

98.059

Message concernant le programme de stabilisation 1998

du 28 septembre 1998

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons en vous proposant de les adopter le projet de loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 ainsi que le projet d'arrêté fédéral concernant le financement de l'assurance-chômage.

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

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 1996 | P | 96.3592 | Déduction des intérêts passifs (CE 19. 3. 97; Saudan) |
| 1997 | M | 97.3551 | Commission des finances CN: assainissement de l'assurance-chômage (E 15. 12. 97; N 16. 12. 97) |
| 1997 | M | 97.3599 | Commission des finances CE: assainissement de l'assurance-chômage
(même teneur que 97.3551; E 15. 12. 97; N 16. 12. 97) |
| 1997 | M | 97.3494 | Imposition de rentes privées dans la LIFD et la LHID
(E 29. 4. 98; Cottier) point 2 |

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

28 septembre 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

40214

Condensé

Le 7 juin 1998, le peuple et les cantons ont approuvé à une large majorité l'arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget, plus communément appelé «objectif budgétaire 2001». Le nouvel article 24 des dispositions constitutionnelles transitoires tend à rééquilibrer dans une large mesure le compte financier d'ici à 2001. Concrètement, l'objectif budgétaire 2001 prévoit de limiter l'excédent de dépenses à 2% des recettes au maximum, ce qui correspond à environ 900 millions de francs. Des objectifs intermédiaires ont été fixés pour 1999 et 2000, à savoir un déficit maximal de 5 milliards en 1999 et de 2,5 milliards en 2000. Si ces objectifs ne sont pas atteints, le Conseil fédéral devra décider des économies dans les limites de ses compétences et proposer aux Chambres fédérales la modification de lois portant sur des dépenses de la Confédération. Le Parlement devra alors s'en tenir au montant total des économies proposé par le Conseil fédéral mais pourra modifier chacune des propositions faites pour atteindre ce montant.

Visant à éviter le recours aux mesures d'économie automatiques prévues dans le nouvel article constitutionnel, le programme de stabilisation 1998 porte sur les mesures nécessaires pour réaliser l'objectif budgétaire 2001, anticipant en quelque sorte sur les mesures correctives exigées dans l'article constitutionnel susmentionnés mentionné. Si aucune mesure supplémentaire n'était prise sur le plan légal, les déficits diminueraient certes continuellement mais atteindraient toujours un niveau inacceptable dans la mesure où ils se situeraient entre 5,3 milliards de francs en 1999 et 1,8 milliards de francs en 2002 malgré une révision rigoureuse des propositions budgétaires et des propositions relatives au plan financier et les prévisions optimistes concernant l'évolution économique. En outre, le budget et le plan financier incluent certains facteurs d'incertitude, s'appuyant dans la mesure où ils s'appuient notamment sur les hypothèses suivantes:

- croissance économique réelle de 2% par an par année, taux d'inflation de renchérissement modéré et niveau des taux d'intérêt peu élevé;
- forte régression du taux de chômage: de 5,0% en janvier 1998 à 2,5% en 2002;
- approbation du projet de financement des transports publics visant à doubler le montant de la redevance poids lourds (RPL) forfaitaire, puis à introduire une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) ainsi que le pour-mille de la TVA;
- compensation intégrale des éventuelles pertes fiscales dans le domaine des droits de timbre.

Même une reprise vigoureuse et durable ne permettrait pas de combler entièrement les déficits. Elle aurait pour seul effet d'éliminer progressivement les problèmes financiers qui résultent de la stagnation économique des dernières années. Pour supprimer les déficits structurels, il importe en effet de prendre des mesures ciblées sur le plan légal. C'est pourquoi le programme de stabilisation vise à l'élimination du déficit budgétaire structurel afin que le budget de la Confédération retrouve son équilibre de manière durable.

Le contexte économique actuel est favorable à un assainissement budgétaire. Après une longue période de stagnation, la conjoncture est à la reprise depuis le milieu de 1997. L'assainissement prévu du budget fédéral est ainsi conforme aux exigences d'une politique budgétaire anticyclique ainsi qu'aux recommandations organi-

sations internationales telles que l'OCDE et le FMI. On ne saurait toutefois ignorer certains facteurs d'incertitude qui pourraient compromettre entraver un rétablissement durable de l'économie. Parmi eux, il convient de citer la crise asiatique, l'évolution préoccupante de la situation en Russie et, étroitement liées à ces deux facteurs, les corrections importantes des taux de change et la grande volatilité des valeurs boursières.

Pour atteindre l'objectif budgétaire 2001 de la manière la plus équitable possible, la délégation du Conseil fédéral chargée des questions financières a invité les cantons ainsi que les principales forces politiques du pays à des discussions («table ronde») qui devaient déboucher sur un consensus. Ces entretiens, qui ont eu lieu au printemps dernier, visaient à élaborer un train de mesures d'économies qui puisse être soutenu à la fois par les cantons, les partis gouvernementaux et les partenaires sociaux. Les programmes d'économie divisent en effet souvent les blocs politiques. Voulant éviter de telles polarisations infructueuses, le Conseil fédéral a donc demandé aux principales forces politiques de participer à la recherche d'un consensus en tenant compte des objectifs définis et en choisissant un chemin praticable.

Les mesures proposées par le Conseil fédéral en décembre 1997 ont servi de base à ces discussions. Les participants à cette table ronde étaient libres de modifier ces mesures ou d'en changer l'ordre de déplacer les priorités, à condition de respecter les principes matériels formulés par le Conseil fédéral en fonction de l'objectif visé en matière d'économies. Tout en étant liés par l'objectif, les participants ils ont ainsi bénéficié d'une appréciable marge de manœuvre en ce qui concerne la manière de l'atteindre.

Au terme de ces entretiens, les différentes parties se sont mises d'accord sur une formule commune tenant compte de leurs principaux intérêts et permettant de réaliser l'objectif budgétaire d'une manière supportable sur les plans économique et social. Le présent message comprend l'ensemble des mesures soumises à l'approbation des Chambres fédérales. Le Parlement pourra ainsi prendre ses décisions sur des bases acceptables et réalistes.

Pour l'essentiel, le programme de stabilisation prévoit des allègements au niveau des assurances sociales (AVS, AI, AC), au niveau des transferts destinés aux cantons (participation des cantons aux efforts d'économies), ainsi qu'au niveau des dépenses militaires. En plus, il inclut un effort d'économie demandé aux CFF, un blocage des crédits assorti d'un catalogue d'exceptions fortement élargi (ce blocage sera toutefois proposé au Parlement dans le cadre du budget 1999) ainsi que des mesures portant sur les recettes. Ces mesures visent aussi bien à maintenir la substance fiscale actuelle qu'à favoriser l'équité en matière d'impôts. A cet effet, il s'agira d'une part de renforcer les contrôles fiscaux et, d'autre part, de combler les lacunes inéquitablement injustifiées du système d'imposition. Ainsi, ce programme agit à la fois sur les dépenses et sur les recettes. Mais la majeure partie des mesures destinées à rééquilibrer le budget de la Confédération portent clairement sur les économies. Conformément à la politique traditionnelle du Conseil fédéral, les nouvelles recettes doivent être réservées à la consolidation des institutions sociales et au financement des grands projets ferroviaires. Dans les limites de ce message, le Conseil fédéral propose donc des mesures de financement de l'assurance-chômage (maintien, pour une durée limitée, du 3^e pour-cent de cotisation salariale, relèvement de la limite

des salaires soumis au 2^e pour-cent de cotisation, combiné avec des économies au niveau des prestations de l'assurance-chômage).

Pour ce qui est des assurances sociales, les mesures d'allègement visent non seulement à réaliser l'objectif budgétaire 2001 et à répondre au besoin d'assainissement qui en découle mais aussi à contribuer à une stabilisation à plus court terme des principales institutions sociales et en particulier de l'assurance-chômage. Ce domaine ne fait toutefois pas l'objet de corrections en profondeur, auxquelles un programme d'assainissement ne se prête d'ailleurs pas.

La contribution des cantons aux efforts d'économies représente 500 millions de francs (montant calculé pour 2001) et comprend des allègements du budget fédéral dans les domaines suivants: transports publics, routes, formation, financement de l'AVS ainsi qu'exécution des peines et mesures. A la faveur de la modification de la clé de répartition concernant la participation des cantons au financement de l'AVS et de l'AI, les différences cantonales quant à la charge financière découlant du programme de stabilisation seront dans la mesure du possible éliminées. La charge des cantons liée à leur contribution aux efforts d'économies sera partiellement compensée par les modifications proposées quant à l'adaptation des rentes AVS/AI ainsi que par les excédents de recettes attendus du comblement des lacunes fiscales injustifiées.

Les différentes parties du programme de stabilisation sont juridiquement liées entre elles. Par conséquent, la présente loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 englobe toutes les mesures portant sur les dépenses et les recettes, n'excluant que le blocage des crédits et le versement d'une part accrue des bénéfices nets par la Banque nationale suisse. Formellement, ces deux domaines n'entrent d'ailleurs pas dans le programme de stabilisation. La loi fédérale sur le programme de stabilisation est donc une loi-cadre soumise à référendum, qui englobe sous un titre commun les modifications d'actes juridiques de même niveau édictés dans différents domaines, ainsi qu'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral.

Le présent message se réfère non seulement à la loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 mais également à l'arrêté fédéral urgent concernant le financement de l'assurance-chômage, dont l'unique but est d'assurer la perception ininterrompue du troisième pour-cent sur les salaires (y compris le relèvement du plafond soumis à cotisation) en cas de retard dans la mise en vigueur du programme de stabilisation.

Selon l'arrêté fédéral relatif à l'objectif budgétaire 2001, les déficits budgétaires de la Confédération doivent être limités à 2% des recettes au maximum jusqu'à ce que la disposition transitoire à durée déterminée ait été remplacée par un article constitutionnel définitif. L'élaboration d'une telle réglementation à durée illimitée en matière de gestion budgétaire s'appuie notamment sur le projet de frein à l'endettement qui avait déjà fait l'objet d'une consultation entre la fin de 1995 et le début de 1996. Dans un rapport daté du 16 septembre 1996, le Conseil fédéral a fait part des résultats de cette consultation. Selon ce rapport, le projet a été assez largement approuvé. D'ici à 2001 au plus tard, le Conseil fédéral rédigera un message visant à introduire un article constitutionnel de durée illimitée et portant sur la limitation des déficits et de l'endettement. Ce message s'inspirera aussi bien sur des travaux précédant la mise en place d'un frein à l'endettement que des lignes directrices à

long terme concernant l'ensemble des finances fédérales, lignes directrices dont l'élaboration a commencé en été de cette année.

Message

1 Partie générale

11 Conditions-cadre et perspectives en matière de politique budgétaire

Par le passé, les indicateurs de la politique budgétaire suisse soutenaient la comparaison avec ceux de l'étranger. Au cours des dernières années, les finances publiques de notre pays se sont toutefois détériorées, principalement par rapport à celles de nos pays voisins. Cette évolution négative est le fait, dans une large mesure, des finances de la Confédération. Alors que, par exemple, les Etats de l'UE ont en moyenne fait progressivement passer leurs déficits consolidés de 4,3 % du produit intérieur brut (PIB) en 1996 à un peu plus de 2 % en 1998, les excédents de dépenses publiques de la Suisse passeront probablement de 1,8 à environ 3 % du PIB durant la même période. Cette hausse est due principalement au budget fédéral et aux assurances sociales. Même si les excédents de dépenses en pour-cent du PIB devaient à nouveau nettement diminuer ces prochaines années, la tendance à la hausse en Suisse, amorcée en 1990, est préoccupante. Atteignant actuellement près de 70 %, la quote-part de la dette dans les Etats de l'UE est certes plus élevée qu'en Suisse, mais elle est en voie de diminution, alors qu'elle suit une courbe ascendante dans notre pays, puisqu'elle s'élèvera à quelque 50 % du PIB cette année, après avoir été de 30,9 % en 1990.

On constate donc que les Etats voisins sont en train d'élargir leur marge de manœuvre budgétaire, tandis que la Confédération continuerait de voir diminuer la sienne, sans les mesures d'allègement prévues. Il s'agit dès lors de renverser cette tendance, en tenant compte en particulier des charges futures à supporter dans le domaine des assurances sociales, d'une part, et du développement prévu de l'infrastructure des transports, d'autre part.

Le budget 1999 et le plan financier 2000 - 2002 se fondent sur les hypothèses économiques suivantes:

		1999	2000	2001	2002
Croissance du PIB	nominale (%)	3,0	4,0	4,0	4,0
	réelle (%)	2,0	2,0	2,0	2,0
Renchérissement	moyenne (%)	1,0	2,0	2,0	2,0
Taux d'intérêt	à court terme (%)	2,5	3,25	3,25	3,25
	à long terme (%)	3,5	4,0	4,0	4,0

Ces valeurs supposent donc une poursuite de la reprise conjoncturelle. A partir de 1999, l'économie suisse devrait avoir retrouvé son potentiel de croissance, tandis qu'on s'attend à un léger relèvement du renchérissement et des intérêts. Même si la conjoncture est par définition sujette à des fluctuations et que les répercussions de la crise asiatique, de l'évolution préoccupante de la situation en Russie et de l'introduction de l'euro ne peuvent pas encore être appréciées de manière définitive, de nombreux signes indiquent une consolidation de la reprise économique au cours de cette année.

Compte tenu des hypothèses précédentes, le budget 1999 et le plan financier pour la période 2000 à 2002 proposés par le Conseil fédéral permettent d'établir le tableau suivant, dans lequel les effets du programme de stabilisation 1998, le blocage des crédits et le maintien du troisième pour-cent de cotisation salariale dans l'assurance-chômage ne sont pas pris en compte:

	B* 1998	B 1999	PF** 2000	PF 2001	PF 2002	ØΔ% p.a.
Dépenses (en millions de francs)	47 590	45 920	46 850	47 780	48 820	
Δ par rapport à l'année précédente (en %)		-3,5	+2,0	+2,0	+2,2	+0,64
Recettes (en millions de francs)	39 970	40 660	42 710	44 180	47 050	
Δ par rapport à l'année précédente (en %)		+1,7	+5,0	+3,4	+6,5	+4,16
Déficit (en millions de francs)	7 620	5 260	4 140	3 600	1 770	

*B = Budget

**PF = Plan financier

Par rapport aux objectifs budgétaires définis dans le nouvel article constitutionnel, les améliorations suivantes sont nécessaires:

	1999	2000	2001	2002
	En milliards de francs			
Déficits budgétaires actualisés	5,3	4,1	3,6	1,8
Objectifs budgétaires	max. 5,0	max. 2,5	max. 0,9	max. 0,9
Améliorations nécessaires	min. 0,3	min. 1,6	min. 2,7	min. 0,9

En dépit d'un réexamen rigoureux des demandes présentées par les départements en ce qui concerne le budget et le plan financier, il subsiste des déficits annuels de 1,8 à 5,3 milliards de francs. En plus, les chiffres précédents comprennent plusieurs facteurs d'incertitude dans la mesure où le budget et le plan financier s'appuient notamment sur les hypothèses suivantes:

- croissance économique réelle de 2 % par an, renchérissement modéré et niveau peu élevé des taux d'intérêt;
- taux de chômage en forte diminution: de 5,0 % en janvier 98 à 2,5 % en 2002;
- approbation du projet de financement des transports publics visant d'abord à doubler le montant de la redevance poids lourds (RPL) forfaitaire, puis à introduire une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) ainsi que le pour-mille de la TVA;
- compensation intégrale des éventuelles pertes fiscales concernant les droits de timbre.

Les chiffres précités ne tiennent pas encore compte des répercussions que le maintien du 3^e pour-cent de cotisation salariale dans l'AC, le programme de stabilisation ainsi que le blocage des crédits auront au niveau financier.

L'amélioration du résultat qui se dessine actuellement par rapport au budget 98 résulte en premier lieu de la reprise conjoncturelle amorcée à la mi-97. Lors de l'élaboration du programme de stabilisation, le Conseil fédéral avait prévu une telle évolution, si bien que les allègements auxquels on peut s'attendre pour l'exercice 1998 ne remettent pas en cause la nécessité de ce programme.

Le budget et le plan financier (hors programme de stabilisation) reflètent la volonté du Conseil fédéral d'exploiter au maximum la marge de manœuvre dont il dispose pour atteindre l'objectif budgétaire. C'est ainsi que les dépenses budgétées pour l'année prochaine ont été réduites de 3,5 % par rapport au budget 1998. A cet égard, il convient cependant de noter que le budget 1998 prévoit des dépenses extraordinaires de 1,9 milliard de francs en faveur des CFF. Si l'on inclut ce facteur particulier, on obtient un accroissement des dépenses de 0,5 %, ce qui est nettement inférieur à la croissance supposée du PIB de 3 %. Considérée sur toute la période de planification, soit de 1998 à 2002, l'augmentation moyenne des dépenses se montera à 0,6 %. Hors le facteur particulier susmentionné, le taux de croissance annuel atteindra 1,7 % en moyenne, ce qui est aussi clairement au-dessous du niveau attendu de la croissance économique. Si ces plans de dépenses sont respectés, on réalisera un véritable renversement de la tendance par rapport aux années précédentes. Pour qu'un tel changement de cap puisse avoir lieu, une discipline rigoureuse en matière de dépenses devra être appliquée à tous les échelons.

Alors que le montant global des dépenses prévues dans le budget et le plan financier (sans tenir compte du programme de stabilisation 1998, du blocage des crédits et du maintien du 3^e pour-cent de cotisation AC) n'a que peu varié, les divers domaines de tâches diffèrent dans une mesure plus importante des chiffres inscrits au budget 1998:

	Accroissement des dépenses par rapport au budget 1998 (hors charge extraordinaire due aux CFF)				
	Budget 1999		Plan financier 2002		Ø Période 98-02
	millions de francs	%	millions de francs	%	%
Dépenses totales	+230	+0,5	+3 130	+6,9	+1,7
dont					
♦ Prévoyance sociale (sans AC et asile)	+450	+4,4	+1 430	+14,0	+3,3
Assurance-chômage	-1 730	-78,8	-1 540	-70,2	-26,1
Asile et réfugiés	+360	+36,1	+430	+42,3	+9,2
♦ Transports (B 98 corrigé de la charge extraordinaire CFF)	-360	-5,1	+360	+5,0	+1,2
Routes	+100	+3,4	+160	+5,4	+1,3
Transports publics	-450	-11,3	+220	+5,5	+1,4
♦ Défense nationale	-20	-0,4	+80	+1,5	+0,4

♦ Agriculture	+290	+7,4	0	0	0
♦ Formation et recherche fondamentale	+280	+8,8	+370	+11,7	+2,8
♦ Relations avec l'étranger	+10	+0,6	+40	+2,0	+0,5
♦ Finances et impôts	+600	+9,2	+1 860	+28,3	+6,4
Parts cantonales	+200	+6,7	+1 380	+45,1	+9,7
Intérêts passifs	+320	+7,3	+400	+11,9	+2,8

Le budget 1999 fait apparaître des tendances fortement contradictoires. Ainsi, une augmentation marquée des dépenses est prévue dans le domaine "Asile et réfugiés" (forte augmentation du nombre de demandes d'asile, pression migratoire continue en provenance de l'ex-Yougoslavie et de l'Albanie, attrait inchangé de la Suisse en tant que pays d'accueil pour demandeurs d'asile, escalade des activités guerrières dans le conflit du Kosovo), dans le domaine "Finances et impôts" (comme jusqu'à présent, forte augmentation des versements d'intérêts, accroissement du montant de la part cantonale aux recettes de l'impôt fédéral direct), dans le secteur agricole (passage à la nouvelle politique agricole, frais de liquidation uniques pour l'Union du commerce de fromage et la "Butyra") de même que dans le domaine des assurances (contributions de la Confédération à l'AVS et à l'AI et réduction des primes de l'assurance-maladie). Toutes ces hausses sont largement compensées par l'importante diminution des versements à l'assurance-chômage, diminution qui résulte de l'amélioration de la situation et des perspectives sur le marché de l'emploi. Le recul des dépenses pour les transports publics s'explique non pas par une diminution des tâches mais par l'introduction du financement des grands projets ferroviaires au moyen d'un fonds décidé par le Parlement.

Pour la période budgétaire et de planification financière 1999 – 2002, les principaux postes de dépenses connaissent une croissance très faible. L'augmentation des dépenses est due pour l'essentiel aux domaines déjà mentionnés (finances et impôts, assurances sociales sans l'AC, et asile). Pour la période de quatre ans aussi, l'assurance-chômage a un effet modérateur sur les dépenses.

Si l'on ne tient pas compte des mesures proposées par le présent message, les recettes sont estimées comme suit dans le budget 1999 et le plan financier 2000-2002:

	B 1998	B 1999	PF 2000	PF 2001	PF 2002	ØΔ% p.a.
Recettes totales (en millions de francs)	39 970	40 660	42 710	44 180	47 050	
Δ par rapport à l'année précédente (en %)		1,7	5,0	3,4	6,5	4,16
Recettes fiscales (en millions de francs)	36 080	37 530	39 760	41 220	44 130	
Δ par rapport à l'année précédente (en %)		4,0	5,9	3,7	7,0	5,16

L'augmentation des recettes budgétée pour 1999, qui est de 690 millions de francs ou 1,7 % par rapport au budget 1998, est inférieure à la moyenne pluriannuelle, même pour une année impaire,

caractérisée habituellement par des recettes peu importantes. Cette faible croissance est imputable aux recettes non fiscales (en particulier à la suppression du 3^e pour-cent de cotisation salariale AC et par conséquent des remboursements à la Confédération de prêts accordés au Fonds). Contrairement aux recettes totales, les recettes fiscales parviennent à suivre l'évolution du PIB.

Pour la période de planification 1998-2002, nous tablons sur un accroissement moyen des recettes totales de 4,2 % par an, soit sur un pourcentage légèrement supérieur au taux de croissance du PIB prévu pour cette période. Pour ce qui est des recettes fiscales, nous comptons en moyenne avec une augmentation de 5,2 % par an. Cette valeur nettement supérieure au taux de croissance du PIB ne pourra être atteinte que grâce à différentes augmentations d'impôts visant à consolider la sécurité sociale et à financer les grands projets ferroviaires. Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner en particulier la part de la Confédération dans la perception de 1 % de la TVA en faveur de l'AVS, le pour-mille de la TVA destiné au financement des transports publics, le doublement de la redevance poids lourds forfaitaire, puis l'introduction d'une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP).

12 Rétrospective des mesures d'assainissement

Après une détérioration des finances fédérales en 1991, qui avait été plus forte que prévu, le Conseil fédéral a soumis au Parlement trois programmes d'assainissement dans les années 1992, 1993 et 1994. Conformément aux messages (des 25 mars 1992, 4 octobre 1993 et 19 octobre 1994) sur lesquels ils s'appuyaient, ces trois programmes auraient dû alléger le compte de la Confédération de plus de 10 milliards de francs par an. Plusieurs des mesures proposées ayant été refusées par le Parlement ou par le peuple et d'autres ayant porté sur une durée limitée (par exemple la réduction linéaire des subventions pour la période de 1993 à 1997), l'allègement effectif pour la période de 1999 à 2001 se chiffrera encore à un peu moins de 8 milliards de francs par an (voir annexe 1: Allègements du budget fédéral résultant des mesures d'assainissement de 1992, 1993 et 1994).

- En ce qui concerne les dépenses, la somme effective des allègements a atteint environ 3,7 milliards par an, alors que les messages avaient prévu des réductions de 5 à 6 milliards de francs au total. Du montant total, près d'un quart (0,9 milliard de francs) a pu être réalisé au moyen de modifications de la Constitution et de lois fédérales, alors que le reste (2,8 milliards de francs) relevait du Conseil fédéral.
- En ce qui concerne les recettes, le supplément qui pourra effectivement être obtenu pendant les années 1999 à 2001 atteindra 4,2 milliards de francs par an, contre un total annuel de 5 milliards prévu dans les messages. La somme effective résulte principalement du relèvement des droits d'entrée sur les carburants de 20 centimes par litre (programme d'assainissement de 1992), qui a rapporté plus de 3,5 milliards de francs, ainsi que de l'introduction d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 6,5 % au 1^{er} janvier 1995, prévue par le nouveau régime financier (cf. FF du 18 juin 1993). Rappelons que la majeure partie des mesures proposées dans le programme d'assainissement de 1994, notamment une nouvelle hausse du droit d'entrée sur les carburants et l'imposition des combustibles liquides et gazeux, n'avait pas trouvé grâce devant le Parlement.

Malgré les améliorations notables découlant des trois programmes d'assainissement et du nouveau régime financier, la Confédération n'est pas parvenue à équilibrer son compte financier, la persistance du déficit étant due aussi bien à l'excès des dépenses qu'à l'insuffisance des

recettes. En analysant les années sur lesquelles portaient les trois programmes d'assainissement et dont les comptes (1995, 1996 et 1997) sont connus, on constate ce qui suit:

- en moyenne 60 % des économies obtenues par les mesures d'assainissement, soit environ 2,3 milliards sur 3,8, ont été annulés par de nouvelles dépenses;
- les recettes supplémentaires (environ 3,8 milliards de francs par an) ont été plus que compensées par une diminution des produits effectifs (plus de 5 milliards de francs) due à la récession, à des pertes de recettes résultant de décisions parlementaires ou à des estimations trop optimistes.

Ces deux phénomènes ensemble expliquent les déficits qui continuent d'apparaître dans le compte financier de la Confédération. Simultanément, ils justifient le présent programme de mesures qui doit servir, d'une part, à stabiliser les dépenses et, d'autre part, à enrayer la perte de substance fiscale.

13 Aspects conjoncturels

131 Situation économique et perspectives

Après une longue période de stagnation, la situation économique s'est enfin redressée en Suisse. L'activité a connu une forte accélération aux 2^e et 3^e trimestres de 1997, la progression du PIB réel atteignant près de 3,0 % en termes annualisés. Depuis lors, la croissance s'est un peu modérée, revenant à un rythme plus soutenable à moyen terme. La reprise est tirée non seulement par le commerce extérieur mais de plus en plus également par la demande interne. Le contexte monétaire est stimulant: les taux d'intérêt se situent à des niveaux historiquement bas et le franc suisse s'est déprécié par rapport au niveau surévalué de fin 1995. Aucune pression inflationniste n'est perceptible. La politique budgétaire de la Confédération exerce également des effets positifs: le programme d'investissement apporte en particulier un soutien bienvenu au secteur de la construction. Le chômage, après avoir atteint un pic au début de 1997, marque une nette régression. Dans ces conditions, le produit intérieur brut réel devrait progresser d'environ 2,0 % cette année, après avoir augmenté de 1,1 % en 1997.

Ces prochaines années, les tendances favorables devraient s'affirmer en dépit de certains risques manifestes. D'abord, l'environnement international demeurera porteur. L'OCDE prévoit que la reprise perdurera au sein des pays industrialisés. Aux États-Unis, la croissance pourrait certes fléchir un peu, mais devrait rester soutenue. En Europe, la réalisation de l'Union économique et monétaire (UEM) a été décidée pour le 1^{er} janvier 1999 avec onze pays participants. La perspective d'un passage réussi à l'UEM semble améliorer les anticipations en termes de croissance économique, de stabilité des prix et de consolidation des finances publiques. Dans la plupart des pays européens, on s'attend ainsi à une accentuation de la reprise, qui sera de plus en plus stimulée par la demande intérieure. Malgré les problèmes persistants que le Japon connaît en raison de sa politique économique et les dangers qui en découlent pour la zone asiatique et en particulier pour la Chine, la crise asiatique n'aura probablement que des effets limités, vu la contribution modeste de cette région au PIB de notre pays. En revanche, le récent développement de la situation en Russie ainsi que la forte volatilité des marchés financiers donnent lieu à de nouvelles inquiétudes.

Dans le sillage de l'amélioration conjoncturelle en Europe, la Suisse peut s'attendre à une nouvelle progression de son commerce extérieur. Ensuite, la politique monétaire devrait demeurer favorable à la reprise, soutenant l'activité domestique. Ainsi, la croissance des

investissements s'accéléra grâce aux bonnes perspectives de vente et au niveau relativement faible des taux d'intérêt. En outre, la situation sur le marché de l'emploi devrait continuer à se redresser. Il en résultera une amélioration du climat de confiance et donc une stimulation de la demande privée. Dans ces conditions, la demande interne globale se renforcera et la reprise bénéficiera d'une assise plus large. Conformément à un pronostic certes plutôt optimiste, le produit intérieur brut réel devrait s'accroître d'environ 2,0 % par an durant les années 1999 à 2000, ce qui serait légèrement supérieur aux projections antérieures.

La majoration d'un point de la TVA entraînera une hausse unique des prix à la consommation en 1999. Dans la mesure où elle sera répercutée intégralement sur le consommateur, il en résultera une progression d'environ 0,5 % de l'indice des prix à la consommation. Comme les prix sont demeurés pratiquement stationnaires durant les premiers mois de 1998, le renchérissement global demeurera relativement modéré.

Les incertitudes entourant nos prévisions sont avant tout liées à l'évolution du cours du franc suisse dans le contexte de la réalisation de l'Union monétaire en Europe. Une nouvelle et forte appréciation de notre monnaie, perçue comme valeur refuge, serait de nature à entraver la reprise. Afin de contrecarrer une telle évolution, la Banque nationale serait obligée d'intervenir, mais au risque de créer un potentiel inflationniste. Les réactions favorables des marchés financiers face aux décisions prises en mai dernier concernant le passage à l'euro permettent toutefois d'espérer que des afflux massifs de capitaux pourront être évités. Une autre incertitude réside dans les répercussions que la crise asiatique persistante ainsi que les événements préoccupants en Russie auront sur notre économie. Ces deux facteurs ainsi que leurs effets sur l'évolution boursière (fortes corrections des cours, volatilité accrue) font incontestablement planer un risque sur une reprise durable de notre économie.

132 Impact du programme de stabilisation sur la conjoncture

Les finances de la Confédération souffrent depuis plusieurs années de déficits structurels. Ces derniers sont le résultat d'un déséquilibre fondamental entre les dépenses de la Confédération et ses possibilités de financement. Dès lors, la reprise prévue de l'économie ne permettra pas d'éliminer entièrement les déficits. Seuls les problèmes financiers dus à la stagnation de l'économie devraient graduellement disparaître. La suppression des déficits d'origine structurelle demande en revanche des mesures de redressement en profondeur. Sinon l'accumulation constante des déficits finira par paralyser l'action de l'État, alors que le vieillissement de la population entraînera des coûts grandissants. Étant donné ce défi, il s'agit maintenant de contenir le fardeau de la dette qui sera transmis aux générations futures. Aucune autre solution n'est acceptable. Le programme de stabilisation 1998 a pour objet d'éliminer à terme le déficit budgétaire d'origine structurelle et ainsi de permettre de rééquilibrer les finances fédérales d'ici à 2001. Pour cette raison, il s'attache, d'une part, à réduire la croissance ininterrompue des dépenses et, d'autre part, à consolider les recettes.

Les répercussions de ce programme doivent dès lors être appréciées non seulement eu égard aux effets directs, sur la conjoncture, d'une stabilisation des dépenses de la Confédération mais également dans l'optique plus large de l'élimination d'un déséquilibre macro-économique.

D'une part, comme la reprise conjoncturelle s'affirme de jour en jour, le moment est très favorable pour mettre en oeuvre une politique d'assainissement. Les mesures d'économie auront certes *a priori* un léger effet restrictif sur la demande globale. Elles devraient permettre une

réduction du déficit structurel d'environ deux milliards par an d'ici à 2001, ce qui correspond à une contribution négative à la croissance économique estimée à près de 0,5 %. Comme la croissance économique devrait être légèrement supérieure à la croissance potentielle durant ces prochaines années, il est justifié que la Confédération fasse preuve de retenue dans sa politique budgétaire. Celle-ci remplira ainsi sa fonction anticyclique, dans un contexte de nette reprise de la demande privée.

D'autre part, une réduction des déficits par compression des dépenses rendra superflues des augmentations d'impôts fondées sur des considérations comptables. Un tel assainissement permettra ainsi d'accroître les revenus disponibles futurs et par conséquent de renforcer la consommation, ce qui, à son tour, stimulera les investissements. En d'autres termes, la réduction des déficits qui s'annonce redonnera confiance aux entreprises et aux ménages. Ces derniers seront à même d'envisager l'avenir en connaissance de cause, sans craindre à terme de devoir supporter un alourdissement inéluctable de la ponction fiscale pour financer des déficits publics élevés. Ces mesures se répercuteront donc directement sur l'attrait économique de notre pays, ce qui améliorera sensiblement les conditions-cadre pour les entreprises. En outre, sur les marchés financiers, les pressions sur les taux d'intérêt seront atténuées en raison d'une réduction de l'absorption par l'État de l'épargne privée, voire d'une révision à la baisse des anticipations inflationnistes. La formation de capital s'en trouvera stimulée d'autant et donc le potentiel de croissance de l'économie renforcé, ce qui contribuera là aussi à une amélioration des conditions-cadre pour les entreprises. Il est toutefois difficile de quantifier avec précision le surplus de croissance économique qui résultera de ces facteurs.

Au total, les effets modérateurs à court terme de l'élimination des déficits structurels de la Confédération seront donc compensés, voire plus que compensés, par l'impact favorable qu'aura la remise en ordre des finances fédérales sur les anticipations à long terme des agents économiques. Pour cette raison, les pays industrialisés qui ont procédé à une démarche d'assainissement analogue à celle que nous proposons ont vu leurs efforts largement récompensés et ont retrouvé le chemin d'une croissance durable. A la lumière de ces expériences, le FMI et l'OCDE approuvent notre projet et encouragent nos efforts.

Il serait dommageable de vouloir remettre à plus tard l'élimination des problèmes budgétaires structurels de la Confédération. Cela ne ferait que créer un climat d'incertitude freinant le redressement de la demande interne et ne permettrait pas de faire l'économie des mesures d'assainissement. Au contraire. Étant donné la phase ascendante du cycle économique où se trouve l'économie suisse, les mesures nécessaires au rééquilibrage des finances fédérales doivent être prises immédiatement. Ses effets seront supportables et ne porteront guère atteinte à la reprise conjoncturelle. De plus, la démarche prévue permettra à la Confédération de retrouver la capacité d'action indispensable pour faire face aux défis du futur. Enfin, la mise en oeuvre d'une politique de stabilité à long terme par la Confédération contribuera à renforcer le potentiel de croissance de l'économie suisse et à garantir la pérennité de la sécurité sociale.

14 Objectif et concept du programme de stabilisation 1998

141 L'objectif budgétaire 2001

Le 7 juin dernier, le peuple suisse et les cantons ont approuvé à une large majorité l'objectif budgétaire 2001. Le nouvel article 24 des dispositions constitutionnelles transitoires tend à rééquilibrer dans une large mesure le compte financier d'ici à 2001. Concrètement, l'objectif budgétaire 2001 limite l'excédent des dépenses au maximum à 5 milliards de francs pour

l'exercice 1999 et à 2,5 milliards pour l'exercice 2000. Durant l'exercice 2001, le déficit du compte financier ne devra pas dépasser 2 % des recettes ou environ 900 millions de francs. L'objectif budgétaire 2001 limite ainsi avec précision les déficits maximaux autorisés pour les années 1999 à 2001.

Si la reprise ne devait pas se poursuivre de manière satisfaisante, une politique d'équilibre budgétaire trop rigoureuse pourrait déployer des effets contre-productifs. Dans cette éventualité, le Parlement a le pouvoir, en vertu de l'article 24, 3^e alinéa, des dispositions transitoires, de prolonger au besoin les délais de deux ans au maximum. Une telle décision serait toutefois soumise à l'approbation de la majorité des membres des deux Chambres. Le délai prévu pour atteindre l'objectif budgétaire pourrait être différé davantage si cet objectif n'était d'abord pas atteint au cours d'un exercice et que le délai supplémentaire défini à l'alinéa 7 doive entièrement ou partiellement être utilisé.

Comparé à l'article 42^{bis} de la constitution fédérale, selon lequel la Confédération doit amortir le découvert de son bilan en tenant compte de la situation économique, le nouvel article concernant l'objectif budgétaire a une portée plus limitée tout en étant formulé de manière plus concrète quant aux objectifs et en prévoyant des instruments plus efficaces. C'est ainsi que le 6^e alinéa des dispositions transitoires prescrit obligatoirement des économies au cas où les objectifs ne seraient pas atteints. Les montants des allègements doivent alors être calculés de manière que la trajectoire puisse être corrigée dans les deux ans. Tout en étant lié par le montant des économies proposé par le Conseil fédéral, le Parlement est habilité à modifier chacune des propositions gouvernementales. Les dépenses de la Confédération devront être réduites aussi bien dans le domaine des prestations pour tiers que dans celui des prestations internes.

Les mesures d'assainissement nécessaires doivent être mises en œuvre dans les deux ans, ce qui nécessite une procédure rapide et précise. C'est pourquoi le 8^e alinéa stipule que les deux Chambres traitent les projets d'économies du Conseil fédéral au cours de la même session et dans le cadre d'une procédure d'urgence au sens de l'article 89^{bis} cst.

Conformément au 4^e alinéa, les Chambres fédérales et le Conseil fédéral sont ensuite tenus, lors de l'établissement du budget et du plan financier, de se conformer aux objectifs budgétaires. A cet effet, le Conseil fédéral a élaboré le présent programme de stabilisation ainsi que le budget 1999 et le plan financier 2000 - 2002 qui en découlent.

142 Principes matériels

L'objectif budgétaire 2001 constitue la base constitutionnelle pour équilibrer les finances fédérales. Comme nous l'avons mentionné sous le chiffre 141, le nouvel article de la constitution fédérale exige pour 2001 la limitation du déficit maximal à 2 % des recettes (quelque 900 millions de francs). Le programme de stabilisation 1998 comprend les mesures nécessaires à la tenue de l'objectif budgétaire. Il représente ainsi un moyen approprié pour atteindre le but fixé.

Se fondant d'une part sur la disposition constitutionnelle et, d'autre part, sur les mesures d'assainissement expérimentées dans le passé, le programme de stabilisation 1998 tient compte des six principes matériels suivants. Ceux-ci servaient également de fil conducteur lors des entretiens destinés à la recherche d'un consensus ("table ronde") et des consultations bilatérales (voir ch. 15).

- Le programme de mesures doit être d'une ampleur suffisante pour répondre, d'une part, à l'objectif budgétaire 2001 et, d'autre part, à la nécessité de consolider les principales institutions sociales (AVS, AI et AC).

✚ Pour réduire le déficit maximal de la Confédération à 900 millions de francs d'ici à 2001, des allègements représentant un montant d'environ deux milliards de francs sont nécessaires. C'est exactement le montant que le programme de stabilisation 1998 prévoit pour alléger le budget en 2001. Simultanément, les mesures proposées visent à contribuer à la consolidation des finances des trois institutions sociales principales – AVS, AI et AC – dont les perspectives sont en effet inquiétantes.

- Le programme de stabilisation se limite à quelques mesures dont les effets d'allègement seront sensibles.

Les programmes d'assainissement réalisés durant la première moitié des années nonante se distinguaient tous par une longue liste de mesures d'économie d'une portée plus ou moins grande. Cela représentait un inconvénient important du fait qu'un nombre relativement élevé d'éléments isolés ont été éliminés dans les programmes respectifs. Pour cette raison, le présent programme se limite à un petit nombre de mesures dont les effets d'allègement seront notables.

- Le programme de stabilisation 1998 porte principalement sur les trois domaines qui comportent les dépenses les plus fortes, à savoir la prévoyance sociale, les transports et la défense nationale.

Si l'on y ajoute les intérêts passifs et les parts cantonales dans les recettes de la Confédération non directement influençables, les trois domaines précités correspondent à plus de 70 % du budget fédéral. Les deux premiers domaines ont été en outre responsables de la plus grande partie de l'accroissement des dépenses des dernières années. Dans le domaine militaire, une nouvelle réduction des dépenses se justifie en raison de la réalisation systématique des projets de réforme décidés, de la diminution continue des jours de service effectués ainsi que du développement prévisible de la situation géostratégique.

- Les cantons doivent contribuer aux efforts d'économies dans une proportion appropriée. Les mesures concrètes doivent ainsi tenir compte dans la mesure du possible des principes retenus pour élaborer le nouveau système de péréquation financière.

Les transferts destinés aux cantons représentent près de 30 % du budget de la Confédération. Eu égard à ce taux, il n'est pas possible d'exclure les cantons du programme de stabilisation 1998. En outre, le versement d'une part accrue des bénéfices de la Banque nationale suisse dès 1999, affaiblira les conséquences du transfert des charges. Parallèlement, certaines mesures du programme de stabilisation amèneront un allègement des budgets cantonaux ou des recettes supplémentaires.

- Le programme de stabilisation ne prévoit pas de corrections structurelles fondamentales dans le domaine des assurances sociales.

Un programme d'économies se prête plutôt mal à une refonte du système des assurances sociales. En raison du calendrier nécessairement très serré et de la complexité d'un programme d'assainissement incluant des mesures dans différents domaines, les propositions d'économie doivent se limiter à des améliorations relativement simples mais importantes sur le plan financier. Une refonte du système des assurances sociales représente en revanche une entreprise complexe et produisant généralement d'importants effets financiers. Par conséquent, une telle intervention exige une longue préparation et un large débat politique. C'est pourquoi le programme de stabilisation n'apporte pas de corrections profondes des assurances sociales.

- Le programme de mesures doit être conforme au principe de la symétrie des sacrifices consentis.

Un programme d'économies doit répondre au besoin de justice de larges couches de la population, si bien qu'un rapport équilibré doit être garanti aussi bien entre les divers domaines politiques qu'entre les mesures portant sur une réduction des dépenses et les mesures qui sont axées sur une augmentation des recettes. Grâce au lien juridique entre les différentes mesures, qui forment un tout, le principe de la symétrie des sacrifices est assuré par voie légale.

143 Ensemble de mesures.

Le consensus résultant de la "table ronde" a pu être obtenu principalement grâce au fait que les différents éléments du programme de stabilisation 1998 ont été proposés en même temps et sont juridiquement liés entre eux. C'est pourquoi le présent message englobe aussi bien les mesures visant à réduire les dépenses que celles destinées à augmenter les recettes. Toutes ces mesures sont indiquées dans le projet ci-joint d'une loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998. En sont exclus le blocage des crédits et le versement des bénéfiques nets par la Banque nationale suisse qui, l'un comme l'autre, ne font toutefois pas formellement partie de ce programme. Le projet de loi est celui d'une loi-cadre soumise à référendum qui, en réunissant sous un titre unique les modifications d'actes de même niveau concernant différents domaines, inclut un mandat d'économiser supplémentaire à l'attention du Conseil fédéral. Ce procédé est justifié par un objectif de stabilisation propre à toutes les mesures proposées et correspond, sur le plan de la conception, à la mise en œuvre juridique des mesures d'assainissement de 1993 (RO 1994 1634) et 1994 (RO 1995 3517).

15 Résultat de la consultation

(Déroulement et résultat des entretiens consultatifs et des discussions de recherche d'un consensus)

Vu l'urgence des mesures d'assainissement, la consultation s'est limitée à une audition des partis politiques, de la Conférence des gouvernements cantonaux et des principales associations par la cheffe du Département fédéral de l'intérieur ainsi que par le chef du Département fédéral des finances. Quant aux discussions de recherche d'un consensus ("table ronde"), elles ont réuni la délégation du Conseil fédéral chargée des questions financières et une délégation de la Conférence des gouvernements cantonaux ainsi que la présidente et les présidents des quatre partis représentés au Conseil fédéral et des organisations faitières de partenaires sociaux (les listes des participants à la "table ronde" et aux auditions figurent dans les annexes 2 et 3).

Ces entretiens consultatifs menés autour de la "table ronde" visaient à définir un ensemble de mesures qui puissent être soutenues par les cantons, les partis au gouvernement et les partenaires sociaux. Les programmes d'assainissement divisent en effet souvent les familles politiques. Désirant éviter de telles polarisations infructueuses, le Conseil fédéral a invité les principales forces politiques à participer à la quête d'un consensus en tenant compte des objectifs définis mais en négociant la voie pour y parvenir. Grâce à un tel procédé, à la fois peu ordinaire et très exigeant quant au travail qu'il implique, le Conseil fédéral voulait garantir des délibérations parlementaires sur des bases acceptables et réalistes sans pour autant porter atteinte au pouvoir de décision et à la responsabilité politique des Chambres fédérales.

Les mesures proposées par le Conseil fédéral en décembre 1997 ont servi de base à ces discussions. Ces propositions montraient une voie réaliste et sûre pour atteindre l'objectif fixé. Les participants à cette "table ronde" étaient libres d'adopter, de modifier ou de rejeter ces mesures, à condition de respecter les principes matériels formulés sous le chiffre 142. Tout en

étant liés par l'objectif, ils ont ainsi bénéficié d'une marge de manœuvre en ce qui concerne la manière de l'atteindre.

Les consultations bilatérales des cantons, partis politiques, associations et syndicats ont représenté un complément important à la recherche d'un consensus autour de la "table ronde". Ces entretiens consultatifs, dont le cercle des participants avait été sciemment élargi par rapport à celui des discussions autour de la "table ronde", devaient servir à dégager les points des propositions du Conseil fédéral délicats aux yeux des partenaires et à formuler des recommandations en vue de compléter ou de modifier le programme de mesures.

La recherche d'un consensus s'est déroulée en quatre phases, à savoir:

Première phase

La séance constitutive de la "table ronde" a représenté le démarrage de la première phase. A cette occasion, la délégation du Conseil fédéral chargée des questions financières a informé de première main les participants des discussions de recherche d'un consensus sur les mesures proposées par l'exécutif. Les étapes futures et les règles du jeu ont ensuite été définies ensemble. Les règles matérielles concernaient la marge de manœuvre et le contenu des entretiens, alors que les règles formelles portaient sur les relations avec les médias et le public. En outre, le programme de mesures a été porté à la connaissance des présidents des commissions des finances et de la délégation des Chambres fédérales chargée des questions financières, qui ont été tenus au courant de l'état du processus également durant les phases ultérieures de la table ronde.

Deuxième phase

La constitution de la "table ronde" a été suivie des auditions des cantons, des partis politiques et des principales associations et organisations syndicales. Comme déjà mentionné, ces consultations se sont adressées à un cercle plus large que les discussions autour de la "table ronde". Ont été consultés les cantons, les partis gouvernementaux, les partis non représentés au gouvernement, les organisations patronales et professionnelles de même que les organisations syndicales.

Troisième phase

La troisième phase consistait d'une part à analyser les résultats des consultations bilatérales. D'autre part, les mesures proposées par le Conseil fédéral ainsi que les propositions formulées par les participants de ces auditions ont été soumises à un examen approfondi. A cette fin, trois groupes de travail ont été constitués pour traiter les domaines 'Contribution des cantons aux efforts d'économies', 'Assurances sociales' et 'Extensions ou restructurations du programme de stabilisation pour les autres postes de dépenses et de recettes'. A ce propos, l'administration a été priée d'examiner en détail différentes propositions. Les rapports des trois groupes de travail, qui s'ajoutaient aux résultats des autres discussions autour de la "table ronde", ont servi de base au processus final de recherche d'un consensus.

Quatrième phase

La quatrième phase comprenait la recherche proprement dite d'un consensus. Les résultats de tous les entretiens préliminaires, des discussions des groupes de travail ainsi que des analyses confiées à l'administration ont été finalisés. Parallèlement, des entrevues ont eu lieu entre d'une part la cheffe du Département fédéral de l'intérieur et le chef du Département fédéral des finances respectivement et, d'autre part, les participants des discussions de recherche d'un consensus. Au terme d'une longue et intense discussion, les représentants des cantons, des partis

gouvernementaux et des partenaires sociaux ont pu s'entendre, lors de leur dernière réunion du 6 avril 1998, sur un programme de mesures commun qui fait l'objet du présent message.

En résumé, on constate que la nécessité de rééquilibrer le budget fédéral à long terme a été unanimement reconnue au cours des consultations bilatérales et discussions autour de la "table ronde". C'est ainsi que les propositions du Conseil fédéral visant à établir un programme de stabilisation ont été dans l'ensemble accueillies favorablement. De même, l'ampleur du besoin d'assainissement prévue par le Conseil fédéral a été largement admise. En revanche, des différences sont apparues quant au calendrier des mesures d'assainissement budgétaire ainsi qu'à la définition d'une combinaison de mesures appropriée. Compte tenu du consensus obtenu autour de la "table ronde", il serait cependant faux de rapporter après coup et en détail les positions adoptées par les cantons, partis et associations au cours du processus de consultation et de consensus. En ce qui concerne les cantons, il convient tout de même de signaler que lors de l'assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux du 19 juin 1998, 25 cantons ont approuvé le présent programme de stabilisation qui prévoit une contribution des cantons de 500 millions de francs à la réalisation des mesures d'économie. Quant aux conditions-cadres proposées par les cantons, elles sont détaillées sous le chiffre 231 de ce message.

2 Partie spéciale

21 Vue d'ensemble des mesures proposées

Le programme de stabilisation prévoit essentiellement des allègements dans le domaine des assurances sociales (AVS, AI, AC), des transferts aux cantons ("Contribution des cantons aux efforts d'économie") et des dépenses militaires. Il comprend par ailleurs des mesures d'économie concernant les CFF et la protection civile, un blocage des crédits de 3% assorti d'une liste d'exceptions sensiblement élargie (qui sera toutefois soumise au parlement au moment de la présentation du budget 1999) ainsi que des mesures portant sur les recettes. Parmi celles-ci figurent, outre les mesures destinées à maintenir la substance fiscale, des mesures visant à promouvoir l'équité fiscale. A cette fin, on renforcera le contrôle fiscal et on comblera les lacunes injustifiées du système fiscal. Voici une description plus précise des mesures prévues dans ces différents domaines:

Mesures concernant le domaine social

Les propositions relatives au domaine social visent à la fois à consolider la situation financière préoccupante des trois assurances sociales de base que sont l'AVS, l'AI et la l'AC et à alléger le budget de la Confédération. Aucune de ces mesures n'a pour objectif des changements structurels en profondeur. De tels changements doivent être réalisés dans le cadre de révisions ordinaires.

- *Adaptation des rentes AVS/AI*

Modifications du rythme d'adaptation des rentes AVS/AI:

- Report de l'adaptation des rentes de 2001 à 2002 (basé sur l'état de l'indice des rentes à fin 2000)
- Modification du rythme d'adaptation des rentes: passage à un rythme d'adaptation trisannuel avec adaptation anticipée lorsque le renchérissement non compensé dépasse 4 %.

- *Assurance-invalidité*

Renforcement des offices AI par un service médical ayant la compétence de procéder à des examens médicaux sur la personne des assurés

- *Assurance-chômage*

Mesures en matière de prestations

- Passage d'un système de salaire à un système d'indemnités journalières dans le cadre des programmes d'emploi temporaire (avec atténuation des répercussions sociales)
- Abaissement de la durée d'indemnisation en cas d'insolvabilité de 6 à 4 mois
- Nouvelle réglementation des limites maximales de revenus pour les assurés en mis à la retraite anticipée contre leur gré
- Abaissement de la durée maximale d'indemnisation à 260 jours pour les personnes libérées de l'obligation de cotiser
- Réduction du taux de subventionnement des mesures relatives au marché du travail (cours)

Mesures en matière de recettes

- Reconstitution, jusqu'à fin 2003, du prélèvement du troisième pour-cent de cotisation salariale, (y compris le relèvement du plafond de cotisations: 1% sur les revenus situés entre 97 200 et 243 000 francs jusqu'au 31 décembre 1999 et dès le 1^{er} janvier 2000, sur les revenus situés entre 106 800 et 267 000 francs)
- Relèvement à 267 000 francs, dès le 1^{er} janvier 2000, de la limite des revenus soumis au deuxième pour-cent de cotisation, mesure temporaire valable jusqu'à fin 2003
- Relèvement du salaire assuré à 106 800 francs

Mesures dans le domaine des transferts aux cantons ("Contribution des cantons aux efforts d'économie")

Le montant total des économies à réaliser jusqu'en 2001 a été établi en accord avec les cantons; il est fixé à 500 millions de francs. La contribution des cantons aux efforts d'économie constitue une catégorie de mesures spécifiques, élaborées conjointement avec la Conférence des gouvernements cantonaux. Lors de son assemblée plénière extraordinaire du 19 juin 1998, cette dernière a officiellement adopté le train de mesures ainsi défini.

Transports publics/trafic régional

- Réduction de 75 à 68 % du taux moyen de contribution de la Confédération à la couverture des déficits, compensée par une augmentation équivalente des taux de contribution cantonaux
- Budget réduit de 50 millions de francs dès 2001 (mesures de rationalisation demandées aux chemins de fer)

Transports publics/routes

- Réduction du taux de contribution de la Confédération pour les routes principales
- Plafond pour les subventions fédérales dans le domaine des mesures de séparation du trafic et de l'assainissement des passages à niveau, avec une nouvelle répartition des frais d'assainissement des passages à niveau dans le sens d'une plus grande participation financière des propriétaires des routes concernées

Contributions cantonales à l'AVS

- Augmentation des contributions cantonales à l'AVS par le biais d'une nouvelle clef de répartition entre Confédération et cantons

Formation

- Formation professionnelle: abaissement de 4 % du taux de contribution au secteur "Equipements et manifestations"
- Bourses d'études: d'une part, réduction du taux de contribution et, d'autre part, prise en compte des prêts d'études

Exécution des peines et mesures

- Réduction des taux de contribution pour l'exploitation et les bâtiments

✦ Contribution de la Confédération aux efforts d'économie

La contribution de la Confédération se présente sous forme d'un mandat impératif que le Conseil fédéral s'engage à respecter. Ce mandat est inscrit dans la loi fédérale sur le programme de stabilisation 98; sur le plan juridique, il fait donc partie des mesures d'assainissement.

Par rapport au plan financier du Conseil fédéral du 29 septembre 1997, les économies suivantes seront réalisées en 2001:

Dépenses militaires	540 millions de francs
Protection civile	22 millions de francs
CFF	200 millions de francs

Le plan d'assainissement doit également garantir le respect des restrictions budgétaires s'appliquant au trafic régional (50 millions de francs dès 2001), les économies dans le domaine des routes principales et celles résultant du plafonnement des aides financières dans le domaine des passages à niveaux et des mesures de séparation du trafic (au total, 100 millions de francs dès 2001).

Mesures dans d'autres domaines

Les économies en matière d'asile et de personnel ainsi que le blocage des crédits qui sera soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du budget 1999 ne seront pas inscrites dans la loi fédérale sur le programme de stabilisation 98, mais elles font partie intégrante de l'accord adopté à l'issue de la table ronde.

En raison de la forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile, il faut s'attendre, dans un avenir proche, à d'importants dépassements budgétaires. Toutes les mesures prévues par le droit international et admissibles dans le cadre des engagements pris par la Suisse au niveau international doivent être passées en revue et appliquées à bon escient, afin de maîtriser à moyen terme l'évolution des dépenses inhérentes à ce secteur. Retrouver jusqu'en 2001 le niveau de dépenses défini dans le plan financier du 29 septembre 1997 et limiter ainsi les dépenses à 1 milliard de francs, tel est l'objectif fondamental de ces mesures, sous réserve qu'aucun événement particulier ne se produise entre-temps sur la scène internationale.

Les groupes de tâches qui ne sont pas directement touchées par le programme de stabilisation devront contribuer à l'amélioration des finances par le truchement du blocage général des crédits. Celui-ci ne fait toutefois pas formellement partie du programme de stabilisation budgétaire. Il sera soumis au parlement dans le cadre du budget 1999 et équivaldra à 3 % des dépenses. La liste des secteurs non soumis au blocage ou soumis à un taux de blocage moins restrictif (aide au développement) sera plus longue que celle concernant le blocage des crédits adopté dans le cadre du budget 1997 (notamment dans le domaine agricole, la formation et la recherche fondamentale, l'asile).

En ce qui concerne le personnel, les restrictions budgétaires introduites en 1992 dans l'ensemble de l'administration fédérale seront toujours appliquées, et les mesures d'économies adoptées dans le cadre du programme de réforme de l'administration (soit une réduction de 5% des frais de personnel et d'exploitation) sont en voie de réalisation.

En matière de recettes, les mesures prévues dans le programme de stabilisation visent en premier lieu à

- maintenir la substance fiscale à son niveau actuel,
- combler les lacunes injustifiées du système fiscal,
- renforcer le contrôle fiscal.

En ce qui concerne les recettes, le maintien de la substance fiscale actuelle est l'un des objectifs prioritaires du Conseil fédéral, qui tient par ailleurs à réaliser les projets en suspens (introduction de la redevance poids lourds liée aux prestations, financement des grands projets ferroviaires) et les mesures nécessaires à l'assainissement de l'assurance-chômage (maintien du troisième pour-cent de cotisation salariale, relèvement de la limite des revenus soumis au deuxième pour-cent de cotisation). Les participants à la table ronde se sont engagés à respecter un code de conduite pour ce qui est de la prévention des pertes de recettes fiscales (et, dans un cas, des dépenses supplémentaires). Pour des raisons juridiques, ce code de conduite n'entrera toutefois pas dans la loi fédérale sur le programme de stabilisation 98.

Les mesures visant à combler les lacunes du système fiscal sont les suivantes:

- redéfinir le négoce à titre professionnel des gains en capitaux privés;
- limiter la déduction des intérêts pour dettes chez les personnes physiques;
- limiter les déductions maximales dans le domaine de l'épargne pour le deuxième et le troisième pilier et imposer les prestations de ces institutions de prévoyance sociale.

Jusqu'en 2001, l'Administration fédérale des contributions sera dotée au total de 100 nouveaux postes de travail afin de disposer des ressources nécessaires pour procéder au renforcement du contrôle fiscal.

L'annexe 4 donne une vue d'ensemble de toutes les mesures de stabilisation budgétaires adoptées autour de la table ronde et reprises par le Conseil fédéral. On fait une distinction très nette entre les mesures inscrites dans la future loi sur le programme de stabilisation et celles qui doivent être réalisées indépendamment de ces bases légales.

Le choix de la date à laquelle ces mesures entreront en vigueur revient essentiellement au Conseil fédéral. En principe, il est prévu de les appliquer dès le 1^{er} juillet 1999 pour autant qu'il n'y ait pas de demande de référendum. Dans certains cas particuliers, les mesures peuvent être introduites avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1999, afin de garantir que les objectifs budgétaires fixés dans les domaines concernés puissent être intégralement remplis. L'effet rétroactif est limité dans le temps et proportionnel; pour des raisons de respect du droit, il doit cependant être explicitement ordonné par le législateur. Les domaines concernés par cette disposition sont les contributions cantonales à l'AVS (ch. 234), la formation professionnelle et les bourses d'études (ch. 235) ainsi que l'exécution des peines et mesures (ch. 236).

Dans trois autres cas, les mesures ne seront mises en vigueur qu'à une date ultérieure, soit au 1^{er} juillet 1999. Dans le domaine du trafic régional (cf. ch. 232) d'une part et les mesures relatives aux recettes et le passage du système de salaire à un système d'indemnités journalières dans le cadre des programmes d'occupation prévus par l'assurance-chômage d'autre part (cf. ch. 223.21, 223.3 et 223.4) s'appliqueront dès le 1^{er} janvier 2000 et celles destinées à combler les

✚ lacunes fiscales (cf. ch. 262 et 262.5) dès le 1^{er} janvier 2001. Le Conseil fédéral a la compétence d'échelonner l'entrée en vigueur des différentes catégories de mesures.

22 Allègements dans le domaine des assurances sociales

221 Adaptation des rentes AVS

Situation actuelle

En principe, les rentes ordinaires de l'AVS et de l'AI sont adaptées tous les deux ans. Cette adaptation est annuelle lorsque l'indice suisse des prix à la consommation augmente de plus de 4 % au cours d'une année. Les prochaines augmentations de rentes devraient par conséquent avoir lieu au 1^{er} janvier 1999 puis au 1^{er} janvier 2001.

Proposition

Modification du rythme d'adaptation des rentes AVS/AI:

- Report de l'adaptation des rentes de 2001 à 2002 (basé sur l'état de l'indice des rentes à fin 2000).
- Modification du rythme d'adaptation des rentes: passage à un rythme d'adaptation trisannuel avec adaptation anticipée lorsque le renchérissement non compensé dépasse les 4 %.

Conditions cadre nécessaires sur le plan juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 Chiffre I 9: Modification de l'article 33^{er}, 1^{er} et 4^e alinéas, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10).

Economies

En 2001, le report de l'adaptation des rentes de 2001 à 2002 conduira à une économie *unique* de 203 millions de francs pour la Confédération (AVS: 145 millions de francs et AI: 58 millions de francs) et de 45 millions de francs pour les cantons (AVS: 26 millions de francs et AI: 19 millions de francs).

A plus long terme, la nouvelle réglementation entraînera une économie annuelle moyenne de 5 % sur le montant global des rentes.

La situation financière de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) est de plus en plus marquée par la modification de la pyramide des âges. Les calculs actuels sur l'évolution du rapport entre les rentiers et les personnes actives montrent qu'une grande part de l'augmentation des charges de l'AVS est due à des causes démographiques. Bien que dans une mesure nettement moins importante, il faut également s'attendre à une augmentation des charges de l'assurance-invalidité (AI) pour les mêmes raisons. En effet, le risque d'invalidité croît avec l'augmentation de la part de la population âgée encore active (tranche de la population âgée de 55 à 65 ans).

L'évolution démographique marque aujourd'hui déjà les finances de l'AVS. Comme cette influence sur la croissance des déficits va en s'accroissant, le pour-cent de TVA supplémentaire prévu dans la Constitution sera prélevé dès 1999. La garantie à long terme du financement de l'AVS constituera – en se basant sur l'approche proposée par le groupe de travail interdépartemental IDA FiSo 1et 2 – l'objet principal de la 11^e révision de l'AVS. Dans le cadre du programme de stabilisation 98, le Conseil fédéral ne propose donc qu'une modification du rythme d'adaptation des rentes, combinant une mesure ponctuelle (report de l'adaptation des rentes de 2001 à 2002) avec le passage du rythme d'adaptation bisannuel à un rythme trisannuel.

Report du rythme d'adaptation des rentes du 1^{er} janvier 2001 au 1^{er} janvier 2002

Selon l'article 33^{ter} de la loi sur l'AVS (RS 831.10), le Conseil fédéral adapte les rentes, en règle générale tous les deux ans pour le début d'une année civile, à l'évolution des salaires et des prix. Ce rythme est accéléré lorsque l'indice suisse des prix à la consommation augmente de plus de 4 % au cours d'une année. La dernière adaptation des rentes de l'AVS et de l'AI remonte au 1^{er} janvier 1997. En vertu du droit en vigueur et compte tenu des prévisions en matière d'évolution des prix, la prochaine augmentation des rentes devrait avoir lieu au 1^{er} janvier 1999 et la suivante au 1^{er} janvier 2001. L'augmentation des rentes est déterminée par l'évolution des salaires et des prix à la consommation. Le budget 1999 et le plan financier de la Confédération pour les années 2000 à 2002 sont basées sur les prévisions suivantes:

	1998	1999	2000	2001	2002
	en %				
Salaires	0,6	1,0	2,25	2,25	2,25
Prix	0,4	1,0	2,0	2,0	2,0

Les deux prochaines adaptations des rentes AVS/AI sont budgétées comme suit:

1999: Augmentation de la rente minimale de 995 à 1 005 francs

2001: Augmentation de la rente minimale de 1 005 à 1 035 francs

Si l'augmentation à 1 035 francs de la rente minimale AVS/AI n'a *pas lieu* en 2001 mais est *reportée* à l'année 2002, il en résulte les économies uniques suivantes pour 2001:

Economies AVS en millions de francs¹

Assurance	80 %	Confédération 17%	Cantons	3 %	Total
	683	145	26		854

Economies AI en millions de francs

Assurance	50 %	Confédération 37,5%	Cantons	12,5 %	Total
	78	58	19		155

Pour les négociations menées lors de la table ronde, les estimations ci-dessus se basaient sur les chiffres avancés dans le rapport du 29 septembre 1997 sur le plan financier 1999-2001. Les prévisions concernant les renchérissements étaient alors plus élevées, d'où une plus forte augmentation des rentes individuelles. C'est la raison pour laquelle l'allégement budgétaire qui devrait résulter du report des rentes est maintenant estimé à 203 millions de francs et non à 300 millions, comme annoncé lors de la table ronde.

Les rentes de l'assurance-accidents obligatoire, du deuxième pilier et de l'assurance militaire augmentent au même rythme que les rentes AVS/AI (art. 34, 2^e al., de la loi du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20); article 2, 1^{er} alinéa de l'ordonnance du 16 septembre

¹ En vertu des dispositions sur la participation des cantons aux efforts d'économie (cf. point 234), leur contribution à l'AVS sera majorée de 0,64% et la contribution fédérale baissera dans la même proportion. Lors du report de l'indexation des rentes AVS/AI du 1^{er} janvier 2001 au 1^{er} janvier 2002, 5 millions de francs d'économies passeront ainsi des comptes fédéraux aux comptes cantonaux.

1987 sur l'adaptation des rentes de survivants et d'invalidité en cours à l'évolution des prix (RS 831.426.3; art. 43, 3^e al., de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM; RS 833.1). Tout report de l'adaptation des rentes se répercute donc également sur ces trois autres assurances sociales. Cependant, seules les économies faites dans le domaine de l'assurance militaire contribueront à l'assainissement des finances fédérales, car la Confédération en assume toutes les dépenses (art. 82 LAM). En 2001, l'allègement budgétaire s'élèvera à 2,4 millions de francs.

Il est possible que le report de l'indexation des rentes conduise à une augmentation des prestations d'aide sociale cantonales et communales. Selon les estimations actuelles, ces coûts supplémentaires devraient toutefois rester très modiques en raison du faible taux de renchérissement prévu.

Passage à un rythme d'adaptation plus lent des rentes AVS/AI

Les rentes ordinaires seront désormais adaptées tous les trois ans. A titre exceptionnel, il peut être procédé à une augmentation anticipée des rentes lorsque le renchérissement, c'est-à-dire la progression de l'index suisse des prix à la consommation, enregistré depuis la dernière adaptation dépasse 4%. Le renchérissement est calculé chaque année, à fin juin. S'il s'avère que le taux limite de 4% a été dépassé, on prendra toutes les dispositions nécessaires pour procéder à une adaptation des rentes au début de l'année suivante.

A moyen terme, la modification du rythme d'adaptation des rentes proposée par le Conseil fédéral devrait conduire à une économie annuelle correspondant à 5% du montant total des rentes. Cet allègement budgétaire sera toutefois largement tributaire de l'évolution des rentes, qui est elle-même fonction de celle des salaires et des prix à la consommation. En se basant sur l'estimation du montant total des rentes pour 2002 et sur les hypothèses actuelles concernant le renchérissement, il devient possible d'établir un modèle permettant de calculer par simulation les économies moyennes à plus long terme:

Economies AVS en millions de francs²

Assurance	80 %	Confédération	17 %	Cantons	3 %	Total
	120		26		4	150

Economies AI en millions de francs

Assurance	50 %	Confédération	37,5%	Cantons	12,5 %	Total
	14		10		3	27

Pour que l'adaptation des rentes puisse être reportée du 1^{er} janvier 2001 au 1^{er} janvier 2002, il faut que le principe du passage du rythme d'adaptation bisannuel au rythme trisannuel (ch. I 9, art. 33 LAVS de la loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998) entre en vigueur avec la loi cadre, au plus tard le 1^{er} janvier 2000. Si cette condition n'était pas remplie, il serait nécessaire, aux termes des dispositions juridiques actuelles, de préparer dès 2000 l'adaptation des rentes du 1^{er} janvier 2001. La hausse des prix et des salaires de l'année 2001 ne sera pas

² Du fait de l'augmentation de 0,64% des contributions cantonales à l'AVS et de la réduction équivalente de la contribution fédérale (cf. point 234), un million de francs d'économies passera des comptes fédéraux aux comptes cantonaux lors du changement de rythme de l'indexation des rentes.

compensée sur la base de l'indice de décembre 2000. Elle sera prise en compte lors de la prochaine adaptation – réalisée au plus tard le 1^{er} janvier 2005.

222 Assurance-invalidité

Situation actuelle

Chaque office AI emploie un ou plusieurs médecins chargés d'évaluer l'état de santé, c'est-à-dire la capacité de gain, des assurés sur la base de leur dossier médical. Lorsque le diagnostic est peu clair ou compliqué, les médecins peuvent proposer des examens complémentaires auprès de spécialistes ou dans des centres d'analyse médicale. Ils ne sont cependant pas habilités à procéder eux-mêmes à des examens médicaux sur la personne des assurés.

Proposition

Mise sur pied dans l'ensemble de la Suisse d'un service médical habilité à effectuer des examens médicaux sur la personne des assurés; ce service serait organisé par régions, de manière à renforcer les offices AI locaux.

Conditions cadre nécessaires sur le plan juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 chiffre I 10: complément à l'art. 59 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20)

Economies potentielles

Non chiffrables

De 1993 à 1997, le nombre de bénéficiaires de rentes de l'assurance-invalidité a augmenté en moyenne de 5% par an. Cette augmentation est due pour environ un cinquième à l'évolution démographique (plus d'assurés et modification de la pyramide des âges) et pour quatre cinquièmes à l'augmentation de l'espérance de vie des personnes handicapées, à un nombre toujours plus petit de bénéficiaires de rentes qui peuvent être réintégrés dans la vie professionnelle ainsi qu'à l'augmentation du nombre de nouveaux bénéficiaires de rentes. Une enquête réalisée en 1993 a révélé que les raisons précises de l'invalidité étaient inconnues pour environ 15 % de ces nouveaux bénéficiaires. En raison du manque de données relatives à ces cas, il n'est possible de procéder qu'en se basant sur des suppositions concernant les causes exactes. Il n'est pas exclu que certains abus dus à la situation plus tendue qui a prévalu sur le marché du travail ces dernières années aient également contribué à cette forte augmentation.

Actuellement, l'organisation interne des offices AI ainsi que les tâches qui leur sont confiées sont du ressort des cantons (art. 54, 2^e al., LAI). Chaque office AI emploie du personnel médical. Celui-ci évalue le droit aux prestations des assurés en se basant sur les éléments du dossier médical qui lui a été fourni. Il n'est toutefois pas habilité à procéder à des examens médicaux sur la personne des assurés (art. 69, 4^e al., OAD).

Par ce contrôle accru sur le plan médical, le Conseil fédéral espère parvenir à freiner la forte croissance des dépenses dans ce domaine. Selon le droit actuel, il revient à chaque office AI de décider de la nature et de l'étendue des examens médicaux nécessaires en vue de déterminer le droit à la rente. A l'avenir, la Confédération devrait pouvoir ordonner l'application de critères unifiés permettant de définir précisément quels assurés doivent être convoqués pour un contrôle du service médical et dans quels cas il faut recourir à un examen spécialisé ou à un bilan interdisciplinaire. La procédure suivie dans le cadre de l'assurance-invalidité s'alignerait ainsi sur celle de l'assurance-accidents, de l'assurance militaire et de l'assurance-maladie.

La base nécessaire pour la mise en place d'un tel service médical a d'ores et déjà été créée lorsque le Parlement a modifié la LAI en date du 26 juin 1998 (FF 1998 3065) (art. 53, 2^e al., LAI). Un référendum a toutefois été lancé contre cette loi et il est donc impossible de savoir si cette modification sera acceptée par le peuple. Cependant, le référendum n'a pas été lancé en raison de la création du service médical – cette modification n'ayant donné lieu à aucune contestation – et devrait donc faire partie intégrante du programme de stabilisation 1998.

Les compétences élargies de la Confédération en matière de directives sur l'AI et la régionalisation du service médical devraient mener à une appréciation unifiée et équitable des questions d'invalidité dans l'ensemble de la Suisse. Si l'on peut en attendre une amélioration qualitative des données médicales à partir desquelles se fait l'évaluation du droit aux prestations, on peut aussi en espérer un effet préventif chez les médecins traitants des demandeurs de rentes AI.

Il n'est pas possible de chiffrer avec précision les économies qui résulteront de cette mesure. On admet cependant qu'elle freinera l'augmentation du nombre de rentes. Or, il importe de préserver les moyens mis à disposition des personnes véritablement handicapées, tout en évitant au maximum le versement de prestations injustifiées.

L'objectif premier de cette mesure étant d'alléger les finances fédérales, la mise sur pied de services médicaux régionaux dans l'ensemble du pays se fera par le biais de structures aussi légères que possible.

223 Assurance-chômage

223.1 Situation

Les mesures proposées dans le domaine de l'assurance-chômage visent avant tout à rééquilibrer les comptes de cette institution sociale d'ici à 2000, en admettant que le taux de chômage se maintienne autour de 4 %³. Pour atteindre cet équilibre, on agira aussi bien sur les recettes que sur les prestations.

Parallèlement, on portera à 106'800 francs le gain maximal assuré en matière d'assurance-chômage et d'assurance-accidents. Cette augmentation fait partie intégrante du train de mesures mais n'entre pas dans le cadre de la future loi sur le programme de stabilisation. L'introduction de ce nouveau plafond nécessite en revanche une modification de l'ordonnance sur l'assurance-accidents (OLAA; RS 832.202). Par le biais de cette mesure, l'assurance-chômage devrait à la fois bénéficier de recettes supplémentaires provenant des cotisations et offrir des prestations plus étendues (le gain maximal assuré étant désormais fixé à 106'800 fr.).

³ Au vu de l'évolution actuelle, on peut s'attendre à un taux de chômage nettement inférieur (prévision pour 2000: 2,5 %). Les mesures proposées sont donc pertinentes, puisqu'elles conduiront dès 1999 à des excédents de recettes du fonds de l'AC, qui permettront de réduire l'endettement de cette assurance sociale.

223.2 Mesures en matière de prestations

223.21 Passage d'un système de salaire à un système d'indemnités journalières dans les programmes d'emploi temporaire

Situation actuelle

Le montant des salaires versés dans le cadre d'un programme d'emploi temporaire est déterminé par la qualification, l'expérience professionnelle et le niveau de responsabilité dans le programme.

Proposition

Dès le 1^{er} janvier 2000, la rémunération devrait être calculée en fonction de l'indemnité journalière auquel l'assuré a droit, l'indemnité journalière minimale étant fixée sur la base d'un revenu d'environ 2 200 francs par mois.

Conditions cadre nécessaires sur le plan juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998: suppression de l'article 13, alinéa 2^{quatrième} et de l'article 24, 4^e alinéa, deuxième paragraphe; adaptation de l'article 59b de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnisation en cas d'insolvabilité (Assurance sur l'assurance-chômage, LACI; RS 837.0).

Economies

Economies pour le fonds de compensation de l'assurance-chômage:

1999: -- dès 2000: 110 millions de francs par an.

Le passage d'un système de salaires à un système d'indemnités aura pour conséquence que les assurés en emploi temporaire (programmes d'occupation et stages professionnels) ne seront plus salariés mais recevront des indemnités journalières calculées d'après le salaire déterminant.

Afin de limiter les retombées de ce changement, en particulier pour les personnes ayant un gain assuré très modeste, les conséquences sociales de ces mesures seront atténuées. Le " filet social " élaboré à cet effet avec les partenaires sociaux se présente ainsi:

Pour un degré d'occupation de 100%, il sera versé au minimum une indemnisation journalière de 102 francs, ce qui correspond à un revenu mensuel de 2 213 francs (102 frs x 21,7 jours).

Les principes suivants complètent cette règle de base :

- si le degré d'occupation temporaire est inférieur à 100%, l'indemnité minimale est réduite dans la même proportion.
- les mesures d'atténuation des conséquences sociales ne portent que sur les programmes d'emploi temporaire dans lesquels la formation représente moins de 40% du temps de travail. Les programmes dans lesquels la part de formation dépasse cette limite de 40% sont considérés comme des cours. Les participants et participantes n'ont alors droit à aucune indemnité minimale; ils continuent cependant de toucher un forfait journalier par jour de cours.
- En règle générale, les offices régionaux de placement (ORP) se basent sur le degré d'occupation antérieur des personnes assurées pour les diriger vers un programme d'emploi temporaire. Ce principe ne devrait toutefois pas être inscrit dans des dispositions juridiques, car les compétences en matière de placement devraient rester du ressort des conseillers ORP.

223.22 Réduction des prestations maximales pour mesures relatives au marché du travail

Situation actuelle

Les subventions versées par l'assurance-chômage à titre de participation aux frais d'organisation pour les cours de perfectionnement se situent au maximum dans une fourchette allant de 90 à 200 francs par participant. Pour les programmes d'occupation, ces subventions se montent au maximum à 800 francs par personne pour l'encadrement et à 700 francs pour les autres frais attestés.

Proposition

Les limites supérieures des prestations et des subventions de l'assurance-chômage pour mesures relatives au marché du travail (formation) font l'objet d'une réduction linéaire de 10%.

Conditions cadre nécessaires sur le plan juridique

Modification de la directive de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi relative à ces mesures.

Aucune modification de loi.

Economies

Economies pour le fonds de compensation de l'assurance-chômage :

1999: 20 millions de francs dès 2000: 40 millions de francs par an

L'assurance-chômage soutient l'exécution des mesures relatives au marché de l'emploi – en particulier des mesures de formation – en versant des subventions forfaitaires par participants. Pour les cours de perfectionnement, les prestations maximales se situent entre 90 et 200 francs par personne et par jour. En ce qui concerne les programmes d'occupation, les subventions accordées par personne et par mois atteignent au maximum 800 francs pour l'encadrement et 700 francs pour les autres frais attestés. Une réduction de 10% de ces différents plafonds de subvention est proposée en vue d'atteindre l'objectif global d'un allègement de 40 millions de francs. Les cantons auront pour mandat de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif d'économie.

223.23 Abaissement de la durée d'indemnisation en cas d'insolvabilité

Situation actuelle

L'indemnisation en cas d'insolvabilité de l'employeur couvre les créances de salaire portant sur les six derniers mois du rapport de travail.

Proposition

Abaissement de cette durée à quatre mois.

Conditions cadre nécessaires sur le plan juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998, chiffre 1 13: modification de l'article 52, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage LACI; RS 837.0).

Economies

Economies pour le fonds de compensation de l'assurance-chômage :

1999: 14 millions de francs dès 2000: 28 millions de francs par an

L'abaissement de six à quatre mois de la durée d'octroi de l'indemnité en cas d'insolvabilité vise à éviter que le personnel d'un employeur insolvable renonce à réclamer les arriérés de salaire pendant plus de quatre mois, en tablant sur le fait que l'assurance-chômage garantit la couverture de ces arriérés durant les six derniers mois si l'employeur fait faillite.

Lors de la table ronde, il a été relevé qu'une période d'indemnisation plus restreinte risque d'augmenter les pressions exercées par les employés soucieux de faire valoir leurs créances salariales. Il peut en résulter un dépôt de bilan prématuré dans certaines entreprises, dont l'existence aurait pu être préservée sans ce rétrécissement de leur marge de manœuvre. Toutefois, chaque employé peut exiger la garantie de ses prétentions salariales dans un délai raisonnable, indépendamment de l'existence et de la durée de l'indemnité en cas d'insolvabilité de l'employeur (art. 337a CO). Lorsque la garantie de couverture de l'assurance-chômage est de trop longue durée, elle risque d'inciter les employeurs menacés d'insolvabilité à payer leurs employés de promesses et à leur faire porter jusqu'à la limite du supportable toutes les conséquences de cette absence de revenus. Il faut également prendre en considération le fait qu'en cas d'insolvabilité, les indemnités ne sont versées aux salariés lésés qu'à la fin de la procédure de faillite. La durée maximale du droit à l'indemnisation pour insolvabilité ne devrait donc pas être trop longue.

223.24 Nouvelle réglementation des limites de surindemnisation en cas de mise à la préretraite forcée

Situation actuelle

Le total de l'indemnité journalière des assurés qui bénéficient de prestations de préretraite de la prévoyance professionnelle et d'un éventuel gain intermédiaire ne doit pas dépasser 90% du dernier gain assuré déterminant .

Proposition

Au total, l'indemnité journalière de l'assurance-chômage de la catégorie d'assurés ci-dessus, les prestations de la prévoyance professionnelle et un éventuel gain intermédiaire ne doivent pas dépasser 70 ou 80% du gain assuré déterminant.

Conditions cadre nécessaires sur le plan juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998, chiffre I 13: modification de l'article 18, 4^e alinéa, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi fédérale sur l'assurance-chômage LACI; RS 837.0).

Economies

Economies pour le fonds de compensation de l'assurance-chômage:

1999: 3 millions de francs dès 2000: 7 millions de francs par an

Depuis l'entrée en vigueur de la deuxième partie de la révision de la LACI, le montant maximal découlant de l'addition de l'indemnité journalière des assurés qui bénéficient de prestations de préretraite de la prévoyance professionnelle et d'un éventuel gain intermédiaire est fixé à 90% du gain assuré déterminant. La nouvelle réglementation vise à établir l'égalité financière entre les personnes préretraitées et les autres bénéficiaires de l'assurance-chômage.

223.25 Réduction du nombre maximal d'indemnités pour les assurés libérés de l'obligation de cotiser et les personnes qui reprennent une activité à l'issue d'une période éducative

Situation actuelle

Les assurés libérés des conditions relatives à la période de cotisation et les personnes qui doivent reprendre une activité salariée à l'issue d'une période éducative ont droit au même nombre d'indemnités journalières que les assurés qui ont accompli leur période de cotisation (520 indemnités journalières).

Proposition

La durée maximale d'indemnisation pour les assurés libérés de l'obligation de cotiser, d'une part, et pour les personnes qui doivent reprendre une activité salariée à l'issue d'une période éducative, d'autre part, est réduite à 260 indemnités journalières.

Conditions cadre nécessaires sur le plan juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998, chiffre I 13: modification de l'article 60, 4^e alinéa, et de l'article 27 (3^e al.); complément à l'article 27 (4^e al.) de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI; RS 837.0).

Economies

Economies pour le fonds de compensation de l'assurance-chômage:
1999: 15 millions de francs dès 2000: 30 millions de francs par an

Sont considérées comme libérées de l'obligation de cotiser, les personnes qui, dans les limites du délai-cadre de deux ans (art. 9, 3^e al., LACI), mais pendant plus de douze mois au total, n'ont pas pu s'acquitter des conditions relatives à la période de cotisation – en particulier en raison d'une formation de longue durée, d'une maladie persistante, d'un accident, d'une maternité, d'un séjour dans une institution ou d'une activité salariée à l'étranger. Sont également libérées des conditions relatives à la période de cotisation, les personnes qui, par suite de séparation de corps ou de divorce, d'invalidité ou de mort de leur conjoint, sont contraintes d'exercer une activité salariée.

Les périodes durant lesquelles les personnes se sont consacrées à l'éducation d'enfants de moins de 16 ans et n'ont, de ce fait, pas exercé d'activité soumise à cotisation, comptent comme périodes de cotisation. Ces personnes ont actuellement droit au nombre maximum ordinaire d'indemnités journalières, soit 520. Du fait que la période éducative est prise en compte (alors que ces personnes n'ont pas payé de cotisations durant cette période), le droit aux indemnités est également réduit de moitié, soit à 260 indemnités journalières.

Le nombre maximum d'indemnités journalières calculées selon l'âge est fixé par l'article 27, 2^e alinéa, LACI. A l'avenir, les assurés auront droit à 75, 125 et 200 indemnités journalières, selon leur âge, ou à 260 indemnités en cas d'invalidité. Par ailleurs, les personnes qui fréquentent un cours dans le cadre des mesures relatives au marché du travail ont droit à des prestations spécifiques, qui ne sont pas calculées selon l'âge. Si le canton ne peut pas mettre à disposition des mesures relatives au marché du travail, les personnes sans emploi peuvent bénéficier d'indemnités spécifiques compensatoires. Le nombre total d'indemnités calculées selon l'âge, octroyées suite à une invalidité, versées durant la fréquentation d'un cours de recyclage ou allouées à titre compensatoire en l'absence de mesures relatives au marché du travail sera limité à 260 indemnités journalières au maximum.

Parallèlement, les prétentions des personnes qui n'ont pas droit aux indemnités régulières mais qui bénéficient du remboursement des frais occasionnés par les cours sont également limitées à 260 indemnités. Par ces nouvelles dispositions, l'on veut éviter que cette catégorie d'assurés se trouve dans une situation plus favorable que les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation, qui ne peuvent également prétendre qu'à 260 indemnités à titre de subvention des frais de cours.

L'abaissement du nombre maximum d'indemnités journalières versées aux assurés à l'issue d'une période éducative et la libération de cotisation pour raison de maternité touchent essentiellement des femmes. Après consultation des partenaires sociaux, l'on a toutefois renoncé à introduire des dispositions exceptionnelles pour les personnes qui perçoivent des indemnités journalières parce que leur période éducative est assimilée à une période de cotisation. Les raisons qui ont motivé cette décision sont les suivantes:

- Les personnes qui ont acquis leur droit aux prestations sans cotiser ne doivent pas bénéficier du même nombre d'indemnités journalières que celles qui ont accompli leur période de cotisation. Avant la dernière révision partielle de la LACI, les assurés libérés des conditions relatives à la période de cotisation n'avaient droit qu'à 170 indemnités journalières. La nouvelle limite maximale de 260 indemnités représente donc malgré tout une amélioration de leur situation.
- L'introduction de dispositions destinées spécifiquement aux femmes qui reprennent une activité salariée (à l'issue de la période éducative) iraient à l'encontre de l'allègement recherché; de plus, leur mise en œuvre entraînerait d'importantes dépenses. Lors de sa séance du 6 mai 1998, la commission de surveillance de l'AI a pris connaissance des problèmes soulevés par l'application de l'article 13, alinéa 2^{bis}, LACI (reprise d'une activité salariée à l'issue d'une période éducative) et a reconnu la nécessité de prévoir certaines limitations à cet égard.

223.3 Mesures en matière de recettes

223.31 Maintien jusqu'en 2003 du troisième pour-cent de cotisation salariale (y compris le relèvement de la limite des salaires soumis au taux de cotisation de 1 %); relèvement de la limite des salaires soumis au deuxième pour-cent de cotisation salariale à deux fois et demi le salaire assuré (267 000 francs, dès le 1^{er} janvier 2000), au maximum jusqu'à fin 2003.

Situation actuelle

Jusqu'à 97 200 francs de revenu, le taux de cotisation à l'assurance-chômage s'élève à 3%. Pour la tranche de salaire située entre 97 200 et 243 000 francs, le taux de cotisation salariale est de 1%. En vertu du droit actuel, le Conseil fédéral serait dans l'obligation de ramener le taux de cotisation salariale à 2% dès que les dettes du fonds de compensation accumulées jusqu'en décembre 1995 seront remboursées, c'est-à-dire au début du deuxième semestre 1999.

Proposition

- Maintien du troisième pour-cent de cotisation salariale (y compris le relèvement de la limite des salaires soumis au taux de cotisation de 1 %) durant une période déterminée, s'étendant au maximum jusqu'à fin 2003.

- Relèvement de la limite des salaires soumis au deuxième pour-cent de cotisation salariale à deux fois et demi le salaire assuré (267 000 fr. dès le 1^{er} janvier 2000), au maximum jusqu'à fin 2003.

Conditions cadre nécessaires sur le plan juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998, chiffre I 13: modification de l'article 4a de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi fédérale sur l'assurance-chômage, LACI ; RS 837.0).

Recettes

Les recettes supplémentaires qui entreront dans le fonds de compensation grâce à la reconduction du troisième pour-cent de cotisation salariale (y compris le relèvement de la limite des salaires soumis au taux de cotisation de 1 %) atteindront 1 003 millions de francs en 1999, 2 035 millions en 2000, 2 060 millions en 2001 et 2 080 millions en 2002.

Les recettes supplémentaires provenant de l'augmentation du salaire maximal déterminant pour le deuxième pour-cent de cotisation sociale s'élèveront à 130 millions de francs dès 2000.

Les dispositions actuelles reposent sur l'article 4a, LACI. En vertu de cet article, le Conseil fédéral peut augmenter le taux de cotisation du salaire déterminant jusqu'à 3% au maximum et augmenter le salaire déterminant soumis à cotisation jusqu'à deux fois et demi le montant maximum du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire (actuellement fixé à 97 200 fr., il s'élèvera à 106 800 fr. dès le 1^{er} janvier 2000). Le taux de cotisation s'élève à 1% pour le montant qui dépasse le gain assuré maximal. Ces mesures exceptionnelles sont appliquées en vue de rembourser les dettes du fonds de compensation accumulées jusqu'en décembre 1995. Lorsque cet objectif sera atteint, le Conseil fédéral sera dans l'obligation de lever les mesures exceptionnelles pour le début de la demi-année civile suivante. Cela sera probablement le cas au 1^{er} juillet 1999.

Le programme de stabilisation 1998 prévoit la reconduction du troisième pour-cent de cotisation salariale (jusqu'au nouveau salaire déterminant à partir duquel le taux de cotisation est fixé à 1%) jusqu'en 2003. Contrairement à la législation actuelle, qui impose une affectation précise des recettes ("éteindre les dettes du fonds de compensation accumulées jusqu'au 31 décembre 1995"), les nouvelles dispositions n'en régleront pas l'utilisation. Les recettes réalisées par le biais de cette mesure spécifique serviront à financer les prestations courantes de l'assurance-chômage et permettront de rembourser les dettes restantes au cas où le chômage (et donc des dépenses de l'AC) régresserait.

Le taux de cotisation pour le montant dépassant le salaire déterminant, qui équivaut à deux fois et demi le montant maximum du gain assuré dans l'assurance-accidents, est relevé à 2%. Cette mesure prend également fin en 2003 au plus tard.

223.32 Hausse du gain maximum couvert par l'assurance-chômage

Situation actuelle

Le gain maximum assuré par l'assurance-chômage et l'assurance-accidents obligatoire est fixé à 97 200 francs.

Proposition

Le gain maximum assuré par l'assurance-chômage et l'assurance-accidents obligatoire passe à 106 800 francs.

Conditions cadre sur le plan juridique

Modification de l'article 22, 1^{er} alinéa, de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA; RS 832.202). Pas de modification de loi.

Recettes

Le nouveau montant maximal prévu pour le salaire déterminant permettra de réaliser dès 2000 des gains supplémentaires de 31 millions de francs, dont il faudra déduire 10 millions de francs de dépenses supplémentaires. Le fonds de compensation bénéficiera donc d'un excédent de recettes de 21 millions de francs.

Dès 1999, la proportion de travailleurs dont le gain sera intégralement assuré par l'assurance-accidents n'atteindra plus la limite inférieure de 92% imposée par l'article 15, 3^e alinéa, LAA; le salaire déterminant devra donc être corrigé à la hausse. Aux termes de l'article 3, 1^{er} alinéa, LACI, le montant maximum du gain mensuel assuré par l'assurance-chômage est identique à celui de l'assurance-accidents obligatoire.

Le fait de fixer à 106 800 francs le nouveau plafond pour le salaire assuré permettra – compte tenu du deuxième pour-cent de cotisation salariale prélevé sur la part de salaire supérieure à ce montant - de réaliser des recettes atteignant 31 millions de francs sur les cotisations et occasionnera simultanément des frais supplémentaires estimés à 10 millions de francs. Il en résultera donc un gain net de 21 millions de francs. Les recettes seront constituées, d'une part, des cotisations supplémentaires prélevées sur les revenus situés entre 97 200 et 106 800 francs (25 millions de francs) et, d'autre part, de celles prélevées sur les revenus situés entre 243 000 et 267 000 francs (6 millions de francs).

En ce qui concerne le salaire maximum déterminant, la coordination entre l'assurance-chômage et l'assurance-accidents obligatoire doit être maintenue. Le Conseil fédéral a donc approuvé la modification de l'article 22, 1^{er} alinéa, de l'ordonnance sur l'assurance-accidents obligatoire en même temps que le présent message et fixé son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000.

223.4 Entrée en vigueur

Les mesures en matière de recettes devraient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2000. Le maintien du troisième pour-cent de cotisation salariale (y compris la hausse de la limite des salaires soumis au taux de cotisation de 1 %) constitue une exception. Afin d'éviter une interruption dans la perception de ces revenus, cette disposition spécifique doit en effet s'appliquer dès le 1^{er} juillet 1999 et jusqu'à l'entrée en vigueur du chiffre I 13, article 4a LACI du programme de stabilisation 1998, en étant garantie par le biais de l'arrêté fédéral urgent soumis simultanément au parlement (cf. point 223.6).

En ce qui concerne les allègements financiers, le passage d'un système de salaires à un système d'indemnités journalières (ch. I, art. 13, al. 2^{quater}, 24, 4^e al., et 59b LACI de la loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998) devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2000. Les autres mesures portant sur les dépenses deviendront effectives avec l'entrée en vigueur du programme de stabilisation 1998.

223.5 Bilan financier

Toutes les estimations relatives aux réductions de dépenses se fondent sur l'hypothèse que le taux de chômage sera de 4% en 2000. Les évaluations les plus récentes tablent sur un taux de chômage nettement inférieur. Les économies potentielles auxquelles devraient aboutir les

- ✚ mesures proposées – en particulier celles qui relèvent des mesures relatives au marché du travail - ne sont toutefois que peu sensibles aux variations du taux de chômage.

Fonds de compensation de l'assurance-chômage

	1999	2000	2001	2002
	en millions de frs			
Recettes				
<i>Maintien du 3^e pour-cent de cotisation salariale</i>	1003	2035	2060	2080
Relèvement de la limite des revenus soumis au deuxième pour-cent	--	130	130	130
Hausse du gain maximal assuré à 106'800 francs (grandeur résiduelle)	--	21	21	21
Dépenses				
Passage d'un système de salaires à un système d'indemnités journalières dans les programmes d'emploi temporaires (avec atténuation des conséquences sociales)	--	110	110	110
Réduction des taux de contribution aux mesures liées au marché du travail (cours)	20	40	40	40
Abaissement de la durée d'indemnisation en cas d'insolvabilité de six à quatre mois	14	28	28	28
Nouvelle réglementation de la limite de surindemnisation en cas de préretraite forcée	3	7	7	7
Réduction du nombre maximal d'indemnités pour les assurés libérés de l'obligation de cotiser à 260 indemnités	15	30	30	30
Total des allègements (sans reconduction du 3^e pour-cent de cotisation salariale)	52	366	366	366
Total des allègements (avec reconduction du 3^e pour-cent de cotisation salariale)	1 055	2 401	2 426	2 446

	1999	2000	2001	2002
	en millions de frs			
- Diminution de la subvention à fonds perdus en raison des modifications de prestations (5% des économies) ⁴	5	10	15	20
- 50% de l'allègement du fonds au niveau des prêts : moins de prêts ⁵	24	178	176	173
Total des allègements (sans reconduction du 3^e pour-cent de cotisation salariale)	29	188	191	193
Total des allègements (avec reconduction du 3^e pour-cent de cotisation salariale)	531	1 206	1 221	1 233

L'annexe 5 donne une vue d'ensemble de l'évolution du fonds de compensation de l'AC et des charges qui en résultent pour le budget fédéral, avec ou sans programme de stabilisation.

223.6 Arrêté fédéral urgent sur le financement de l'assurance-chômage

Le programme de stabilisation 1998 prévoit la reconduction du troisième pour-cent de cotisation salariale et des cotisations pour la part du salaire déterminant située entre 97 200 et 243 000 francs (dès le 1^{er} janvier 2000 entre 106 800 et 267 000), ces dernières ne pouvant normalement plus être prélevées dès le 1^{er} juillet 1999 (cf. ch. 223.31).

L'article 4a LACI, qui régleme les mesures de financement exceptionnelles, sera complété par le relèvement des cotisations pour la part du salaire située entre 97 200 et 243 000 francs (dès le 1^{er} janvier 2000 entre 106 800 et 267 000) à un deuxième pour-cent de cotisation salariale. Suite aux entretiens de la table ronde, le relèvement de la limite des revenus soumis au deuxième pour-cent de cotisation devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2000. La modification des taux de cotisation au milieu de l'année civile entraînerait de grosses difficultés. Si l'entrée en vigueur de l'article 4a LACI a lieu à cette date, le troisième pour-cent de cotisation salariale réglementé dans cet article (y compris le relèvement de la limite des revenus pour un pour-cent de cotisation) ne pourrait pas être prélevé entre le 1^{er} juillet 1999 et le 31 décembre 1999. Le Conseil fédéral demande donc le maintien de cette part de cotisation pour une durée déterminée par la voie d'un arrêté fédéral urgent pour éviter que cette situation ne se produise. Cette modification de la loi fédérale sur l'assurance-chômage étendra ses effets jusqu'au 31 décembre 2000 au plus tard. Cette durée de validité permettra également de prendre en considération un éventuel retard lors de l'entrée en vigueur du programme de stabilisation. Le Conseil fédéral est habilité à révoquer l'arrêté avant cette date. Il fera usage de cette possibilité dès que l'article 4a LACI (ch. I 13 de la loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998) pourra entrer en vigueur. La date prévue est le 1^{er} janvier 2000.

⁴ Contribution fédérale à fonds perdu en tenant compte des économies supplémentaires réalisées sur les dépenses dues aux intérêts (cf. annexe 5)

⁵ Sur la base des dispositions légales actuelles (ordonnance de 31 janvier 1996 sur le financement de l'assurance-chômage; OACI; RS 837.141) les prêts accordés à l'AVS et le remboursement à la Confédération et aux cantons sont versés par tranches de 100 millions de francs). Le tableau chiffré y relatif se trouve dans l'annexe 5.

La modification de l'article 4a LACI fait partie intégrante de l'arrêté fédéral proposé. Le Conseil fédéral aura donc, dès le 1^{er} juillet 1999 et comme précédemment, la compétence de fixer le taux de cotisation à 3% maximum et d'augmenter le salaire déterminant pour les cotisations AI jusqu'à concurrence d'un montant équivalant à deux fois et demi le gain maximal assuré dans l'assurance-accidents obligatoire. Le taux de cotisation de 1 % prélevé sur les parts de salaire situées entre 97 200 et 243 000 francs (dès le 1^{er} janvier 2000 entre 106 800 et 267 000) continuera à être perçu. Il s'agit là d'une délégation permettant de régler cette question par voie d'ordonnance.

Les retombées financières de l'arrêté fédéral urgent sont identiques à celles citées au chiffre 223.31, qui découleront de la reconduction du 3^e pour-cent de cotisation (jusqu'au nouveau salaire déterminant à partir duquel le taux de cotisation est fixé à 1%) jusqu'en 2003 telle qu'elle est proposée dans le programme de stabilisation 98; la seule différence réside dans le fait que ces retombées se limiteront à la période allant du 1^{er} juillet 1999 au 31 décembre 2000.

La nécessité d'un arrêté fédéral urgent n'était pas encore reconnue lors des entretiens de la table ronde. Elle a cependant été admise lors de discussions avec les représentants des partenaires sociaux et les motifs de cette mesure ont été dûment exposés dans un rapport détaillé à l'attention des participants à la table ronde.

Clause d'urgence et clause référendaire

En vertu de l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution, les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard pour des raisons de contenus et de délais peuvent être mis en vigueur d'urgence. Compte tenu de la situation financière précaire du fonds de compensation de l'assurance-chômage et des difficultés financières de la Confédération, ces deux conditions sont remplies dans le cas du présent arrêté.

Tout comme la loi fédérale sur l'assurance-chômage, l'arrêté urgent proposé par le Conseil fédéral se fonde sur l'article 34^{novies} de la constitution. Il peut donc faire l'objet d'un référendum aux termes de l'article 89^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution. Cet article prévoit qu'une votation populaire peut être demandée par 50 000 citoyens actifs ou par huit cantons. Les arrêtés fédéraux mis en vigueur d'urgence perdent leur validité un an après leur adoption par l'Assemblée fédérale s'ils ne sont pas approuvés par le peuple dans ce délai.

23 Allègements liés aux transferts aux cantons ('Contribution des cantons aux économies')

231 Bilan global, principes et lignes directrices

Ainsi qu'on l'a mentionné plus haut à propos des principes matériels du programme de stabilisation (cf. ch. 142), les transferts de fonds aux cantons absorbent quelque 30 % du budget de la Confédération. L'importance de ce chiffre fait qu'il n'est pas concevable d'élaborer un train de mesures d'économies duquel les transferts aux cantons soient totalement exclus. Le Conseil fédéral a donc pris contact en temps utile avec la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF) afin d'une part de s'assurer son soutien et d'autre part d'étudier avec elle différentes possibilités d'économies. En raison de leur intérêt très marqué pour l'équilibre du budget fédéral, les directeurs cantonaux des finances se sont dits prêts à fournir une contribution de 500 millions de francs – calculée pour 2001 - au programme de stabilisation 1998. Cet effort représente un quart de la totalité du train de mesures, soit un peu moins que la part des transferts de la Confédération aux cantons. Par la suite, les autorités ont mis sur pied un groupe de travail

commun Confédération-cantons à l'échelon administratif, chargé d'étudier les deux variantes que voici en vue d'atteindre l'objectif d'économies convenu:

- Réduire à 50 % au maximum le taux de contribution de la Confédération aux coûts non couverts du trafic régional
- Réduire sélectivement les montants de certains transferts financiers.

Dans son rapport du 23 octobre 1997, le groupe de travail a présenté trois solutions, qui ont été intégrées aux propositions d'économies avancées par la Confédération à la table ronde. Ce qui distingue essentiellement ces trois variantes les unes des autres est l'ampleur de la réduction qu'elles prévoient de la participation financière de la Confédération aux coûts non couverts d'offres de transport commandées dans le trafic régional; elles ramènent en effet cette participation de 75 % à respectivement 50 % (variante I), 60 % (variante II) et 66 % (variante III). L'allègement initialement prévu se trouvant ainsi réduit, il a fallu considérer d'autres catégories de dépenses pour atteindre l'objectif de 500 millions de francs d'économies en 2001. Voilà pourquoi la mesure de "transfert des subsides destinés à réduire les primes dans l'assurance-maladie" a été ajoutée à la variante II, ainsi d'ailleurs qu'à la variante III, avec pour celle-ci, en outre, des transferts de charges dans le secteur de la formation et celui de l'exécution des peines et des mesures. Cette extension a été décidée principalement parce que les cantons ne pouvaient se rallier à l'opération d'allègement des dépenses de la Confédération dont il était initialement prévu de faire porter le poids essentiel sur le trafic régional.

A l'issue des débats de recherche de consensus et des auditions bilatérales, les cantons ont pris position sur le programme de stabilisation prévu et sur la question de leur contribution aux économies. La délégation de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a confirmé à cette occasion la volonté exprimée par les directeurs cantonaux des finances de consentir un sacrifice de 500 millions de francs (cf. ch. 15). La CdC a toutefois assorti cette participation au respect de onze directives (cf. annexe 6). Le Conseil fédéral s'est prononcé comme suit à ce sujet:

Le 7 juin 1998, le peuple et les cantons ont approuvé l'objectif budgétaire 2001. Le programme de stabilisation a été élaboré en vue de cette nouvelle disposition transitoire de la Constitution fédérale, qui fixe le déficit maximum autorisé en 2001 à 2 % des recettes - soit environ 900 millions de francs -. Le programme de stabilisation anticipe en quelque sorte les mesures correctrices imposées par l'article constitutionnel lorsque les objectifs visés ne sont pas atteints, puisque le présent train de mesures correspond, au stade actuel de la planification, aux progrès restant à accomplir pour toucher au but. Nous avons donc de bonnes chances d'atteindre l'objectif budgétaire 2001 sans devoir mettre en oeuvre un programme d'économies supplémentaire. Pour 2002, le plan financier actualisé prévoit même un léger excédent de recettes au compte financier de la Confédération; sauf imprévus extraordinaires, bien entendu.

Comme l'exigent les cantons, le Conseil fédéral va chercher à éviter à la fois des augmentations de dépenses et des pertes de recettes (cf. ch. 261) jusqu'au retour à l'équilibre du budget de la Confédération. Dans un certain nombre de secteurs - notamment le domaine social -, il existe toutefois des automatismes juridiques et des facteurs démographiques qui occasionnent inévitablement des surcroûts de dépenses. D'autres catégories de dépenses, comme celles de l'asile, sont très difficilement influençables à court terme (cf. ch. 251), sans compter que le Conseil fédéral doit toujours se donner les moyens matériels de faire face en temps utile à des défis inattendus.

Lorsque les mesures prévues au titre du programme de stabilisation entraînent un surcroût de charge effectif pour les cantons, les transferts correspondants doivent être imputés en leur faveur dans le bilan global de la nouvelle péréquation financière (NPF). Mais lorsqu'elles ne créent pas de véritable charge pour eux, comme dans le trafic régional, où 50 millions de francs seront

résorbés grâce à des mesures de rationalisation et d'amélioration de la productivité, cette imputation ne se justifie pas. De plus, le Conseil fédéral lie cette concession (l'imputation) au ferme espoir que l'on prenne également en considération les exigences légitimes de la Confédération au moment d'établir le bilan global de la NPF.

L'augmentation du bénéfice net distribué par la Banque nationale suisse (cf. chiffre 264) ainsi que la part cantonale au produit de la redevance poids lourds liée aux prestations ne font pas formellement partie du programme de stabilisation. Ces recettes supplémentaires - librement disponibles - atténuent toutefois sensiblement les conséquences du programme de stabilisation sur les finances cantonales. Enfin, un autre élément important du programme de stabilisation - la suppression des lacunes fiscales - devrait aussi fournir d'appréciables ressources supplémentaires aux cantons (et aux communes).

Les cantons ont en principe tout loisir d'appliquer les mesures d'économies comme ils l'entendent (hormis l'augmentation de leurs contributions à l'AVS). A cet égard, les solutions favorisant une utilisation plus efficace des deniers publics seront particulièrement bienvenues. Compte tenu des nouveaux apports de ressources et des allègements, signalés plus haut, dont vont bénéficier les budgets cantonaux, le Conseil fédéral part de l'idée que les autorités cantonales compétentes examineront très attentivement toute réduction éventuelle de prestations sous l'angle de ses répercussions économiques et sociales.

L'aménagement concret des mesures d'économies ne permet pas à la Confédération de s'attendre à d'éventuels "transferts occultes". La variante que le Conseil fédéral avait initialement proposée au chapitre du trafic régional - abaissement de 75 à 50 % du taux de participation de la Confédération à l'indemnisation des coûts non couverts des transports publics régionaux, pour le même montant total - a été très vite abandonnée face à la résistance des cantons. Lors des discussions de la table ronde, l'ampleur de la baisse de la contribution a été sensiblement atténuée et remplacée par une variante mixte. Selon la formule de consensus actuelle, la Confédération assume donc en moyenne 68 % des frais d'indemnisation, et les cantons 32 %. Avec une réduction de 150 millions de francs du montant des ressources consacrées par la Confédération au trafic régional, la somme disponible pour l'ensemble des offres de transport commandées se réduit ainsi d'environ 50 millions de francs. Les gains de productivité possibles devraient donc empêcher une réduction sensible de l'offre et, par là, tout transfert occulte.

Le Conseil fédéral partage l'avis des cantons qui estiment que le consensus de la table ronde peut être considéré comme équilibré. Lors des débats parlementaires sur le programme de stabilisation, il interviendra donc avec vigueur pour inviter les députés à adopter autant que possible dans son intégralité le train de mesures proposé. Les postes de dépenses directement touchés par le programme de stabilisation ne seront pas touchés par le blocage de crédits proposé par le Conseil fédéral au Parlement dans le cadre du budget 1999 (cf. ch. 252). Cette exception ne concerne toutefois que les blocages futurs. On ne pourra pas revenir sur les blocages décidés en même temps que le budget 1997. Ils ont été inscrits dans les budgets et les plans financiers au titre de signes d'économies globales par département et constituent donc déjà un élément intégral de la situation financière initiale déterminante pour l'aménagement du train de mesures.

Nous renvoyons le lecteur désireux d'en savoir plus sur les mesures visant à endiguer l'accroissement des dépenses dans le domaine du personnel au chiffre 253. Quant au point relatif à la révision de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal), toute explication détaillée est à présent superflue puisque la variante "transfert des subsides destinés à réduire les primes dans l'assurance-maladie", qui avait été envisagée pour combler la différence par rapport au montant d'économies convenu de 500 millions de francs, a entre-temps été abandonnée au profit du

relèvement de la contribution des cantons à l'AVS⁶. La LAMal est ainsi épargnée par le programme de stabilisation. De plus, à l'instigation de l'Office fédéral des assurances sociales, les assureurs-maladie et les cantons se sont mis d'accord sur un moratoire au début de juillet 1998. La question du financement des hôpitaux doit à présent être réglée à l'occasion d'une prochaine révision de la LAMal.

232 Trafic régional

Situation actuelle

En vertu des articles 49 à 53 de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101), les coûts programmés non couverts des offres commandées de transport régional de personnes seront couverts conjointement par la Confédération et les cantons. En moyenne, la Confédération fournit aujourd'hui à ce titre une contribution atteignant 75% des coûts - contre 25% aux cantons -.

Proposition

Grâce à une réduction de la participation de la Confédération à la prise en charge des coûts non couverts, accompagnée d'une réduction complémentaire du budget (pour 2001), les dépenses de la Confédération doivent être allégées de 150 millions de francs à la rubrique "Trafic régional, indemnisation", soit pour 100 millions de francs grâce à un transfert de charge sur les cantons, et pour 50 millions de francs par des mesures de rationalisation.

Base juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998:

Chiffre I 8: modifier l'article 53, alinéa 2, de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCF; RS 742.101)

Chiffre I 4: compléter la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010) par un mandat d'économiser à l'adresse du Conseil fédéral énoncé à l'article 4a (nouveau), alinéa 1, lettre d.

Economies

1999: -- 2000: 37,5 millions de francs 2001: 150 millions de francs

A la rubrique 802.3600.203 "Trafic régional", la Confédération finance depuis le 1^{er} janvier 1996 toute l'offre de trafic régional à hauteur de 75 % en moyenne. (Les chiffres du budget et du plan financier incluent en outre un certain nombre de prestations commandées et financées par la seule Confédération et qui ne relèvent pas du trafic régional [p. ex. les offres d'importance nationale commandées uniquement par la Confédération]). La situation actuelle se présente comme suit:

⁶ Hormis le „transfert des subsides destinés à réduire les primes dans l'assurance maladie« et le „relèvement de la contribution des cantons à l'AVS«, les intéressés ont également discuté de la „participation des cantons aux coûts des offices régionaux de placement (ORP/LMMT) prévus par l'assurance-chômage«. Après un examen approfondi des trois variantes par un groupe de travail commun Confédération-cantons mis sur pied par la Table ronde, la CdC, lors de son assemblée plénière extraordinaire du 19 juin 1997, a opté dans sa grande majorité pour „le relèvement de la contribution des cantons à l'AVS«.

Situation initiale, année d'horaire 1999/2000 ¹⁾	millions de frs ²⁾	%
Confédération	1 260	75
Cantons	420	25
Total = somme des parts cantonales	1 680	100

¹⁾ Sans les offres de transport commandées individuellement par la Confédération ou les cantons

²⁾ Chiffres arrondis

L'introduction au 1^{er} janvier 1996 de l'indemnisation de l'offre de transport commandée a notamment contraint les entreprises à déployer des efforts de rationalisation plus poussés pour accroître l'efficacité de leurs prestations. Lors du changement d'horaire de 1999, les transports publics devront déjà subir (par rapport aux prévisions financières de 1996, à cause de la prise en compte dans les plans financiers de 1999 et suivants du blocage de crédits intervenu en 1997) une réduction de 3% en valeur réelle (2% en valeur nominale) ou d'environ 50 millions de francs (Confédération 39 millions, cantons 13 millions) de la totalité des ressources disponibles - ce qu'on appelle les parts cantonales -. Dans ces conditions, il serait pour le moins malaisé de parvenir à économiser 150 millions de francs supplémentaires lors du changement d'horaire de 2001 sans risquer une réduction sensible de l'offre de transport.

Du fait de cette situation, il a été proposé, lors des entretiens de la table ronde, de fournir l'effort d'économie demandé aux cantons en faveur de la Confédération grâce, d'une part, à un transfert de charges de la Confédération aux cantons et, d'autre part, à des économies. En conséquence, l'on prévoit d'économiser 50 millions de francs grâce à des mesures supplémentaires d'optimisation de l'offre et de rationalisation de la gestion. Les parts des cantons seront réduites en conséquence. Le solde des parts cantonales, de 1630 millions de francs, se trouve redistribué de telle sorte que, après le relèvement de 25 à 32 % en moyenne du taux de contribution des cantons, la Confédération peut reporter 100 millions de francs sur les cantons. La part de la Confédération demeure ainsi de 68 % en moyenne, ce qui correspond à quelque 1110 millions de francs.

	millions de frs
- Situation initiale Confédération	1 260 75 %
- Allègement prévu Confédération	-150
- Prestations restantes Confédération	1 110 68 %
- Prestations des cantons	520 32 %
- Prestations totales selon la LCF	1 630 100 %
- Commandes supplémentaires des cantons	0 commandes sans participation de la Confédération ²⁾
Total	1 630
- Economies dans le secteur des transports publics	50
- Surcroît de charge pour les cantons	100

¹⁾ Sans les offres commandées individuellement par la Confédération ou les cantons

²⁾ Des transferts sont possibles entre ces deux positions; la réforme des chemins de fer offre une marge de manoeuvre supplémentaire pour les cantons (abaissement des prix des tracés).

Etant donné que l'application matérielle de ces mesures ne doit en rien affecter l'effet de péréquation financière (indirect) lié jusqu'ici à l'indemnisation du trafic régional, les participations cantonales (qui s'expriment en pour cent) seront majorées linéairement de 27 % (résultat: 100 millions de frs). Les 50 millions de francs restants seront économisés grâce à la diminution de 3 % des parts cantonales. Chaque canton devra ainsi réduire de 3 % les dépenses qu'il consacre aux transports publics (à moins qu'il n'accepte d'endosser la surcharge correspondante). Cette solution est conforme aux principes de la nouvelle péréquation financière (mesures allant vers une répartition adéquate des tâches entre la Confédération et les cantons et visant à renforcer la responsabilité propre aux cantons (cf. ch. 51).

La traduction en termes législatifs de la solution proposée requiert deux adaptations. La première a trait au transfert de charges sur les cantons et se présente sous la forme d'une augmentation de 25% à 32% de leur participation aux frais non couverts de l'offre de transport régional. Cette opération exige une modification de l'alinéa 2 de l'article 53 de la loi sur les chemins de fer (RS 742.101). Le taux de la participation fédérale, actuellement situé entre un minimum de 50% et un maximum de 95%, est fixé désormais entre 36 et 94%. Cette mesure donne lieu à une modification de l'ordonnance sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional (OPCTR; RS 742.101.2, en particulier de l'annexe).

Le 1^{er} alinéa de l'article 53 de la loi sur les chemins de fer stipule que les parts de la Confédération et des cantons à l'indemnité sont fixées par le Conseil fédéral après consultation

des cantons. Cette consultation sera organisée en temps utile avant l'entrée en vigueur prévue des modifications.

La seconde adaptation implique les 50 millions de francs de gains d'efficacité attendus des entreprises de transports. Pour ce faire, le Conseil fédéral reçoit un mandat d'économiser selon le chiffre I 4 de la loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 (complément à la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales; RS 611.010).

Depuis la conclusion des entretiens de la table ronde, des raisons objectives sont apparues en cours d'élaboration du budget 1999 et du plan financier 2000 - 2002 qui rendent nécessaire une augmentation de 15 millions de francs par an - par rapport au plan financier du 29 septembre 1997 - à la rubrique budgétaire "Trafic régional, indemnisation":

- L'augmentation de 1 point de la TVA au 1er janvier 1999 entraîne une augmentation des coûts non couverts (à charge des bailleurs de subventions) des entreprises de transports publics.
- Un changement dans le subventionnement du chargement d'automobiles amène une diminution de 10 millions de francs à l'article budgétaire 802 3600.202, qui doit être compensée dans la rubrique relative au trafic régional (jusqu'ici: subventionnement croisé de l'infrastructure grâce au chargement d'automobiles au Lötschberg, qui couvrait davantage que ses coûts; désormais: financement par indemnisation selon la LCF).

En revanche, la mise en oeuvre de la réforme des chemins de fer se traduit au titre de l'"indemnisation du trafic régional" par une réduction de respectivement 29 millions de francs (1999) et 50 millions de francs (2000 à 2002) au budget et au plan financier.

Le nouveau régime d'indemnisation du transport régional des personnes (révision de la LCF du 1er janvier 1996), a rendu nécessaire l'introduction d'un prix des tracés pour les trains régionaux, comme élément de compensation interne à l'entreprise. Ces trains ne se verraient plus imputer désormais n'importe quel coût intégral d'infrastructure difficile à calculer, mais les montants fixés à l'article 28 de l'ordonnance sur les indemnités (OIPAF; RS 742.101.1).

Il est ressorti des discussions en cours et des comparaisons avec l'étranger que les prix des tracés qui ont été imputés jusqu'ici aux trains régionaux sont trop élevés dans l'optique actuelle. Abaisser ces prix reviendrait à soulager les cantons; les trains régionaux ayant à supporter des coûts d'infrastructure moins élevés, les cantons (conjointement avec la Confédération) économiseraient donc des montants d'indemnités, mais en contrepartie, la Confédération (seule) devrait dépenser davantage pour financer les coûts non couverts de l'infrastructure des CFF.

Il apparaît donc nécessaire de soustraire le montant correspondant de 50 millions de francs (1999: 29 millions de frs) de la rubrique "indemnisation du trafic régional" (les commandes de trains régionaux seront meilleur marché d'autant) et d'alourdir en conséquence la rubrique de l'indemnisation des infrastructures CFF (les coûts non couverts de l'infrastructure augmenteront d'autant). Ce transfert serait neutre pour ce qui est des budgets de la Confédération, de chaque canton ainsi que des CFF (cf. ch. 244). Il remédierait à la situation actuelle insatisfaisante qui veut que les trains régionaux acquittent les prix des tracés de loin les plus élevés dans le pays. Il y a lieu de tenir compte des trois paramètres mentionnés ci-dessus lors de la définition du mandat d'économiser donné au Conseil fédéral.

Pour ce qui est de l'application dans le temps des mesures préconisées, les conditions générales expliquées ci-dessous sont déterminantes.

L'offre de trafic régional est commandée par année d'horaire (soit de juin à mai). Les offres correspondantes doivent être prêtes en règle générale douze mois auparavant et recevoir une confirmation provisoire. La commande définitive est passée en février. Lorsque le programme de stabilisation entrera en vigueur le 1^{er} juillet 1999, les premières commandes auxquelles les taux de contribution modifiés pourront s'appliquer seront celles de l'année d'horaire 2000/2001, qui seront signées en février 2000.

Si l'on souhaite que la modification de taux déploie ses effets dès la période d'horaire 2000/2001, elle doit entrer en vigueur au plus tard au début de 2000.

Les mesures d'allègement du budget de la Confédération devront déployer tous leurs effets en 2001. Des adaptations de l'offre et les gains d'efficacité allant au-delà de ce qui a pu être pris en compte dans le plan financier de septembre 1997 ne sont toutefois envisageables qu'avec le changement d'horaire 2001. Pour atteindre l'objectif fixé, il est donc nécessaire de prévoir pour l'année d'horaire 2000/2001 une solution transitoire qui règle les divers paiements partiels effectués par la Confédération et les cantons de telle façon que la Confédération verse davantage que sa part moyenne en 2000 (de juin à décembre), et moins que cette part en 2001 (de janvier à mai).

	Année civile 1999	Année civile 2000	Année civile 2001	Année civile 2001	Année civile 2002	Année civile 2002	Année civile 2002	
	Année d'horaire 99/00		Année d'horaire 00/01		Année d'horaire 01/02		Année d'horaire 02/03	
Mois du calendrier	6-12	1-5	6-12	1-5	6-12	1-5	6-12	1-5
Réduction de la charge de la Confédération de								
- 100 millions dès juin 2000			58,3	41,7	58,3	41,7	58,3	41,7
- 50 millions dès juin 2001					29,2	20,8	29,2	20,8
Compensation ¹⁾			-20,8	+20,8				
Economies Confédération	0	0	100	100	150	150	150	150
Economies Confédération	0	37,5	150	150	150	150	150	150

* En novembre 2000, la Confédération verse 20,8 millions de francs de plus et les cantons autant de moins; en février 2001, les cantons égalisent et la Confédération paie moins

233 Transports publics/Routes

233.1 Routes principales

Situation actuelle

La loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (RS 725.116.2) prévoit à l'article 13 deux taux de base pour les contributions de la Confédération à la construction des routes:

- l'un se situe entre 50 et 80% pour les routes situées dans le Jura ou les régions alpines,
- l'autre peut varier entre 20 et 60% pour les routes de plaine.

A l'intérieur de ces limites, l'équivalent de cinq points de pourcentage est accordé en fonction de l'importance des coûts d'un projet. Au delà de ces limites, le Conseil fédéral peut augmenter la contribution de cinq points de pourcentage au maximum lorsque les charges qu'un projet fait peser sur un canton sont excessives par rapport à sa capacité financière.

Proposition

A l'aide des cinq mesures suivantes, la Confédération devrait parvenir à alléger la rubrique "Routes principales" de 37 millions de francs d'ici à 2001:

1. Diminution des taux de base de la participation de la Confédération pour les routes principale de respectivement 10 points de pourcentage (Jura et régions alpines) et 5 points de pourcentage (hors de ces deux régions).
2. Le règlement concernant le calcul de l'augmentation des taux en fonction des coûts des projets sera modifié par le relèvement des valeurs-seuils. Les cantons toucheront ainsi des contributions plus faibles de 2 à 3 points de pourcentage pour des projets moyens.
3. Le règlement complémentaire relatif aux "coûts excessifs" sera lui aussi corrigé (annexe à l'ordonnance sur les routes principales). Au lieu de la possibilité d'octroyer systématiquement une contribution en fonction de la capacité financière du canton (forte, moyenne ou faible) dès qu'un montant-limite est atteint, le Conseil fédéral pourra décider de cas en cas à l'occasion de l'approbation du programme pluriannuel en fonction de la capacité financière du canton.
4. La Confédération renonce à octroyer des contributions aux projets dont les coûts imputables se situent au-dessous de 2,5 millions de francs.
5. En dérogation à la loi sur les subventions (RS 616.1), les nouveaux taux seront appliqués à toutes les requêtes pendantes lors de l'entrée en vigueur du nouveau droit, ainsi qu'aux engagements partiels ou ultérieurs portant sur des objets en cours.

Base juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998:

Chiffre I 7: modification et enrichissement de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (RS 725.116.2), article 13 (taux des contributions) alinéas 1 et 3^{bis} (*nouveau*), et article 41a (disposition transitoire à la modification: application immédiate après l'entrée en vigueur).

Chiffre I 4: complément à la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010): mandat d'économiser à l'adresse du Conseil fédéral énoncé à l'article 4a (*nouveau*), alinéa 1, lettre b.

Economies

1999: --

2000: 15 millions de frs

2001: 37 millions de frs

✦ La Confédération participe largement à l'aménagement et à la construction des routes principales dans toute la Suisse. La contribution de ce chapitre à l'objectif d'économies repose sur une diminution des taux de contribution de la Confédération d'une part et sur un relèvement des montants-seuils déterminants pour l'octroi de contributions d'autre part. L'adaptation nécessaire des dispositions légales (art. 13 de la loi sur l'imposition des huiles minérales) aura pour conséquence que les cantons devront prendre à leur charge une part plus importante de dépenses. D'un autre côté, le souci d'une gestion économe des ressources disponibles pèsera probablement davantage lors de la sélection des projets par degré d'urgence.

Compte tenu du niveau d'engagement très poussé que l'on observe aujourd'hui déjà pour les prochaines années, et quand bien même les objets de modeste importance financière ne seront plus subventionnés à l'avenir, il sera impossible d'atteindre l'objectif d'économies si le nouveau droit (le nouveau régime des nouveaux taux) ne peut s'appliquer immédiatement aux tranches nouvelles et suivantes des projets en cours. De plus, le décalage temporel des effets d'économies attendus du programme de stabilisation pourrait se trouver accentué du fait de la tentation des cantons d'introduire des requêtes de façon préventive afin qu'en cas de réalisation un projet puisse encore bénéficier des taux de subventionnement actuels, plus élevés.

Une dérogation à la loi sur les subventions est donc nécessaire pour permettre aux mesures de déployer les effets financiers prévus à brève échéance.

Une (nouvelle) disposition transitoire de la loi sur l'imposition des huiles minérales prévoit aussi que les nouveaux taux de contribution puissent s'appliquer aux engagements portant sur des tranches ultérieures de projets déjà commencés.

Au début des travaux, l'autorité compétente donne son feu vert à l'ensemble du projet, mais ne s'engage formellement que sur une première tranche; l'octroi d'aides financières aux tranches suivantes fait l'objet de décisions séparées. Cette réglementation fournit la marge de manoeuvre nécessaire pour prendre aussi en considération de nouveaux projets dont la planification se trouve déjà très avancée. L'introduction immédiate des nouveaux taux pour l'octroi des contributions sera garantie par la (nouvelle) disposition transitoire, mentionnée ci-dessus, de la loi sur l'imposition des huiles minérales.

Comme l'indique cette énumération des mesures concrètes, les adaptations législatives proposées ne suffisent pas pour atteindre avec certitude l'objectif fixé. Elles devront être complétées par des modifications correspondantes de l'ordonnance sur les routes principales (RS 725.116.23), afin notamment de matérialiser les mesures 2 et 3 signalées au début. En outre, il appartiendra au Conseil fédéral de respecter l'objectif moyennant une préparation et une gestion rigoureuses du prochain programme pluriannuel. Pour toutes ces raisons, il est indispensable d'inscrire l'objectif d'économies dans le mandat confié au Conseil fédéral comme prévu au chiffre I 4 du projet de loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 (cf. ch. 233.3 ci-dessous).

233.2 Subventions prévues par l'ordonnance sur la séparation des courants de trafic

Situation actuelle

Jusqu'ici les contributions suivantes - liées aux coûts imputables - étaient versées en vertu de l'ordonnance du 6 novembre 1991 sur les contributions aux frais de suppression des passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité et aux frais d'autres mesures visant à séparer les transports publics du trafic privé (O sur la séparation des courants de trafic; RS 725.121),

laquelle s'appuie sur les articles 18, 19 et 38 de la loi sur l'imposition des huiles minérales, ainsi que sur l'article 36^{ter} cst.:

- contributions de 50 à 80 % - respectivement 70 % - aux frais de suppression de passages à niveau ou aux frais d'amélioration de leur sécurité; en règle générale, la clé de répartition est de 25 % pour le rail et de 75 % pour la route.
- contributions de 40 à 80 % aux mesures de séparation des courants de trafic entre la route et les chemins de fer ayant droit à des indemnités (trafic régional); la clé de répartition est généralement de 50 % pour le rail et 50 % pour la route.
- contributions de 40 % aux mesures visant à séparer les courants de trafic et à améliorer la fluidité des transports en zone urbaine (trafic local, et certaines mesures de construction du réseau RER).

Proposition

- Réduction et plafonnement des ressources annuelles mises à disposition par la Confédération à un niveau qui permette d'obtenir la diminution des dépenses visée. Cela exige que l'on renonce provisoirement à de nouveaux engagements; le plafonnement s'applique déjà lors de l'approbation des nouveaux programmes pluriannuels.
- Modification de la clé de répartition au détriment des propriétaires des routes, qui à l'avenir devraient assumer normalement 100 % des coûts imputables.

Base juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998:

Chiffre I 8: loi sur les chemins de fer du 20 décembre 1957 (RS 742.101) adaptation de l'article 26 et abrogation de l'article 27.

Chiffre I 4: complément à la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010) sous la forme d'un mandat d'économiser à l'adresse du Conseil fédéral énoncé à l'article 4a (nouveau), 1^{er} alinéa, lettre b.

Economies

1999: 10 millions de frs 2000: 40 millions de frs 2001: 63 millions de frs
(dont respectivement 10, 25 et 48 millions de francs pour les passages à niveau et 0,15 et 15 millions de francs pour la séparation des courants de trafic)

En vertu de l'article 18 de la loi sur l'imposition des huiles minérales, la Confédération encourage la suppression ou l'amélioration des passages à niveau. Elle soutient également d'autres mesures visant à séparer les transports publics du trafic privé, notamment le rail de la route, et à améliorer la fluidité des transports en zone urbaine. Le Conseil fédéral attribue les fonds après audition des cantons. L'Office fédéral compétent (l'OFT ou l'OFROU) détermine auprès des cantons l'ampleur des mesures prévues, établit les programmes d'investissement et les soumet au Conseil fédéral pour approbation.

Les termes "passages à niveau" et "mesures de séparation des courants de trafic" désignent les réalités suivantes:

- Passages à niveau (ch. 233.21): les aides financières versées au titre de l'article budgétaire 806.4600.005 "Passages à niveau". Par cette rubrique transitent également les contributions (relativement modestes) aux mesures de séparation du trafic qui concernent surtout la route et certaines aides au trafic d'agglomération axées sur la route. L'office compétent est ici l'Office fédéral des routes (OFROU).

- Mesures de séparation des courants de trafic (ch. 233.22): les aides financières versées aux projets comportant surtout des mesures en rapport avec le trafic ferroviaire et qui figurent à l'article budgétaire 802.4600.105 "Séparation des courants de trafic". Elles comprennent également les aides (relativement modestes) au trafic d'agglomération axées principalement sur les chemins de fer. L'office compétent est l'Office fédéral des transports (OFT).

233.21 Plafonnement des dépenses en matière d'aides financières pour les passages à niveau

Afin de pouvoir réaliser les réductions de dépenses visées d'ici à 2001, plus aucun nouvel engagement ne sera pris jusqu'à nouvel avis. Les engagements déjà pris seront couverts, quant à eux, sur la base du cadre financier réduit. L'assainissement ciblé des passages à niveau posant le plus problème continuera d'être soutenu jusqu'à ce que cette tâche soit reprise par les cantons dans le cadre de la nouvelle péréquation financière. L'économie recherchée sera atteinte grâce à un plafonnement des crédits de paiement à 12 millions de francs par an dès 2001.

Il existe plusieurs projets déjà très avancés sur le plan de la planification et de la procédure d'autorisation; un refus de la Confédération de les soutenir financièrement serait mal compris par les cantons concernés. En accord avec la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) et la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (DTP), seront pris en compte les projets qui répondent cumulativement aux conditions suivantes: premièrement, il faut que le projet ait fait l'objet d'une décision préalable positive de la part de l'autorité fédérale compétente. Deuxièmement, une décision de crédit définitive doit avoir été prise à l'échelon cantonal le 30 juin 1998. Troisièmement, la planification du projet doit être très avancée, au point que ce dernier est quasiment prêt à être construit. Sont, dans la mesure du possible, traités de la même manière quelques rares projets qui ne remplissent pas complètement la dernière condition, certaines procédures sur lesquelles le maître d'ouvrage n'a aucune influence étant encore en suspens. Pour ces projets, la Confédération utilisera la marge de manœuvre laissée par les crédits de paiement.

Il ne faut pas s'attendre à ce que les contributions financières soient entièrement versées au prorata de l'état d'avancement des travaux. La Confédération est toutefois prête à autoriser dans de tels cas un préfinancement de la part des cantons. Seule cette procédure assortie de plans de paiement très étendus permet de soutenir les projets, en dépit du plafonnement des crédits. Cette solution n'est cependant valable que jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation prévue dans le cadre de la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. En outre, l'objectif fixé en matière d'économies doit être respecté.

Le Conseil fédéral ancrera ces principes dans le programme pluriannuel 1998-2002. Il accordera également aux offices la souplesse nécessaire pour que les crédits de paiement annuels puissent être utilisés.

Les modifications prévues aux 1^{er} et 2^e alinéas de l'article 26 de la loi sur les chemins de fer (LCF; RS 742.101) ont pour but de faire en général endosser par le propriétaire de la route l'intégralité des frais des améliorations apportées aux passages à niveau. Des exceptions sont possibles lorsque les frais dépassent la capacité financière du propriétaire concerné.

L'actuelle législation prévoit le partage des coûts imputables entre le propriétaire de la route et l'entreprise de transport ferroviaire concernée. Si cette réglementation n'était pas adaptée, les

bénéfiques que la Confédération escompte du plafonnement des dépenses en matière d'aides financières pour les passages à niveau se trouveraient considérablement réduits. Car en pareil cas, celle-ci aurait à reprendre à sa charge, à travers les subventions aux entreprises de transports publics - notamment en vertu de l'article 56 LCF (contribution aux améliorations techniques des entreprises de transport concessionnaires, article budgétaire 802.4600.101) ou au titre du financement des investissements de base des CFF (802.4200.002) -, tout ou partie des montants qui pourront être économisés grâce au plafonnement.

L'ajout d'un 4^e alinéa à l'article 26 LCF vise une participation plus importante du propriétaire de la route durant la procédure, qui va de la planification à la réalisation du projet, propriétaire dont l'engagement financier est renforcé. Jusqu'à présent, ce dernier n'avait quasiment aucune influence sur les éléments du projet relatifs au trafic ferroviaire. En cas de conflit, il incombait à l'Office fédéral des transports de trancher. L'obligation de consulter le propriétaire de la route sera désormais introduite. Les divergences éventuelles devront ainsi être réglées durant la procédure de planification et d'autorisation.

L'article 27 LCF sera quant à lui supprimé. Lorsque les coûts imputables sont entièrement mis à la charge de l'une des parties, une réglementation sur l'imputation des avantages n'est plus nécessaire.

233.22 Plafonnement des dépenses en matière de séparation du trafic

Comme pour les passages à niveau, plus aucun nouvel engagement ne sera pris ici par la Confédération, jusqu'à ce que les objectifs d'économies soient atteints. Les engagements déjà pris seront couverts sur la base du cadre financier réduit. Pour les projets déjà très avancés sur le plan de la procédure de planification et d'autorisation, le même règlement que pour les passages à niveau est appliqué. Il existe un besoin financier (crédits de paiement) qui s'étend au-delà de 2001. L'économie recherchée sera obtenue grâce à un plafonnement des crédits de paiement à 28 millions de francs par an dès 2000.

Pour le plafonnement des dépenses, aucune disposition législative particulière n'est envisagée. L'adaptation de la loi sur les chemins de fer proposée en rapport avec les mesures concernant les passages à niveau (ch. 233.21) est inopérante. Le problème des effets pervers - comme la perte d'une partie des économies attendues au profit de la Confédération sous l'effet de l'augmentation d'une autre subvention - se pose effectivement. En l'occurrence, il s'agit surtout de la subvention, inscrite dans l'article 56 LCF, qui prévoit une participation importante des cantons. Compte tenu toutefois de la longueur de la procédure nécessaire à la réalisation d'un projet de séparation du trafic, ses effets ne se feront sentir qu'après 2001. De plus, pour les montants généralement modestes qui transitent par cet article budgétaire et qui sont consacrés au trafic d'agglomération, le risque d'effets pervers importants n'existe guère. Ce secteur du trafic n'est soutenu par la Confédération à aucun autre titre.

233.3 Aménagements juridiques

La solution du plafonnement des crédits de paiement pour les passages à niveau et les mesures de séparation du trafic a été retenue en raison de l'insistance des cantons, qui se sont opposés à la suppression de la base constitutionnelle correspondante dans le cadre du programme de stabilisation 1998.

La base juridique nécessaire à la mise en oeuvre des mesures dans le domaine des routes et des transports publics, qui sera créée par le biais de la modification de l'article 13 et de la nouvelle

disposition finale de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin; RS 725.116.2) ainsi que de la modification de l'article 26 et de la suppression de l'article 27 de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCF; RS 742.101), figurera dans le projet de la loi fédérale sur le programme de stabilisation, 1998 sous les chiffres I 7 et I 8.

Les buts du plan financier qu'il s'agit d'atteindre ici sont fixés au chiffre I 4^{ibidem} (complément à la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, article 4a (nouveau), chiffre 1, lettre e).

La nouvelle péréquation financière prévoit que les projets de désenchevêtrement concernant le trafic ferroviaire et routier, l'assainissement de passages à niveau ainsi que les mesures de séparation du trafic dans les agglomérations seront désormais du ressort des cantons. Elle prévoit également une modification de la base constitutionnelle relative au subventionnement des passages à niveau et aux mesures de séparation du trafic (art. 36^{ter}, 1^{er} al., let. c). Il serait ainsi possible de renoncer aux mesures d'exécution décidées dans le rapport sur les subventions (par exemple, modification du taux de contribution) et ce, du fait qu'en principe, aucun nouveau projet ne devrait être soumis.

Afin que ces mesures produisent les économies prévues dans le cadre du programme de stabilisation 1998, les modifications de loi doivent entrer en vigueur le plus tôt possible (au 1^{er} juillet 1999).

234 Augmentation de la contribution des cantons à l'AVS

Situation actuelle

Les contributions des pouvoirs publics à l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) correspondent à 20 % de ses dépenses. La Confédération en absorbe 17 %, les cantons 3 %.

Proposition

Une charge correspondant à 0,64 % des dépenses de l'AVS est transférée de la Confédération aux cantons. La contribution fédérale se situe désormais à 16,36 % des dépenses pour l'AVS, et celle des cantons à 3,64 %. La contribution totale des pouvoirs publics à l'AVS reste ainsi de 20 %.

Cette mesure est limitée dans le temps. La question des contributions publiques à l'AVS devra être revue avant le 1^{er} janvier 2005 au plus tard, si possible dans le cadre de la nouvelle péréquation financière, ou donner lieu à une mesure d'allègement durable du budget fédéral.

Base juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998, chiffre I 9: modification de l'article 103 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS, RS 831.10). Abrogation de l'arrêté fédéral du 4 octobre 1985 fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants. La disposition de cet arrêté prévoyant une contribution spéciale limitée dans le temps de la Confédération au financement des rentes anticipées est intégrée à l'article 103 LAVS.

Conséquences financières

Allègement du budget de la Confédération: 1999: 175 millions de francs; 2000: 179 millions; 2001: 186 millions; 2002: 194 millions⁷

⁷ Le report de 2001 à 2002 de l'adaptation des rentes (indice des rentes de décembre 2000; cf. ch. 221) est pris en compte dans les conséquences financières.

Les pouvoirs publics continuent de participer conjointement au financement de l'AVS à hauteur de 20 % des coûts de cette assurance. La mesure consiste simplement en un transfert de charge de la Confédération vers les cantons équivalant à 0,64 % des dépenses pour l'AVS. Elle n'aura aucune incidence sur l'assurance et ses prestations.

La participation de la Confédération au produit du pour-cent de TVA supplémentaire, qui sera prélevé dès 1999 pour faire face aux coûts de l'évolution démographique correspond aujourd'hui à la participation de la Confédération à la couverture des coûts de l'AVS. En dépit de la modification de la contribution fédérale à l'AVS, on renonce néanmoins à réduire à 16,36 % la part de la Confédération au produit du point de TVA supplémentaire. Si toutefois la part de la Confédération aux recettes totales de la TVA était également abaissée à 16,36 %, l'Etat verrait ses recettes diminuer d'environ 15 millions de francs. Même si cette perte était compensée par une diminution de 0,05 % de la part de la Confédération, la participation totale des pouvoirs publics couvrirait encore 19,95 des dépenses pour l'AVS. Mais comme cette participation doit rester de 20 %, l'on renonce à adapter la part de la Confédération aux recettes de la TVA dans le cadre du programme de stabilisation 1998. L'arrêté fédéral du 20 mars 1998 concernant le relèvement du taux de TVA pour l'AVS/AI⁸ demeure inchangé.

Compte tenu du report de 2001 à 2002 de l'adaptation des rentes (cf. ch. 221), les conséquences financières se chiffrent à:

	1999	2000	2001	2002
en millions de francs				
- Dépenses AVS	27 406	27 988	29 006	30 329
- 0,64 % AVS (allègement pour la Confédération à la charge des cantons)	175	179	186	194

Etant donné que l'accroissement de la contribution des cantons à l'AVS n'est pas conforme à la nouvelle péréquation financière (NPF), qui ne prévoit plus aucune participation cantonale au financement de l'AVS, une limitation dans le temps de cette mesure est préconisée à la demande des cantons. Le relèvement de la contribution cantonale à l'AVS devrait donc durer jusqu'à l'entrée en vigueur de la NPF, mais au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 2005. Si la mesure ne peut être suspendue à la faveur de la NPF, il conviendra d'en adopter une autre afin d'assurer l'allègement durable du budget de la Confédération.

Si le programme de stabilisation entre en vigueur vers mi-1999, la nouvelle réglementation des contributions de la Confédération et des cantons à l'AVS s'appliquera avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1999. Dès lors que la Confédération et les cantons versent mensuellement leurs contributions au fonds de compensation de l'AVS, un transfert de charge non pris en compte au cours du premier semestre pourra être compensé au cours du second.

⁸ FF 1998 1200

235 Formation

235.1 Formation professionnelle

Situation actuelle

La loi sur la formation professionnelle du 19 avril 1978 (LFPr; RS 412.10) habilite la Confédération à verser à l'établissement, suivant le demandeur de subventions et la situation, des subventions comprises entre 12 et 47 % pour l'aider à payer ses frais de loyer et de construction destinés à la formation professionnelle. Les subventions de la Confédération, échelonnées en fonction de la capacité financière des cantons, sont versées d'une part aux cantons et d'autre part aux responsables privés de la formation professionnelle.

Proposition

Une réduction de quatre points du taux de contribution dans le domaine des "établissements et mesures de formation professionnelle" (LFPr, art. 63, 1^{er} al., let. a) permettra d'alléger le budget de la Confédération de 22 millions de francs; cette économie sera réalisée à la charge exclusive des cantons, mais pas des responsables privés de formation professionnelle. Le taux de contribution selon l'article 64, 1^{er} alinéa, sera ramené, suivant la capacité financière des cantons, de 27 à 47 % à 23 à 43 %.

Base juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998, chiffre I 2: modification de l'article 64, 1^{er} alinéa, de la loi sur la formation professionnelle du 19 avril 1978 (LFPr; RS 412.10).

Economies:

1999: -- 2000: 22 millions de frs 2001: 22 millions de frs

La Confédération accorde, sur la base de la loi sur la formation professionnelle du 19 avril 1978, des subventions à la formation professionnelle (formation de base et perfectionnement professionnel) dans les professions de l'industrie, de l'artisanat, du commerce, de la banque, des assurances, des transports et de l'hôtellerie ainsi que dans d'autres branches de services et dans l'économie familiale, sous forme d'indemnités et d'aides financières. La plus grande partie de ces versements va aux cantons.

Dans le domaine de la formation professionnelle, les participants à la "table ronde" avaient réussi à se mettre d'accord pour réduire les taux de contribution de la LFPr d'une manière générale, par analogie avec les réductions linéaires opérées entre 1993 et 1997. Il se serait agi d'une réduction de 5 % des subventions à l'établissement, de 10 % pour ce qui est des subventions à la construction et au logement. Toutefois, cette mesure n'aurait pas touché que les cantons, elle aurait aussi frappé les fournisseurs privés dans ce domaine, notamment dans le perfectionnement professionnel. Pour éviter cela, le Conseil fédéral demande, en accord avec les cantons, que seul le taux de subventions dans le domaine de l'apprentissage soit réduit. Cette option présente l'avantage d'être facile à appliquer et transparente. Elle permettra aussi d'atteindre dès 2000 déjà le niveau d'économies souhaitées.

L'enseignement des apprentis a lieu dans les écoles professionnelles auxquelles sont également rattachées des écoles professionnelles artisanales et des écoles d'arts appliqués. Selon les dispositions légales en vigueur (ordonnance sur la formation professionnelle du

7 novembre 1979; art. 58 OFPr; RS 412.101), les Ecoles techniques supérieures (ETS) et les Ecoles supérieures de cadres pour l'économie et l'administration (ESCEA) tombent également sous le coup de la réduction du taux de contribution. Mais actuellement, une partie de ces écoles sont reconverties en hautes écoles spécialisées et subventionnées selon les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES; RS 414.71). Les autres continuent d'être gérées comme des écoles techniques. Par conséquent, ces dispositions sur les subventions seront abrogées cinq ans après l'entrée en vigueur de la LHES, soit au 30 septembre 2001 (LHES, art. 25 dispositions transitoires, 2^e al.). Les répercussions de cette mesure se limitent donc à l'enseignement des apprentis.

Les dépenses prises en compte pour les subventions sont les salaires des directeurs d'écoles et des enseignants ainsi que le matériel d'enseignement. La subvention fédérale se calcule en pourcentage de ces dépenses, compte tenu de la capacité financière des cantons.

La réduction de subvention demandée ne signifie nullement un retrait de la Confédération du financement du secteur de la formation professionnelle. Elle représente un transfert de charges modéré et supportable pour les cantons, comme l'a montré l'expérience de la réduction linéaire. Il n'y a pas lieu de craindre un report de ces charges sur les bénéficiaires de subventions, car les cantons s'engagent à assurer l'enseignement des apprentis. Une partie de ces charges supplémentaires devrait toutefois être compensée par le recul du nombre des apprentis et par une collaboration renforcée.

Pour mettre en œuvre la réduction proposée du taux de contribution, il suffit de diminuer de quatre points dans la loi le taux de contribution mentionné à l'article 64, 1^{er} alinéa. Ainsi, suivant la capacité financière des cantons, le taux de contribution passe de 27 à 47 % à 23 à 43 %.

L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 est prévue à la mi-1999. Les cantons livrent leurs décomptes finals concernant leurs subventions aux charges d'exploitation dans le secteur de la formation professionnelle au printemps 2000; les derniers versements de la Confédération pour 1999 sont donc à imputer sur le budget 2000 de la Confédération. Pour que la Confédération puisse déjà bénéficier en 2000 de l'allègement prévu de 22 millions de francs, le taux de contribution réduit doit déjà s'appliquer en 1999. C'est pourquoi la loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 doit déjà préciser explicitement sous chiffre II que le nouveau droit s'applique à toutes les dépenses donnant matière à subventions faites à partir du 1^{er} janvier 1999.

235.2 Bourses

Situation actuelle

Selon la loi fédérale du 19 mars 1965 sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études (RS 416.0), la Confédération alloue des subventions aux cantons pour leurs dépenses annuelles en faveur de bourses d'études. Suivant la capacité financière des cantons, ces subventions atteignent au maximum, dans le cadre des crédits autorisés, entre 20 % (cantons financièrement forts) et 60 % (cantons financièrement faibles) des dépenses de l'année précédente imputables aux bourses.

Proposition

La réduction du taux de subvention devrait permettre d'alléger le budget de la Confédération d'au moins 18 millions de francs. En outre, les prêts d'études remboursables devraient aussi être englobés dans le subventionnement. Sur cette base, le taux de cotisations devrait passer, suivant la capacité financière des cantons, de 20 à 60 % aujourd'hui, à 16 à 48 %.

Base juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998, chiffre I 3: modification du titre ainsi que des articles 1, 2, 1^{er} et 3^e alinéas (*nouveau*) et 7 de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études (RS 416.0); remplacement également de certaines expressions dans divers articles.

Economies

1999:--

2000: 18 millions de frs

2001: 18 millions de frs

Depuis 1965, la Confédération alloue des subventions aux cantons sur la base de la loi fédérale sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études. Ces versements servent à couvrir leurs dépenses de subventions. Ces aides financières doivent notamment promouvoir la formation de la relève, maintenir le libre choix des filières d'études et viser l'harmonisation du système des bourses en Suisse.

Des contributions sont versées aux dépenses des bourses pour la formation, le perfectionnement et la formation continue dans tous les domaines de formation de l'enseignement postobligatoire (et également pour la formation professionnelle). Jusqu'ici, les prêts d'études n'étaient pas subventionnés, sauf lorsque le canton rençonnait totalement ou partiellement à son remboursement. Dans ce cas, le montant accordé est considéré comme une bourse et donne également matière à subvention.

Conformément au consensus trouvé autour de la table ronde, il y a lieu d'une part de réduire le taux de contribution, qui peut atteindre de 20 - 60 % au maximum suivant la capacité financière du canton et d'autre part, à la demande des cantons, d'inclure les prêts d'études dans le calcul des subventions. L'encouragement aux prêts d'études remboursables est d'ailleurs une mesure demandée dans le rapport sur les subventions. Les économies réalisées à ce chapitre en 2001 devraient atteindre au moins 18 millions de francs.

Pour atteindre l'objectif d'assainissement visé tout en tenant compte des prêts d'études, il est proposé de réduire les subventions fédérales actuelles de 20 %. Ainsi, le nouveau taux de contribution se situe entre 16 % pour les cantons à forte capacité financière et 48 % pour les cantons à faible capacité financière (chiffres maximums, sous réserve de l'octroi du crédit).

Les prêts d'études étant en principe remboursables, ce ne sont pas les prêts eux-mêmes qui doivent être intégrés aux dépenses donnant droit à subventions, mais les pertes d'intérêts annuelles qui en résultent pour les cantons. Le taux appliqué, uniforme dans toute la Suisse, est périodiquement adapté. Il est actuellement de 4% environ. Le passage à moyen terme des bourses aux prêts d'études engendrera des dépenses estimées à 7 millions de francs par la Confédération au titre des subventions. La réduction des subventions se traduira pour la Confédération par un allègement du budget de l'ordre de 18 millions de francs par an.

Les mesures proposées exigent une adaptation de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études (RS 416.0) ainsi que celle de l'ordonnance d'exécution correspondante du 9 juillet 1965 (RS 416.01). Il faut y intégrer d'une part la réduction prévue des subventions et d'autre part les prêts d'études.

L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 est prévue pour la mi-1999. Les subventions fédérales dans le domaine des bourses se calculent sur la base des dépenses cantonales de l'année civile précédente. Pour que l'allègement de 18 millions de francs au profit de la Confédération déploie déjà ses effets en 2000, il faut que le taux de subventions réduit s'applique déjà aux dépenses des cantons imputables en 1999. Dès cette année, les prêts d'études seront incorporés dans le calcul des subventions fédérales. C'est pourquoi la loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 doit explicitement spécifier sous chiffre II que le nouveau droit s'applique à toutes les dépenses imputables faites par les cantons dès le 1^{er} janvier 1999.

236 Exécution des peines et des mesures

Situation actuelle

- Subventions d'exploitation aux centres éducatifs: la Confédération accorde des subventions échelonnées pour aider à financer les salaires du personnel de prise en charge, en fonction de la formation et des qualifications de ce personnel (25, 30 ou 40%, la subvention étant d'autant plus élevée que le niveau de qualification est meilleur).
- Subventions de construction aux établissements d'exécution des peines et aux centres éducatifs: la Confédération subventionne 50 % des frais de construction reconnus.

Proposition

- Subventions d'exploitation aux centres éducatifs: ramener les deux taux supérieurs de subventions (30 et 40%) à un taux unique de 30%. Suppression de la catégorie de subvention de 25%.
- Subventions de construction aux établissements d'exécution des peines et aux centres éducatifs: réduction de la subvention fédérale à 35%.

Base juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998, chiffre I I: modification des articles 4 et 7 et adjonction à l'article 16 de la loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (RS 341).

Economies

1999: - 9 2000: 20 millions de francs 2001: 24 millions de francs

Pour ce qui est des **subventions d'exploitation**, la loi fédérale en vigueur sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM, RS 341) et son ordonnance d'application prévoient le subventionnement des traitements et autres rétributions du personnel qualifié occupé dans les secteurs de l'éducation, de la formation scolaire ou professionnelle ainsi que dans le domaine du diagnostic et du traitement. Les taux de subventions appliqués varient entre 40, 30 et 25 % suivant le niveau de

formation. Dans le cadre du programme de stabilisation, cet échelonnement fait place à un taux unique, les deux catégories de subventions de 40 et 30 % étant fondues en une seule (30%); la catégorie de 25% est supprimée. Cette mesure est concrétisée au niveau de l'ordonnance. Pour plus de transparence et de durabilité de la contribution, le taux maximum mentionné à l'article 7, 1^{er} alinéa, LPPM est ramené de 40 à 30 %. La mesure sera effective dès 2000. Le délai de mise en œuvre est précisé dans le nouvel article 21 des dispositions transitoires.

L'introduction du taux unique de 30 % et la suppression de la catégorie de subventions à 25 % permettront à la Confédération de réaliser dès 2000 des économies de 19 millions de francs au chapitre des subventions d'exploitation. Les coûts seront reportés sur les cantons qui subventionnent sur leur territoire des centres éducatifs reconnus par la Confédération. Les cantons d'Uri, de Schwyz, d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, de Soleure, de Zoug, d'Appenzell-Rhodes Intérieures, de Glaris et de Schaffhouse ne sont pas de leur nombre. Ces cantons sont néanmoins touchés par les économies fédérales si les subventions fédérales supprimées au plan fédéral ne sont pas compensées par des contributions à fonds perdu du canton sur le territoire duquel ces établissements sont implantés, mais que le déficit d'exploitation est reporté sur les forfaits journaliers au pro rata des places occupées.

En ce qui concerne les **subventions de construction** versées aux établissements d'exécution des peines et aux centres éducatifs, la LPPM prévoit un subventionnement des frais de construction reconnus à hauteur de 50 %. Le nouveau taux de subvention sera de 35 % (modification de l'article 4, 1^{er} al. LPPM).

Pour accroître l'efficacité du subventionnement, la Confédération doit pouvoir verser ses contributions à la construction sous forme de forfaits. Cela nécessite l'adjonction d'un 4^e alinéa à l'article 4, ainsi que l'insertion d'un article 16^{bis}.

Partant de l'idée qu'il appartenait aux cantons de prendre à leur charge les dépenses auxquelles la Confédération renonçait, on avait d'abord envisagé de porter la part des cantons (art. 3, 2^e al., let. d, LPPM) de 40 à 55% pour rétablir à 90 % le financement assuré par les instances de subventionnement, ainsi que prévu par le droit en vigueur. Cette intention s'expliquait aussi par le fait que compte tenu des réductions envisagées, les centres éducatifs privés seraient défavorisés par rapport à ceux qui seraient placés sous la responsabilité des cantons ou des communes. D'où l'idée, dans le cas de ces institutions, de porter la part de financement étranger de 10 % jusqu'ici à 25 %. Il en serait résulté non seulement une élévation des tarifs journaliers, mais aussi un report supplémentaire de ces coûts sur des centres privés. Au sein du groupe de travail qui s'est occupé de cette question, les représentants des cantons se sont opposés à l'augmentation prévue de la part des cantons. A l'appui de leur thèse, ils ont fait valoir qu'il s'agissait là d'un problème de répartition cantonale qui ne concernait pas directement la Confédération. En outre, le danger existe qu'à partir du moment où la loi prévoit une part de financement supérieure des cantons qui abritent de tels établissements, ceux-ci ne soient plus disposés à soutenir des institutions privées. C'est pourquoi cette disposition est maintenue dans sa forme actuelle.

Si l'on entend obtenir en 2001 un allègement sensible sur le budget et réaliser des économies, il faut que la nouvelle disposition concernant les subventions de construction entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1999. On obtiendra ainsi un allègement rapide au niveau des

engagements, ce qui avec un certain décalage dans le temps se répercutera sur les crédits de paiement. L'allègement escompté serait de l'ordre d'un million de francs en 2000, de cinq millions de francs en 2001 et de plus de sept millions en 2002.

La loi fédérale sur le programme de stabilisation prévoit un certain nombre de conditions d'ordre temporel et qualitatif afin de prévenir à court terme une accumulation des demandes de subventions (chiffre I 1, art. 21).

237 Réduction des différences de charges

La plupart des mesures prises au titre de la contribution des cantons aux efforts d'économies concernent des transferts échelonnés en fonction de la capacité financière. Il y a ainsi des différences de charges relativement importantes, notamment entre les cantons à forte capacité financière et ceux à faible capacité financière. Selon le désir des cantons, une mesure de péréquation financière permettra de les éliminer dans la mesure du possible. Les instruments qui se prêtent particulièrement bien à une péréquation sont ceux pour lesquels la part cantonale est fixe (impôt fédéral direct, impôt anticipé, bénéfice de la Banque nationale, part de l'impôt sur les huiles minérales) ou les contributions cantonales calculées selon une clé de répartition liée à la capacité financière des cantons (AVS, AI).

Des calculs ont montré que le moyen le plus efficace pour égaliser les différences de charges entre cantons est celui des contributions des cantons à l'AVS et à l'AI. La compensation se fait surtout entre les cantons à forte capacité financière, qui supportent moins de charges que la moyenne des cantons, et ceux à faible capacité financière, qui eux portent un fardeau plus lourd que la moyenne des cantons. La marge de manoeuvre serait plus étroite pour intervenir au niveau de l'impôt fédéral direct, car des modifications de certains paramètres dans la clé de répartition actuelle se traduiraient par des allègements supplémentaires des cantons à faible capacité financière; ces mesures imposeraient un fardeau relativement lourd aux cantons à capacité financière moyenne, qui eux supportent déjà une charge supérieure à la moyenne. Les autres instruments se prêtent moins bien à la péréquation, soit qu'ils ne permettent pas de garantir le flux constant des versements, soit que l'élaboration d'une clé de répartition nécessiterait des modifications plus importantes pour réaliser une péréquation.

La modification de la clé de répartition des contributions des cantons à l'AVS et à l'AI appelle une adaptation de l'article 2, 2^e alinéa de l'ordonnance concernant les contributions des cantons à l'assurance-invalidité du 2 décembre 1985 (RS 831.272.1). Les bases de calcul qui y figurent sont également valables pour la répartition des contributions des cantons à l'AVS. La modification consiste à adapter l'indice de la capacité financière de telle manière que le chiffre le plus faible soit égal à 40 et non à 50 comme jusqu'ici.

La modification de la clé de répartition entre en vigueur au 1^{er} janvier 2000. La contribution des cantons aux efforts d'économies n'atteindra 500 millions de francs qu'en 2001. En 1999 et 2000, la charge financière transférée aux cantons atteindra respectivement 185 et 332 millions. Pendant ces années, les différences de charges entre cantons seront plus faibles. C'est pourquoi la mesure de compensation ne doit pas déployer pleinement ses effets dès 1999, car elle soulagerait par trop certains cantons. Pour des raisons techniques de procédure, une introduction échelonnée de la mesure est aussi peu indiquée que la suppression de la réduction des différences de charge les deux premières années. Etant donné que les charges de

1999 et 2000 donnent un montant cumulé de 500 millions de francs environ, la modification de l'ordonnance dès 2000 permettra de tenir compte des différences de charges pour ces deux années. Des indications sur les charges des différents cantons figurent au chiffre 322 et à l'annexe 7.

24 Mandat d'économiser adressé au Conseil fédéral

241 Aspects juridiques

Le Conseil fédéral est investi d'un mandat contraignant de fournir des efforts supplémentaires extraordinaires d'économies dans son domaine propre de compétences pour les années 1999-2001. Les domaines concernés sont le militaire, la protection civile et certaines prestations du secteur des transports. Le mandat d'économiser oblige le Conseil fédéral à s'en tenir dans ces domaines à l'objectif d'économies fixées par le législateur, que ce soit au niveau des ordonnances, dans la planification financière et lors de la prise d'autres décisions concernant des dépenses. Ainsi, l'effort d'économie résultant d'une décision politique est assuré, même dans des domaines dans lesquels le lien entre les dépenses et la loi est moins évident et relève davantage de l'appréciation du gouvernement et de l'administration. Le mandat d'économiser, d'un volume total de quelque 1,6 milliard de francs, est fondé sur le plan financier 1999-2001 du 29 septembre 1997. En réduisant les chiffres du plan financier dans la loi, on impose une plus grande contrainte au Parlement qui voit ses compétences limitées. Par conséquent, sauf conditions extraordinaires et sous réserve des prérogatives budgétaires des Chambres fédérales prévues à l'article 85, chiffre 10 de la constitution, aucune autre réduction de dépenses n'est envisagée. Le mandat d'économiser s'étend indirectement à des domaines de compétences jusqu'ici réservés au Conseil fédéral; il a valeur de règles de droit au sens de l'article 5, 2^e alinéa de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11); il est intégré au nouvel article 4a de la loi fédérale du 4 octobre 1974 (RS 611.010) instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales. Cette modification est également incorporée à la loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998. Le premier alinéa de la nouvelle disposition définit les objectifs annuels d'économies pour le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), pour la protection civile et le secteur des transports (prestations aux chemins de fer ainsi qu'au transport régional et routier). Dans le domaine militaire, le Conseil fédéral pourra procéder à des transferts entre les tranches d'économies annuelles, pour autant que le plafond de dépenses de 12,88 milliards prévu dans le Plan financier du 29 septembre 1997 pour les années 1999-2001 ne soit pas dépassé (2^e al.). Cette flexibilité doit permettre au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de mettre en œuvre le mandat d'économiser de manière durable et de faciliter la planification concernant l'armée 200X. Enfin, le 3^e alinéa précise que les compétences des Chambres fédérales pour fixer les crédits de paiements dans le budget et ses suppléments demeurent réservées.

242 Dépenses militaires

242.1 Situation actuelle

Situation actuelle

Le Plan financier 1999-2001 du 29 septembre 1997 prévoit 4660 millions de francs par an pour le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports - DDPS (sans l'Office fédéral de la topographie, l'École fédérale de sport de Macolin ni l'Office fédéral de la protection civile) pour les années 1999-2001.

Proposition

Réduction des dépenses par rapport au Plan financier 1999-2001 du 29 septembre 1997:

1999: Réduction de 4 660 à 4 470 millions de francs

2000: Réduction de 4 660 à 4 290 millions de francs

2001: Réduction de 4 660 à 4 120 millions de francs

Base juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998, chiffre I 4: complément à la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010) avec mandat d'économiser au Conseil fédéral à l'article 4a (nouveau), 1^{er} al., let. a.

Economies

1999: 190 millions de frs	2000: 370 millions de frs	2001: 540 millions de frs
---------------------------	---------------------------	---------------------------

Une grande partie du mandat d'économiser adressé au Conseil fédéral concerne les dépenses militaires. Bien que le Département militaire fédéral ait fait preuve ces dernières années de sa volonté d'économiser, le Conseil fédéral estime justifié, au vu de la politique de sécurité, de demander encore de nouvelles coupes importantes dans ce domaine. Le Conseil fédéral attache une grande importance à ce que ces objectifs ne soient pas atteints que par les seules coupes réalisées au niveau des ressources financières. Il souhaite que la sécurité de la planification et la souplesse dans l'attribution des ressources pour les années 1999-2001 puissent être améliorées selon un schéma clairement défini. Cette mesure ne veut pas porter préjudice à Armée 200X. Cela signifie que dans les années suivant 2001, les dépenses militaires devront être adaptées ou négociées en fonction des besoins effectifs d'Armée 200X.

242.2 Mandat d'économiser

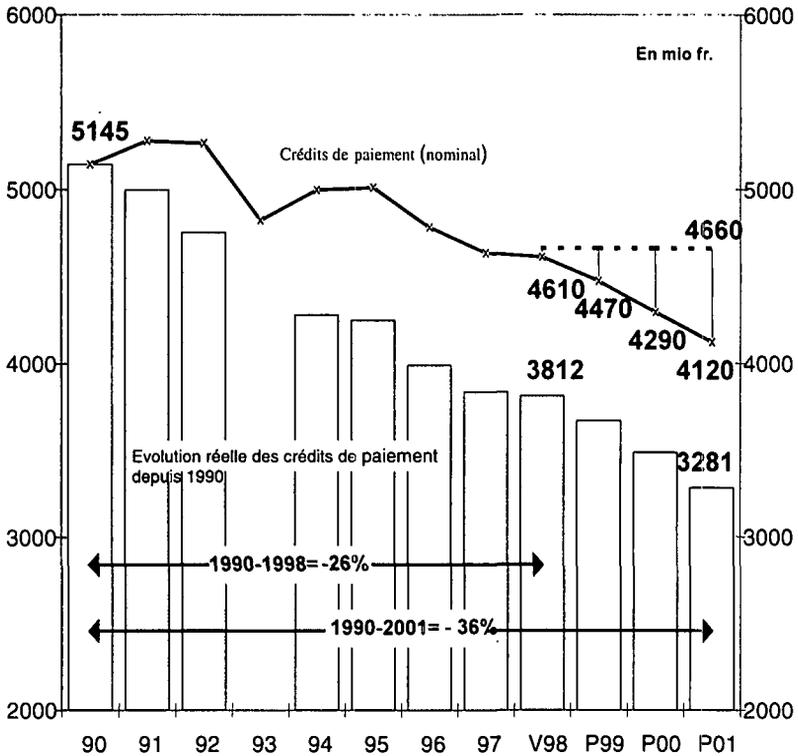
Par rapport au Plan financier 1999-2001 du 29 septembre 1997, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports - DDPS (sans l'Office fédéral de la topographie, l'École fédérale de sport de Macolin ni l'Office fédéral de la protection civile) doit réaliser des coupes de l'ordre de 1,1 milliard de francs au total. En 1999, elles atteindront 190 millions de francs, en 2000 370 millions et en 2001 540 millions. Sur un budget plafonné de 4 660 millions de francs, cela représente une réduction annuelle nominale de 4 %. L'enveloppe budgétaire s'établit ainsi à 12,88 milliards pour les années 1999-2001.

Dépenses militaires du DDPS

(en millions de francs)

	B 1998	B 1999	P 2000	P 2001	1999-2001
Budget 1998 du 18 décembre 1997 et Plan financier 1999-2001 du 29 septembre 1997	4 610	4 660	4 660	4 660	13 980
Réductions du programme de stabilisation 1998		- 190	- 370	- 540	- 1 100
Situation selon le programme de stabilisation 1998		4 470	4 290	4 120	12 880

Dans la période comprise entre 1990 et 1998, le DDPS a réduit ses dépenses de 26 % en valeur réelle. Avec le programme de stabilisation 1998, cet effort représentera plus de 36 % pour la période 1990-2001. Cela signifie que le DDPS devra se contenter en 2001 de 64 % au maximum en valeur réelle des ressources de 1990. La somme des économies représentera environ 9 milliards de francs, soit l'équivalent de deux ans de budget.



1990 - 2001: Evolution des dépenses du DMF ou DDPS depuis 1998 (sans l'OFTOP, l'OFPC ni l'EFSM)

En 1960, les dépenses de défense nationale atteignaient encore environ 35 % des dépenses totales de la Confédération. Compte tenu des objectifs du programme de stabilisation, cette part sera ramenée à moins de 11 % en 2001. Pour les seules années 1990 à 2001, les dépenses consacrées à la défense nationale vont diminuer de 20 %. Cela montre bien que ces dépenses reflètent l'évolution de la politique de sécurité.

242.3 Conditions cadres relatives aux réductions des dépenses militaires

Remarques préliminaires

La législation financière en vigueur demeure applicable sans aucune restriction. La souveraineté du Parlement en matière de budget n'est pas touchée: les Chambres fédérales restent investies de la compétence de fixer les crédits de paiement avec le budget et ses suppléments.

Planification sûre

L'inscription des réductions totales de 1,1 milliard et d'une enveloppe budgétaire de 12,88 milliards dans la loi confère un caractère plus contraignant aux nouveaux chiffres revus à la baisse du plan financier. Le Conseil fédéral renoncera à des réductions supplémentaires des dépenses militaires durant la période 1999-2001 et on peut admettre que les Chambres fédérales seront attentives aux conditions cadres régissant les réductions des dépenses militaires en fixant les crédits de paiement annuels. Le DDPS peut, dans ces conditions, planifier ses tâches de façon plus sûre durant la phase délicate de réorientation qu'il traverse.

Souplesse dans l'allocation des moyens

Il faut que l'allocation des moyens se fasse avec davantage de souplesse. Les instruments disponibles du droit financier doivent en règle générale contribuer à une allocation *matérielle* et *chronologique* optimale des moyens disponibles; l'enveloppe budgétaire représente le critère majeur à cet égard.

Dans le budget qu'il doit établir annuellement, le DDPS doit disposer d'une marge de manœuvre maximale dans le cadre du budget militaire tout en veillant aux principes régissant la gestion financière et la tenue des comptes conformément aux articles 2 et 3 LFC.

Dans le budget adopté, la marge de manœuvre du DDPS se limite certes aux instruments que propose la législation en vigueur (LFC/OFC) mais avec la garantie de pouvoir entreprendre des redistributions dans le domaine militaire. Si ces dernières n'affectent que l'application du budget militaire, il y a lieu d'examiner la possibilité de simplifier les procédures administratives avec le Conseil fédéral, les commissions des finances et le Parlement (demandes récapitulatives p. ex.).

La flexibilité décrite concerne la période du 1^{er} janvier 1999 au 31 décembre 2001. Le DDPS, ou plus précisément le Conseil fédéral, est habilité à opérer des mutations entre les tranches annuelles prévues dans la mesure où l'enveloppe budgétaire de 12,88 milliards n'est pas dépassée.

Les crédits restant à la fin des années 1999 et 2000 doivent pouvoir être affectés aux années 2000 et 2001 par le biais de l'instrument du crédit supplémentaire ou du transfert de crédit.

Coûts du plan social

Les coûts du plan social dans le domaine militaire consécutifs aux réductions du programme de stabilisation 1998 ne doivent pas être compensés dans le cadre de l'enveloppe budgétaire de 12,88 milliards fixée.

Adaptation de l'enveloppe budgétaire 1999-2001

Pour les cas suivants, le Conseil fédéral demandera aux Chambres fédérales d'augmenter les crédits de paiement dans le domaine militaire par rapport à l'enveloppe budgétaire fixée:

- transferts de tâches concernant le domaine militaire (exemple: budget décentralisé concernant les forfaits postaux);
- interventions extraordinaires de l'armée aux conséquences financières considérables (exemples: catastrophes naturelles ou industrielles de grande envergure, intervention à la frontière pour aider le Corps des gardes-frontière);

- renchérissement bien supérieur aux hypothèses de la planification financière 1999 – 2001 du 29 septembre 1997 – 2 % par an pour 1999, 2000 et 2001 (autrement dit en cas de différence supérieure à 1 % par an).

242.4 Train de mesures

Divers participants aux discussions autour de la "table ronde" ont profité de cette occasion pour réclamer des mesures parfois divergentes. On fait allusion ici à l'introduction d'une enveloppe budgétaire, aux réductions considérables des moyens financiers consécutives à la suppression de cours de la troupe, à la réduction forcée des effectifs et aux provisions limitées dans le temps de projets d'armement.

Enveloppe budgétaire

L'introduction du New Public Management prévoyant une enveloppe budgétaire pour l'ensemble du DDPS n'entre pas en ligne de compte du fait de la situation juridique actuelle. Même si cette voie était praticable, on ne pourrait, pour des raisons de temps, exiger du DDPS qu'il s'y engage. Il y a bien plutôt lieu pour l'heure de poursuivre et d'évaluer les essais en cours avec les offices soumis aux principes de la GMEB et d'étendre progressivement ces essais à d'autres unités organisationnelles.

Indépendamment des efforts visant à mettre en œuvre le programme de stabilisation, il convient d'instaurer au DDPS des conditions permettant de conduire le département après 2002 en appliquant les principes de la gestion administrative axée sur les résultats – en conformité avec les réformes du DDPS et de l'armée projetées.

Réduction des dépenses de personnel

La suppression de quelque 8000 emplois (entreprises d'armement comprises) prévue d'ici à la fin de 2000 au DDPS engendre des problèmes considérables aujourd'hui déjà. Une réduction supplémentaire d'ici à la fin de 2000 ne saurait être envisagée. Une certaine marge de manœuvre existe dans l'optique d'une suppression en 2001. Mais il faut orienter une telle suppression d'emplois vers les besoins d'Armée 200X et par conséquent l'évaluer à une date ultérieure.

Réduction des dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement concernent avant tout l'exploitation de l'armée. De gros efforts sont consentis dans ce domaine pour réduire les coûts. C'est surtout le projet "PROGRESS" qui permet d'adapter Armée 95 au contexte général sur les plans du personnel et des finances. Les effectifs de l'armée seront réduits d'environ 50'000 personnes. Des armes désuètes et chères comme les chars d'assaut 68, dont l'efficacité au combat n'a pas été améliorée, les Bloodhound BL-64 et en particulier les Mirage III-S (chasseurs), seront liquidés plus tôt que prévu.

La réduction des degrés de préparation de l'armée doit engendrer des économies. Cela concerne en particulier les installations de conduite qui ne peuvent être mises en exploitation qu'en respectant un certain échelonnement dans le temps. Sur le plan de la logistique, le matériel est géré en partie de façon centralisée, en application des principes de la gestion commerciale (degrés de préparation matérielle en vue de l'engagement, DPME), voire désaffecté. Les stocks sont fortement revus à la baisse. Le matériel qui peut être acheté à

court terme n'est pas entreposé. Il faut toutefois relever qu'un relèvement des degrés de préparation de l'armée faisant suite à une menace aiguë entraînerait des dépenses considérables.

La liquidation du matériel en excédent d'Armée 61 et liée au projet "PROGRESS" doit être accélérée afin de permettre d'économiser les frais d'entreposage et d'entretien à long terme. Il y a cependant lieu de considérer que ce sont avant tout des moyens financiers qui doivent être investis pour la liquidation en question. La même remarque s'applique à de nombreux objets obsolètes de l'infrastructure.

L'Administration ne ménage pas non plus ses efforts pour utiliser au mieux le peu de ressources disponibles en mettant en œuvre des mesures d'optimisation et des plans de suppression. Il est impératif de diminuer le nombre de tâches et de se concentrer sur celles qui sont absolument nécessaires. Certaines prestations doivent être réduites et des projets prévus, différés.

On renonce en revanche à réduire massivement les services de la troupe. Abandonner ces derniers conduirait "de facto" à une réduction incontrôlée et prématurée de l'armée, ce qui aurait des implications importantes sur la motivation à servir et la justice en la matière. Pour maintenir une armée crédible, il faut tout entreprendre pour ne pas mettre encore davantage en cause les dépenses, déjà comprimées aujourd'hui, consacrées à l'instruction.

Réduction des dépenses d'armement

Dans leur grande majorité, les réductions affectent les dépenses d'armement. Aucun secteur d'investissement n'est épargné sur ce plan. Les principales répercussions se font toutefois sentir au niveau du matériel d'armement. Alors que les crédits d'engagement destinés aux programmes d'armement étaient en moyenne supérieurs à 1 500 millions de francs durant les années 1990-1998, le programme de stabilisation devrait les faire chuter à un niveau voisin de 1 200 millions de francs.

Cette diminution considérable des investissements s'avère supportable vu les incertitudes qui entourent Armée 200X. Celles-ci forcent à acquérir par petites tranches uniquement le matériel pouvant être également utilisé par la nouvelle armée. A long terme, les tâches d'armement doivent être axées sur les besoins d'Armée 200X. Il convient à cet égard d'équiper une armée réduite en matériel de pointe pour un éventail de tâches parfois inédites. La mise sur pied d'Armée 200X entraînera des dépenses d'investissement supplémentaires. Le rapport autrefois équilibré entre les dépenses d'exploitation et d'armement sera proche de 60 / 40 en 2001. Des mesures visant à équilibrer les coûts d'exploitation et d'investissement seront par conséquent requises à long terme.

242.5 Appréciation du programme de stabilisation 1998 dans le domaine militaire

Le programme de stabilisation 1998 vise à atténuer, du moins partiellement, les réductions supplémentaires considérables prévues en utilisant au mieux le plafond de dépenses. Les instruments disponibles du droit financier doivent contribuer à une allocation matérielle et chronologique optimale des moyens à disposition. A cet égard, le critère déterminant pour le DDPS est l'enveloppe de dépenses de 12,88 milliards.

Des conditions cadres claires pour trois ans ainsi qu'une certaine souplesse dans l'allocation des moyens doivent donner au DDPS la tranquillité nécessaire pour mener à chef ses futurs grands projets de réforme.

La législation financière instaure des conditions cadres transparentes. Des exigences plus pointues visant à mettre en œuvre le programme de stabilisation par le biais d'une enveloppe budgétaire sont impossibles aujourd'hui pour des raisons de droit et de délais. Un plafond de dépenses assorti de règles précises représente la solution idéale à l'heure actuelle. Le DDPS s'emploie toutefois à instaurer à long terme les conditions nécessaires en vue d'une gestion administrative axée sur les résultats.

Le domaine militaire peut supporter le programme de stabilisation 1998 compte tenu de la situation internationale actuelle et de son évolution possible, et au vu de la planification encore floue des futurs projets de réforme. Il ne faut toutefois pas porter préjudice à la future armée. Après 2001, le budget du DDPS sera renégocié de manière à garantir les conditions de réforme requises pour la nouvelle armée 200X.

243 Protection civile

243.1 Situation actuelle

Situation actuelle

Le plan financier 1999-2001 du 29 septembre 1997 met à disposition de l'Office fédéral de la protection civile (OFPC) 116 millions de francs pour 1999 et 114 millions par an pour 2000 et 2001.

Proposition

Réduction des dépenses par rapport au plan financier 1999-2001 du 29 septembre 1997:

1999: réduction de 116 à 93 millions de francs*

2000: réduction de 114 à 90 millions de francs*

2001: réduction de 114 à 87 millions de francs*

*compte tenu des prestations réduites de la mise à jour du budget 1999 et du plan financier 2000-2002

Base juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998, chiffre I 4: loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010) complétée par un mandat priant le Conseil fédéral de réaliser des économies supplémentaires, art. 4a (nouveau), alinéa 1, let. b

Economies

1999: 17 millions de frs	2000: 19 millions de frs	2001: 22 millions de frs
--------------------------	--------------------------	--------------------------

La nouvelle orientation de la protection civile prévue par les Lignes directrices du 26 février 1992 a entraîné une réduction de plus de 30 % des effectifs, conjuguée notamment avec un rajeunissement et un redimensionnement des organisations de protection civile des communes et une gestion des tâches menée toujours plus à l'échelon supracommunal. Par conséquent, les autorités disposent aujourd'hui d'un instrument de protection, d'aide et de sauvetage efficace,

polyvalent et susceptible d'être mis rapidement en œuvre aux fins de maîtriser les situations d'urgence les plus diverses.

Par rapport à l'ancienne protection civile, la nouvelle a permis des économies considérables en particulier au niveau des constructions et du matériel. Depuis le début des années nonante, les dépenses liées à la protection civile au niveau fédéral ont baissé de 220 (compte 1991) à 106 millions de francs (budget 1998), autrement dit de plus de la moitié en valeur nominale, un cas unique parmi les tâches aux mains de l'Etat. Des restrictions analogues ont été entreprises sur les plan cantonal et communal de sorte que la part des dépenses consenties au titre de la protection civile fait aujourd'hui moins de 3 ‰ des dépenses totales des pouvoirs publics contre 2 ‰ dans les années septante.

243.2 Mandat d'économiser

Par rapport au plan financier 1999-2001 du 29 septembre 1997, l'Office fédéral de la protection civile (OFPC) doit opérer des réductions cumulées de 58 millions de francs, soit environ l'équivalent de la moitié d'un budget annuel. Ces réductions totalisent 17 millions de francs pour 1999, 19 millions pour 2000 et 22 millions pour l'année 2001.

Dépenses de l'OFPC (en millions de francs)

	B 1998	P 1999	P 2000	P 2001	1999-2001
Budget 1998 et plan financier 1999-2001 du 29.09.97	106	116	114	114	344
Mise à jour dans le cadre du budget 1999 et planification financière 2000-2002*		- 6	- 5	- 5	- 16
Réductions du programme de stabilisation 1998		- 17	- 19	- 22	- 58
Situation après le programme de stabilisation 1998		93	90	87	270

* reconduction partielle des réductions du Parlement dans le cadre du budget 1998

Par rapport aux dépenses consenties par l'OFPC en 1991, celles prévues pour 1998 ont baissé de 58 % en termes réels. Avec la mise à jour opérée dans le budget 1999 et la planification financière 2000-2002, ainsi qu'avec les mesures du programme de stabilisation 1998, la réduction des dépenses atteindra 67 % pour la période 1991-2001. En valeur nominale, le montant des économies réalisées au cours de ce laps de temps de neuf ans totalise quelque 900 millions de francs.

243.3 Mesures d'optimisation

Depuis la réforme de la protection civile de 1995, des améliorations supplémentaires ont été apportées aux solutions choisies à l'époque en collaboration avec les cantons. Cette remarque concerne en particulier la régionalisation plus poussée des organisations de protection civile, la limitation des mesures logistiques préventives (abandon du renouvellement des stocks de médicaments et de la garantie des denrées alimentaires conservées en prévision d'une

livraison extraordinaire, etc.) et les adaptations de l'instruction (mise en place d'une réserve d'effectifs).

Faisant écho au paquet de mesures d'optimisation "PROGRESS" de l'armée, des dispositions d'amélioration plus poussées sont aussi prévues pour la protection civile. Elles doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Il s'agit pour l'essentiel de nouvelles simplifications des organisations de protection civile déployant des effets sur la construction et l'achat de matériel spécifique, de la diminution de deux ans de l'obligation de servir dans la protection civile ainsi que de mesures additionnelles dans le domaine de l'instruction.

Les mesures d'optimisation n'appellent aucune modification légale. Elles peuvent être mises en œuvre moyennant des adaptations de l'ordonnance et l'adoption d'instructions et de directives. Les répercussions financières de ces dispositions font partie intégrante du programme de stabilisation 1998.

243.4 Conséquences

Les réductions prévues par le programme de stabilisation affecteront sérieusement les crédits destinés aux mesures de construction et à l'achat de matériel spécialisé. Les crédits réservés à l'instruction et les dépenses de personnel seront également concernés dans une moindre mesure.

La protection civile peut supporter les réductions du programme de stabilisation 1998 parce que des mesures d'optimisation ont été mises à temps sur pied. Après 2001, le budget de l'OFPC devra toutefois tenir compte des conditions requises en vue transformer la protection civile en une protection globale de la population (200X).

244 Mesures d'économies concernant les CFF

Etat actuel

Sur la base de l'arrêté fédéral du 19 décembre 1997 fixant les principes du mandat de prestations 1998 des Chemins de fer fédéraux suisses, la Confédération indemnise les CFF de leurs frais d'exploitation non couverts de l'infrastructure et des coûts d'amortissement planifiés (à engager pour des investissements visant à maintenir la substance des infrastructures). La Confédération finance les autres investissements de base moyennant l'octroi de prêts remboursables à certaines conditions et à un taux d'intérêt variable.

Avec l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer le 1^{er} janvier 1999, cet arrêté fédéral en vigueur jusqu'à la fin 1998 sera remplacé par la convention sur les prestations (plafond de dépenses inclus) fondée sur l'article 8 de la loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF) et l'article 97 de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF).

Proposition

Réduction des prestations versées par la Confédération à la société anonyme des CFF pour les rubriques mentionnées par rapport au plan financier du 29 septembre 1997:

1999: réduction de 1 555 à 1 455 millions de francs

2000: réduction de 1 579 à 1 429 millions de francs

2001: réduction de 1 496 à 1 296 millions de francs

(Pour les CFF, les effets de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'imputation des avantages fournis par le Zürcher Verkehrsbund et des flux de paiements modifiés suite à la réforme des chemins de fer donnent les valeurs de référence mises à jour ci-après, arrêtées dans la convention sur les prestations et le plafond de dépenses:

1999: 1513 millions de frs; 2000: 1509 millions de frs; 2001: 1373 millions de frs;
2002: 1402 millions de frs

Base juridique

Loi fédérale relative au programme de stabilisation 1998 chiffre 14: loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010) complétée par un mandat d'économiser à l'adresse du Conseil fédéral, article 4a (nouveau), alinéa 1, lettre c

Economies

1999: 100 millions de frs 2000: 150 millions de frs 2001: 200 millions de frs

Il devint clair, lors des discussions menées dans l'administration au cours de l'été 1997 sur les possibilités d'atteindre l'objectif budgétaire 2001, que les CFF devraient également contribuer aux efforts d'économie. En septembre 1997, le Conseil fédéral a donc chargé le DFF et le DETEC d'examiner conjointement avec les CFF des mesures visant à alléger les finances fédérales sur la base des montants visés susmentionnés.

Durant l'automne 1997, après une étude minutieuse, un groupe de travail composé de représentants des CFF, de l'Office fédéral des transports et de l'Administration fédérale des finances a relevé que des économies de l'ordre de grandeur exigé étaient réalisables et pouvaient être atteintes en combinant dans divers domaines les mesures principales énumérées ci-après:

- Priorités affichées plus nettement au niveau des investissements dans les infrastructures;
- Démantèlement des surcapacités et contrôle des standards et des procédures en matière d'entretien;
- Rationalisation plus poussée et plus forte augmentation de la productivité surtout dans le trafic régional (les économies consécutives à une suppression pure et simple des prestations ne sont pas prises en compte)⁹;
- Mises à la retraite administratives;
- Renoncement à la compensation du renchérissement pour le personnel avec une réduction possible du temps de travail à titre de compensation;
- Financement d'une éventuelle compensation du renchérissement pour les rentes exclusivement à charge d'un meilleur rendement obtenu sur les placements (la transformation prévue de la Caisse de Pensions et de Secours (CPS) et avant tout le financement du découvert permettront à cette dernière de mener une politique de placement plus adaptée à notre temps).

⁹ Pas imputés aux CFF mais pris en considération dans la contribution des cantons aux efforts d'économie dans le trafic régional des personnes suite au consensus dégagé par la "table ronde"

Les réductions demandées s'entendent comme des exigences globales auxquelles l'entreprise doit satisfaire sous sa propre responsabilité en prenant des mesures concrètes.

Les CFF, qui avaient initialement estimé les mesures d'économies trop ambitieuses, verront leur tâche sensiblement facilitée par les décisions prises par le Parlement lors du débat sur la réforme des chemins de fer (la suppression des intérêts liée à la prise en charge par la Confédération du découvert de 5,1 milliards de la CPS en l'espace de six ans).

Au cours du processus relatif au budget et de la mise en œuvre des mesures portant sur la réforme des chemins de fer pour le budget 1999 et le plan financier 2000 – 2002, des raisons objectives ont entre-temps entraîné, dans le domaine des infrastructures, une augmentation de l'ordre de 58 millions de francs pour 1999 et de 80 millions de francs par an pour la période de 2000 à 2002 des chiffres du budget et du plan financier, par rapport aux chiffres du 29 septembre 1997. Cette augmentation n'influence toutefois pas les mesures d'économies concernant la Confédération.

- La baisse des prix du tracé dans le transport régional des personnes consécutive à la réforme des chemins de fer (cf. ch. 232 à ce sujet) accroît les frais non couverts de l'infrastructure des CFF de 29 millions de francs en 1999 et de 50 millions dès 2000. Elle réduit d'autant le prix du trafic régional si bien que cette mesure ne grève davantage ni la Confédération ni les cantons.
- L'augmentation d'un point de pour-cent de la taxe sur la valeur ajoutée au 1^{er} janvier 1999 entraîne un accroissement des frais non couverts pour les entreprises de transport du transport public (environ 7 millions de francs par an pour les CFF suite à l'adaptation de la réduction forfaitaire de l'impôt préalable).
- S'agissant des prestations du canton de Zurich dans le cadre de la construction du RER zurichois, le contrat de collaboration de 1989 permettait au canton d'imputer les avantages donnés aux CFF au moment de l'indemnisation des prestations du RER. L'entrée en vigueur de la loi révisée sur les chemins de fer a rendu une nouvelle réglementation contractuelle nécessaire à ce sujet. Payée par la Confédération aux CFF, l'imputation des avantages qui en résulte se monte à 22 millions de francs en 1999 et à 23 millions par an pour les années 2000 à 2002.

Il y a lieu de tenir compte des trois paramètres susmentionnés dans la définition du mandat priant le Conseil fédéral de réaliser des économies.

Le Conseil fédéral a clos le débat relatif au message sur la convention sur les prestations entre la Confédération et la future société anonyme des CFF ainsi que sur le plafond de paiement concernant l'infrastructure en septembre 1998. Il a ensuite transmis ce message au Parlement. La contribution aux économies qui doit être réalisée au niveau des rubriques concernées (802.3600.003: indemnisation des frais non couverts de fonctionnement des infrastructures; 802.4600.002: investissements visant au maintien la substance des infrastructures [prise en compte des frais d'amortissement] et 802.4200.002: crédit pour les besoins de base en investissements dans les infrastructures) a déjà été prise en considération dans le message en question ainsi que dans le budget de la Confédération pour 1999.

Les grands projets ferroviaires des NLFA, RAIL 2000 et les mesures antibruit ne sont pas touchés par les efforts d'économie. La constitution du fonds destiné au financement de la

construction de l'infrastructure des transports publics a pour effet de rayer à dessein du compte financier les dépenses liées aux projets (seules les recettes à affectation spéciale et les investissements dans le fonds y figurent comme postes transitoires sans incidence sur les résultats).

L'indemnisation du trafic combiné (auparavant ferroutage) n'est pas incluse non plus dans les mesures d'économies concernant les CFF. Il y a plusieurs raisons à cela: la société anonyme des CFF n'est pas le seul fournisseur possible des futures prestations dans ce domaine. Cette rubrique est en outre étroitement liée au développement du trafic des marchandises en transit et aux mesures envisagées dans ce cadre par le Conseil fédéral en vue de concrétiser l'article sur la protection des Alpes inscrit dans la constitution fédérale.

Les économies réalisables dans le trafic régional moyennant une efficacité accrue des chemins de fer fédéraux ne peuvent pas leur être imputées. Les participants à la "table ronde" ont voulu que ces gains d'efficacité soient pris en compte dans la contribution des cantons aux efforts d'économies. Il semble néanmoins possible aux CFF de réaliser les économies visées.

Le transfert de charges des CFF à la Confédération ou à des tiers comme la reprise par la Confédération de tâches de puissance publique autrefois assumées par les CFF, les économies engendrées par l'essai pilote sur la "Seelinie" ou la suppression de l'affermage des installations ferroviaires dans les ports rhénans bâlois ne sont pas des contributions aux mesures d'économie concernant la société anonyme des CFF.

245 Mesures d'économies relatives au transport public régional

L'efficacité demandée doit permettre aux entreprises de transport public de contribuer aux efforts d'économie pour un montant de 50 millions de francs dès 2001 (cf. ch. 232). Le mandat priant le Conseil fédéral de réaliser ces économies figure au chiffre I 4 de la loi fédérale relative au programme de stabilisation 1998 (complément à la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, article 4a (nouveau), 1^{er} al., let. d).

246 Mesures d'économies relatives au transport public et à la route

Le domaine du transport public et de la route doit réaliser des économies de 100 millions de francs en 2001 (cf. ch. 233). Les exigences à remplir sont précisées dans le mandat priant le Conseil fédéral de réaliser des économies, au chiffre I 4 de la loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 (complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, article 4a (nouveau), 1^{er} al., let. e).

25 Mesures à prendre dans d'autres groupes de tâches

251 Domaine de l'asile et des réfugiés: analyse de la situation, perspectives et mesures

251.1 Situation

Au cours de la dernière décennie, le domaine de l'asile a été pour l'essentiel marqué par un nombre de requêtes très fluctuant et, dans le même temps, par un accroissement constant du

nombre de personnes présentes en Suisse et empêchées de quitter notre pays suite au refus de leurs pays d'origine de les accueillir à nouveau. Alors qu'après le record des 41 629 nouvelles demandes enregistrées en 1991, le nombre de requérants d'asile oscilla entre 16 et 18 000 les années suivantes, pour reprendre sa progression à partir de 1997 seulement, le taux de progression annuel des requérants d'asile séjournant en Suisse a été de 4 % environ durant ces dernières années. Contrairement à la tendance observée en Europe, le nombre de demandes d'asile a progressé en 1997 de plus de 30 % en 1997 en Suisse pour grimper à 24 000 nouvelles demandes et atteindre globalement le niveau record de quelque 136 000 demandeurs d'asile. Cette tendance à la hausse s'est maintenue durant les cinq premiers mois de l'année en cours: par rapport à l'année précédente, les demandes d'asile ont augmenté de plus de 48 % au cours de cette période. La pression migratoire constante en provenance des pays de l'ex-Yougoslavie et d'Albanie, l'attrait toujours aussi fort qu'exerce la Suisse comme terre d'asile, l'harmonisation de plus en plus efficace des politiques d'asile et de migration de l'Union européenne et le fait que la Suisse n'a pas accès à des organes et à des instruments clefs de l'UE dans ce domaine expliquent la hausse constatée.

Il ne faut pas s'attendre à un renversement de tendance à court terme, du fait surtout de l'escalade actuelle dans le conflit du Kosovo. Si la situation devait empirer ou rester en l'état dans cette zone en crise, un nouveau flux de requérants d'asile est à prévoir, avec les conséquences financières que l'on sait.

Les autorités chargées de l'asile et des réfugiés ont, dans ce contexte, pris des dispositions à différents niveaux pour maîtriser l'évolution des coûts à moyen terme. Sur la base de la loi révisée sur l'asile, les mesures exposées dans les paragraphes qui suivent instituent les conditions cadres permettant de réduire autant que possible la durée de la procédure d'asile et les frais y afférents. Mais le succès de telles dispositions dépendra également amplement de la collaboration harmonieuse de tous les acteurs prenant part à la procédure d'asile et de renvoi, ainsi que de la mesure dans laquelle les Etats d'origine se montreront prêts à délivrer sans délai les documents de voyage nécessaires à leurs ressortissants suite à une décision négative de nos autorités.

251.2 Domaine de la législation

Il a été possible de clore le débat sur les travaux relatifs à la révision totale de la loi sur l'asile au cours de la session d'été 1998. Cette révision débouchera sur certaines simplifications des procédures. On notera en particulier que si le Conseil fédéral décide de reconnaître que des personnes en provenance d'un pays donné ont besoin de protection (p. ex. en cas de guerre civile), aucune procédure d'asile ne sera menée pour ces dernières, ce qui déchargera l'Office fédéral des réfugiés (OFR). Pour l'heure, il est toutefois impossible de chiffrer les répercussions financières à attendre de cette simplification.

Le 1^{er} juillet 1998, plusieurs dispositions de la loi révisée sur l'asile, respectivement de la LSEE, sont entrées en vigueur sous la forme d'un arrêté fédéral urgent de portée générale. Il s'agit en particulier des motifs supplémentaires de non-entrée en matière lorsque le requérant ne remet pas de documents de voyage et lorsqu'il se trouve illégalement en Suisse, ainsi que d'un article modifié de la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers (détention en phase préparatoire ou en vue d'un renvoi en cas d'interdiction d'entrée en Suisse). Ces dispositions peuvent être appliquées directement et sans législation

spécifique par les autorités fédérales et cantonales compétentes en matière d'asile. L'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers n'engendre pas de nouvelles dépenses ni pour la Confédération ni pour les cantons ou les communes. Il permet de recourir à une procédure plus expéditive et plus simple (décision de ne pas entrer en matière remplaçant une décision matérielle) pour remédier à certains abus. On peut s'attendre en outre à ce que ces nouvelles dispositions facilitent la remise de papiers d'identité satisfaisant aux exigences de l'exécution des renvois. Plus le séjour de requérants d'asile en Suisse est bref, moins il est coûteux. Il est impossible de chiffrer les économies dégagées par ces dispositions.

L'entrée en vigueur de la révision totale de la loi sur l'asile va de façon générale transférer aux cantons la compétence en matière d'assistance aux réfugiés admis. De plus, en vertu de ce transfert de responsabilité, les frais d'assistance doivent être indemnisés à forfait entre la Confédération et les cantons pour l'assistance aux réfugiés également, comme c'est déjà le cas pour l'assistance aux requérants d'asile. Un groupe de travail composé de représentants des cantons, des œuvres d'entraide et de la Confédération élabore actuellement les dispositions d'ordonnance requises ou plus précisément les bases nécessaires au calcul du montant des forfaits en question. Les données empiriques rassemblées ont montré qu'il fallait prendre également en compte la taille des familles ou des ménages comme paramètre entrant dans le calcul des taux forfaitaires, conformément aux recommandations de la Conférence suisse des institutions d'aide sociale (CSIAS). A l'appui de ces informations et dans l'optique de l'harmonisation des modèles de calcul dans le domaine de l'aide aux requérants d'asile et aux réfugiés, le taux forfaitaire en vigueur pour les requérants d'asile et les étrangers admis provisoirement – taux qui, en vertu du système actuel ne tient pas compte de la taille des ménages ni du nombre d'enfants et d'adultes, ni de la structure d'hébergement et n'est donc pas dégressif - devra être revu et adapté de façon appropriée.

251.3 Domaine international

Depuis l'automne 1997, la Suisse demande à l'UE d'entamer des négociations portant sur un accord parallèle sur la Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes (Convention de Dublin, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 1997). L'objectif de cette convention est de déterminer l'Etat membre responsable d'examiner une demande d'asile au sein de l'UE et, partant, d'empêcher des demandes d'asile parallèles ou successives de la même personne dans d'autres Etats contractants. Si la Suisse pouvait avoir accès à ce système basé sur la règle de la responsabilité matérielle, elle pourrait réaliser des économies de l'ordre de plusieurs centaines de millions de francs, si l'on admet que près de 30 % environ des demandes d'asile devraient être examinées par d'autres Etats et que, par conséquent, les prestations d'assistance en faveur des personnes concernées seraient supprimées. L'ouverture de négociations sur un accord parallèle avec la Suisse est toutefois bloquée jusqu'à la conclusion des négociations bilatérales parce que l'UE lie étroitement la conclusion d'un tel accord à la libre circulation des personnes. Notre pays continuera à rechercher par l'adhésion au système tous les moyens qui se présenteront à lui.

Afin d'atténuer les conséquences, financières également, des tenues à l'écart de la Convention de Dublin, notre pays mène des négociations bilatérales avec ses Etats voisins, plus précisément avec la France, l'Italie et l'Autriche, en vue de la conclusion d'accords de

réadmission de personnes en situation irrégulière. Ces derniers ont pour but de garantir que ces Etats réadmettent, dans les plus brefs délais, les personnes entrées illégalement en Suisse après avoir transité par leur territoire. En contrepartie, il faut simultanément rendre possible un refoulement sous escorte policière vers le territoire national de l'autre Etat par une des parties contractantes. Le Conseil fédéral donne la priorité à l'accord conclu le 10 septembre 1998 avec l'Italie, parce qu'aucun accord de ce genre n'avait été passé avec ce pays jusqu'à ce jour et que cela concerne des économies. L'accord doit encore être soumis à l'approbation des parlements des deux pays.

251.4 Domaine de l'application

De l'avis de tous les acteurs œuvrant dans le domaine de l'asile et des réfugiés, c'est au niveau de l'application que des mesures s'avèrent le plus utiles. Forts de ce constat, le DFJP et la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) ont institué à la fin de l'an dernier un groupe de travail commun, composé de délégués de la Confédération et des cantons, qui a remis ce printemps un catalogue de propositions d'amélioration faisant l'unanimité. Dans un esprit "donnant, donnant", à un engagement accru de la Confédération font écho des dispositions que les cantons se doivent de mettre en pratique. C'est à l'appui de ce catalogue que le DFJP et la CCDJP sont convenus de lancer les mesures suivantes:

- Mise sur pied d'un "Bureau central chargé de l'exécution des renvois" auprès de l'Office fédéral des réfugiés (ODR). Ce nouvel organe est responsable de l'obtention des documents de voyage et du soutien à l'application dans le domaine de l'asile et des étrangers;
- Recrutement supplémentaire pour les organes cantonaux chargés de l'application;
- Renforcement et institutionnalisation de la coopération intercantonale et professionnalisme plus poussé dans le suivi des renvois, l'organisation de voyages spéciaux, etc.;
- Renforcement de l'engagement du DFAE dans le soutien à l'application des mesures de renvoi.

Les propositions suivantes ont en outre été acceptées à titre de mesures complémentaires:

- Utiliser toutes les possibilités offertes par la loi fédérale sur les mesures de contrainte dans le cadre des textes d'application;
- Mise en place d'un groupe de travail "aéroport" planchant sur la procédure aux aéroports et chargé d'examiner l'introduction de mesures avant l'entrée dans le pays ("pre-entry measures") ainsi que la possibilité de conclure des accords volontaires avec des compagnies aériennes portant sur des sanctions à l'encontre de certaines d'entre elles ("carrier sanctions");
- Passer en revue les possibilités d'appuyer l'application des mesures de renvoi par les autorités chargées des affaires sociales.

Dans la perspective du rapport à rendre à la CCDJP lors des assemblées de l'automne 1998 et du printemps 1999 sur les mesures présentées, il s'agit encore de définir des indicateurs, de formuler des conditions et d'instituer un contrôle de mise en œuvre permettant de montrer qui s'est acquitté de quelle tâche jusqu'à quel moment, ou a négligé de le faire. Par le biais d'un contrôle des procédures et de l'application à élaborer conjointement avec les cantons, il y a

lieu finalement de constater si les mesures proposées ont permis d'atteindre les effets escomptés.

251.5 Domaine de la procédure

Les mesures relatives à la procédure d'asile visent avant tout à déceler rapidement les demandes d'asile abusives et à prendre des décisions rapides à leur sujet. A cet effet, une procédure en deux étapes échelonnées dans le temps a été ouverte. L'ODR conduit un projet-pilote qui, au titre de mesure à court terme, doit permettre de reconnaître et d'examiner de façon accélérée par la conduite d'analyses linguistiques dans les centres d'accueil déjà les demandes d'Albanais qui se prétendent ressortissants yougoslaves. L'examen direct et rapide d'un maximum de cas par la Confédération doit réduire le nombre de demandes d'asile présentées sous une fausse identité. Une autre mesure consiste à élaborer des conceptions visant à optimiser l'organisation de la phase initiale de la procédure d'asile. Le but poursuivi est de pouvoir statuer sur 25 % des demandes d'asile en particulier- décisions de non-entrée en matière et décisions claires sur le fonds - déjà lors de la première phase de la procédure et sans la participation des cantons.

251.6 Domaine des ressources

L'évolution très fluctuante du nombre des demandes d'asile en Suisse depuis le début des années 80 empêche dans une large mesure les autorités responsables de mener une politique à long terme en matière de ressources. Comme les autorités fédérales compétentes en matière d'asile (ODR et Commission suisse de recours en matière d'asile, CRA) ne sont jamais parvenues, jusqu'en 1992, à faire face au nombre sans cesse croissant d'étrangers en quête d'asile et de protection, et à examiner leurs demandes et recours dans des délais raisonnables, le "modèle de potentiel stratégique des autorités fédérales chargées de l'asile (SLB)" a été institué en 1994 à titre d'essai. Débouchant sur une réduction des coûts en matière d'asile, cette approche a mis en place des structures et des mécanismes qui ont permis de réagir immédiatement au nombre variable de requérants d'asile et de ressortissants étrangers en quête de protection, sans créer d'onéreux cas pendants consécutifs aux longs séjours en Suisse des candidats à l'asile. Le 8 juin 1998, le Conseil fédéral a décidé d'appliquer définitivement le modèle du SLB. Il a du même coup fait passer de 15,5 à 20,5 millions de francs la réserve à cet effet, ce qui correspond à la masse salariale d'environ 155 emplois temporaires supplémentaires. Un recrutement additionnel est nécessaire pour parvenir à mettre les décisions du catalogue de mesures de la CCDJP et du DFJP en œuvre. Celui-ci prépare une demande dans ce sens. Nonobstant des événements extraordinaires, l'ODR et la CRA disposent de la sorte des ressources qui seront nécessaires ces prochaines années pour examiner les demandes d'asile et les recours qui en résulteront sans voir gonfler le nombre des cas en suspens. Par ses arrêtés du 17 décembre 1997 et du 16 mars 1998, le Conseil fédéral a en outre renforcé le Corps des gardes-frontière sur la frontière sud en lui adjoignant 100 personnes du Corps des gardes-fortifications.

251.7 Perspectives financières

Basé sur une prévision de 18 000 nouvelles demandes d'asile, le budget des dépenses dans le domaine de l'asile (ODR et CRA) approuvé en 1998 s'élève à 980 millions de francs. Les demandes ont déjà atteint ce niveau en juillet 1998 si bien qu'il faut s'attendre à ce qu'elles se montent à 32 000 d'ici la fin 1998. Des crédits supplémentaires pour un montant de 191

millions de francs ont dû être requis en 1998. Un budget de l'ordre de 1,3 milliard est prévu pour 1999, se basant sur une prévision de 30 000 nouvelles demandes.

Les causes de l'augmentation du nombre des demandes d'asile mentionnées au premier paragraphe (situation) dépendent fortement de la situation et de son évolution dans d'autres Etats. La Suisse ne peut guère exercer d'influence sur ces facteurs. C'est ainsi qu'il n'a été possible qu'à partir de septembre 1997 de reprendre l'exécution des renvois dans la République fédérale de Yougoslavie (RFY) – exécution bloquée depuis novembre 1994 en raison du refus de la RFY de réadmettre ses propres ressortissants nationaux – après la conclusion d'un accord de réadmission. Depuis lors, l'OFF a fixé plus de 12 000 nouveaux délais de départ et présenté plus de 8 500 demandes de réadmission dont 4 000 environ ont été acceptées jusqu'ici. Jusqu'à la fin juillet 1998, 1 243 personnes, pour la plupart des criminels, ont pu être reconduites dans leur pays. Le succès de ces efforts a été mis en question par la détérioration marquée de la situation dans la province du Kosovo au début de l'été. Les derniers événements ont incité le DFJP à prolonger les délais de départ. Par ailleurs, 6 755 ressortissants de la RFY ont présenté une demande d'asile au cours de cette année seulement. Si l'important exode des populations en cours à l'heure actuelle ne reste pas limité aux Balkans, il faut s'attendre à un nouvel afflux considérable vu l'importance de la communauté yougoslave séjournant en Suisse.

Selon toutes prévisions, les mesures déjà engagées ou appliquées ne suffiront pas pour renverser la tendance de l'évolution des dépenses relatives au domaine de l'asile. Suivant les développements dans les principales zones en crise, il faut même craindre une augmentation plus forte des coûts.

251.8 Conclusion du Conseil fédéral

L'évolution dans le domaine de l'asile est un sujet de préoccupation. On ne saurait la tolérer sans rien entreprendre. Aussi le Conseil fédéral mettra-t-il tout en œuvre pour redevenir maître de l'évolution des coûts dans ce domaine, dans le respect des principes d'une politique d'asile à visage humain, du droit international public en vigueur et des obligations internationales. Mais la réalisation de l'objectif de la "table ronde" de ramener les dépenses à un milliard d'ici à 2001 dépendra pour l'essentiel de facteurs sur lesquels la Suisse ne peut pas avoir d'incidence ou ne peut agir que de façon limitée (évolution de la situation dans les zones en crise surtout).

Le Conseil fédéral assigne la première priorité à la mise en œuvre rapide des mesures déjà décidées et lancées. Il convient en particulier d'appliquer judicieusement la nouvelle loi sur l'asile, de poursuivre les négociations avec l'UE concernant la conclusion d'un accord parallèle sur la Convention de Dublin, de conclure d'autres accords de réadmission de personnes en situation irrégulière avec des pays voisins et tiers et de réaliser les mesures décidées avec la CCDJP visant à améliorer l'exécution des renvois ainsi que d'autres dispositions accélérant la procédure.

Le Conseil fédéral est toutefois conscient de la nécessité d'envisager des mesures complémentaires. Il s'agira ainsi de réexaminer les forfaits d'assistance sous un jour critique dans la perspective de la mise en œuvre de la loi révisée sur l'asile au niveau de l'ordonnance. Il faudra dans le même temps mener des réflexions de fond avec les cantons pour savoir si la

répartition actuelle des tâches et des charges dans le domaine de l'asile est à moyen terme encore opportune et adaptée aux besoins actuels. De ce fait, conjointement avec le DFF, le DFJP s'entretiendra au cours des deux prochains mois avec une délégation des conférences spécialisées compétentes (CdC, CCDJP, CDAS et CDF). Un groupe de travail interdépartemental "Procédure d'asile et financement de l'asile" doit de plus être institué. Il aura notamment pour tâche de proposer des mécanismes de subvention améliorés incitant à réaliser davantage d'économies. Des groupes de travail déjà constitués (DFJP/CCDJP et Ressources dans le domaine de la sécurité) se penchent respectivement sur les questions liées à la procédure et à l'exécution et sur des mesures visant à renforcer la surveillance à la frontière.

252 Blocage des crédits

Le 13 décembre 1996, les Chambres fédérales ont promulgué l'arrêté fédéral sur le blocage et la libération des crédits dans le budget de la Confédération suisse (arrêté sur le blocage des crédits; RS 611.011) dans le contexte des mesures urgentes visant à alléger les finances fédérales pour 1997. Dans la mesure nécessaire pour atteindre les objectifs budgétaires, le Parlement doit pouvoir bloquer des crédits, en complément des réductions ciblées des dépenses demandées par le Conseil fédéral. Le blocage des crédits est inscrit dans l'arrêté sur le budget et il s'applique fondamentalement aux crédits de paiement des différentes rubriques du budget ainsi qu'à tous les crédits d'engagement et plafonds de dépenses demandés dans le message sur le budget.

Dans le budget, le blocage des crédits a le caractère d'un budget complémentaire. Conformément à l'article 1, alinéa 2, de l'arrêté sur le blocage des crédits, le Conseil fédéral est autorisé à lever totalement ou partiellement les blocages de crédits lorsque des paiements doivent être effectués en raison d'une obligation légale ou d'une allocation contraignante ou lorsqu'une évolution défavorable de l'économie l'exige. La levée du blocage pour des motifs conjoncturels est soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Le premier blocage des crédits est intervenu dans le cadre du budget 1997. A l'exception des dépenses pour les intérêts passifs, les quotes-parts cantonales aux recettes de la Confédération, les subventions aux assurances sociales ainsi que les contributions obligatoires aux organisations internationales, tous les crédits de paiement, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses présentés par voie de budget, ont été soumis à un blocage des crédits de 2 %. Le volume global des blocages a totalisé 530 millions de francs. Pour les raisons mentionnées plus haut, environ 150 millions ont été exclus a posteriori. L'arrêté sur le blocage des crédits restera en vigueur jusqu'au 31 décembre 2002.

Pour atteindre l'objectif budgétaire 2001, une amélioration de près de deux milliards doit être réalisée d'ici à 2001 par la mise en œuvre du programme de stabilisation 1998. Comme il est impossible d'atteindre cet objectif et les objectifs intermédiaires 1999 et 2000 avec les seules réductions des dépenses et/ou recettes supplémentaires visées, le Conseil fédéral a décidé de considérer un nouveau blocage des crédits de 3 % dans le cadre du budget 1999 (exception: les dépenses consenties au titre de l'aide au développement sont soumises à un taux de blocage divisé par deux).

Les entretiens de la "table ronde" visant à trouver un consensus ont permis de voir si ces mesures de blocage étaient réalisables et supportables. Conformément à ces derniers, il faut exclure du blocage:

- les intérêts passifs,
- les quotes-parts cantonales aux recettes de la Confédération,
- les subventions aux assurances sociales,
- les contributions obligatoires aux organisations internationales,
- les postes de dépenses directement touchés par le programme de stabilisation 1998,
- les dépenses de personnel,
- les rubriques de dépenses spéciales du programme d'investissement 1997,
- les dépenses dans le domaine de l'agriculture,
- le domaine de l'asile et des réfugiés,
- la formation et la recherche fondamentale et
- les offices soumis aux principes de la GMEB.
- Les dépenses au titre de l'aide au développement sont soumises à un taux de blocage divisé par deux (exception: le taux normal est appliqué aux crédits de l'aide aux pays de l'Est).

Les quatre groupes de tâches du domaine de l'asile et des réfugiés, de la formation et de la recherche fondamentale, de l'agriculture et de l'aide au développement sont totalement ou partiellement épargnés par le blocage des crédits pour les raisons suivantes:

- **Domaine de l'asile et des réfugiés**

Vu l'augmentation notable du nombre des requêtes (+ 60% au 1^{er} trimestre 1998), il faut s'attendre à court terme (1998/99) à des dépassements considérables du budget et du plan financier dans ce domaine. Une application du blocage des crédits ferait obligatoirement supporter les coûts par les cantons.

- **Formation et recherche appliquée**

Abstraction faite des dépenses pour la mise en place des hautes écoles spécialisées et en faveur de la participation aux programmes européens de recherche, la valeur nominale des dépenses consenties dans ce domaine prioritaire est pratiquement stabilisée pour la période 1997 – 2001. A cela s'ajoute que le domaine de la formation est touché par deux mesures d'économie spécifiques dans le cadre du programme de stabilisation 1998 (formation professionnelle, bourses).

- **Agriculture**

La précarité du revenu des paysans, la prochaine réduction des mesures de soutien au marché sur la toile de fond de la mise en œuvre de la politique agricole 2002 et les montants déjà largement plafonnés du plan financier sont autant de raisons de ne pas soumettre les dépenses liées à l'agriculture au blocage des crédits.

- **Aide au développement**

La croissance des dépenses consenties au titre de l'aide au développement a déjà été fortement freinée dans le cadre des efforts d'économies actuels (1997 – 2001: à peine + 1% par an). L'application d'un taux de blocage réduit de moitié (1,5%) tient compte des réductions déjà consenties. Les crédits destinés à l'aide aux pays de l'Est doivent en revanche être soumis au taux d'économie de 3 %.

D'un point de vue formel, le blocage des crédits ne fait pas partie intégrante du programme de stabilisation 1998. Il doit être décidé par les Chambres fédérales, exceptions comprises, avec l'arrêté fédéral sur le budget 1999 et mis en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Cet arrêté n'est pas de portée générale ni sujet au référendum. Le blocage des crédits est en principe appliqué aux diverses rubriques de dépenses du budget 1999. Une extension aux années 2000 à 2002 du plan financier doit en revanche être assurée par la formulation d'objectifs d'ensemble contraignants s'adressant aux différents départements.

Compte tenu des exceptions mentionnées, un blocage des crédits de 3 % entraîne un potentiel d'allègements de 180 millions de francs en chiffres ronds à partir du budget 1999. Ces économies doivent être étendues au sens d'objectifs d'ensemble par département aux années 2000 à 2002 du plan financier.

253 Dépenses de personnel

Depuis le début de la récession, autrement dit depuis 1992, le Conseil fédéral a pris diverses mesures visant à réduire les coûts dans le domaine du personnel de l'administration fédérale générale. C'est ainsi que le salaire nominal de nombreux collaborateurs diminue chaque année du fait:

- de la réduction progressive de l'allocation complémentaire relative à l'indemnité de résidence (art. 37 StF) à un maximum de 2 316 francs;
- de la réduction progressive de l'allocation familiale déguisée (art. 43 StF) de 1 300 francs;
- du prélèvement plus élevé pour les primes d'assurance accident non professionnelles jusqu'à un maximum de 476 francs;
- du sacrifice salarial des cadres d'un à 3 %, pour les revenus supérieurs à 100 000 francs, oscillant entre 1 000 et 11 600 francs (art. 36 StF);
- de l'indemnité de résidence réduite de 370 francs (art. 37 StF).

Le Conseil fédéral a de plus modifié le système de traitement, ce qui a également rimé avec des économies. Il s'est agi à cet égard

- des traitements initiaux réduits de 10 % (art. 39 StF);
- des augmentations individuelles de traitement diminuées de 25 % (allocations pour ancienneté de service et allouée suite à un avancement en vertu des art. 40 et 41 StF).
- de la compensation du renchérissement qui n'est plus automatique ni pleine (réduction de salaire de 3,4% en termes réels entre 1994 et 1998).

Le système totalement remanié et plus restrictif des allocations de séjour à l'étranger, les réglementations modérées portant sur la rétribution des remplacements et des heures supplémentaires, la suppression de l'allocation pour loyer cher à Genève, le passage d'une simple gestion des emplois à une maîtrise prioritaire des frais de personnel fondée sur des crédits à ne pas dépasser, les économies sur les emplois consécutives au blocage des crédits de 1997 et, finalement, le renchérissement progressif des loyers des appartements de service s'ajoutent encore à la liste des mesures de réduction mises en œuvre.

Si les dispositions mentionnées n'avaient pas été prises, les dépenses consenties annuellement au titre du personnel de l'administration fédérale générale seraient supérieures de 333 millions de francs, soit de 7 %, en 1998. On est ainsi parvenu à économiser plus d'un milliard en chiffres cumulés depuis 1992. Ces mesures salariales n'ont pas touché l'ensemble du personnel dans la même mesure. Mais dans nombre de cas, en particulier dans les grandes villes et les agglomérations urbaines, les pertes salariales subies ne sont pas négligeables. Sans les mesures adoptées depuis 1992, un employé habitant un appartement de service à Genève et gagnant 50 000 francs par an disposerait par exemple de 8 600 francs de plus aujourd'hui, soit 17 %, pour subvenir à ses besoins; pour un cadre (à Berne) au revenu de 100 000 francs, la baisse est de 10 300 francs, soit de 10 %.

La marge de manœuvre légale dont le Conseil fédéral dispose pour réduire encore les salaires est très étroite car c'est le Parlement qui est compétent pour le traitement de base et les allocations sociales (loi sur le statut des fonctionnaires). En décembre 1997, le Parlement avait dénié au Conseil fédéral la compétence de réduire les salaires inférieurs à 100 000 francs, pour un temps limité et dans le cadre d'une convention avec les partenaires sociaux, en complément du sacrifice salarial des cadres, et ce même si en 1997 une comparaison entre les salaires versés dans la région bernoise avait montré que la Confédération servait des traitements nettement plus élevés que l'économie privée, surtout à l'échelon des salaires inférieurs et moyens. Cette même étude a révélé que la Confédération apparaissait moins à son avantage que l'économie privée pour les salaires de 105 000 francs et plus. L'enquête sur la structure et le niveau des salaires menée par l'Office fédéral de la statistique (OFS) met un résultat sensiblement analogue en évidence. Paraissant à un rythme bisannuel, la dernière enquête de ce genre a été publiée en juin 1998. Elle fournit des indications sur les salaires relevés en octobre 1996. La médiane ou la valeur centrale de l'administration fédérale générale – qui signifie que l'exacte moitié des salaires est inférieure et l'autre supérieure à cette valeur – dépasse celle de l'économie privée comme l'avait déjà souligné l'enquête de 94. Mais il ne faut pas en conclure hâtivement que la Confédération sert généralement des salaires plus élevés ou trop hauts. L'OFS signale que l'économie privée octroie aussi bien des salaires nettement inférieurs que sensiblement supérieurs. Ce sont les nombreuses petites et moyennes entreprises qui ont tendance à abaisser le niveau de salaire moyen de l'économie privée. Une comparaison entre divers paramètres spécifiques fait apparaître en effet que plusieurs branches de l'économie privée versent des salaires bruts standards supérieurs à ceux de la Confédération. Cette remarque vaut par exemple pour les assurances, les instituts de crédit, ainsi que pour le secteur de l'énergie et de la chimie. Le fait que la valeur centrale de l'administration fédérale ait augmenté de 0,8 % seulement entre 1994 et 1996, comparée aux 3 % de l'ensemble de l'économie, peut être considéré comme un indice de l'efficacité des mesures salariales prises par le Conseil fédéral. Les mesures décidées à partir de 1997 et 1998 se répercuteront en outre seulement sur les résultats de l'enquête 98. Les traitements initiaux nettement inférieurs auront de la peine à avoir une incidence durable dans l'enquête sur la structure et le niveau des salaires: vu le taux de fluctuation très bas constaté aujourd'hui, ils n'influencent pas significativement la valeur centrale tout en étant néanmoins synonymes d'économies.

L'enquête sur la structure et le niveau des salaires 96 ne permet pas encore d'établir une comparaison avec d'autres administrations publiques. En revanche le document "Gehalts- und Lohnverhältnisse in den öffentlichen Verwaltungen" (traitements et salaires dans les administrations publiques, en allemand seulement), pour l'élaboration duquel les cantons

fournissent chaque année les indications nécessaires à l'Office fédéral du personnel, contient de multiples données sur ce thème. Il met notamment en exergue que la Confédération sert à son personnel des allocations et des rétributions semblables à celles de la plupart des cantons et des grandes villes.

Les participants à la "table ronde" attendent que le Conseil fédéral poursuive les mesures qu'il a entamées. Vu le réchauffement économique et l'assèchement du marché du travail qui se dessine dans certains domaines porteurs, une politique rigoureuse des salaires a toutefois ses limites. Le Conseil fédéral entend poursuivre les mesures qu'il a lancées mais se verra contraint de s'adapter également à l'évolution du marché s'il entend demeurer compétitif en tant qu'employeur.

A noter encore que la réforme de l'administration permettra de réaliser des économies supplémentaires dans le domaine du personnel (cf. ch. 53).

26 Niveau des recettes

261 Stratégie du Conseil fédéral

En matière de recettes, le Conseil fédéral accorde la priorité à la réalisation du financement des grands projets ferroviaires, aux mesures requises pour assainir la caisse de l'assurance chômage (maintien du troisième pour-cent de cotisation salariale, relèvement de la limite des salaires soumis au deuxième pour-cent de cotisation) et à la garantie du niveau actuel des recettes fiscales. Par conséquent, le Conseil fédéral rejette catégoriquement toutes les initiatives entraînant des pertes fiscales.

La Confédération dépend des recettes fiscales actuelles pour atteindre l'objectif budgétaire. Une éventuelle perte de recettes dans le domaine du droit de timbre ou d'autres impôts mettrait gravement en péril les finances fédérales et rendrait utopique l'objectif budgétaire 2001. C'est la raison pour laquelle les participants à la "table ronde" ont adopté, en sus du programme de stabilisation proprement dit, un code de conduite concernant:

- la compensation fiscale d'éventuels allègements en matière de droits de timbre;
- l'adoption par les Chambres fédérales de la loi concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
- l'examen de l'initiative populaire "Propriété du logement pour tous" ainsi que de certaines initiatives parlementaires en suspens entraînant des pertes fiscales (et dans un cas des dépenses supplémentaires).

En rapport avec le code de conduite et l'examen des initiatives parlementaires en suspens, les participants à la "table ronde" se sont prononcés en faveur d'un moratoire. Celui-ci englobe les objets parlementaires suivants:

- Nabholz (96.412): Pilier 3a pour des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative
- Gros (96.431): Privilège accordé en raison du domicile
- CER-N (97.400): Capital-risque
- CER-N: Droits d'émission sur les emprunts publics
- Fankhauser (91.411): Allocation pour enfant

La procédure et les délais concernant l'examen d'initiatives parlementaires sont régis par la loi sur les rapports entre les conseils du 23 mars 1962 (RS 171.11). En vertu de cette dernière, chaque initiative est adressée à une commission chargée de donner un préavis. La commission remet au conseil au plus tard pour la troisième session ordinaire qui suit, un rapport accompagné d'un préavis concernant la suite à donner à l'initiative. A cet égard, elle fait en particulier rapport sur la possibilité de transformer l'initiative en motion ou postulat pour atteindre le but visé.

Un conseil décide, un an après le dépôt du rapport par la commission, de la suite à donner à l'initiative. S'il décide de lui donner suite, il charge une commission d'élaborer un projet d'acte législatif. Si la commission ne présente pas son rapport et ses propositions dans l'espace de deux ans, le conseil décide s'il faut prolonger le délai ou classer l'initiative.

L'initiative peut être retirée en tout temps tant que le conseil n'a pas décidé de lui donner suite. Dans une phase ultérieure, il appartient à ce dernier de se prononcer sur le classement de l'initiative. S'il approuve le projet, il transmet sa décision à l'autre conseil. Si, en revanche, il ne passe pas à la discussion du projet ou le rejette lors du vote sur l'ensemble, l'affaire est rayée de la liste des objets à traiter.

L'examen des initiatives parlementaires soumises au moratoire, lesquelles occasionneraient des pertes totalisant un milliard au plus, n'a pas atteint un degré d'avancement uniforme pour tous les objets:

Nabholz (96.412): Pilier 3a pour des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative

L'initiative parlementaire de la conseillère nationale Nabholz (96.412) demande que la LPP soit modifiée de manière à ce que certaines catégories de personnes n'exerçant pas d'activité lucrative puissent accéder à la prévoyance privée liée (pilier 3a). L'introduction du système préconisé entraînerait de nouvelles pertes de recettes annuelles issues de l'impôt direct totalisant au plus 85 millions de francs. Il est impossible de calculer avec précision les pertes fiscales que cela signifierait pour les cantons.

Comme le Conseil national a déjà donné suite à cette initiative en date du 21 mars 1997, à 109 voix contre 60, il n'est plus possible de la retirer. Décision a été prise lors de la séance du 9 juillet 1998 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) de suspendre les travaux jusqu'à ce que l'objectif budgétaire soit atteint et de demander au Conseil national de prolonger le délai jusqu'au 21 mars 2001 comme le prévoit la loi sur les rapports entre les conseils (art. 21^{quater} al. 5).

Gros (96.431): Privilège accordé en raison du domicile

Le conseiller national Gros a lancé une initiative parlementaire (96.431) dans le but d'étendre au niveau fédéral le privilège cantonal accordé en raison du domicile. A ce titre, les sociétés financières, les sociétés coopératives et les fondations qui exercent en Suisse une activité administrative mais non commerciale devraient bénéficier d'un statut commercial privilégié devant l'impôt fédéral direct également. Ce privilège entraînerait une réduction de 500 millions de francs de recettes issues de l'impôt direct. Toutefois, si cette initiative parlementaire était acceptée, elle irait non seulement à contre-courant de la politique

✚ budgétaire mais compliquerait encore la négociation des conventions de double imposition avec les Etats étrangers.

Le Conseil national a décidé de donner suite à cette initiative en date du 10 octobre 1997. La Commission de l'économie et des redevances (CER) a jusqu'au mois d'octobre 1999 pour préparer un projet. Les possibilités de prolongation des délais sont régies par les dispositions de la loi sur les rapports entre les conseils. Une sous-commission de la CER vient de charger des experts de préparer un projet.

CER-N (97.400): Capital-risque

L'initiative parlementaire de la CER du Conseil national (97.400) vise à encourager le capital-risque en Suisse. C'est avant tout par des incitations fiscales favorisant l'investissement dans des sociétés à capital-risque, devant pour leur part mettre des fonds à la disposition de jeunes entreprises suisses, que cet objectif doit être atteint. Le Conseil national a approuvé le 16 juin 1997 un arrêté fédéral dans ce sens par 139 voix sans opposition.

Cette initiative est pour l'heure examinée par le Conseil des Etats. La CER dudit conseil n'a pas pu partager l'avis du Conseil national. Elle envisage plutôt des mesures non fiscales pour promouvoir les nouvelles entreprises. Le moment de traiter le projet au Conseil des Etats n'a pas encore été fixé. La procédure est dès lors régie par les dispositions de la loi sur les rapports entre les conseils sur le règlement des désaccords. Si le Conseil des Etats décide de ne pas passer à la discussion ou de ne pas l'adopter au vote sur l'ensemble, l'objet est biffé de la liste des objets à traiter une fois que le conseil a confirmé sa décision (art. 21, al. 1, de la loi sur les rapports entre les conseils).

CER-N: Droits d'émission sur les emprunts publics

Lors de sa séance du 31 octobre 1996, la CER du Conseil national a décidé de présenter une initiative sur la révision de la loi sur les droits de timbre pour libérer de l'impôt les obligations et les papiers du marché monétaire des pouvoirs publics.

Le Conseil national n'a pas encore traité cette demande. La CER s'est prononcée en novembre 1997 en faveur d'une initiative de la commission. Il est prévu d'adopter le rapport de la commission en 1998 et, le cas échéant, de le soumettre à consultation.

Fankhauser (91.411): Allocation pour enfant

L'initiative parlementaire Fankhauser n'occasionnerait pas de pertes de recettes pour la Confédération mais la contraindrait à des dépenses supplémentaires. Elle demande une allocation uniforme d'au moins 200 francs par enfant. L'exécution d'une telle solution fédérale doit être transférée aux caisses de compensation des cantons, des organisations et de la Confédération.

Le Conseil national a donné suite à cette initiative en date du 2 mars 1993 et chargé la CSSS de préparer un projet. Celle-ci n'a pas encore mené son travail à chef. Elle a opté le 28 novembre 1997 pour l'élaboration d'une loi-cadre. Le Conseil national a déjà prolongé deux fois le délai de deux ans imparti, la dernière fois jusqu'à la session d'hiver 1998. La loi-cadre en question doit être transmise au conseil à la mi-septembre 1998, accompagnée du

rapport ad hoc. Deux possibilités se présentent dès lors: soit les travaux sont interrompus et une nouvelle prolongation du délai est demandée, soit la loi-cadre est soumise au plénum.

Les participants à la "table ronde" – en particulier la présidente et les présidents des partis gouvernementaux - se sont engagés à s'activer dans les organes de leurs partis pour que le Parlement n'adopte pas les initiatives mentionnées tant que les finances fédérales ne seraient pas équilibrées. C'est toutefois le Parlement qui est investi de la compétence d'examiner les initiatives concernées par le moratoire. Une discussion du chef du DFF avec les présidents du conseil et de la commission a montré que ces derniers prêtaient une oreille attentive aux préoccupations de la "table ronde".

Loi concernant la taxe sur la valeur ajoutée

La loi concernant la taxe sur la valeur ajoutée adoptée par le Conseil national entraîne des pertes de recettes de 250 millions de francs par an par rapport au droit en vigueur. Dans son avis du 15 janvier 1997 sur le rapport de la CER du Conseil national, le Conseil fédéral a indiqué que la perte d'impôt ne devrait pas dépasser 100 millions de francs. La "table ronde" n'a pas exigé de moratoire sur la loi concernant la taxe sur la valeur ajoutée mais une réduction notable des pertes de recettes décidées par le Conseil national. Il faut admettre, sur la base des délibérations menées en deuxième lecture par la CER du Conseil des Etats en date des 27 et 28 août 1998, que les pertes fiscales calculées à partir des propositions émises par cette commission sont inférieures de quelque 90 millions de francs à celles de la proposition du Conseil national. La Chambre des cantons examinera le projet au cours de la session d'automne 1998.

Initiative populaire "Propriété du logement pour tous"

Dans son message du 24 mai 1995, le Conseil fédéral avait demandé au Parlement de recommander au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative populaire portant ce titre. Le 19 juin 1997, le Conseil national a renvoyé le projet à la commission chargée de l'examen préalable en le priant d'élaborer un contre-projet indirect. Le 9 octobre 1997, le Conseil national s'est prononcé en faveur d'une variante qui aurait entraîné des pertes fiscales de l'ordre de 150 millions de francs pour la Confédération. En date du 10 juin 1998, le Conseil des Etats a décidé de ne pas entrer en matière sur le contre-projet indirect. Le Conseil national s'est rattaché à cette décision le 21 septembre 1998, lors de la deuxième lecture.

Les participants à la table ronde se sont engagés à œuvrer dans les organes de leurs partis pour qu'on renonce à la préparation d'un contre-projet indirect qui aurait entraîné des pertes fiscales tant que les finances fédérales ne seraient pas équilibrées.

Droits de timbre

En juin 1997, l'Association suisse des banquiers et la Bourse suisse ont présenté une demande commune visant à supprimer le droit de timbre de négociation. Les auteurs de cette proposition relèvent que la loi sur les bourses n'exclut pas la possibilité d'être "membre à distance" de la bourse, de sorte que des courtiers, ou des banques, soumis à la législation d'un autre pays peuvent devenir membres de la Bourse suisse et négocier des titres cotés sur son réseau électronique sans devoir être physiquement présents en Suisse. Une banque domiciliée à l'étranger n'est ainsi pas soumise à notre souveraineté en matière fiscale et n'a donc pas à s'acquitter des droits de timbre lorsqu'elle négocie des titres cotés à la Bourse suisse.

Il convient toutefois de relativiser le risque d'un exode des transactions à l'étranger. Le secret bancaire suisse étant ce qu'il est, les banques ne pourront pas sans autres transférer vers leurs filiales à l'étranger toutes leurs activités dans le domaine de la gestion de fortune et une grande part des transactions – en particulier pour des investisseurs privés - liées à ces activités.

L'introduction de la Bourse électronique suisse et de l'euro, ainsi que la possibilité d'être "membre à distance" de la Bourse suisse n'engendreront donc pas automatiquement la disparition des recettes provenant des droits de négociation. Les études et les entretiens menés avec l'Association suisse des banquiers et la Bourse suisse visent à déterminer l'étendue et le rythme des éventuels départs. Si un allègement en matière de droit de négociation devait s'avérer nécessaire, le Conseil fédéral préparerait au plus vite un message à l'adresse des Chambres fédérales.

Les participants à la table ronde sont convenus que les pertes liées à une éventuelle révision de la loi sur le droit de timbre devaient être compensées intégralement et simultanément par des mesures de compensation fiscale dans le même secteur économique.

262 Mesures pour combler les lacunes fiscales injustifiées

262.1 Situation

Les participants à la table ronde ont souhaité que le programme de stabilisation 1998 contienne des mesures immédiates pour combler certaines lacunes fiscales injustifiées et améliorer l'équité fiscale. Ces mesures doivent porter en premier lieu sur les trois domaines suivants pour lesquels certains objectifs ont été fixés:

- élargir la définition du "commerce professionnel" pour les gains en capital privés;
- limiter la déduction des intérêts passifs pour les personnes physiques;
- limiter les déductions maximales pour le premier et le deuxième pilier et modifier l'imposition des prestations de prévoyance.

Les résultats de l'examen de ces problèmes sont exposé ci-dessous avec les premières mesures qui sont proposées.

En dépit du peu de temps à disposition pour préparer le présent message, les cantons ont été associés de près aux travaux. Les représentants des cantons ont pris part aux commissions d'experts chargées d'élaborer les différentes parties du présent message. La Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes qui compte quatre directeurs cantonaux des finances a approuvé leurs propositions qui ont également reçu l'approbation expresse, le 14 août 1998, de la Conférence des directeurs cantonaux des finances réunie en session extraordinaire.

Le Conseil fédéral décidera d'autres mesures d'équité fiscale après avoir étudié le rapport de la commission d'experts présidée par M. U. Benisch (qui avait pour tâche de déterminer les lacunes du système des impôts directs). Ce rapport a été remis au Chef du DFF à la fin du mois de juin et présenté au public le 8 juillet dernier au cours d'une conférence de presse.

Avant de concrétiser les recommandations de cette commission, le Conseil fédéral les soumettra à un examen politique et technique approfondi et à la consultation des intéressés.

262.2 Elargissement de la notion de commerce professionnel pour les gains en capital privés

262.21 Situation

L'article 21, 1^{er} alinéa, lettre a, de l'arrêté fédéral sur l'impôt fédéral direct (AIFD) applicable jusqu'à la fin de 1994 disposait que tous les revenus d'une activité lucrative étaient imposables. La lettre d de cette disposition prescrivait l'imposition des bénéfices en capital obtenus dans l'exploitation d'une entreprise astreinte à tenir une comptabilité notamment par l'aliénation ou la réalisation de biens tels que les bénéfices sur immeubles ou la plus-value provenant de l'aliénation de titres. Inversement, on déduisait de cette disposition l'exonération des bénéfices en capital privés. Ceci ne signifiait cependant pas que tous les bénéfices en capital obtenus en dehors d'une entreprise astreinte à tenir une comptabilité étaient également exonérés d'impôt. Le Tribunal fédéral a rendu une série de décisions, dont les dernières sont récentes, concernant le "commerce professionnel de titres" et a statué que les bénéfices réalisés dans ce cadre étaient imposables.

Dans un premier temps, les bénéfices en capital privés provenant du commerce de titres n'avaient pas été soumis à l'impôt fédéral direct régi par l'AIFD, car le critère de l'apparition sur le marché n'était pas rempli. En effet, d'après la doctrine d'alors, le particulier qui donnait régulièrement des ordres d'achat ou de vente de titres à sa banque ne participait pas à l'opération économique de manière visible pour des tiers et n'apparaissait donc pas sur le marché. Le Tribunal fédéral a abandonné ce critère dans un arrêt du 17 février 1986 en se référant à un arrêt non publié du 19 décembre 1984 concernant des opérations sur l'or et des opérations à terme (cf. Archives, vol. 56, p. 366 s., confirmé dans Archives vol. 66, p. 224 s.); pour l'impôt sur le revenu de certains cantons, l'apparition sur le marché est restée une condition du commerce professionnel. Dans les deux arrêts précités, le Tribunal fédéral avait posé, toujours pour l'impôt fédéral direct régi par l'AIFD, que les critères qu'il avait développés pour le commerce professionnel d'immeubles pouvaient s'appliquer également au commerce de titres. D'après cette jurisprudence, il y a commerce professionnel lorsque les indices suivants parlent en faveur d'une activité lucrative dépassant la simple gestion de la fortune:

- le rapport étroit entre l'opération et l'activité professionnelle du contribuable,
- la prise d'un risque important,
- le nombre des opérations,
- la brièveté de la détention des titres,
- l'utilisation de connaissances professionnelles particulières,
- le recours à d'importants fonds étrangers pour financer les opérations;
- le réinvestissement du bénéfice dans des valeurs analogues.

Chaque indice, seul ou combiné avec d'autres, permet de conclure à une activité lucrative dont les revenus sont imposables. Dans un arrêt du 18 septembre 1997, le Tribunal fédéral a décidé que l'achat d'un important paquet d'actions financé exclusivement par des fonds étrangers et le risque encouru suffisaient à fonder une activité lucrative (StE 1998, B 23.1, no 38). Le

Tribunal fédéral a donné ainsi plus d'importance à ces indices (financement étranger et risque) qu'aux autres indices.

Si la jurisprudence récente du Tribunal fédéral tranche encore des litiges concernant le commerce des titres du temps de l'AIFD, il n'existe pour l'instant aucun arrêt concernant le commerce professionnel d'immeubles ou de titres sous l'empire de la LIFD. Toutefois, la Commission de recours en matière d'impôt fédéral direct du canton de Zurich a statué, dans une décision du 13 mars 1997, que le fisc ne pouvait pas reprendre sans changement la pratique développée sous l'ancien droit de l'impôt fédéral direct pour imposer le commerce professionnel d'immeubles (et donc de titres) conformément au nouveau droit (StE 1997, B 23.1, no 37).

Les autorités fiscales compétentes ont porté cette décision devant le Tribunal fédéral et s'en tiennent dans leurs conclusions à la pratique et à la jurisprudence actuelle. Elles considèrent en effet que l'ancien droit a déjà établi une distinction claire et systématique entre la fortune privée et la fortune commerciale et que rien ne s'oppose donc au maintien de la pratique actuelle.

262.22 Conséquences

Vu les incertitudes que la décision zurichoise a fait naître au sujet du commerce professionnel d'immeubles et de titres, il convient d'inscrire une base légale précise dans la législation pour ce commerce. Les dispositions pertinentes et la systématique de la LIFD sont en effet différentes de celles de l'AIFD. L'article 16, 3^e alinéa, LIFD prescrit l'exonération des gains en capital privés. En revanche, l'article 18, 1^{er} alinéa, LIFD déclare imposables tous les revenus de l'exploitation d'une entreprise commerciale, industrielle, artisanale, agricole ou sylvicole, de l'exercice d'une profession libérale ou de toute autre activité lucrative indépendante. Cette extension revient pratiquement à qualifier toute activité lucrative qui n'est pas dépendante d'activité lucrative indépendante et d'imposables les revenus obtenus et, par conséquent, à considérer les biens qui servent à exercer cette activité comme de la fortune commerciale. Cela implique en outre qu'il faut tenir compte fiscalement des pertes commerciales, des amortissements et des rectifications de valeur; le Tribunal fédéral a d'ailleurs reconnu cette conséquence en passant dans une décision du 21 décembre 1988 (Archives, vol. 58, p. 666).

262.23 Proposition

Compte tenu de cette situation, le Conseil fédéral propose d'inscrire clairement dans la loi que l'aliénation de biens, notamment de titres et d'immeubles, constitue une activité lucrative indépendante à condition qu'elle n'ait pas lieu dans le cadre de la simple gestion de la fortune. Cette adjonction qui est dérivée de la pratique actuelle du Tribunal fédéral serait donc inscrite tant dans les dispositions sur l'activité lucrative indépendante de la LIFD que dans celles de la LHID.

262.24 Conséquences financières

L'introduction de ces nouvelles dispositions dans la LIFD et la LHID entraînera une augmentation des recettes dont le volume dépendra beaucoup de l'harmonisation de la pratique entre la Confédération et les cantons ainsi que de l'évolution des prix, en particulier

des actions et des immeubles. Une estimation grossière permet d'évaluer ce supplément annuel entre 10 et 30 millions de francs pour l'impôt fédéral direct.

Pour la Confédération qui a droit à 70 % du produit de l'impôt fédéral direct, ce supplément serait donc d'environ 14 millions de francs à partir de 2002, pour autant que ces nouvelles dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

Pour les cantons qui ont droit à 30 % du produit de l'impôt fédéral direct, les recettes supplémentaires devraient atteindre 6 millions de francs.

Les impôts cantonaux et communaux produiraient également des recettes supplémentaires puisque la nouvelle réglementation entrerait également dans la loi sur l'harmonisation (LHID). A défaut d'indications solides sur les bases fiscales des impôts cantonaux, il est difficile d'estimer ce supplément de recettes. L'expérience montre cependant que le volume des recettes supplémentaires pour les cantons et les communes est à peu près trois fois supérieur à celui de l'impôt fédéral direct lorsqu'on applique les mêmes dispositions à l'impôt fédéral direct et aux impôts cantonaux. On peut donc estimer à 60 millions de francs environ le supplément de recettes qui reviendrait aux cantons et aux communes dès 2001 déjà en raison de la perception *praenumerando*.

262.3 Limitation de la déduction des intérêts passifs pour les personnes physiques

262.31 Situation

La législation de la Confédération et des cantons régissant l'impôt sur le revenu est fondée sur le principe que les frais et les charges sont déductibles du revenu uniquement s'ils servent à obtenir ce revenu, sont dans un rapport de causalité directe avec ce revenu et possèdent donc le caractère de frais d'obtention du revenu.

En revanche, les intérêts passifs sont déductibles sur la base de dispositions spéciales (art. 33, 1^{er} al., let. a, LIFD et art. 9, al. 2, let. a, LHID) aussi bien dans le droit fiscal fédéral que cantonal, sans égard à l'utilisation du crédit concerné et indépendamment d'un rapport de causalité avec le revenu. Ceci est valable tant pour les intérêts des crédits hypothécaires que pour les crédits qui ne sont pas garantis par des gages immobiliers. On peut contracter une dette notamment pour financer l'acquisition d'un immeuble, de biens de consommation ou de titres afin de réaliser des bénéfices en capitaux nets d'impôt. Des raisons pratiques justifient la déduction illimitée des intérêts passifs. Le principe applicable aux frais d'obtention du revenu voudrait cependant qu'on n'accorde la déduction des intérêts passifs que dans la mesure où tous les éléments correspondant du revenu sont soumis à l'impôt sur le revenu. Ce n'est pas le cas aujourd'hui principalement pour les gains en capital privés sur la fortune mobilière (et immobilière pour la Confédération). Le Tribunal fédéral ne reconnaît cependant plus sans réserve la primauté absolue de l'article 33, 1^{er} alinéa, lettre a, LIFD sur tous les autres articles de la LIFD: il l'a relativisée en qualifiant par exemple les intérêts d'un crédit de construction comme une charge pour la création d'un bien et a refusé leur déduction dans le cadre de l'impôt périodique sur le revenu (ATF du 25 juin 1990, reproduit dans les Archives, vol. 60, p. 191 s.). La motion Saudan (96.3592) du 4 décembre 1996 préconise de limiter la déduction

des intérêts passifs au montant du revenu brut de la fortune ou à la moitié de l'ensemble des revenus. Le Conseil des Etats a transmis cette intervention inspirée du modèle genevois sous forme de postulat. Trois ans avant, le Tribunal fédéral avait expressément constaté que ce modèle était conforme à la constitution (ATF du 21 juillet 1994, reproduit dans la Semaine judiciaire, 1995, p. 253 s.). Pour ces raisons, il est nécessaire de retirer aux intérêts passifs leur statut fiscal particulier et de ne pas accorder leur déduction dans tous les cas. Il convient par conséquent de limiter la déduction générale des intérêts passifs accordée par le droit actuel.

262.32 Conséquences

En aménageant une réglementation, il faut se rappeler que la distinction entre les intérêts passifs qui possèdent et ceux qui ne possèdent pas le caractère de frais d'obtention du revenu poserait de grosses difficultés pratiques. On pourrait imaginer une répartition proportionnelle des intérêts passifs en fonction de la valeur des différents biens, comme il est habituel dans les relations intercantionales. Quand la composition de la fortune est complexe, notamment lorsqu'il y a une fortune privée et une fortune commerciale, une telle répartition pourrait conduire à des résultats insatisfaisants, sans compter la difficulté des problèmes d'estimation. Il faut donc chercher une solution qui peut s'appliquer facilement et schématiquement.

262.33 Proposition

Un système qui limite en principe la déduction des intérêts passifs au montant du rendement brut imposable de la fortune remplit ces conditions. Un tel système interdit la déduction des intérêts passifs qui servent à financer des dépenses de consommation ou des investissements sans rendement destinés uniquement à obtenir des gains en capital privés.

Des raisons de politique sociale exigent toutefois d'accorder une déduction limitée des intérêts passifs aux contribuables qui n'obtiennent aucun rendement de leur fortune. En outre, on rappellera que la constitution prescrit l'encouragement de l'acquisition de la propriété du logement. C'est pourquoi, la pratique tolère une valeur locative systématiquement inférieure à la valeur du marché. Si on n'accordait la déduction des intérêts passifs que jusqu'à concurrence de la valeur locative, on perdrait une mesure d'encouragement pour les nouveaux propriétaires qui supportent une lourde charge hypothécaire. On ne fixera donc pas le plafond des intérêts passifs déductibles à hauteur du rendement brut imposable de la fortune (qui comprend la valeur locative), mais on l'augmentera d'un montant supplémentaire de 20 000 francs. Ce supplément a pour objet d'éviter que les contribuables en difficulté financière, qui ont contracté des dettes pour parer au plus pressé, ne puissent pas déduire les intérêts de ces dettes. Par ailleurs, on précisera que les intérêts des dettes commerciales sont toujours déductibles.

262.34 Conséquences financières

Sur la base des derniers échantillonnages de l'AFC et des données complémentaires des cantons, on constate que la limitation de la déduction des intérêts passifs devrait concerner entre 2,5 et 4 % des contribuables et se traduire par une augmentation du produit de l'impôt fédéral direct compris entre 20 et 40 millions de francs.

A partir de 2002, la Confédération pourrait donc compter sur des recettes supplémentaires d'environ 21 millions de francs, et les cantons (qui ont droit à un part du produit de l'impôt fédéral direct) à des recettes supplémentaires de 9 millions de francs par an.

Les nouvelles dispositions analogues de la LHID pourraient valoir aux cantons et aux communes des recettes supplémentaires d'environ 90 millions de francs par an à partir de 2001.

262.4 Plafonnement des déductions pour le deuxième et le troisième pilier et modification de l'imposition des prestations de prévoyance

262.41 Situation

Les articles 81 et 82 de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) régissent l'imposition des contributions à la prévoyance professionnelle collective et à la prévoyance individuelle liée (2^e et 3^e piliers). Les contributions légales ou réglementaires versées par les employeurs et les travailleurs à des institutions de prévoyance professionnelle sont entièrement déductibles pour les impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (art. 81, 2^e al., LPP). Il en va de même en principe pour les contributions destinées à la prévoyance individuelle liée (art. 82, 1^{er} al., LPP). Outre les formes reconnues de prévoyance, le Conseil fédéral doit déterminer le montant des déductions en collaboration avec les cantons (art. 82, 2^e al., LPP).

Pour la prévoyance liée (appelée aussi pilier 3a), un plafond limite le montant de la déduction des contributions pour l'impôt. L'article 7 de l'ordonnance du Conseil fédéral sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance (OPP 3) fixe le plafond que le Conseil fédéral adapte à l'augmentation des rentes de l'AVS/AI ainsi qu'aux limites de revenus pour la prévoyance professionnelle obligatoire (pilier 2a).

En revanche, pour la prévoyance professionnelle excédant la prévoyance obligatoire (pilier 2b), il n'y a pas de plafond pour la déduction des contributions de prévoyance ni pour les rachats. Après l'entrée en vigueur de la LPP, le Conseil fédéral avait envisagé de limiter le revenu soumis à cotisation et les contributions dans une ordonnance. Il a renoncé à édicter cette ordonnance, car ces limitations étaient considérées comme incompatibles avec l'article 81 LPP. Toutefois, des limitations en matière de prévoyance professionnelle se déduisent du but que l'article 34^{quatrième} de la constitution fixe au principe des trois piliers. D'après cet article, les deux premiers piliers ont pour fonction de permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides de conserver leur niveau de vie antérieur de façon appropriée.

D'après cette disposition, une personne âgée devrait bénéficier d'un revenu de remplacement à hauteur de 60 % de son dernier revenu brut (cf. message du 19 décembre 1975 sur la LPP; FF 1976 I 117 s., ch. 312). Entre-temps, ce pourcentage a été porté à 80 % du dernier salaire annuel pour les assurés à petits revenus (c'est-à-dire dont le revenu brut est de 30 000 frs); une nouvelle appréciation de l'aménagement et de l'évolution de la conception des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité a déterminé cette décision (cf. rapport du Département fédéral de l'intérieur sur l'aménagement actuel et l'évolution de la conception des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, octobre 1995, p. 26 s.).

Fixer une limite individuelle concrète est cependant difficile, tant pour le preneur de prévoyance et l'institution de prévoyance que pour les autorités fiscales. Il faut toutefois fixer une limite, car le constituant ne voulait pas accorder des bénéfices exagérés dans le cadre de l'article 34^{quater} et n'entendait pas soutenir des trains de vie luxueux par le biais de la prévoyance professionnelle. Pour cette raison, le Conseil fédéral a approuvé sans réserve la direction indiquée par la motion Thür (96.3502) du 3 octobre 1996 qui demandait une limitation du privilège fiscal pour le deuxième et le troisième pilier.

Les prestations des institutions de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance individuelle liée ne sont pas imposées de la même manière. Toutes ces prestations sont certes entièrement imposables conformément au principe "déduction de la totalité des primes, imposition de la totalité des prestations". Toutefois, les méthodes d'imposition diffèrent: alors que les rentes viagères sont entièrement imposables avec le reste du revenu (conformément au principe ci-dessus), les prestations en capital de la prévoyance sont imposées séparément du reste du revenu et soumises à un impôt annuel particulier. Cette prescription se trouve tant dans la loi sur l'impôt fédéral direct (art. 38, 1^{er} al., LIFD) que dans la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (art. 11, 3^e al., LHID). La LIFD prescrit en outre que l'impôt annuel en question se calcule au cinquième du barème ordinaire. Cela signifie qu'il faut encore diviser par cinq le montant de l'impôt déterminé selon les barèmes de l'article 36 LIFD sur le montant de la prestation en capital. La division par cinq du taux de l'impôt pour un revenu équivalent conduit au montant de l'impôt dû selon l'article 38 LIFD. C'est pourquoi, le taux maximum de 2,3 % pour l'impôt fédéral direct n'est atteint qu'à partir d'un capital de 603 100 francs pour les célibataires et de 715 600 francs pour les personnes mariées. Par rapport à l'imposition des rentes, l'imposition des prestations en capital de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance individuelle liée est donc modeste. En effet, à l'expiration de la disposition transitoire de l'article 204 LIFD, un contribuable marié paiera un impôt fédéral direct de 569 francs pour un capital de 100 000 francs, de 3053 francs pour un capital de 200 000 francs, de 10 853 francs pour un capital de 500 000 francs et de 23 000 francs pour un capital de un million de francs. Pour les mêmes capitaux, un célibataire devra payer 801 francs, 3230 francs, 11 150 francs et 23 000 francs. Par rapport aux rentes qui ne bénéficient d'aucun traitement préférentiel, la réduction du montant de l'impôt à un cinquième du barème ordinaire pour les prestations en capital de la prévoyance apparaît exagérée.

La situation est encore différente pour les rentes viagères de la prévoyance individuelle libre (pilier 3b). En concluant un contrat de rente viagère, le preneur d'assurance acquiert le droit au versement à vie par la compagnie d'assurances de la rente garantie par le contrat. Le preneur d'assurance ne peut déduire les primes à verser que dans une mesure très limitée dans le cadre de la déduction générale pour les assurances. S'il s'agit d'une assurance de rente rachetable, la valeur de rachat est soumise à l'impôt cantonal sur la fortune pendant le différé (assurance à prime unique) ou pendant le versement des primes périodiques. Au moment de leur versement, les rentes qui sont d'ordinaire conclues sur la tête du bénéficiaire de la rente sont imposables tant pour l'impôt fédéral direct (art. 22, 3^e al., LIFD) que pour les lois fiscales cantonales (art. 7, 2^e al., LHID) à raison de 60 % avec le reste du revenu. Cette règle s'applique depuis des décennies en droit fiscal suisse, notamment pour l'impôt fédéral direct depuis 1955. Lorsqu'elle a été introduite, elle a été expressément conçue pour alléger la charge fiscale car une partie de la rente constitue en fait un remboursement du capital. Si la part imposable de la rente n'a pas été fixée en dessous de 60 %, c'est parce que l'impôt sur le revenu allait être prélevé sur les rentes en cours à la place de l'impôt sur la fortune auquel on

avait renoncé. Depuis quelques années, la doctrine affirme que le taux de 60 % serait trop élevé dans bien des cas et qu'en réalité l'imposition frapperait non seulement la part du rendement mais également celle du remboursement du capital. Les motions identiques Cottier (97.3494) du 9 octobre 1997 et Bühler (97.3522) du 10 octobre 1997 ont repris ce point de vue. Dans sa réponse du 1^{er} décembre 1997, le Conseil fédéral a approuvé le principe de ces motions, mais a suggéré de les transformer en postulat en raison de la méthode unique obligatoire qu'elles préconisent pour atteindre l'objectif visé. Suivant la proposition de sa commission, le Conseil des Etats a approuvé, le 29 avril 1998, le principe de ces motions, éviter la surimposition des rentes viagères, sous forme de motion et la méthode préconisée sous forme de postulat.

Les assurances de capitaux à primes uniques relèvent également de la prévoyance individuelle libre. Contrairement aux assurances viagères, ces assurances ne garantissent pas, après leur paiement, de prévoyance au preneur d'assurance jusqu'à son décès. Elles servent plutôt à placer le capital disponible dans le cadre d'une assurance pendant un certain temps, même si les privilèges liés au contrat d'assurance en cas de faillite et au niveau fiscal peuvent également jouer un certain rôle. Le privilège fiscal n'est accordé que si la prestation d'assurance est versée après les 60 ans du preneur d'assurance et en vertu d'un contrat qui a duré 5 ans au moins. Dans ce cas, la prestation est réputée servir de prévoyance et elle est exonérée de l'impôt sur le revenu (art. 20, 1^{er} al., let. a, LIFD). Jusqu'à présent, la loi n'a cependant pas fixé une limite d'âge supérieure pour la conclusion de l'assurance, alors que la constitution de la prévoyance prend fin d'ordinaire à l'âge de 65 ans tant dans le cadre du premier que du deuxième pilier.

262.42 Conséquences

La législation régissant la prévoyance professionnelle pose, on l'a vu, un certain nombre de difficultés lorsqu'il s'agit de définir concrètement le montant déductible d'une contribution correspondant encore à la prévoyance professionnelle "appropriée" voulue par la constitution. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le libre passage (LFLP) le 1^{er} janvier 1995, le problème de l'étendue de la prévoyance professionnelle et des déductions fiscales qui y sont liées prend de plus en plus d'importance parce que les assurés qui entrent dans une institution de prévoyance ont le droit de racheter entièrement les prestations réglementaires (art. 9, 2^e al., LFLP) et de déduire ce rachat. Il est donc logique d'adopter une solution qui considère fiscalement comme un tout la prévoyance professionnelle et la prévoyance individuelle liée qui en dépend étroitement.

A partir de là, il faut chercher une réglementation qui prévoit un plafond général du salaire annuel assurable et une limitation des rachats pour la prévoyance professionnelle. Dans sa décision du 8 avril 1998 concernant la première révision de la LPP, le Conseil fédéral a déjà formulé des objectifs allant dans cette direction.

Par rapport aux rentes, l'allègement de l'impôt fédéral direct sur les prestations en capital de la prévoyance est trop important. En effet, ces prestations sont soumises à un impôt annuel calculé à un taux correspondant à un cinquième du barème (cf. ch. 262.41). Il convient donc de limiter quelque peu l'étendue de ce privilège fiscal.

✚ Pour les rentes viagères, il faut examiner comment redéfinir l'imposition de la part du rendement afin de parvenir à une imposition judicieuse pour la moyenne des cas, sans pour autant perdre l'avantage actuel d'une solution forfaitaire.

Pour les assurances de capitaux à prime unique, il faut encore limiter l'âge de conclusion pour accorder le privilège fiscal.

262.43 Propositions

Pour la prévoyance liée (pilier 3a), un changement n'est pas nécessaire pour les contributions, car leur déduction fiscale a toujours été limitée depuis l'introduction des instruments concernés (convention de prévoyance avec les fondations bancaires et les institutions d'assurances).

Pour limiter également la déduction des contributions de prévoyance du deuxième pilier, il faut fixer un plafond au salaire assurable dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Il convient en l'occurrence de limiter le salaire maximum assurable à quatre fois le plafond fixé par l'article 8 LPP. Ce plafond se monte actuellement à 71 640 francs (art. 5 OPP 2); quatre fois ce montant équivaut par conséquent à un salaire maximum assurable de 286 560 francs. La déduction des contributions périodiques à la prévoyance professionnelle se déterminerait en fonction du salaire assuré dans le cadre du règlement de l'institution de prévoyance, mais ce salaire ne pourrait excéder quatre fois le plafond fixé par l'article 8 LPP.

Cette solution n'empêcherait pas les cadres et les indépendants de se constituer une excellente prévoyance professionnelle à des conditions fiscales avantageuses. C'est ce que prouve une comparaison avec la LAA: l'article 15, 3^e alinéa de cette loi prescrit en effet qu'entre 92 et 96 % de tous les salariés doivent être assurés pour la totalité de leur salaire. Actuellement, cette valeur légale est atteinte pour un revenu annuel de 97 200 francs. Il est prévu de porter cette valeur à 106 800 francs au 1^{er} janvier 1999 en vertu de l'article 15, 3^e alinéa, LPP (cf. ch. 223.32).

En outre, les rachats continueraient d'être déductibles en plus des contributions périodiques comme le prévoit la proposition de modification de la loi sur le libre passage.

La proposition de limiter la prévoyance professionnelle tend à concrétiser le mandat constitutionnel de l'article 34^{quater} au niveau de la loi, c'est-à-dire à permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides de conserver leur niveau de vie antérieur de façon appropriée en réservant les privilèges fiscaux au but fixé par cette disposition et en les excluant pour des trains de vie luxueux.

Cette proposition nécessite une modification de la LPP, de la LFLP, de la LIFD et de la LHID.

Pour imposer les prestations en capital de la prévoyance, on a en principe le choix entre les systèmes suivants:

a) Pour respecter l'égalité de traitement avec les rentes, il conviendrait que la Confédération et les cantons imposent les prestations en capital avec le reste du revenu, mais au taux de la rente. Cette solution serait en harmonie avec le fait que la grande majorité des cantons

passera, le 1^{er} janvier 2001, à l'imposition annuelle postnumerando (imposition annuelle sur la base du revenu acquis) tant pour l'impôt fédéral direct que pour les impôts cantonaux et communaux des personnes physiques. Ce système d'imposition enlève toute justification à un impôt annuel séparé.

L'imposition des prestations en capital avec le reste du revenu au taux de la rente produirait un supplément de recettes de l'ordre de 140 millions (98 millions pour la Confédération, 42 millions pour la part des cantons à l'impôt fédéral direct) et un supplément pour les impôts cantonaux et communaux compris entre 150 et 300 millions de francs. Cette augmentation d'impôt, considérable pour certains cantons, n'entre pas dans les objectifs décidés lors de la table ronde d'avril 1998. En outre, certains cantons auraient de la peine à faire passer politiquement une hausse supplémentaire des impôts. Au surplus, la réalisation de cette modification exigerait une harmonisation des 26 législations cantonales conformément à la LHID, mais nécessiterait également un référendum populaire dans un certain nombre de cantons. Ces considérations poussent à conclure qu'il faut renoncer à proposer une imposition générale des prestations en capital de la prévoyance avec le reste du revenu.

b) Une autre solution consisterait à imposer les prestations en capital de la prévoyance avec le reste du revenu au taux de la rente uniquement dans le cadre de l'impôt fédéral direct et de conserver l'impôt annuel séparé prescrit dans la LHID (art. 11, 3^e al., LHID).

Cette proposition irait à l'encontre du mandat d'harmonisation constitutionnel et poserait des difficultés supplémentaires au niveau de la taxation aussi bien pour les contribuables que pour les autorités fiscales cantonales.

c) Pour imposer les prestations en capital de la prévoyance, il convient par conséquent de conserver le système de l'impôt annuel séparé, de fixer le taux à la moitié de celui du barème ordinaire au lieu du cinquième comme c'est le cas actuellement et de prévoir un taux minimum de 2 %. Cette solution a l'avantage de respecter le mandat constitutionnel d'harmonisation formelle des impôts et de laisser aux cantons la liberté d'aménager leurs impôts et de déterminer leurs barèmes d'imposition. C'est pourquoi, le Conseil fédéral préconise cette solution.

Pour les rentes viagères, on conservera la méthode d'imposition actuelle, savoir l'imposition avec le reste du revenu imposable au même taux en pour-cent pour toutes les rentes. En revanche, on rejettera l'échelonnement de ce pourcentage préconisé par les motions Bühler et Cottier en fonction de l'âge de l'assuré, car ce mode de calcul provoquerait une charge administrative importante non seulement pour le secteur de l'assurance et pour les autorités fiscales, mais aussi pour les contribuables. En outre, le taux maximum de 40 % serait étranger au système de calcul proposé par les auteurs de ces motions. Un pourcentage (p. ex., de 40 %) ne serait justifié que dans un système à taux unique valable pour tous les rentiers indépendamment de leur âge. Pour ces raisons, le Conseil fédéral propose d'abaisser le taux actuel de 60 à 40 % pour imposer la part du rendement et de renoncer à un échelonnement.

Etant donné qu'à présent, l'imposition des revenus des droits d'habitation, des droits de jouissance et des gages est réglée dans la même disposition à côté de l'imposition des rentes, ce qui pose d'importants problèmes d'interprétation et de délimitation, il faut également trouver une réglementation judicieuse pour ces revenus.

Enfin, pour les assurances de capitaux à prime unique, on édictera une condition supplémentaire pour l'octroi du privilège fiscal, à savoir que l'assurance soit conclue avant que la personne assurée ait 60 ans révolus. En outre, la durée minimale du contrat doit être portée de cinq à dix ans.

262.44 Conséquences financières

Pour ce qui concerne les déductions pour la prévoyance professionnelle (2e pilier), les bases statistiques disponibles ne permettent pas de faire des estimations précises puisque les déclarations d'impôt qui font l'objet de la statistique n'indiquent que les contributions et les rachats, mais pas les salaires assurés. Sur la base d'hypothèses simplifiées sur les rapports entre le salaire assuré et les contributions, on peut affirmer avec une assez grande certitude que seul un petit nombre de contribuables seront touchés par la limitation proposée de cette déduction. Il s'ensuit que le supplément de recettes pour l'impôt fédéral direct devrait se situer entre 15 et 25 millions de francs par an.

A partir de 2002, on peut donc espérer un supplément de recettes annuel d'environ 14 millions pour la Confédération et d'environ 6 millions pour les cantons (part des cantons à l'impôt fédéral direct).

L'introduction d'une disposition limitant de la même manière les déductions pour la prévoyance professionnelle dans la LHID devrait se traduire pour les cantons et les communes par une augmentation globale de 60 millions du produit des impôts cantonaux et communaux à partir de 2001.

L'évaluation des données provisoires de plusieurs cantons concernant l'impôt fédéral direct pour la période fiscale 1995/96 (c'est-à-dire pour la première période fiscale où les prestations en capital de la prévoyance ont été imposées séparément à raison du cinquième du barème ordinaire) indique que la hausse du taux à la moitié du barème ordinaire avec un taux minimum de 2 % produirait un supplément de recettes de l'ordre de 70 millions par an pour l'impôt fédéral direct. A partir de 2002, la Confédération encaisserait donc un supplément de recettes d'environ 49 millions de francs par an. Pour les cantons, le supplément provenant de la part des cantons à l'impôt fédéral direct s'élèverait à environ 21 millions par an (cf. ch. 262,5). Il n'y aurait pas de supplément pour les impôts cantonaux et communaux, car la réglementation de la LHID ne serait pas modifiée.

Les rentes viagères seraient imposables désormais à concurrence de 40 %. Sur la base du volume actuel des primes, la diminution des recettes serait de 10 millions de francs seulement pour l'impôt fédéral direct. A partir de 2002, la perte serait donc d'environ 7 millions pour la Confédération et de 3 millions pour les cantons.

La même règle dans la LHID se traduit par une diminution des recettes des impôts cantonaux et communaux d'environ 30 millions de francs par an à partir de 2001.

Il est difficile d'évaluer la réduction de la diminution des recettes due à la nouvelle réglementation de l'imposition des assurances de capitaux à prime unique. Etant donné que la réglementation transitoire de l'article 205a, 2^e alinéa, LFD prévoit le maintien de l'ancienne réglementation pour les assurances conclues entre le 1^{er} janvier 1994 et le 31 décembre 1998,

le produit de l'imposition ne devrait guère augmenter sensiblement avant 2004. C'est pourquoi, le tableau du chiffre 262.5 ne contient pas d'indications à ce sujet.

262.5 Conséquences financières globales des mesures proposées pour combler les lacunes injustifiées du système fiscal

Le tableau suivant montre les conséquences financières des modifications proposées pour la Confédération, les cantons et les communes.

Mesures	LIFD ¹⁾		LHD ²⁾
	Confédération (70 %)	Cantons (30 %)	Cantons et communes
(en millions de frs)			
Elargissement de la définition du commerce professionnel pour les gains en capital privés	14	6	60
Limitation de la déduction des intérêts passifs	21	9	90
Limitation des déductions pour le deuxième pilier	14	6	60
Imposition des prestations en capital séparément du reste du revenu, moitié du barème, au minimum 2 %	49	21	--
Imposition des rentes viagères à hauteur de 40 % au lieu de 60 %	- 7	- 3	- 30
Nouvelle réglementation pour les assurances de capitaux à prime unique ³⁾	--	--	--
Total	91	39	180

¹⁾ dès 2002 (cf. tableaux des ch. 31 et 321)
²⁾ dès 2001
³⁾ pas d'effet avant 2004

Une enquête auprès des administrations fiscales cantonales indique que la majorité des cantons ont l'intention d'introduire la taxation annuelle postnumerando pour l'impôt fédéral et l'impôt cantonal des personnes physiques. Si les dispositions destinées à combler les lacunes fiscales injustifiées entraient en vigueur le 1^{er} janvier 2001, la Confédération pourrait compter sur un supplément de recettes à partir de 2002, alors que les cantons pourraient déjà compter sur un supplément de recettes à partir de 2001 en raison de la perception praenumerando.

262.6 Commentaire des modifications légales

262.61 Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)

Pour préciser le mandat constitutionnel concernant le maintien de façon appropriée du train de vie à promouvoir tant du point de vue de la prévoyance que du point de vue fiscal, il est nécessaire d'introduire dans la sixième partie de la LPP un nouveau titre intitulé "Etendue des prestations". Ce titre comprend les nouveaux articles 79a à 79d LPP.

Article 79a

Cet article définit le champ d'application des nouvelles dispositions. Il comprend tous les rapports de prévoyance, que l'institution de prévoyance soit enregistrée au registre de la prévoyance professionnelle ou non. Cela signifie que les rapports de prévoyance qui vont au-delà de la prévoyance obligatoire tombent également sous le coup de cette nouvelle disposition.

Article 79b

Jusqu'à présent, le salaire assurable dans le cadre de la prévoyance professionnelle n'était pas limité. L'introduction d'une limite repose sur la réflexion que la LPP limite déjà le salaire assurable dans le cadre de la prévoyance professionnelle obligatoire. Cette limite dépend de la législation régissant l'AVS et se monte à trois fois le montant de la rente simple de vieillesse AVS (actuellement 23 880 fr.), ce qui correspond à un plafond de 71 640 francs en 1998. Ce système est repris dans son principe pour la prévoyance professionnelle excédant la prévoyance obligatoire: concrètement, le Conseil fédéral propose de fixer un plafond également pour cette part de la prévoyance professionnelle et de le fixer à quatre fois le plafond LPP, ce qui correspond à un salaire assurable de 286 560 francs en 1998. De cette manière, on assure la coordination entre la prévoyance professionnelle obligatoire et l'AVS. Le règlement des institutions de prévoyance devra obligatoirement respecter cette disposition qui s'applique également au revenu assurable des indépendants.

Si l'avoir de vieillesse d'un rapport de prévoyance actuel se révèle trop élevé en vertu de cette nouvelle disposition, les assurés peuvent conserver la protection de la prévoyance sous une autre forme autorisée. Par exemple, ils peuvent faire transférer l'excédent à une institution de libre passage ou utiliser cet avoir pour financer une augmentation future des prestations dans le cadre des dispositions réglementaires, en s'appuyant sur l'article 13 LFLP qui prévoit ce genre de réglementation pour l'excédent des prestations de sortie. En revanche, il est exclu de transférer les avoirs de vieillesse trop élevés de la prévoyance actuelle dans le pilier 3a, car ce pilier sert à la prévoyance individuelle contrairement à la prévoyance professionnelle collective.

Article 79c

Actuellement, il n'existe pas non plus de prescription sur le montant des prestations dans le domaine complétant le minimum obligatoire. Le Conseil fédéral propose donc de limiter les prestations à 70 % au maximum du salaire assuré du salarié ou du revenu assuré de l'indépendant, afin de garantir que la somme des prestations des premier et deuxième piliers

permettent de maintenir de façon appropriée le niveau de vie habituel comme l'exige le mandat constitutionnel. De cette façon, les prestations de ces piliers atteindront dans tous les cas le montant tenu pour approprié de 80 % pour les petits et les moyens revenus (cf. rapport du DFI sur l'aménagement actuel et l'évolution de la conception des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, octobre 1995, p. 35, ch. 223.2).

L'assuré qui dispose de revenus plus élevés et qui désire des prestations de prévoyance plus élevées dispose de la prévoyance dans le cadre du troisième pilier (prévoyance libre et liée).

Le service des rentes de vieillesse, de survivants et d'invalidité en cours n'est pas touché par les modifications proposées.

Article 79d

La loi sur le libre passage permet de racheter la totalité des prestations réglementaires. Il ne faut pas abandonner ce principe, mais limiter quelque peu sa portée en raison de la prévoyance professionnelle obligatoire en vigueur depuis 1985. Il ne devrait plus être possible en effet d'utiliser la prévoyance professionnelle, surtout à un âge avancé, pour placer un capital à des conditions privilégiées. Ce but est atteint en limitant, d'une part, le rachat à un tiers du plafond fixé à l'article 8, 1^{er} alinéa, LPP et en limitant, d'autre part, le nombre d'années à multiplier depuis l'entrée dans l'institution de prévoyance jusqu'à l'âge réglementaire de la retraite. Si le preneur de prévoyance décide de racheter les prestations manquantes seulement quelques années après son admission dans l'institution de prévoyance, c'est ce moment qui tiendra lieu de début pour déterminer ce multiplicateur.

L'exemple suivant doit montrer le mécanisme de cette disposition:

- homme 55 ans
- âge de la retraite selon le règlement 65 ans
- nombre d'années jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite 10 ans

Calcul du rachat maximum autorisé:

$$\begin{aligned} & \text{un tiers du plafond selon l'art. 8, 1^{er} al., LPP} \times 10 \text{ ans} \\ & = 23\,880 \text{ frs} \times 10 = 238\,800 \text{ frs} \end{aligned}$$

Cette réglementation n'empêchera pas la plupart des assurés dans le cadre de la prévoyance professionnelle de combler les lacunes de leur prévoyance professionnelle. En effet, l'existence de la prévoyance obligatoire depuis 1985 a pour effet que le nombre des salariés qui reçoivent une prestation de sortie en cas de changement d'emploi comportant une importante lacune par rapport à leur salaire diminue constamment. Dans quelques cas particuliers seulement, cette règle empêchera le preneur de prévoyance de racheter la totalité des prestations, notamment lorsqu'il ne transfère pas de prestation de libre passage parce qu'il travaillait précédemment à l'étranger ou parce qu'il s'était fait verser la totalité de la prestation de sortie pour exercer une activité lucrative indépendante. Suivant les circonstances, cela pourrait toucher également le preneur de prévoyance qui voudrait racheter les prestations qui ont été réduites parce qu'il a utilisé une partie de son avoir de prévoyance pour financer son logement.

Article 81

Cet article pose le principe que les employeurs, les travailleurs et les indépendants peuvent déduire leurs contributions à la prévoyance professionnelle. Actuellement il n'existe aucune restriction. Sur le modèle des dispositions qui limitent le salaire assurable des salariés et le revenu assurable des indépendants à quatre fois le plafond de l'article 8, 1^{er} alinéa, le nouvel article 81 précise que les contributions déductibles sont celles qui sont prévues par la loi et les règlements ou les statuts. Par "loi", on entend les nouvelles dispositions des articles 79a à 79d. Ce principe fait l'objet d'une norme similaire à l'alinéa premier pour l'employeur et aux deuxième et troisième alinéas pour les salariés et les indépendants.

Le troisième alinéa actuel qui définit l'obligation de fournir des déclarations et des attestations aux autorités fiscales pour obtenir la déduction devient le quatrième alinéa. Il est encore précisé que l'employeur doit attester dans le certificat de salaire du travailleur, les contributions uniques déduites du salaire. Par ailleurs, l'institution de prévoyance doit attester les contributions versées directement par le travailleur ainsi que les contributions fournies par les indépendants à l'attention des autorités fiscales.

Article 96

Cette disposition transitoire exclut l'application des nouveaux article 79a à 79d aux rentes de vieillesse, de survivants et d'invalidité acquises avant l'entrée en vigueur de ces articles. Les modifications proposées ne concernent donc pas les rentes en cours de versement.

262.62 Loi sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LFLP)

Article 4

Cet article règle le maintien de la prévoyance sous d'autres formes. Les assurés qui n'entendent pas entrer dans une nouvelle institution de prévoyance doivent informer leur institution de prévoyance sous quelle forme autorisée ils veulent maintenir leur prévoyance. Le nouvel alinéa 2^{bis} doit assurer que tous les avoirs de prévoyance disponibles auprès d'une institution de libre passage sont effectivement transférés à la nouvelle institution de prévoyance où l'assuré va rentrer. Pour que ce transfert puisse avoir lieu, il faut obliger les personnes assurées à informer aussi bien les institutions de libre passage que la nouvelle institution de prévoyance.

Si on constate ensuite que le contribuable n'a pas respecté son devoir de déclarer, on révoquera le rachat contraire à la loi sur le plan fiscal et sur celui de la prévoyance.

Article 9

Cet article ne contient pas de prescription concernant le montant des prestations d'entrée nécessaire et possible. Vu la nouvelle prescription de l'article 79d LPP, on a réservé cette

disposition au deuxième alinéa de cet article. Cela signifie qu'il faut respecter les conditions de l'article 79d LPP en cas de rachat selon l'article 9.

Article 11

Cet article oblige les assurés à permettre à l'institution de prévoyance de consulter le décompte des prestations de sorties antérieures. L'institution de prévoyance pourra également réclamer les prestations de sortie antérieures en faveur de la personne assurée. Conformément au complément de l'alinéa 2^{bis} de l'article 4, l'institution de prévoyance doit en outre pouvoir réclamer, pour le compte de l'assuré, le capital de prévoyance "d'une autre forme de maintien de la prévoyance", c'est-à-dire d'une institution de libre passage.

262.63 Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)

Article 18, 1^{er} alinéa

La manière la plus simple de définir le commerce professionnel de valeurs, notamment d'immeubles, de titres et de dérivés est de l'opposer à la simple gestion de la fortune, comme le Tribunal fédéral l'a fait dans sa longue jurisprudence concernant l'AIFD. Par conséquent, les gains en capital obtenus dans le cadre de la simple gestion de la fortune privée resteraient exonérés de l'impôt. En revanche, les opérations qui sortent de ce cadre seraient considérées comme des revenus imposables provenant d'une activité lucrative indépendante.

En matière de commerce d'immeubles, le Tribunal fédéral a admis que le commerce était professionnel lorsqu'il est exercé à titre d'activité principale ou lorsqu'il est exercé à titre d'activité accessoire, mais en relation avec l'activité principale. D'après la jurisprudence, l'achat et la vente occasionnelles d'immeubles peuvent également constituer un commerce professionnel si le contribuable s'efforce d'exploiter l'évolution du marché immobilier pour en retirer des bénéfices comme le ferait un indépendant à titre accessoire. S'il y a véritablement un commerce professionnel d'immeubles s'apprécie dans ce cas suivant l'ensemble des circonstances (ATF dans Archives 57, 209).

En matière de commerce de titres, il faut appliquer des critères analogues et tenir compte en plus d'autres considérations particulières. Le Tribunal fédéral a statué notamment que la gestion de la fortune ne se limitait pas à la simple conservation de sa valeur, mais tendait également à l'obtention d'un rendement convenable. Peu importe en l'occurrence si ce rendement est le produit d'une stratégie conservatrice ou d'investissements dans des actions et des instruments financiers dérivés, même si ces investissements comportent un plus grand risque de perte (ATF du 3 juillet 1998, pas encore publié). A lui seul, le fait de déléguer la gestion de sa fortune à un spécialiste (gérant de fortune, fiduciaire, banque) ne suffit pas pour conclure à un commerce professionnel. En revanche, la simple gestion d'un portefeuille de titres personnel est dépassée lorsqu'on a recours à des emprunts importants. La souscription d'emprunts importants pour financer des opérations sur des titres laisse généralement supposer qu'il ne s'agit pas de la simple administration de la fortune personnelle en raison des risques de perte dus aux fluctuations fréquentes de la bourse. Les connaissances professionnelles et le nombre des transactions jouent également un rôle. Naturellement, le nombre des transactions augmente avec l'importance de la fortune; c'est pourquoi, ce nombre doit s'apprécier en

fonction du volume de la fortune. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire d'apparaître sur le marché, c'est-à-dire d'être inscrit au registre du commerce, pour être considéré comme un commerçant professionnel.

Cette réglementation garantit que la question du commerce professionnel sera tranchée selon les mêmes principes dans le cadre de l'impôt fédéral direct et des impôts cantonaux sur le revenu (puisque une disposition semblable sera introduite à l'art. 8, 1^{er} al., LHID).

Le texte proposé a pour conséquence de faire passer la fortune qui sert au commerce professionnel dans la fortune commerciale (art. 18, 2^e al., LIFD) sur laquelle on peut procéder à des amortissements et à des corrections de valeur. De même, les pertes sur certaines opérations peuvent être déduites du reste du revenu. Par conséquent, les contribuables doivent également déclarer les éléments de cette fortune ainsi que les recettes qu'ils tirent du commerce professionnel d'immeubles ou de titres ainsi et d'autres transactions commerciales ainsi que les charges qui grèvent cette fortune (art. 125, 2^e al., LIFD; art. 42, 3^e al., LHID).

Article 20, 1^{er} alinéa, lettre a

Cet article règle l'imposition du rendement des assurances de capitaux à prime unique. Il statue que le rendement contenu dans le capital versé en cas de vie ou de rachat est en principe imposable, à moins que cette assurance serve de prévoyance auquel cas la prestation d'assurance est toujours exonérée d'impôt. En dehors du décès de la personne assurée, c'est le cas comme jusqu'à présent lorsque la prestation d'assurance est versée après les 60 ans révolus de cette personne sur la base d'une assurance qui a duré 5 ans au moins. Il sera précisé en outre que le contrat doit avoir duré 10 ans (actuellement 5 ans) et avoir été conclu avant les 60 ans révolus de la personne assurée. On précise ainsi qu'il faut avoir terminé la constitution d'une prévoyance vieillesse privilégiée fiscalement à un certain âge comme c'est le cas pour le premier et le deuxième pilier.

Article 22, 3^e alinéa

Les rentes viagères se composent d'un remboursement du capital exonéré d'impôt et d'un rendement imposable. Jusqu'à présent, le droit fiscal suisse fixait le rendement imposable à 60 % de la rente. Depuis quelque temps, la doctrine juridique prétend que ce taux est trop élevé dans bien des cas. Dans sa réponse aux motions qui ont repris ce point de vue (motion Bühler [97.3522] du 10 octobre 1997 et Cottier [97.3494] du 9 octobre 1997), le Conseil fédéral avait promis de réexaminer ce problème (cf. ch. 262.31).

Ce réexamen a débouché sur la proposition d'abaisser ce taux de 60 à 40 %. Ce taux s'appuie sur une espérance de vie moyenne de dix ans et sur une durée moyenne du service de la rente de dix ans. La branche de l'assurance partage entièrement par ailleurs ces hypothèses et leurs conséquences (cf. "Le point de vue de l'assurance", no 03.97 du 25 novembre 1997). On s'en tiendra à un pourcentage forfaitaire notamment pour des raisons pratiques, car il faut se rappeler que les rentes viagères ne sont pas une exclusivité des sociétés d'assurances, mais qu'elles sont également conclues entre des particuliers pour lesquels un échelonnement du rendement ne serait pas réalisable. Pour les sociétés d'assurances, un tel échelonnement augmenterait nettement la charge administrative et réduirait la transparence. C'est pourquoi, il

est nécessaire de conserver une solution forfaitaire afin de ne pas rendre la taxation excessivement difficile.

Le rendement des contrats d'entretien viager serait désormais imposé de la même manière que les rentes viagères. En revanche, le rendement des droits d'habitation et de jouissance serait entièrement imposable désormais. Cette modification doit empêcher des abus en matière d'imposition de la valeur locative et les difficultés de délimitation actuelles. Lorsqu'elles créent des droits d'habitation et de jouissance, les parties au contrat devront dorénavant tenir compte de la charge fiscale en fixant la contrepartie.

Article 27, 2^e alinéa, lettre c

Cette disposition précise que les contributions d'employeur que les indépendants versent pour la prévoyance professionnelle de leur personnel doivent toujours avoir une base dans la loi. Cela signifie que les contributions fondées sur les statuts ou les règlements qui excèdent les normes légales ne donnent plus droit à la déduction à ce titre. La même prescription se trouve dans la disposition correspondante de l'article 59, lettre b, pour les personnes morales.

Article 27, 2^e alinéa, lettre d

Cette disposition fixe une chose qui va de soi, à savoir que les intérêts des dettes commerciales font également partie des frais commerciaux ou professionnels déductibles d'une activité lucrative. Cette précision est cependant nécessaire parce que l'article 33, 1^{er} alinéa, lettre a, limite la déduction des intérêts passifs privés. Il appartiendra au contribuable d'indiquer dans sa déclaration quels sont les frais passifs qu'il considère comme commerciaux.

Article 33, 1^{er} alinéa, lettre a

Cette disposition définit d'abord la notion de rendement de la fortune qui devrait servir de base pour déterminer le montant déductible des intérêts passifs. Sont visés les rendements bruts imposables de la fortune énumérés aux articles 20 et 21. Quant au supplément déductible de 20 000 francs par an, il équivaut à une dette supplémentaire de 400 000 francs pour un taux d'intérêt de 5 % et de 200 000 pour un taux de 10 %. Actuellement, les taux d'intérêts du petit crédit et des crédits à la consommation sont d'environ 10 %. Le propriétaire d'un logement d'une valeur locative de 1500 francs par mois pourrait déduire les intérêts d'une dette de 760 000 francs pour un taux hypothécaire de 5 % ($18\ 000\ \text{frs} + 20\ 000\ \text{frs} = 38\ 000\ \text{frs} : 5 = 7600\ \text{frs} \times 100 = 760\ 000\ \text{frs}$). Une telle dette est assez improbable pour une villa dont la valeur locative n'est que de 1500 francs par mois. En outre, le propriétaire pourrait continuer de déduire séparément les frais de gestion, d'entretien et d'exploitation. Ces indications démontrent que les contribuables les plus faibles ne seront pas pris au "piège" des intérêts avec cette réglementation.

Article 33, 1^{er} alinéa, lettre b

Pour le débiteur d'une rente privée, le modèle actuel de la dette d'origine serait remplacé par une déduction forfaitaire proportionnelle. Cette déduction forfaitaire est le pendant de l'imposition de la part des intérêts pour le bénéficiaire d'une rente. Vu que l'article 22, 3^e alinéa fixe à 40 % la part des intérêts imposables des rentes, il est logique d'accorder

également une déduction de 40 % de la rente au débiteur de la rente. En revanche, les charges durables resteraient déductibles sans changement.

Article 33, 1^{er} alinéa, lettre d

Le nouveau texte précise que, pour être déductibles, les cotisations du salarié à une institution de la prévoyance professionnelle doivent toujours avoir une base dans la loi. Cela signifie que les contributions statutaires ou réglementaires qui excèdent le plafond légal ne donnent pas droit à la déduction.

Article 38

L'impôt annuel sur les prestations en capital de la prévoyance serait maintenu, de même que l'imposition séparée du reste du revenu. Mais l'imposition se ferait désormais à raison de la moitié du barème ordinaire (au lieu du cinquième de ce barème) et au minimum au taux de 2 %. Le privilège actuel en faveur des prestations en capital par rapport aux rentes serait donc atténué.

Le tableau suivant montre comment seraient imposées les prestations en capital versées à un contribuable de 65 ans selon le droit actuel et selon la proposition, dans l'hypothèse où la taxation a lieu selon le système de l'imposition annuelle postnumerando et où le barème applicable est celui de l'article 214 LIFD:

Imposition du capital versé à un homme marié âgé de 65 ans		
Capital en francs	Droit actuel	Proposition
	(Calcul sur 100 %) 1/5 du barème	Imposition séparée du reste du revenu 1/2 du barème, au moins 2 %
Charge fiscale en francs		
50 000	60,80	1 000,00
75 000	225,80	1 500,00
100 000	485,00	2 000,00
150 000	1 534,80	3 837,00
200 000	2 834,80	7 087,00
250 000	4 134,80	10 337,00
300 000	5 434,80	13 587,00
400 000	8 034,80	20 087,00
500 000	10 634,80	26 587,00
600 000	13 234,80	33 087,00
700 000	15 834,80	39 587,00
800 000	18 400,00	46 000,00
900 000	20 700,00	51 750,00
1 000 000	23 000,00	57 500,00

Les charges fiscales indiquées dans ce tableau se réfèrent uniquement à l'impôt fédéral direct. On a renoncé à indiquer les charges fiscales cantonales en raison de la variété des barèmes cantonaux. En outre, on ignore encore les barèmes qu'adopteront les cantons qui vont changer de système d'imposition dans le temps.

Article 59

Cet article pose, pour les personnes morales, les mêmes conditions à la déduction des contributions de l'employeur à une institution de la prévoyance professionnelle que celles que pose l'article 27, 2^e alinéa, lettre c, pour les personnes physiques qui occupent une fonction d'employeur: ces contributions doivent toujours avoir leur fondement dans la loi. Les contributions statutaires ou réglementaires qui excèdent le plafond légal ne sont par conséquent pas déductibles.

Article 95

La raison de modifier l'article 95 se trouve pour l'essentiel à l'article 96 (cf. ci-dessous). En outre, il est apparu que pour les anciens rapports de service de droit public, comme pour les anciens rapports de travail, des prestations en capital pouvaient être versées à côté des rentes. Pour l'imposition à la source, il convient donc de remplacer la notion de rentier par une notion plus large, celle de bénéficiaire de prestations de prévoyance provenant d'un rapport de service de droit public, et de traiter ces bénéficiaires comme les bénéficiaires de prestations de prévoyance provenant d'un rapport de travail de droit privé. La modification de cet article tient compte de cette réflexion.

Article 96

Cet article règle l'imposition à la source des prestations de prévoyance de droit privé qui sont versées à des bénéficiaires domiciliés à l'étranger. Le droit en vigueur dispose que l'impôt sur ces rentes est égal à 1 % du revenu brut et qu'il est calculé conformément à l'article 38 pour les prestations en capital. Etant donné que le nouvel article 38 prévoit un taux minimal de 2 %, il faut prévoir à l'article 96 un impôt proportionnel au même taux tant pour les prestations en capital que pour les rentes. Une telle solution a déjà fait ses preuves dans plusieurs cantons et facilite le travail des institutions qui doivent retenir l'impôt à la source. C'est pourquoi, le taux uniforme proposé pour cette imposition à la source est de 2 % du revenu brut tant pour les rentes que pour les prestations en capital.

Article 205a

En ajoutant un 2^e alinéa à cet article, on empêche l'application des conditions d'exonération plus sévères du nouvel article 20, 1^{er} alinéa, lettre a, aux anciennes assurances de capitaux à prime unique. Les conditions d'exonération actuelles s'appliqueront donc toujours aux assurances conclues entre le 1^{er} janvier 1994 et le 31 décembre 1998.

262.64 Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)

Article 7, alinéa 1^{er}, 2^e et 4^e alinéas, lettre d

Le contenu des deux premières dispositions en question correspond à celui des articles 20, 1^{er} alinéa, lettre a, et 22, 3^e alinéa, LIFD. On peut donc renvoyer aux commentaires de ces articles. Au surplus, l'introduction d'une réglementation pour les assurances de capitaux à prime unique à l'article 7, alinéa 1^{er}, nécessite la même réserve au 4^e alinéa de cet article que celle qui est prévue à l'article 24, lettre b, LIFD.

Article 8, 1^{er} alinéa

Cette disposition reprend la réglementation de l'article 18, 1^{er} alinéa, LIFD. On peut donc renvoyer au commentaire de cet article.

Article 9, 2^e alinéa, lettre a

La prescription de l'article 9, 2^e alinéa, lettre a, est identique à celle de l'article 33, 1^{er} alinéa, LIFD: le commentaire de cette disposition est donc également valable ici.

Article 9, 2^e alinéa, lettre d; article 10, 1^{er} alinéa, lettres d et e

Ces dispositions reprennent celles des articles 33, 1^{er} alinéa, lettre d et de l'article 27, 2^e alinéa, lettres c et d, LIFD. On se référera donc au commentaire de ces dispositions de la LIFD.

Article 25, 1^{er} alinéa, lettre b

Cette disposition est identique à celle de l'article 59, lettre b, LIFD; on se référera donc au commentaire de cet article.

Article 35, 1^{er} alinéa, lettre f

La modification de cette disposition découle des mêmes raisons qui ont incité à modifier l'article 95 LIFD: on se rapportera donc au commentaire de cet article.

Article 72b

Cet article règle l'entrée en vigueur des modifications de la LHID: elles doivent en principe entrer en force sans délai transitoire supplémentaire pour les cantons, donc à la fin du délai de huit ans qui a commencé en 1993 et se terminera en 2001. Comme le prévoit l'article 72, 2^e alinéa, le droit fédéral sera alors directement applicable si le droit cantonal est contraire au droit fédéral.

Cette disposition remplit la même fonction que le 2^e alinéa de l'article 205a: assurer que les conditions d'exonération actuelles s'appliquent toujours aux anciennes assurances de capitaux à prime unique en droit cantonal également.

263 Renforcement des contrôles fiscaux

263.1 Situation

En cherchant des mesures pour combler les lacunes injustifiées, on ne peut laisser de côté la question des contrôles fiscaux et, par conséquent, celle d'une meilleure équité fiscale. Les organes de contrôle de la Confédération sont sous-dotés en personnel. En raison de l'insuffisance des effectifs dans les services de contrôle internes et, surtout, externes de l'AFC, d'importantes recettes fiscales échappent chaque année à la Confédération. Dans son rapport du 13 mars 1993 à la Commission de gestion du Conseil national, l'AFC a remarqué notamment que *"dans le secteur des droits de timbre, de l'impôt anticipé et de l'impôt sur le chiffre d'affaires, on peut donc estimer la perte annuelle de recettes à 1,5 millions de francs en moyenne par collaborateur manquant"*. Cette constatation n'a rien perdu de son actualité aujourd'hui; elle est d'autant plus pertinente que le nombre des rappels d'impôt par an et par inspecteur a plus que doublé en moyenne pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) par rapport à l'ancien impôt sur le chiffre d'affaires.

En matière d'exécution des impôts, l'AFC est responsable dans quatre domaines principaux:

1. Perception de la TVA (en tenant compte de l'imputation ou du remboursement de l'impôt préalable);
2. Perception de l'impôt anticipé et des droits de timbre;
3. Remboursement de l'impôt anticipé à l'étranger et aux personnes morales suisses;
4. Surveillance des cantons en matière d'impôt fédéral direct et de remboursement aux personnes physiques.

Elle exerce également des fonctions de contrôle (révisions et inspections) dans ces quatre domaines.

En 1997, la TVA a produit des recettes de 12,5 milliards de francs. Ce montant est égal à la différence entre le montant total de la taxe prélevée (36 milliards de frs), dont 6 milliards sur les importations, et le total des impôts préalables (23,5 milliards de frs). Le produit de l'impôt anticipé était de 22 milliards de francs et celui des droits de timbre de 2,5 milliards de francs. Cette même année, les remboursements de l'impôt anticipé à des personnes domiciliées à l'étranger ont atteint près de 3 milliards de francs, et les remboursements aux personnes morales en Suisse, près de 11 milliards. Le produit de l'impôt fédéral direct s'est élevé à 10 milliards de francs environ et le montant de l'impôt anticipé remboursé à des personnes physiques est d'environ 5 milliards de francs.

✚ Dans ces quatre domaines, le contrôle a donc porté sur des recettes et des remboursements ou imputations pour un total de 90 milliards de francs.

Du personnel de contrôle supplémentaire permettrait d'élever nettement le rythme des contrôles auprès des contribuables et des cantons ainsi que le contrôle des dossiers. Suivant le genre d'impôt, l'intervalle moyen entre les contrôles chez les contribuables oscille aujourd'hui entre 20 et 30 ans, alors que le délai de prescription est de cinq ans! Il faudrait au minimum que le rythme des contrôles soit nettement inférieur à 20 ans, d'autant que la réduction de cet intervalle permettrait d'améliorer l'équité fiscale.

Avec du personnel qualifié supplémentaire aux services interne et externe des organes de contrôle fiscaux, on pourrait certainement réaliser d'importantes recettes supplémentaires qui devraient être environ dix fois supérieures aux frais de personnel engagés pour cela.

Pour les contrôles effectués par le personnel de l'AFC, l'essentiel n'est pas les recettes qui proviennent de ces contrôles, mais bien l'augmentation de l'équité fiscale. L'obtention d'un effet préventif est d'ailleurs tout aussi important. Les contrôles servent également à obliger le contribuable à présenter des décomptes corrects. En outre, ils permettent de discuter sur place certains problèmes fiscaux, mais surtout comptables, avec un expert de l'administration fiscale, ce qui a pour effet d'augmenter la confiance dans l'Etat et l'acceptation de l'impôt par les contribuables.

Pour un impôt à autotaxation comme la TVA, les activités de contrôle internes et externes revêtent une très grande importance. Par rapport aux contrôles de l'ancien impôt sur le chiffre d'affaires, les travaux de révisions et d'inspections pour la TVA sont aujourd'hui beaucoup plus lourds. En effet, il faut contrôler non seulement les chiffres d'affaires obtenus et déclarés par le contribuable, mais aussi les factures qu'il a reçues pour déterminer l'impôt préalable. Cela s'applique par analogie à l'impôt anticipé et au droit de timbre, qui font également partie des impôts à autotaxation.

263.2 Augmentation de l'effectif du personnel de l'AFC

Depuis l'introduction de la TVA le 1^{er} janvier 1995, l'effectif du personnel de l'AFC a été porté progressivement de 697 à 1000,6 postes (effectif plafonné). Sur les quelques 300 postes autorisés, la Division principale de la TVA en a reçu 280 et dispose aujourd'hui de près de 570 postes. Les autres postes ont permis de développer la division des enquêtes fiscales spéciales de la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre (DAT). Le renforcement du personnel de la taxe sur la valeur ajoutée s'est révélé insuffisant par la suite, puisque le nombre des contribuables supplémentaires dû au passage de l'impôt sur le chiffre d'affaires à la TVA ne s'est pas monté à 70 000 comme on l'attendait, mais à près de 120 000. La charge de travail a également nettement augmenté à la DAT où l'augmentation du nombre des sociétés et des coopératives contribuables ainsi que des demandes de remboursement est importante.

Compte tenu de cette situation (augmentation du nombre des contribuables, rythme des contrôles, diminution des recettes, équité fiscale, prévention), le Conseil fédéral demande 100 nouveaux postes en tout pour renforcer efficacement les contrôles fiscaux; ces nouveaux postes seront répartis à raison de 40 pour 1999 et 30 par an pour 2000 et 2001. En

comparaison avec l'effectif du personnel de l'AFC, cela correspond à une augmentation de 10 %. Deux tiers de ces postes sont destinés aux contrôles fiscaux de la TVA et le reste à celui des autres impôts. Cette répartition tient compte des problèmes qu'il ne faut pas sous-estimer au niveau du recrutement, de la formation et de la logistique. Les conséquences de cette demande sur l'effectif du personnel sont les suivantes:

Personnel / ans	1999	2000	2001	2002 s.
Effectif actuel	1000,6	1 040,6	1 070,6	1 100,6
+ nouveaux postes	40,0	30,0	30,0	-
Effectif futur	1040,6	1 070,6	1 100,6	1 100,6

Evolution: 1987 = 690,0; 1991 = 681,0; 1993 = 697,0; 1998 = 1000,6

263.3 Coûts

Les coûts supplémentaires induits directement et indirectement par cette augmentation de personnel sont évalués de la manière suivante (en milliers de frs):

Rubrique des crédits / ans	B 1999	PF 2000	PF 2001	PF 2002
Frais de personnel ¹⁾²⁾	2 660,0	6 000,0	9 000,0	10 000,0
Biens et services	160,0	220,0	270,0	330,0
- formation et perfectionnement	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)
- indemnités pour frais	(50,0)	(100,0)	(150,0)	(200,0)
- autres biens et services	(10,0)	(20,0)	(20,0)	(30,0)
Equipement informatique	400,0	300,0	300,0	-

¹⁾ Hypothèse de calcul (pro rata temporis): 1999 = 40 places à 8 mois; 2000 = 40 places à 12 mois et 30 places à 8 mois; 2001 = 70 places à 12 mois et 30 places à 8 mois, 2002 s. = 100 places à 12 mois

²⁾ Conformément aux expériences passées, cette augmentation du personnel devrait rapporter à la Confédération des recettes supplémentaires supérieures à 100 millions de francs à moyen et à long terme.

Les besoins financiers supplémentaires sont inscrits au budget (B) et dans le plan financier (PF).

263.4 Locaux

Aujourd'hui, l'AFC ne dispose plus que de rares locaux libres, compte tenu de l'effectif complet et de la dernière planification de l'occupation des locaux de la Division principale de la TVA, locaux qui sont disséminés en divers endroits à Berne. Cette demande d'augmentation du personnel nécessite l'aménagement à moyen terme, c'est-à-dire d'ici à 2001 au plus tard, de locaux supplémentaires pour 80 à 90 places de travail.

264 Distribution du bénéfice net de la BNS

264.1 Situation

L'article 39, 4^e alinéa, de la constitution prévoit que le bénéfice net de la Banque nationale, déduction faite d'un intérêt ou d'un dividende équitable à servir au capital de dotation ou au capital-actions et après prélèvement des versements à opérer au fonds de réserve, revient au moins pour les deux tiers aux cantons. L'article 27 de la loi du 23 décembre 1953 sur la Banque nationale (LBN) précise cette répartition comme suit: le prélèvement en faveur du fonds de réserve ne doit pas dépasser 2 % du capital social (1997: 1 million de francs). Il est ensuite payé un dividende qui ne dépassera pas 6 % du capital social versé (1997: 1,5 million de francs). De l'excédent, les cantons reçoivent une indemnité de 80 centimes par tête de population (1997 au total 5,5 millions de francs). Le surplus (1997: 600 millions de francs) revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons.

Alors que la *répartition* du bénéfice de la BNS est réglementée en détails, il n'existe aucune règle juridique pour le *calcul* du bénéfice net de l'établissement. Jusqu'en 1991, la Banque nationale a présenté un bénéfice net annuel qui couvrait en particulier la dotation en faveur du fonds de réserve, le versement de dividendes aux actionnaires et l'indemnité versée par tête de population aux cantons. D'éventuels excédents du bénéfice net étaient affectés à la constitution de réserves.

En février 1992, la BNS et le Conseil fédéral sont tombés d'accord pour modifier – en commençant par le bénéfice de 1991 – la pratique en vigueur jusqu'alors en matière de répartition des bénéfices. La convention suivante a été adoptée pour le versement de ceux-ci. La croissance des réserves de la BNS doit s'effectuer au même rythme que celle du produit national brut (PNB) en valeur nominale (point de départ: réserves de fin 1990). Si les réserves effectives dépassent la réserve visée, il existe un excédent qui doit être réparti entre la Confédération et les cantons. Afin d'éviter des fluctuations trop élevées de revenus d'une année à l'autre, une *limite supérieure de 600 millions de francs par an* a été fixée pour le montant à verser.

264.2 Nouvelle convention de distribution des bénéfices

En novembre 1997, une révision partielle de la loi sur la Banque nationale (LBN) est entrée en vigueur, qui permet à la BNS de gérer plus efficacement ses réserves monétaires et donc de verser des bénéfices supérieurs. Afin d'égaliser encore mieux les montants à répartir, le DFF et la BNS ont adopté en avril 1998 une nouvelle règle de répartition du bénéfice. Celle-ci s'en tient au principe qui veut que la croissance des réserves de la BNS s'effectue au même rythme que celle du PNB en valeur nominale. Elle contient les éléments suivants:

- détermination d'un *versement annuel constant* à la Confédération et aux cantons *pour une période de cinq ans*.
- *adaptation* du versement annuel constant vers le haut ou vers le bas après *expiration de la période de cinq ans* pour une nouvelle durée de cinq ans compte tenu de prévisions revues en matière de bénéfiques et d'éventuels écarts entre le montant effectif et le montant visé des réserves.

Alors qu'en vertu de la conception en vigueur jusqu'ici, l'objectif du taux de croissance des réserves égal à celui du PNB en valeur nominale était appliqué sans restrictions, le nouveau système *permet de rester à un niveau inférieur à celui des réserves visées, dans l'intérêt d'un versement constant des bénéfiques*. En principe, une possibilité de correction n'existe qu'après expiration de la période de cinq ans, quand le montant du versement des bénéfiques est revu pour la prochaine période. Un niveau inférieur à celui des réserves visées ne pose généralement pas de problèmes. Car en premier lieu, l'objectif de croissance en tant que tel n'est qu'une méthode approximative qui reprend le principe selon lequel les réserves monétaires doivent augmenter en période de croissance économique. Deuxièmement, il y a dans le choix des réserves initiales une certaine part de hasard. Troisièmement, la BNS continue de disposer de réserves d'or qui, en comparaison internationale, sont très élevées et qui ne sont pas prises en considération en matière de versements de bénéfiques. Mais ce qui serait problématique, c'est que les réserves effectives se situent constamment à un niveau inférieur aux réserves visées ou que l'écart – vers le bas – soit considérable. La règle perdrait alors singulièrement de son efficacité du point de vue de la confiance qu'elle engendre et la question se poserait de savoir si les réserves en devises de la BNS sont encore suffisantes pour que celle-ci puisse remplir sa tâche dans une situation extraordinaire également (qui peut se produire en tout temps et de façon imprévisible). C'est pourquoi la convention de répartition de bénéfiques fixe que *les réserves ne doivent être en aucun cas inférieures à 60% du niveau visé*. Par rapport aux réserves visées pour la fin de 1997 (25,2 milliards de francs), cela signifierait qu'en cas de régression à un niveau inférieur à 15 milliards, aucun bénéfice ne serait plus versé à la Confédération, ni aux cantons.

264.3 Montant de la répartition des bénéfiques nets de la BNS pour la période 1998 -2002

La conception antérieure en matière de versements de bénéfiques permettait déjà des écarts sensibles entre le niveau effectif et le niveau visé des réserves. C'est ainsi que durant les années 1996 et 1997, la BNS a réalisé de très grands bénéfiques, avant tout en raison de l'envol du dollar américain ainsi que de la modification des principes d'évaluation de ses immobilisations financières commercialisables et de ses actifs immobilisés. Comme la limite supérieure du versement annuel était fixée à 600 millions, la BNS a conservé une grande partie de ces bénéfiques. A fin 1997, la différence entre le niveau réel et le niveau visé des réserves était, après versement des bénéfiques provenant du résultat de l'exercice 1997, de 9 100,3 millions. Cette somme peut en principe être distribuée à la Confédération et aux cantons. En conséquence, le montant de bénéfiques qui devrait être distribué de 1999 à 2003, à la fin du mois d'avril de chacune de ces années, a deux composantes.

La première composante comprend les versements provenant de l'excédent accumulé auprès de la BNS. Comme celui-ci consiste pour sa plus grande part en bénéfiques comptables réalisés sur les cours de change qui peuvent baisser à nouveau rapidement, une part des excédents de réserves, part d'un montant de 5 milliards, n'a pas été incluse dans la somme des bénéfiques à

distribuer, mais a été retenue pour couvrir le risque des cours de change. Ainsi sont couvertes au moins des pertes sur cours de change à concurrence de 10 % des réserves des devises non garanties que détenait la Banque nationale à fin 1997 (40,8 milliards de francs). La somme à distribuer se monte donc à environ 4 milliards, soit 800 millions par an.

La deuxième composante des bénéfices distribuables consiste dans les revenus atteignables durant les années 1998 à 2002 sur les actifs de la BNS. A la fin de 1997, les actifs générateurs de revenus (investissements en devises, poste des réserves auprès du FMI, moyens de paiements internationaux, crédits de soutien à la monnaie, créances sur le marché financier à l'intérieur du pays, avances Lombard, créances à l'égard de correspondants dans le pays et titres nationaux), à l'exclusion de l'extension des liquidités nécessaires en fin de mois, s'élèvent à environ 58 milliards. Il y a lieu de déduire de ce chiffre les versements de bénéfices de 600 millions au début janvier 1998 provenant du résultat de l'exercice 1996 et 600 millions supplémentaires en avril 1998 provenant de l'exercice 1997¹⁰. Pour la période de cinq ans allant de 1998 à 2003, ceci donne un *montant initial* des actifs générateurs de revenus de 56,8 milliards. Durant la période quinquennale à venir, ces actifs diminueront d'une part, en raison du versement des excédents de réserves, de 4 milliards et de la disparition préalable du montant destiné à couvrir les fluctuations des taux de change, d'un montant de 5 milliards. D'autre part, les actifs générateurs de rendement, durant le même laps de temps, vont augmenter parallèlement à la croissance de la masse de billets de banque ainsi qu'à l'augmentation des réserves visées. Cette augmentation est évaluée à 4,5 milliards au total.

Globalement, les actifs générateurs de rendement baisseront donc pendant la période de cinq ans et passeront de 56,8 à 52,3 milliards. En moyenne, la réserve des tels actifs s'élèvera à environ 54,5 milliards. Avec un rendement moyen estimé prudemment à 3,0 % par an, les 54,5 milliards fourniront des revenus annuels de l'ordre de 1,6 milliard. Il faut en déduire les charges d'exploitation (environ 300 millions de francs) ainsi que l'augmentation des réserves visées (en moyenne 600 millions de francs). Il reste par conséquent 700 millions, qui pourront être distribués chaque année à partir des rendements courants. Ajoutés aux 800 millions, qui proviennent du démantèlement des réserves en excédent, cela donne une distribution annuelle des bénéfices d'un montant de 1,5 milliards.

La nouvelle convention de répartition des bénéfices est appliquée depuis l'exercice 1998. Cette année, la BNS pourra atteindre pour la première fois des rendements supérieurs en raison de la révision partielle de la LBN. La distribution de 1,5 milliard aura donc lieu à la fin avril de chaque année, de 1999 à 2003. Conformément à la clé de répartition inscrite dans la constitution, ce sont toujours deux tiers de cette somme qui iront aux cantons et un tiers à la Confédération. Pour les cantons, cela représente annuellement un milliard, et 500 millions pour la Confédération. Dès la fin avril de 2004, une nouvelle somme constante, dont le

¹⁰ Comme l'ancienne convention de répartition des bénéfices nets ne précisait pas clairement si la BNS pouvait toujours verser le montant maximal annuel de 600 millions de francs, le bénéfice annuel en question a toujours été versé en janvier de l'année suivante, afin de faciliter la planification financière. (Le bénéfice provenant de l'exercice 1996 a été versé, par exemple, en janvier 1998). Il n'est plus nécessaire de procéder ainsi sous le régime de la nouvelle convention, car les sommes des versements constants sont toujours connues à l'avance. Il est donc nouveau que le bénéfice d'un exercice annuel soit déjà versé en avril de l'année suivante (après l'approbation des comptes annuels de la BNS par l'assemblée générale). Durant la phase transitoire, conformément à une possibilité qui ne se présente qu'une fois, deux versements interviennent à des dates rapprochées.

montant devra être convenu ultérieurement, sera partagée annuellement entre les cantons et la Confédération.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Pour la Confédération

S'agissant du projet du programme de stabilisation, la base de départ du point de vue de la politique budgétaire en était le budget 1998 approuvé par le Conseil fédéral en date du 29 septembre 1997 ainsi que le plan financier 1999-2001 qui lui est lié. Compte tenu de l'objectif budgétaire soumis au vote populaire le 7 juin 1998, le besoin d'amélioration de la situation en 2001 a été déterminant pour les entretiens qui ont eu lieu au début de 1998 dans le cadre de la "table ronde". En raison du caractère permanent de la planification financière, les chiffres approuvés dans l'intervalle par le Conseil fédéral pour la proposition de budget 1999 ainsi que pour les années du plan financier 2000 - 2002 sont maintenant à disposition. C'est pourquoi les effets du programme de stabilisation sont également présentés en ce qui concerne 2002.

Le tableau suivant met en évidence les allègements qui seront obtenus grâce au programme de stabilisation, au maintien du 3^e pour-cent de cotisation salariale pour l'AI ainsi qu'au du blocage des crédits.

	Allègements du budget fédéral			
	1999	2000	2001	2002
	en millions			
Mesures				
Programme de stabilisation 1998	521	1 059	1 656¹⁾	1 567
- Report de l'adaptation des rentes AVS/AI	---	---	203	---
- AI: introduction d'un service médical		non quantifiable		
- Assurance-chômage (sans la reconduction du 3 ^e pour-cent de cotisation salariale)	29	188	191	193
- Contribution des cantons aux efforts d'économie	185	332	500	²⁾ 510
- Dépenses militaires	190	370	540	²⁾ 551
- Protection civile	17	19	22	²⁾ 22
- Mesures d'économie concernant les CFF	100	150	200	200
- Suppression de lacunes fiscales (net)	---	---	---	³⁾ 91
- Renforcement des contrôles fiscaux		non quantifiable		
Maintien du 3^e pour-cent de cotisation salariale pour l'AI^{4),5)} (y compris relèvement de la limite des salaires soumis au 1^{er} pour-cent de cotisation salariale)	502	1 018	1 030	1 040

Blocage des crédits ⁶⁾	181	182	178	179
Total des allègements	1 204	2 259	2 864	2 786

1) Les allègements globaux de 2 060 millions qui ont été communiqués pour 2001 dans le cadre du consensus trouvé autour de la "table ronde" peuvent être établis par déduction de la manière suivante:

	en millions
Programme de stabilisation 1998 (selon tableau ci-dessus)	1 656
+ Blocage des crédits (sur le fond: partie du consensus; formellement: AF relatif au budget 99)	+ 170
+ Recettes supplémentaires tirées de la suppression de lacunes fiscales	+ 150
+ Report de l'adaptation des rentes AVS/AI de 2001 à 2002: par suite des chiffres revus dans l'intervalle à la baisse pour le calcul du renchérissement, l'allègement passe d'environ 300 millions à 200 millions en gros.	+ 100
- Corrections assez minimes concernant les économies dans les domaines de l'armée et de la protection civile	- 16
Consensus de la "table ronde"	2060

- ²⁾ Ces allègements ne sont plus couverts par l'objectif fixé au Conseil fédéral en matière d'économies (chiffre 14 du projet de la loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998), mais ils seront fixés par le Conseil fédéral au moyen du plan financier 2000 - 2002. A défaut de l'introduction de mesures appropriées dans le plan financier, les dépenses concernées présenteraient une augmentation brutale en 2002, ce qui ne peut pas être dans l'intérêt d'un assainissement durable des finances fédérales. En ce qui concerne le domaine de l'armée et de la protection civile, l'évolution des dépenses dès 2002 dépendra des décisions matérielles qui seront prises au sujet des projets "Armée 200X" et "Protection de la population 200X".
- ³⁾ Compte tenu de la période fiscale de deux ans qui est encore en vigueur dans la majorité des cantons pour les personnes physiques, les mesures tendant à combler les lacunes injustifiées de la fiscalité ne pourront entrer en vigueur que le 1^{er} janvier 2001. La Confédération n'encaissera donc les recettes y relatives qu'à partir de 2002 (par contre, cantons et communes toucheront en 2001 déjà une grande part de ces recettes, en vertu du principe de la perception *praenumerando*). Le chiffre 262.5 résume l'ensemble des effets financiers des mesures proposées dans le cadre de la suppression des lacunes fiscales sur la Confédération, les cantons et les communes.
- ⁴⁾ Dans le cadre des travaux préliminaires portant sur le programme de stabilisation à la fin 1997/début 1998, l'allègement des finances fédérales découlant du maintien, pour une durée limitée, du 3^e pour-cent de cotisation salariale était déjà à chaque fois inclus dans les chiffres initiaux. Aujourd'hui, le paquet de mesures négocié autour de la "table ronde" et proposé par le Conseil fédéral inclut formellement cette mesure. Ainsi, tant le besoin d'amélioration nécessaire pour atteindre l'objectif budgétaire que le volume des allègements du programme de stabilisation 1998 augmentent au moins d'un milliard.
- ⁵⁾ Dans le tableau figurent les allègements théoriques pour la Confédération, sans que les sommes n'aient été arrondies sur le plan de la technique financière et sans que n'aient été pris en compte les effets des charges d'intérêts modifiées. Les économies effectives déterminantes du point de vue du budget et des plans financiers sont établies dans l'annexe 5. Par rapport aux économies théoriques, les écarts suivants apparaissent: 1999: + 24 millions; 2000: + 4 millions; 2001: - 7 millions; 2002: + 37 millions.
- ⁶⁾ N'est pas contenu formellement dans la loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998, mais dans l'arrêté fédéral relatif au budget 1999.

Les excédents de charges figurant au compte financier de la Confédération pour la période 1999 - 2002 se réduisent, moyennant recours aux allègements mentionnés ci-dessus, de la manière suivante:

	1999	2000	2001	2002
	en milliards			
Déficits initiaux ¹⁾	- 5,3	- 4,1	- 3,6	- 1,8
Allègement résultant du programme de stabilisation 1998, du blocage des crédits et du maintien du 3 ^e pour-cent de cotisation salariale	+ 1,2	+ 2,3	+ 2,9	+ 2,8
Déficits restants (-)	- 4,1	- 1,8	- 0,7	+ 1,0
Excédents de recettes (+)				
Objectifs budgétaires (limites supérieures de déficits)	- 5,0	- 2,5	- 0,9	- 0,9

¹⁾ Déficits selon budget 1999 et plan financier 2000-2002 avant la prise en compte des allègements découlant du programme de stabilisation 1998, du blocage des crédits et du maintien du 3^e pour-cent de cotisation salariale pour l'AI. Le budget 1999 et le plan financier 2000 - 2002 arrêtés par le Conseil fédéral prennent déjà en compte ces allègements.

Par conséquent, le déficit restant s'élevé encore en 1999 à environ 4 milliards. En 2000, l'excédent des charges sera toujours de 1,8 milliards, en 2001 de 0,7 milliard. Ainsi, les mesures d'économies inscrites dans le nouvel article constitutionnel seront respectées. Durant l'année du plan financier 2002, on peut même prévoir, avec les données aujourd'hui à disposition, un modeste excédent de recettes. L'assainissement des finances fédérales est donc en principe en bonne voie, pour autant que toutes les mesures proposées par le Conseil fédéral soient réalisées sans exception et intégralement, et que se vérifient les hypothèses admises pour fonder la planification. Le Conseil fédéral commentera en détails, dans le cadre du message relatif au budget 1999 et du rapport sur le plan financier 2000 - 2002, l'évolution qui se dessine afin de procéder à une appréciation globale de la situation.

Seules quelques rares mesures du programme de stabilisation ont des incidences sur le personnel. Le renforcement des contrôles fiscaux créera des postes de travail dans une mesure assez importante. En trois étapes, l'effectif du personnel de l'Administration fédérale des contributions augmentera de 100 unités en tout d'ici la fin 2001. Pour l'année 1999, 40 emplois sont prévus, et en 2000 et 2001, 30 postes par an. Les moyens financiers nécessaires à cet effet (cf. ch. 263.3) sont prévus dans le budget 1999 ainsi que dans le plan financier 2000 - 2002. Mais après peu de temps déjà, les coûts supplémentaires engendrés par cette augmentation de l'effectif du personnel et des infrastructures nécessaires seront plus que compensés par les recettes supplémentaires liées au renforcement de l'activité de contrôle.

Dans le contexte des réductions des dépenses militaires prévues par le programme de stabilisation, il n'est pas prévu – du moins jusqu'à la fin de 2000 – un démantèlement supplémentaire des effectifs du personnel. La réduction déjà prévue jusqu'ici de l'effectif des collaborateurs du DDPS, à savoir 8000 emplois environ (y compris les entreprises d'armement) jusqu'à la fin de ce siècle, cause aujourd'hui déjà des problèmes considérables. Un démantèlement supplémentaire avant la fin de 2000 ne serait donc ni réalisable, ni responsable. Pour 2001, une autre réduction des postes de travail n'est cependant pas exclue. Celle-ci devrait toutefois s'aligner sur les besoins du projet "Armée 200X". Comme la forme de ce projet n'est pas encore fixée, il s'agit de laisser ouverte pour l'instant la question d'une réduction supplémentaire du personnel au sein de DDPS à partir de 2001.

32 Pour les cantons

321 Conséquences financières sur les cantons en général

Le programme de stabilisation entraîne aussi bien des charges que des allègements pour les cantons. Les charges résultent de la contribution des cantons aux efforts d'économie qui atteint en 2001 une somme de 500 millions. Il ne faut pas attendre de conséquences financières notables pour les cantons du fait du blocage des crédits car les parts des cantons aux recettes fédérales et les transferts directement touchés par le paquet de mesures demeurent exclus du blocage. Celui-ci ne remet pas en cause non plus des obligations légales et contractuelles.

Ce sont surtout les mesures proposées dans le domaine social qui permettent des allègements pour les cantons. Le report de l'adaptation des rentes AVS et AI entraîne une réduction unique des contributions cantonales à ces institutions sociales de l'ordre de 45 millions en 2001. L'allègement causé par la création, dans le cadre de l'AI, d'un service médical ayant la compétence de procéder à des examens médicaux sur la personne des assurés ne peut pas être chiffré. S'agissant de l'assurance chômage, les propositions de modification engendrent une réduction des prêts cantonaux de 172 millions de francs. Ces emprunts remboursables sont souvent inscrits, par les cantons, uniquement dans le bilan et ne sont financés pratiquement que par la Confédération. En conséquence, ils ne jouent pas de rôle déterminant pour la gestion financière. Cet allègement n'est donc pas pris en compte dans le bilan des effets sur les finances cantonales. Ne sont pas inclus non plus, vu les bases de données lacunaires, les effets éventuels sur les dépenses sociales de la réduction proposée des prestations de l'assurance chômage d'une part, ainsi que de la création d'un service médical dans le cadre de l'AI d'autre part.

Les mesures proposées afin de combler les lacunes injustifiées de la fiscalité créent des recettes supplémentaires tant par le biais de la part cantonale à l'impôt fédéral direct que par la voie des impôts cantonaux et communaux. Grâce aux dispositions de la nouvelle loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), les cantons peuvent tabler, dès 2002, sur un revenu annuel supplémentaire d'environ 40 millions de francs par le truchement de la part cantonale à l'impôt fédéral direct. La proposition d'introduire simultanément des dispositions particulières dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHD) procurera à ces corporations publiques, dès 2001 déjà, une augmentation de leurs propres recettes fiscales de quelque 180 millions supplémentaires.

En tenant compte des mesures financières mentionnées ci-dessus, on obtient le bilan global suivant des effets sur les finances cantonales, pour les années 1999 - 2002 (en millions de francs):

	1999	2000	2001	2002
En millions				
Domaine de mesures				
- Transports publics + transp. régionaux	--	38	150 ¹⁾	150 ¹⁾
- Transports publics, routes	10	55	100	100
- Formation professionnelle	--	22	22	22
- Bourses	--	18	18	18
- Exécution des peines et mesures	--	20	24	26
- Contribution des cantons à l'AVS	175	179	186	194
Total de la participation des cantons aux efforts d'économies	185	332	500	510
Allègements				
- Report des rentes AVS/AI à 2001	--	--	45	
- Suppression de lacunes fiscales				
<i>Impôts cantonaux/communaux</i>	--	--	180	180
<i>Part cantonale à l'impôt fédéral direct</i>	--	--	--	39
Total des allègements	--	--	225	219
Bilan global (+ charge / - allègement)	+185	+332	+275	+291

1) La charge effective à supporter par les cantons ne s'élève qu'à 50 millions car 50 millions seront compensés par des augmentations de l'efficacité.

Compte tenu des recettes supplémentaires d'une part, et de l'allègement fondé sur le report de l'adaptation respective des rentes AVS et AI d'autre part, les conséquences financières du programme de stabilisation pour les cantons sont cependant tout à fait modestes.

322 Conséquences financières par canton

Calculer avec précision les conséquences financières pour les différents cantons ne va pas sans certaines difficultés. D'une part, on ne peut pas prévoir quel sera le comportement des cantons par rapport au programme de stabilisation. D'autre part, les estimations des effets possibles sont généralement basées sur des données du passé et/ou sur diverses hypothèses incertaines. Cette incertitude quant aux résultats est particulièrement prononcée pour toutes les mesures touchant à des dépenses d'investissements. En conséquence, la charge effective peut se situer en dessus ou au-dessous de la valeur calculée de façon théorique.

Pour répartir le transfert de charges sur les différents cantons, la capacité financière pour les années 1998/99 a été prise en compte. Les économies proposées sous forme de mesures de séparation du trafic n'ont pas été subdivisées par canton du fait qu'elles se sont généralement concentrées sur quelques cantons au cours des dernières années et qu'ainsi, il n'est guère possible de faire un pronostic raisonnable pour 2001 (volume d'économie attendu: 15 millions de francs). Les conséquences financières de toutes les mesures sont réparties entre les cantons selon diverses méthodes. En matière de transports publics régionaux, les prévisions se fondent sur les données les plus récentes à disposition dans le domaine de la planification, de sorte que les chiffres avancés sont relativement sûrs. Les calculs portant sur les routes principales sont basés, du point de vue de la répartition cantonale, sur la longueur des routes et, sous l'angle de la pondération des catégories de routes, sur les dépenses 1990 – 1997. Dans le secteur de l'exécution des peines et mesures, servent aussi bien de base, pour la répartition par cantons, les données du passé (contributions aux frais d'exploitation) que les données de la planification (contributions aux frais de construction). En ce qui concerne les passages à niveau, les bourses, la formation professionnelle ainsi que le domaine de l'AVS et de l'AI, les décomptes des années précédentes ont été pris en considération.

S'agissant de mesures visant à des allègements, on a renoncé à une prise en compte des conséquences financières dans le bilan par canton. Pour la répartition entre cantons des recettes supplémentaires provenant de la suppression des lacunes injustifiées de la fiscalité, il n'est pas possible de faire des prévisions fiables, car les bases de données nécessaires font défaut à l'échelon des cantons. Quant au report de l'adaptation des rentes AVS et AI, il s'agit d'un allègement unique qui aura lieu en 2001, alors que le bilan a pour but de présenter la charge durable pour les cantons.

Dans l'annexe 7 figurent les résultats pour 2001 en tranches de mille francs et en pour-cent de la capacité fiscale (avec les recettes fiscales des cantons et communes pondérées par l'indice de la charge fiscale globale). Tandis que fait peser la contribution aux mesures d'économie sur les cantons se situe à 1,1 % de la capacité fiscale, les différences entre les cantons sont relativement importantes et varient entre 0,6 et 2,5 %. Par rapport aux hypothèses retenues pour le calcul des conséquences financières, des écarts allant jusqu'à 0,3 % de la capacité fiscale en moyenne suisse sont soutenables. Dans 10 cantons, cette limite est dépassée. Par groupes de capacité financière, la charge résultant des contributions aux efforts d'économies se profile comme suit (en pour-cent de la capacité fiscale)

- 0,8 % dans les cantons à forte capacité financière
- 1,3 % dans les cantons à moyenne capacité financière
- 1,6 % dans les cantons à faible capacité financière.

Cette situation est liée pour une part au fait que la majorité des mesures d'économies citées concerne des transferts de la Confédération qui seront échelonnés en fonction de la capacité financière. Une réduction des taux de contribution ou un retrait de la Confédération entraîne donc obligatoirement une charge plus forte pour les cantons à faible capacité financière. En outre, l'importance respective des tâches concernées dans les différents cantons joue aussi un rôle considérable. Les cantons à forte capacité financière comme, par exemple, Genève ou Bâle-Ville ne sont guère touchés par les répercussions des coûts dans le domaine des transports publics régionaux ainsi que dans celui des routes principales. Inversement, ces répercussions affectent très fortement – et à vrai dire indépendamment de leur capacité financière – les cantons des Grisons et d'Uri dans ces deux domaines, en raison de leur structure.

Les grandes différences de charges précitées seront réduites par une modification de la clé de répartition des contributions des cantons à l'AVS et l'AI (cf. ch. 237). Une compensation intégrale des différences de charges n'est cependant pas possible, car les écarts ne dépendent pas exclusivement de la capacité financière. Avec les mesures proposées toutefois, environ 30 millions passeront, du point de vue de la répartition, des cantons à forte capacité financière à ceux dont la capacité financière est faible. Ainsi, il n'y a plus que quelques rares cantons à présenter une charge qui se situe plus de 0,3 % en sus de la moyenne suisse de la capacité fiscale (cf. annexe 7). La charge moyenne selon les groupes de capacité financière se présente maintenant de la manière suivante (en pour-cent de la capacité fiscale):

- 0,9 % pour les cantons à forte capacité financière
- 1,3 % pour les cantons à moyenne capacité financière
- 1,0 % pour les cantons à faible capacité financière

Dans trois cantons (Grisons, Uri, Jura), la charge continue à se situer, même après la réduction des différences en la matière par le truchement des contributions des cantons à l'AVS et l'AI, à plus de 0,3 % au-dessus de la moyenne suisse en matière de capacité fiscale. Cette charge excédant la moyenne découle avant tout, dans les trois cantons précités, du domaine des routes principales et, pour le canton des Grisons, des transports publics régionaux également. Mais la charge indiquée pour les routes principales se fonde sur des hypothèses quelque peu fragiles. Si l'on compare ces charges calculées théoriquement avec les contributions effectivement payées par la Confédération de 1990 à 1996, on découvre des différences en partie évidentes. En prenant en compte les paiements effectifs, les cantons d'Uri et du Jura, par exemple, tomberaient en dessous de la valeur ciblée de 1,4 % de la capacité fiscale, mais d'autres cantons se situent désormais au-dessus de ce niveau. Cet exemple montre que les calculs jouent certainement en ce qui concerne la tendance, mais que la charge effective peut varier de quelques dixièmes de points au-dessus ou en dessous de la valeur théorique calculée. De plus, dans les cantons des Grisons et d'Uri, les effets de la mesure de compensation sont moins bons que dans d'autres cantons dont la charge est très forte, car il s'agit de cantons à capacité financière moyenne. Dans le canton du Jura au contraire, où cette capacité est faible, la charge aura baissé à tout le moins de 2,5 à 1,5 % de la capacité fiscale.

Avec les recettes supplémentaires dégagées par la suppression des lacunes injustifiées de la fiscalité, les cantons peuvent rattraper les transferts de charges dans une large mesure. De plus, une partie des parts supplémentaires des cantons à l'impôt fédéral direct aboutit le plus souvent dans les cantons à faible capacité financière. En outre, même si aucun rapport direct n'existe avec le programme de stabilisation, on ne saurait oublier l'augmentation de la distribution des bénéfices de la Banque nationale suisse, ni la nouvelle part à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). Les cantons reçoivent chaque année, de 1999 à 2003, au titre de l'augmentation du bénéfice net de la BNS, une part supplémentaire de 600 millions, dont trois huitièmes seront répartis en fonction de la capacité financière. Avec la RPLP, un tiers des recettes sera restitué aux cantons dès 2001 (250 millions en 2001, 500 millions dès 2005) et la répartition se fera en tenant particulièrement compte des régions de montagne et des régions périphériques.

4. Programme de législature

La réalisation rapide des mesures d'allègement puis l'assainissement du budget de la Confédération d'ici à 2001 constitue l'un des principaux objectifs du programme de législature 1995-1999.

5 Rapport avec d'autres projets de réforme

51 Nouvelle péréquation financière

La péréquation financière en vigueur aujourd'hui a été introduite en 1959. Elle se compose de plus de cent mesures spéciales qui ne sont pas coordonnées entre elles. De plus, elles mélangent la fonction incitative et la fonction de redistribution en ce sens qu'en règle générale, les cantons moyens ou faibles reçoivent en plus de la subvention de base de la Confédération (fonction incitative) des versements supplémentaires (fonction de redistribution). Du fait de ce mélange aucun des deux buts n'est réellement atteint. Il faut ajouter que les transferts financiers entre Confédération et cantons, dans 75% des cas, sont dits liés, c'est-à-dire affectés à un but, alors que 25% seulement des fonds sont redistribués aux cantons sans affectation fixée préalablement, donc pour une utilisation libre. Ce système ne fait qu'accroître la dépendance des cantons envers la Confédération.

A la fin des années 80 une prise de conscience de plus en plus aiguë du problème de la péréquation financière se produit, tant en ce qui concerne le but et l'efficacité que la transparence du système. Dans le cadre d'un premier bilan de la péréquation financière en 1991, le constat suivant a été établi: le système actuel de la péréquation n'est pas suffisamment en mesure de garantir la répartition des ressources entre les cantons au sens d'une véritable péréquation. En automne 1992 la conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) a réagi en élaborant une série de thèses appelée cadre d'orientation 92. Ce document met en évidence de nombreux déficits dans les rapports financiers entre Confédération et cantons et exige leur profonde modification. Là-dessus la CDF ainsi que l'Administration fédérale des finances ont ordonné en commun une expertise scientifique. Le but de cette expertise était de montrer les défauts fondamentaux de la péréquation financière entre Confédération et cantons et d'esquisser des propositions de solutions.

Fort de ces études préliminaires, le Conseil fédéral a constitué en juin 1994 une organisation paritaire où Confédération et cantons sont représentés et à chargé cette dernière d'établir un projet. Le mandat consistait à établir jusqu'à fin 1998 les principes d'une nouvelle réglementation de la péréquation financière. Ces principes ont fait l'objet d'une procédure de consultation en 1996 et ont recueilli un écho positif.

Depuis le début 1997, les travaux de concrétisation sont en cours, s'appuyant sur les principes élaborés. Huit groupes de projets sont à l'œuvre sur ce projet. Ces travaux sont sur le point d'être terminés. Le Conseil fédéral pourra adopter le rapport sur la procédure de consultation au début de l'année 1999.

La nouvelle péréquation financière (NPF) vise globalement à une revitalisation du fédéralisme et ainsi à un affermissement de l'Etat fédéral. L'organisation de projet s'est fondée sur les réflexions suivantes :

1. Un désenchevêtrement des tâches et des financements doit permettre de clarifier les transferts entre Confédération et cantons, chacun d'entre eux devant se concentrer sur les tâches qu'ils sont le mieux à même de réaliser. Avec le rétablissement de responsabilités claires en matière financière et politique qui en résulte, le dédoublement inutile de tâches peut être évité. De plus, les domaines politiques de même genre peuvent être réunis, créant par là même des effets de synergie.

2. Afin que les cantons puissent remplir au mieux certaines de leurs tâches, il y a lieu de développer la collaboration intercantonale en procédant à une répartition horizontale des charges. Le but de cette démarche est que les cantons soient rémunérés de manière équitable pour leurs prestations publiques dépassant les frontières cantonales, ou que les charges inhérentes à ces prestations soient partagées en fonction du profit que les bénéficiaires desdites prestations en tirent. Si ce résultat n'est pas atteint, ce n'est pas seulement le canton prestataire qui en subit les conséquences négatives, mais aussi toute l'économie de la région concernée. La Confédération, quant à elle, n'a d'autre rôle que de fixer les conditions-cadre, soit les règles minimales de procédure ; en revanche, il incombe exclusivement aux cantons de façonner et d'exécuter la collaboration intercantonale.
3. Quant aux autres tâches, il y a lieu de prévoir une répartition claire des rôles. La Confédération doit porter davantage d'efforts sur la stratégie et laisser les opérations d'exécution aux cantons. Des conventions devront être conclues entre Confédération et chaque canton en vue d'assurer l'exécution de lois spéciales débarrassées des détails. Ces conventions devront spécifier les prestations à fournir, le cadre financier disponible et le contrôle de l'efficacité. Le financement doit s'adapter à cette répartition des rôles: les paiements "verticaux" doivent être exécutés globalement ou à forfait et en fonction du résultat atteint plutôt qu'en fonction des dépenses effectives. Dans certains domaines politiques, tels que les mensurations cadastrales et l'économie forestière, de telles formes modernes de collaboration en partenariat sont déjà pratiquées pour des projets pilotes. Dans la nouvelle péréquation financière intercantonale ces procédés doivent devenir la règle. De plus, les charges particulières dues à la configuration géographique ou topographique doivent faire l'objet d'une compensation bien ciblée sous la forme d'une péréquation de charges.
4. Un élément central de la nouvelle péréquation financière est la péréquation des ressources qui prévoit exclusivement la distribution de moyens non affectés à des buts déterminés. Cette péréquation des ressources est indispensable à la réussite de la réforme financière et politique envisagée. Pour permettre à chaque canton une prise en charge responsable de ses tâches, il y a lieu de réduire d'une manière ciblée les disparités entre cantons financièrement forts et faibles. En éliminant les disparités horizontales, on renforce les capacités financières de nombreux cantons par une redistribution des cantons financièrement forts aux cantons financièrement faibles, selon une clé de répartition prévue par le Parlement. Subsidiairement, la Confédération veille à ce que les cantons financièrement faibles, c'est à dire ceux qui présentent une capacité d'autofinancement insuffisante malgré le démantèlement des disparités, puissent disposer des moyens financiers minimaux pour remplir leurs tâches de manière autonome. Cette mise à disposition minimale de fonds par la Confédération est financée par les montants versés aujourd'hui dans le cadre des fonds liés à une affectation spécifique.

Début 1999, le Conseil fédéral soumettra à la procédure de consultation les travaux d'approfondissement de manière à ce qu'il soit possible de compter vraisemblablement avec un premier message aux chambres fédérales pour la fin de 2000 (message contenant toutes les normes constitutionnelles nécessaires ainsi que la nouvelle loi sur la péréquation financière). Les révisions législatives nécessaires dans certains domaines seront soumis au Parlement dans un deuxième message après l'adoption des bases constitutionnelles nécessaires à l'introduction de la NPF y compris la nouvelle loi. En d'autres termes, ce n'est que dans le cadre du deuxième message que les travaux législatifs relatifs au désenchevêtrement et à l'attribution de compétences seront soumis au Parlement.

Il n'est pas possible de compter avant 2005 avec une entrée en vigueur du législatif de la NPF. Ainsi la NPF ne pourra pas apporter sa contribution à l'objectif budgétaire 2001. On peut certes estimer que l'introduction de la NPF, à court ou moyen terme apportera un potentiel d'économies important pour la Confédération et les cantons. L'ampleur de cette économie ne peut toutefois pas encore être évaluée avec assez de précision. Elle dépend en particulier de l'étendue du désenchevêtrement des tâches et compétences ainsi que des nouvelles formes de collaboration et de financements entre Confédération et cantons d'une part et entre cantons eux-mêmes d'autre part.

A l'exception de l'augmentation, prévue et limitée dans le temps, de la participation des cantons à l'AVS, les mesures prévues par le programme de stabilisation, dans le cadre de la contribution des cantons aux efforts d'économies, vont dans le sens de la nouvelle péréquation financière. Le bilan global au moment de la mise en vigueur de la NPF tiendra compte des domaines occasionnant une augmentation des charges effectives pour les cantons. L'objet et l'étendue financière de cette prise en compte dans le cadre du programme de stabilisation peuvent déjà se calculer à l'aide du premier message publié consacré à la NPF, mais ne prendront effet qu'à la date de l'entrée en vigueur effective de la législation concernée. Cette prise en compte aura comme conséquence que, durant l'année de l'introduction de la NPF, l'Etat fédéral devra supporter des charges accrues au vu des considérations qui précèdent. Par contre, en attendant la mise en vigueur de la NPF, l'Etat se verra chaque année effectivement déchargé du versement de la somme prévue par le programme de stabilisation.

52 Examen des subventions

L'article 5 de la loi sur les subventions du 5 octobre 1990 (LSu; RS 616.1), astreint le Conseil fédéral à examiner périodiquement, au moins tous les six ans, la conformité des subventions prévues par les législations spéciales aux principes de la loi sur les subventions. Ici il s'agit avant tout d'examiner si les aides financières et indemnités accordées par l'Etat sont suffisamment justifiées par un intérêt au niveau fédéral, si elles correspondent à une répartition sensée des devoirs et charges entre l'Etat fédéral et les cantons, si elles atteignent leur but de manière économique et efficace, si elles sont effectuées de manière uniforme et équitable et si leur octroi répond aux exigences de la politique budgétaire. Le Conseil fédéral est tenu de remettre un rapport au Parlement au sujet de cet examen, et au cas où une révision de lois spéciales s'impose, de faire la proposition nécessaire.

Déjà dans son message du 15 décembre 1986, au sujet de la LSu, le Conseil fédéral a attiré l'attention sur les limites de cet examen périodique. Il a noté ainsi qu'il ne s'agit pas de placer l'examen des subventions au niveau d'importants impératifs d'économie. Même si, par conséquent, on ne doit pas s'attendre dans l'immédiat à des économies massives, le rapport sur l'examen des subventions représente néanmoins un élément important de la stratégie du Conseil fédéral en faveur de l'assainissement des finances. Avec l'abolition de subventions surannées, la réduction de montants excessifs, l'organisation plus fonctionnelle de systèmes de subventions, ainsi qu'une répartition mieux échelonnée des devoirs et charges entre l'Etat fédéral et les cantons, il est parfaitement possible de décharger fortement le budget public et d'améliorer sensiblement l'exécution de tâches étatiques.

Le premier examen des subventions fut séparé en deux étapes, dont la première partie fut décrétée par le Conseil fédéral à la mi-1997. Elle contient l'examen de 159 des 405 subventions ayant fait l'objet de paiements au cours de l'année de référence (1995). En

principe, n'ont pas été incluses des subventions dont la base juridique vient d'être modifiée, celles dont les domaines se trouvent en révision, celles qui expirent sous peu, ainsi que les contributions à des organisations internationales et les contributions à des assurances sociales. Dans la mesure où cela paraît utile et opportun, ces subventions feront l'objet d'un deuxième examen. Le Conseil fédéral déposera début 1999 un rapport au sujet des résultats obtenus.

Le premier rapport constate pour 136 des 159 subventions contrôlées la nécessité d'une intervention. Ainsi seize subventions devront être supprimées, huit limitées dans le temps et onze réduites dans leur montant. Pour d'autres subventions, l'efficacité sera réexaminée de manière plus approfondie, les bases de calcul deviendront forfaitaires ou les possibilités d'intervention renforcées. Les compétences pour la mise en application des mesures incombent environ pour moitié au Parlement et pour moitié au le Conseil fédéral.

Dès 2002, l'allègement des subventions s'élèvera à environ 180 millions par an. Il restera cependant bien en dessous de 100 millions jusqu'en 2001 et n'apportera de ce fait qu'une contribution relativement modeste à la réalisation de l'objectif budgétaire 2001.

53 Réforme du gouvernement et de l'administration

En 1992, Le Conseil fédéral décida d'entreprendre la réforme du gouvernement en procédant en deux étapes. Dans une première phase, dans le cadre de la constitution actuelle, seront réalisées des améliorations au sein du gouvernement et de l'administration à court et moyen terme. Dans une deuxième phase, déjà entamée en 1997 et par la réforme de la Constitution elle-même, il s'agira dans le cadre de la réforme du gouvernement, de trouver un nouveau modèle de base du système gouvernemental. A l'heure actuelle, deux modèles sont étudiés de plus près, soit, le renforcement de la présidence de l'Etat fédéral et la création d'un département présidentiel ou, un système gouvernemental à deux niveaux avec des ministères spécialisés.

Le fondement de la première phase de la réforme gouvernementale et administrative est la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administrative (LOGA), qui est entrée en vigueur le 1er octobre 1997, dans sa deuxième mouture (soit sans les secrétaires d'Etat contestés). Compte tenu de cette nouvelle LOGA, le Conseil fédéral a créé une organisation de projet. Entre les projets "Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire(GMEB)" et la réforme du gouvernement s'est instaurée une coopération très étroite.

La réforme gouvernementale et administrative poursuit quatre objectifs :

- l'amélioration de l'efficacité par des transferts ou des abandons de certaines tâches;
- l'amélioration de la rentabilité par la suppression de dédoublements des tâches et le renforcement de synergies existantes;
- l'encouragement de l'esprit d'épargne par des économies au niveau du personnel et des finances;
- l'amélioration des conditions de direction et d'organisation de l'administration.

Au cours des années 1996 et 1997, lors d'une première phase (NOVE), des optimisations touchant des tâches et la structure dépassant les limites des différents départements, furent examinées puis décidées. Afin de pouvoir rapidement tirer avantage des possibilités offertes par la nouvelle LOGA, on procéda au plus grand nombre possible de restructurations dès le 1^{er} janvier 1998. En font partie par exemple:

- le transfert de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et de la Division principale de la circulation routière du DFI, respectivement du DFJP, dans le nouveau Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC);
- le transfert de l'Office fédéral pour la protection civile et de la Centrale nationale d'alarme, du DFJP, respectivement DFI, dans le nouveau Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, DDPS
- le transfert de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel ainsi que l'Office des constructions fédérales de la Chancellerie fédérale, respectivement du DFI dans le DFF;
- la concentration sur deux départements (DFI et DFE) au lieu de quatre des tâches de formation, recherche et technologie.

Au total, environ 1 700 personnes et un volume de crédits d'un montant de près de 1,5 milliard ont changé de département au 1^{er} janvier 1998.

Au 1^{er} janvier 1999 d'autres adaptations sont prévues, en particulier:

- Nouvelle organisation des constructions, des immeubles et des acquisitions avec la création d'un nouvel Office fédéral des constructions et de la logistique, incorporées au DFF et la réalisation de subdivisions dans le domaine des constructions (constructions civiles, EPF, constructions militaires) ;
- L'intégration de la Direction des mensurations cadastrales dans l'Office fédéral de la topographie du DDPS, cette direction étant rattachée actuellement au DFJP.
- La formation d'une nouvelle unité d'organisation appelée "protection de la population " à partir de l'Office fédéral de la protection civile, de la Centrale nationale d'alarme et d'une partie de l'Office central de la défense, unité à intégrer au DDPS.
- Achèvement de l'intégration de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage ainsi que la division principale des constructions de routes dans le DETEC.

Suite à d'autres projets de réforme, différents offices seront soumis dès le 1^{er} janvier 1999 au régime de la GMEB. Il s'agit de l'Office fédéral des mensurations cadastrales du DFJP, de la Caisse fédérale de compensation de Genève, de la division " service civil " de l'Office fédéral de l'économie et de l'emploi et de l'Office fédéral de la communication.

Dans une deuxième phase (NOVE DUE) les réflexions se sont portées en automne 1997 sur des domaines dont l'attribution n'avait pas été repensée jusqu'à cette date. Il s'agit surtout d'améliorations à l'intérieur des départements comme en particulier

- La poursuite des réformes dans le DFE (fusion de l'Office fédéral des affaires économiques extérieure et de l'Office fédéral de l'économie et de l'emploi au 1^{er} janvier 2000) ;
- La réunion et le transfert de différentes fonctions de surveillance dans le domaine de l'environnement, de la circulation, de l'énergie dans une "Agence nationale de la sécurité" au DETEC.
- La création au DFI d'un Institut suisse des médicaments constitué d'éléments de l'Office fédéral de la santé et de l'Office intercantonal du contrôle des médicaments (OICM).

Outre l'optimisation des tâches et des structures, la réforme vise de plus en plus une optimisation des procédures et des instruments de gestion du gouvernement et de l'administration. Dans une troisième phase (NOVE TRE), qui a commencé en 1998, on recherchera, dans le cadre de la législation en vigueur, les moyens de renforcer les capacités d'action, la flexibilité et l'efficacité de la gestion.

Le Conseil fédéral escompte de cette réorganisation des économies s'élevant à 5% des coûts de personnel et financiers en cause. Il faut exclure de cette phase divers domaines qui font l'objet d'autres mesures d'économies plus ambitieuses encore comme :

- Le DDPS qui, suite au projet " Armée 95 " et DMF 95, va être amputé de 8 000 emplois;
- Les offices soumis aux principes généraux de la GMEB et qui sont soumis à une cible générale d'économie de 10 % ;
- Les indemnités du personnel du DFAE en poste à l'étranger qui sont soumises à des impératifs de réduction particuliers ;
- Le domaine EPF qui, dès le 1^{er} janvier de 2000, doit être géré par mandat de prestations et devenir financièrement autonome.

L'objectif d'économie pour les traitements du personnel s'élève à 90 millions, ce qui correspond à quelque 800 à l'000 emplois. Sont compris dans ce chiffre environ 150 emplois qui ont déjà été supprimés en 1996 et 1997 dans le cadre de mesures de réforme. Pour le reste, des sondages sont en cours en vue de voir comment cet objectif peut être atteint. Il n'est pas encore possible de fournir des indications fiables sur le montant des économies touchant les dépenses administratives. Ces économies doivent être réalisées jusqu'à la fin de 2000, au plus tard jusqu'à la fin de l'année 2002. Dans le but d'une incitation complémentaire à une mise en oeuvre intégrale des mesures, le Conseil fédéral a décidé de laisser ces économies à disposition des départements et de la Chancellerie. Il se réserve toutefois de modifier la répartition des crédits au niveau des budgets annuels. La mise en oeuvre des mesures sera en outre accompagnée d'un contrôle de gestion ("controlling"). Les départements et la Chancellerie devront rendre des comptes à l'Office fédéral du personnel sur l'utilisation de ces économies. La réforme de l'Administration aidera ainsi les départements à réaliser les économies auxquelles ils sont tenus, notamment au titre du blocage des crédits, et à maîtriser de nouvelles tâches sans attribution de ressources complémentaires.

Le Conseil fédéral veut exécuter ce redimensionnement et ces transformations d'une manière qui soit socialement supportable et sans procéder à des licenciements injustifiés. Le Département fédéral des finances a élaboré avec les associations du personnel un plan social qui est entré en vigueur en juillet 1998. Il prévoit en premier lieu des mesures pour l'attribution de places vacantes à l'interne, le recyclage et la formation professionnelle

continue ou nouvelle des collaborateurs ou collaboratrices concernés ainsi que des retraites anticipées.

Ainsi, la réforme du gouvernement et de l'administration apporte, elle aussi, sa contribution à l'assainissement des finances fédérales et à l'objectif budgétaire 2001.

6 Bases juridiques

61 Bases constitutionnelles et légales

Les lois et arrêtés fédéraux à modifier ont été promulgués selon la procédure ordinaire en se fondant sur la constitution. La base juridique constitutionnelle résulte du préambule des actes législatifs concernés. Les modifications demandées par le présent message sont couvertes par ces dispositions constitutionnelles. De plus, le mandat d'économiser confié au Conseil fédéral résulte des compétences constitutionnelles de la Confédération dans les domaines concernés. Sont déterminants l'article 20, 1^{er} alinéa, cst. pour la défense militaire, l'article 22^{bis}, 1^{er} alinéa, pour la protection civile, l'article 26 cst pour les chemins de fer fédéraux et le trafic régional ainsi que l'article 36^{er} pour la circulation routière.

Le présent projet de loi est ainsi conforme à la constitution et à la loi.

62 Forme de l'acte législatif

Pour l'application juridique du programme de stabilisation 1998 un grand nombre de lois fédérales en vigueur et d'arrêtés fédéraux de portée générale doivent être modifiés pour lesquels, autrefois, le référendum pouvait être exigé selon l'article 89, 2^e alinéa, cst. Comme nous l'avons expliqué sous chiffre 143, tous les éléments du programme de stabilisation doivent être mis sous toit dans le cadre d'une seule loi fédérale soumise au référendum facultatif.

Annexe 1

**Allégements du budget de la Confédération
résultant des mesures d'assainissement de 1992, 1993 et 1994**

	Conséquences financières* [en milliards]								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Mesures d'assainissement 1992 (Message du 25 mars 1992; arrêté fédéral du 9 octobre 1992)	2,5	3,0	3,2	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3
• Réduction des dépenses	1,3	1,4	1,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
• Recettes supplémentaires	1,2	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
Mesures d'assainissement 1993 (Message du 4 octobre 1993; loi fédérale du 18 mars 1994)		0,7	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,6
• Réduction des dépenses		0,7	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
• Recettes supplémentaires		-	2,0	2,0	2,0	2,1	2,2	2,3	2,3
Mesures d'assainissement 1994 (Message du 19 octobre 1994; loi fédérale du 24 mars 1995)			1,3	2,0	2,3	2,0	2,0	2,0	2,0
• Réduction des dépenses			1,3	1,9	2,2	1,9	1,9	1,9	1,9
• Recettes supplémentaires			-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
TOTAL des allégements du budget de la Confédération au moyen des mesures d'assainissement 1992, 1993 et 1994	2,5	3,7	7,6	7,4	7,8	7,6	7,8	7,9	7,9
• Réduction des dépenses	1,3	2,1	3,9	3,6	4,0	3,7	3,7	3,7	3,7
• Recettes supplémentaires	1,2	1,6	3,7	3,8	3,8	3,9	4,1	4,2	4,2

* Les chiffres figurant dans ce tableau se basent sur les dernières évaluations; les allégements dus aux intérêts passifs suite à la réduction du déficit ne sont pas pris en considération.

Annexe 2

Liste des participants aux entretiens de la table ronde

Délégation du Conseil fédéral chargée des questions financières

- Kaspar Villiger, conseiller fédéral, chef du DFF (président)
- Ruth Dreifuss, conseillère fédérale, cheffe du DFI
- Arnold Koller, conseiller fédéral, chef du DFJP

Cantons

- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
 - Peter Schönenberger, conseiller d'Etat (SG)
 - Hermann Lei, conseiller d'Etat (TG)
 - Ruth Lüthi, conseillère d'Etat (FR)
 - Wilhelm Schnyder, conseiller d'Etat (VS)

Partis gouvernementaux

- Parti socialiste suisse (PS)
 - Ursula Koch, présidente
- Parti démocrate-chrétien suisse (PDC)
 - Adalbert Durrer, président
- Union démocratique du centre (UDC)
 - Ulrich Maurer, président
- Parti radical-démocratique suisse (PRD)
 - Franz Steinegger, président

Employeurs

- Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort)
 - Andres F. Leuenberger, président
- Union patronale suisse
 - Fritz Blaser, président
- Union suisse des arts et métiers (USAM)
 - Hans-Rudolf Früh, président

Salariés

- Union syndicale suisse (USS)
 - Vasco Pedrina, coprésident
- Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSC)
 - Hugo Fasel, président
- Fédération des sociétés suisses d'employés (FSE)
 - Peider Signorell, président

Annexe 3

Liste des participants aux auditions

Cantons

- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)

Partis gouvernementaux

- Parti socialiste suisse (PS)
- Parti radical-démocratique suisse (PRD)
- Parti démocrate-chrétien suisse (PDC)
- Union démocratique du centre (UDC)

Partis non-gouvernementaux

- Parti libéral suisse (PLS)
- Alliance des indépendants (AdI)
- Parti évangéliste populaire (PEP)
- Parti Suisse du Travail (PST)
- Démocrates suisses (DS)
- Parti écologiste suisse (PES)
- Parti suisse de la liberté (PSL)
- Union démocratique fédérale (UDF)

Organisations patronales et associations économiques

- Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort)
- Union patronale suisse
- Union suisse des arts et métiers (USAM)
- Association suisse des banquiers (ASB)
- Union suisse des paysans (USP)

Organisations syndicales

- Union syndicale suisse (USS)
- Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSC)
- Fédération des sociétés suisses d'employés (FSE)

Aperçu général de toutes les mesures négociées lors des entretiens de la table ronde

<p>Consensus dégagé des entretiens de la table ronde</p>	<p>Mise en œuvre</p>
<p>1. Mesures prises dans le domaine social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modification du rythme d'adaptation des rentes AVS/AI - Renforcement des offices AI par un service médical habilité à examiner le bien-fondé des demandes - Assurance-chômage: <ul style="list-style-type: none"> - reconduction temporaire du troisième pour-cent de cotisation salariale (y compris le relèvement de la limite des revenus soumis aux cotisations de 1 %) - relèvement temporaire à 243'000 francs de la limite des revenus soumis au deuxième pour-cent de cotisation - passage d'un système de salaire à un système d'indemnité journalière dans le domaine des programmes d'occupation (en tenant compte des répercussions sociales) - réduction des taux maximaux des mesures concernant le marché du travail - abaissement de la durée de l'indemnité d'insolvabilité de 6 à 4 mois - nouvelle réglementation de la limite de surindemnisation pour les assurés mis à la retraite anticipée contre leur gré 	<p>Dans la loi sur le programme de stabilisation (chiffre I 9)</p> <p>Dans la loi sur le programme de stabilisation (chiffre I 10)</p> <p>Dans la loi sur le programme de stabilisation (chiffre I 13); garantie, par l'arrêté fédéral urgent sur le financement de l'assurance-chômage, d'une reconduction sans interruption</p> <p>Dans la loi sur le programme de stabilisation (chiffre I 13)</p> <p>Dans la loi sur le programme de stabilisation (chiffre I 13)</p> <p>Exposé de la mesure dans le message, mise en œuvre par une modification de la directive correspondante de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi</p> <p>Dans la loi sur le programme de stabilisation (chiffre I 13)</p> <p>Dans la loi sur le programme de stabilisation (chiffre I 13)</p>

<ul style="list-style-type: none"> - réduction à 260 jours de la durée du droit aux prestations pour les personnes exonérées de cotisations (avec mandat confié aux services de l'administration ainsi qu'aux partenaires sociaux d'examiner la question d'une réglementation d'exception pour les personnes reprenant une activité lucrative) - examen de la possibilité d'augmenter à 106'800 francs le gain maximal assuré 	<p>Dans la loi sur le programme de stabilisation, sans exception pour les personnes reprenant une activité lucrative (chiffre I 13)</p> <p>Exposé de la mesure dans le message, mise en œuvre par une modification de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accident (RS 832.202) (ACF du 28.9.98)</p>
<p>2. Participation des cantons aux mesures d'économie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mesures d'économie dans les domaines suivants: transports publics/trafic régional, transports publics/routes, formation, exécution des peines et des mesures - Afin d'arriver aux 500 millions d'économies prévus, trois variantes sont examinées dans le domaine des assurances sociales: 'participation plus large des cantons à la réduction des cotisations d'assurance-maladie', 'participation des cantons aux frais des offices régionaux de placement (ORP/LMMT)', 'majoration des contributions des cantons à l'AVS/AI' - Compensation de la différence de charge entre les cantons 	<p>Dans la loi sur le programme de stabilisation (chiffres I 1, I 2, I 3, I 4, I 7, I 8)</p> <p>Dans la loi sur le programme de stabilisation, application de la variante 'majoration des contributions des cantons à l'AVS/AI' (chiffre I 9). Pour des raisons de mise en œuvre, la majoration est limitée à l'AVS.</p> <p>Exposé de la mesure dans le message, mise en œuvre par une modification de l'ordonnance du 2 décembre 1985 concernant les contributions des cantons à l'assurance-invalidité (RS 831.272.1)</p>
<p>3. Mandat d'économiser confié au Conseil fédéral dans les domaines de l'armée, de la protection civile et des CFF</p>	<p>Dans la loi sur le programme de stabilisation (chiffre I 4)</p>
<p>4. Mesures dans le domaine de l'asile et des réfugiés</p>	<p>Exposé dans le message des mesures déjà décidées et de celles qui sont déjà appliquées, des perspectives financières ainsi que des possibilités d'action supplémentaires</p>

5. Blocage des crédits (avec liste d'exceptions)	Exposé dans le message, demande dans le cadre du budget 1999
6. Mesures dans le domaine du personnel	Exposé dans le message, mais pas de disposition formelle dans la loi sur le programme de stabilisation; maintien des mesures visant à réduire les coûts introduites en 1992 dans l'administration générale de la Confédération, ainsi qu'application conséquente des économies prévues par la réforme du gouvernement et de l'administration
7. Code de conduite de la table ronde en rapport avec <ul style="list-style-type: none"> - le gel des initiatives parlementaires pendants entraînant une baisse des recettes - l'initiative populaire "propriété du logement pour tous" - la compensation fiscale d'une éventuelle abolition du droit de timbre - l'adoption de la loi sur la TVA 	Exposé dans le message, mais pas mentionné dans la loi sur le programme de stabilisation
8. Suppression des lacunes injustifiées du système fiscal	Dans la loi sur le programme de stabilisation (chiffres 15, 16, I 11 et I 12)
9. Renforcement des contrôles fiscaux	Exposé dans le message, demande de ressources supplémentaires dans le budget 1999 et les budgets suivants
10. Travail au noir	Pas mentionné dans la loi sur le programme de stabilisation 1998. Le Conseil fédéral rédigera un rapport concernant le travail au noir en Suisse et les moyens de lutter contre ce phénomène.
11. Augmentation du versement du bénéfice net de la Banque nationale suisse augmenté (BNS)	Exposé dans le message, mis en oeuvre dans l'accord d'avril 1998 entre le Département fédéral des finances et la Banque nationale suisse concernant la répartition du bénéfice de la BNS
12. Liaison juridique des mesures du programme de stabilisation (train de mesures)	Dans la loi sur le programme de stabilisation

Annexe 5

Evolution du Fonds AC et de la charge de la Confédération, avec et sans programme de stabilisation

Les modifications de cotisations et de prestations de l'assurance-chômage, prévues dans le cadre du programme de stabilisation 1998, ont des conséquences sur le Fonds de compensation de l'assurance-chômage et en particulier sur les charges d'intérêts à verser. La totalité des effets du programme de stabilisation 1998 sur le Fonds de compensation de l'assurance-chômage et sur les versements de la Confédération à l'AC sont présentés ci-dessous.

Effets du programme de stabilisation sur le Fonds de compensation de l'AC

en millions	1999	2000	2001	2002
Programme de stabilisation 1998 "Effets purs" des mesures (y compris le troisième point de pourcentage de cotisation salariale)	+1'055	+2'401	+2'426	+2'446
Charges d'intérêts plus faibles		+27	+88	+148
Réduction de la contribution à fonds perdu de la Confédération	-5	-10	-15	-20
Total des améliorations du Fonds de l'AC (y compris la diminution des charges d'intérêts)	+1'050	+2'418	+2'499	+2'574

Evolution des recettes et des dépenses du Fonds de compensation de l'AC

Base: budget 1999 et plan financier 2000 - 2002

	1999	2000	2001	2002
Taux de chômage :	2,8	2,5	2,5	2,5
Nombre de personnes au chômage	100'000	90'000	90'000	90'000

sans programme de stabilisation

en millions

Charges	5'509	5'242	5'244	5'269
dont				
charges d'intérêts	225	230	253	273
Produits	5'351	4'371	4'423	4'468
dont				
3 ^e point de pourcentage de cotisation salariale	1'005	-	-	-
contribution à fonds perdu de la Confédération	260	245	245	250
Déficit / Excédent de dépenses	-158	-871	-821	-801
Octroi de prêts par la Confédération et les cantons	400	900	800	800

Remboursement des prêts à la Confédération et aux cantons	200	-	-	-
--	-----	---	---	---

avec le programme de stabilisation

en millions

Charges	5'451	4'999	4'940	4'905
dont				
charges d'intérêts	225	203	165	125
Produits	6'343	6'546	6'618	6'678
dont				
3 ^e point de pourcentage de cotisation salariale (y compris le relèvement de la limite des revenus soumis aux cotisations de 1 %)	2'008	2'035	2'060	2'080
relèvement de la limite des revenus soumis au 2 ^e pour-cent de cotisation	-	130	130	130
contribution à fonds perdu de la Confédération	255	235	230	230
Déficit / Excédent de dépenses	+892	+1'547	+1'678	+1'773

Remboursement des prêts à la Confédération et aux cantons	900	1'500	1'600	1'700
--	-----	-------	-------	-------

Evolution des dettes de l'assurance-chômage

En millions	1999	2000	2001	2002
Sans programme de stabilisation 1998	9'200	10'100	10'900	11'700
Avec programme de stabilisation 1998 (Total)	8'100	6'600	5'000	3'300
Différence	-1'100	-3'500	-5'900	-8'400

Les chiffres arrondis concernant les dettes de l'assurance-chômage résultent du fait que les prêts des collectivités publiques à l'assurance-chômage sont accordés par tranches de chaque fois 100 millions.

✚ **Effets sur les finances fédérales**

Contribution à fonds perdu de la Confédération à l'AC (705.3600.204)

En millions	1999	2000	2001	2002
Sans programme de stabilisation 1998	260	245	245	250
Avec programme de stabilisation 1998 (Total)	255	235	230	230
Différence	-5	-10	-15	-20

Prêts accordés par la Confédération à l'AC (705.4200.201)

En millions	1999	2000	2001	2002
Sans programme de stabilisation 1998	200	450	400	400
Avec programme de stabilisation 1998 (Total)	0	0	0	0
Différence	-200	-450	-400	-400

Remboursement des prêts de l'AC (705.6200.201)

En millions	1999	2000	2001	2002
Sans programme de stabilisation 1998	100	0	0	0
Avec programme de stabilisation 1998 (Total)	450	750	800	850
Différence	+350	+750	+800	+850

Effets totaux sur les finances fédérales (arrondi)

En millions	1999	2000	2001	2002
Amélioration grâce au programme de stabilisation	555	1'210	1'215	1'270
dont :				
Réduction de la contribution à fonds perdu de la Confédération	5	10	15	20
Diminution des octrois de nouveaux prêts	200	450	400	400
Augmentation des remboursements de prêts	350	750	800	850

Annexe 6

Conditions générales les plus importantes du point de vue des cantons pour les entretiens de recherche d'un consensus

1. Il s'agit du dernier "effort d'économie" de cette sorte à charge des cantons, jusqu'à ce que l'objectif d'assainissement 2001 et la nouvelle péréquation financière soient pleinement réalisés.
2. La contribution des cantons aux mesures d'économie du programme de stabilisation 1998 est entièrement prise en compte dans le bilan global de la NPF.
3. Le principe de la symétrie des sacrifices consentis par tous les milieux intéressés selon les directives du Conseil fédéral doit être strictement respecté.
4. Les parts cantonales à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations ainsi qu'au bénéfice net de la BNS n'ont rien à voir avec le programme de stabilisation 1998. Ces parts n'entrent en considération que dans le cadre de l'examen des futurs effets de la péréquation financière intercantonale.
5. La Confédération n'a plus le droit d'augmenter ses dépenses jusqu'à ce que l'objectif budgétaire 2001 soit effectivement atteint.
6. La Confédération ne peut plus admettre aucune réduction des recettes, en particulier dans le domaine fiscal, jusqu'à ce que l'objectif budgétaire 2001 soit effectivement atteint (par ex. imposition de la valeur locative, déductions fiscales pour le capital risque, etc.).
7. Sur le plan politique, tous les participants aux entretiens sont également prêts à accepter de la part des cantons une diminution des prestations dans les domaines concernés (transports publics, réduction des cotisations, bourses etc.).
8. En ce qui concerne les salaires de son personnel, la Confédération prend des mesures d'économie au moins aussi sévères que celles déjà réalisées par les cantons (moyenne des dernières années).
9. Les éventuels "transferts occultes" réalisés par la Confédération dans certains domaines de tâches sont déduits de la part des cantons aux mesures d'économie (par ex. dans les transports publics).
10. Selon les cantons, la révision de la LAMal devra répondre aux deux conditions suivantes:
 - a) Un arrêté fédéral urgent doit préciser, à l'article 41 LAMal, que le devoir de subventionner des cantons est limité au traitement hospitalier en division commune.
 - b) La question du financement des hôpitaux doit être traitée dans la première phase de révision de la LAMal.

11. Sont d'emblée exclus du blocage linéaire et général des crédits tous les domaines de tâches qui sont déjà traités dans le programme de stabilisation 98.

23.1.1998 CdC

**Programme de stabilisation des finances fédérales
1998**

**Contribution des cantons aux mesures
d'économie**

**Effets sur les finances des cantons en
2001 ***
en 1000 francs

Annexe 7

(+) charge

(-)
allègement

	802.3600.203 Transports publics régionaux	318.3600.001 Contributions à FAVS	327.3600.003 Participation aux dépenses des cantons pour les bourses d'étude	705.3600.001 Exploitation des établissements de formation professionnelle	402.3600.002 Construction des établissements d'éducation	402.4600.001 Subventions de con- struction aux établis- sements pénitentiaires et d'éducation	806.4600.003 Routes principales	806.4600.005 Passages à niveau	Total des charges		Réduction de la dif- férence de charge entre les contribu- tions cantonales à FAVS/AI	Charges compte tenu de la différence de charge	
									x 1000 frs	en % de la capacité fiscale		x 1000 frs	en % de la force fiscale
ZH	33 936	42 374	1 241	3 400	4 103	560	258	2 482	88 353	0.9	10 142	98 495	1.0
BE	23 894	22 410	3 977	3 400	2 151	275	4 290	9 126	69 523	1.5	- 7 441	62 082	1.3
LU	6 084	7 148	667	1 300	968	170	846	7 182	24 365	1.5	- 1 356	23 010	1.4
UR	633	745	185	100	-	-	1 540	58	3 261	2.2	- 476	2 786	1.9
SZ	3 390	2 381	391	300	-	29	948	602	8 040	1.3	306	8 346	1.3
OW	475	432	125	100	-	-	148	-	1 280	1.1	- 600	680	0.6
NW	699	805	46	100	-	-	171	427	2 248	1.0	- 213	2 461	1.1
GL	752	971	113	200	-	-	602	119	2 757	1.6	- 307	2 450	1.4
ZG	2 319	2 377	88	400	-	125	51	231	5 591	0.6	608	6 200	0.7
FR	4 332	3 413	878	700	414	334	776	1 452	12 298	1.3	- 4 066	8 232	0.9
SO	3 684	6 376	650	700	-	642	99	2 572	14 723	1.2	- 38	14 686	1.2
BS	411	9 371	334	1 000	1 885	37	5	2 004	15 048	0.9	2 556	17 603	1.0
BL	4 026	7 926	407	500	1 146	6	1 872	2 672	18 555	1.1	3 994	22 549	1.4
SH	737	2 385	78	300	-	-	337	-	3 837	0.9	579	4 417	1.1
AR	1 163	1 103	132	100	55	33	658	515	3 758	1.5	- 603	3 155	1.2
AI	230	230	45	-	-	-	222	258	985	1.6	- 243	742	1.2
SG	8 531	10 443	973	1 400	689	751	1 686	2 844	27 317	1.1	1 426	28 743	1.2
GR	6 401	3 717	901	500	-	391	7 917	1 196	21 024	2.0	- 1 311	19 713	1.9
AG	12 770	12 868	756	1 300	668	779	1 811	4 411	35 364	1.3	3 474	38 837	1.4

TG	4 847	5 282	441	500	379	11	405	1 984	13 849	1.2	649	14 497	1.2
TI	4 812	7 561	1 406	1 000	517	497	1 920	1 463	19 176	1.0	- 71	19 105	0.9
VD	13 410	15 961	1 077	1 900	2 079	75	1 939	3 840	40 280	1.1	2 350	42 630	1.2
VS	5 003	3 268	1 029	600	904	135	3 496	251	14 686	1.5	- 7 640	7 046	0.7
NE	3 396	3 470	456	1 100	1 149	50	3 237	238	13 095	1.7	- 2 995	10 100	1.3
GE	2 897	12 005	875	1 000	1 800	99	129	844	19 650	0.6	3 345	22 995	0.7
JU	1 168	978	729	300	93	2	1 637	1 228	6 135	2.5	- 2 494	3 641	1.5
CH	150 000	186 000	18 000	22 200	19 000	5 000	37 000	48 000	485 200	1.1	-	485 200	1.1

* Sans séparation des courants de trafic (article 802.4600.105, potentiel d'économies 15 millions de francs.)

+



(Droit en vigueur)

Art. 4, 1^{er} al.

¹ La subvention est égale à 50 pour cent des frais de construction reconnus.

Art. 7, 1^{er} al.

¹ La subvention s'élève à 40 pour cent au plus des frais reconnus afférents au personnel chargé de l'éducation.

Art. 16 Versement des subventions. Acomptes

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1998¹,
arrête:

I

Les textes légaux suivants sont modifiés comme suit:

1. Loi fédérale du 5 octobre 1984² sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures

Art. 4, 1^{er} et 4^e al. (nouveau)

¹ La subvention est égale à 35 pour cent des frais de construction reconnus.

⁴ La subvention de construction peut également être versée sous forme de forfait; dans ce cas, l'importance et le type de l'établissement doivent être pris en considération. Le Conseil fédéral fixe le mode de calcul.

Art. 7, 1^{er} al.

¹ La subvention s'élève à 30 pour cent des frais reconnus afférents au personnel chargé de l'éducation.

Art. 16, titre médian

Versement des subventions non forfaitaires; acompte

1 FF 1999 3

2 RS 341

(Droit en vigueur)

Art. 64, 1^{er} al.

¹ La subvention fédérale est fixée, selon la capacité financière des cantons, entre 27 et 47 pour cent des dépenses pour: . . .

Art. 16a Versement des subventions forfaitaires; acompte (*nouveau*)

¹ Le dernier versement est effectué, dans les limites des crédits disponibles, après réception de l'ouvrage ou après réception et approbation des plans d'exécution.

² Les augmentations ou diminutions de frais liées à l'évolution du coût de la vie sont prises en considération lors du dernier versement.

³ Les subventions forfaitaires peuvent être versées sous forme d'acompte (art. 16, 2^e al.) uniquement dans la mesure où des dépenses immédiates sont prévues.

Art. 21 Disposition transitoire de la modification du . . .

¹ Les subventions de construction sont allouées conformément à l'ancien droit

- a. si les conditions suivantes sont remplies à la fin 1998:
 1. une demande de subvention a été déposée;
 2. les coûts de construction ont été attestés sur la base d'un devis;
 3. les autorités cantonales compétentes ont donné leur accord concernant le financement du projet de construction;
- b. si les travaux commencent au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la présente modification.

² Le nouveau droit en matière de calcul des subventions d'exploitation s'applique pour la première fois à celles qui seront versées en l'an 2000.

2. Loi sur la formation professionnelle³

Art. 64, 1^{er} al., phrase introductive

¹ La subvention fédérale est fixée, selon la capacité financière des cantons, entre 23 et 43 pour cent des dépenses pour: . . .

3. Loi fédérale du 19 mars 1965⁴ sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études

Titre

Loi fédérale sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en matière d'aides à la formation

Changements terminologiques

¹ A l'article 3, 1^{er} et 2^e alinéas, les expressions «bourses d'études» et «bourses» sont remplacées par l'expression «aides à la formation».

² A l'article 4, 1^{er} et 2^e alinéas, l'expression «bourses d'études» est remplacée par l'expression «aides à la formation».

³ RS 412.10

⁴ RS 416.0

(Droit en vigueur)

Art. 1^{er}

Dans les limites des crédits votés, la Confédération alloue aux cantons, pour leurs dépenses annuelles en faveur de bourses d'études, des subventions conformément aux dispositions suiva.

Art. 2, 1^{er} al.

¹ Sont des bourses d'études au sens de la présente loi les prestations en espèces, uniques ou périodiques, qui sont accordées à des personnes pour leur formation ou le perfectionnement de leurs connaissances et dont le remboursement n'est pas obligatoire.

Art. 7

¹ Le Conseil fédéral fixe, pour les catégories d'établissements d'instruction mentionnées à l'article 4, un montant minimal des bourses. Il ne sera pas alloué de subvention pour les bourses qui n'atteignent pas ce montant.

² Il est tenu intégralement compte, pour le calcul des subventions, des bourses qui atteignent le montant minimal. Les subventions à titre de participation aux dépenses cantonales sont comprises entre 20 et 60 pour cent au maximum, selon la capacité financière du canton.

³ Le Conseil fédéral détermine, pour chaque catégorie d'établissements d'instruction mentionnée à l'article 4, un montant maximal des bourses qui peut être pris en considération pour la mesure des subventions.

³ A l'article 5, 1^{er} alinéa, les expressions «bourses» et «régime des bourses» sont remplacées par les expressions «aides à la formation» et «régime des aides à la formation».

Art. 1^{er}

Dans les limites des crédits votés, la Confédération alloue des subventions aux cantons pour leurs dépenses annuelles en matière d'aides à la formation (bourses et prêts d'études).

Art. 2, 1^{er} et 3^e al. (nouveau)

¹ Sont réputées bourses d'études au sens de la présente loi les prestations en espèces, uniques ou périodiques, qui sont accordées à des personnes pour leur formation ou le perfectionnement de leurs connaissances et dont le remboursement n'est pas obligatoire.

³ Sont réputés prêts d'études au sens de la présente loi les prestations en espèces, uniques ou périodiques, qui sont accordées à des personnes pour leur formation ou le perfectionnement de leurs connaissances et dont le remboursement est obligatoire.

Art. 7

¹ Le maximum des subventions de la Confédération est compris entre 16 et 48 pour cent en fonction de la capacité financière du canton.

² Sont prises en compte pour le calcul des subventions les dépenses des cantons concernant:

- a. les bourses d'études qui se situent entre un montant minimal et un montant maximal fixés par le Conseil fédéral;
- b. les intérêts des prêts d'études, à un taux uniforme fixé par le Conseil fédéral.

4. Loi fédérale du 4 octobre 1974⁵ instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales

Art. 4a Efforts d'économie (nouveau)

¹ Le Conseil fédéral prévoit, par rapport au plan financier 1999–2001 du 29 septembre 1997, les coupes budgétaires suivantes:

⁵ RS 611.010

Art. 18, 1^{er} al.

¹ Sont imposables tous les revenus provenant de l'exploitation d'une entreprise commerciale, industrielle, artisanale, agricole ou sylvicole, de l'exercice d'une profession libérale ou de toute autre activité lucrative indépendante.

Art. 20, 1^{er} al., let. a

¹ Est imposable le rendement de la fortune mobilière, en particulier:

- a. Les intérêts d'avoirs, y compris les rendements versés, en cas de vie ou de rachat d'assurances de capitaux susceptibles de rachat et acquittées au moyen d'une prime unique, sauf si ces assurances de capitaux servent à la prévoyance. Est réputé servir à la prévoyance le paiement de la prestation d'assurance à compter du moment où l'assuré a accompli sa 60^e année et en fonction d'un rapport contractuel qui a duré au moins cinq ans. Dans ce cas, la prestation est exonérée;

Art. 22, 3^e al.

³ Les revenus provenant de rentes viagères et les autres revenus périodiques provenant de droits d'habitation, d'usufruits ou de contrats d'entretien viager sont imposables à raison de 60 pour cent si les prestations sur lesquelles se fonde la prétention ont été fournies exclusivement par le contribuable. Sont assimilées aux prestations du contribuable les prestations de ses proches; il en est de même des prestations de tiers si le contribuable a acquis sa prétention par dévolution d'hérédité, legs ou donation.

	1999 millions de francs	2000	2001
a. Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (à l'exception de l'Office fédéral de la topographie, de l'École fédérale de sport de Macolin et de l'Office fédéral de la protection civile)	190	370	540
b. protection civile	17	19	22
c. prestations à l'infrastructure des Chemins de fer fédéraux	100	150	200
d. indemnisation du trafic régional			50
e. transports publics et routes	10	55	100

² Le Conseil fédéral peut transférer des crédits entre les tranches annuelles prévues au 1^{er} alinéa, lettre a, pour autant que le plafond de dépenses de 12,88 milliards de francs pour les années 1999 à 2001 ne soit pas dépassé.

³ La compétence des Chambres fédérales de fixer les crédits de paiement dans le budget et ses suppléments est réservée.

5. Loi fédérale du 14 décembre 1990⁶ sur l'impôt fédéral direct

Art. 18, 1^{er} al., deuxième phrase (nouvelle)

¹ ... Est notamment considérée comme une activité lucrative indépendante l'aliénation d'éléments de la fortune, notamment de titres et d'immeubles, dans la mesure où elle dépasse la simple administration de la fortune.

Art. 20, 1^{er} al., let. a

¹ Est imposable le rendement de la fortune mobilière, en particulier:

- a. Les intérêts d'avoirs, y compris les rendements versés, en cas de vie ou de rachat, d'assurances de capitaux susceptibles de rachat et acquittées au moyen d'une prime unique, sauf si ces assurances servent à la prévoyance. Est réputé servir à la prévoyance le paiement de la prestation d'assurance à compter du moment où l'assuré a accompli sa 60^e année, en vertu d'un rapport contractuel qui a duré au moins dix ans et qui a été conclu avant l'accomplissement de la 60^e année. Dans ce cas, la prestation est exonérée;

Art. 22, 3^e al.

³ Les rentes viagères et les revenus provenant de contrats d'entretien viager sont imposables à raison de 40 pour cent.

(Droit en vigueur)

Art. 27, 2^e al., let. c

² Font notamment partie de ces frais:

- c. Les versements à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, à condition que toute utilisation contraire à leur but soit exclue.

Art. 33, 1^{er} al., let. a, b, et d

¹ Sont déduits du revenu:

- a. Les intérêts passifs, à l'exclusion des intérêts des prêts qu'une société de capitaux accorde à une personne physique avec laquelle elle a des liens étroits ou qui détient une part importante de son capital à des conditions nettement plus avantageuses que celles qui sont habituellement proposées aux tiers;
- b. Les rentes et les charges durables; le débirentier qui a obtenu une contre-prestation ne peut déduire ses prestations que lorsque le total des rentes versées excède la valeur de la contre-prestation;
- d. Les primes, cotisations et montants légaux, statutaires ou réglementaires versés en vue de l'acquisition des droits aux prestations de l'assurance-vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité et dans le cadre d'institutions de la prévoyance professionnelle;

Art. 38, 2^e al.

² L'impôt est calculé sur la base de taux représentant le cinquième des barèmes inscrits à l'article 36.

Art. 59, let. b

Les charges justifiées par l'usage commercial comprennent également:

- b. Les versements à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, à condition que toute utilisation contraire à leur but soit exclue;

Art. 95 Retraités ayant exercé une activité pour le compte d'autrui régie par le droit public

¹ Si elles sont domiciliées à l'étranger, les personnes qui, ensuite d'une activité pour le compte d'autrui régie par le droit public, reçoivent des pensions, des retraites ou d'autres prestations d'un employeur ou d'une caisse de prévoyance ayant son siège en Suisse doivent l'impôt sur ces prestations.

² Le taux de l'impôt est fixé à 1 pour cent du revenu brut.

Art. 27, 2^e al., let. c et d (nouvelle)

² Font notamment partie de ces frais:

- c. Les contributions uniques et périodiques versées en vertu de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, à condition que toute utilisation contraire à leur but soit exclue;
- d. Les intérêts des dettes commerciales.

Art. 33, 1^{er} al., let. a, b et d

¹ Sont déduits du revenu:

- a. Les intérêts passifs privés à concurrence du rendement imposable de la fortune au sens des articles 20 et 21, augmenté d'un montant de 20 000 francs. Ne sont pas déductibles les intérêts des prêts qu'une société de capitaux accorde à une personne physique avec laquelle elle a des liens étroits ou qui détient une part importante de son capital à des conditions nettement plus avantageuses que celles qui sont habituellement proposées aux tiers;
- b. les charges durables et 40 pour cent des rentes viagères versées par le débirentier;
- d. les contributions versées en vertu de la loi sur l'AVS/AI ainsi qu'en vertu de la LPP, en vue de l'acquisition de droits aux prestations de l'assurance-vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité et dans le cadre d'institutions de la prévoyance professionnelle;

Art. 38, 2^e al.

² L'impôt se fonde sur un taux inférieur de moitié à celui des barèmes de l'article 36, mais non inférieur à 2 pour cent.

Art. 59, let. b

Les charges justifiées par l'usage commercial comprennent également:

- b. Les contributions versées en vertu de la LPP à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, à condition que toute utilisation contraire à leur but soit exclue;

Art. 95 Bénéficiaires de prestations de prévoyance découlant de rapports de travail de droit public

¹ Si elles sont domiciliées à l'étranger, les personnes qui reçoivent d'un employeur ou d'une institution de prévoyance qui a son siège en Suisse des pensions, des retraites ou d'autres prestations découlant de rapports de travail de droit public doivent l'impôt sur ces prestations.

² Le taux de l'impôt est égal à 2 pour cent du revenu brut pour les rentes et les prestations en capital.

(Droit en vigueur)

Art. 96, 2^e al.

² Le taux de l'impôt est fixé pour les rentes à un pour cent du revenu brut; pour les prestations en capital, il est calculé selon l'article 38, 2^e alinéa.

Art. 7, 2^e et 4^e al., let. d

² Les revenus provenant de rentes viagères et les autres revenus périodiques provenant de droits d'habitation, d'usufruits ou de contrats d'entretien viager sont imposables à raison de 60 pour cent, si les prestations sur lesquelles se fonde la prétention n'ont été assumées que par le contribuable. Sont assimilées aux prestations du contribuable les prestations de ses proches; il en est de même des prestations de tiers, si le contribuable a acquis sa prétention par dévolution d'hérédité, legs ou donation.

⁴ Sont seuls exonérés de l'impôt:

d. Les versements provenant d'assurances de capitaux privées susceptibles de rachat, à l'exception des polices de libre-passage;

Art. 8, 1^{er} al.

¹ Le produit de l'activité lucrative indépendante comprend également tous les bénéfices en capital provenant de l'aliénation, de la réalisation, de la réévaluation comptable, du transfert dans la fortune privée ou dans une entreprise ou un établissement stable sis à l'étranger d'éléments de la fortune commerciale; en sont exclus les bénéfices provenant de l'aliénation d'immeubles agricoles ou sylvicoles, dans la mesure où le produit de l'aliénation est supérieur aux dépenses d'investissement. L'article 12, 4^e alinéa, est réservé.

Art. 96, 2^e al.

² Le taux de l'impôt est égal à 2 pour cent du revenu brut pour les rentes et les prestations en capital.

Art. 205a, 2^e al. (nouveau)

² Les rendements des assurances de capitaux selon l'article 20, 1^{er} alinéa, lettre a, qui ont été conclues entre le 1^{er} janvier 1994 et le 31 décembre 1998, demeurent exonérés si, lorsque l'assuré touche la prestation, le rapport contractuel a duré au moins cinq ans et que l'assuré a accompli sa 60^e année.

6. Loi du 14 décembre 1990⁷ sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes

Art. 7, al. 1^{er} (nouveau), 2^e et 4^e al., let. d

¹^{er} Les rendements versés, en cas de vie ou de rachat, d'assurances de capitaux susceptibles de rachat et acquittées au moyen d'une prime unique sont imposables, sauf si ces assurances servent à la prévoyance. Est réputé servir à la prévoyance le paiement de la prestation d'assurance à compter du moment où l'assuré a accompli sa 60^e année, en vertu d'un rapport contractuel qui a duré au moins dix ans et qui a été conclu avant l'accomplissement de la 60^e année. Dans ce cas, la prestation est exonérée.

² Les rentes viagères et les revenus provenant de contrats d'entretien viager sont imposables à raison de 40 pour cent.

⁴ Sont seuls exonérés de l'impôt:

d. Les versements provenant d'assurances de capitaux privées susceptibles de rachat, à l'exception des polices de libre-passage. L'alinéa 1^{er} est réservé.

Art. 8, 1^{er} al.

¹ Le produit de l'activité lucrative indépendante comprend également tous les bénéfices en capital provenant de l'aliénation, de la réalisation, de la réévaluation comptable, du transfert dans la fortune privée ou dans une entreprise ou un établissement stable sis à l'étranger d'éléments de la fortune commerciale. Est également considérée comme une activité lucrative indépendante, l'aliénation d'éléments de la fortune, notamment de titres et d'immeubles, dans la mesure où elle dépasse la simple administration de la fortune. En sont exclus les bénéfices provenant de l'aliénation d'immeubles agricoles ou sylvicoles, dans la mesure où le produit de l'aliénation est supérieur aux dépenses d'investissement. L'article 12, 4^e alinéa, est réservé.

(Droit en vigueur)

Art. 9, 2^e al., let. a, b et d

² Les déductions générales sont:

- a. Les intérêts passifs;
- b. Les rentes et charges durables; le débirentier qui a obtenu une contre-prestation ne peut déduire ses prestations que lorsque le total des rentes versées excède la valeur de la contre-prestation;
- d. Les primes, cotisations et montants légaux, statutaires ou réglementaires versés en vue de l'acquisition des droits aux prestations de l'assurance-vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité et dans le cadre d'institutions de la prévoyance professionnelle;

Art. 10, 1^{er} al., let. d

¹ Les frais justifiés par l'usage commercial ou professionnel qui peuvent être déduits comprennent notamment:

- d. Les versements à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, à condition que toute utilisation contraire à leur but soit exclue.

Art. 25, 1^{er} al., let. b

¹ Les charges justifiées par l'usage commercial comprennent également:

- b. Les versements à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, à condition que toute utilisation contraire à leur but soit exclue;

Art. 35, 1^{er} al., let. f

¹ Sont soumis à l'impôt à la source lorsqu'ils ne sont ni domiciliés ni en séjour en Suisse au regard du droit fiscal:

- f. Les personnes qui, ensuite d'une activité pour le compte d'autrui régie par le droit public, reçoivent des pensions, des retraites ou d'autres prestations d'un employeur ou d'une caisse de prévoyance qui a son siège dans le canton, sur ces prestations;

Art. 9, 2^e al., let. a, b et d

² Les déductions générales sont:

- a. Les intérêts passifs privés à concurrence du rendement imposable de la fortune au sens de l'article 7, augmenté d'un montant de 20 000 francs;
- b. les charges durables et 40 pour cent des rentes viagères versées par le débirentier;
- d. Les primes, cotisations et montants versés en vertu de la loi sur l'AVS et l'AI⁸ ou de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)⁹ en vue de l'acquisition de droits aux prestations de l'assurance-vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité, et d'institutions de la prévoyance professionnelle;

Art. 10, 1^{er} al., let. d et e (nouvelle)

¹ Les frais justifiés par l'usage commercial ou professionnel qui peuvent être déduits comprennent notamment:

- d. les contributions versées en vertu de la LPP à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, à condition que toute utilisation contraire à leur but soit exclue;
- e. Les intérêts des dettes commerciales.

Art. 25, 1^{er} al., let. b

¹ Les charges justifiées par l'usage commercial comprennent également:

- b. Les contributions uniques ou périodiques versées en vertu de la LPP à des institutions de prévoyance en faveur du personnel de l'entreprise, à condition que toute utilisation contraire à leur but soit exclue;

Art. 35, 1^{er} al., let. f

¹ Sont soumis à l'impôt à la source lorsqu'ils ne sont ni domiciliés ni en séjour en Suisse au regard du droit fiscal:

- f. Les personnes qui reçoivent d'un employeur ou d'une institution de prévoyance qui a son siège dans le canton des pensions, des retraites ou d'autres prestations découlant des rapports de travail de droit public, sur ces prestations;

Art. 72b Adaptation de la législation cantonale aux modifications (*nouveau*)

¹ Les cantons adapteront leur législation cantonale aux modifications des articles 7, al. 1^{er}, 2 et 4, let. d; 8, 1^{er} al.; 9, 2^e al., let. a, b et d; 10, 1^{er} al., let. d et e; 25, 1^{er} al., let. b; 35, 1^{er} al., let. f pour l'entrée en vigueur de ces modifications.

² A partir de cette date, l'article 72, 2^e alinéa, est applicable à ces modifications.

⁸ RS 831.10, 831.20

⁹ RS 831.40

Art. 13, 1^{er} al.

¹ Les contributions de la Confédération aux frais ou de construction des routes principales s'élèvent, dans les régions des Alpes et du Jura, à 50 à 80 pour cent, en dehors de ces régions à 20 à 60 pour cent des frais imputables.

Art. 26, 1^{er} et 2^e al.

¹ Lorsqu'un passage à niveau doit être remplacé par un passage inférieur ou supérieur ou supprimé par suite du déplacement de la route, les frais de toutes les modifications des installations ferroviaires et routières seront supportés:

- par l'entreprise de chemin de fer, si la modification a été provoquée surtout par les besoins du trafic ferroviaire;
- par le propriétaire de la route, si la modification a été provoquée surtout par les besoins du trafic routier.

² Dans tous les autres cas de changements apportés à un croisement, y compris l'adaptation et le perfectionnement des installations de sécurité, l'entreprise de chemin de fer et le propriétaire de la route se répartiront les frais découlant de l'ensemble des modifications aux installations ferroviaires ou routières dans la mesure où elles sont dues au développement du trafic empruntant l'un ou l'autre des moyens de communication.

Art. 78a Assurance de capitaux acquittée au moyen d'une prime unique
(nouveau)

L'article 7, 1^{er} alinéa, s'applique aux assurances de capitaux acquittées au moyen d'une prime unique, conclues après le 31 décembre 1998.

7. Loi fédérale du 22 mars 1985¹⁰ concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire

Art. 13, al. 1 et 3^{bis} (nouveau)

¹ Les contributions de la Confédération aux frais d'aménagement ou de construction des routes principales s'élèvent, dans les régions des Alpes et du Jura, à 40 à 70 pour cent, en dehors de ces régions à 15 à 55 pour cent des frais imputables.

^{3^{bis}} Aucune contribution n'est versée lorsque les frais imputables liés au projet sont inférieurs à 2,5 millions de francs.

Art. 41a Disposition transitoire de la modification du . . .

Le nouveau droit s'applique à tous les engagements pour le versement de contributions (subventions de base, partielles et complémentaires) pris après son entrée en vigueur.

8. Loi fédérale du 20 décembre 1957¹¹ sur les chemins de fer

Art. 26, 1^{er}, 2^e et 4^e al. (nouveau)

¹ Si un passage à niveau est remplacé par un passage inférieur ou supérieur ou supprimé par suite du déplacement de la route ou si un croisement existant est modifié, notamment par l'adaptation et le perfectionnement des installations de sécurité, les frais sont en règle générale supportés par le propriétaire de la route.

² *Abrogé*

⁴ Le propriétaire de la route doit être entendu avant l'élaboration du projet.

¹⁰ RS 725.116.2

¹¹ RS 742.101

(Droit en vigueur)

Art. 27 c. Participation à raison des avantages

¹ Dans tous les cas, chacune des parties devra participer aux frais dans la mesure où elle retire des avantages de la modification des installations.

² Si l'une des parties présente des exigences spéciales dans l'intérêt de l'amélioration durable de ses propres installations ou de leur aménagement ultérieur, elle devra supporter seule les frais qui en découlent au point de croisement.

Art. 53, 2^e al.

² La part de la Confédération est de 50 pour cent au moins et de 95 pour cent au plus.

Art. 33^{ter}, 1^{er} et 4^e al.

¹ Le Conseil fédéral adaptera les rentes ordinaires, en règle générale tous les deux ans pour le début d'une année civile, à l'évolution des salaires et des prix, en fixant à nouveau l'indice des rentes sur proposition de la Commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

⁴ Le Conseil fédéral procède plus tôt à l'adaptation des rentes ordinaires lorsque l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté de plus de 4 pour cent au cours d'une année.

Art. 103¹² Contribution des pouvoirs publics

¹ La contribution de la Confédération à l'assurance s'élève à 18,5 pour cent des dépenses annuelles de l'assurance pour l'année 1986, à 19 pour cent pour les années 1987, 1988, 1989, puis à 20 pour cent de ces dépenses.

² La contribution des cantons à l'assurance s'élève à 1,5 pour cent des dépenses annuelles de l'assurance pour l'année 1986 et à 1 pour cent pour les années 1987, 1988 et 1989. Le Conseil fédéral règle le mode de calcul de la même façon que pour l'assurance-invalidité.

¹² Nouvelle teneur selon le ch. I 1 de la LF du 5 oct. 1984, en vigueur depuis le 1^{er} janv. 1986 (RO 1985 2002 2005; FF 1981 III 705). Pour l'art. 103, voir aussi la disp. fin. de cette modification à la fin du présent texte, ainsi que l'art. 1^{er} de l'AF du 4 oct. 1985 fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.100.2).

Art. 27

Abrogé

Art. 53, 2^e al.

² La part de la Confédération est de 36 pour cent au moins et de 94 pour cent au plus.

9. Loi sur l'AVS¹³

Art. 33^{ter}, 1^{er} et 4^e al.

¹ Le Conseil fédéral adaptera les rentes ordinaires, en règle générale tous les trois ans pour le début d'une année civile, à l'évolution des salaires et des prix, en fixant à nouveau l'indice des rentes sur proposition de la Commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

⁴ Le Conseil fédéral procède à l'adaptation des rentes ordinaires au début de l'année civile suivante lorsque l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté de plus de 4 pour cent depuis la dernière adaptation des rentes.

Art. 103 Contribution des pouvoirs publics

¹ La contribution de la collectivité publique s'élève à 20 pour cent des dépenses annuelles de l'assurance. La Confédération participe à hauteur de 16,36 pour cent, les cantons de 3,64 pour cent.

² Le Conseil fédéral règle le mode de calcul des contributions cantonales du premier alinéa de la même façon que pour l'assurance-invalidité.

³ Pour le financement de la retraite anticipée, la Confédération verse en outre, pour les années 2003 à 2013, une contribution spéciale de 170 millions de francs par an.

Dispositions transitoires

¹ L'arrêté fédéral du 4 octobre 1985¹⁴ fixant la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants est abrogé.

² La première adaptation des rentes ordinaires après l'entrée en vigueur de la modification de l'article 33^{ter}, 1^{er} alinéa, aura lieu le 1^{er} janvier 2002. Elle sera fondée sur l'indice des rentes à la fin du mois de décembre 2000.

¹³ RS 831.10

¹⁴ RS 831.100.2

(Droit en vigueur)

Art. 53, 2^e al.

² Le Conseil fédéral règle les modalités d'organisation du service médical et les tâches de ce dernier, ainsi que les compétences de l'office fédéral.

³ A partir du 1^{er} janvier 2002, le Conseil fédéral procédera à l'adaptation des rentes ordinaires en vertu de l'article 33^{ter}, 4^e alinéa, dès que l'indice national des prix à la consommation aura augmenté de plus de 4 pour cent depuis la fin du mois de juin 2000. Il adaptera cependant les rentes ordinaires à l'évolution des prix et des salaires au plus tard le 1^{er} janvier 2005.

⁴ Le Conseil fédéral proposera aux Chambres fédérales une modification de l'article 103, qui entrera en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2005. Celle-ci devra si possible être intégrée à la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons; à défaut, elle devra durablement alléger le budget de la Confédération.

10. Loi sur l'AI¹⁵

Art. 53, 2^e al.

Abrogé

Art. 59, al. 2^{bis} (nouveau)

^{2bis} Un service médical est à la disposition des offices AI. Le Conseil fédéral réglemente l'organisation et les tâches de ce service ainsi que les compétences de l'office fédéral.

11. Loi fédérale du 25 juin 1982¹⁶ sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité

Sixième partie:

Etendue des prestations, dispositions d'ordre fiscal et dispositions spéciales

Titre premier: Etendue des prestations

Art. 79a *Champ d'application (nouveau)*

Les dispositions du présent titre s'appliquent à tous les rapports de prévoyance, que l'institution de prévoyance soit inscrite au registre de la prévoyance professionnelle ou non.

Art. 79b *Salaires assurable, revenu assurable (nouveau)*

¹ Le salaire d'un salarié ou le revenu d'un indépendant assurable globalement dans le cadre de la prévoyance professionnelle est limité à quatre fois le montant supérieur fixé à l'article 8, 1^{er} alinéa.

² Le salaire ou le revenu assurable est déterminé par le règlement de l'institution de prévoyance.

¹⁵ RS 831.20

¹⁶ RS 831.40

Art. 81 Déduction des cotisations

¹ Les contributions des employeurs à des institutions de prévoyance sont considérées comme des charges d'exploitation en matière d'impôts directs perçus par la Confédération, les cantons et les communes.

² Les cotisations que les salariés et les indépendants versent à des institutions de prévoyance, conformément à la loi ou aux dispositions réglementaires, sont déductibles en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.

³ (*nouveau* ⁴) Les cotisations du salarié qui sont déduites du salaire doivent être indiquées dans le certificat de salaire; les autres cotisations doivent être certifiées par l'institution de prévoyance.

Art. 79c Prestations assurées (*nouveau*)

Le total des prestations obligatoires et subobligatoires de la prévoyance ne doit pas dépasser 70 pour cent du salaire ou du revenu assurable. Les prestations en capital ne doivent pas être supérieures à la valeur capitalisée des rentes correspondantes.

Art. 79d Rachat (*nouveau*)

¹ L'institution de prévoyance peut permettre à l'assuré de racheter les prestations réglementaires jusqu'à concurrence d'un tiers du montant supérieur fixé à l'article 8, 1^{er} alinéa, multiplié par le nombre d'années depuis l'entrée dans l'institution de prévoyance jusqu'à l'âge normal de la retraite.

² La limitation du premier alinéa porte sur le solde à racheter après déduction de toutes les prestations d'entrée versées à l'institution de prévoyance.

³ La limitation du premier alinéa s'applique aux rachats suivants:

- a. à l'entrée de l'assuré dans l'institution de prévoyance;
- b. des prestations réglementaires après l'entrée de l'assuré dans l'institution de prévoyance.

Titre précédant l'article 80

Titre deuxième: Dispositions d'ordre fiscal en matière de prévoyance

Art. 81 Déduction des cotisations

¹ Les cotisations que les employeurs versent en vertu de la présente loi à des institutions de prévoyance sont considérées comme des charges d'exploitation en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.

² Les cotisations périodiques et uniques que les salariés versent en vertu de la présente loi à des institutions de prévoyance sont déductibles en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.

³ Les cotisations périodiques et uniques que les indépendants versent en vertu de la présente loi à des institutions de prévoyance sont déductibles, le cas échéant en plus des cotisations visées au 2^e alinéa, en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes dans la même mesure que pour les salariés.

⁴ Le certificat de salaire indique les cotisations périodiques et uniques du salarié qui sont déduites du salaire et le salaire assuré. L'institution de prévoyance atteste la réception des cotisations uniques versées directement par le salarié et des cotisations versées par les indépendants.

Titre précédant l'article 85

Titre troisième: Dispositions spéciales

Art. 96a Rentes fondées sur l'ancien droit (*nouveau*)

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux rentes vieillesse, survivants et invalidité fondées sur un droit antérieur à l'entrée en vigueur des articles 79a à 79d.

(Droit en vigueur)

Art. 11, 2^e al.

² L'institution peut réclamer la prestation de sortie provenant du rapport de prévoyance antérieur et la créditer à l'assuré.

Art. 4a Mesures exceptionnelles

¹ Afin d'éteindre les dettes du fonds de compensation accumulées jusqu'au 31 décembre 1995 y compris leurs intérêts, le Conseil fédéral peut:

- a. augmenter le taux de cotisation pour le salaire déterminant jusqu'à 3 pour cent au maximum;
- b. augmenter le salaire déterminant soumis à cotisation au sens de l'article 3, 1^{er} alinéa, jusqu'à deux fois et demie le montant maximum du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire; le taux de cotisation s'élève à 1 pour cent pour le montant dépassant le gain assuré maximum.

² Les cotisations sont à parts égales à la charge du travailleur et de l'employeur. Les travailleurs dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations (art. 6 LAVS¹⁷) paient la cotisation pleine et entière.

³ Lorsque les dettes selon l'alinéa premier sont éteintes, le Conseil fédéral lève les mesures exceptionnelles pour le début de la demi-année civile suivante.

¹⁷ RS 831.10

12. Loi du 17 décembre 1993¹⁸ sur le libre passage

Art. 4, al. 2^{bis} (nouveau)

^{2bis} Si l'assuré entre dans une autre institution de prévoyance, l'institution de libre passage verse à cette dernière le capital de prévoyance afin de maintenir la prévoyance. L'assuré notifie:

- a. à l'institution de libre passage son entrée dans une nouvelle institution de prévoyance;
- b. à la nouvelle institution de prévoyance l'institution de libre passage et la forme de la prévoyance.

Art. 9, 2^e al., deuxième phrase (nouvelle)

² . . . L'article 79d est réservé.

Art. 11, 2^e al.

² L'institution de prévoyance peut réclamer la prestation de sortie provenant du rapport de prévoyance antérieur et le capital de prévoyance provenant d'une autre forme admise de prévoyance pour le compte de l'assuré.

13. Loi sur l'assurance chômage¹⁹

Art. 4a Mesures exceptionnelles

¹ Le taux de cotisation fixé à l'article 4, 1^{er} alinéa, s'élève à 3 pour cent jusqu'au 31 décembre 2003;

² Le salaire déterminant soumis à cotisation au sens de l'article 3, 1^{er} alinéa, s'élève jusqu'au 31 décembre 2003 à deux fois et demie le montant du gain maximum assuré par l'assurance-accidents obligatoire. Le taux de cotisation s'élève à 2 pour cent pour le montant dépassant le gain maximum assuré.

³ Les cotisations sont à parts égales à la charge du travailleur et de l'employeur. Les travailleurs dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations (art. 6 LAVS²⁰) paient la cotisation pleine et entière.

¹⁸ RS 831.42

¹⁹ RS 837.0

²⁰ RS 831.10

(Droit en vigueur)

Art. 13, al. 2^{quater}

^{2quater} Ne compte pas comme période de cotisation au sens de la présente loi le temps durant lequel l'assuré a exercé, dans le cadre d'une occupation temporaire financée par l'assurance-chômage, une activité soumise à cotisation

Art. 18, 4^e al.

⁴ Le total de l'indemnité journalière de l'assuré qui bénéficie de prestations de pré-retraite de la prévoyance professionnelle et d'un éventuel gain intermédiaire ne doit pas dépasser 90 pour cent du dernier gain assuré déterminant avant la mise à la retraite.

Art. 24, 4^e al.

⁴ Le droit au sens du 2^e alinéa est limité aux douze premiers mois d'une telle activité, et à deux ans pour les assurés qui ont des obligations d'entretien envers des enfants ou qui sont âgés de plus de 45 ans. Les assurés exerçant un emploi temporaire au sens de l'article 72 ont droit à la compensation de la perte de gain jusqu'à l'expiration du délai-cadre applicable à la période d'indemnisation.

Art. 27, 3^e al.

³ Pour les assurés qui sont devenus chômeurs au cours des deux ans et demi qui précèdent l'âge donnant droit à une rente AVS et dont le placement est de manière générale impossible ou très difficile pour des motifs inhérents au marché du travail, le Conseil fédéral peut augmenter de 120 au maximum le nombre des indemnités journalières et prolonger de six mois le délai-cadre

Art. 52, 1^{er} al.

¹ L'indemnité couvre les créances de salaire portant sur les six derniers mois du rapport de travail, jusqu'à concurrence, pour chaque mois, du montant maximum selon l'article 3, 1^{er} alinéa. Les allocations dues aux travailleurs sont réputées partie intégrante du salaire.

Art. 59b Indemnités journalières spécifiques

¹ L'assurance verse aux assurés qui ont droit aux prestations des indemnités journalières spécifiques pour les jours durant lesquels ils participent à des mesures relatives au marché du travail sur injonction ou avec l'assentiment de l'autorité cantonale.

Art. 13, al. 2^{quater}
Abrogé

Art. 18, 4^e al.

⁴ Les prestations de vieillesse de la prévoyance professionnelle sont déduites des prestations versées en vertu de l'article 7, 2^e alinéa, lettre a ou b.

Art. 24, 4^e al.

⁴ Le droit au sens du 2^e alinéa est limité aux douze premiers mois d'une telle activité, et à deux ans pour les assurés qui ont des obligations d'entretien envers des enfants ou qui sont âgés de plus de 45 ans.

Art. 27, 3^e et 4^e al. (nouveau)

³ Pour les assurés visés au 2^e alinéa qui sont devenus chômeurs au cours des deux ans et demi qui précèdent l'âge donnant droit à une rente AVS et dont le placement est de manière générale impossible ou très difficile pour des motifs inhérents au marché du travail, le Conseil fédéral peut augmenter de 120 au maximum le nombre des indemnités journalières et prolonger de six mois le délai-cadre.

⁴ Les personnes qui sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation ou qui perçoivent des indemnités de l'assurance chômage à l'issue d'une période éducative (art. 13, al. 2^{bis}) ont droit au maximum, dans le délai-cadre d'indemnisation, à la moitié du nombre d'indemnités journalières prévu au 2^e alinéa, lettre a. Le nombre des indemnités journalières du 2^e alinéa, lettres a et b, et de l'article 72a, 3^e alinéa, ne doit pas dépasser 260.

Art. 52, 1^{er} al.

¹ L'indemnité couvre les créances de salaire portant sur les quatre derniers mois du rapport de travail, jusqu'à concurrence, pour chaque mois, du montant maximum selon l'article 3, 1^{er} alinéa. Les allocations dues aux travailleurs sont réputées partie intégrante du salaire.

Art. 59b Indemnités journalières spécifiques

¹ L'assurance verse aux assurés des indemnités journalières spécifiques pour les jours durant lesquels ils participent à des mesures relatives au marché du travail sur injonction ou avec l'assentiment de l'autorité compétente.

(Droit en vigueur)

² Les indemnités journalières spécifiques sont calculées conformément à l'article 22 et sont indépendantes du nombre maximum d'indemnités prévu à l'article 27, 2^e alinéa, lettre a. Elles sont octroyées jusqu'à la fin du délai-cadre d'indemnisation sauf disposition contraire de la présente loi. Le Conseil fédéral règle les détails.

Art. 60, 4^e al.

⁴ Les personnes qui ne remplissent pas les conditions relatives à la période de cotisation et ne sont pas non plus libérées de celles-ci ont droit, pendant un délai-cadre de deux ans, aux prestations visées à l'article 61, 3^e alinéa, lorsqu'elles fréquentent un cours avec l'assentiment de l'autorité cantonale, dans le but de prendre un emploi salarié. L'autorité compétente ne donne son accord que si aucun emploi ne peut leur être assigné avant qu'elles n'aient suivi le cours. Sont exclues du champ d'application de cette disposition les personnes qui ont épuisé leur droit aux prestations visées à l'article 7, 2^e alinéa, lettre a ou b.

² Les indemnités journalières spécifiques sont calculées conformément à l'article 22 et sont indépendantes du nombre maximum d'indemnités prévu à l'article 27, 2^e alinéa, lettre a. Elles sont octroyées jusqu'à la fin du délai-cadre d'indemnisation sauf disposition contraire de la présente loi.

³ Si l'assuré participe à un programme d'emploi temporaire, au sens de l'article 72, qui comprend une part de formation de moins de 40 pour cent, il a droit à une indemnité journalière minimum de 102 francs. Si le degré d'occupation d'un programme d'emploi temporaire est de moins de 100 pour cent, l'indemnité journalière minimum est réduite proportionnellement.

Art. 60, 4^e al.

⁴ Les personnes qui ne remplissent pas les conditions relatives à la période de cotisation et qui ne sont pas non plus libérées de celles-ci ont droit, dans un délai de deux ans mais pendant 260 jours au maximum, aux prestations visées à l'article 61, 3^e alinéa, si elles fréquentent un cours avec l'assentiment de l'autorité cantonale, dans le but de prendre un emploi salarié. L'autorité compétente ne donne son accord que si aucun emploi ne peut leur être assigné avant qu'elles n'aient suivi le cours. Sont exclues du champ d'application de cette disposition les personnes qui ont épuisé leur droit aux prestations visées à l'article 7, 2^e alinéa, lettre a ou b.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur, sous réserve du 3^e alinéa.

³ Les dispositions suivantes entrent en vigueur avec effet rétroactif le 1^{er} janvier 1999:

- a. les articles 4, 1^{er} alinéa, 16a et 21 de la loi fédérale du 5 octobre 1984²¹ sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (ch. I/1);
- b. la phrase introductive de l'article 64, 1^{er} alinéa, de loi sur la formation professionnelle²² (ch. I/2);
- c. l'article 7, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 19 mars 1965²³ sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études (ch. I/3);
- d. l'article 103, 1^{er} et 2^e alinéas, de la loi sur l'AVS²⁴ (ch. I/9).

²¹ RS 341

²² RS 412.10

²³ RS 416.0

²⁴ RS 831.10

Arrêté fédéral sur le financement de l'assurance-chômage

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 34^{novies} de la constitution,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1998¹,
arrête:

I

La loi sur l'assurance-chômage² est modifiée, pour la durée de validité du présent arrêté, de la manière suivante:

Art. 4a Mesures exceptionnelles

¹ Si le fonds de compensation est endetté, le Conseil fédéral peut financer l'assurance:

- a. en augmentant le taux de cotisation pour le salaire déterminant jusqu'à 3 pour cent au maximum;
- b. en augmentant le salaire déterminant soumis à cotisation au sens de l'article 3, 1^{er} alinéa, jusqu'à deux fois et demie le montant maximum du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire; le taux de cotisation s'élève à 1 pour cent pour le montant dépassant le gain assuré maximum.

² Les cotisations sont à parts égales à la charge du travailleur et de l'employeur. Les travailleurs dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations (art. 6 LAVS³) paient la cotisation pleine et entière.

II

¹ Le présent arrêté est de portée générale.

² Selon l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution, il est considéré comme urgent et est soumis, selon le 2^e alinéa du même article, au référendum facultatif.

³ Il entre en vigueur le 1^{er} juillet 1999 et sa durée de validité est limitée au 30 juin 2000.

⁴ Le Conseil fédéral est compétent pour abroger le présent arrêté avant le 30 juin 2000.

40214

¹ FF 1999 3
² RS 837.0
³ RS 831.10

Message concernant le programme de stabilisation 1998 du 28 septembre 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	01
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.059
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.01.1999
Date	
Data	
Seite	3-174
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 676

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.