l'étendue de la contribution fédérale à l'assurance-invalidité (AI) en pourcentage des dépenses de cette assurance. Selon le droit en vigueur, son taux s'élève à 37,5 % des dépenses de l'AI. Dans le cadre de la 5^e révision de l'AI, le Conseil fédéral propose un train de mesures visant en particulier à atténuer l'augmentation du nombre de nouvelles rentes. Ce doit être une étape essentielle vers sa consolidation financière. La 5^e révision de l'AI allège également les finances fédérales. Ces diverses améliorations doivent être imputées dans le PAB 04.

Ces dernières années, le nombre des rentiers AI a fortement augmenté, si bien que les coûts de l'assurance ont régulièrement dépassé ses recettes. En raison de cette évolution, les comptes de l'AI sont déficitaires depuis 1993 et afficheront en fin d'année 2004 une dette de quelque six milliards de francs. Et comme la contribution de la Confédération est basée sur les dépenses de l'AI, les finances fédérales sont lourdement mises à contribution.

Dans deux projets mis en consultation fin septembre 2004, à savoir la 5^e révision de l'AI et le financement complémentaire de l'AI (relèvement de la TVA ou des cotisations salariales de 0,8 point), le Conseil fédéral vise à créer les conditions nécessaires à la consolidation financière de l'assurance-invalidité.

La 5^e révision de l'AI prévoit un train de mesures dégageant plusieurs directions d'action. Ainsi, diverses mesures visent à atténuer l'augmentation du nombre de rentes, comme les projets pilotes de détection précoce et de suivi des personnes en incapacité de travail pour cause de maladie, la mise en oeuvre de mesures de réadaptation assortie du renforcement de l'obligation faite aux assurés de collaborer, l'évaluation de l'incapacité de travail par les médecins de l'AI, le principe de la naissance du droit aux prestations de l'AI au plus tôt lors du dépôt de la demande, ainsi que l'allongement à trois ans de la durée minimale de cotisations, qui est aujourd'hui d'un an. En outre, la réadaptation des personnes invalides doit corriger les incitations négatives, contraires à l'intégration. A cet effet, le système d'indemnités journalières de l'AI sera harmonisé avec celui de l'assurance-chômage; on aura soin d'éviter que l'augmentation du revenu provenant de l'exercice d'une activité lucrative n'entraîne un recul du revenu; enfin, il est prévu de supprimer le supplément de

carrière pour les personnes âgées de moins de 45 ans lors de la survenance de l'invalidité. Par ailleurs, la 5^e révision contient aussi des mesures d'économies comme le transfert du financement des mesures médicales de réadaptation professionnelle à l'assurance-maladie et la suppression des rentes complémentaires en cours.

Même compte tenu des économies réalisées sur les rentes, les mesures de réinsertion occasionneront des dépenses supplémentaires d'environ 290 millions par an (chiffre réel) de 2007 à 2016. L'AI devra supporter la moitié de ces frais, soit environ 145 millions par an, le reste étant à la charge des pouvoirs publics. La Confédération, qui finance une part fixe des dépenses de l'AI, devra donc déboursier chaque année quelque 110 millions de plus pour les mesures de réinsertion.

Les coûts engendrés pour l'AI par les mesures de réinsertion peuvent être couverts par l'augmentation des recettes provenant du relèvement de 0,1 point du taux de cotisation (quelque 300 millions par an en chiffres réels). Ces recettes reviennent intégralement à l'AI, car le montant de la contribution de la Confédération ne dépend que des dépenses.

Les mesures de réinsertion constituent une charge supplémentaire considérable pour le budget de la Confédération. En relation avec le PAB 04, le Conseil fédéral a décidé à titre de compensation que la contribution fédérale à l'AI devra être réduite de 1,0 point pour passer à 36,5 % des dépenses de l'AI. Cette réduction est soumise à deux conditions: les cotisations salariales à l'AI sont relevées de 0,1 point et, parallèlement, la TVA est augmentée de 0,8 point, sans part pour la Confédération. La réduction de la contribution fédérale entraîne une diminution des dépenses de la Confédération d'environ 130 millions par an de 2007 à 2016 (chiffre réel).

La compensation des dépenses supplémentaires dues aux mesures de réinsertion dépasse ainsi les estimations d'environ 20 millions par an, ce qui se justifie compte tenu des incertitudes liées aux estimations concernant les dépenses futures de l'AI. La contribution fédérale à l'AI devra de toute façon être redéfinie dans le cadre du désenchevêtrement des tâches prévu par la RPT.

La réduction demandée permet de garantir que le financement de l'AI ne compromettra pas le respect des exigences du frein à l'endettement.

La mesure en question se justifie d'autant plus que le Conseil fédéral est prêt à renoncer à la part fédérale au relèvement prévu de la TVA en faveur de l'AI, qu'il aurait matériellement le droit d'exiger. Il renonce à cette part dans l'intérêt de la consolidation financière de l'AI et en vue du désenchevêtrement, prévu à long terme, des finances de l'AI et de celles de la Confédération.

Si l'on refuse à la Confédération la compensation des dépenses supplémentaires dues aux mesures de réinsertion, le financement de l'AI constituera ces prochaines années une charge non financée pour le budget de la Confédération. Si p. ex. les dépenses de l'AI augmentent de 2,9 % par an (chiffre réel) de 2006 à 2009, alors que les recettes de la Confédération ne progressent que de 1,8 % par an en valeur réelle, il en résultera un défaut de financement cumulé de près de 200 millions jusqu'à fin 2009. En revanche, si la compensation est admise, la Confédération tout comme l'AI profiteront intégralement des mesures d'allégement prévues par la 5^e révision de l'AI. Il est difficile d'admettre que la Confédération, agent payeur important de l'AI, ne participe pas aux effets d'allégement de la 5^e révision de l'AI.

Principales économies découlant de la 5^e révision de l'AI pour les finances fédérales, de 2006 à 2008 (en millions)

| | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|------|------|------|
| Impact de la 5 ^e révision de l'AI (sans réduction de la contribution fédérale à l'AI) et du financement complémentaire de l'AI sur la contribution fédérale à l'AI | | 92 | 9 |
| Réduction de la contribution fédérale, passant de 37,5 % à 36,5 % des dépenses de l'AI | | 128 | 133 |
| Impact de la 5 ^e révision de l'AI sur la contribution de la Confédération aux PC | | -5 | 1 |
| Impact total de la 5 ^e révision de l'AI sur les finances fédérales | | 215 | 143 |

Les mesures figurant dans la 5^e révision de l'AI ainsi que le financement complémentaire de l'AI amélioreront sensiblement la situation financière de cette assurance sociale. En générant, pour les années 2007 à 2016, des excédents cumulés de 0,5 milliard (chiffre réel), elles sortiront l'AI de la spirale de l'endettement.

De leur côté, les cantons profiteront également de la 5^e révision de l'AI. Leurs budgets seront allégés d'environ 30 millions en 2007, car sous l'effet des mesures adoptées leur contribution à l'AI sera un peu moins élevée qu'en l'absence de révision. Puis avec le désenchevêtrement des tâches au titre de la RPT, les cantons ne participeront plus au financement des prestations individuelles de l'AI, et ce probablement dès 2008. Comme il leur faudra verser en 2007 des prestations complémentaires plus élevées d'environ 17 millions en contrepartie des économies immédiates dues principalement à la suppression des rentes complémentaires courantes, l'économie nette avoisinera 13 millions en 2007. En revanche, les cantons devront financer des prestations complémentaires moins élevées de 2008 à 2015, en raison notamment de la diminution du nombre de nouvelles rentes. Les économies annuelles se situeront entre 4 et grosso modo 60 millions (chiffres réels, compte tenu de la RPT).

Les mesures inscrites dans la 5^e révision de l'AI se traduiront inévitablement par des baisses de revenu pour certains bénéficiaires. Tel est notamment le cas de la suppression des rentes complémentaires courantes. Le Conseil fédéral est toutefois convaincu que ces mesures sont défendables du point de vue social. D'autant qu'il reste possible de solliciter des prestations complémentaires de l'AI pour prévenir les cas de rigueur.

D'un point de vue macroéconomique, le projet de 5^e révision de l'AI se révèle positif à double titre. D'abord, de nouvelles rentes pourront être évitées. Les mesures de réadaptation sont en effet susceptibles de déboucher sur la réintégration tant professionnelle que sociale de personnes potentiellement concernées par l'invalidité. Même si l'offre de travail en Suisse n'augmente que très faiblement, c'est un signe positif pour la politique économique. Ensuite, les mesures inscrites dans la 5^e révision de l'AI contribuent à la consolidation financière de cette assurance. On s'assure ainsi que les assurances sociales ne contribueront pas à creuser la dette de

l'Etat, ce qui se répercutera positivement sur les perspectives de croissance à long terme de l'économie suisse.

2.2.4 Révision de la LAMal

Situation actuelle

La Confédération accorde aux cantons des subsides annuels pour réduire les primes de l'assurance-maladie des assurés de condition modeste. Ces subsides sont fixés en fonction d'un plafond de dépenses adopté tous les quatre ans.

Le 24 mars 2004, le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation sur le premier volet de la révision de la LAMal. Les mesures projetées incluent l'introduction d'un objectif social pour la réduction des primes. Ainsi, les revenus des assurés de condition modeste ayant des enfants ne doivent pas être grevés par les primes maladie au-delà de 2 à 10 %, et les revenus des assurés sans enfant au-delà de 4 à 12 %. Pour assurer le financement de cet objectif social, le Conseil fédéral suggérerait de relever le plafond de dépenses de 200 millions dès 2005, ainsi que d'accroître ses subsides de 3 % par an. Des raisons de politique budgétaire lui ont toutefois dicté le choix, lors de l'adoption du message relatif à la révision de la LAMal, d'un relèvement différent du plafond des dépenses (voir plus bas le paragraphe «Mesure»).

Les cantons s'étaient déjà opposés à un objectif social dans le cadre de la consultation. Par conséquent, de nouvelles variantes en vue d'aménager la réduction des primes ont été discutées lors de l'examen en commission de la révision de la LAMal. Le modèle présenté par le conseiller aux Etats Schwaller prévoit une exonération des enfants et des jeunes en formation, accordée en fonction du revenu des parents. La proposition de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires vise à exonérer tous les enfants, qui seraient alors assurés par le biais des primes des adultes. En raison du grand nombre d'interrogations qui subsistent, le projet n'a pas pu être traité à la session d'automne et figurera probablement à l'ordre du jour de la session d'hiver des Chambres fédérales. Faute d'accord au cours de cette session, les dispositions juridiques actuelles (y c. le plafond de dépenses applicable aux années 2004 à 2007, voté le 17.9.2003) resteraient en vigueur jusqu'à l'adoption d'une nouvelle solution.

Montants inscrits dans le plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 2 300 | 2 369 | 2 440 |

Mesure

Le 26 mai 2004, le Conseil fédéral a décidé, en avalisant le message sur le premier volet de la révision⁵⁰, de mettre à disposition les moyens destinés au financement de l'objectif social sur une période de trois ans, au lieu de procéder à une augmentation unique de 200 millions en 2005. Ce faisant, il tient compte du délai transitoire de trois ans qui doit être accordé aux cantons pour introduire l'objectif social. Les crédits fédéraux se montent à 50 millions en 2005, 50 millions à nouveau en 2006 et

⁵⁰ FF 2004 4089

100 millions en 2007⁵¹. En outre, les montants seront adaptés à l'évolution des coûts à raison de 1,5 % et non plus 3 %.

Effets directs et indirects de la mesure sur les budgets cantonaux

Les économies dégagées par rapport au projet du Conseil fédéral de mars 2004 mis en consultation représentent au total 125 et 84 millions pour les années 2006 et 2007, en raison d'une part de l'échelonnement sur trois ans de l'augmentation des subsides fédéraux, et d'autre part de l'adaptation annuelle au renchérissement de 1,5 % (selon le message du Conseil fédéral du 26 mai 2004). La nouvelle solution prévue dans la RPT devrait être mise en œuvre dès 2008.

La mesure d'allègement budgétaire touchera uniquement les cantons qui utilisent l'intégralité des subsides fédéraux. En effet, les autres pourront très bien puiser davantage, voire demander la totalité des subsides prévus à leur intention et annuler ainsi l'impact de ladite mesure. Les cantons percevant déjà la totalité des subsides sont BE, OW, FR, BS, TG, TI, VD, VS, NE, GE et JU. La loi leur confère cependant aussi une certaine liberté d'action afin de réaliser l'objectif social. Ainsi, ces cantons peuvent contenir leur charge financière de diverses manières:

- fixation de revenus maxima pour l'octroi des réductions de primes;
- définition d'au moins quatre catégories de revenus pour chaque seuil (de 2 à 10 % et de 4 à 12 %). Chaque canton décide ainsi des montants correspondant à chaque catégorie;
- décision de reconduire ou non les exonérations complètes de primes;
- compétence, déjà reconnue aujourd'hui, de réduire de 50 % au maximum les subsides fédéraux ainsi que de reporter à l'année suivante les subsides fédéraux et cantonaux non versés.

Comme en outre les cantons disposeront d'un délai transitoire de trois ans pour mettre en œuvre l'objectif social, il ne devrait pas y avoir de report de charges sur ceux qui utilisent l'intégralité des subsides fédéraux.

Si un canton opte pour une solution plus généreuse, dont le financement excède les moyens alloués par la Confédération, les coûts supplémentaires sont à sa charge.

Il se pourrait très bien, si d'anciens bénéficiaires de réductions de primes cessent d'y avoir droit, que les cantons aient à verser davantage de prestations d'aide sociale. Inversement, si l'effectif des bénéficiaires s'élargit, il se pourrait que des économies soient réalisées au niveau des prestations sociales.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 125 | 84 | 101 |

Lors des débats parlementaires sur l'aménagement de la réduction des primes, il a été question de modèles alternatifs aux décisions du Conseil fédéral. Il est extrêmement important, du point de vue des finances fédérales, que ces propositions ne

⁵¹ L'augmentation inscrite au budget 2005 et dans le plan financier est un peu moins élevée, étant donné d'une part qu'on estime que les cantons n'utiliseront que 87 % de l'enveloppe allouée, et d'autre part que 23 % des subventions seront payées après coup.

coûtent pas davantage que l'objectif social du Conseil fédéral. Sinon l'objectif d'allègement du PAB 04 risque de ne pas être respecté.

2.2.5 Nouveau mode de financement des grands projets ferroviaires

Le financement des grands projets ferroviaires (NLFA, Rail 2000, raccordement aux lignes à grande vitesse, mesures antibruit) est régi par les arrêtés fédéraux relatifs à ces projets ainsi que par l'arrêté fédéral du 9 octobre 1998 portant règlement des fonds pour les grands projets ferroviaires⁵². Depuis l'introduction du fonds pour les grands projets ferroviaires (1998), les chemins de fer se voient allouer des prêts rémunérés jusqu'à concurrence de 25 % des coûts des projets sectoriels de la NLFA, ainsi que pour les projets de la 1^{re} étape de Rail 2000.

Dans le message du 26 juin 1996 concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (message FTP)⁵³ on supposait que les chemins de fer pourraient non seulement assumer les coûts supplémentaires de la nouvelle infrastructure pour l'exploitation et le maintien de la capacité, mais aussi rémunérer les prêts FTP et les rembourser, en supposant que les conditions-cadres se modifieraient dans le sens d'une plus grande vérité des coûts dans les transports.

Il s'avère que les excédents de revenus dus aux nouveaux projets ferroviaires seront moins importants que prévu. Dans l'état actuel des connaissances, les chemins de fer pourront stimuler la demande grâce à l'amélioration de l'offre ferroviaire. Avec les recettes supplémentaires qui en découleront, ils devraient pouvoir couvrir une partie des surcoûts de la nouvelle infrastructure conformément au dernier calcul de rentabilité. Mais ils ne pourront ni rémunérer ni rembourser les prêts portant intérêt dans les délais prescrits pour les projets FTP. Il en résultera une augmentation des coûts non couverts de l'infrastructure des chemins de fer. La Confédération est tenue de compenser ces déficits, d'où une forte augmentation des coûts supplémentaires en perspective pour son compte financier.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral propose dans son message du 8 septembre 2004 relatif aux modifications du financement des projets FTP⁵⁴ que les mécanismes de financement du fonds FTP soient adaptés aux nouvelles données. D'une part, les chemins de fer ne bénéficieront plus de nouveaux prêts portant intérêt pour financer les projets FTP. D'autre part, les prêts FTP entièrement rémunérés déjà octroyés seront transformés, au 1^{er} janvier 2005, en une avance du fonds. Cela constituera un allègement pour l'Etat, vu que les charges d'intérêts disparaîtront des comptes des gestionnaires d'infrastructure.

Par ailleurs, la Confédération spécifiera les règles de financement des tunnels ferroviaires. A l'avenir, toutes les dépenses liées au percement des tunnels ou à l'excavation de profils seront financées par des contributions à fonds perdus. Cette mesure réduit le capital immobilisé et, partant, les dépenses subies par les gestionnaires d'infrastructure au titre des amortissements. Et comme la Confédération versera des indemnités à ces derniers, ladite mesure allégera sa charge.

⁵² RS 742.140

⁵³ FF 1996 IV 648

⁵⁴ FF 2004 4977

Dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2003 (PAB 03), le Parlement a décidé d'utiliser une partie du produit net de la part fédérale à la redevance sur le trafic des poids lourds lié aux prestations (RPLP) pour financer les coûts non couverts de la circulation routière. Cela étant, le versement de cette redevance dans le fonds FTP a été réduit de 2004 à 2007, notamment de 325 millions entre 2004 et 2006. Le Parlement a néanmoins prévu que les fonds RPLP retenus entre 2004 et 2006 seront à nouveau crédités au fonds FTP d'ici à 2009. Le remboursement des fonds RPLP retenus se traduit par une surcharge pour les finances fédérales. Etant donné que le besoin d'assainissement persiste, le Conseil fédéral demande dans le message susmentionné que l'obligation de rembourser soit supprimée.

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 | |
|---|------------|------------|-------------|--|
| CP CFF Contribution d'exploitation infrastructure | -35 | -35 | -35 | Pour les CFF, suppression des intérêts pour la 1 ^{re} étape de Rail 2000 |
| Rémunération au titre du trafic régional ¹ | | -50 | -90 | Pour le BLS, suppression des intérêts et compensation plus faible de l'amortissement de la ligne du Lötschberg |
| Remboursement des moyens financiers RPLP conformément au PAB 03 | | | -150 | Renonciation à rembourser les fonds RPLP retenus dans le cadre du PAB 03 |
| Total | -35 | -85 | -275 | |

¹ S'agissant des entreprises de transport concessionnaires (ETC), la rémunération des offres d'infrastructure d'importance nationale commandées par la Confédération seule est faite à la rubrique «Trafic régional, indemnisation». Tel est le cas de l'exploitation de l'axe du Lötschberg. Les montants susmentionnés ont été prévus, dans le cadre de la planification financière actuelle, en perspective de l'ouverture du tunnel de base du Lötschberg pour compenser la charge d'intérêt et des amortissements.

2.2.6 Mesures d'allégement dans le domaine des salaires et de la prévoyance en faveur du personnel

Les mesures décidées dans le cadre du PAB 03 dans le domaine du personnel allègent déjà le budget de la Confédération de plus de 700 millions au total durant les années 2004 à 2006. Cet allégement a été obtenu en plus des réductions d'emplois, notamment par le fait que pour les années 2004 et 2005, les moyens inscrits pour d'éventuelles mesures salariales ont été moins importants que ne le prévoyait le plan financier d'origine en se basant sur les prévisions ayant trait au renchérissement, par le fait que le crédit prévu pour adapter les rentes de la Caisse fédérale de pensions PUBLICA au renchérissement a été réduit à la moitié de celui destiné au personnel actif et enfin grâce à l'intention de verser en 2006, au lieu de la compensation du renchérissement, une prime unique assurée en primauté des cotisations.

Ces mesures, acceptées à contrecœur par les associations du personnel, sont déjà dépassées aujourd'hui; en effet, les mesures d'allègement supplémentaires requises dans le budget 2005 en vertu du frein à l'endettement n'ont pas pu être réalisées sans demander de nouveaux sacrifices au personnel. L'objectif ne peut être atteint sans prendre des mesures correctrices dans le domaine des salaires, à court terme, et dans celui de la politique de la prévoyance, à moyen terme. Les mesures prévues en matière de postes n'exercent leurs effets qu'à moyen et à long terme et font déjà partie des programmes d'allègement 03 et 04.

Les associations de personnel critiquent les changements des conditions de travail qui se dessinent. Elles reprochent notamment à la Confédération sa politique du personnel de plus en plus imprévisible. Mais la fiabilité n'est pas seulement une revendication des associations de personnel. En effet, la continuité de la politique de la Confédération est également dans l'intérêt du Conseil fédéral et du Parlement si la Confédération ne veut pas risquer, dès que la situation économique se sera améliorée, de perdre ses meilleurs collaborateurs ou de ne plus pouvoir engager du personnel adéquat sur le marché du travail.

Dans ce contexte, un ensemble de mesures a été négocié en août 2004 avec les associations de personnel, comprenant, outre des déclarations d'intention concernant les mesures salariales pour les trois prochaines années, un plan pour transformer la prévoyance professionnelle du personnel de la Confédération (passage à la primauté des cotisations).

Concrètement, les associations de personnel soutiennent le passage accéléré à la primauté des cotisations dans la prévoyance professionnelle durant l'année 2006, solution qu'elles avaient en majorité combattue jusqu'ici. Elles cessent de s'opposer à la renonciation à une compensation du renchérissement formatrice de rentes pour le personnel actif en 2005 et en 2006, de même qu'à la suppression de la garantie de la compensation du renchérissement accordée sur les rentes. Une compensation du renchérissement formatrice de rentes ne pourra être durablement accordée qu'à partir du moment où, grâce au passage à la primauté des cotisations⁵⁵, les coûts du 2^e pilier auront sensiblement diminué pour la Confédération, par comparaison avec le régime de la primauté des prestations en vigueur jusqu'ici. Même avec l'introduction accélérée de la primauté des cotisations, décidée par le Conseil fédéral le 18 août 2004, il faudra attendre les mesures salariales de 2007. Le plan financier 2007 prévoit à cet effet 3 % de la masse salariale, ce qui devrait correspondre, selon les prévisions actuelles, à l'inflation cumulée de trois ans (2004–2006) et permettre

⁵⁵ Sous le régime de la primauté des prestations, la réserve mathématique manquante par suite d'augmentations de salaires dues à la compensation du renchérissement est entièrement et directement financée (jusqu'en 2001, elle portait seulement intérêt). Cela signifie que pour chaque franc d'augmentation de salaire, la Confédération paie en plus environ 1 fr. 80 à titre de cotisation unique pour hausse de salaire, ce qui, outre les importants besoins financiers, conduit à une charge fortement variable pour le budget de la Confédération en cas de fluctuations du taux d'inflation. Sous le régime de la primauté des cotisations, ces coûts échoient sous la forme de cotisations d'assurance périodiques, plus élevées qu'aujourd'hui, de manière continue dans le temps, ce qui les rend plus faciles à calculer et à gérer.

au Conseil fédéral d'accorder alors au personnel une compensation appropriée⁵⁶ du renchérissement.

En contrepartie, le Conseil fédéral renonce à rendre plus strictes les conditions de la retraite anticipée volontaire, comme il en avait manifesté l'intention. La question du financement de la rente AVS transitoire sera réglée dans le cadre de la révision totale de la loi du 23 juin 2000 sur la CFP⁵⁷. D'une part, des analyses plus détaillées ont montré que, pour des raisons techniques et juridiques, les conditions plus strictes ne pourraient exercer un effet qu'à partir du milieu de l'année 2006. D'autre part, de nouvelles projections effectués par un expert en caisses de pensions ont montré que les provisions constituées par le Conseil fédéral dans le cadre du bilan d'ouverture et augmentées à 200 millions grâce aux revenus de la fortune de PUBLICA durant l'exercice 2003, permettront de compenser les pertes qui se produiront du fait des départs volontaires à la retraite anticipée jusqu'à l'introduction de la primauté des cotisations. Les projections reposent sur l'âge moyen de départ à la retraite observé ces dernières années et inclut une augmentation du nombre des départs à la retraite d'assurés désirant encore profiter de la réglementation actuelle.

Cet ensemble de mesures ne comporte bien entendu aucune garantie. Il repose sur l'idée que le Conseil fédéral saura le défendre vis-à-vis du Parlement dans la perspective de la fiabilité souhaitée et que les associations renonceront à formuler de nouvelles revendications au cours des quatre prochaines années.

Comparaison des besoins financiers pour les mesures salariales 2005–2008 (❶ sans tenir compte et ❷ en tenant compte des résultats des négociations)

| Année | V 2005 | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|--|--------|---------|---------|---------|
| ❶ Total au budget 05 et au PF 06–08 (état au 20 juillet 2004) | 114,4 | 118,3 | 214,6 | 287,2 |
| ❷ Total des besoins 2005–2008 | 53,9 | 92,2 | 135,0 | 202,5 |
| Economies personnel actif | –60,5 | –26,1 | –79,6 | –84,7 |
| Réduction des besoins par renonciation au renchérissement sur les rentes | –54,0 | | | |
| Augmentation pour alimenter la réserve du CF ¹ | | 15,0 | 15,0 | 15,0 |
| Economies | –114,5 | –11,1 | –64,6 | –69,7 |

¹ L'augmentation de la réserve du Conseil fédéral est liée à la mise en œuvre du 2^e cycle de négociations bilatérales et ne fait pas partie de l'ensemble de mesures négociées avec les associations de personnel.

⁵⁶ Selon la loi et les éléments tirés des débats parlementaires sur la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1), «approprié» signifie que lors de la fixation annuelle de la compensation du renchérissement, l'accent porte sur le maintien du plein pouvoir d'achat selon le critère de l'indice suisse des prix à la consommation. La flexibilité vers le bas ou, le cas échéant, vers le haut est voulue. Les critères à observer dans ces cas-là sont définis dans la loi: à savoir la situation financière et économique de l'employeur soumis à la LPers ainsi que les conditions qui règnent sur le marché du travail.

⁵⁷ RS 172.222.0

2.2.7

Intensification des activités de contrôle concernant l'impôt fédéral direct et la TVA

Expérience à l'appui, les révisions d'entreprises menées par l'Administration fédérale des contributions font découvrir des chiffres d'affaires et des rendements non imposés. Des contrôles renforcés génèrent donc des rentrées fiscales plus élevées, au profit notamment de la TVA. Pour être menée à bien, une telle mesure nécessite d'engager et de former de nouvelles personnes. En raison de cette formation, une période d'un an environ est jugée nécessaire avant que les activités de contrôle renforcées ne déploient leur effet sur les recettes.

L'augmentation des crédits de personnel de 5 millions dès 2005 – dont la demande figure déjà dans le budget – et de 5 millions en 2006 aura donc un impact sur les recettes dès 2006. A partir de 2007, on s'attend à des recettes supplémentaires de 100 millions, alors qu'en 2006 la moitié environ de ce montant pourrait être réalisée.

L'Administration fédérale des contributions estime que les recettes additionnelles générées par cette mesure bénéficieront en premier lieu à la TVA, qui encaissera à long terme des recettes supplémentaires de 70 millions. Quant à l'impôt fédéral direct, il obtiendrait 30 millions de plus par an. En 2006, on table sur des recettes supplémentaires de 50 millions au total, soit 35 millions pour la TVA et 15 millions pour l'impôt fédéral direct.

2.2.8

Allègement du service de la dette

Grâce aux mesures d'économies proposées dans le PAB 04, le service de la dette verra ses dépenses diminuer. En effet, les coupes opérées dans le cadre du PAB réduisent d'autant les moyens financiers dont la Confédération a besoin. Les émissions d'emprunts de la Confédération sur les marchés financiers peuvent donc être revues à la baisse. Cette réduction entraîne tout d'abord une diminution des commissions, des frais et des taxes de la Trésorerie fédérale, ce qui fera reculer les dépenses de 21 millions en 2006 et de 34 millions en 2007 et en 2008.

Cette diminution des emprunts influe également sur le volume des intérêts à la charge de la Confédération, celui-ci baissant automatiquement et de plus en plus au fil du temps. Au vu de l'évolution supposée, les allègements au titre des intérêts passifs passent de 26 à 132 millions dans les années du plan financier.

Allègements par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|--|------------|------------|-------------|
| Frais d'émission | -21 | -34 | -34 |
| Intérêts passifs | -26 | -64 | -132 |
| Total des allègements (service de la dette) | -47 | -98 | -166 |

2.3 Programme d'abandon de tâches (PAT)

2.3.1 Conception

Le PAT est l'un des trois piliers de la stratégie d'assainissement du Conseil fédéral. Alors que les deux autres, à savoir les réformes matérielles par domaine d'activité et le PAB 04, se concentrent sur le volet des transferts (subventions), le PAT vise à revoir le fonctionnement de l'administration. Car même si depuis 1990 son expansion a été bien moins rapide que pour les transferts, elle excède toutefois le renchérissement. En outre il est parfaitement justifié, dans une perspective d'équilibre entre les efforts d'économies exigés des différentes parties, de traquer dans l'administration même toutes les possibilités d'allègement budgétaire.

Ces dernières années, de nombreuses interventions parlementaires ont été déposées dans ce sens. Or elles dénotent des attentes très différentes en matière d'examen des tâches et de programmes d'abandon de tâches. Alors que par exemple l'interpellation Walker (Examen des tâches de la Confédération; 02.3258) préconise une stratégie complète d'assainissement des finances fédérales, allant de la réduction des tâches à leur suppression, en passant par leur transfert à d'autres instances ou leur privatisation, une motion du groupe démocrate-chrétien (Paquet efficacité; 03.3311) tend à privilégier les objectifs micro-économiques (réexamen des standards de l'exécution des tâches, allègement des structures administratives, évitement des tâches faisant double emploi, suppression ou élagages des actes législatifs obsolètes). Quant à la motion Epiney (Revoir les tâches de la Confédération; 02.3736), elle met plutôt l'accent sur les institutions en place en exigeant un abandon des tâches au sens classique du terme. Il s'agit selon elle de «déterminer quels projets sont véritablement nécessaires au fonctionnement de la Confédération, et cela en termes d'efficacité et d'économie de moyens».

Lignes directrices et objectifs

Au vu de ces attentes divergentes, allant jusqu'à une complète remise en question des activités étatiques, l'absence de méthode ou d'instrument faisant l'unanimité pour mener à bien un examen des tâches ou un programme d'abandon des tâches ne surprend guère. Le Conseil fédéral s'est donc décidé pour une approche pragmatique promettant des résultats très rapides, sans perdre de vue que par son volume, le PAT complète les autres mesures d'assainissement – notamment le PAB 04. Concrètement, les lignes directrices et les objectifs mis en place pour le PAT sont les suivants:

Le but est de simplifier l'appareil administratif en renonçant aux prestations qui ne sont pas essentielles pour l'exécution des tâches étatiques, en abaissant les standards de qualité des prestations, en rationalisant et en optimisant les processus et les structures, en tirant systématiquement parti des synergies, en renonçant à des projets ou en externalisant des travaux dans la mesure où cela permet de réduire durablement les coûts.

Le PAT opère en priorité à petite et à moyenne échelle au sein de l'administration. Celle-ci doit être rationalisée pour qu'elle coûte moins cher, tout en restant aussi performante que possible. Les résultats sont principalement attendus à l'échelon des offices ou des départements. Il sera néanmoins possible – pendant ou après la mise en œuvre de ce programme – de lancer des projets subséquents ou de mise en œuvre

dépassant le cadre de l'organisation. La réforme de l'administration, à laquelle le Conseil fédéral a donné son accord de principe, constituerait le cadre adéquat.

Pour concrétiser le PAT, le Conseil fédéral a assigné à tous les départements, pour 2008, un objectif d'économies linéaires de 5 % des dépenses de fonctionnement (dépenses de personnel, dépenses de biens et services, dépenses d'investissement), les dépenses de personnel devant diminuer d'au moins 3 %. Chaque département fixera librement des priorités dans son domaine. Le PAT est valable pour tous les domaines de l'administration, hormis la défense qui est déjà l'objet de coupes draconiennes. Les autres exceptions sont les autorités non subordonnées au Conseil fédéral (Chambres fédérales, Tribunal fédéral, Tribunal des assurances, Tribunal pénal fédéral, commissions de recours, Contrôle fédéral des finances). Quant aux services qui s'autofinancent (Division principale de la sécurité des installations nucléaires, Commission fédérale des maisons de jeu, Commission fédérale des banques, Office fédéral des assurances privées, Centrale de compensation), les calculs n'en tiennent pas compte. Les départements concernés peuvent toutefois aussi leur fixer des objectifs. Enfin, l'objectif d'économies a été réduit de moitié pour le réseau de représentations suisses à l'étranger. En effet, la majorité des ambassades et des consulats sont trop petits pour se prêter à des économies d'échelle, et donc de nombreuses représentations auraient été contraintes à fermer si l'objectif de 5 % avait été maintenu.

Le PAT est du ressort des offices, par souci de proximité avec les affaires courantes. Ainsi les propositions doivent émaner en premier lieu des unités administratives qui connaissent le mieux les tâches concernées et qui seront chargées d'en mettre en œuvre la suppression ou la réduction. C'est à dessein que l'on n'a pas développé et prescrit de méthode unique et qu'une organisation de projet complexe n'est pas créée au niveau interdépartemental. Un instrument central a toutefois été créé pour relever les mesures adoptées, afin de garantir qu'elles soient documentées selon des critères uniformes. A ce propos, l'objectif fixé par le Conseil fédéral est que deux tiers des coupes soient attribuables à des mesures concrètes.

Selon le calendrier du PAT, les départements se prononceront d'ici à la fin 2004 sur les propositions de leurs services. Durant le premier semestre de 2005, celles-ci seront transmises au Conseil fédéral, qui la plupart du temps se limitera à en prendre acte. Il se peut cependant que des modifications réglementaires s'imposent ponctuellement, et le Conseil fédéral aura également à fixer les éventuels projets subséquents. Les résultats seront ensuite intégrés au budget 2006 et au plan financier 2007–2009. Un rapport au Parlement est également prévu, dont la forme dépendra notamment de la nécessité ou non de modifier des lois pour mettre en œuvre les mesures de réduction.

Objectifs d'économies⁵⁸

| en millions | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|----------------------------|-------------|--------------|--------------|
| ChF | 0,4 | 1,0 | 2,0 |
| DFAE | 4,3 | 10,9 | 17,3 |
| DFI | 6,4 | 12,5 | 19,1 |
| DFJP | 7,0 | 11,3 | 18,6 |
| DDPS | 2,5 | 5,2 | 7,9 |
| DFE | 22,1 | 38,6 | 67,2 |
| DFE | 6,8 | 12,5 | 20,4 |
| DETEC | 5,9 | 10,3 | 16,7 |
| Prestations de l'employeur | 6,7 | 15,3 | 22,9 |
| Total | 62,1 | 117,6 | 192,1 |

Le PAT présente ainsi les différences suivantes par rapport à un programme «classique» d'économies tel que le PAB 04:

| | PAT | PAB 04 |
|--------------------------|--|---|
| Objectifs/Mise en œuvre: | méthode descendante/ méthode ascendante | méthode descendante/ méthode descendante |
| Application: | à petite et à moyenne échelle | à moyenne et à grande échelle |
| Priorité: | dépenses de fonctionnement | dépenses de transfert |
| Economies en résultant: | niveau des transferts | niveau de fonctionnement |
| Volume: | 200 millions | 1,8 milliard |

Mesures d'accompagnement concernant le personnel

Le PAT accélérera encore les suppressions d'emplois en cours dans l'administration fédérale. Alors que près de 2 500 emplois disparaissent dans le cadre de la réforme du DDPS et que quelque 700 emplois seront rayés de la carte du personnel civil de l'administration en application des décisions relatives au PAB 03, le PAT laisse prévoir une nouvelle réduction des effectifs portant sur 600 à 1000 postes. Le total se monte ainsi à 4 200 emplois, soit bien plus de 10 % des effectifs actuels.

La Confédération doit toutefois demeurer un employeur social dans cette phase critique. Aussi le Conseil fédéral a-t-il accepté le 10 juin 2004 la «Réorganisation offrant des perspectives au personnel» et approuvé l'ordonnance du 10 juin 2004 sur la gestion des postes de travail et du personnel dans le cadre de programmes d'allègement budgétaire et de réorganisations⁵⁹. Ce faisant, il s'est doté de la base nécessaire à des compressions d'emplois socialement supportables – et sans licenciements dans la mesure du possible.

⁵⁸ Les calculs concernant l'objectif d'économies se basent sur le plan financier 2006–2008 du 24 septembre 2004. Concrètement, les exigences fixées sont les suivantes: –1,666 % (PF 2006); –3,333 % (PF 2007); –5 % (PF 2008). Ils prennent en compte les économies au niveau du fonctionnement réalisées par les offices et les départements par rapport au plan financier de la législature 2003–2007 du 25 février 2004.

⁵⁹ RS 172.220.111.5

Dans le cadre du projet «Réorganisation offrant des perspectives au personnel», les offices doivent tout d'abord élaborer une planification des postes de travail et du personnel pour les années 2005 à 2008, sur la base du PAT. L'enjeu est d'absorber si possible sans licenciements les suppressions de postes au sein du service (office). En pratique, la planification débute par le calcul des fluctuations découlant des retraites. Cette étape révèle la marge de manœuvre prévisible pour la politique du personnel. Dans la phase suivante, le service examine dans quelle mesure les personnes touchées par une suppression de poste conviennent pour des postes qui deviendront vacants. Si ces personnes ne peuvent rester employées au sein de leur unité ou si des postes vacants ne peuvent être repourvus, ces deux types d'informations sont enregistrés dès que possible dans une banque de données de l'administration.

Par ailleurs, la gestion d'ensemble du recrutement du personnel (mises au concours et engagements) ainsi qu'une meilleure information sur l'offre (postes de travail) et la demande (personnes) doivent permettre de stimuler le marché interne. Le Conseil fédéral a laissé aux départements la responsabilité en matière de pilotage du recrutement du personnel. Il a toutefois confié une fonction de coordination à l'Office fédéral du personnel (OFPER), qui donne aux départements des recommandations de gestion. Cette gestion active s'effectue en fonction des besoins et doit être différenciée par groupe de fonctions ou catégorie de professions. L'enregistrement précoce et exhaustif de l'offre et de la demande dans la banque de données interne doit contribuer à améliorer l'information.

Le recours préconisé au marché interne exige toutefois que les employés touchés par une suppression de poste fassent preuve de mobilité. Chaque office conclut avec les personnes concernées un accord par lequel l'employeur et l'employé s'engagent à rechercher pendant six mois un travail raisonnablement exigible. Si au terme de cette période les efforts restent infructueux ou si un poste réputé raisonnablement exigible n'est pas accepté, le licenciement peut être prononcé. Les employés sont soutenus lors de leur recherche d'emploi par le centre de placement interne de la Confédération. Ce centre, dirigé conjointement par l'OFPER et par les services du personnel des départements, des groupements et des offices fédéraux, dispense des conseils individuels aux employés touchés par une suppression de poste et les soutient à maints égards (y c. par le biais de recyclages professionnels et de mesures de perfectionnement ciblées). La recherche d'emploi se poursuit pendant le délai de résiliation. Les services réserveront une partie de leurs crédits de formation pour financer des recyclages professionnels et des perfectionnements ciblés. Ces moyens continuent de figurer dans les crédits des offices et sont destinés à leur usage. L'OFPER et les responsables des ressources humaines (RH) des départements s'assurent de la répartition des ressources en fonction des besoins.

Les retraites anticipées selon le plan social doivent rester l'exception et requièrent l'accord de l'OFPER. Le DFF sollicitera les moyens financiers correspondants dans le second supplément au budget. La compensation des coûts s'effectuera probablement sans incidence budgétaire, par le biais des soldes de crédit dans le domaine du personnel (rétribution du personnel et cotisations de l'employeur).

Les réformes à venir exigent une collaboration encore plus étroite avec les associations de personnel. Le partenariat social repose sur la déclaration d'intention commune signée en décembre 2003, valable pour la législature en cours et qui sera ensuite reconduite. Ladite déclaration d'intention vise à garantir que les associations de personnel soient associées dès que possible au processus de prise de décision pour les questions importantes touchant à la politique du personnel.

2.3.2 Taxes et indemnités relatives aux examens fédéraux des professions médicales

Le Conseil fédéral prévoit d'avaliser au premier semestre 2005 les diverses mesures de mise en œuvre du PAT. Si la plupart d'entre elles sont du ressort du Conseil fédéral, certaines propositions d'économies peuvent exiger une décision des Chambres fédérales. Concrètement, une telle proposition est déjà prête; elle sera donc soumise au Parlement en même temps que le message sur le PAB 04. Elle est brièvement présentée ci-dessous, le commentaire détaillé figurant au chap. 2.4.3.

Situation actuelle

La Confédération finance l'organisation des examens fédéraux des professions médicales (examens propédeutiques et examens finals) en se fondant sur la loi fédérale du 19 décembre 1877 concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse (LEPM)⁶⁰ et sur les ordonnances correspondantes. Outre leur rémunération, les chargés de cours employés comme examinateurs perçoivent une indemnité, unique au sein du monde universitaire, qui leur est versée au titre de l'organisation des examens.

Le tarif est régi par l'ordonnance du 12 novembre 1984 fixant les taxes et indemnités relatives aux examens fédéraux des professions médicales⁶¹. Il vaut pour les examinateurs et leurs assesseurs en médecine humaine, dentaire et vétérinaire ainsi qu'en pharmacie. Selon l'art. 6, al. 2, LEPM, les modifications du règlement d'examens sont soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Montants inscrits dans le plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 4 | 4 | 4 |

Proposition

Suppression de l'indemnité versée aux examinateurs et coexamineurs qui sont employés comme chargés de cours et rémunérés à ce titre.

Base juridique requise

Modification de l'ordonnance du 12 novembre 1984 fixant les taxes et indemnités relatives aux examens fédéraux des professions médicales⁶²

Economies par rapport au plan financier du 24 septembre 2004 (en millions)

| PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 |
|---------|---------|---------|
| 1 | 1 | 1 |

⁶⁰ RS 811.11

⁶¹ RS 811.112.11

⁶² RS 811.112.11

En vertu du nouvel art. 10a de l'ordonnance du 12 novembre 1984 fixant les taxes et indemnités relatives aux examens fédéraux des professions médicales⁶³, les examinateurs qui font passer et notent des examens fédéraux dans le cadre d'un emploi exercé au sein d'un établissement de formation n'ont plus droit à des indemnités. Une telle mesure se justifie en ceci que l'activité d'examinateur fait partie intégrante du mandat d'enseignement.

Montant actuel des indemnités et degré de couverture des coûts

Les coûts externes supportés par la Confédération au titre de l'organisation et de la surveillance des examens fédéraux des professions médicales (autrement dit les dépenses sans les frais de personnel ni le coût des places de travail de l'OFSP) avoisinent 4,2 millions de francs. Outre les indemnités allouées aux experts (qui se montent à environ 1,8 million par an, dont 1,2 million allant aux personnes qui exercent leur activité d'examinateur dans le cadre d'un rapport de travail au sein d'un établissement de formation), ce montant comprend les dépenses liées aux examens (location des salles, standardisation et notation des épreuves, matériel, travaux de secrétariat, frais de déplacement, jetons de présence, frais d'impression), ainsi que les dépenses liées à la recherche sur les examens, aux développements méthodologiques et à l'assurance-qualité. En regard de ces dépenses totales figurent les recettes générées par les taxes d'examen, qui approchent 1,8 million de francs. Par conséquent, les frais d'organisation des examens fédéraux ne sont pas couverts.

Personnes touchées par la modification et acceptabilité

Les candidats aux examens fédéraux des professions médicales sont essentiellement examinés par le personnel chargé de cours au sein de leur établissement. Ledit personnel est dûment indemnisé par les établissements de formation, lesquels sont placés sous la souveraineté cantonale.

La Confédération alloue elle aussi une indemnité dans le domaine des professions médicales universitaires, parce qu'elle détient la souveraineté sur les examens fédéraux des professions médicales. Or ni la souveraineté fédérale ni l'ancienneté de cette pratique ne fondent le droit à une double indemnisation (salaire tiré du rapport de travail et indemnité allouée par la Confédération pour les examens). Les examinateurs employés par un établissement de formation ne seront ainsi privés que de l'indemnité allouée en supplément par la Confédération. Une telle coupe apparaît raisonnablement exigible, parce que la prestation fournie doit être considérée comme rémunérée par le mandat d'enseignement.

Personnes non concernées par la modification

La modification proposée ne touche pas trois catégories d'examineurs:

- les médecins, dentistes, vétérinaires ou pharmaciens qui exercent de manière indépendante et représentent les exigences à remplir aux examens fédéraux des professions médicales, dans le domaine des soins médicaux de base notamment;
- les personnes dont l'activité d'examinateur n'est pas expressément partie intégrante du mandat d'enseignement ou d'un autre rapport de travail;

63 RS 811.112.11

- quelques spécialistes en médecine (p. ex. d’anciens présidents locaux) qui n’exercent plus de manière indépendante mais assument des tâches d’examineur hors d’un mandat d’enseignement.

Conséquences financières pour les cantons

La présente modification d’ordonnance n’a pas de conséquences financières pour les cantons.

2.4 Commentaire

2.4.1 Loi fédérale sur le programme d’allègement budgétaire 2004

2.4.1.1 Loi fédérale du 24 mars 1995 sur le statut et les tâches de l’Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (LIPI)⁶⁴

Art. 2, al. 2

Modification purement rédactionnelle. L’abrogation de l’art. 15 (voir ci-après) requiert une adaptation du renvoi.

Art. 4, al. 3

Modification purement rédactionnelle. Du fait de la suppression de l’indemnisation pour les prestations fournies par l’IPI en faveur de l’économie générale au sens de l’art. 15 (cf. ci-après), le Conseil de l’Institut n’a plus besoin de soumettre de demande d’indemnisation au Conseil fédéral.

Art. 12

Modification purement rédactionnelle. Du fait de sa suppression, l’indemnisation de l’IPI pour les prestations fournies en faveur de l’économie générale ne compte plus au nombre des moyens d’exploitation de l’Institut.

Art. 13, al. 2

Vu la suppression des indemnités au sens de l’art. 15 (cf. après), il est indispensable d’autoriser l’Institut à financer ses prestations politiques au moyen des recettes provenant de taxes et à afficher une insuffisance de couverture des coûts pour certains domaines de protection, ce que l’art. 13, al. 2 ne permet pas actuellement. Selon cette disposition, les coûts doivent également être couverts intégralement dans les deux très petits domaines de protection que sont le droit d’auteur et les designs, qui n’occupent chacun que trois personnes et qui génèrent un chiffre d’affaires largement inférieur au million de francs. Ainsi, l’Institut qui jouit d’une assise financière solide pourrait être contraint (ou sera contraint, au moins dans le domaine du droit d’auteur, du fait de la suppression des indemnités) d’augmenter les taxes uniquement pour satisfaire à la disposition en question.

⁶⁴ RS 172.010.31

La restriction de l'art. 13, al. 2, LIPI a été formulée principalement parce qu'à l'époque précédant la création de l'IPI le domaine des marques était massivement subventionné par le domaine des brevets, par le biais de subventions croisées. Cette disposition ne se justifie plus aujourd'hui, car l'IPI tient une comptabilité analytique détaillée qui permet à la direction, au Conseil de l'Institut et aux organes de surveillance (Conseil fédéral, Contrôle des finances, Parlement) de se faire en tout temps une idée très claire de la manière dont l'IPI gère les affaires dans tous les domaines de protection. Le domaine des marques a par ailleurs lui aussi atteint la couverture des coûts.

L'abrogation de l'art. 13, al. 2 permet en outre de lever la contradiction avec l'art. 16. Selon la disposition actuelle, les domaines de protection peuvent, en cas de besoin, recourir aux réserves, mais seulement à celles constituées au cours des quatre dernières années, de sorte qu'en cas de marche normale des affaires les réserves augmentent régulièrement alors que, conformément à l'art. 16, elles ne doivent pas dépasser un montant correspondant raisonnablement aux besoins de l'Institut.

Art. 15

Abrogé

Afin de libérer la Confédération de son obligation d'indemniser l'Institut de ses prestations en faveur de l'économie générale (cf. à ce sujet le chap. 2.1.1), il convient d'abroger purement et simplement la disposition concernée.

2.4.1.2 Loi du 4 octobre 1991 sur les EPF⁶⁵

Art. 3a Collaboration avec des tiers

Les institutions du domaine des EPF doivent disposer d'instruments qui les aident à s'acquitter toujours mieux des tâches leur ayant été confiées, comme la valorisation du savoir, tout en leur facilitant l'acquisition de fonds de tiers. D'où la révision de l'art. 3a, qui leur permettra en particulier de créer des entreprises par essaimage (spin-offs) et de se séparer d'activités économiques en constituant des personnes morales indépendantes, avec la participation des EPF ou des établissements de recherche.

Il s'est en outre avéré, pendant la discussion consacrée aux nouveaux modèles de financement, que la collaboration avec des tiers s'intensifiera à l'avenir sous des formes diverses. Or la formulation actuelle de l'art. 3a de la loi du 4 octobre 1991 sur les EPF, qui n'envisage que les participations destinées à la valorisation de droits de la propriété intellectuelle, est trop étroite par rapport à un tel but et doit donc être remaniée pour étendre les compétences des EPF et des établissements de recherche.

Selon la nouvelle disposition légale, la collaboration avec des tiers signifie que dans le respect de leur mandat de prestations et des directives du Conseil des EPF et en fonction de leurs possibilités à long terme (finances et personnel), les EPF et les établissements de recherche ont la possibilité, en Suisse comme à l'étranger, de développer des coopérations (participations, alliances et autres formes de collabora-

⁶⁵ RS 414.110

tion) et de créer des entreprises, pour autant que celles-ci contribuent à la réalisation des objectifs définis. Ainsi, les EPF et les établissements de recherche pourront à l'avenir continuer de céder des droits d'exploitation à des tiers, moyennant une rétribution adéquate.

Les participations ne sont cependant pas admises sans réserve. Elles se limitent dans le cadre de la loi sur les EPF, en vertu du principe de spécialité, à l'étendue et au niveau requis pour l'accomplissement des tâches des EPF et des établissements de recherche (art. 3a). Cela vaut par analogie pour les créations d'entreprises. Le financement des tâches de base par les crédits à disposition demeure prioritaire et requiert des garanties. Il s'agira donc d'inscrire dans le mandat de prestations des exigences adéquates pour préserver le but fixé, soit dans le cas d'espèce soit sous une forme générale. En outre, les participations seront gérées avec rigueur et évaluées selon les critères de l'économie d'entreprise. Il appartient au Conseil des EPF de formuler une stratégie claire en matière de participations, qui tienne en particulier dûment compte des risques (gestion des risques). Enfin, la reddition des comptes sur les participations et sur la politique en la matière sera intégrée aux rapports ordinaires.

Art. 34a^{bis} Capital de dotation (nouveau)

Sur le plan du bilan des institutions, le transfert des immeubles se traduit par des postes à l'actif, et génère au niveau du passif du capital propre. Ce dernier se compose à la fois d'un capital de dotation non rémunéré et d'un capital «libre», mis à disposition des EPF et des établissements de recherche et dont le montant équivaut à la différence entre la valeur de transfert et le capital de dotation. Alors que la valeur effective du capital de dotation doit être préservée (une exception étant prévue pour le droit de retour, voir ci-après), le capital «libre» et les valeurs patrimoniales correspondantes peuvent être gérés de manière souple. Toutefois, le Conseil des EPF édictera des directives à ce sujet. Il est en particulier prévu de constituer une réserve affectée aux amortissements. Le but est qu'une fois le transfert réalisé, les amortissements dus sur les immeubles puissent être faits sans apport supplémentaire (contribution financière de la Confédération) (voir ci-après).

Art. 35b Immeubles

Comme ni le domaine des EPF ni le Conseil des EPF ne sont dotés de la personnalité juridique, les EPF et les établissements de recherche sont seuls à pouvoir devenir propriétaires d'immeubles. La répartition de ceux-ci et, implicitement, du capital de dotation correspondant et du capital «libre» entre les EPF et les établissements de recherche est l'affaire du Conseil des EPF. Il pourra ainsi adapter l'affectation choisie lors du transfert à l'évolution des besoins. Un tel transfert de propriété entre établissements du domaine des EPF est d'ailleurs exonéré de tout impôt ou émolument.

Comme indiqué dans le commentaire de l'art. 34a^{bis}, le Conseil des EPF doit être en mesure de prévoir, dans le cadre du transfert, l'affectation de réserves au financement des amortissements futurs sur les immeubles transférés. Autrement dit, lors de l'affectation initiale des valeurs patrimoniales et du capital propre aux EPF et aux établissements de recherche, des réserves sont également attribuées en vue des amortissements. En outre, parallèlement à l'affectation de crédits aux EPF et aux établissements de recherche (art. 33a) pour financer des investissements, le Conseil des EPF doit pouvoir aussi envisager de puiser par la suite dans la contribution

financière de la Confédération pour alimenter des réserves destinées aux amortissements.

La disposition stipulant que le Conseil des EPF peut statuer sur le transfert du patrimoine administratif au patrimoine financier contribue d'une autre manière à la flexibilité. Une telle opération est soumise à l'approbation du DFF. Comme le patrimoine administratif ne peut être ni mis en gage ni vendu, vu qu'il comprend les valeurs patrimoniales nécessaires à l'exploitation, ce n'est que suite à un tel transfert que les EPF et les établissements de recherche peuvent accomplir des actes de disposition à caractère durable.

L'affectation au patrimoine financier d'immeubles qui bénéficiaient après transfert de la contribution financière de la Confédération tombe sous le coup de l'art. 29 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)⁶⁶, qui prévoit la restitution des subventions fédérales en cas de désaffectation.

Par ailleurs, alors même que les EPF et les établissements de recherche tombent désormais dans le champ d'application de l'ordonnance du 14 décembre 1998 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC)⁶⁷, le Conseil des EPF restera chargé de l'administration des immeubles. Cette mission implique notamment de conserver la valeur et la fonction des immeubles, et leur prise en compte dans la gestion des risques du domaine des EPF. Les exigences correspondantes figureront dans le mandat de prestations, qui règlera également les modalités du contrôle de gestion et de l'établissement des rapports.

Le Conseil des EPF édictera des directives sur la gestion de l'immobilier des EPF et des établissements de recherche. L'accord du Conseil des EPF est requis pour l'exécution et le financement des actes de disposition relatifs au patrimoine financier, ainsi que notamment pour les actes de disposition de durée limitée (financement compris) concernant intégralement ou en partie des immeubles du patrimoine administratif, pour les conceptions globales pour les locaux et les projets de constructions au-delà de limites à préciser, pour la prise de garanties et pour l'acceptation de dons.

La Confédération peut se réserver de redevenir propriétaire de certains immeubles dont les EPF et les établissements de recherche n'auraient plus besoin pour accomplir leurs tâches. Cette possibilité doit figurer dans le registre foncier. Cela concerne en premier lieu les immeubles situés dans les centres de Zurich et Lausanne, qui présentent une utilité générale pour l'administration fédérale et dont le remplacement ou la réacquisition engendrerait un coût considérable – si tant est qu'une telle opération soit possible. Concrètement, au cas où le domaine des EPF n'a plus besoin de tels immeubles pour son usage propre, le Conseil des EPF est tenu d'en informer le DFF. Si la Confédération se prévaut de son droit et redevient propriétaire de l'immeuble, le capital de dotation est réduit du montant de la valeur de transfert de l'immeuble en question. Le cas échéant, il sera dûment tenu compte des modifications de valeur survenues depuis le transfert.

Les modalités du retour (objet, conditions d'exécution) feront l'objet d'un contrat entre la Confédération et les institutions du domaine des EPF.

⁶⁶ RS 616.1

⁶⁷ RS 172.010.21

**Section 3a:
Dispositions transitoires de la modification du ... (nouveau)**

Art. 40d^{bis} (nouveau)

Les transferts portent en principe sur les immeubles qui se trouvent déjà aux mains des institutions du domaine des EPF et que le Conseil des EPF gère en qualité d'organe chargé des constructions selon l'OILC. Il faut encore déterminer si une réglementation spéciale se justifie pour les installations nucléaires selon la liste de la DSN (Division principale de la sécurité des installations nucléaires), qui sont aujourd'hui propriété de l'EPF Lausanne et de l'Institut Paul Scherrer. Il est prévu que les installations qui sont exploitées et qui peuvent être clairement distinguées du reste du patrimoine immobilier continuent d'appartenir à la Confédération. Les arguments déterminants sont liés à l'administration des installations nucléaires et à leur exploitation, et non à la responsabilité civile. En effet, selon le droit en vigueur comme selon la future loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire, ce sont les exploitants qui répondent des installations. Par ailleurs, la décision du Conseil fédéral du 6 mars 2000 relative à l'évacuation des déchets radioactifs relevant de la responsabilité de la Confédération s'applique à la gestion des sites contaminés par des substances radioactives. Les objets à transférer feront l'objet d'un inventaire exhaustif soumis à l'approbation du Conseil fédéral. La méthode la plus appropriée d'inscription au registre foncier consiste à partir d'une liste établie par le Conseil des EPF, sur la base de cet inventaire. Cette liste indiquant l'affectation aux EPF et aux établissements de recherche sera remise au conservateur du registre foncier en vue de l'inscription des immeubles transférés et des droits réels restreints.

Le transfert s'effectue à la valeur effective; celle-ci est calculée à partir d'une nouvelle estimation qu'effectue en ce moment le Conseil des EPF. L'idée d'un transfert à la valeur comptable nette d'aujourd'hui, soit environ 3 milliards, a été abandonnée notamment pour des raisons liées à la transparence, en particulier pour éviter que les bilans des EPF et des établissements de recherche comportent des réserves latentes. La constitution de réserves latentes serait contraire aux principes de présentation des comptes de la Confédération et du domaine des EPF (présentation fidèle des comptes). En outre, il est souhaitable de montrer dès le stade du transfert la marge de manoeuvre dont le domaine des EPF disposera à l'avenir pour procéder à des adaptations de son portefeuille immobilier. Selon les estimations actuelles du Conseil des EPF la valeur effective devrait se situer entre 5 et 7,5 milliards de francs.

La Confédération procédera au transfert directement par le biais d'un compte provisoire séparé du compte financier, étant donné qu'il s'agit d'un échange d'actifs (immeubles contre participation) poursuivant le même but. Les valeurs patrimoniales de la Confédération ne sont réévaluées que dans le cadre du transfert. La plus-value qui en résulte est amortie la même année jusqu'à concurrence du capital de dotation fixé. Celui-ci, et la participation de la Confédération, avoisinera 3 milliards de francs selon la valeur comptable actuelle. La Confédération n'inscrira dans son bilan que le capital de dotation, étant donné que les réserves libres ne peuvent pas être portées à l'actif du bilan des EPF.

Le transfert des immeubles de la Confédération aux institutions du domaine des EPF est expressément exonéré de l'impôt et n'a donc pas de conséquences fiscales. En outre, comme cela a déjà été signalé, la nouvelle affectation au sein du domaine des

EPF n'entraîne ni impôts ni émoluments. En revanche, les aliénations d'immeubles à des tiers faites par les institutions du domaine des EPF ne peuvent être exonérées, vu qu'au moment de l'aliénation il s'agit d'un patrimoine financier qui n'est pas nécessaire à l'exploitation.

2.4.1.3 Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁶⁸

Art. 4a, al. 1^{bis} et al. 3

Dans le PAB 03 déjà, la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales chargeait explicitement le Conseil fédéral de faire des économies (art. 4a, al. 1). Des efforts supplémentaires sont prévus à l'al. 1^{bis}. Cette disposition contient toutes les mesures que le Conseil fédéral peut adopter de sa propre compétence en vertu de l'art. 24f, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC)⁶⁹. Le fait d'inscrire dans la loi les mesures d'allègement budgétaire doit souligner le caractère global du PAB 04, d'une part, et en renforcer la nature contraignante, d'autre part. Comme le prévoit l'al. 5 en vigueur, la souveraineté budgétaire du Parlement et donc sa compétence d'adopter des décisions divergentes lors de l'établissement du budget sont bien évidemment garanties. Autrement dit, l'Assemblée fédérale se lie politiquement mais non sur le plan juridique. Les diverses mesures d'allègement budgétaire exigées du Conseil fédéral sont exposées en détail au chapitre 2.1. Nous renonçons par conséquent à donner ici des explications plus détaillées.

L'al. 3 est également modifié. Le plafond des dépenses prévu par le PAB 03 pour le DDPS dans le domaine de la défense pour les années 2004 à 2007 est en effet prorogé, sur la base de la durée de validité définie pour le PAB 04.

2.4.1.4 Loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)⁷⁰

Art. 17, al. 3

Abrogé

Selon la réglementation actuelle, les carburants utilisés par les entreprises de transport concessionnaires de la Confédération sont exonérés de l'impôt totalement ou en partie. Les entreprises de bus servant aux transports publics régionaux et urbains et les entreprises de navigation assurant des courses régulières sont notamment concernées. Comme le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales dont bénéficiaient les entreprises susmentionnées disparaît, l'art. 17, al. 3 doit être abrogé.

⁶⁸ RS 611.010

⁶⁹ RS 611.0

⁷⁰ RS 641.61

Art. 18, al. 2

Abrogé

Selon l'art. 18, al. 2, la surtaxe sur les huiles minérales est remboursée lorsque le carburant a été utilisé dans l'agriculture, la sylviculture ou la pêche professionnelle. Du fait de la suppression de ce remboursement, l'art. 18, al. 2 doit être abrogé.

En ce qui concerne l'agriculture, la sylviculture ainsi que la pêche professionnelle, le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales (impôt de base) se fonde aujourd'hui sur l'art. 18, al. 2. Les modalités concrètes figurent dans l'ordonnance du 20 novembre 1996 sur l'imposition des huiles minérales⁷¹ et dans l'ordonnance du DFF du 28 novembre 1996 sur les allègements fiscaux et l'intérêt de retard pour l'impôt sur les huiles minérales (RS 641.612). Comme l'impôt sur les huiles minérales ne sera plus remboursé, ces ordonnances doivent être modifiées.

2.4.1.5 Loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM)⁷²

Art. 2, al. 3, 1^{re} phrase

Voir le commentaire de l'art. 18a ci-après.

Art. 4, al. 1, 2^e phrase

La responsabilité de l'assurance militaire sera dorénavant limitée en matière de lésions dentaires. La couverture d'assurance correspondante fait l'objet d'un renvoi au nouvel art. 18a.

Art. 18a (nouveau)

Cette disposition renvoie à la législation sur l'assurance-maladie pour les maladies et les traitements pouvant occasionner des soins dentaires. L'assurance militaire ne prend toutefois en charge le coût des soins dentaires que s'il y a une responsabilité au sens de la LAM pour la maladie. Mais comme de façon générale l'aptitude au service suppose un bon état de santé, les maladies visées dans la LAMal ne devraient que rarement se déclarer pendant le service.

En outre, l'obligation faite à l'assurance militaire d'allouer des prestations se limite aux accidents survenus pendant le service ou l'activité assurée.

Art. 28, al. 2, 1^{re} phrase

En cas d'incapacité totale de travail, le taux de l'indemnité journalière de l'assurance militaire est ramené de 95 % à 80 % du gain assuré. Le taux des prestations allouées correspond ainsi à celui en vigueur dans d'autres branches des assurances sociales, en particulier dans le cas de l'assurance-accidents obligatoire et de l'assurance-invalidité.

⁷¹ RS 641.611

⁷² RS 833.1

Art. 29, al. 3 et 3^{bis} (nouveau)

D'une part, il s'agit d'une adaptation rédactionnelle à la législation sur les assurances sociales. D'autre part, l'assurance militaire prendra désormais également en charge les cotisations des assurés, afin que le montant net qui leur est versé ne soit pas inférieur à 80 % du gain assuré. Ainsi les assurés de l'AM ne toucheront pas des indemnités journalières moins élevées que les personnes relevant de l'assurance-accidents obligatoire. En outre, comme les prestations versées par l'AM correspondent aux quatre cinquièmes du gain, l'obligation pour l'employeur de payer la différence, prévue par l'art 324b, al. 2, CO, tombe.

Art. 40, al. 2, 1^{re} phrase

Comme dans le cas des indemnités journalières, le taux des prestations allouées doit s'élever pour les rentes d'invalidité à 80 % du gain assuré. Ce nouveau taux correspond à celui en vigueur dans l'assurance-accidents obligatoire.

Art. 49, al. 4, 2^e phrase

Cette disposition définit la nouvelle base de calcul des rentes pour atteinte à l'intégrité. Le montant annuel des rentes, qui s'élève à 31 871 francs (2004), est ramené à 20 000 francs, soit 15 % du montant maximum du gain assuré. Il continuera d'être adapté périodiquement à l'évolution des prix.

Art. 51, al. 4, 2^e phrase

La nouvelle formulation de la deuxième phrase de la disposition fait disparaître une prestation d'assurance n'ayant pas de raison d'être.

Dispositions transitoires

Les dispositions transitoires s'inspirent du droit transitoire applicable lors de l'entrée en vigueur de la LAM en 1992. Elles se fondent sur le principe de la non-rétroactivité et prévoient une garantie des droits acquis pour les bénéficiaires de prestations en cours. La révision et la redéfinition des indemnités demeurent réservées en cas de modification du taux d'incapacité de travail.

2.4.1.6 Loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)⁷³

Art. 120 et 120a (nouveau)

La contribution de la Confédération au fonds de l'AC est ramenée temporairement de 0,15 à 0,12 % de la masse salariale soumise à cotisations, pour les années 2006 à 2008. Les modifications limitées dans le temps doivent être réglées dans les dispositions transitoires, d'où l'ajout dans la LACI d'une disposition transitoire réglant la modification temporaire de l'art. 90a. La réduction temporaire de la contribution de la Confédération est réglée à l'art. 120a LACI.

⁷³ RS 837.0

2.4.2 Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 juin 2004 concernant la soumission des demandes de crédits destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions⁷⁴

Art. 1, al. 1

Les biens-fonds ou constructions fédéraux qui relèvent aujourd'hui des EPF et des établissements de recherche deviendront leur propriété en 2006 (voir la modification de la loi sur les EPF proposée dans le cadre du PAB 04, au chap. 2.4.1.2). Une exception à ce transfert de propriété est prévue pour les installations nucléaires en service du domaine des EPF, au sens où l'entend la Division principale de la sécurité des installations nucléaires (DSN).

Depuis le 1^{er} janvier 2004, les nouveaux propriétaires ne sont plus soumis à la LFC, qui prévoit l'obligation de soumettre des demandes de crédits d'engagement en vue de l'acquisition de biens-fonds ou de constructions. Par conséquent, les crédits d'engagement approuvés auparavant et en cours seront décomptés lors du transfert des biens-fonds, le solde sera imputé à la planification des investissements propres au domaine des EPF. Quant à l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 juin 2004 concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions, elle cesse de s'appliquer aux EPF et aux établissements de recherche du domaine des EPF et ne doit donc plus prévoir d'exception pour eux.

2.4.3 Arrêté fédéral du 12 novembre 1984 concernant l'approbation de la modification de l'ordonnance fixant les taxes et indemnités relatives aux examens fédéraux des professions médicales⁷⁵

Art. 10a (nouveau)

En vertu du nouvel art. 10a, les examinateurs qui font passer et notent les examens fédéraux des professions médicales dans le cadre d'un emploi exercé au sein d'un établissement de formation n'ont plus droit à des indemnités. Une telle mesure se justifie en ceci que l'activité d'examineur fait partie intégrante des tâches du personnel enseignant.

Les indemnités iront désormais exclusivement aux personnes qu'aucun rapport de travail ne lie à un établissement de formation ou qui exercent leur activité d'examineur en dehors d'un rapport de travail. Sont notamment concernés les médecins, dentistes, vétérinaires ou pharmaciens qui exercent de manière indépendante et dont la collaboration est absolument nécessaire dans l'optique des soins médicaux de base. En outre, ces personnes subissent une perte de gain pendant le temps qu'elles consacrent aux examens.

⁷⁴ RS 611.051

⁷⁵ RS 811.112.11

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour les finances et le personnel

3.1.1 Conséquences pour la Confédération

Le PAB 04 vise à éliminer le déficit structurel des finances fédérales, conformément à l'art. 40a LFC. Le tableau ci-dessous montre que cet objectif est réalisable. Il restera sans doute en 2006 un besoin d'assainissement d'environ 170 millions de francs à combler lors de l'établissement du budget. Mais, dès 2007, les finances fédérales afficheront un léger excédent structurel de 130 millions, qui passera à un peu plus de 200 millions en 2008.

La prudence s'impose toutefois dans l'analyse de ce résultat. Car comme le rappelle le rapport du 24 septembre 2004 sur le plan financier 2006–2008, de nombreux projets sont en liste d'attente sur le plan politique et risquent de grever les finances de la Confédération à raison de 0,7 (en 2006), et de 1,6 milliard (en 2008). A cela s'ajoutent les incertitudes inhérentes à toute planification à long terme. Le PAB 04 ne saurait donc garantir le retour à l'équilibre structurel du budget. D'où la nécessité, pour atteindre néanmoins cet objectif, de définir rigoureusement les priorités et d'abandonner systématiquement les projets non financés. Il est également urgent de procéder aux réformes matérielles qui sont susceptibles d'améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources et, notamment, de ramener la croissance des dépenses, dans les groupes de tâches où elles ont explosé, à un niveau soutenable à long terme.

On notera par ailleurs que sous l'effet du PAB 04, la croissance nominale des dépenses revient à un taux annuel moyen de 2,2 %, soit quasiment la moitié des taux enregistrés dans les années 90. Ce résultat nettement en deçà de la progression prévue du PIB (3,1 % en moyenne) aboutira à une légère diminution de la quote-part de l'Etat.

Effets du programme d'allègement budgétaire 2004 (en millions)

| | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 | ∅ Δ 2004–2008 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Recettes | | | | |
| PF du 24 septembre 2004 | 52 387 | 54 931 | 56 635 | |
| PAB 04 | +75 | +222 | +224 | |
| Nouvelles recettes | 52 462 | 55 155 | 56 859 | 4,35 % |
| Dépenses | | | | |
| PF du 24 septembre 2004 | 54 290 | 56 155 | 57 870 | |
| PAB 04 | -1 030 | -1 622 | -1 729 | |
| Nouvelles dépenses | 53 260 | 54 533 | 56 141 | 2,22 % |
| Déficit (-) / Excédent (+) | -798 | +622 | +718 | |
| Facteur conjoncturel | 0,993 | 0,991 | 0,991 | |
| Plafond de dépenses | 52 095 | 54 659 | 56 347 | |
| Augmentation du plafond de dépenses | 1 000 | | | |
| Dépenses maximales autorisées | 53 095 | 54 659 | 56 347 | |
| Déficit structurel (-) / Excédent structurel (+) | -166 | +126 | +206 | |

La croissance des dépenses avoisinera, de 2004 à 2008, 4,7 milliards en chiffres absolus. Or 2,1 milliards concernent les finances et les impôts et 1,8 milliard la prévoyance sociale. Autrement dit, 85 % de cette augmentation sont dus à des sec-

teurs offrant à court terme une marge de manœuvre nulle (finances et impôts) ou très limitée (prévoyance sociale). Sinon, 600 millions sont imputables aux transports et 450 millions à la formation et à la recherche fondamentale. Dans les autres groupes de tâches, les dépenses diminuent de 250 millions au total.

Comme le montre le tableau ci-dessous – où d’ailleurs on distingue nettement l’impact des deux PAB sur la croissance des dépenses – et dans l’hypothèse d’un renchérissement annuel moyen de 1,4 %, la prévoyance sociale, la formation et la recherche fondamentale ainsi que le trafic seront les seuls secteurs à connaître une croissance réelle de leurs dépenses durant la période 2004–2008. Une stabilisation en termes réels apparaît dans les relations avec l’étranger, tous les autres groupes de tâches affichant une diminution de dépenses, en termes réels, voire en termes nominaux (défense nationale et agriculture). Et comme aucun domaine n’a pu échapper aux mesures de réduction généralisées, les priorités fixées par le Conseil fédéral et le Parlement ressortent avec une netteté particulière. Ainsi les finances fédérales réservent pour ces prochaines années un traitement de faveur aux investissements dans la formation et la recherche d’une part, dans des infrastructures de transport performantes d’autre part, ainsi qu’à la préservation de la sécurité sociale, facteur de stabilité politique et sociale.

Comparaison des taux de croissance nominale des dépenses 2002–2006/2004–2008

| | ∅ Δ 2002–2006 ¹ en % | ∅ Δ 2004–2008 ¹ en % |
|-------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Dépenses totales¹ | 4,8 | 2,2 |
| Prévoyance sociale | 5,1 | 3,1 |
| Trafic ² | 3,4 | 1,9 |
| Défense nationale | 1,3 | –0,5 |
| Formation et recherche fondamentale | 5,7 | 3,0 |
| Agriculture et alimentation | 0,2 | –0,1 |
| Relations avec l’étranger | 4,6 | 1,3 |
| Finances et impôts | 10,2 | 5,2 |
| Autres groupes de tâches | 0,7 | 0,2 |

¹ Ce tableau est basé sur le plan financier 2004–2006 du 30 septembre 2002 et sur le plan financier 2006–2008 du 24 septembre 2004. Dans le plan financier 2006–2008, les coupes opérées dans les dépenses de fonctionnement (personnel et PAT) n’ont toutefois pas été répercutées sur les différents groupes de tâches.

² Les dépenses extraordinaires liées à l’affaire Swissair ne figurent pas dans les calculs pour l’année 2002.

En ce qui concerne les effets du PAB 04 sur le personnel, on se reportera aux explications du chap. 2.3 relatives au PAT. Selon les directives du Conseil fédéral, le PAT conduira d’ici 2008 à de nouvelles suppressions d’emplois de l’ordre de 600 à 1000 postes. En outre, les employés de la Confédération seront également appelés à des sacrifices salariaux (voir chap. 2.2.6).

3.1.2 Conséquences pour les cantons

3.1.2.1 Conséquences pour l'ensemble des cantons

En élaborant le PAB 04, le Conseil fédéral a cherché, comme pour le PAB 03, à tenir au mieux compte des intérêts des cantons, en évitant autant que possible de purs transferts de charges. Les coupes sont, au contraire, aménagées de façon à laisser aux cantons la plus grande liberté de mise en œuvre possible. Les cantons doivent également avoir la possibilité d'alléger leurs budgets.

Sur les quelque vingt mesures figurant dans le PAB 04, huit concernent les transferts entre la Confédération et les cantons ou ont une incidence directe sur les budgets cantonaux.

Suppression de la part extraordinaire au produit de l'impôt sur les huiles minérales destinée au financement de mesures autres que techniques

Les cantons doivent compenser eux-mêmes les recettes perdues ou réduire leurs dépenses dans le domaine de la construction et de l'entretien des routes. La part des cantons aux recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales se justifie en raison de leurs charges routières. Dans certains cantons, ces recettes sont versées dans un compte routier et dans d'autres cantons, elles ne sont pas affectées, mais disponibles en tant que recettes fiscales générales.

Réduction temporaire des indemnités versées en faveur du trafic régional des voyageurs

Deux raisons justifient la limitation de la réduction aux années 2006 et 2007: d'une part, il faut tenir compte de la nouvelle répartition de la responsabilité financière du trafic régional des voyageurs dans le cadre de la RPT et d'autre part, il ne doit pas y avoir de diminution des prestations. La nouvelle disposition selon la RPT fera sentir ses effets dès 2008. Cette réduction sera ainsi supprimée ultérieurement.

Suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales aux entreprises de transport

Dans le cas du trafic régional des voyageurs, cette mesure s'ajoutera temporairement à la réduction de l'indemnité en 2006 et 2007. Elle vise à inciter l'adoption de mesures supplémentaires de rationalisation, telles que des fusions et des accords de coopération interentreprises. On ne peut pas prévoir dans quelle mesure les entreprises reporteront les dépenses supplémentaires sur les communes, les villes et les cantons.

Réduction de 20 % du forfait administratif dans le domaine de l'asile

Le département compétent a déjà abordé cette question l'année dernière avec la CCDJP, qui n'a pas fait valoir d'objection de principe à la proposition de la Confédération. Le Conseil fédéral a tenu compte des attentes des cantons, en ramenant la réduction à 20 % au lieu des 25 % comme prévu.

Report de l'achèvement du réseau des routes nationales et réduction au niveau de l'entretien des routes nationales

Cette réduction allège également les budgets cantonaux, toutefois dans une mesure nettement plus faible. Les propositions débattues actuellement par les commissions des transports et des télécommunications des Chambres fédérales, relatives à la création d'un fonds destiné à gérer les problèmes de trafic les plus urgents, notam-

ment dans les agglomérations, permettraient de compenser en grande partie les effets de ces mesures.

Augmentation échelonnée de la contribution fédérale à la réduction des primes de l'assurance maladie en faveur du financement de l'objectif social

En ce qui concerne la réduction des primes de l'assurance maladie, le but social échelonné proposé par le Conseil fédéral est fortement contesté. D'autres modèles figurent par conséquent au premier plan. La mesure dans laquelle ils grèveraient le budget fédéral et les budgets cantonaux est en cours d'évaluation.

Mesures fiscales en faveur des universités cantonales

La révision du droit des fondations découle d'une initiative parlementaire. Il est impossible d'évaluer dans quelle mesure elle allégera les budgets publics. Une réduction de la contribution de base aux universités cantonales de 50 millions de francs en 2008 semble toutefois supportable, car même après cette réduction, la contribution fédérale aux cantons universitaires augmentera de 8 %.

Mesures dans le domaine de l'agriculture

Ces réductions accéléreront l'évolution structurelle de l'agriculture, ce qui pourrait entraîner une augmentation des dépenses sociales des cantons et des communes.

Conclusion

En résumé, on peut relever que sur ces huit mesures, seules les quatre premières auront des effets quantifiables sur les budgets des cantons. Elles se monteront au total à environ 140 millions en 2007, ce qui correspond à 19 francs par personne et à moins de 10 % du montant total de 1,8 milliard sur lequel porte le PAB 04.

3.1.2.2 Conséquences pour les différents cantons

La répartition des conséquences financières pour les différents cantons a été calculée pour les domaines suivants: suppression de la part extraordinaire des cantons au produit de l'impôt sur les huiles minérales; réduction des indemnités versées en faveur du trafic régional des voyageurs; suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales aux entreprises de transport; augmentation de la part des cantons au produit de l'impôt sur les huiles minérales du fait de la suppression du remboursement; réduction de 20 % du forfait administratif dans le domaine de l'asile (voir les tableaux à l'annexe 2).

Les mesures du PAB 04 touchent les différents cantons de manière très variable. Les différences sont très nettes entre les cantons urbains et ceux du plateau suisse d'une part et les cantons de montagne d'autre part. Alors que pour des cantons tels que Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Zurich, Genève et Argovie, la charge par personne se situe entre 11 et 12 francs, elle est comprise entre 31 et 67 francs pour les cantons des Grisons, du Valais, d'Uri, d'Obwald et du Jura. Le canton montagnard des Grisons est donc touché six fois plus fortement que le canton urbain de Bâle-Ville. Cette grande disparité découle notamment de la suppression de la participation générale extraordinaire aux frais des routes destinée au financement de mesures autres que techniques. La question se pose de savoir si des différences de cette importance ne devraient pas être au moins partiellement compensées en 2006 et

2007. Si les cantons souhaitaient une telle compensation, celle-ci pourrait s'effectuer à travers une modification de l'ordonnance du 27 novembre 1989 réglant la péréquation financière au moyen de la quote-part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct⁷⁶.

3.1.3 Conséquences pour la RPT

3.1.3.1 Groupes de tâches concernés

Le PAB 04 contient diverses mesures qui se répercutent de manière diverse sur les différents cantons. Toutefois, ces mesures ne font pas toutes également l'objet de la RPT et elles n'ont pas toutes des conséquences sur le bilan global de la RPT. Les domaines de tâches touchés tant par le PAB 04 que par la RPT sont recensés dans le tableau ci-après.

Domaines de tâches touchés tant par le PAB 04 que par la RPT

| en millions de francs | Allègement pour la Confédération conformément au PAB 04 et au B05 | | | |
|---|---|------|------|------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Participation générale aux frais des routes: suppression de la part extraordinaire des cantons | 0 | 57 | 58 | 59 |
| Participation générale aux frais des routes: majoration consécutive à la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales | 0 | -3 | -12 | -12 |
| Routes nationales – entretien | 0 | 25 | 35 | 0 |
| Trafic régional des voyageurs | 0 | 30 | 40 | 0 |
| Mensuration officielle | 2 | 3 | 3 | 3 |
| Subvention de base aux universités cantonales | 0 | 0 | 0 | 50 |
| 5 ^e révision de l'AI (sans la réduction du taux de contribution de la Confédération à l'AI, y compris l'effet sur la contribution de la Confédération aux prestations complémentaires) | 0 | 0 | 87 | 10 |
| Réduction des primes LAMal | 101 | 125 | 84 | 101 |

La participation générale aux frais des routes n'est concernée par la RPT que dans la mesure où elle sert d'instrument de compensation pour la charge de la Confédération découlant du désenchevêtrement des tâches dans le domaine des routes. Le budget établi par le Conseil fédéral prévoyait déjà à l'origine la suppression de la part extraordinaire des cantons (-55 millions) dans le cas de la participation générale aux frais des routes. Cette mesure ne sera cependant pas appliquée en 2005, conformément aux décisions des Chambres fédérales.

⁷⁶ RS 613.13

3.1.3.2 **Considérations de principe relatives à la relation entre le PAB 04 et le bilan global de la RPT**

Une question qui intéresse au plus haut point la Confédération et les cantons est celle de savoir jusqu'à quel point les mesures du PAB 04 affectent la RPT et influencent son bilan global⁷⁷. Le bilan global de la RPT montre les conséquences financières directes du passage à la RPT pour les différents cantons et pour des années de référence déterminées. Il se fonde sur la question suivante:

Quels auraient été les charges et les allègements pour la Confédération et les cantons si la RPT avait été mise en oeuvre au cours des années de référence (p. ex. en 2001 ou en 2002)?

Le bilan global constitue la base de la compensation des cas de rigueur et de la dotation des nouveaux instruments de péréquation durant l'année d'entrée en vigueur de la RPT. Il part du principe que le passage à la RPT, abstraction faite de la compensation des cas de rigueur, n'entraînera dans l'ensemble pas de charges supplémentaires pour la Confédération et les cantons (neutralité budgétaire de la RPT). La manière dont chaque mesure faisant partie de la RPT génère, par rapport au régime actuel, des charges ou des allègements pour la Confédération et pour l'ensemble des cantons, est examinée. La réduction de la part cantonale à l'impôt fédéral direct de 30 à 17 % représentera une charge pour les cantons, de même que le désenchevêtrement des tâches, notamment la suppression des suppléments péréquatifs. Selon les projections pour 2001/2002, la charge des cantons augmente de quelque 2,1 milliards en raison du désenchevêtrement des tâches et des recettes. Pour compenser cette augmentation, les contributions de la Confédération seront adaptées au nouveau système de péréquation, et ce, par la péréquation verticale des ressources ainsi que par la compensation des charges dues d'une part à des facteurs géo-topographiques et d'autre part à des facteurs socio-démographiques.

Le PAB 04 influe le bilan global comme suit: si une mesure prévue entraîne une charge pour les cantons avant l'introduction de la RPT (comme dans le cas du trafic régional des voyageurs), cette charge sera lors du passage à la RPT, du fait du désenchevêtrement des tâches et de la suppression des suppléments péréquatifs, moindre qu'elle ne le serait sans le PAB 04. Par conséquent, la compensation à travers la contribution de la Confédération à la péréquation des ressources et à la compensation des charges excessives est également moindre. La neutralité budgétaire du passage à la RPT, *pour la Confédération et pour l'ensemble des cantons*, n'est toutefois pas touchée.

Dans le cas des tâches qui seront assumées exclusivement par la Confédération à l'avenir, le contraire pourra toutefois se produire. Si une mesure prévue par le PAB 04 entraîne un allègement tant pour la Confédération que pour les cantons (p. ex. en matière de construction de routes nationales), cet allègement sera moins marqué lors du passage à la RPT. Dans le bilan global, la compensation à travers la contribution de la Confédération à la péréquation financière est d'autant plus substantielle. En l'occurrence, la neutralité budgétaire du passage à la RPT, *pour la Confédération et les cantons*, n'est pas non plus touchée.

⁷⁷ Cf. le rapport du groupe de projet RPT 13: «Les conséquences du PAB 04 sur le bilan global RPT», dont le résumé est disponible sous:
<http://www.efd.admin.ch/f/dok/berichte/2004/11/nfa.pdf>

En revanche, le bilan global ne comporte pas de neutralité budgétaire *pour les cantons considérés individuellement*. La RPT tend ainsi à diminuer les charges des cantons à faible potentiel de ressources et à accroître celles des autres. Le PAB 04 peut par conséquent entraîner dans le bilan global des transferts de charges pour les cantons, en fonction du degré dans lequel ils sont touchés par les mesures prévues par le PAB 04 et par les conséquences sur la dotation des nouveaux instruments de péréquation.

Les domaines de tâches financés par le produit de l'impôt sur les huiles minérales et par les redevances routières représentent un cas particulier. En raison de l'affectation, les charges et les allègements que la RPT générera dans ce domaine pour la Confédération et pour l'ensemble des cantons seront compensés *par le financement spécial de la circulation routière*. Le désenchevêtrement des tâches dans le domaine des routes se traduit par une charge nette pour la Confédération, notamment du fait qu'elle devient entièrement responsable de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des routes nationales. Cette charge sera compensée par une réduction de la part des cantons au produit de l'impôt sur les huiles minérales destinée au financement de mesures autres que techniques et par les redevances routières («participation générale aux frais des routes»). En l'occurrence, la part minimale de 12 % prescrite par la loi continuera d'être respectée. Ainsi, les mesures d'allègement dans le domaine des routes n'influent pas la dotation des nouveaux instruments de péréquation. Dans ce cas également, *il y a neutralité budgétaire pour la Confédération et l'ensemble des cantons, mais pas pour les cantons considérés individuellement* (voir aussi chap. 3.1.3.4).

3.1.3.3 Conséquences des différentes mesures

Le calcul du bilan global s'appuiera sur une moyenne de deux ans et uniquement sur des chiffres comptables effectifs⁷⁸. La RPT entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008 au plus tôt. Dans ce cas, le bilan global servant à déterminer les montants destinés à la péréquation devra être disponible avant la fin de l'année 2006, étant donné qu'il servira de base au troisième message RPT, dont le Parlement devra débattre en 2007. Ce troisième message aura pour objet la dotation des nouveaux instruments de compensation et de la compensation des cas de rigueur. Le bilan global de la RPT reposera donc sur les chiffres des comptes de 2004/2005 (scénario principal). Si toutefois, contrairement à la planification actuelle, la RPT ne devait entrer en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2009, le bilan global reposerait sur les chiffres des comptes des années 2005/2006 (scénario secondaire). En raison de la «brèche de calcul» entre les années de référence utilisées dans le bilan global et le passage à la RPT, les dotations des nouveaux instruments de péréquation découlant du bilan global devront être adaptées de manière à ce que la neutralité budgétaire soit respectée également durant l'année charnière.

Selon le projet et le calendrier actuel, le «dernier» bilan global, devant être établi pour le troisième message, reposera sur les années 2004/2005. Selon ce scénario principal, seules les économies en matière de mensuration officielle et de réduction

⁷⁸ Cf. le rapport «Concept d'actualisation du bilan global» élaboré par le groupe de projet RPT 13, disponible (en langue allemande) sous: <http://www.efd.admin.ch/dok/berichte/2004/11/nfa.pdf>

des primes LAMal devraient être prises en compte. En ce qui concerne les réductions des primes d'assurance-maladie, il convient de préciser qu'il ne s'agit pas de coupes proprement dites dans les contributions, mais plutôt d'un ralentissement de la progression des coûts obtenu à travers des reports et des adaptations au niveau de l'objectif social (non encore approuvé). Les contributions effectives de la Confédération ne varient toutefois pas du fait du PAB 04, de sorte que les diminutions de charges dont bénéficie la Confédération ne peuvent pas être prises en compte dans le bilan global. Dans le cas du scénario principal, le solde du désenchevêtrement des tâches (en tenant également compte de la suppression des suppléments péréquatifs) et donc aussi la contribution de la Confédération aux nouveaux instruments de péréquation diminueraient ainsi d'environ 1 million par rapport au bilan 2001/2002.

Conséquences du PAB 04 sur le solde du désenchevêtrement des tâches: accroissement (+) ou diminution (-) des charges des cantons par rapport au bilan global actualisé 2001/2002 (en millions)

| En millions | Effet sur le compte en <u>2004</u> , calculé sur la base de la moyenne pour 2001 et 2002 | Effet sur le compte en <u>2005</u> , calculé sur la base de la moyenne pour 2001 et 2002 | <u>Moyenne pour 2004 et 2005</u> , calculée sur la base des années 2001 et 2002 | Effet sur le compte en <u>2006</u> , calculé sur la base de la moyenne pour 2001 et 2002 | <u>Moyenne pour 2005 et 2006</u> , calculée sur la base des années 2001 et 2002 |
|--|--|--|---|--|---|
| Trafic régional des voyageurs | 0 | 0 | 0 | -25,1 | -12,6 |
| Mensuration officielle | 0 | -1,5 | -0,7 | -2,0 | -1,7 |
| Entretien des routes nationales | 0 | 0 | 0 | 2,6 | 1,3 |
| Compensation au niveau du financement spécial de la circulation routière (participation générale aux frais des routes) | 0 | 0 | 0 | -2,6 | -1,3 |
| Total | 0 | -1,5 | -0,7 | -27,1 | -14,3 |

Selon le scénario secondaire, qui se fonde sur un passage à la RPT en 2009 et donc sur un calcul du bilan global s'appuyant sur les chiffres des années 2005/2006, il faudrait prendre en compte également les mesures d'allègement dans les domaines de l'entretien des routes nationales et du trafic régional des voyageurs. En ce qui concerne l'entretien des routes nationales, il convient toutefois de souligner que les charges et les allègements générés par la RPT sont compensés par le financement spécial de la circulation routière (cf. les explications à ce sujet au chap. 3.1.3.4).

Selon le scénario secondaire, le solde du désenchevêtrement des tâches (compte tenu de la suppression des suppléments péréquatifs) et donc la contribution de la Confédération aux nouveaux instruments de péréquation diminueraient au total de quelque 14 millions de francs, soit de 0,7 %. Une réduction proportionnelle de la péréquation horizontale des ressources s'élevant également à 0,7 % entraînerait une réduction supplémentaire de 7 millions.

Les mesures d'allègement concernant le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales et les universités cantonales, ainsi que la 5^e révision de l'AI n'ont pas d'effet sur le bilan global et ce, tant selon le scénario principal que selon le scénario secondaire.

Pour résumer, on constate que le PAB 04 ne devrait pas avoir de conséquences majeures pour la Confédération et pour l'ensemble des cantons dans le bilan global de la RPT.

3.1.3.4 Financement spécial de la circulation routière

Le financement spécial de la circulation routière est touché par le PAB 04 à travers les allègements en matière d'entretien des routes nationales, la suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales et la suppression de la part des cantons à la participation générale aux frais des routes.

Du fait de la suppression de la part extraordinaire à la participation générale aux frais des routes, la part des cantons aux recettes routières destinée au financement de mesures autres que techniques descend déjà au minimum légal de 12 % avant le passage à la RPT. La charge de la Confédération résultant du désenchevêtrement des tâches opéré dans le cadre de la RPT ne peut donc plus être compensée au niveau de la participation générale aux frais des routes. Pour cela, il faudrait réduire la part de 12 % garantie par la loi. Par contre, en cas de maintien de cette part, la charge de la Confédération devrait être compensée à l'aide d'un autre instrument afin que la neutralité budgétaire soit respectée. On pourrait par exemple envisager une réduction des contributions forfaitaires pour la construction et l'entretien des routes principales ou des coupes au niveau de la péréquation des ressources et de la compensation des charges. Cette dernière mesure ne permettrait pas de respecter la neutralité budgétaire du compte routier lors du passage à la RPT et elle violerait le principe consistant à remplacer autant que possible les paiements compensatoires affectés par des paiements compensatoires non affectés. Ces deux solutions entraîneraient par ailleurs des modifications du bilan global sur le plan des charges et des allègements générés par la RPT au niveau des différents cantons. Elles sont donc problématiques.

Le problème ne se pose toutefois que dans le cas du scénario secondaire (calcul du bilan global sur la base des exercices 2005 et 2006); des solutions devraient être présentées dans le deuxième message concernant la RPT. Dans le cas du scénario principal (calculs sur la base des exercices 2004 et 2005), la part extraordinaire au produit de l'impôt sur les huiles minérales destinée au financement de mesures autres que techniques continue d'être versée aux cantons en vertu des décisions budgétaires du Parlement. Lors de l'établissement du bilan global, le volume de péréquation disponible devrait suffire dans une large mesure de sorte qu'il ne faudra recourir que de manière minimale aux autres instruments de péréquation. Dans le cas du scénario principal, il ne devrait par conséquent guère y avoir d'effets de répartition posant problème. En revanche, la suppression de la participation générale aux frais des routes à partir de 2006 n'allégera le budget de la Confédération que jusqu'à l'entrée en vigueur de la RPT, en d'autres termes cette mesure n'aura pas d'effet durable.

Conformément au frein à l'endettement, la politique budgétaire doit être compatible avec l'évolution de la conjoncture. Cette approche autorise des déficits en phase de récession, mais exige des excédents en période de haute conjoncture. Ainsi, la politique budgétaire a un effet stabilisateur. En revanche, les déficits structurels doivent être éliminés lors de l'élaboration du budget. Comme les finances fédérales présentaient un déficit structurel de l'ordre de 3 milliards lors de la mise en oeuvre du frein à l'endettement, il aurait été inadéquat d'éliminer immédiatement ce déficit, qui plus est du fait de la déprime conjoncturelle qui régnait en 2003. Il a donc été décidé, avec le PAB 03, de réduire progressivement le déficit structurel entre 2004 et 2007, selon un plan inscrit dans la loi. La conséquence de cette décision est que, selon le plan financier actuel, le budget de la Confédération doit non seulement afficher un excédent conjoncturel – puisque la reprise s'est amorcée – mais en plus financer la réduction du déficit structurel. La politique budgétaire va donc dans l'ensemble avoir un effet légèrement restrictif. Lors de la procédure de consultation, divers participants ont d'ailleurs exprimé leurs craintes que le PAB 04 ne tue la reprise dans l'œuf et que des places de travail ne soient ainsi sacrifiées sur l'autel de l'assainissement budgétaire. Il est donc légitime de se demander si le PAB 04 intervient au bon moment et s'il existe une autre option.

Pour ce qui est du choix du moment, on remarquera qu'après les taux de croissance nuls ou négatifs enregistrés en 2002 et 2003, la tendance s'est inversée au début de l'année 2004. Les instituts de recherches économiques et l'OCDE prévoient que la reprise qui s'est amorcée en 2004 va s'amplifier dans les années à venir, et cela malgré le durcissement progressif de la politique monétaire et budgétaire. Le moment est donc bien choisi pour assainir les finances fédérales. De plus, à la différence de 2003, il n'y a actuellement aucune raison de reporter une nouvelle fois, pour cause de situation conjoncturelle, des mesures d'assainissement.

Quant aux solutions possibles, elles sont au nombre de trois: premièrement, comme le propose le PAB 04, économiser en intervenant en priorité sur les dépenses; deuxièmement, assainir les finances fédérales par le biais des recettes, autrement dit augmenter les impôts; troisièmement, renoncer à toute mesure d'économie, ce qui se traduirait par une augmentation continue de la dette fédérale, contraire au frein à l'endettement.

Sur mandat de la Confédération, l'Institut BAK Basel Economics a étudié les effets macroéconomiques des deux premières solutions en se servant du «modèle des finances» établi en collaboration avec l'AFF, qui simule de manière précise les finances fédérales.

Les calculs du BAK reposent sur un scénario de référence qui ne tient pas compte des effets du PAB 04. Ce scénario s'appuie sur les chiffres figurant dans le budget et le plan financier, à savoir une croissance réelle du PIB de 2,3 % en 2005 et de 1,8 % les années suivantes, ainsi qu'une inflation moyenne de 1,5 %. Il table aussi sur une augmentation du nombre de personnes actives, qui passerait de 4,2 millions en 2004 à un peu plus de 4,3 millions en 2010. Parallèlement, le taux de chômage reculerait de 3,8 à 2,3 %.

Selon la simulation, le PAB 04 a des effets modestes sur l'évolution de l'économie: jusqu'en 2010, le PIB réel sera inférieur de 0,2 % à la valeur de référence sans PAB 04. Autrement dit, les taux de croissance annuels du PIB réel ne varient prati-

quement pas (-0,03 point de pourcentage). Ce niveau légèrement inférieur s'explique essentiellement par une dépense publique de consommation plus faible et par une activité d'investissement des entreprises moins soutenue. Par contre, la consommation réelle des ménages ne change pratiquement pas grâce au taux d'inflation qui reste très faible. Durant la période considérée, le nombre de personnes actives n'augmente que de 140 000 au lieu de 150 000 (sans PAB 04) et, par conséquent, le taux de chômage baisse moins, la différence atteignant 0,2 point de pourcentage. Ce taux passe ainsi à 2,5 % en 2010 (au lieu de 2,3 %).

Selon la simulation, un relèvement de la TVA de 0,7 point de pourcentage au début de 2006 exercerait à peu près les mêmes effets que les réductions de dépenses proposées dans le PAB 04. Toutefois, l'augmentation de la TVA a des conséquences plus défavorables pour l'économie réelle et pour l'emploi. Elle induit notamment des prix plus élevés qui provoquent un recul de la consommation privée et une baisse du revenu disponible des ménages. En 2010, le PIB réel sera aussi inférieur de 0,2 % à la valeur de référence, autrement dit il atteindra le même niveau qu'avec les mesures prévues en matière de dépenses par le PAB 04. On constate par ailleurs que le relèvement de la TVA a un effet plus prononcé sur la croissance de 2006 à 2008, où le taux de croissance annuel réel baisse de 0,1 point de pourcentage. Les effets sur le marché du travail sont également plus marqués. Les simulations montrent en effet que d'ici 2010, le nombre de personnes actives occupées s'accroîtra de 9 700 unités de moins avec le PAB 04 et de 10 800 unités de moins avec la hausse de la TVA. Ainsi, le nombre de chômeurs recule lui aussi moins fortement – de 1 000 unités – avec une hausse de la TVA qu'avec une réduction des dépenses.

Le BAK a aussi simulé l'effet cumulé des PAB 03 et 04 par rapport à un scénario de référence théorique. Cette simulation a été comparée avec un scénario comportant un relèvement de la TVA d'un point de pourcentage début 2004 puis de 0,8 point de pourcentage supplémentaire début 2006. L'allègement du budget fédéral est un peu plus sensible avec la hausse de la TVA qu'avec la réduction des dépenses, l'effet atteignant 4,8 milliards en 2008 dans le premier cas contre 4,5 milliards pour le PAB 03 et le PAB 04 cumulés. Par contre, les effets sur l'économie réelle sont une nouvelle fois à l'avantage de la réduction des dépenses. Le cumul des deux programmes d'allègement budgétaire se traduit par un PIB réel inférieur de 0,5 point de pourcentage en 2010 à ce qu'il est dans le scénario de référence, soit par une réduction du taux de croissance annuel de l'ordre de 0,08 point de pourcentage en moyenne. Sur la même période, les deux relèvements de la TVA entraînent un PIB réel inférieur de 0,6 point de pourcentage à la valeur de référence. Les conséquences des hausses d'impôts sont particulièrement marquées en 2005 et 2006, avec une diminution du taux de croissance réel de 0,2 et de 0,3 point de pourcentage. Les deux programmes d'allègement budgétaire induisent un léger recul du taux d'inflation, tandis qu'avec les hausses d'impôts, les prix augmentent; cet effet-prix est le plus net en 2006, avec une progression de l'indice suisse des prix à la consommation de 1,6 %. Quant à l'augmentation d'ici à 2010 du nombre de personnes actives occupées, elle est, par rapport au scénario sans les deux programmes d'allègement, inférieure de près de 28 000 unités avec les mesures agissant sur les dépenses et de près de 34 000 unités avec les hausses d'impôts.

Effets du PAB 04

| Modification du niveau par rapport au scénario de référence | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| PIB (sur la base des prix de l'année précédente) en % de la valeur de référence | 0,0 % | 0,0 % | -0,1 % | -0,1 % | -0,1 % | -0,2 % | -0,2 % |
| Prix à la consommation en % de la valeur de référence | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % | -0,1 % | -0,1 % | -0,2 % | -0,3 % |
| Nombre de personnes actives en milliers | 0,0 | -0,8 | -2,2 | -4,2 | -5,5 | -7,5 | -9,7 |
| Allègement du budget de la Confédération en milliards de francs | 0,0 | 0,9 | 1,1 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |

Effet d'un relèvement de la TVA de 0,7 point de pourcentage en 2006

| Modification du niveau par rapport au scénario de référence | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|-------|-------|-------|--------|--------|-------|--------|
| PIB (sur la base des prix de l'année précédente) en % de la valeur de référence | 0,0 % | 0,0 % | -0,1% | -0,2 % | -0,2 % | -0,2% | -0,2 % |
| Prix à la consommation en % de la valeur de référence | 0,0 % | 0,0 % | 0,4 % | 0,6 % | 0,6 % | 0,5 % | 0,4 % |
| Nombre de personnes actives en milliers | 0,0 | -0,1 | -1,3 | -4,6 | -7,5 | -9,4 | -10,8 |
| Allègement du budget de la Confédération en milliards de francs | 0,0 | 0,1 | 1,3 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,8 |

La troisième solution, qui consisterait à n'envisager ni programme d'allègement budgétaire ni relèvement de la TVA, permettrait à la dette de la Confédération de continuer à enfler de 25 milliards d'ici à 2010. Sur le moyen à long terme, les conséquences macroéconomiques de cette progression débridée de l'endettement auraient un impact nettement plus marqué qu'une consolidation du budget. En effet, l'augmentation des dettes et des intérêts passifs limite la marge de manœuvre de l'Etat dans l'accomplissement de ses tâches et poussent à long terme les finances publiques dans le piège de l'endettement. De plus, une hausse effrénée de l'endettement se traduirait en fait par de futures hausses d'impôts, avec de nombreuses conséquences négatives, car une telle perspective pèse sur les investissements, sur la compétitivité internationale de la place économique et sur la consommation des ménages. Parmi les effets néfastes d'une telle situation, on citera la stagnation des taux de croissance et la suppression accélérée d'emplois, voire des délocalisations. Il n'est pas possible de chiffrer ces effets avec exactitude à l'aide de simulations, mais il ne fait absolument aucun doute qu'à moyen et à long terme, un endettement exces-

sif n'est pas une solution durable, car ses conséquences négatives sur la croissance et sur l'emploi sont bien plus marquées que celles de programmes d'allègement budgétaire agissant sur les dépenses et lancés au bon moment. Dans ses dernières «Perspectives économiques», l'OCDE note elle aussi que la Suisse doit poursuivre l'assainissement de ses finances publiques, qu'il ne faut pas baisser la garde en matière d'économies et que l'amélioration de la conjoncture ne doit pas conduire à un relâchement des efforts engagés pour stimuler la concurrence sur le marché intérieur et renforcer la croissance potentielle. De plus, un gonflement de la dette serait en contradiction avec le principe du frein à l'endettement inscrit dans la Constitution et approuvé à une large majorité par la population suisse. La quasi-totalité des participants à la procédure de consultation sur le PAB 04 ont reconnu la nécessité impérative d'assainir les finances fédérales.

Pour conclure, abandonner l'idée d'un assainissement budgétaire n'est pas véritablement une option. Quant aux simulations du BAK comparant une hausse d'impôts et une réduction des dépenses, elles montrent que les effets conjoncturels défavorables sont moins marqués dans le deuxième cas. Les distorsions dues aux impôts et la compétitivité internationale militent en faveur d'une réduction des dépenses. L'avis selon lequel les réductions des dépenses sont préférables à des hausses d'impôts est également étayé par des études empiriques⁷⁹.

Selon les simulations du BAK, le PAB 04 n'a globalement qu'un effet modeste sur la croissance et sur l'emploi. D'autres facteurs, comme la conjoncture internationale ou les fluctuations des taux de change, jouent un rôle bien plus important. De plus, prenant le contre-pied des théories classiques, des recherches récentes démontrent qu'une politique d'assainissement budgétaire n'entraîne pas obligatoirement des effets récessionnistes. Si l'on considère les budgets publics des pays de l'OCDE, on observe que certaines stratégies de consolidation budgétaire pèsent sur l'économie alors que d'autres ne le font pas. Dans le deuxième cas, les économistes parlent d'un «effet non keynésien». Une politique d'assainissement menée de manière crédible et ciblée, par des réductions des dépenses de transfert, permet d'éviter l'effet restrictif, voire de tabler sur un effet immédiat sur la croissance. Une étude empirique des conséquences pour les cantons de la politique fédérale d'assainissement a mis en évidence l'existence de cet «effet non keynésien»⁸⁰. Les modèles utilisés par le BAK ne permettent cependant pas de le démontrer de manière concluante. Ils ne permettent pas non plus de simuler les effets sur la croissance qu'un assainissement budgétaire génère à moyen et long terme, si la marge de manœuvre accrue est utilisée de manière ciblée pour mener des réformes structurelles destinées à améliorer l'attrait et la compétitivité de la place économique. Les éventuels effets négatifs à court terme mis en évidence par les simulations du BAK s'accompagnent d'effets positifs d'un assainissement durable du budget et d'une politique budgétaire crédible.

⁷⁹ p. ex. A. Alesina et R. Perotti (1995), *Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries*, Economic Policy, 1995.

⁸⁰ Dominique Küttel et Peter Kugler (2003), *Tales of Fiscal Policy: Empirical Findings for Switzerland*, RISEC 50, 91-108.

4 Liens avec le programme de la législature

«Accroître la prospérité et assurer le développement durable», telle est la première orientation politique majeure que s’est fixée le Conseil fédéral dans son rapport du 25 février 2004 sur le programme de la législature⁸¹. A cet effet, il précise qu’il est nécessaire d’assurer l’équilibre des finances fédérales à long terme. Pour atteindre cet objectif, il envisage donc entre autres un programme d’allègement budgétaire déployant des effets le plus rapidement possible.

5 Bases juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Les lois à modifier ont été édictées selon la procédure ordinaire conformément à la Constitution. La base constitutionnelle est indiquée dans le préambule de ces actes. Les modifications proposées par le biais du présent message ne nécessitent pas d’adaptation de cette base. De plus, les efforts d’économies du Conseil fédéral se fondent sur les compétences constitutionnelles de la Confédération dans les domaines concernés.

Les projets sont donc conformes à la Constitution et à la loi.

5.2 Forme de l’acte à adopter

Projet A

Pour la mise en œuvre juridique du PAB 04, six lois fédérales sujettes au référendum selon l’art. 141 de la Constitution doivent être modifiées. Tous les éléments du PAB 04 ont été regroupés dans un acte unique, à savoir une loi fédérale sujette au référendum. Cette approche se justifie vu que les diverses mesures visent le même objectif d’allègement.

Projet B

La modification de la loi sur les EPF proposée dans le cadre du présent message requiert l’adaptation de l’ordonnance concernant la soumission des demandes de crédits d’engagement destinés à l’acquisition de biens-fonds ou à des constructions. Cette modification d’ordonnance doit être arrêtée par l’Assemblée fédérale.

Projet C

Le projet C fait partie du PAT; il constitue un autre pilier de la stratégie d’assainissement adoptée par le Conseil fédéral. La modification de l’ordonnance du 12 novembre 1984 fixant les taxes et indemnités relatives aux examens fédéraux des professions médicales, prévue dans le cadre du PAT, doit être adoptée par l’Assemblée fédérale.

⁸¹ FF 2004 1035

Programme d'allégement budgétaire 2004: aperçu des mesures

| Mesure | B 2005 ⁸² | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 | Chapitre |
|--|----------------------|------------|------------|------------|-------------------|
| Mesures par département | | | | | |
| DFAE | | | | | |
| Aide au développement | 21 | 45 | 81 | 66 | 2.1.2 |
| Aide aux pays de l'Est | 7 | 7 | | | 2.1.2 |
| Autres mesures | 5 | 5 | | | 2.2.1 |
| Total | 33 | 57 | 81 | 66 | |
| DFI | | | | | |
| Réduction des primes de l'assurance-maladie | 101 | 125 | 84 | 101 | 2.2.4 |
| Réduction des subventions aux EPF/universités cantonales | 30 | 30 | 80 | 180 | 2.1.4 |
| Réduction des réserves du Fonds national | 50 | 80 | 100 | | 2.1.5 |
| Adaptation des prestations de l'assurance militaire | | 8 | 9 | 9 | 2.1.7 |
| Réductions des coûts 5 ^e révision de l'AI | | | 87 | 10 | 2.2.3 |
| Réduction de la contribution de la Confédération à l'AI | | | 128 | 133 | 2.2.3 |
| Total | 181 | 243 | 488 | 433 | |
| DJPP | | | | | |
| Institut de la Propriété Intellectuelle | | 3 | 3 | 3 | 2.1.1 |
| Domaine de l'asile | 43 | 31 | 80 | 102 | 2.1.9 |
| Total | 43 | 34 | 83 | 105 | |
| DDPS | | | | | |
| Domaine de la défense | 70 | 117 | 165 | 165 | 2.1.3 |
| Autres mesures | 9 | 12 | 15 | 15 | 2.2.2 |
| Total | 79 | 129 | 180 | 180 | |
| DDF | | | | | |
| Contributions à l'exportation de produits agricoles de base | 10 | 10 | 10 | 10 | 2.1.15 |
| TI/constructions civiles/logistique | 14 | | | | |
| Suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales ⁸³ | | 25 | 124 | 124 | 2.1.14/ 2.1.15 |
| Total | 24 | 35 | 134 | 134 | |

⁸² Selon le message du 24 septembre 2004 concernant le budget 2005 de la Confédération suisse.

⁸³ Figure également au compte financier comme recette supplémentaire. L'allégement de 124 millions par année à partir de 2007 touche à raison de 70 millions l'agriculture, de 2 millions la sylviculture et la pêche professionnelle et de 52 millions les ETC.

| Mesure | B 2005 ⁸² | PF 2006 | PF 2007 | PF 2008 | Chapitre |
|--|----------------------|-------------|-------------|-------------|----------|
| DFE | | | | | |
| Agriculture | 50 | 85 | 50 | 50 | 2.1.15 |
| Promotion de la place économique et des technologies | 35 | 20 | 20 | 20 | 2.1.6 |
| Aide aux pays de l'Est | 10 | 15 | 20 | 20 | 2.1.2 |
| Aide au développement | | | 26 | 16 | 2.1.2 |
| Réduction de la contribution de la Confédération à l'assurance-chômage | | 70 | 72 | 74 | 2.1.8 |
| Total | 95 | 190 | 188 | 180 | |
| DETEC | | | | | |
| Nouveau mode de financement des grands projets ferroviaires | 35 | 35 | 85 | 125 | 2.2.5 |
| CP des CFF (hausse des coûts des tracés) | 25 | 25 | 25 | 25 | 2.1.13 |
| Construction des routes nationales | 47 | 88 | 100 | | 2.1.10 |
| Entretien des routes nationales | | 25 | 35 | | 2.1.11 |
| Participation générale aux frais des routes | * | 57 | 58 | 59 | 2.1.12 |
| Trafic régional des voyageurs | | 30 | 40 | | 2.1.14 |
| Renonciation au remboursement FTP | | | | 150 | 2.2.5 |
| Parts cantonales au produit de l'impôt sur les huiles minérales | | -3 | -12 | -12 | 2.1.14 |
| Total | 107 | 257 | 331 | 347 | |
| Total mesures départements | 562 | 945 | 1485 | 1445 | |
| Mesures interdépartementales | | | | | |
| Blocage des crédits 2005/PAT 2006–2008 | 70 | 62 | 118 | 192 | 2.3 |
| Salaires/prévoyance en faveur du personnel | 114 | 11 | 65 | 70 | 2.2.6 |
| Commissions trésorerie/service de la dette | 64 | 47 | 98 | 166 | 2.2.8 |
| Parts de tiers | | -10 | -20 | -20 | |
| Total mesures interdépartementales | 248 | 110 | 261 | 408 | |
| Mesures relatives aux recettes | | | | | |
| Intensification des contrôles IFD/TVA | | 50 | 100 | 100 | 2.2.7 |
| Total mesures relatives aux recettes | | 50 | 100 | 100 | |
| Total programme d'allègement budgétaire 2004 et programme d'abandon de tâches | 810 | 1105 | 1846 | 1953 | |

* La suppression de la participation générale extraordinaire aux frais des routes destinée au financement de mesures autres que techniques a été rejetée par le Parlement dans le cadre du budget 2005.

Conséquences pour les différents cantons

Tableau 1: Incidences du PAB 04 en 2006 (en milliers de francs)

| Canton | Part. gén. au fin. de mesures autres que techniques | Trafic régional des voyageurs | Remboursement de l'impôt sur les huiles minérales | Part des cantons au produit de l'impôt sur les huiles minérales | Asile* | Total | en fr. par habitant (population résidente moyenne 2003) | en % des recettes fiscales standardisées des cantons 2001/02 |
|--------------------|---|-------------------------------|---|---|---------------|-----------------|---|--|
| Zurich | -3'941 | -2'573 | -3'940 | 173 | -661 | -10'943 | -8.61 | -0.11% |
| Berne | -9'968 | -5'852 | -3'068 | 437 | -526 | -18'976 | -19.80 | -0.39% |
| Lucerne | -2'729 | -1'003 | -1'302 | 120 | -190 | -5'105 | -14.47 | -0.28% |
| Uri | -958 | -266 | -158 | 42 | -19 | -1'360 | -39.18 | -0.81% |
| Schwyz | -508 | -731 | -239 | 22 | -70 | -1'526 | -11.41 | -0.17% |
| Obwald | -621 | -316 | -65 | 27 | -19 | -994 | -30.13 | -0.66% |
| Nidwald | -140 | -173 | -219 | 6 | -19 | -546 | -14.21 | -0.19% |
| Glarus | -326 | -200 | -86 | 14 | -23 | -621 | -16.21 | -0.28% |
| Zoug | -394 | -163 | -641 | 17 | -55 | -1'235 | -11.96 | -0.10% |
| Fribourg | -3'235 | -1'418 | -842 | 142 | -129 | -5'482 | -22.06 | -0.52% |
| Soleure | -1'339 | -597 | -659 | 59 | -136 | -2'674 | -10.88 | -0.20% |
| Bâle-Ville | -960 | -47 | -634 | 42 | -89 | -1'689 | -8.86 | -0.10% |
| Bâle-Campagne | -1'260 | -458 | -771 | 55 | -144 | -2'579 | -9.81 | -0.14% |
| Schaffhouse | -290 | -155 | -474 | 13 | -43 | -949 | -12.79 | -0.21% |
| Appenzell Rh.-Ext. | -695 | -399 | -108 | 30 | -31 | -1'203 | -22.82 | -0.38% |
| Appenzell Rh.-Int. | -149 | -148 | -28 | 6 | -8 | -326 | -22.21 | -0.41% |
| Saint-Gall | -2'703 | -1'446 | -1'203 | 119 | -234 | -5'467 | -11.94 | -0.22% |
| Grisons | -6'438 | -3'565 | -1'376 | 282 | -105 | -11'201 | -58.58 | -0.94% |
| Argovie | -1'707 | -1'584 | -1'471 | 75 | -300 | -4'988 | -8.92 | -0.15% |
| Thurgovie | -1'285 | -867 | -381 | 56 | -109 | -2'585 | -11.17 | -0.22% |
| Tessin | -2'105 | -1'232 | -1'587 | 92 | -152 | -4'983 | -15.74 | -0.28% |
| Vaud | -3'280 | -2'463 | -1'801 | 144 | -327 | -7'727 | -11.92 | -0.21% |
| Valais | -7'122 | -2'712 | -1'182 | 312 | -152 | -10'855 | -38.28 | -0.94% |
| Neuchâtel | -2'303 | -820 | -580 | 101 | -93 | -3'694 | -21.96 | -0.42% |
| Genève | -833 | -247 | -2'038 | 36 | -218 | -3'299 | -7.71 | -0.10% |
| Jura | -1'711 | -565 | -146 | 75 | -39 | -2'385 | -35.12 | -0.85% |
| Total | -57'000 | -30'000 | -25'000 | 2'500 | -3'891 | -113'391 | -15.31 | -0.25% |

* En raison de la baisse prévue des demandes d'asile, qui devraient passer de 21'100 à 18'300, le nombre de personnes réparties dans les différents cantons diminuera également. Il en résulte, indépendamment du forfait pour frais administratifs, une réduction de près de 3 millions des montants versés par la Confédération aux cantons.

Tableau 2: Incidences du PAB 04 en 2007 (en milliers de francs)

| Canton | Part. gén. au fin. de mesures autres que techniques | Trafic régional des voyageurs | Remboursement de l'impôt sur les huiles minérales | Part des cantons au produit de l'impôt sur les huiles minérales | Asile* | Total | en fr. par habitant (population résidente moyenne 2003) | en % des recettes fiscales standardisées des cantons 2001/02 |
|--------------------|---|-------------------------------|---|---|---------------|-----------------|---|--|
| Zurich | -4'010 | -3'431 | -8'194 | 858 | -661 | -15'440 | -12.15 | -0.15% |
| Berne | -10'142 | -7'803 | -6'381 | 2'168 | -526 | -22'684 | -23.66 | -0.47% |
| Lucerne | -2'777 | -1'337 | -2'709 | 594 | -190 | -6'419 | -18.20 | -0.36% |
| Uri | -975 | -355 | -329 | 209 | -19 | -1'469 | -42.35 | -0.87% |
| Schwyz | -517 | -975 | -498 | 111 | -70 | -1'949 | -14.58 | -0.22% |
| Obwald | -632 | -421 | -136 | 135 | -19 | -1'073 | -32.51 | -0.72% |
| Nidwald | -142 | -231 | -457 | 30 | -19 | -819 | -21.33 | -0.28% |
| Glaris | -332 | -267 | -178 | 71 | -23 | -729 | -19.03 | -0.33% |
| Zoug | -401 | -217 | -1'332 | 86 | -55 | -1'919 | -18.60 | -0.15% |
| Fribourg | -3'291 | -1'891 | -1'752 | 704 | -129 | -6'359 | -25.59 | -0.61% |
| Soleure | -1'363 | -796 | -1'372 | 291 | -136 | -3'376 | -13.74 | -0.26% |
| Bâle-Ville | -977 | -63 | -1'319 | 209 | -89 | -2'239 | -11.74 | -0.13% |
| Bâle-Campagne | -1'282 | -611 | -1'605 | 274 | -144 | -3'368 | -12.81 | -0.18% |
| Schaffhouse | -295 | -207 | -985 | 63 | -43 | -1'467 | -19.78 | -0.33% |
| Appenzell Rh.-Ext. | -707 | -532 | -225 | 151 | -31 | -1'344 | -25.50 | -0.42% |
| Appenzell Rh.-Int. | -152 | -197 | -59 | 32 | -8 | -383 | -26.08 | -0.48% |
| Saint-Gall | -2'750 | -1'928 | -2'503 | 588 | -234 | -6'827 | -14.91 | -0.28% |
| Grisons | -6'551 | -4'753 | -2'861 | 1'400 | -105 | -12'870 | -67.31 | -1.08% |
| Argovie | -1'737 | -2'112 | -3'060 | 371 | -300 | -6'838 | -12.24 | -0.21% |
| Thurgovie | -1'308 | -1'156 | -792 | 280 | -109 | -3'084 | -13.32 | -0.27% |
| Tessin | -2'142 | -1'642 | -3'301 | 458 | -152 | -6'779 | -21.42 | -0.38% |
| Vaud | -3'338 | -3'284 | -3'746 | 714 | -327 | -9'981 | -15.39 | -0.27% |
| Valais | -7'247 | -3'616 | -2'459 | 1'549 | -152 | -11'924 | -42.05 | -1.03% |
| Neuchâtel | -2'343 | -1'093 | -1'206 | 501 | -93 | -4'234 | -25.17 | -0.48% |
| Genève | -847 | -329 | -4'239 | 181 | -218 | -5'453 | -12.74 | -0.16% |
| Jura | -1'741 | -753 | -303 | 372 | -39 | -2'463 | -36.28 | -0.88% |
| Total | -58'000 | -40'000 | -52'000 | 12'400 | -3'891 | -141'491 | -19.11 | -0.31% |

* En raison de la baisse prévue des demandes d'asile, qui devraient passer de 21'100 à 18'300, le nombre de personnes réparties dans les différents cantons diminuera également. Il en résulte, indépendamment du forfait pour frais administratifs, une réduction de près de 3 millions des montants versés par la Confédération aux cantons.

Tableau 3: Incidences du PAB 04 en 2008 (en milliers de francs)

| Canton | Part. gén. au fn. de mesures autres que techniques | Trafic régional des voyageurs | Remboursement de l'impôt sur les huiles minérales | Part. des cantons au produit de l'impôt sur les huiles minérales | Asile* | Total | entr. par habitant (population résidente moyenne 2003) | % des recettes en % des recettes fiscales | standardisées des cantons 2001/02 |
|--------------------|--|-------------------------------|---|--|---------------|-----------------|--|---|-----------------------------------|
| Zurich | -4'080 | | -8'194 | 858 | -661 | -12'078 | -9.50 | -0.12% | |
| Berne | -10'317 | | -6'381 | 2'168 | -526 | -15'056 | -15.71 | -0.31% | |
| Lucerne | -2'825 | | -2'709 | 594 | -190 | -5'130 | -14.54 | -0.29% | |
| Uri | -992 | | -329 | 209 | -19 | -1'131 | -32.60 | -0.67% | |
| Schwyz | -525 | | -498 | 111 | -70 | -983 | -7.35 | -0.11% | |
| Obwald | -643 | | -136 | 135 | -19 | -663 | -20.08 | -0.44% | |
| Nidwald | -145 | | -457 | 30 | -19 | -590 | -15.37 | -0.20% | |
| Glaris | -338 | | -178 | 71 | -23 | -468 | -12.21 | -0.21% | |
| Zoug | -408 | | -1'332 | 86 | -55 | -1'709 | -16.56 | -0.14% | |
| Fribourg | -3'348 | | -1'752 | 704 | -129 | -4'525 | -18.21 | -0.43% | |
| Soleure | -1'386 | | -1'372 | 291 | -136 | -2'603 | -10.59 | -0.20% | |
| Bâle-Ville | -994 | | -1'319 | 209 | -89 | -2'193 | -11.50 | -0.13% | |
| Bâle-Campagne | -1'304 | | -1'605 | 274 | -144 | -2'779 | -10.57 | -0.15% | |
| Schaffhouse | -300 | | -985 | 63 | -43 | -1'266 | -17.06 | -0.29% | |
| Appenzell Rh.-Ext. | -720 | | -225 | 151 | -31 | -824 | -15.64 | -0.26% | |
| Appenzell Rh.-Int. | -154 | | -59 | 32 | -8 | -189 | -12.86 | -0.24% | |
| Saint-Gall | -2'798 | | -2'503 | 588 | -234 | -4'946 | -10.80 | -0.20% | |
| Grisons | -6'664 | | -2'861 | 1'400 | -105 | -8'230 | -43.04 | -0.69% | |
| Argovie | -1'767 | | -3'060 | 371 | -300 | -4'756 | -8.51 | -0.14% | |
| Thurgovie | -1'330 | | -792 | 280 | -109 | -1'951 | -8.43 | -0.17% | |
| Tessin | -2'178 | | -3'301 | 458 | -152 | -5'174 | -16.35 | -0.29% | |
| Vaud | -3'396 | | -3'746 | 714 | -327 | -6'755 | -10.42 | -0.18% | |
| Valais | -7'372 | | -2'459 | 1'549 | -152 | -8'433 | -29.74 | -0.73% | |
| Neuchâtel | -2'383 | | -1'206 | 501 | -93 | -3'182 | -18.92 | -0.36% | |
| Genève | -862 | | -4'239 | 181 | -218 | -5'138 | -12.01 | -0.16% | |
| Jura | -1'771 | | -303 | 372 | -39 | -1'740 | -25.63 | -0.62% | |
| Total | -59'000 | | -52'000 | 12'400 | -3'891 | -102'491 | -13.84 | -0.22% | |

* En raison de la baisse prévue des demandes d'asile, qui devraient passer de 21'100 à 18'300, le nombre de personnes réparties dans les différents cantons diminuera également. Il en résulte, indépendamment du forfait pour frais administratifs, une réduction de près de 3 millions des montants versés par la Confédération aux cantons.

Milieux consultés

Liste des participants à la consultation sous forme de conférence

Communes et villes

Association des communes suisses

Cantons

Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police

Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales

Conférence des directeurs cantonaux des finances

Conférence des directeurs cantonaux des transports publics

Conférence des gouvernements cantonaux

Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Conférence suisse des directrices et des directeurs cantonaux de la santé

Partis gouvernementaux

Parti démocrate-chrétien

Parti radical-démocratique

Parti socialiste suisse

Union démocratique du centre

Partis non gouvernementaux

Parti chrétien-social

Parti écologique suisse

Parti évangélique suisse

Parti libéral suisse

Union démocratique fédérale

Associations patronales et associations faitières

Alliance des transports

Association suisse des banquiers

economiesuisse

Société suisse des entrepreneurs

Union patronale suisse

Union suisse des arts et métiers

Union suisse des paysans

Organisations de travailleurs

Société suisse des employés de commerce

travail.suisse

Union syndicale suisse

Prise de position écrite

Liste des participants à la consultation sous forme de conférence

Communes et villes

Association des communes suisses

Cantons

Conférence des gouvernements cantonaux

Partis représentés à l'Assemblée fédérale

Parti chrétien-social

Parti démocrate-chrétien

Parti écologiste suisse

Parti libéral suisse

Parti radical-démocratique

Parti socialiste suisse

Union démocratique du centre

Associations patronales et associations faïtières

economiesuisse

Société suisse des entrepreneurs

Union des transports publics

Union patronale suisse

Union suisse des arts et métiers

Union suisse des paysans

Organisations de travailleurs

Société suisse des employés de commerce

transfair

travail.suisse

Union syndicale suisse

Autres organismes, partis et associations

Cantons

Appenzell Rhodes-Extérieures

Appenzell Rhodes-Intérieures

Argovie

Bâle-Campagne

Bâle-Ville

Berne

Fribourg

Glaris

Grisons

Jura

Lucerne

Obwald

Saint-Gall

Schaffhouse

Schwyz

Soleure

Uri
Valais
Vaud
Zoug
Zurich

Partis et associations

actif-trafiC
AGILE Entraide Suisse Handicap
Association des cadres de la Confédération
Association des groupements et organisations romands de l'agriculture (Prométerre)
Association des patients militaires suisses
Association lémanique pour la promotion du rail
Association Transports et Environnement
Association vaudoise de promotion des métiers de la terre
Automobile Club de Suisse
Blauring et Jungwacht
Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture
Chambre valaisanne d'agriculture
CI Vélo Suisse
Commission fédérale de la consommation
Communauté Oecuménique de Travail Eglise et Environnement
Conseil Suisse des Activités de Jeunesse
constructionsuisse Organisation nationale de la construction
Crois-Rouge suisse
Fédération des entreprises romandes
Fédération routière suisse
Fédération suisse du tourisme
Fondation Suisse de l'Energie
Greenpeace
Groupement suisse pour les régions de montagne
Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden
Hausverein Schweiz
Infrastructure Route
Initiative des Alpes
Médecins en faveur de l'environnement
Mobilité piétonne Association suisse des piétons
Mouvement Scout de Suisse
Nouvelle chambre jurassienne d'agriculture
Organisation suisse d'aide aux réfugiés
Pro Natura
Solothurnischer Bauernverband
SwissPersona
Syndicat du personnel des transports
Touring Club Suisse
Union d'entreprises suisses de construction des routes
Union des paysans fribourgeois
Union professionnelle suisse de l'automobile
Unions Chrétiennes Suisses