

**Message  
sur les mesures d'assainissement  
des finances fédérales 1993**

du 4 octobre 1993

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons les projets d'une loi fédérale et de quatre arrêtés et vous proposons de les adopter.

Nous vous proposons de classer simultanément l'intervention parlementaire suivante:

1992 M 92.038 Programme d'économies supplémentaires  
(N 12. 08. 92, commission des finances)

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

4 octobre 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ogi

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

*La situation financière de la Confédération s'est détériorée de façon marquante. Le projet de budget pour 1994 fait apparaître un déficit de 7,1 milliards de francs. Sans contre-mesures, des déficits de l'ordre de huit à neuf milliards de francs s'annoncent pour les années 1995-1997 de la planification financière.*

*Même en comparaison internationale et à long terme, des excédents de dépenses de cette ampleur sont extrêmement préoccupants. La situation économique actuelle ne les explique que partiellement. Même si l'on ne tient pas compte des facteurs conjoncturels (versements à l'assurance chômage, diminution des principales recettes fiscales), il subsiste un noyau de déficit structurel considérable qui se chiffre à au moins 5 milliards au terme de la période de planification financière (1997). Avec de tels déficits, cumulés encore avec ceux des cantons et des communes, la Suisse risque de perdre sa réputation d'îlot de stabilité.*

*Le Conseil fédéral, avant tout pour des motifs de politique économique, afin de diminuer les taux d'intérêt et de maintenir une monnaie forte, n'est pas disposé à accepter une telle évolution des déficits. En l'espace d'un an et demi, il vous soumet un deuxième programme d'assainissement.*

*Les mesures d'assainissement 1993 (à l'exception de la suppression des exonérations ou des allègements des droits sur les carburants) se présentent comme un pur programme d'économies. Suite à la décision du Parlement relative au passage direct à la taxe sur la valeur ajoutée, les améliorations de l'impôt sur le chiffre d'affaires n'entrent pas dans le présent programme. Lors de la votation de novembre sur le régime financier, les citoyens décideront de la mesure dans laquelle les recettes contribueront à l'assainissement des finances fédérales. En ce sens, une taxe sur la valeur ajoutée de 6,2 pour cent ne suffirait en aucun cas. Le Conseil fédéral s'engage donc résolument pour le projet séparé qui propose une augmentation de 0,3 point de pourcentage, soit un taux de 6,5 pour cent.*

*Le noyau du programme d'assainissement est constitué par 19 propositions visant à la modification de lois et d'arrêtés, ainsi que, dans un cas, de la constitution. Trois mesures ne seront ainsi pas contenues dans ce message, mais soumises dans le cadre d'un message distinct. En particulier, les textes légaux suivants sont soumis aux Chambres fédérales:*

- un arrêté fédéral supprimant la réduction du prix du blé indigène financée par les droits de douane (modification de la constitution);*
- une loi fédérale comprenant onze mesures d'économies ciblées soumises au référendum;*
- un arrêté fédéral comprenant trois mesures d'économies ciblées non soumises au référendum;*
- un arrêté fédéral concernant les indemnités fédérales dans le domaine de la mensuration officielle.*

*Au niveau de la constitution, il est à nouveau proposé un arrêté fédéral instituant un frein aux dépenses. Celui-ci prévoit que toute décision relative à une dépense qui dépasse un certain montant (10 mio. de fr. pour une dépense unique, 1 mio. pour une*

---

dépense périodique) nécessite, dans les deux Chambres, l'accord de la majorité des membres (majorité qualifiée). En outre, le frein aux dépenses doit s'appliquer aux crédits de paiements qui excèdent les propositions des commissions des finances ainsi qu'aux diminutions de recettes de plus de 1 million de francs.

Les mesures d'économies de la compétence du Conseil fédéral ne sont pas l'objet du présent message, mais font partie intégrante des mesures d'assainissement 1993. Une série de mesures dont la mise en œuvre nécessite une modification de l'ordonnance correspondante ou une décision formelle du Conseil fédéral ont été adoptées sur le principe. Ces mesures au niveau de l'ordonnance sont complétées par de nombreuses données du plan financier au moyen desquelles la croissance des dépenses de certains domaines, en particulier le domaine réservé de la Confédération (militaire, constructions fédérales, recherche, domaine des EPF) est ramenée à un niveau supportable en terme de politique financière.

Les mesures d'assainissement sont généralement ciblées et prennent en outre ainsi le relais des coupes linéaires adoptées avec le programme d'assainissement de l'année passée et limitées jusqu'en 1995. Elles seront progressives dans leurs effets, tenant ainsi compte de la mauvaise conjoncture. Le programme ne devrait pas engendrer des charges supplémentaires importantes pour les cantons. Dans l'élaboration des mesures, il a été largement tenu compte de la situation financière également difficile des cantons.

Si l'on considère leur projection jusqu'en 1997, les mesures d'assainissement 1993 entraîneront une amélioration annuelle de 1,5 milliard de francs des finances fédérales. Si l'on inclut les mesures qui n'auront un effet que plus tard, ainsi que celles qui permettent d'éviter des charges supplémentaires, le potentiel d'économies peut être chiffré à environ 2 milliards par an. En cas d'acceptation par le peuple et les cantons de la taxe sur la valeur ajoutée de 6,5 pour cent, l'amélioration des finances fédérales pourrait se monter à plus de trois milliards.

Même dans ces conditions optimistes, il subsistera jusqu'en 1997 un noyau de déficit structurel tenace de l'ordre de deux à trois milliards. Le Conseil fédéral considère comme nécessaires des mesures d'assainissement allant au-delà du présent programme. Du côté des dépenses en particulier: les normes et standards seront examinés de façon critique; les structures et déroulements administratifs seront encore simplifiés et plus stricts; les prestations étatiques de moindre importance seront diminuées et, à moyen terme, les relations financières avec les cantons s'effectueront sur de nouvelles bases. Malgré tous les efforts sérieux, il ne sera que difficilement possible d'éliminer les déficits structurels restants uniquement au moyen d'économies. C'est pourquoi le Conseil fédéral recherchera à l'avenir un rapport équilibré entre mesures d'assainissement et recettes supplémentaires.

# Message

## 1 Partie générale

### 11 Situation financière et perspectives

Les finances de la Confédération connaissent une passe alarmante. Depuis l'adoption du programme d'assainissement 1992 et la publication du rapport sur le plan financier 1994-1996 en automne de l'année passée, l'état des finances fédérales s'est encore considérablement aggravé. Alors que le plan financier du 2 novembre 1992 prévoyait des déficits de l'ordre de 3,5 milliards au plus, ce chiffre devrait, selon toute probabilité, plus que doubler. Au cours de cette année déjà, le déficit du compte financier dépassera vraisemblablement les 6 milliards (déficit prévu dans le budget 1993: 3,1 mia.). Le projet de budget 1994 prévoit un découvert de 7,1 milliards. Si rien n'est fait, il faut s'attendre à ce que les années du plan financier 1995-1997 bouclent sur des déficits de 8 à 9 milliards, voire plus.

Par ailleurs, il n'est guère tolérable en soi, et ce également au regard des *normes internationales admises*, que la Confédération enregistre des années durant des excédents de dépenses supérieurs à 2 pour cent du produit intérieur brut (PIB). Même durant la récession des années septante, le déficit s'était maintenu autour d'un pour cent du PIB. Les déficits cumulés des communes, des cantons et de la Confédération dépasseront 3 pour cent du PIB cette année déjà, crevant du même coup le plafond d'endettement prescrit par la CE aux Etats qui désirent adhérer à l'Union monétaire. Pour la première fois depuis la seconde Guerre mondiale, les déficits de la Confédération excèdent nettement ses dépenses d'investissement, ce qui constitue une violation d'un autre principe économique fondamental. Vu ce qui précède, *force est de constater que la Suisse est en passe de perdre sa réputation d'îlot de stabilité en matière de finances publiques.*

Cette dérive brutale des finances de la Confédération n'est pas sans influencer sur des *paramètres financiers* importants. Si aucune mesure n'est prise, la dette de la Confédération doublera d'ici à la fin 1997, passant de 55 milliards à plus de 110 milliards. La quote-part d'endettement (dette brute en pour-cent du PIB), qui en 1990 frisait les 13 pour cent, grimpera en 1997 à quelque 27 pour cent, soit au niveau des années cinquante durant lesquelles, à la différence de la situation actuelle, nous avions à supporter les lourdes charges de l'après-guerre. Cet accroissement massif de la dette va provoquer un gonflement substantiel des dépenses d'intérêt, bien que les taux tendent actuellement à baisser. Le service de la dette absorbera vers la fin de la période du plan plus de dix pour cent des recettes de la Confédération (1990: 5,6%). Une réalité qui, évidemment, limitera d'autant les moyens d'action de la Confédération sur le plan financier.

Pour des *motifs* financiers mais aussi *économiques*, on ne saurait s'accommoder des perspectives que nous venons d'évoquer. La décroissance des taux d'intérêts ainsi que la sauvegarde des atouts traditionnels de notre économie requièrent sans conteste une politique économique axée sur la stabilité. Des déficits dépassant les 5 milliards ne peuvent qu'engendrer des poussées inflationnistes et raviver les craintes quant à de futures augmentations d'impôt; de plus, ils entament la confiance des investisseurs et des marchés financiers dans notre pays et dans la

stabilité du franc. Compte tenu des besoins financiers des deux Régies, la Confédération devra lever chaque année un montant de loin supérieur à 10 milliards sur le marché monétaire et des capitaux. En cas de reprise de la conjoncture, des emprunts d'une telle importance, cumulés avec les besoins des cantons et des communes, se heurteront à la demande de capitaux du secteur privé. A priori, on ne pourrait donc exclure une remontée des taux d'intérêt et une dévalorisation des positions; auquel cas, les conditions d'emprunt dont bénéficie la Confédération sur les marchés financiers se dégraderaient nettement par rapport au régime actuel qui montre déjà les premiers signes de détérioration.

Le message concernant le budget 1994 ainsi que le rapport sur le plan financier 1995 à 1997 qui vous sont soumis en même temps que le présent message présentent une analyse approfondie de l'évolution des dépenses durant les prochaines années.

Ces sombres perspectives pèsent d'autant plus que le budget et le plan financier reposent sur des *prévisions économiques optimistes* et qu'ils ne tiennent pas compte, ou ne le font que partiellement, de futures dépenses qui se profilent à l'horizon. Les hypothèses qui sous-tendent le budget 1994 et le plan financier 1995 - 1997 tablent sur une reprise économique à partir de 1994 (croissance réelle du PIB: + 1% en 1994, + 2% de 1995 à 1997) accompagnée d'un recul de l'inflation et des taux d'intérêt. C'est peut-être également pécher par optimisme que d'espérer que l'assurance-chômage sera à nouveau en mesure de s'autofinancer à la fin de la période du plan financier. Si la reprise devait toutefois se faire attendre, nous aurions à faire face à des déficits encore bien plus lourds. A preuve, le budget et le plan financier ne tiennent pas compte de *nouvelles charges* parmi lesquelles on relèvera notamment: l'assainissement financier des Chemins de fer fédéraux dont le déficit ne cesse de se creuser, l'indemnisation des prestations publiques de l'Entreprise des PTT et le financement de l'assurance-chômage (impliquant des contributions à fonds perdu des pouvoirs publics). En outre, on ne sait encore guère quelles seront les incidences financières qui pourraient résulter d'un accord conclu dans le cadre de l'Uruguay Round, ou d'accords bilatéraux passés avec la CE, ou encore de l'introduction d'une rente unique au titre de l'AVS qui vient d'être évoquée aux Chambres.

Les causes de cette plongée vertigineuse dans les chiffres rouges sont de nature tant *conjoncturelle que structurelle*. Les finances fédérales pâtissent sur tous les plans de la récession. L'accroissement massif des prestations versées à l'assurance-chômage, dont le déficit a pris des proportions inquiétantes, la baisse des recettes encaissées au titre de l'ICHA et de l'impôt anticipé, les fonds supplémentaires affectés au programme de relance ainsi qu'aux œuvres sociales et à la politique d'asile sont en effet imputables dans une certaine mesure au ralentissement économique et à la situation défavorable sur le marché de l'emploi. Tout en révisant à la baisse nos prévisions concernant les recettes (3 à 4 mia. de moins), nous avons dû budgéter pour 1993 et 1994 environ 2 milliards chaque année pour le financement de l'assurance-chômage (AC). Il n'est guère possible d'estimer avec précision le manque à gagner dû à la conjoncture. Une chose paraît sûre: on ne pourra pas reconstituer sans autre le flux des recettes dans un contexte de développement économique dit normal; par ailleurs, on ne saurait imputer exclusivement au ralentissement conjoncturel le déficit de l'AC. La reprise

économique escomptée devrait permettre de réduire fortement la part du découvert attribuée à la conjoncture vers la fin de la période du plan.

Même si l'on excepte ces facteurs conjoncturels, on reste confronté à un *noyau de déficit structurel élevé*, évalué pour la fin de la période du plan à 5 milliards au moins. Ces découverts structurels sont dus principalement à un taux de croissance trop élevé des dépenses. Entre 1989 et 1992 déjà, soit en l'espace de trois ans seulement, les dépenses fédérales ont crû en effet de 30 pour cent et elles devraient encore augmenter de quelque 25 pour cent, en d'autres termes de 10 milliards environ, les quatre prochaines années. Cette explosion des dépenses contraste avec les recettes dont la croissance n'est pas seulement freinée par un climat conjoncturel défavorable, mais aussi par des distorsions structurelles évidentes. 20 pour cent environ des recettes, surtout celles provenant des droits de douane, sont minées – car liées au système de tarification au poids et à la quantité – par une inflation rampante. Le produit tiré de l'impôt anticipé et des droits de timbre, qui représente tout de même quelque 15 pour cent des recettes totales, est sujet à de fortes fluctuations et ne constitue plus une base fiable pour les finances fédérales. Enfin, les services échappant à l'ICHA, le nombre des agents économiques assujettis à cet impôt va en diminuant. Il convient de rappeler en outre que les problèmes financiers actuels ont été aggravés par les allègements fiscaux – entraînant un manque à gagner de quelque 2 milliards – consentis dans les années quatre-vingt.

Procéder à des économies équivalentes au déficit structurel reviendrait à opérer des coupes douloureuses dans les tâches fondamentales des collectivités publiques et des amputations, dans le domaine des transferts, au détriment des finances cantonales. Le Conseil fédéral s'est donc toujours montré favorable à un *assainissement par le biais d'économies et de nouvelles rentrées*. Suite aux décisions prises par le Parlement au sujet du régime financier, il appartiendra au peuple de se prononcer en novembre de cette année sur le nouvel impôt susceptible de renflouer la caisse fédérale. Une taxe sur la valeur ajoutée de 6,2 pour cent ne saurait suffire en aucun cas. Le Conseil fédéral soutient donc sans réserve l'arrêté séparé relevant le taux de 0,3 point de pourcentage pour le porter à 6,5 pour cent.

## 12 Rétrospective sur les mesures d'assainissement 1992

Moins de 18 mois après vous avoir présenté un premier train de mesures, nous sommes amenés à vous soumettre un deuxième programme d'assainissement. Rappelons brièvement ci-après les principaux axes des mesures 1992 adoptées par les Chambres fédérales le 9 octobre 1992.

Appliquée à une grande partie des subventions et des prêts de la Confédération, la *réduction linéaire* de 10 pour cent, limitée à trois ans (1993 à 1995), constitue la principale mesure mise en œuvre sur le plan des dépenses. Elle devrait permettre d'économiser quelque 800 millions par an (1995). Elle est complétée par une série de *mesures d'économie ciblées*, prises au niveau des lois et des ordonnances, qui allégeront les charges de la caisse fédérale de 240 millions en tout (1995). Combiné avec les mesures arrêtées auparavant par le Conseil fédéral (consignes concernant le plan financier et poursuite sélective des réductions décidées par le

Parlement avec le budget 1992) en vue d'économiser 560 millions et avec la baisse des intérêts passifs résultant de la compression du déficit, ce train de mesures est censé alléger les dépenses de 2 milliards environ.

2 milliards, c'est également ce que devraient procurer à peu près les *recettes supplémentaires* prévues dans le cadre des mesures d'assainissement 1992. La majoration du droit de base sur les carburants de 20 centimes par litre que le peuple a approuvée (le Parlement avait amputé de 5 centimes l'augmentation proposée par le Conseil fédéral) fournira l'essentiel des rentrées supplémentaires (1,3 mia.). Le relèvement graduel de l'impôt sur le tabac rapportera 350 millions de plus par an jusqu'en 1995; 200 millions sont attendus en outre de la Banque nationale qui a accepté de distribuer une partie de son bénéfice. La levée de l'interdiction des maisons de jeu votée par le peuple et les cantons ne produira des rentrées additionnelles qu'à partir de 1996 au plus tôt. Cette manne est estimée grosso modo à quelque 150 millions après une période transitoire.

Mesurant l'importance de la dégradation des finances fédérales, les Chambres ont largement suivi les propositions du Conseil fédéral. Elles ne sont toutefois pas entrées en matière sur l'introduction d'une clause constitutionnelle mettant un frein aux dépenses au niveau parlementaire.

Dans l'état actuel des choses, tout porte à croire que l'objectif visé au travers des mesures d'assainissement 1992, à savoir un allègement de quelque 4 milliards des charges de la Confédération, sera atteint. *En revanche, il s'en faut de beaucoup pour que l'ambition que nous avons de retrouver un certain équilibre sur le plan financier à partir de 1996 se concrétise.* En effet, les recettes additionnelles prévues par le programme 1992 ont été plus que compensées par la chute conjoncturelle des rentrées fiscales. Quant aux dépenses, nous n'avons pas été en mesure de freiner avec succès le rythme de leur croissance en dépit de coupes linéaires et ciblées mises en œuvre dans le cadre du programme.

### 13 Aspects conjoncturels

Depuis 1991, l'économie suisse se trouve dans une phase de récession qui se prolonge en raison de la récente détérioration de la conjoncture en Europe. Pour 1994, nous prévoyons un *lent redressement de l'activité*, alimenté par la demande extérieure et intérieure. Premièrement, l'environnement international s'avérera plus porteur; la croissance devrait en effet reprendre progressivement en Europe, se conjuguant avec une croissance modérée en Amérique du Nord. Nos exportations gagneraient ainsi en dynamisme. De plus, l'atténuation des pressions inflationnistes et la détente des taux d'intérêt ne manqueront pas de soutenir le mouvement de redémarrage de l'activité, favorisant notamment la reprise des investissements. Le chômage devrait toutefois demeurer encore élevé dans un proche avenir, ce qui limitera la progression des salaires, mais pèsera également sur la consommation privée.

Dans ces conditions, l'augmentation du produit intérieur brut (PIB) en termes réels pourrait atteindre un pour cent en 1994, puis s'élever à deux pour cent dès 1995, soit un rythme proche du potentiel de croissance. Partant en outre de l'hypothèse que l'inflation se maintiendra à 2,5 pour cent, si l'on ne tient pas

compte de l'introduction de la TVA, l'augmentation du PIB, en termes nominal, sera de l'ordre de 3,5 pour cent en 1994 et de 4,5 pour cent durant les années 1995 à 1997.

Les finances fédérales ont exercé un effet majeur sur l'économie suisse tout au long de l'année 1992 et, cette année également, elles soutiendront la conjoncture alors qu'elle demeure déprimée. Les mesures d'assainissement 1993 affecteront graduellement l'économie à partir de l'année 1994, c'est-à-dire au moment où le redémarrage de l'activité prendra forme. Or, la Confédération doit tenir compte de l'évolution prévue de l'activité économique lorsqu'elle établit un programme d'assainissement. Il convient dès lors de se demander si les mesures proposées ne risquent pas de retarder la reprise attendue.

Une analyse des données budgétaires nous permet de faire les constatations suivantes: en premier lieu, les dépenses continueront de progresser en 1994, avec une hausse de près de neuf pour cent en comparaison du budget 1993, hausse qui pourrait toutefois s'avérer un peu moins forte en raison du fort dépassement du budget attendu pour l'année en cours. L'augmentation des dépenses n'en demeurera pas moins nettement supérieure à celle escomptée pour le produit intérieur brut. En second lieu, les économies proposées pour 1994 se chiffrent à 1,4 pour cent de l'ensemble des dépenses budgétées avant assainissement; rapportées au PIB attendu, elles se montent seulement à quelque 0,1 pour cent. Force est de constater que, dans ces conditions, les mesures d'assainissement ne mettent pas en péril la reprise économique attendue en 1994. Au contraire, la Confédération contribuera à nouveau à alimenter la reprise grâce à une augmentation substantielle de ses dépenses. L'ampleur du déficit budgétaire attendu, de l'ordre de 7,1 milliards, témoigne également du soutien qui sera apporté par les finances fédérales, alors même que l'économie devrait se trouver dans une période de reprise conjoncturelle.

Par la suite, au cours des années 1995 à 1997, les coupes budgétaires proposées s'accroîtront pour atteindre entre 2,4 et 3,0 pour cent des dépenses prévues avant assainissement. Les dépenses retrouveront ainsi en moyenne un rythme de croissance voisin de celui escompté pour l'économie, sans toutefois générer la réduction nécessaire du déficit structurel. En dépit de l'essor économique attendu, les déficits se maintiendront aux alentours de 6 à 7 milliards. *On peut dès lors admettre que les incidences des mesures d'assainissement sur l'ensemble de l'économie se confineront dans des limites étroites.*

Enfin, il y a lieu de mentionner ici que les efforts qui seront consentis par la Confédération en vue de résorber le déficit budgétaire à moyen terme permettront d'assurer des *conditions générales plus saines* pour le développement économique. En particulier, toute réduction de la ponction de l'épargne privée aux fins de financement du déficit public serait certainement accueillie positivement par les marchés financiers tant domestiques qu'internationaux.

Les mesures d'assainissement 1993 ne devraient guère avoir de répercussions notables sur le renchérissement. Seules de légères augmentations de l'*indice suisse des prix à la consommation* résulteront de la suppression de la réduction du prix du blé indigène financée par les droits de douane (5 ct. par kg de pain) qui est proposée ainsi qu'indirectement de l'abolition des exonérations ou des allègements des droits sur les carburants.

## 14 Objectif et principes des mesures d'assainissement 1993

En matière d'assainissement des finances fédérales, il y a lieu de tenir compte de la mauvaise situation économique qui persiste. Cet assainissement devra donc être *progressif* et *ne pas viser à équilibrer le budget par des opérations purement comptables*, ce qui serait d'ailleurs tout simplement impossible à court terme vu l'ampleur des déficits annuels. Les mesures d'assainissement 1993 sont destinées à réduire sensiblement la *part structurelle du déficit*. Le Conseil fédéral a pris ses décisions dans le but de réaliser un assainissement se montant à 3 milliards au minimum. A une exception près (suppression des exonérations ou des allègements des droits sur les carburants), les mesures envisagées concernent exclusivement les *dépenses*. Les améliorations qui avaient été prévues dans le cas de l'impôt sur le chiffre d'affaires (imposition des agents énergétiques au taux normal et des autres marchandises de la liste franche à un taux réduit) sont devenues caduques depuis que le Parlement a décidé de passer directement à la taxe sur la valeur ajoutée. La situation économique défavorable a été prise en compte lors de l'élaboration du programme d'assainissement qui se fonde sur deux principes:

- *Pas de nouvelles réductions linéaires de subventions*: contrairement au programme de l'année passée, toutes les coupes sont ciblées et elles devraient alléger le budget le plus longtemps possible. Elles remplaceront entre autres les coupes linéaires en vigueur jusqu'à fin 1995. De par leur nature, les réductions linéaires ne sont pas sélectives et leur effet s'estompe avec le temps. Le Conseil fédéral a donc considéré qu'il était impératif de les remplacer.
- *Épargner autant que possible les cantons*: la situation financière difficile des cantons a été largement prise en compte lors de la conception des mesures. Diverses propositions d'économies en matière de transferts proviennent d'un groupe de travail composé de représentants du Département fédéral des finances et de la Conférence des chefs des départements cantonaux des finances. Elles visent à soulager aussi bien la Confédération que les cantons. L'utilisation du potentiel d'économies correspondant ne devrait pas entraîner d'accroissement notable des charges pour les cantons.

Du point de vue formel, on peut classer les mesures d'assainissement 1993 en trois groupes:

- *Les mesures d'économies au niveau de la constitution et de la loi* (cf. ch. 2): 19 propositions visant à modifier des lois et des arrêtés fédéraux ainsi que dans un cas la constitution (suppression de la réduction du prix du blé indigène financée par les droits de douane) forment l'essentiel du programme. Trois mesures ne figurent pas dans le présent message; elles vous seront soumises dans le cadre d'un projet séparé. Il s'agit de la renonciation à la contribution spéciale pour le financement de la rente AVS anticipée (10<sup>e</sup> révision de l'AVS), de la possibilité de supprimer partiellement les subventions fédérales destinées à la construction d'abris publics (révision de la loi sur les abris) ainsi que des mesures en matière de politique du personnel (révision partielle du statut des fonctionnaires). Les modifications d'actes législatifs devant être soumises au Parlement concernent la renonciation complète à des tâches assumées jusqu'ici ainsi qu'un aménagement plus restrictif de certaines mesures ou leur étalement dans le temps. Les

allègements qui en découleront interviendront progressivement et ils devraient se monter à 640 millions en 1997.

- *Le projet constitutionnel d'institution d'un frein aux dépenses* (cf. ch. 3): alors que les taux maximums inscrits dans la constitution limitent clairement les possibilités de développement des recettes de la Confédération, des freins institutionnels font défaut du côté des dépenses. En raison du déséquilibre structurel qui pourrait être partiellement responsable de l'évolution divergente des dépenses et des recettes, nous continuons d'estimer qu'il est judicieux d'intégrer un frein aux dépenses dans le droit permanent. Le nouveau projet tient compte des réserves émises par le Conseil des Etats au sujet du frein aux dépenses proposé dans le cadre des mesures d'assainissement 1992.
- *Les mesures d'économies de la compétence du Conseil fédéral* (cf. ch. 4): le Conseil fédéral a décidé le principe d'une série de mesures d'économie ne pouvant être appliquées qu'à la suite d'une modification de l'*ordonnance correspondante* ou d'un arrêté formel du Conseil fédéral. Il en résultera des allègements qui devraient se concrétiser l'année prochaine déjà et se monter à quelque 60 millions en 1997. Ces mesures seront complétées au niveau de l'*ordonnance* par de nombreuses *données du plan financier* d'un montant global de 840 millions (1997). Ces coupes visent à ramener les taux de croissance des dépenses dans de nombreux groupes de tâches à un niveau supportable du point de vue financier ou à fixer un plafond déterminé en matière d'allocation des ressources. Dans des cas particuliers, les données du plan financier concernent l'étalement dans le temps de projets ou même la suppression totale de certaines mesures. Les coupes figurant dans le plan financier touchent en premier lieu le domaine propre de la Confédération (militaire, administration, constructions fédérales, recherche et Conseil des EPF). Dans le domaine des transferts qui est largement tributaire de la législation, la concrétisation des données du plan financier nécessitera des efforts particuliers (fixation de priorités, éventuels assouplissements ultérieurs du caractère obligatoire propre à certaines dépenses).

En 1997, les allègements résultant du programme d'économies devraient se monter à plus de 1,5 milliard par année. Le potentiel d'économies réalisable à long terme est de l'ordre de 2 milliards par année compte tenu des économies qui n'exerceront un effet que plus tard et des mesures destinées à empêcher un relèvement des chiffres actuels du plan financier. Durant les années 1994 à 1997, l'augmentation moyenne des dépenses pourra ainsi être ramenée de nettement plus de 6 à 5,5 pour cent, sans toutefois qu'il soit tenu compte du prochain assainissement des CFF dont les déficits d'exploitation entraîneront dans les années à venir d'importantes corrections de valeurs dans le compte de résultats. Un ralentissement plus marqué de l'évolution des dépenses, permettant par exemple d'obtenir une croissance semblable à celle qui est escomptée dans le cas de l'économie, implique des mesures d'allègement supplémentaires plus douloureuses. Le Conseil fédéral a la ferme intention d'évaluer de telles mesures ayant une plus grande portée et de soumettre le cas échéant au Parlement les modifications de lois nécessaires. Il est toutefois indéniable que des économies supplémentaires se chiffrant par milliards remettraient en question certains principes fondamentaux applicables aux tâches de l'Etat. Le Conseil fédéral demeure convaincu que l'assainissement des finances

de la Confédération ne sera possible qu'en *combinant judicieusement réductions de dépenses et recettes supplémentaires*. La prochaine votation sur le régime financier revêt donc une grande importance car elle représente en quelque sorte le volet recettes des mesures d'assainissement 1993. Seule l'acceptation par le peuple et les cantons d'une *TVA à 6,5 pour cent* permettra d'équilibrer un tant soit peu les finances fédérales.

## 15 Résultats de la consultation

Compte tenu de l'urgence de mesures d'assainissement supplémentaires, le chef du Département fédéral des finances s'est contenté de consulter oralement les partis, les associations faitières et les chefs des départements cantonaux des finances.

Les *partis gouvernementaux* reconnaissent la nécessité et l'urgence de mesures d'assainissement des finances fédérales. Le PRD, le PDC et l'UDC approuvent les mesures en matière de dépenses; ils estiment toutefois que les propositions du Conseil fédéral ne vont pas assez loin. Ils déplorent en outre l'absence de priorités claires concernant l'importance accordée aux divers domaines de dépenses. Il a été remarqué que les dépenses continuaient de croître trop fortement et des mesures d'économie plus rigoureuses ont été suggérées, avant tout dans le domaine social et au niveau de l'administration fédérale (PRD). Aucune réserve n'a été formulée à l'égard des différentes propositions d'économie. Le PSS admet en principe que des mesures d'économie sont nécessaires; il considère cependant que des améliorations sont également nécessaires sur le plan des recettes. Il reconnaît que le programme du Conseil fédéral ne devrait guère avoir d'incidences négatives en matière d'emploi. Des réserves ont été émises concernant les coupes dans le domaine de la formation et de la recherche ainsi que la réduction des subventions que la Confédération verse aux entreprises de transport concessionnaires. Dans ce dernier cas, on redoute un report notable des charges sur les cantons.

Les *partis non gouvernementaux* approuvent largement l'objectif des mesures d'économie; ils trouvent toutefois, pour la plupart d'entre eux, que le résultat est trop maigre. A l'exception du parti écologiste, qui suggère davantage de réductions au niveau de l'armement et de la protection civile et une amélioration des recettes grâce à un impôt sur l'énergie, l'accent est mis principalement sur des efforts supplémentaires visant à faire des économies. Plusieurs partis proposent de maintenir les réductions linéaires.

Le *Vorort*, l'*Union suisse des arts et métiers* et l'*Union centrale des associations patronales suisses* jugent insuffisantes les mesures d'assainissement proposées. Elles estiment notamment que la croissance des dépenses demeure trop élevée. Etant donné la gravité de la situation, il y aurait lieu de renoncer à confier davantage de tâches à l'Etat dans les domaines de dépenses prédominants. Des possibilités supplémentaires d'économie sont constatées dans les cas suivants: administration fédérale, domaine social, aide au développement, aide à des Etats d'Europe de l'Est et asile. Ces trois organisations sont favorables au maintien des réductions linéaires et à un frein aux dépenses. L'*Union suisse des paysans* fait

preuve de compréhension à l'égard des efforts d'économie. Elle souhaite qu'on renonce, en ce qui concerne l'agriculture, aux réductions de paiements affectant directement le revenu et aux mesures conformes au GATT. Elle considère cependant que des économies sont possibles dans les secteurs situés en amont et en aval et en assouplissant certaines réglementations. *L'Union syndicale suisse* reconnaît les efforts visant à prendre en compte le contexte économique difficile, est favorable aux coupes ciblées, mais s'oppose aux mesures de réduction sur le plan du personnel. Elle rejette également les réductions proposées dans le cas des transports publics ainsi que de la formation et de la recherche. Elle préconise davantage d'économies au DMF.

Les *chefs des départements cantonaux des finances* approuvent les efforts visant à soumettre aux cantons un projet supportable. Ils estiment cependant que les mesures d'économie sont insuffisantes étant donné les problèmes financiers de la Confédération. Ils déplorent en particulier que l'on épargne dans une large mesure le personnel fédéral et le domaine social. Ils soulignent par ailleurs le manque de propositions visant à assouplir les normes dans différents groupes de tâches. Ils ne craignent généralement pas un report notable de charges sur les cantons, ils ont cependant émis des réserves quant à quelques propositions d'économie.

Un grand nombre de cantons rejettent ainsi le report des frais de surveillance des routes nationales par la police ou exigent au minimum une compensation intégrale des dépenses supplémentaires qui en découlent. On présume également qu'il y aura un transfert de charges dans le domaine des transports publics et en raison de la réduction des subventions versées par la Confédération aux entreprises de transport concessionnaires. Les propositions relatives à la protection des eaux vont trop loin d'après les cantons montagnards. Les cantons universitaires émettent des réserves au sujet d'une réduction des subventions fédérales pour la recherche et à la formation. Les cantons sont en outre très préoccupés par les charges résultant du financement de l'assurance-chômage. 19 cantons et demi-cantons ont pris position par écrit. Mis à part des nuances plus ou moins prononcées, ces avis correspondent à l'attitude fondamentale des chefs des départements cantonaux des finances. Toutefois, ils expriment également les préoccupations et les réserves des différents cantons.

Le Conseil fédéral est conscient du fait que le programme d'économies proposé ne permettra pas d'éliminer totalement les déficits de nature structurelle du budget de la Confédération. Il estime par conséquent que des mesures d'économie plus rigoureuses sont nécessaires, partageant ainsi les avis exprimés dans la plupart des prises de position. Ses intentions à ce sujet sont résumées au chiffre 6 du présent message.

L'expérience montre que les mesures d'assainissement du budget ne donnent que rarement des résultats rapides. Le chemin permettant de retrouver un équilibre financier est difficile et parsemé d'embûches. En dépit de toutes les réserves, le programme d'assainissement 1993 peut être considéré comme un pas important dans la bonne direction. Il soulage le budget de plus de 1,5 milliard, il prend en compte la situation économique difficile et ne comporte pas de coupes linéaires et non sélectives.

On peut également considérer que les conséquences sur les budgets cantonaux sont supportables. Cela est dû dans une large mesure à l'étroite collaboration, établie très tôt, avec les chefs des départements cantonaux des finances. Le Conseil fédéral prend au sérieux les objections formulées par différents cantons à l'égard de certaines mesures. Il est toutefois fermement convaincu, conforté dans son opinion par la prise de position de la Conférence des chefs des départements cantonaux des finances, que les mesures d'économie proposées n'auront pas véritablement d'effets pénibles à supporter, à une exception près. En ce qui concerne la suppression de la participation au financement des dépenses consacrées à la police, on s'efforcera de fournir une compensation aux cantons à faible capacité financière et dont les charges sont supérieures à la moyenne. Pour ce qui est de la révision des normes demandée par de nombreux cantons, les travaux nécessaires débiteront sans tarder. Les services spécialisés des cantons seront associés à ces travaux.

## 2 Mesures d'économie au niveau constitutionnel et législatif

### 21 Aperçu

Des modifications de la constitution, de lois et d'arrêtés fédéraux permettront de fixer durablement 19 mesures d'économie au total.

- Une seule mesure, soit la suppression de la réduction du prix du blé indigène financée par les droits de douane, nécessite une *modification de la constitution* (cf. ch. 22).
- Les modifications de tous les *actes législatifs soumis au référendum* seront réunies dans une seule loi fédérale. Cela concerne dix mesures d'économie, en particulier dans les domaines des assurances sociales, de l'agriculture, des routes nationales, de la protection des eaux et des corrections de cours d'eau ainsi que la suppression des exonérations et des allègements des droits sur les carburants (cf. ch. 23).
- Un arrêté contiendra les modifications de trois *arrêtés fédéraux qui ne sont pas de portée générale*. Cet arrêté ne sera pas soumis au référendum facultatif. Il s'agit dans ce cas de mesures d'économie dans les domaines de l'aide à l'investissement dans les régions de montagne, des transports publics et de la construction de logements pour le personnel de la Confédération (cf. ch. 24).
- L'arrêté fédéral concernant les indemnités fédérales dans le domaine de la mensuration officielle constituera un acte législatif distinct; bien que cet arrêté soit de *portée générale*, il n'est pas soumis au référendum en vertu de l'article 39, titre final, du code civil suisse.

Les trois mesures suivantes ne sont pas proposées dans le cadre du présent message; elles seront l'objet d'un *projet séparé* (cf. ch. 25):

- Renonciation à la contribution spéciale au financement de la rente AVS anticipée (proposition de nouvel examen dans le cadre du projet de 10<sup>e</sup> révision de l'AVS)

- Suppression partielle des subventions fédérales destinées à la construction d'abris publics (modifications dans le cadre de la révision de la loi sur les abris conformément au message du 18 août 1993)
- Mesures en matière de politique du personnel (propositions faites dans le cadre de la révision partielle du statut des fonctionnaires conformément au message du 4 octobre 1993).

## 22 Mesure d'économie au niveau constitutionnel

Une seule des mesures d'économie ciblées proposées nécessite une modification de la constitution. Il s'agit de la suppression de la réduction du prix du blé indigène financée par les droits de douane.

### Situation actuelle

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1981, les prix de vente du blé panifiable indigène aux moulins de commerce dépendent du prix de revient payé par la Confédération et du produit des droits de douane sur le blé panifiable (blé dur non compris). Dès que le produit du droit de douane dépasse 3 francs par quintal, le supplément ainsi perçu constitue une provision. Celle-ci sert à réduire les prix de vente du blé indigène et donc à stabiliser les prix de la farine et du pain. Les prélèvements varient selon l'espèce de blé et la classe de prix.

### Proposition

Suppression de l'affectation et de l'attribution des droits de douane à la provision; vente du blé panifiable indigène aux moulins de commerce au prix de revient payé par la Confédération.

### Conditions légales

- Modification de l'article 23<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, de la constitution.
- Adaptation subséquente de la loi sur le blé (RS 916.111.0).

### Economie

Environ 25 millions par an à partir de 1995.

En raison de la chute extrêmement brutale des prix du blé étranger, les droits de douane sur le blé panifiable (blé dur non compris) ont été relevés en 1977. Ils ont ainsi passé de 3 à 28 francs par quintal. Jusqu'en 1981, la Confédération a réduit le prix du blé panifiable indigène, dont le prix de vente était lié à celui du blé étranger. Cela entraînait une réduction des prix de la farine panifiable, du pain, des articles de boulangerie et de pâtisserie ainsi que de tous les autres produits contenant du blé panifiable. Dans le cadre des mesures d'économie 1980, le mode de subventionnement du blé panifiable indigène par la Confédération a été modifié au 1<sup>er</sup> octobre 1981. Depuis cette date, les prix de vente du blé indigène propre à la mouture se fondent sur le prix de revient payé par la Confédération.

Les droits de douane plus élevés sur le blé panifiable ont été maintenus malgré la suppression de l'alignement sur le prix du blé étranger afin de prévenir une trop grande différence entre les prix de vente du blé indigène et les prix du blé importé. Sans cela, il aurait été très difficile pour les meuniers de parvenir à un prix mixte convenable. Depuis cette époque, 25 francs par quintal sont toutefois attribués, en faveur des consommateurs, à une provision devant être utilisée pour abaisser les prix de la farine et du pain. En 1993, la réduction moyenne de prix a été de 5 fr. 62 par quintal de blé indigène propre à la mouture, ce qui correspond à 5 centimes par kg de pain.

Nous proposons, tout en maintenant inchangés les droits de douane actuels, d'abolir l'affectation et la provision et de verser les 25 francs par quintal dans la caisse générale de la Confédération, ce qui est déjà le cas actuellement pour les recettes douanières jusqu'à concurrence de 3 francs par quintal. Il en résultera des augmentations de prix qui pourraient être reportées au moins partiellement sur les consommateurs. Cela permettra de réduire les dépenses de la Confédération d'environ 25 millions par an.

## **23 Mesures d'économie au niveau législatif**

### **23.1 Protection des eaux**

#### **Situation actuelle**

- Subventionnement des stations d'épuration des eaux lorsque les conditions minimales sont remplies.
- Subventionnement des collecteurs et des décharges situés dans les cantons à capacité financière faible ou moyenne durant une période transitoire de cinq ans, c'est-à-dire jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 1997.
- Subventionnement d'installations pour les déchets spéciaux.

#### **Proposition**

- Pas de subventionnement dans le cas des installations ne permettant pas une épuration poussée.
- Subventionnement des collecteurs et des décharges situés dans les cantons à capacité financière faible ou moyenne durant une période transitoire de deux ans.
- Suppression du subventionnement des installations pour les déchets spéciaux ne présentant pas un intérêt sur le plan national.

#### **Condition légale**

Modification de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (RS 814.20).

#### **Economie**

35 millions par an à partir de 1996.

Etant donné qu'il est urgent d'alléger les finances publiques, il est impératif de couvrir davantage les dépenses par le biais de taxes sur les eaux usées et d'autres taxes (principe du pollueur-payeur). Cela ne doit pas se traduire par une diminution des ressources disponibles pour la protection des eaux, mais uniquement par une base de financement plus large, ce qui est également souhaitable pour des raisons de protection de l'environnement.

A l'avenir, la réalisation et l'aménagement d'installations d'épuration dotées d'un équipement de base (épuration mécanique et chimique) ne bénéficieront plus de subventions fédérales. Les installations pour déchets spéciaux ne présentant qu'un intérêt local ne pourront pas non plus être financées à l'aide de fonds publics. Le désengagement de la Confédération est supportable, du fait que suffisamment de ressources deviendront disponibles pour financer de telles installations si l'on applique davantage le principe du pollueur-payeur. Des indemnités seront par contre encore allouées pour des mesures complémentaires (telles que la nitrification, la dénitrification ou le filtrage par floculation) nécessaires aux stations centrales d'épuration des eaux pour satisfaire aux exigences relatives à la qualité de l'eau ou à celles fixées par des conventions internationales. De telles installations sont prioritaires du point de vue de la protection des eaux et elles occasionnent des coûts relativement élevés.

En raison du raccourcissement de la période transitoire qui est proposé dans le cas du subventionnement des collecteurs et des décharges, les cantons à faible ou moyenne capacité financière bénéficieront encore des subventions fédérales si la réalisation des installations débute avant l'entrée en vigueur de la loi modifiée. Le raccourcissement de la période transitoire devrait être supportable financièrement pour ces cantons, car il est prévu d'appliquer le principe du pollueur-payeur. Par ailleurs, les équipements en matière d'épuration des eaux sont en place dans une large mesure, sauf dans quelques régions écartées. Le subventionnement des installations servant au traitement ou à la valorisation des déchets urbains sera possible jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 1997 (cf. art. 61, 2<sup>e</sup> al., de la loi sur la protection des eaux).

A l'avenir, la participation de la Confédération aux frais se limitera principalement aux stations centrales d'épuration des eaux nécessitant des mesures supplémentaires ainsi qu'aux installations pour les déchets spéciaux présentant un intérêt national. Comme le financement sera assuré davantage grâce à des taxes frappant les pollueurs, les taux de subventionnement devront être modifiés. Ils seront modulés en fonction de la capacité financière et compris entre 20 et 35 pour cent dans le cas des stations d'épuration des eaux et entre 15 et 25 pour cent dans le cas des installations pour les déchets spéciaux, des dépenses consacrées aux services d'intervention et de l'assainissement des eaux.

Vu les engagements déjà contractés, l'allègement sur le plan financier n'interviendra pleinement qu'avec un certain retard. 35 à 40 millions par année seront économisés à partir de 1996.

### **Situation actuelle**

Les ressortissants suisses résidant à l'étranger peuvent adhérer à l'AVS/AI facultatives. Le fait de payer chaque année la cotisation minimum pendant la durée complète de cotisations donne droit à une rente simple minimum.

### **Proposition**

Suppression de l'AVS/AI facultatives.

### **Conditions légales**

Modification de la loi sur l'AVS (RS 831.10).

Modification de la loi sur l'AI (RS 831.20).

### **Economie**

Elle s'élèvera progressivement jusqu'à 40 millions par an après la fin de la période transitoire.

L'assurance facultative pour les Suisses de l'étranger existe depuis 1948. Elle a par la suite perdu beaucoup de son importance, car 74 pour cent des Suisses de l'étranger vivent actuellement dans des Etats dotés de systèmes d'assurances sociales bien développés, bénéficiant ainsi des mêmes prestations que les citoyens de ces pays. La proportion de Suisses de l'étranger qui adhèrent à l'AVS/AI facultatives est par conséquent faible. Elle est aujourd'hui inférieure à 10 pour cent. Le rapport défavorable entre les cotisations et les prestations se traduit par un déficit élevé de l'assurance. Le Conseil fédéral estime par conséquent que le moment est venu de modifier l'article 2 de la LAVS et l'article premier de la LAI afin que de nouvelles adhésions à l'assurance facultative ne soient plus possibles.

En vertu d'un régime transitoire, tous les Suisses et Suissesses de l'étranger ayant adhéré à l'assurance facultative régie par les dispositions actuelles continueront à avoir droit à une rente proportionnelle aux cotisations payées dix ans au-delà de l'entrée en vigueur de la loi modifiée. Les allègements financiers ne se manifesteront par conséquent qu'après une période transitoire d'une certaine durée.

### **Situation actuelle**

- Octroi de subventions pour la construction, l'équipement et l'exploitation d'établissements et d'ateliers qui appliquent des mesures médicales ambulatoires (art. 73, 1<sup>er</sup> al., LAI).
- Octroi de subventions aux établissements, ateliers et homes lorsque les personnes placées ont atteint l'âge ouvrant le droit à la rente de vieillesse de l'AVS (art.73, 3<sup>e</sup> al., LAI).
- Octroi de subventions pour les conseils et l'aide fournis aux invalides et à leurs proches ainsi que pour la formation et le perfectionnement du personnel spécialisé lorsque les invalides concernés ont atteint l'âge ouvrant le droit à la rente de vieillesse de l'AVS (art. 74, 2<sup>e</sup> al., LAI).

### **Proposition**

Suppression de la participation au financement des mesures citées au moyen de l'AI.

### **Condition légale**

Modification de la loi sur l'AI (RS 831.20).

### **Economie**

10 millions en 1995, 15 millions en 1996 et 20 millions à partir de 1997.

Ces dernières années, le taux de croissance des dépenses a été excessif dans le cas de l'assurance-invalidité. Cela est dû en premier lieu au nombre croissant de bénéficiaires de rente AI ainsi qu'à la situation économique précaire et aux frais plus élevés dans le cas des mesures individuelles (exigences accrues en matière de réinsertion professionnelle et de formation scolaire spéciale, extension de l'offre de moyens auxiliaires). Comme le compte de l'AI se solde par un déficit, des mesures d'allègement sont nécessaires dans ce domaine des assurances sociales. Il s'agira d'éviter dans la mesure du possible une réelle réduction de prestations. Les économies proposées sont conformes à cet objectif puisqu'elles impliquent essentiellement une meilleure délimitation de diverses mesures par rapport à l'AVS.

En raison des dispositions législatives actuelles, l'AI finance des subventions pour la construction et l'exploitation d'établissements, d'ateliers et de homes indépendamment de l'âge des personnes qui y sont placées. Sur le plan actuariel, un rentier AI devient un rentier AVS lorsqu'il atteint la limite d'âge correspondante. Pour des raisons d'égalité de traitement entre assurés, les subventions ne devraient être versées que si les personnes placées dans les institutions mentionnées n'ont pas encore atteint l'âge donnant droit à l'AVS. Cette mesure permettra d'alléger à moyen terme le compte de l'AI de quelque 50 millions par année. La Confédération (part: 37,5%) économisera jusqu'à 20 millions par année.

Pour les mêmes raisons, les subventions pour les conseils et l'aide fournis aux invalides et à leurs proches ainsi que pour la formation et le perfectionnement du

personnel enseignant et spécialisé ne continueront d'être versées que lorsque les invalides concernés n'ont pas atteint l'âge ouvrant le droit à la rente. Il en résultera un allègement de 10 millions par année pour le compte de l'AI et de 4 millions par année pour la Confédération.

Il est en outre proposé de supprimer les subventions pour la construction, l'équipement et l'exploitation d'établissements et d'ateliers qui appliquent des mesures médicales ambulatoires.

### **23.4 Subventions aux investissements selon la loi sur l'aide aux universités**

#### **Situation actuelle**

Les investissements de cantons universitaires, d'institutions universitaires reconnues et de promoteurs de nouveaux foyers d'étudiants sont subventionnables lorsque leur montant est égal ou supérieur à 300 000 francs. Les taux sont compris entre 35 et 60 pour cent selon la capacité financière des cantons universitaires et ils se montent jusqu'à 45 pour cent des frais subventionnables dans le cas des institutions universitaires reconnues. La loi ne contient pas de réserve relative aux crédits disponibles; si les conditions concernant l'octroi des subventions sont remplies, le droit aux subventions ne se limite pas explicitement aux crédits accordés.

#### **Proposition**

Inscrire dans la loi sur l'aide aux universités la réserve de l'octroi des subventions aux investissements «dans les limites des crédits accordés».

#### **Conditions légales**

Modification de la loi fédérale du 22 mars 1991 sur l'aide aux universités (loi sur l'aide aux universités, LAU) (RS 414.20), article 7, 1<sup>er</sup> alinéa.

#### **Economie**

Non quantifiable.

Les ressources dont dispose la Confédération ne suffisent pas pour satisfaire intégralement les demandes concernant les investissements des organes ayant la charge d'une université, des institutions et des promoteurs de foyers d'étudiants. Les crédits annuels de paiement ont dû être réduits et une tranche correspondante du crédit d'engagement pluriannuel a dû être bloquée dans le cadre des mesures d'assainissement 1992. Une politique de subventionnement plus restrictive, définie en fixant de manière plus stricte les priorités est par conséquent inévitable. L'introduction de la réserve explicite de l'octroi des subventions «dans les limites des crédits accordés» vise à préciser que la loi sur l'aide aux universités confère aux bénéficiaires un droit aux subventions aux investissements, celui-ci ne pouvant toutefois se concrétiser que dans la mesure où les crédits accordés le permettent. Cette réglementation est conforme aux principes de la loi sur les

subventions. A l'avenir, les subventions seront allouées de manière encore plus sélective compte tenu de l'urgence et après avoir épuisé toutes les possibilités de coordination, en observant l'ordre de priorité fondé sur la réserve relative aux crédits.

### **23.5 Suppression de deux arrondissements de douane**

#### **Situation actuelle**

Le territoire de la Confédération est divisé en six arrondissements en vertu de l'article 132, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur les douanes.

#### **Proposition**

Confier au Conseil fédéral la compétence en matière de création d'arrondissements.

#### **Condition légale**

Modification de la loi sur les douanes (RS 631.0).

#### **Economie**

1 million par an à partir de 1996, environ 3 millions par an à partir de 1998.  
L'adaptation de l'infrastructure occasionnera des frais minimes.

Ces dernières années, l'Administration fédérale des douanes (AFD) a adapté la plupart de ses méthodes de travail et de ses structures ainsi que la procédure douanière à l'évolution des conditions générales et elle a modernisé son infrastructure, avant tout sur le plan de l'informatique. Les mesures correspondantes ont pu être appliquées dans le cadre des compétences du Conseil fédéral et de l'administration. Une modification de la loi sur les douanes est par contre nécessaire pour procéder à la réduction proposée du nombre d'arrondissements.

L'article 132, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi sur les douanes du 1<sup>er</sup> octobre 1925 divise le territoire de la Confédération en six arrondissements; il fixe le siège de leur direction et il attribue les cantons à un arrondissement responsable de leur territoire. Cette structure de base n'a plus été modifiée depuis un grand nombre d'années.

De profonds changements sont intervenus depuis, s'agissant avant tout des flux de circulation, des réseaux routiers et ferroviaires, des réseaux de télécommunication, des moyens techniques et des principes de gestion et d'organisation. Selon une étude de l'AFD, les tâches actuelles peuvent être assumées par moins de six arrondissements sans qu'il en résulte des pertes au niveau des prestations. La révision de l'article 132 de la loi sur les douanes est par conséquent indiquée et elle sera l'occasion de confier entièrement la compétence en matière de création d'arrondissements au Conseil fédéral.

La manière dont le Conseil fédéral usera de sa compétence n'est pas encore fixée dans tous les détails. Il est cependant probable qu'il regroupera le 2<sup>e</sup> arrondissement (Schaffhouse) et le 3<sup>e</sup> (Coire), ainsi que le 5<sup>e</sup> (Lausanne) et le 6<sup>e</sup> (Genève),

réduisant ainsi de six à quatre le nombre d'arrondissements et de directions d'arrondissement (deux en Suisse alémanique, un en Suisse romande et un en Suisse italienne).

La suppression de deux directions d'arrondissement permettra d'économiser environ 3 millions par année. L'adaptation de l'infrastructure entraînera des frais uniques minimes.

Le changement d'organisation se fera dans un délai convenable. La suppression de 25 à 30 postes sera possible grâce aux fluctuations de personnel normales et à l'affectation à de nouvelles tâches ou à de nouveaux lieux de service. Aucun licenciement n'est prévu.

### **23.6 Améliorations des structures des fromageries artisanales**

#### **Situation actuelle**

Contributions au financement de constructions et d'équipements techniques ainsi qu'à d'autres mesures d'amélioration des structures de l'économie fromagère.

#### **Proposition**

Suppression des contributions au financement de constructions et d'équipements techniques ainsi qu'à d'autres mesures d'amélioration des structures de l'économie fromagère.

#### **Condition légale**

Modification de l'arrêté sur l'économie laitière 1988 du 16 décembre 1988 (RS 916.350.1).

#### **Economie**

12 millions par an à partir de 1996.

Un nombre croissant d'entreprises plus modernes et plus performantes ont été créées ces dernières années dans le secteur des fromageries en recourant aux fonds publics. L'économie fromagère va au devant de nouveaux bouleversements profonds en raison de la dérégulation du marché du fromage qui s'annonce. Il est indispensable de concentrer davantage la production dans des unités plus grandes étant donné les changements intervenus au niveau du contexte économique. L'économie fromagère doit s'adapter à cette évolution si elle tient à ne pas mettre en péril sa compétitivité. Il s'agit de créer des unités de production rentables et conçues de façon à garantir la fabrication rationnelle d'un produit de très bonne qualité. En matière de politique des structures, le modèle d'une économie fromagère de caractère artisanale n'est plus tout à fait défendable.

Comme l'économie fromagère devra à l'avenir voler de ses propres ailes, l'Etat cessera d'encourager des mesures destinées à améliorer les structures.

## 23.7 Utilisation des fruits et des pommes de terre

### **Situation actuelle**

Les producteurs participent sur une base volontaire aux pertes résultant de l'utilisation des fruits et des pommes de terre.

### **Proposition**

Création d'une base légale permettant au Conseil fédéral d'obliger les producteurs à participer aux pertes résultant de l'utilisation des fruits et des pommes de terre.

### **Condition légale**

Modification de la loi sur l'alcool du 21 juin 1932 (RS 680).

### **Economie**

15 millions par an à partir de 1995.

La production de fruits de table et l'emploi des matières distillables indigènes pour l'alimentation ou l'affouragement doivent être encouragés en vertu de l'article 32<sup>bis</sup> de la constitution. La Régie fédérale des alcools soutient par conséquent la transformation des excédents de fruits à cidre en concentré de jus de fruits et des excédents de pommes de terre en flocons et en farine de pomme de terre. Etant donné que les frais d'utilisation ont fortement augmenté ces dernières années, il est impératif que les producteurs participent à ces frais, comme cela est déjà le cas dans d'autres secteurs de l'agriculture tels que ceux du lait et du blé panifiable. Dans ce but, il sera inscrit dans la loi sur l'alcool que le Conseil fédéral a la compétence de prévoir si nécessaire une participation des producteurs aux frais d'utilisation. Cela doit permettre d'atteindre l'objectif fixé en matière d'économie, soit 15 millions par an.

## 23.8 Dépenses des cantons pour la surveillance des routes nationales par la police

### **Situation actuelle**

La Confédération prend en charge 40 à 80 pour cent et dans des cas exceptionnels jusqu'à 95 pour cent des dépenses des cantons pour la surveillance et la régulation du trafic par la police sur les routes nationales.

### **Proposition**

Suppression de la participation au financement.

### **Condition légale**

Modification de la loi du 22 mars 1985 concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (RS 725.116.2).

## **Economie**

Environ 70 millions (1995), puis 90 millions à partir de 1996.

Selon le droit en vigueur, la Confédération ne participe pas seulement aux frais de construction, mais également aux frais d'entretien et d'exploitation des routes nationales. L'entretien comprend le gros entretien et le renouvellement qui permettent de maintenir l'ouvrage en bon état. L'exploitation englobe l'entretien courant ainsi que la surveillance et la régulation du trafic par la police.

La nature et l'étendue des tâches de la police en matière de trafic découlent de la loi fédérale sur la circulation routière et des actes législatifs cantonaux concernant ce domaine. L'exécution incombe aux cantons. Ces derniers sont seuls compétents pour décider de la manière d'engager leurs corps de police. Les tâches de la police doivent être accomplies de la même façon sur les routes nationales que sur le reste du réseau routier. Selon l'organisation fédérale des compétences, les tâches de police en question sont exclusivement de la compétence des cantons. La Confédération ne dispose d'aucune possibilité d'influencer la façon d'assumer ces tâches.

Il est donc justifié que la Confédération cesse de participer au financement de la police. Les charges supplémentaires que devront supporter les cantons seront compensées dans une large mesure par un accroissement de quelque 75 millions des subventions routières générales résultant de l'introduction de l'affectation des redevances sur l'utilisation des routes et de l'augmentation du produit des droits d'entrée sur les carburants due à la suppression des allègements ou des exonérations des droits sur les carburants.

Il convient encore de préciser que cette mesure entraînera des simplifications administratives dans les cantons qui n'auront plus à tenir une comptabilité particulière à l'intention de la Confédération. Malgré cela, il est possible que des cas de rigueur apparaissent parmi les cantons. Afin d'être en mesure d'y faire face, nous vous proposons de modifier l'article 34, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi concernant l'utilisation des droits d'entrée sur les carburants (RS 725.116.2) formulé jusqu'ici de façon trop restrictive quant aux causes des cas de rigueur que le Conseil fédéral pouvait prendre en considération sur cette base. Il nous sera ainsi possible, après consultation des cantons, de remédier aux cas de rigueur découlant des charges excessives supportées par un canton pour tout le domaine de ses dépenses routières, et non plus seulement pour la construction des routes.

### **23.9 Corrections de cours d'eau**

#### **Situation actuelle**

La Confédération prend en charge 80 pour cent des dépenses pour l'établissement de cadastres et de cartes des dangers, l'aménagement et l'exploitation de stations de mesures ainsi que la mise sur pied de services d'alerte visant à assurer la sécurité des agglomérations et des voies de communication. Les indemnités et aides financières inférieures à 50 000 francs par projet ne sont pas allouées dans le domaine de l'aménagement des cours d'eau.

### **Proposition**

Réduire à 70 pour cent le taux de subventionnement dans le cas des cadastres et des cartes des dangers, de l'aménagement et de l'exploitation de stations de mesures ainsi que de la mise sur pied de services d'alerte visant à assurer la sécurité des agglomérations et des voies de communication.

Relèvement à 100 000 francs de la limite inférieure pour l'octroi d'indemnités et d'aides financières dans le domaine de l'aménagement des cours d'eau.

### **Condition légale**

Modification de la loi du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.10).

### **Economie**

2,5 millions par an à partir de 1995.

La réduction du taux maximum de subventionnement à 70 pour cent dans le cas de l'établissement de cadastres et de cartes des dangers, de l'aménagement et de l'exploitation de stations de mesures ainsi que de la mise sur pied de services d'alerte visant à assurer la sécurité des agglomérations et des voies de communication revient à harmoniser le taux de subventionnement avec celui qui est inscrit dans la loi sur les forêts. Cette réduction permettra à la Confédération d'économiser 0,5 million par an.

Le relèvement à 100 000 francs de la limite inférieure pour l'octroi d'indemnités et d'aides financières se traduira par une nette diminution des demandes de subventionnement adressées à la Confédération pour des projets d'une moins grande envergure. L'aide fédérale pourra ainsi être concentrée plus fortement que jusqu'ici sur les importants projets de protection contre les inondations, ce qui entraînera une diminution des frais administratifs. Les économies annuelles se monteront à quelque 2 millions de francs.

## **23.10 Introduction d'une avance de frais obligatoire dans le cadre de la procédure de recours administrative**

### **Situation actuelle**

Dans certaines conditions, l'autorité de recours peut exiger du recourant une avance pour les frais de procédure. Aucune avance de frais n'est perçue dans le cas de la procédure d'asile.

### **Proposition**

En principe, l'autorité de recours perçoit du recourant une avance de frais.

### **Conditions légales**

Modification de la loi sur la procédure administrative (RS 172.021) et de la loi sur l'asile (RS 142.31).

### **Economie**

Non quantifiables.

Selon le droit en vigueur, des avances de frais ne sont perçues dans le cadre de la procédure de recours administrative que si le recourant n'a pas de domicile fixe, s'il est domicilié à l'étranger ou s'il est en demeure pour le paiement de frais de procédure antérieurs (art. 63, 4<sup>e</sup> al., de la loi sur la procédure administrative). En ce qui concerne l'asile, une avance n'est généralement pas exigée en matière de recours (art. 46 de la loi sur l'asile).

Le recouvrement des frais de procédure entraîne fréquemment des frais administratifs et de personnel élevés, qui pourraient être économisés dans une large mesure grâce au prélèvement d'avances de frais. L'obligation de verser des avances de frais pourrait par ailleurs avoir un certain effet dissuasif en matière de recours, ce qui serait bénéfique au niveau des frais administratifs.

L'introduction de l'avance de frais créera un régime tel que celui qui est d'ores et déjà d'usage dans le cas des procès civils. En raison de la révision de l'organisation judiciaire, le Tribunal fédéral a maintenant la possibilité de prélever des avances de frais dans tous les cas de litiges. On est en droit d'attendre d'un recourant sérieux qu'il soit disposé à verser une avance de frais, également dans le cadre de la procédure de recours administrative.

Selon la nouvelle réglementation, une obligation générale de fournir une avance de frais figurera à l'article 63, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur la procédure administrative. Lorsque des motifs particuliers le justifient, il peut être renoncé totalement ou partiellement à exiger une avance de frais. Cela correspond à la réglementation adoptée pour la juridiction du Tribunal fédéral (art. 150, 1<sup>er</sup> al., OJ; RS 173.110). La dérogation possible actuellement dans le cas de la procédure de recours en matière d'asile (art. 46 de la loi sur l'asile) sera abrogée. La Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) appliquera ainsi la réglementation générale de la procédure administrative. Comme il est particulièrement important de veiller à un déroulement rapide de la procédure en matière d'asile, la CRA devra estimer si le prélèvement d'une avance de frais risque d'entraîner de trop grands retards au niveau de la procédure coûtant finalement plus cher à la Confédération que la renonciation à l'avance de frais.

Il n'est pas possible d'estimer de manière fiable les recettes supplémentaires découlant de l'obligation de fournir une avance de frais.

## 23.11 Suppression des allégements ou des exonérations des droits sur les carburants

### Situation actuelle

Les carburants utilisés par les entreprises de transport concessionnaires (ETC) et pour les machines stationnaires de chantier (construction) bénéficient d'un allégement des droits. Les carburants destinés à l'armée et à l'administration fédérale (essence et diesel) ainsi qu'aux PTT et aux CFF (essence) sont exemptés des droits.

### Proposition

Suppression des allégements ou des exonérations des droits sur les carburants dans les domaines mentionnés.

### Conditions légales

Modification de la loi sur le tarif des douanes du 9 octobre 1986 (RS 632.10).

Modification de la loi du 22 mars 1985 concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (RS 725.116.2).

### Recettes supplémentaires

Environ 180 millions par an à partir de 1995.

La loi sur les douanes (RS 631.0), l'annexe à la loi sur le tarif des douanes (RS 632.10) et la loi concernant l'utilisation des droits d'entrée sur les carburants (LUDEC; RS 725.116.2) autorisent le Conseil fédéral à prévoir des allégements sur les droits de base et la restitution de la surtaxe sur les carburants pour certaines utilisations faites du carburant importé. C'est ainsi, par exemple, que le diesel utilisé par les entreprises de transport concessionnaires pour les courses effectuées dans le cadre de leur service n'est frappé que d'une taxe de base de 18 francs par 100 kg brut, et l'intégralité de la surtaxe est restituée. Les machines stationnaires de chantier bénéficient d'une réglementation analogue. Le Conseil fédéral vous propose de supprimer ces privilèges qui constituent un subventionnement indirect. Il en résultera également une diminution de la charge administrative de la Confédération. On attend de ce train de mesures des recettes supplémentaires annuelles au titre des droits sur les carburants d'environ 145 millions de francs, dont 110 millions seront affectés au financement spécial des dépenses routières; 12 pour cent des nouvelles recettes affectées seront redistribués aux cantons (LUDEC, art. 4, 5<sup>e</sup> al.).

Dans le même but, le Conseil fédéral vous propose de supprimer l'exemption de droits sur les carburants dont bénéficient les services de la Confédération (pour l'essence et le diesel), les PTT et les CFF (pour l'essence uniquement). Les recettes supplémentaires (environ 60 mio.), dont les cantons profiteront également à raison de 12 pour cent de la part affectée au financement spécial des dépenses routières, n'entraîneront que partiellement des dépenses supplémentaires pour la Confédération. En particulier, le DMF a compensé 20 millions de

francs par an sur les dépenses supplémentaires que cette mesure entraîne pour lui. De plus, les crédits limités contraindront les services de la Confédération, les CFF et les PTT à économiser le carburant qu'ils utilisent.

En revanche, nous renonçons à proposer la suppression des remboursements à l'agriculture, à la sylviculture et à la pêche professionnelle.

La suppression de ces avantages pourrait être décidée par le Conseil fédéral sans qu'il soit besoin de modifications législatives (au sens formel). Ils reposent en effet sur des délégations de compétence au Conseil fédéral non contraignantes. Toutefois, la portée politique de ces décisions justifie que nous demandions votre approbation. Ce faisant, nous renonçons pour l'avenir à faire usage de ces délégations de compétence. Si le Parlement ne s'oppose pas à nos propositions, nous mettrons en vigueur tout ou partie de ces mesures en 1994 déjà, par voie d'ordonnance. La situation financière de la Confédération justifie que l'on agisse rapidement partout où cela est possible.

Enfin, nous profitons de ce message pour proposer la modification de l'article 2, 3<sup>e</sup> alinéa, de la LUDEC. Actuellement, les montants inférieurs à 25 francs ne sont pas restitués. La restitution de faibles montants dépassant 25 francs entraîne des frais disproportionnés par rapport au montant de la restitution. Afin de compresser les charges administratives dans ce domaine également, l'inscription d'un montant fixe à l'article 2, 3<sup>e</sup> alinéa, de la LUDEC sera supprimée. A l'avenir, le Conseil fédéral disposera de la compétence de fixer ce montant minimum.

## **24 Mesures non soumises au référendum facultatif**

### **24.1 Mensuration officielle**

#### **Situation actuelle**

- La Confédération alloue aux cantons, en fonction de leur capacité financière et de la zone, des indemnités représentant 25 à 90 pour cent des frais du premier relevé des données et 10 à 60 pour cent des frais de renouvellement des mensurations.
- Pour le premier relevé dans les régions improductives (zone III), la Confédération alloue des indemnités représentant 100 pour cent des frais.
- Dans les cantons à forte capacité financière, les indemnités de la Confédération sont plus élevées pour les mesures particulières de conservation des mensurations parcellaires (15%) que pour les mesures de renouvellement (10%).

### **Proposition**

- Réduire les taux des indemnités:
  - de 20 à 90 pour cent dans le cas du premier relevé
  - de 10 à 55 pour cent dans le cas du renouvellement.
- Pour le premier relevé dans les régions agricoles et les régions forestières situées dans la région de montagne selon le cadastre de la production animale (zone III), la Confédération alloue des indemnités représentant 50 à 90 pour cent des frais mis en compte. Supprimer les indemnités dans le cas des régions restantes, improductives, de la zone III.
- Réduire le taux des indemnités à 10 pour cent pour les mesures particulières de conservation dans les cantons à forte capacité financière.

### **Condition légale**

Modification de l'arrêté fédéral du 20 mars 1992 concernant les indemnités fédérales dans le domaine de la mensuration officielle (RS 211.432.27).

### **Economie**

Environ 2 à 6 millions par an à partir de 1995.

En 1992, le Parlement a relevé de 5 à 15 pour cent les taux de subventionnement pour le premier relevé et pour le renouvellement, taux proposés par le Conseil fédéral dans son message du 14 novembre 1990 (sauf le taux pour le premier relevé en région de montagne dans les cantons à forte capacité financière qui a été réduit de 70 à 50%). Les charges totales de la Confédération se seraient montées à 1377 millions d'après le message et elles s'élèvent à environ 1450 millions en vertu de la décision du Parlement. Il est possible d'économiser quelque 70 millions grâce à la mesure d'assainissement proposée, soit environ 2 millions par an pour un temps d'exécution d'une trentaine d'années.

La mensuration en zone III se limitera au premier relevé pour les régions agricoles et forestières situées dans la région de montagne. Les mensurations dans les régions improductives de la zone III ne sont pas prioritaires, de sorte que l'on peut renoncer à l'indemnité. La mesure proposée ne devrait cependant pas empêcher les mensurations du terrain construit dans la région de montagne. Le montant de l'économie ne peut pas être chiffré à l'avance.

Selon l'article 12, lettre b «Dispositions transitoires», de l'arrêté fédéral du 20 mars 1992 concernant les indemnités fédérales dans le domaine de la mensuration officielle, la Confédération alloue des indemnités conformément à l'ancien droit pour «les mesures particulières de conservation des mensurations parcellaires». Cela signifie que le taux de subventionnement utilisé dans les cantons à forte capacité financière est de 15 pour cent pour les mesures de conservation et de

10 pour cent pour les mesures de renouvellement. La nécessité d'accorder à l'avenir la priorité au renouvellement des mensurations a été soulignée dans le cadre de la révision de la mensuration officielle. Afin de concrétiser cet objectif, il est indiqué de réduire le taux actuel de subventionnement pour les mesures de conservation de 15 à 10 pour cent. Il n'est toutefois pas possible d'estimer l'économie découlant de cette réduction de taux.

Bien que l'arrêté fédéral concernant les indemnités fédérales dans le domaine de la mensuration officielle soit de portée générale, il n'est pas soumis au référendum en vertu de l'article 39 titre final du code civil suisse. La modification de ce texte légal sera, par conséquent, soumise séparément de l'arrêté fédéral sur les mesures d'assainissement 1993, sous la forme d'un projet d'arrêté.

## 24.2 Construction de logements pour le personnel de la Confédération

### Situation actuelle

La Confédération accorde aux coopératives de logements du personnel de la Confédération des prêts à des taux d'intérêt avantageux. Le montant de ces prêts a atteint ces dernières années quelque 30 millions par an.

### Proposition

- Suppression de l'octroi de prêts par la Confédération aux coopératives de logements du personnel de la Confédération
- Financement de logements par le biais de prêts accordés aux maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements destinés aux assurés de la CFA en vertu de l'ordonnance révisée sur l'octroi de prêts de la CFA.

### Condition légale

Suppression de l'arrêté fédéral du 7 octobre 1947 tendant à encourager la construction de logements pour le personnel de la Confédération (RS 172.223.1).

### Economie

31 millions par an à partir de 1996.

A l'avenir, il ne sera plus accordé de prêts hypothécaires à des conditions préférentielles aux coopératives de logements du personnel de la Confédération. Jusqu'ici, la Confédération accordait des prêts jusqu'à concurrence de 53 pour cent du coût de la construction. Le taux des intérêts payés par les coopératives augmentait certes progressivement au cours des ans, mais le taux initial était inférieur à 1 pour cent et le taux maximum n'était atteint qu'après 25 ans. Ce taux était cependant encore inférieur d'au moins 1 pour cent à celui des hypothèques en premier rang de la Banque cantonale de Berne. Ces dernières années, un crédit total de 30 millions par an a été ouvert pour de tels prêts. Un autre système, consistant à accorder des prêts hypothécaires à l'aide des fonds de la Caisse fédérale d'assurance, sera créé afin que la construction de logements par les coopératives demeure possible. Cela pourrait toutefois se traduire par une certaine augmentation des loyers dans le cas des nouvelles constructions et des rénovations d'anciens bâtiments.

## 24.3 Aide à l'investissement dans les régions de montagne

### **Situation actuelle**

Plafond de dépenses de 800 millions pour les années 1992 à 2000.

### **Proposition**

Proroger le plafond de dépenses d'un montant maximum de 800 millions jusqu'en 2003.

### **Condition légale**

Modification de l'arrêté fédéral du 3 octobre 1991 concernant d'autres versements au fonds d'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (FF 1991 IV 209).

### **Economie**

Environ 80 millions par an à partir de 1998.

L'arrêté fédéral du 3 octobre 1991 prévoit le versement de 800 millions supplémentaires au fonds d'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne d'ici l'an 2000. La grave détérioration de l'état des finances fédérales qui est attendue ne permet cependant pas de verser intégralement les tranches annuelles nécessaires à l'épuisement de ce montant global d'ici l'an 2000. Les conditions d'application de la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne ont par conséquent changé de manière fondamentale. La Confédération a pris une mesure immédiate consistant à accorder des contributions aux frais d'intérêt au lieu de prêts. L'avantage de ces contributions par rapport aux prêts réside dans le fait que le capital n'est plus mis à disposition et que seuls des versements correspondant au montant des frais d'intérêt pris en charge doivent être effectués.

Etant donné cette situation, la durée du plafond de dépenses de 800 millions de francs décidé dans le cadre de l'arrêté fédéral du 3 octobre 1991 doit être prolongée de trois ans, soit jusqu'à fin 2003. Nous proposons en outre de définir le plafond de dépenses en tant que montant maximum afin de créer la souplesse requise en matière de politique des dépenses.

## 24.4 **Crédit de programme destiné à assurer le développement des entreprises de transport concessionnaires**

### **Situation actuelle**

Aux fins de poursuivre l'application des mesures prévues par la loi sur les chemins de fer en faveur des entreprises de transport concessionnaires (ETC), un crédit de programme de 1440 millions a été ouvert par l'arrêté fédéral du 16 décembre 1992 pour permettre des améliorations techniques, le remplacement de chemins de fer par des services routiers et la réparation des dommages causés par les forces naturelles. Ce crédit est valable à partir de 1993 et au moins jusqu'à la fin de 1997.

### **Proposition**

Réduction de 40 millions, donc crédit de 1400 millions, et prorogation jusqu'en l'an 2000 au moins.

### **Condition légale**

Modification de l'arrêté fédéral du 16 décembre 1992 ouvrant un crédit de programme destiné à assurer le développement des entreprises de transport concessionnaires (FF 1993 I 46).

### **Economie**

Environ 45 millions par an à partir de 1994 en tenant compte des données du plan financier.

La réduction du crédit de programme de 40 millions et sa prorogation jusqu'en l'an 2000 au moins entraînent une diminution des besoins annuels en ressources de quelque 45 millions. Cette économie résulte en partie des mesures d'assainissement 1992 en vertu desquelles le taux maximum de contribution de la Confédération est passé de 60 à 50 pour cent. Des contributions de 150 millions (1994) à 170 millions (1997), destinées à des améliorations techniques dans le cas des ETC, sont inscrites dans le budget et dans le plan financier de la Confédération. Des ordres de priorité stricts permettent de réaliser les coupes de manière à soutenir avant tout les projets prioritaires en matière de politique des transports et justifiés du point de vue économique. Rien que la prolongation des projets annexes des Chemins de fer rhétiques liés à la nouvelle voie d'accès à la gare de Coire se traduira à moyen terme par un allègement considérable. On a constaté par le passé, lorsque les crédits ouverts figurant au budget n'avaient pas été utilisés, que cela n'était pas uniquement dû à des retards issus d'oppositions, dans la réalisation des projets, mais que c'était aussi partiellement dû à des impasses financières au niveau des cantons, engendrant un étalement de la phase de réalisation.

## **25 Mesures soumises dans le cadre d'un message séparé**

### **25.1 Financement de la rente AVS anticipée (FLEXA)**

Nous avons proposé dans le cadre du message du 5 mars 1990 concernant la dixième révision de l'AVS d'introduire la rente anticipée facultative. Afin de compenser les charges supplémentaires qui devraient être supportées dans un premier temps par l'AVS en raison de cette introduction, il était prévu que la Confédération verse pendant 17 ans une contribution annuelle spéciale de 170 millions de francs. Etant donné que l'état des finances de la Confédération s'est considérablement détérioré, nous proposons de revenir sur cette décision. La situation financière du Fonds AVS permet jusqu'à nouvel avis de financer l'introduction de la rente anticipée sans contribution spéciale de la Confédération, car, même en tenant compte des charges supplémentaires, le montant disponible pour financer le Fonds AVS correspond actuellement à environ 100 pour cent des dépenses annuelles. Cette mesure est justifiée dans de telles conditions.

Comme cet objet se trouve déjà au stade de l'élimination des divergences au Parlement, le Conseil fédéral soumettra sa proposition de nouvel examen directement à la commission du Conseil des Etats.

### **25.2 Abris de protection civile destinés à la population**

Considérant le taux de couverture élevé déjà atteint sur l'ensemble de la Suisse en matière de places protégées pour la population, une réduction de l'engagement financier de la Confédération au profit de tels abris peut être envisagée. La mesure proposée est une mesure d'accompagnement sur le plan juridique de la réduction des crédits annuels d'engagement en faveur des abris destinés à la population, lesquels passeront à 40 millions de francs par an pour les années 1994 à 1997; la disposition potestative inscrite dans le projet de révision de la loi sur les abris – selon laquelle le Conseil fédéral peut renoncer à subventionner la construction d'abris publics dans les communes qui disposent déjà de 80 pour cent des places nécessaires à la protection de la population résidante permanente – est prévue pour le cas où les crédits annuels d'engagement devaient se révéler insuffisants pour satisfaire les demandes de paiement émanant des communes. Cette modification est proposée dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur les constructions de protection civile (loi sur les abris, du 4 oct. 1963; RS 520.2), dont le message aux Chambres fédérales a été accepté par le Conseil fédéral en date du 18 août 1993.

### **25.3 Mesures au niveau du personnel de la Confédération**

Sur le plan du personnel, le Conseil fédéral prévoit des économies qui passeront graduellement de 70 millions par an (1995) à près de 100 millions (1997). Elles se répartissent à parts presque égales entre des mesures de politique des traitements, une poursuite des suppressions de postes et la suppression de l'encouragement à la construction de logements pour le personnel fédéral (cf. ch. 24.2).

En 1994 déjà, le Conseil fédéral supprimera totalement l'allocation spéciale versée au personnel de la Confédération travaillant à Genève et Zurich. Des pertes nominales de salaire doivent toutefois être évitées. Le montant de cette allocation a été réduit de moitié en 1993 et il se monte actuellement à 1000 francs dans les lieux en question. L'abolition de cette allocation instaurée durant la période de haute conjoncture en raison des tensions qui affectaient le marché du travail soulagera le budget de la Confédération de quelque 5 millions, sans tenir compte des économies réalisées dans le cas des PTT et des CFF. Concernant d'autres mesures touchant les traitements, les bases légales doivent d'abord être créées dans le cadre de la révision partielle du statut des fonctionnaires. Le Conseil fédéral proposera aux Chambres fédérales une flexibilisation des instruments en matière de traitement, lui fournissant une plus grande marge de manœuvre lors de ses négociations annuelles avec les associations du personnel et permettant notamment de mieux coordonner l'ampleur et la mise en œuvre de la compensation du renchérissement, des augmentations de salaire, des traitements initiaux et des éléments déterminant la rémunération au mérite. La «fausse» allocation familiale sera également supprimée progressivement. Grâce à ce train de mesures, on se rapprochera de la façon de fixer les salaires utilisée dans les entreprises privées. Il sera ainsi possible d'équilibrer judicieusement, dans une optique globale, les exigences d'ordre économique, financier et de politique du personnel. Les conséquences financières sont difficiles à chiffrer. Le Conseil fédéral escompte actuellement un allègement des finances fédérales de 25 à 30 millions par an (sans les PTT et les CFF). Ce montant a été estimé sans tenir compte des frais découlant des éléments déterminant la rémunération au mérite prévus. Les Chambres fédérales auront cependant l'occasion de se prononcer chaque année à ce sujet lors de l'examen du budget.

Des économies notables pourront en outre être réalisées grâce à des suppressions de postes au Département militaire fédéral et dans le domaine de l'agriculture. Les projets «Armée 95» et «DMF 95» entraîneront, selon les prévisions, au sein du DMF et dans les entreprises d'armement la disparition de quelque 3000 postes au total. Sur ce nombre, environ 1800 postes seront supprimés d'ici la fin de 1994. Il convient de ne pas affecter la capacité d'intervention de l'armée et de veiller à ce que le coût social de ces réductions de postes demeure dans des limites supportables comme l'a souligné le Conseil fédéral. Eu égard à ces postulats, on ne peut émettre aujourd'hui des chiffres précis quant au rythme annuel de ces suppressions de postes. Celles-ci devraient cependant se faire selon le plan de réforme de l'armée approuvée par le législateur. Il est par ailleurs prévu de redimensionner et de réorienter la recherche agronomique en raison de la nouvelle politique agricole helvétique. Il en résultera une réorganisation des stations de recherche qui devrait permettre de supprimer ces prochaines années 100 postes au total.

Une partie des postes libérés dans le secteur du DMF et des stations de recherche agronomique devront servir à assumer des tâches nouvelles ou s'accroissant fortement (quelque 180 nouveaux postes seront nécessaires uniquement pour l'exécution de la législation relative à la TVA). Le Conseil fédéral estime toutefois qu'il est réaliste de considérer que l'effectif total de l'administration générale de la

Confédération pourra être réduit à concurrence de la moitié au moins des quelque 700 postes qui seront libérés. Les finances fédérales seront ainsi allégées d'un montant allant de 11,5 millions (1995) à 35 millions (1997).

### 3 Frein aux dépenses

#### 31 Point de la situation

Par *frein aux dépenses*, on entend des prescriptions destinées à rendre plus difficile dans des cas déterminés l'adoption par les Chambres fédérales d'arrêtés entraînant des dépenses. Tandis que les décisions des deux conseils législatifs sont en règle générale prises à la majorité absolue des votants, conformément à l'article 88 de la constitution, elles le sont à la *majorité qualifiée* (majorité de tous les membres de chacun des deux conseils) dans le cas du frein aux dépenses. Ce n'est pas la première fois que la Confédération utilise cet instrument, des prescriptions correspondantes ayant déjà été en vigueur de 1951 à 1958 et de 1975 à 1979.

L'article 8 du complément du 20 décembre 1950 à la constitution (RO 1950 1465) avait la teneur suivante:

La majorité absolue des membres de chacun des deux conseils législatifs est requise pour les arrêtés autorisant une dépense unique de plus de cinq millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 250 000 francs ou augmentant de la même somme une dépense décidée, si ces arrêtés ne peuvent être soumis à la votation populaire.

Cette disposition a été acceptée par le peuple par 516 704 voix contre 227 131 et par 17 cantons et 6 demi-cantons contre 2 au titre du *régime financier de la Confédération 1951-1954*.

Dans le cadre des efforts visant à améliorer l'état des finances de la Confédération, les dispositions transitoires de la constitution ont été complétées par un article 13 (RO 1975 1800) entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1975 et le restant jusqu'au 31 décembre 1979:

<sup>1</sup> De nouvelles dépenses, des dépenses au budget supérieures à celles de l'année précédente et l'augmentation de dépenses entérinées ne peuvent être votées dans chaque conseil qu'à la majorité de tous les membres si l'une des commissions chargées d'examiner l'objet, l'une des commissions des finances ou un quart des membres de l'un des conseils en fait la demande.

<sup>2</sup> Un arrêté fédéral de portée générale réglera les modalités.

L'*arrêté fédéral en question concernant le frein aux décisions en matière de dépenses* a été accepté par le peuple par 1 021 315 voix contre 323 511 et par tous les cantons (FF 1975 II 871). Ce frein aux dépenses n'a pas réussi à s'imposer dans la pratique, cela étant probablement dû en premier lieu aux dispositions d'exécution compliquées (RO 1975 1634).

Dans le cadre des *mesures d'assainissement 1992*, nous avons à nouveau proposé d'introduire, par le biais d'une modification de la constitution, un frein aux dépenses dans le cas des arrêtés des Chambres fédérales. En vertu de ce frein, les arrêtés concernant des dépenses excédant celles proposées par le Conseil fédéral auraient dû être adoptés par la majorité des membres des deux conseils législatifs

(FF 1992 III 373 ss et 433). Tandis que le Conseil national se serait résigné à l'introduction d'un frein aux dépenses pour une durée limitée, le Conseil des Etats a craint un transfert de compétences au Conseil fédéral et il n'est pas entré en matière (BO E 1992 957 s. et BO N 1992 II 1977).

### 32 Nouvelle analyse de la situation

Vu l'état alarmant des finances fédérales caractérisées par des déficits de plusieurs milliards et des taux de croissance des dépenses nettement supérieurs aux chiffres escomptés au vu de l'évolution économique, nous continuons d'estimer qu'il est judicieux d'inscrire un frein aux dépenses dans le droit permanent. Ce frein devrait permettre à la Confédération de retrouver une situation financière normale et rendre ensuite plus difficile un nouveau glissement vers des déficits incontrôlés. Pour que ce frein aux dépenses soit vraiment efficace, il est indispensable qu'il soit *facile à utiliser*. Cela implique en particulier que le fait de soumettre des arrêtés fédéraux au frein aux dépenses ne dépende pas de décisions supplémentaires mais découle de la constitution. Le projet proposé par le Conseil fédéral dans le cadre des mesures d'assainissement 1992 prenait en compte ces exigences. Dans ce contexte, nous nous permettons de citer à titre de comparaison l'article 113, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fondamentale allemande, selon lequel le Gouvernement fédéral doit approuver les lois augmentant les dépenses inscrites au budget, entraînant des dépenses nouvelles ou en occasionnant à l'avenir. Nous aimerions cependant tenir compte des *réserves du Conseil des Etats* qui craint un transfert de prérogatives au Conseil fédéral. Le frein ne devrait d'une part plus dépendre de dépenses excédant les propositions du Conseil fédéral; d'autre part, l'Assemblée fédérale aurait la possibilité d'*adapter au renchérissement*, au moyen d'un arrêté fédéral de portée générale non soumis au référendum, les montants inscrits dans la constitution. Notre proposition correspond dans une large mesure à l'objectif figurant dans l'initiative parlementaire déposée par M<sup>me</sup> Spoerry, conseillère nationale, le 10 mars 1993 (93.416).

### 33 Proposition de modification de l'article 88 de la constitution fédérale

Selon le projet, les *lois, les arrêtés fédéraux de portée générale, les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses* concernant de nouvelles dépenses uniques de plus de 10 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 1 million de francs ne peuvent être votés dans chaque conseil qu'à la majorité de tous les membres (2<sup>o</sup> al., let. a). Sur ce point, le frein aux dépenses proposé correspond dans une grande mesure à celui qui a été en vigueur de 1951 à 1958 en raison d'un complément à la constitution (RO 1950 1510); durant cette période, les arrêtés autorisant des dépenses uniques de plus de 5 millions ou des dépenses périodiques de plus de 250 000 francs lui étaient soumis. En vertu de l'article 43, 3<sup>o</sup> alinéa, lettre a, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), le Conseil fédéral indique dans ses messages et ses rapports en particulier les conséquences financières pour la Confédération; à ce propos, il signalera également à l'avenir s'il estime que des dispositions particulières d'un projet de loi sont concernées ou

non par le frein aux dépenses. La majorité qualifiée est par ailleurs nécessaire pour les *crédits de paiement figurant dans le budget et ses suppléments* pour autant que ces crédits excèdent ce qui a été proposé par les commissions des finances (2° al., let. b); il n'est par contre guère judicieux à notre avis de soumettre au frein aux dépenses les arrêtés concernant le budget et ses suppléments, que ce soit à partir d'un certain montant ou dans tous les cas. Enfin, par souci de cohérence, le frein aux dépenses devrait donc également s'appliquer aux décisions qui prévoient une diminution des recettes de plus de 1 million de francs (2° al., let. c).

#### **4 Mesures d'économie appartenant au domaine de compétence du Conseil fédéral**

De nombreuses mesures d'économie ne nécessitent pas de modifications de lois, car elles sont de la compétence du Conseil fédéral. Afin de faire un tour d'horizon aussi complet que possible des mesures prévues en matière de dépenses, nous présentons ci-dessous les modifications d'ordonnances qui sont nécessaires (cf. ch. 41) et les données du plan financier déjà décidées (cf. ch. 42).

#### **41 Mesures d'économie découlant de modifications d'ordonnances**

##### **41.1 Protection des eaux**

La loi sur la protection des eaux prévoit une obligation générale de raccordement aux stations d'épuration des eaux. Ce principe a été concrétisé dans une large mesure au niveau de l'ordonnance d'exécution. Il existe ainsi en vertu de l'ordonnance générale sur la protection des eaux une obligation de raccordement dans les zones rurales pour des ensembles de 30 habitants permanents ou de cinq bâtiments habités en permanence. Dans l'optique actuelle, il est justifié de revoir cette réglementation. Il est possible, grâce à une conception plus flexible de l'obligation de raccordement, de renoncer à divers projets coûteux n'ayant pas encore été réalisés sans diminuer notablement le degré de protection. Le potentiel d'économie se situe aux alentours de 3 millions par an.

##### **41.2 Indemnités en faveur des activités Jeunesse + Sport des écoles**

Les moniteurs J+S et les écoles reconnus peuvent organiser des manifestations J+S particulières dans le cadre de l'enseignement obligatoire. Ces manifestations comprennent entre autres des épreuves d'endurance visant à développer les aptitudes physiques. Ces tests de performance, effectués principalement par des moniteurs bénévoles, revêtent une grande importance pour les associations sportives. Ils ne jouent par contre pas le même rôle dans les écoles, de sorte qu'il est justifié de supprimer les indemnités en faveur de ces dernières. La Confédération a accordé jusqu'ici des contributions de près de 1 million par an. A la suite de l'entrée en vigueur de la mesure d'économie proposée, les prestations fournies par

les enseignants des écoles de droit public dans le cas des épreuves d'endurance ne seront plus dédommagés. Les écoles pourront toutefois continuer d'organiser de telles épreuves pendant l'enseignement obligatoire.

### **41.3 Abris de protection civile destinés à la population**

La mesure proposée consiste, par le biais d'un arrêté du Conseil fédéral (ACF), à limiter à 40 millions par an pour les années 1994 à 1997 les crédits annuels d'engagement en faveur des abris de protection civile. Alors que ces crédits annuels d'engagement se sont constamment situés au-delà des 100 millions de 1981 à 1991 (avec une pointe à 168 mio. de fr. en 1988), ils ont déjà sensiblement diminué ces deux dernières années, avec 90 millions en 1992 et 75 millions en 1993.

En 1994, 1995 et 1996, les subventions fédérales nécessaires au financement de l'ensemble des constructions de protection s'élèveront chaque année à quelque 85 millions de francs; par la suite, les engagements financiers de la Confédération en la matière pourront être ramenés à environ 40 à 60 millions de francs par an.

### **41.4 Marchés publics**

Après le non à l'EEE du 6 décembre 1992, le Conseil fédéral a donné mandat le 20 janvier 1993, dans le cadre de la revitalisation de l'économie, de réviser l'ordonnance du 8 décembre 1975 sur les achats de la Confédération (ordonnance sur les achats; RS 172.056.13) et l'ordonnance du 31 mars 1971 sur la mise en soumission et l'adjudication de travaux et de fournitures du bâtiment et du génie civil par la Confédération (ordonnance sur les soumissions; RS 172.056.12).

La révision a pour objectifs une plus grande libéralisation des marchés publics, une harmonisation de la procédure d'adjudication et l'inclusion des services. Dans ce dernier cas, des économies supplémentaires résulteront avant tout de la coordination des tarifs. Les règles concernant les procédures d'adjudication des marchés publics constitueront l'élément essentiel des nouvelles ordonnances. En vertu de ces règles, le marché qu'il est prévu d'attribuer sera mis en soumission publique lorsque sa valeur est égale ou supérieure à un seuil donné, ce qui aura pour effet d'intensifier la concurrence. Cela devrait exercer un effet favorable, en particulier dans le cas des services qui seront introduits dans la réglementation. La libéralisation de l'adjudication de marchés publics se traduira donc par une application systématique du principe de la concurrence dans tous les domaines des acquisitions (biens, constructions et services) et empêchera que les prix soient surfaits dans certains cas en raison d'une concurrence insuffisante. Les deniers publics seront ainsi utilisés plus efficacement, ce qui devrait alléger le budget de la Confédération. Une réelle concurrence incitera par ailleurs les entreprises à être plus performantes et renforcera par conséquent leur compétitivité à long terme.

La fin des travaux de révision et l'entrée en vigueur des ordonnances révisées sont prévues pour le printemps 1994.

## **41.5 Formation professionnelle et vulgarisation agricoles**

Jusqu'ici, les techniciens agricoles ont été plus fortement subventionnés que les autres écoles d'ingénieurs. Les taux de subventionnement seront harmonisés. Il est en outre prévu d'aménager de manière plus restrictive le mode de subventionnement dans le domaine de la formation professionnelle agricole.

Dans le cas des services de vulgarisation agricole de Lindau-Eschikon et de Lausanne, la Confédération devra pouvoir alléger à l'avenir ses charges financières en définissant plus clairement les prestations qu'elle doit fournir dans le cadre de son mandat. La phase d'expansion des services étant terminée, on peut raisonnablement admettre que les coûts effectifs des activités supplémentaires subventionnées jusqu'ici soient dorénavant supportés par les bénéficiaires.

Les économies se monteront à environ 2 millions par an à partir de 1994 et à environ 7 millions par an à partir de 1997.

## **41.6 Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière**

En vue de la reprise des mesures de contrôle prescrites par la CE dans le cadre des directives CE concernant l'hygiène du lait, il est impératif de restructurer le service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière. A l'avenir, une distinction claire sera faite entre les tâches d'inspection et de consultation. Selon la nouvelle conception, l'activité de consultation sera financée par les bénéficiaires afin d'alléger les charges de la Confédération.

## **41.7 Améliorations foncières**

Deux mesures seront supprimées dans le cas des améliorations foncières.

Il est prévu de supprimer à l'avenir les subsides versés à fonds perdu pour les constructions rurales en plaine. Le financement peut être assuré sans recourir aux subsides à fonds perdu grâce à la capacité de rendement plus élevée des exploitations situées dans cette zone. Des crédits d'investissement à l'agriculture pourront toutefois encore être sollicités pour de telles constructions.

Les subventions pour des aménagements de parcelles ont déjà été fortement réduites ces dernières années, vu que ceux-ci ne sont plus prioritaires et qu'ils sont en partie contraires aux intérêts de la protection de la nature et du paysage. La suppression de cette mesure se justifie par conséquent.

L'économie sera de quelque 3 millions de francs à partir de 1996.

## **41.8 Aides financières aux marins**

Au cours des années 80, l'effectif des marins suisses à bord de navires battant pavillon suisse avait considérablement diminué. Les armateurs avaient tendance, pour des motifs salariaux, à employer de plus en plus de main-d'œuvre provenant de pays en développement. Afin d'enrayer cette évolution contraire aux intérêts

de la politique de sécurité et de neutralité suisse, le Parlement a octroyé le 20 septembre 1989 un crédit de 20 millions de francs pour 1990 à 1994. Cet argent a permis et permet encore de compenser la différence entre les salaires versés aux marins suisses et ceux plus bas de la concurrence. Le Conseil fédéral est d'avis que l'on pourra renoncer au prolongement de la mesure après 1994. Eu égard à la précarité des finances de la Confédération et à l'évolution de la situation politique internationale, elle n'apparaît en effet pas comme prioritaire. Le Conseil fédéral considère en outre que l'intérêt qu'ont les armateurs à utiliser une main-d'œuvre capable d'assurer une exploitation sûre du trafic maritime devrait les conduire à faire davantage appel aux marins suisses.

#### **41.9 Voies de raccordement**

La Confédération participe au financement de voies de raccordement. Cela a contribué à la mise en place d'un réseau dense de voies de raccordement dans notre pays (2400 voies de ce type). Un grand nombre de ces voies sont cependant trop peu utilisées. Le trafic par wagons complets ne peut être rentable que si un certain nombre de wagons sont expédiés par année. En se montrant à l'avenir plus restrictive en matière de contributions, la Confédération ne participera au financement de voies de raccordement que si elles servent à l'acheminement de quantités importantes. Au moins 450 wagons devront ainsi être acheminés par année au lieu de 240 comme jusqu'ici. Cet objectif sera réalisé par le biais de la modification d'ordonnance proposée. Cela permettra d'économiser entre 3,5 et 4,5 millions ces prochaines années.

#### **41.10 Réduction linéaire des subventions allouées aux ETC**

Dans le cadre des mesures d'assainissement 1992, il a été prévu de réduire de 30 millions les contributions aux frais d'exploitation des entreprises de transport concessionnaires (indemnisation, rapprochement tarifaire, couverture du déficit) à partir de 1994. Il a été admis à cette occasion que la révision de la loi sur les chemins de fer (LCF) entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994 et entraînerait une diminution des charges de la Confédération en raison de la participation accrue des cantons. Faisant l'objet d'une réduction ciblée, ces contributions n'ont pas été concernées par la réduction linéaire des subventions. Il semble actuellement que la révision de la LCF n'entrera en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1996. Vu ce retard, la réduction de 30 millions par année découlant de la LCF révisée et figurant déjà dans le plan financier 1994/95 de la Confédération ne pourra pas être réalisée, ce qui se traduira par une augmentation dans le plan financier. Afin de pouvoir atteindre au moins partiellement l'objectif fixé en matière d'économies, les articles budgétaires correspondants seront soumis en 1994/95 à la réduction linéaire. Les contributions seront réduites linéairement de cinq pour cent, ce qui donne un total de quelque 20 millions par année pour les trois articles. Ce montant ne représente que la moitié de la réduction de 10 pour cent qui aurait été possible en vertu des mesures d'assainissement 1992. Ce choix est dû au fait qu'une telle réduction aurait eu des conséquences considérables pour l'offre en matière de trafic régional. Si la révision de la loi sur les chemins de fer ne pouvait

pas entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1996, l'allègement des charges de la Confédération de 100 millions prévu dans le cas du trafic régional (CFF et ETC), devrait être obtenu au moyen d'une réduction linéaire des contributions.

#### **41.11 Mesures de sûreté en faveur de Swissair**

A la suite des nombreux détournements et attentats commis par des groupes terroristes contre des aéronefs au début des années septante, des gardes ont été chargés de contrôler les passagers et d'empêcher que des actes pénalement répréhensibles ne soient commis à bord des aéronefs suisses utilisés dans le trafic aérien international. Du personnel spécialement formé est également à l'œuvre sur les aéroports suisses ou sur certains aéroports, considérés comme peu sûrs, à l'étranger. Ces gardes sont principalement recrutés dans les corps de police cantonale ou municipale. C'est le Ministère public de la Confédération qui décide de leur affectation. Jusqu'à présent, la totalité des coûts inhérents à ces mesures de sûreté étaient pris en charge par la Confédération (environ 17 mio. en 1992). Le Conseil fédéral considère qu'il est justifié d'appliquer ici, dans la mesure du possible, le principe de causalité. Deux voies sont dès lors ouvertes. La première consisterait à diminuer l'ampleur des mesures de sûreté ordonnées par la Confédération en les limitant à l'essentiel. Dans ce cas, si Swissair devait estimer que les dispositions sont insuffisantes, il lui appartiendrait de mettre sur pied et de financer ses propres mesures complémentaires. La deuxième voie passerait par la prise en charge par Swissair d'un tiers des coûts des mesures de sûreté commandées par la Confédération, celles-ci étant maintenues au niveau actuel. Ainsi les voyageurs, comme les compagnies qui vivent de cette activité, contribueraient en partie aux coûts qu'ils engendrent pour la Confédération.

#### **41.12 Amélioration des résultats financiers des PTT**

Les PTT ne couvrent pas suffisamment les coûts en ce qui concerne la fourniture de prestations de base sur l'ensemble du territoire suisse, en particulier dans le cas du service des colis et des taxes d'abonnements téléphoniques. Les recettes provenant du service téléphonique international doivent être utilisées pour remédier à cette situation. En 1992, la part des coûts non couverte s'est élevée à environ 300 millions pour le service des colis (degré de couverture des coûts de 77 %), à environ 115 millions (96 %) pour les taxes d'abonnement au téléphone et à environ 70 millions (55 %) pour le télex. La couverture insuffisante des coûts sera corrigée graduellement, en particulier dans ces secteurs, grâce à des mesures de rationalisation supplémentaires et à une tarification des prestations des PTT permettant de couvrir les coûts. Il s'agira entre autres d'évaluer, dans le cas du service des colis, l'introduction de tarifs dépendant des prestations destinés à remplacer les tarifs uniformes, selon le poids et indépendants de la distance, utilisés jusqu'ici. Les adaptations des tarifs requièrent une modification préalable des ordonnances en la matière. Ces mesures visent en outre à supprimer le financement des déficits de la poste par le bénéfice des télécommunications. L'utilisation de telles subventions croisées devrait devenir plus difficile en raison de la poursuite de la libéralisation dans le domaine des télécommunications. Une

couverture suffisante des coûts, introduite progressivement, permettra d'améliorer le résultat d'entreprise des PTT. La part du bénéfice remise par les PTT à la Confédération s'accroîtra par conséquent de 40 millions et atteindra ainsi 190 millions.

## 42 Données du plan financier

Etant donné qu'une réduction des taux de croissance des dépenses de la Confédération est inévitable, le Conseil fédéral a revu à la baisse les chiffres du plan financier pour tous les départements dans le cadre des arrêtés relatifs aux mesures d'assainissement 1993. Dans les domaines concernés, les décisions devant être soumises au Parlement et celles pour lesquelles le Conseil fédéral est compétent devront par conséquent tenir compte des *données financières réduites*.

Les principales données du plan financier, classées par groupes de tâches, sont mentionnées ci-dessous dans le but de présenter la vue d'ensemble la plus complète possible des mesures d'assainissement 1993.

### Données du plan financier (par groupes de tâches)

	B 1994	PF 1995	PF 1996	PF 1997
	Réductions en millions de francs			
<b>Relations avec l'étranger</b>	<b>36,3</b>	<b>32,5</b>	<b>52,2</b>	<b>39,2</b>
dont:				
- Aide au développement	5,0	6,5	17,2	17,2
- Aide à des Etats d'Europe de l'Est	18,3	15,0	17,0	17,0
<b>Formation, recherche fondamentale et appliquée</b>	<b>110,8</b>	<b>93,4</b>	<b>119,6</b>	<b>53,8</b>
dont:				
- Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNRS)	21,1	30,1	40,0	27,0
- Coopération technologique en Europe en matière de recherche et de développement	32,5	7,5	—	—
- Domaine des EPF (EPF et centres de recherche)	29,9	30,6	43,9	—
- Aide aux universités, subventions de base aux cantons	3,8	6,1	8,6	8,8
- Formation professionnelle	6,0	6,0	6,0	6,0
- Ecoles de service social	5,2	5,3	5,5	5,6
<b>Culture et loisirs</b>	<b>3,5</b>	<b>6,3</b>	<b>34,9</b>	<b>23,0</b>
dont:				
- Entretien des monuments historiques et protection du paysage	0,2	1,4	12,0	12,0
- Installations nationales d'éducation physique	—	—	7,0	—

	B 1994	PF 1995	PF 1996	PF 1997
	Réductions en millions de francs			
<b>Prévoyance sociale</b>	—	—	—	<b>115,0</b>
– 3 <sup>e</sup> révision des prestations complémentaires <sup>1)</sup>	—	—	—	115,0
<b>Environnement et sylviculture</b>	<b>7,3</b>	<b>15,4</b>	<b>22,4</b>	<b>26,4</b>
dont:				
– Ouvrages paravalanches	2,0	5,0	9,0	9,0
– Construction de chemins forestiers	5,0	10,0	10,0	10,0
<b>Défense nationale</b>	<b>187,0</b>	<b>268,5</b>	<b>226,5</b>	<b>211,0</b>
dont:				
– Dépenses d'armement	135,0	182,0	154,0	175,0
– Dépenses d'exploitation du DMF	16,0	40,0	22,5	16,0
– Acquisition de matériel de protection civile	10,0	20,0	30,0	10,0
– Abris	20,0	20,0	20,0	10,0
<b>Agriculture</b>	—	<b>32,4</b>	<b>47,6</b>	<b>19,1</b>
dont:				
– Crédits d'investissement à l'agriculture	—	11,8	13,6	14,1
– Améliorations foncières	—	3,5	3,0	5,0
– Contributions écologiques et paiements directs complémentaires	—	17,1	31,0	—
<sup>1)</sup> Sous réserve des résultats de la 10 <sup>e</sup> révision de l'AVS. Selon l'issue de cette révision, il y aura lieu de comptabiliser à nouveau ces 115 millions de francs dans le plan financier lors de la prochaine planification.				

	B 1994	PF 1995	PF 1996	PF 1997
	Réductions en millions de francs			
<b>Trafic</b>	<b>147,2</b>	<b>162,2</b>	<b>130,2</b>	<b>160,4</b>
dont:				
– Redimensionnement de dépenses consacrées aux améliorations techniques (ETC)	10,0	10,0	10,0	10,0
– Mesures de séparation des courants de trafic	22,0	17,0	10,5	—
– NLFA				
– Chemins de fer rhétiques: nouvelle voie d'accès à la gare de Coire pour le chemin de fer Coire-Arosa (mesures de séparation des courants de trafic), prolongation du projet	10,0	25,0	10,0	30,0
– Chemin de fer rhétique: projets annexes, prolongation des projets	25,0	25,0	25,0	25,0

	B 1994	PF 1995	PF 1996	PF 1997
	Réductions en millions de francs			
- CFF: Eliminations des différences entre la planification des CFF et le plan financier (PF) de la Confédération <sup>1)</sup>	(98,0)	(163,0)	(207,0)	(258,0)
- Redimensionnement des dépenses consacrées au trafic routier				
- Routes nationales, construction	66,0	69,0	64,0	86,7
<b>Autres groupes de tâches</b>	<b>15,8</b>	<b>18,0</b>	<b>18,3</b>	<b>18,3</b>
dont:				
- Mesures d'économie d'énergie	12,0	12,0	12,0	12,0
<b>Domaine spécifique de la Confédération</b>	<b>86,3</b>	<b>126,3</b>	<b>151,3</b>	<b>176,8</b>
dont:				
- Matériel informatique, logiciel et bureautique	46,5	73,2	103,7	137,0
- Constructions fédérales	33,0	38,0	28,0	23,0
<b>Total</b>	<b>594,2</b>	<b>755,0</b>	<b>803,0</b>	<b>843,0</b>
<sup>1)</sup> Mesures destinées à prévenir un accroissement des montants mentionnés dans le PF.				

Comme le potentiel d'économie est de l'ordre de 600 à 800 millions par année dans le cas des données du plan financier, celles-ci représentent un élément essentiel des mesures d'assainissement 1993 sur le plan des montants. Une part importante des réductions concerne les dépenses de la Confédération dans les domaines du militaire, de l'administration, des constructions fédérales, de la recherche et des EPF. Dans ces domaines, la régulation des dépenses doit, de par la nature de celles-ci, se faire au moyen des données du plan financier.

Les réductions sont relativement modestes dans le domaine des relations avec l'étranger, de sorte que si les dépenses continuent de s'accroître de 5,8 pour cent, les objectifs en matière d'intensification de l'aide au développement ne sont pas remis en question. En dépit des coupes prévues, le domaine de la formation et de la recherche restera très prioritaire. La croissance des dépenses consacrées à la recherche sera limitée à environ six pour cent et celle des dépenses consacrées aux hautes écoles de la Confédération à 5 pour cent. Dans le domaine de la prévoyance sociale, la 3<sup>e</sup> révision prévue de la loi fédérale sur les prestations complémentaires sera remise à plus tard pour autant que les résultats de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS le permettent. Les dépenses d'armement seront plafonnées en 1994 et 1995, puis elles seront adaptées en fonction du renchérissement à partir de 1996. Des réductions sont également inévitables dans le cas des dépenses consacrées au trafic. Celles-ci peuvent être redimensionnées du fait d'une situation plus favorable sur le plan des coûts sans que soit remis en question l'achèvement rapide du réseau des routes nationales. Le domaine des transports publics est aussi concerné par les données du plan financier. Il y a lieu de

mentionner en particulier les économies prévues dans le cas des entreprises concessionnaires, parallèlement à diverses modifications d'actes législatifs, la prolongation de projets en rapport avec l'intégration de la Suisse orientale et les mesures d'économie des CFF. Dans le domaine spécifique de la Confédération, les chiffres actuels du plan financier sont amputés notablement dans le cas des dépenses consacrées au militaire, à la recherche, aux hautes écoles, à l'informatique et aux constructions fédérales.

Un commentaire particulier s'impose au sujet des *consignes données aux CFF concernant le plan financier*.

Lors de l'adoption du budget 1993 des CFF, le Conseil fédéral a demandé à ces derniers d'éliminer les différences entre les chiffres du plan de la Confédération et ceux de leur plan qui sont plus élevés dans le cas de l'indemnisation du trafic régional des voyageurs et du ferroutage ainsi que de la prestation pour l'infrastructure (55 à 140 mio.) et de réduire les découverts du compte de résultats d'entreprise (280 à 315 mio.). L'objectif d'assainissement que les CFF devront réaliser se situe ainsi entre 335 millions (1994) et 460 millions (1996). Une nouvelle différence se dessine car les charges de la Confédération ne diminueront pas de 70 millions à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1994 en raison de la révision de la loi sur les chemins de fer (LCF) comme prévu dans le cadre des mesures d'assainissement 1992. La loi sur les chemins de fer révisée n'entrera vraisemblablement en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1996. Les CFF ont par conséquent été chargés de proposer des mesures propres à prévenir une augmentation des chiffres du plan financier.

Il a été possible d'éliminer une grande partie de ces différences lors de la mise au point du budget de 1994. On a pu éviter dans une large mesure que les CFF occasionnent des charges supplémentaires à la Confédération. En ce qui concerne la prestation pour l'infrastructure, les chiffres seront inférieurs à ceux du plan financier de la Confédération grâce à la baisse des taux d'intérêt et à la définition systématique de priorités en matière d'investissements. Dans le cas de l'indemnisation du trafic régional des voyageurs, l'augmentation de charges que la Confédération risque de devoir supporter en 1994 et 1995 en raison du retard survenu dans la révision de la LCF sera compensée partiellement par une réduction de l'offre et par d'autres mesures de rationalisation. L'indemnisation du ferroutage a pu être ramenée dans une large mesure au niveau des chiffres du plan financier de la Confédération. La somme des charges supplémentaires évitées et de la diminution des charges de la Confédération oscille ainsi entre quelque 90 (1994) et 230 (1997) millions par année. Les chiffres du plan financier de la Confédération ne tiennent cependant pas compte de l'assainissement inévitable des chemins de fer fédéraux qui s'attendent à des déficits d'exploitation élevés pour ces prochaines années. L'évolution à moyen terme des prestations fédérales versées aux CFF est exposée en détail au chiffre 512.

## 5 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

### 51 Pour la Confédération

#### 511 Vue d'ensemble

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des effets des mesures d'assainissement 1993 et de l'introduction de la taxe à la valeur ajoutée à un taux de 6,5 pour cent sur les déficits prévus pour 1994 à 1997:

(En mio. de fr.)	B 1994	P 1995	P 1996	P 1997
<b>Déficits sans les mesures d'assainissement 1993 et sans TVA</b>	<b>- 7860</b>	<b>- 8210</b>	<b>- 8030</b>	<b>- 9210</b>
<i>Mesures d'assainissement 1993</i>	<i>+ 750</i>	<i>+ 1150</i>	<i>+ 1490</i>	<i>+ 1540</i>
1. Données du plan financier du Conseil fédéral	+ 590	750	+ 800	+ 840
2. Mesures d'économie à l'échelon des ordonnances	+ 150	+ 140	+ 60	+ 60
3. Mesures d'économie à l'échelon législatif et constitutionnel	+ 10	+ 260	+ 630	+ 640
<i>Taxe à la valeur ajoutée de 6,5%</i>	—	<i>+ 900</i>	<i>+ 1600</i>	<i>+ 1700</i>
<b>Total des améliorations</b>	<b>+ 750</b>	<b>+ 2050</b>	<b>+ 3090</b>	<b>+ 3240</b>

Compte tenu des mesures d'assainissement 1993 et d'une taxe à la valeur ajoutée de 6,5 pour cent, les finances fédérales devraient évoluer de la manière suivante:

#### Evolution des finances fédérales consécutive aux mesures d'assainissement, compte tenu d'une TVA de 6,5 pour cent

(En mio. de fr.) chiffres arrondis	B 1993	B 1994	P 1995	P 1996	P 1997
Dépenses	39 740	43 280	44 480	46 670	49 150
+ % par an		+ 8,9%	+ 2,8%	+ 4,9%	+ 5,3%
Recettes	36 650	36 170	38 320	41 730	43 170
+ % par an		- 1,3%	+ 5,9%	+ 8,9%	+ 3,5%
Excédents de dépenses	3 090	- 7 110	- 6 160	- 4 940	- 5 970
- Croissance annuelle moyenne des dépenses de 1993 à 1997: 5,5%. - Croissance annuelle moyenne des recettes de 1993 à 1997: 4,2%.					

A supposer que toutes les mesures d'économie soient menées à terme et que le peuple et les cantons acceptent une taxe à la valeur ajoutée de 6,5 pour cent, les finances de la Confédération resteront *lourdement déficitaires jusqu'à la fin de la période du plan (1997)*, malgré certaines prévisions particulièrement optimistes quant au redressement économique attendu (4% au minimum). L'augmentation de la quote-part de la Confédération pourra certes être freinée quelque peu, de

même que la croissance de la dette et des charges d'intérêt. Néanmoins, des indicateurs importants montrent à l'évidence que des *mesures correctives durables* s'imposent en plus du programme d'assainissement 1993 (cf. ch. 6). Il est vrai qu'une taxe à la valeur ajoutée de 6,5 pour cent permettrait, conformément à notre objectif, de résorber un déficit de 3 milliards. Malgré tout, nous resterions confrontés à un *noyau de déficit structurel incompressible de l'ordre de 2 à 3 milliards durant la période du plan.*

Les mesures d'assainissement 1993 devraient également permettre de procéder à quelques rationalisations sur le plan administratif et par conséquent à des économies de postes. Bien qu'il soit difficile de les chiffrer précisément, les mesures proposées devraient permettre, à condition qu'elles soient toutes menées à terme, d'économiser quelque 45 postes à moyenne échéance. Les trois quarts seront supprimés à l'Administration des douanes au sein de laquelle 25 à 30 postes disparaîtront après le fusionnement de deux arrondissements et six postes environ suite à la suppression du remboursement et de l'exonération des droits sur les carburants. Le reste des économies se répartit entre différents services. Il convient de noter que seules les modifications d'ordonnances entraîneront des économies de postes immédiates; les autres mesures ne feront sentir leurs effets qu'à partir de 1995 au plus tôt. Enfin, on soulignera que les chiffres précités ne contiennent pas les suppressions de postes réalisées – indépendamment du présent programme d'assainissement – au sein du DMF et des stations fédérales de recherches agricoles (cf. ch. 25.3).

## 512 Par groupes de tâches

Compte tenu du programme d'assainissement 1993, les dépenses prévues pour les principaux groupes de tâches évoluent comme le montre le tableau ci-dessous:

Groupes de tâches (en mio. de fr.)	B 93	B 94	PF 95	PF 96	PF 97	1993-97 Ø ± %
<b>Prévoyance sociale</b>	9 511	11 633	11 306	11 844	12 539	<b>7,1</b>
– Assurance-vieillesse et survivants	3 890	3 954	4 252	4 570	4 977	6,3
– Assurance-invalidité	2 031	2 299	2 506	2 751	2 978	10,0
– Assurance-maladie	1 417	1 416	1 417	2 018	2 019	9,3
– Assistance (aide aux réfugiés en Suisse)	723	919	938	985	1 022	9,0
<b>Défense nationale</b>	5 805	6 223	6 449	6 452	6 617	<b>3,3</b>
– Défense nationale militaire	5 591	5 978	6 207	6 208	6 391	3,4
– Défense nationale civile	214	245	242	244	226	1,4
<b>Trafic</b>	6 323	6 570	6 797	6 927	7 452	<b>4,2</b>
– Routes	2 929	3 035	3 102	3 132	3 190	2,1
– Transports publics <sup>1)</sup>	2 978	3 071	3 200	3 274	3 724	5,7

<sup>1)</sup> Sans les prêts – financés par les ressources de la Confédération – accordés aux CFF pour la construction de la NLFA du Gothard (prêts portés directement au compte capital).

Groupes de tâches (en mio. de fr.)	B 93	B 94	PF 95	PF 96	PF 97	1993-97 Ø ± %
<b>Formation et recherche fondamentale</b>	3 015	3 192	3 347	3 564	3 747	<b>5,6</b>
– Formation professionnelle	499	530	528	622	652	6,9
– Etablissements universitaires	1 741	1 838	1 931	1 996	2 122	5,1
– Recherche fondamentale	624	654	711	747	770	5,4
<b>Agriculture et alimentation</b>	3 194	3 394	3 449	3 616	3 769	<b>4,2</b>
– Recherche et vulgarisation	175	177	182	187	193	2,6
– Amélioration des bases de la production	216	230	191	199	203	–1,5
– Garantie des prix et de l'écoulement	1 381	1 298	1 219	1 214	1 199	–3,5
– Paiements directs et mesures sociales	1 383	1 648	1 818	1 975	2 131	11,4
<b>Relations avec l'étranger</b>	2 109	2 223	2 372	2 535	2 643	<b>5,8</b>
– Relations politiques	572	659	679	707	737	6,6
– Relations économiques	307	282	319	347	354	3,6
– Aide au développement	1 229	1 281	1 374	1 480	1 551	6,0
<b>Environnement et aménagement du territoire</b>	586	639	665	692	680	<b>3,8</b>
<b>Culture et loisirs</b>	278	304	311	335	351	<b>6,1</b>
<b>Sylviculture</b>	234	230	245	262	266	<b>3,3</b>
<b>Energie</b>	203	225	245	259	265	<b>6,8</b>
<b>Finances et impôts</b>	6 089	6 179	6 691	7 481	8 085	<b>7,3</b>
– Parts des cantons aux recettes de la Confédération	2 795	3 128	3 177	3 553	3 712	7,3
– Gestion de la fortune et des dettes	3 260	3 008	3 480	3 885	4 339	7,4
<b>Dépenses totales</b>	39 738	43 278	44 481	46 666	49 150	<b>5,5</b>

## 512.1 Prévoyance sociale

La prévoyance sociale, qui représente de loin le groupe de dépenses le plus important, progressera à un rythme annuel de 7,1 pour cent. Cette croissance est supérieure à la moyenne en dépit des mesures d'économie.

L'évolution des dépenses est imputable principalement aux moyens financiers considérables que requiert l'assurance-chômage. Mais les améliorations des prestations versées au titre de l'AVS/AI (adaptation des rentes et 10<sup>e</sup> révision de l'AVS, 2<sup>e</sup> paquet), de l'assurance-maladie et dans le domaine de l'asile engendrent également des charges supplémentaires.

La forte augmentation du chômage a épuisé les ressources du fonds de compensation de l'AC, si bien que la Confédération et les cantons ont dû contribuer à renflouer la caisse. Le budget 1994 prévoit à cet effet un montant de 1900 millions.

Le relèvement des cotisations et le durcissement des conditions régissant l'octroi des indemnités que prévoit la 2<sup>e</sup> révision de la loi sur l'assurance-chômage devraient permettre de réduire dans une certaine mesure le découvert du fonds de compensation de l'AC. En outre, dans notre estimation des futurs besoins financiers, nous tablons sur une reprise de la conjoncture et, partant, sur un recul du nombre des chômeurs à partir de 1996.

Au chapitre de l'AVS/AI, les futures adaptations des rentes (1995 et 1997), la forte augmentation du nombre des rentiers de l'AI, imputable à la crise économique, et la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS (1996, 2<sup>e</sup> paquet: introduction du splitting) vont entraîner un surcroît notable de dépenses pour la Confédération.

Au stade actuel des délibérations parlementaires, on peut légitimement penser que la révision totale de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (message du 6 nov. 1991) entrera en vigueur en 1995. En prévision de cette échéance, un montant de deux milliards a été porté au plan financier pour 1996. La contribution fédérale supplémentaire (env. 600 mio.) sera affectée à des réductions ciblées de primes en fonction de la capacité financière des assurés.

Le surcroît de charges enregistré dans le domaine de l'asile est dû à la dégradation marquée des conditions de l'emploi dont le corollaire se traduit par une forte poussée du nombre des requérants nécessitant un soutien et du nombre de réfugiés.

Les mesures d'économie prévues dans le domaine social n'entraînent pas de réduction des prestations. Elles impliquent notamment la renonciation au versement d'une contribution spéciale de la Confédération au fonds de l'AVS dans le cadre de l'anticipation de la rente (FLEXA) et une définition plus restrictive des objets subventionnables au sens des articles 73 et 74 de la LAI. (Rentiers de l'AI mis sur un pied d'égalité avec les rentiers de l'AVS à l'âge de la retraite). La suppression de la possibilité réservée aux ressortissants suisses résidant à l'étranger de s'assurer facultativement à l'AVS/AI ne fera sentir ses effets qu'à long terme.

## **512.2 Défense nationale**

Sur environ 930 millions de coupes dans ce domaine, 780 millions concernent la défense nationale militaire et 150 millions la défense nationale civile. Compte tenu de l'ensemble de ces mesures d'assainissement, les dépenses dans le domaine de la défense nationale ne progresseront entre 1993 et 1997 qu'au rythme annuel de 3,3 pour cent; de surcroît, il faut préciser que le seuil de référence (1993) est bas en comparaison des années antérieures (les dépenses de 1992 sont de 7,1 pour cent plus élevées que celles de 1993). La composante militaire de la défense nationale connaît une progression exactement parallèle, ce qui n'est pas étonnant dans la mesure où elle représente 96,5 pour cent de l'ensemble des dépenses contre 3,5 pour cent seulement pour la composante civile.

Dans le domaine de la défense nationale militaire, les coupes portent principalement sur les dépenses d'armement (646 mio. au total, soit plus de 80 % des coupes dans ce domaine); les dépenses d'armement sont plafonnées à 2,5 milliards pour 1994 et 1995, et indexées au renchérissement dès 1996. La pointe de paiement de

l'année 1995 pour le financement du nouvel avion de combat a été réduite des 350 millions initialement prévus à 150 millions, suite au dégagement de 200 millions du compte «matériel d'armement» sur les années 1993/94.

Dans le domaine de la défense nationale civile, les coupes portent à peu près pour moitié sur la construction d'abris de protection civile, et pour moitié sur l'acquisition de matériel de protection civile (plafonnée à 55 mio. de fr. par an jusqu'en 1997). Si l'on fait abstraction des importants paiements en faveur des abris entre 1994 et 1996 (85 mio. par an), destinés à honorer des engagements pris ces dernières années, les dépenses en matière de défense nationale civile stagneront ces prochaines années (226 mio. en 1997 contre 235 mio. au compte d'Etat 1992).

### 512.3 Trafic

Dans le plan financier, les dépenses dans le domaine du trafic s'accroissent en moyenne de 4,2 pour cent, atteignant 7,5 milliards en 1997. Environ 43 pour cent de cette somme sont consacrés aux routes, 50 pour cent aux transports publics et les 7 pour cent restants revenant principalement au trafic aérien et à l'aéronautique.

Les dépenses dans le domaine des routes s'accroîtront en moyenne de 2,2 pour cent. Elles sont financées au moyen des recettes affectées provenant des droits d'entrée sur les carburants. Cet affaiblissement de la croissance des dépenses consacrées aux routes s'explique notamment par la chute des prix dans le domaine du génie civil qui doit également profiter à la construction des routes nationales. Il sera ainsi possible de réaliser le 4<sup>e</sup> programme à long terme de construction des routes nationales avec des moyens légèrement réduits. Le montant consacré en 1997 à la construction des routes nationales, stabilisé par rapport aux années précédentes, atteindra toutefois encore 1,7 milliard. Les contributions au financement de mesures techniques s'accroîtront très fortement: 13 pour cent en moyenne annuelle au cours du plan financier. Parmi ces dépenses, ce sont celles consacrées aux mesures de séparation des courants du trafic, à l'encouragement du trafic combiné, aux mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic routier ainsi que la part du transit alpin financée par le biais des droits d'entrée sur les carburants qui connaîtront les plus fortes augmentations. Les contributions aux mesures autres que techniques, dont profitent les cantons, augmenteront fortement (7 % par an). Cela résultera de l'affectation dès 1995 des revenus des taxes routières ainsi que de la suppression du remboursement et de l'exonération, des droits sur les carburants dont profitaient certains bénéficiaires (voir sous ch. 23.11). Les cantons recevront automatiquement 12 pour cent des recettes affectées supplémentaires. Ainsi, en 1997, les cantons bénéficieront de contributions non liées s'élevant à quelque 600 millions. Ce montant comprend la part extraordinaire sur les recettes affectées redistribuée aux cantons, maintenue à 100 millions afin de ne pas aggraver leurs difficultés financières. Les réductions de dépenses financées par les droits sur les carburants et les nouvelles recettes affectées proposées dans le cadre du présent programme concourent à un redressement du solde du financement spécial qui pourrait avoisiner 1,8 milliard à fin 1997.

Dans le domaine des transports publics, les dépenses progressent de 5,8 pour cent, soit à un taux légèrement supérieur à la croissance moyenne. Les CFF enregistrent une augmentation des dépenses de 3,6 pour cent. Diverses mesures ont permis de limiter dans une large mesure une aggravation des charges des CFF imputées à la Confédération. Le recul des taux d'intérêt et une définition claire des priorités en matière d'investissements permettent de réaliser des économies au titre de la prestation pour l'infrastructure. Celle-ci continue malgré tout de croître de 7,1 pour cent en moyenne. L'indemnisation versée pour le trafic régional diminue en moyenne de 3,6 *pour cent*. Ce recul *réjouissant*, comparé à l'évolution des années écoulées, s'explique par la réduction de l'offre, diverses mesures de rationalisation et par la participation que seront appelés à fournir les cantons à partir de 1996 (révision de la LCF). L'indemnisation pour le ferroutage augmente de 2,4 pour cent par an en moyenne. Notons enfin que le plan financier ne tient pas compte de l'assainissement de la situation financière des CFF lesquels prévoient pour les années à venir des déficits d'exploitation élevés.

Les subventions versées aux entreprises de transport concessionnaires (ETC) baissent en moyenne de 0,7 pour cent, alors que les contributions à l'exploitation (indemnité, rapprochement tarifaire, couverture du déficit) augmentent quant à elles, toujours en moyenne, de 1,1 pour cent. Cette évolution est due à la réduction linéaire de 5 pour cent des contributions, prévue pour 1994/95, qui sera remplacée en 1996 par les allègements découlant de la révision de la LCF (participation accrue des cantons). Les contributions aux investissements diminuent chaque année de 2,6 pour cent en moyenne. Cette baisse s'explique par la prolongation de certains projets, prévue dans le cadre des mesures d'assainissement, (raccordement du chemin de fer Coire-Arosa à la gare de Coire et autres projets des Chemins de fer rhétiques) d'une part, et par l'achèvement de projets de construction comme le doublement de la voie du BLS, le transit provisoire par ferroutage et le tunnel de la Vereina d'autre part.

Les dépenses portées au compte financier pour le transit alpin passent, durant la période du plan, de 60 millions environ (1993) à quelque 550 millions (1997). A cela s'ajoutent des prêts de plus de 400 millions (1997) consentis aux CFF, prêts qui ne figurent qu'au compte capital.

#### **512.4 Formation et recherche**

Il y a également lieu de procéder à des coupes dans ce domaine pourtant prioritaire et de freiner par conséquent les dépenses qui avaient progressé plus fortement que la moyenne ces dernières années. En matière de recherche par exemple (recherche fondamentale et recherche appliquée), les dépenses avaient plus que doublé de 1985 (521 mio. de fr.) à 1993 (1160 mio.), enregistrant un taux de croissance annuel de 10,5 pour cent.

Les dépenses consacrées à la recherche enregistreront entre 1992 et 1997 une croissance moyenne de 6,1 pour cent, soit un taux nettement supérieur à celui des dépenses totales. Autant que faire se peut, il convient de ménager ce domaine qui revêt un intérêt vital pour notre économie. La réalisation de l'objectif d'économie global nous oblige cependant à amputer principalement le budget du Fonds

national, qui avait été épargné jusqu'à présent par les mesures d'économie – il a même été exclu de la réduction linéaire –, et à revoir à la baisse les fonds prévus pour la coopération avec la CE en matière de recherche et de développement technologique. En ce qui concerne le Fonds national, le taux de croissance annuel des dépenses devrait être réduit à 4,5 pour cent entre 1994 et 1997. S'agissant de la coopération avec la CE, il convient de relativiser les données du plan financier: la contribution aux programmes-cadre de la CE que nous aurions dû en effet fournir au titre de notre adhésion au Traité EEE fait l'objet de tractations bilatérales qui ne progressent que lentement. Pour 1994 et 1995, les besoins financiers devraient par conséquent diminuer.

Les dépenses des EPF augmenteront en moyenne de 5 pour cent durant la période allant de 1993 à 1997. Après avoir évolué des années à un rythme supérieur à la moyenne – qui se justifiait au regard des besoins à combler par les hautes écoles –, la courbe des dépenses devrait être infléchie, ce compte tenu aussi de la nouvelle loi sur les EPF qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1993. Les possibilités accordées aux instituts relevant des EPF en matière de répartition et de transfert de crédits garantissent une utilisation très efficace des ressources disponibles.

Les universités cantonales étant indirectement touchées au travers des réductions opérées dans le domaine de la recherche, il n'est pas indiqué de les affecter par des amputations des aides qui leur sont versées. Seules les subventions de base ont été adaptées à la baisse présumée du taux d'inflation; les contributions aux investissements, qui font l'objet d'une réduction linéaire de 5 pour cent, n'ont pas été touchées par de nouvelles réductions, si bien que les universités cantonales verront leurs dépenses augmenter de 4,3 pour cent en moyenne durant la période allant de 1993 à 1997.

## **512.5 Agriculture et alimentation**

Les dépenses de la Confédération augmentent de 4,2 pour cent par an au cours de la période de planification. Ce taux de croissance est inférieur à celui des dépenses totales (5,5 %).

Les moyens consacrés à l'amélioration des bases de la production (crédits d'investissement, améliorations foncières et constructions rurales) verront leur niveau baisser quelque peu (203 mio. en 1997 contre 216 mio. en 1993).

En revanche, la croissance annuelle des montants réservés aux paiements directs et aux mesures sociales est supérieure à la moyenne. Les paiements directs complémentaires et les contributions pour les prestations écologiques figurant au nouvel article 31a et b de la loi sur l'agriculture se taillent la part du lion. En dépit de la réduction de leur taux de croissance annuel, qui s'explique par la baisse présumée du taux d'inflation, les dépenses prévues à ce titre passent de 525 millions (1993) à 1270 millions en 1997 (+24,7 % par an). Quant aux dépenses consacrées à la garantie des prix et de l'écoulement, elles se maintiennent à un niveau relativement élevé (1300 mio. env. en 1994, 1200 mio. en 1997). Conjointement à cette croissance rapide des paiements directs, on doit toujours compenser des pertes élevées dues au placement des produits.

Pour ce qui touche l'agriculture, les mesures d'économie auront un impact sur les dépenses prévues pour l'amélioration des bases de la production (notamment sur les crédits d'investissement dans l'agriculture et les subventions aux améliorations des structures de l'économie fromagère artisanale). Par ailleurs, la réduction du prix du blé indigène financée par les droits de douane a été supprimée. Il convient de souligner en particulier que le présent programme d'assainissement épargne dans une large mesure à l'agriculture des mesures susceptibles d'affecter le revenu paysan.

## **512.6 Relations avec l'étranger**

Ce domaine comprend pour l'essentiel les dépenses afférentes aux relations politiques, aux relations économiques et à l'aide au développement, la part la plus importante revenant à cette dernière avec près de 60 pour cent. Compte tenu des mesures d'assainissement, la croissance moyenne de ces dépenses pour les prochaines années s'élève à 5,8 pour cent en moyenne. Elle est donc légèrement supérieure à celle de l'ensemble des dépenses.

Les dépenses pour les relations politiques connaissent une croissance très soutenue avec un taux moyen d'accroissement de 6,6 pour cent. Les principaux facteurs de cette évolution sont les suivants: participation accrue aux actions de l'ONU et de la CSCE pour le maintien de la paix, renforcement de la présence des organisations internationales à Genève avec la transformation du Palais Wilson en une maison de l'environnement et le financement de prêts à la FIPOI pour la construction d'immeubles en faveur de plusieurs organisations internationales déjà établies à Genève (CERN, OMM, IFRC, UIT, OMPI), accroissement des frais d'infrastructure de notre réseau diplomatique et consulaire à l'étranger suite au renchérissement moyen plus élevé qu'en Suisse, participation de la Suisse à des expositions universelles (Budapest, Lisbonne).

En termes relatifs, la faible progression moyenne des dépenses consacrées aux relations économiques (3,6 %) n'est qu'apparente. Elle s'explique par le fait que le budget 1993 qui sert de base de calcul est surestimé, dans la mesure où il comprend, à raison de quelque 77 millions, des dépenses prévues au titre de l'adhésion à l'Espace Economique Européen (EEE) qui, suite au vote populaire négatif du 6 décembre 1992, ont été gelées et ne seront donc pas effectuées. Si l'on considère l'accroissement moyen de ces dépenses en prenant une base corrigée, on constate que celui-ci est extrêmement fort, puisqu'il s'élève à 11,6 pour cent. Le développement des mesures de coopération avec les pays de l'Est et de la CEI, pour lesquelles un crédit-cadre de 1,4 milliard est maintenant disponible, ainsi que le renforcement prévu des mesures de promotion du commerce extérieur, qui s'impose pour contrebalancer les effets négatifs de la non-adhésion de notre pays à l'EEE, sont les principales causes de cette forte croissance.

Malgré les coupes apportées dans ce secteur au titre du programme d'assainissement, les dépenses pour l'aide au développement continuent leur progression soutenue avec un taux d'accroissement moyen de 6 pour cent. Cette progression est due essentiellement à la prise en charge des coûts d'adhésion et de participation aux institutions de Bretton Woods qui se traduira, ces quatre prochaines

années, par des dépenses annuelles de l'ordre de 80 à 140 millions. A la faveur de cette évolution, le volume des prestations d'aide au développement fournies par notre pays, exprimé en pour-cent du PNB, devrait atteindre 0,36 pour cent en 1997 et se rapprocher ainsi légèrement de l'objectif de 0,40 pour cent d'ici à la fin de la décennie, objectif que s'est fixé le Conseil fédéral dans le programme de législation.

### **512.7 Environnement et aménagement du territoire**

Les principales dépenses de la Confédération dans le domaine de l'environnement concernent la protection des eaux, les ouvrages paravalanches et les corrections des cours d'eaux; dans le cas de l'aménagement du territoire, l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne revêt une importance particulière. Les dépenses totales dans ces domaines augmentent de 3,8 pour cent par an durant la période de planification. Cette croissance inférieure à la moyenne découle en premier lieu des mesures d'économie prévues dans le secteur de la protection des eaux. L'intention n'est pas de priver ce dernier de ressources, mais plutôt d'élargir la base de son financement en appliquant de manière plus systématique le principe du pollueur-payeur.

Les dépenses imputables à la correction des cours d'eaux et des ouvrages paravalanches progressent respectivement de 3,5 et 4,2 pour cent durant la période du plan.

En ce qui concerne la protection de la nature et du paysage, on enregistre une forte augmentation des dépenses imputables à la lutte contre les atteintes – qui ne cessent de progresser – à la flore, à la faune et à leur environnement (protection des biotopes et des sites marécageux).

Les dépenses consacrées à l'aménagement du territoire sont déterminées essentiellement par le montant affecté au fonds prévu par la LIM. Elles passeront durant la période du plan de 47 millions en 1994 à 56 millions en 1996.

### **512.8 Culture et loisirs**

Ce domaine de tâches prévoit principalement des dépenses pour l'encouragement de la culture, la conservation des monuments historiques et la protection du paysage ainsi que pour le sport. En dépit des mesures d'assainissement 1993, les dépenses totales affectées à la culture et aux loisirs par la Confédération augmentent de quelque 6 pour cent par an, soit environ de 19 millions durant la période du plan (1994 à 1997). Au chapitre de l'encouragement de la culture, les articles constitutionnels qui ont été proposés sur les langues et la culture et les transformations des musées entre autres, requièrent en moyenne 10 millions de plus par année, ce qui correspond à une croissance annuelle de près de 7 pour cent. Parallèlement, les dépenses prévues pour le sport durant la période du plan augmenteront d'un peu plus de 8 pour cent, en d'autres termes de près de 9 millions par an. Cette croissance notable des ressources fédérales affectées au sport est due à l'abaissement prochain de quatorze à dix ans de l'âge d'admission aux activités de Jeunesse et Sport. Le surcroît de dépenses qui en résulte sera compensé par divers ajustements (entre autres par une réduction partielle des

indemnités versées aux cantons pour l'encouragement du sport et par la suppression de prestations de l'assurance militaire). A partir de 1996, les aides financières octroyées pour la conservation des monuments historiques et la protection du paysage seront limitées au maximum à 35 millions par an, ce qui nécessitera une redéfinition des priorités.

### **513 Dépenses courantes et dépenses d'investissement Domaine des transferts et domaine réservé de la Confédération**

La classification des réductions de dépenses en dépenses courantes et dépenses d'investissement donne quelques indications sur les incidences économiques des mesures d'assainissement.

Ces chiffres ne sont cependant pas très révélateurs dans la mesure où la Confédération applique des critères de classification qui ne correspondent pas tout à fait à ceux de l'économie du secteur privé. C'est ainsi que les prêts accordés à l'assurance-chômage figurent dans le compte financier de la Confédération sous les dépenses d'investissement. En revanche, diverses dépenses affectées aux domaines de la formation ou de la recherche sont portées aux dépenses courantes bien qu'elles puissent exercer un impact important sur le développement de l'économie.

Les mesures d'économie proposées touchent les *dépenses courantes à raison de 60 pour cent, les 40 pour cent restants se reportant sur les dépenses d'investissement*. Au regard de la structure des finances fédérales, ces dernières subissent des coupes particulièrement sensibles. Les réductions annuelles appliquées aux premières oscillent entre 0,8 et 1,8 pour cent. Quant aux secondes, ces chiffres vont de quelque 4 pour cent à 8 pour cent environ, soit de 300 à 500 millions par an. Cette répartition inégale des réductions est due principalement au fait que les affectations obligatoires touchent dans une moindre mesure les dépenses d'investissement, d'où les possibilités accrues dont nous disposons pour opérer des coupes sur ce plan-là.

Si l'on tient compte des mesures d'assainissement 1993, les dépenses d'investissement de la Confédération progresseront en moyenne de 2,5 pour cent par an durant la période du plan, soit à peu près au rythme présumé de l'inflation. Il convient de noter cependant que l'essentiel (90 %) des investissements prévus pour la NLFA du Gothard est porté au bilan et n'est donc pas compris dans les chiffres précités du compte financier. En tenant compte de ces charges, les dépenses d'investissement de la Confédération augmenteront de 1994 à 1997 de 4 pour cent environ par an.

Les économies réalisées sur les investissements se situent dans un ordre de grandeur de 0,4 à 0,6 pour cent seulement des investissements productifs attendus en Suisse. Vu ce rapport entre les deux grandeurs, ces économies auront à court terme une incidence négligeable sur la conjoncture. A long terme, la croissance économique ne devrait d'ailleurs pas s'en ressentir non plus.

Une ventilation des réductions de dépenses selon le *domaine réservé de la Confédération* et le *domaine des transferts* donne le tableau suivant:

## Economies réalisées dans le domaine réservé de la Confédération et dans le domaine des transferts

	1994 Mia.	%	1995 Mia.	%	1996 Mia.	%	1997 Mia.	%
Domaine de la Confédération	0,3	45	0,4	43	0,4	31	0,4	30
Domaine des transferts	0,3	55	0,5	57	0,9	69	0,9	70

### Structure du compte 1992 en comparaison:

Domaine de la Confédération: 36%

Domaine des transferts: 64%

Ces chiffres montrent clairement que le domaine de la Confédération subira en 1994 et 1995 des coupes extrêmement sévères, ce qui s'explique principalement par les mesures d'économie mises en œuvre dans le domaine de la défense nationale. En 1996 et 1997, années où les économies se feront sentir davantage dans les secteurs bénéficiant traditionnellement de subventions, un tiers environ des réductions de dépenses touchera le domaine réservé de la Confédération, ce qui correspond grosso modo à la structure actuelle des finances fédérales. Alors que les paiements par transferts progressent en moyenne de près de 6 pour cent par an, le taux de croissance moyen des dépenses prévues dans le domaine réservé de la Confédération approchera 5 pour cent.

## 52 Les cantons

Les mesures d'assainissement visant le *domaine des transferts* ont été élaborées en étroite collaboration avec la *Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF)*. Pour des raisons de principe et compte tenu notamment des difficultés financières dans lesquelles se débattent également les cantons et les communes, nous nous sommes appliqués, dans le cadre du programme d'économies 1993, à répercuter le moins possible de charges sur ces deux collectivités. Avec le concours des cantons, nous avons prospecté les diverses mesures susceptibles de décharger tant la Confédération que les cantons eux-mêmes. La suppression de certaines subventions fédérales devrait permettre aux cantons aussi d'exploiter un potentiel d'allègements. «*Potentiel*» est le terme qui s'impose, car selon les cas, les cantons ne pourront effectivement alléger leurs dépenses de subventionnement qu'en procédant à la révision de certaines de leurs lois. Ce procédé ne pourra vraisemblablement pas s'appliquer de la même manière dans tous les domaines et dans tous les cantons.

Les *prévisions* ci-après concernant les retombées des mesures d'assainissement sur les finances cantonales reposent toutes sur les chiffres prévus pour 1996.

Sur le montant total des économies réalisées par la Confédération (1,5 mia. env.), 390 millions, soit 26 pour cent, concernent les *prestations transférées aux cantons*.

Cette proportion correspond dans l'ensemble à la part des cantons au budget global de la Confédération. Sur ces 390 millions, 90 pour cent se répartissent entre les six domaines suivants:

	En mio. de fr. (chiffres arrondis)
- Routes (notamment les dépenses de police pour la surveillance des routes nationales et les subventions versées pour la construction des routes nationales)	175
- Transports publics (améliorations techniques des entreprises de transport concessionnaires; projets annexes aux NLFA)	55
- Protection civile (constructions et matériel)	50
- Protection des eaux	35
- Formation (subventions de base aux hautes écoles, formation professionnelle, formation professionnelle agricole, cours d'économie familiale)	20
- Contributions aux frais d'exploitation des institutions pour invalides et des homes	15

Toutefois, ces réductions ne touchent pas les cantons dans une mesure correspondante. En effet, en supprimant certaines subventions, la Confédération permet en principe aux cantons de procéder à *d'éventuelles réductions*. Grâce à l'action concertée du Département fédéral des finances et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, les économies envisagées par la Confédération dans le domaine des transferts *ne seront donc pas tout simplement mises à la charge des cantons*, ce qu'il convient de souligner ici. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue, dans l'appréciation de l'impact global des mesures d'assainissement 1993 sur les finances cantonales, que, à la différence du train de mesures mis en œuvre l'année passée, celui de cette année ne prévoit pas une nouvelle «manne compensatoire» comme les 400 millions supplémentaires qui sont tombés dans l'escarcelle des cantons au titre de leur droit à une part du bénéfice de la Banque nationale.

Une combinaison d'imputations et de possibilités d'allègements fait que, dans l'ensemble, les cantons n'auront pas trop à souffrir de ces amputations. Comme nous l'avons relevé plus haut, certaines réductions opérées par la Confédération pourront également être exploitées par les cantons pour alléger leurs charges à moyen terme, notamment dans les domaines de la protection civile, de la mensuration officielle et dans celui du contrôle et de l'inspection en matière d'économie laitière. A brève ou à moyenne échéance, les cantons devraient également être en mesure de réduire leurs dépenses dans le domaine de la construction des routes nationales ainsi que les investissements consacrés aux entreprises de transport concessionnaires. A l'inverse cependant, les mesures touchant la formation entraîneront des charges supplémentaires aux chapitres des hautes écoles, de la formation professionnelle et de la formation professionnelle dans l'agriculture, qui dépasseront sensiblement les économies faites sur les cours d'économie familiale. Les réductions concernant les contributions à la construction et à l'exploitation versées aux institutions pour invalides et aux homes feront sentir leurs effets principalement dans les cantons fortement peuplés bénéficiant par conséquent d'une forte capacité financière.

En ce qui concerne la participation accrue des cantons au *financement du transport public régional*, il n'a pas été tenu compte des 100 millions dans les présents calculs, vu qu'ils ont déjà été retenus dans le plan d'assainissement 1992. Rappelons cependant que les charges totales encourues par les cantons au titre du programme d'assainissement 1992 ont été plus que compensées par l'accroissement de leur part au bénéfice de la Banque nationale et par les rentrées additionnelles résultant de l'augmentation de 20 centimes par litre de la taxe perçue sur l'essence.

Le gonflement des charges résultant de la suppression de la participation fédérale à la couverture des *dépenses de police pour les routes nationales* – qui constitue un poste du budget cantonal particulièrement important – sera compensé par une augmentation considérable des recettes: à partir de 1995, les redevances pour l'utilisation des routes seront obligatoirement affectées au secteur routier; fixée à 12 pour cent, la part des cantons s'élèvera à 55 millions environ. En outre, la suppression du tarif douanier préférentiel accordé sur les carburants aux entreprises de transport concessionnaires, à certains bénéficiaires (notamment au secteur de la construction), aux CFF, aux PTT et aux services fédéraux entraînera un gonflement des recettes au profit des cantons de quelque 20 millions, compte tenu de l'augmentation du produit des droits d'entrée. Dans l'ensemble, ces recettes supplémentaires devraient permettre aux cantons de compenser dans une large mesure le surcroît de charges encouru au titre des dépenses de police pour les routes nationales. Les cantons à faible capacité financière, qui seraient pénalisés en fin de compte de manière disproportionnée en la matière, devront être déchargés de façon adéquate. Un allègement de leurs dépenses s'impose d'autant plus qu'ils pourraient avoir à souffrir d'une cumulation des dépenses précitées avec celles découlant des mesures prévues dans le domaine de la protection des eaux.

Vu les nombreuses inconnues dont nous devons tenir compte, il est *extrêmement problématique* cette année de procéder à une *évaluation détaillée* des incidences du plan d'assainissement 1993 sur *les cantons*. A preuve, l'ampleur des réductions que pourront opérer les cantons dans certains domaines dépendra de décisions politiques dont on ne saurait préjuger actuellement. Si nous avons été à même d'estimer très précisément les retombées des mesures d'assainissement de l'an passé sur les finances de chaque canton, ces bases nous font cette fois-ci défaut. Faute de pouvoir évaluer de manière fiable les effets de ces mesures sur les différents cantons, nous avons également renoncé à établir un tableau explicatif. Si une solution satisfaisante peut être acceptée par toutes les parties pour ce qui touche les dépenses de police pour les routes nationales, le plan des mesures d'assainissement 1993 de la Confédération devrait également, au regard de la péréquation financière intercantonale, se révéler supportable pour les cantons.

## **6 De la nécessité d'alléger davantage les charges de la Confédération**

Les mesures d'assainissement 1993 constituent une première étape importante vers un redressement des finances de la Confédération. Elles permettront, conjuguées à une taxe à la valeur ajoutée de 6,5 pour cent, de réduire de moitié en

tout cas le déficit structurel, dû en partie aux décisions prises par les autorités fédérales dans leur ensemble. Le Conseil fédéral n'entend cependant pas en rester là. Au-delà du présent programme d'assainissement, il estime indispensable de procéder à des rationalisations plus profondes susceptibles de restaurer, cette décennie encore, l'équilibre structurel des finances fédérales.

A cet effet, les quatre options suivantes seront mises à l'étude aux fins de réduire les dépenses:

*Révision de normes et standards:* ces dernières décennies, un vaste tissu de normes et de standards parfois très coûteux s'est constitué au sein des différents domaines de tâches de la Confédération. Ces normes ne grèvent pas seulement le budget fédéral, mais entraînent également pour les cantons et les communes des dépenses de plus en plus lourdes à supporter. Les cantons ont d'ailleurs particulièrement insisté sur le poids de ces dépenses dans le cadre de la procédure de consultation. Partant des recommandations émises par le groupe de travail commun du Département fédéral des finances et de la Conférence des Directeurs cantonaux des finances (groupe de travail DFF/CDF), le Conseil fédéral fera donc procéder à la révision des normes en vigueur dans certains domaines comme il l'a fait déjà dans ceux de la «construction des routes», de la «protection de l'environnement» et des «constructions».

*Révision des structures de l'administration et de ses mécanismes:* le rapport du groupe de travail DFF/CDF demande un redimensionnement de l'administration fédérale, par exemple par le fusionnement de certains offices. Divers avis émis dans le cadre de la consultation aboutissent aux mêmes conclusions et exigent que les activités de l'administration soient passées à la loupe. Le Conseil fédéral estime que la révision des structures de l'administration et de ses mécanismes est une tâche permanente. Vu les expériences réalisées en la matière, il ne juge pas opportun en revanche de se lancer dans de grands projets de rationalisation.

Les propositions formulées seront abordées sous deux angles. D'une part, de nombreuses questions relatives aux structures seront étudiées à la faveur de la réforme du gouvernement et de l'administration actuellement en chantier. D'autre part, les problèmes spécifiques concernant les services économiques dans les départements et les offices fédéraux, l'organisation des domaines s'occupant des étrangers et des réfugiés ou la répartition des tâches dans le domaine des activités internationales, entre le DFAE et les départements et offices concernés, feront l'objet de *mandats d'étude*.

A long terme, il y aura lieu d'entreprendre des *réformes plus ambitieuses*. Il conviendra, sur le plan de l'organisation, d'opérer des changements de nature à réduire les coûts et à accroître le rendement. Le Conseil fédéral envisage la possibilité d'enlever certaines tâches à l'administration centrale pour les confier à des unités décentralisées qui seraient dotées des compétences et des responsabilités ad hoc. Un tel démembrement ne saurait cependant se faire sans la mise sur pied d'un ensemble de moyens permettant de contrôler ces unités partiellement autonomes. Une comptabilité transparente et un controlling moderne sont les conditions incontournables de l'élaboration d'un dispositif. La méthode de controlling conçue par le DFF devra, dans cette optique, être appliquée à tous les domaines importants de l'administration fédérale.

*Suppression des prestations non prioritaires:* la loi sur les subventions oblige le Conseil fédéral à revoir périodiquement (au minimum tous les six ans) toutes les aides financières et les indemnités et à remettre au Parlement un rapport accompagné de ses conclusions. Il va de soi que les programmes d'assainissement 1992 et 1993 constituent les premières étapes de cette tâche de révision. Toutefois, celle-ci devra être exécutée de manière systématique en 1994 pour la première fois, selon les règles définies dans la loi sur les subventions. Ce faisant, le Conseil fédéral sera en mesure de repérer les prestations dont le caractère prioritaire ne se justifie plus au sens des pouvoirs publics et de proposer, le cas échéant, leur suppression au Parlement.

*Révision du système des transferts Confédération-cantons:* la péréquation financière fédérale qui s'est mise en place avec les années est compliquée, manque de transparence et ne compense que dans une très faible mesure les disparités intercantoniales qui ne cessent de se creuser. Le système des transferts entre la Confédération et les cantons doit donc être revu complètement de concert avec les directeurs cantonaux des finances. Le but de cette révision sera de créer les conditions propres à garantir une utilisation plus économe des maigres deniers publics et de renforcer les attributions des cantons. Les travaux préliminaires ont déjà démarré. Un premier constat sera établi au printemps 1994.

En dépit des meilleures volontés, il ne sera guère possible d'éliminer le déficit structurel restant après le présent programme d'assainissement uniquement par le biais d'économies. Le Conseil fédéral entend donc poursuivre ses efforts en vue du redressement des finances fédérales en veillant à assurer un juste équilibre entre les réductions de dépenses et les recettes supplémentaires.

## **7 Programme de la législature**

L'assainissement des finances de la Confédération constitue l'objectif premier du programme de la législature 1991 à 1995.

## **8 Constitutionnalité**

Les lois et arrêtés fédéraux devant être modifiés ont été édictés sur la base de la constitution et selon la procédure ordinaire. La base constitutionnelle découle du préambule de chaque acte législatif dont la modification est prévue. Les modifications proposées par le présent message ne débordent pas du cadre constitutionnel. Ce projet est dès lors conforme à la constitution.

(ancien texte)

*Art. 23<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> al., dernière phrase, et 4<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> . . . Les meuniers peuvent être tenus de racheter ce blé jusqu'à concurrence du prix de revient payé par la Confédération.

<sup>4</sup> Le produit des droits de douane sur le blé servira à couvrir les dépenses que la Confédération consacre à l'approvisionnement du pays en céréales.

## **Arrêté fédéral supprimant la réduction du prix du blé indigène financée par les droits de douane**

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu le message du Conseil fédéral du 4 octobre 1993<sup>1)</sup>,  
arrête:*

### I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

*Art. 23<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> al., dernière phrase, et 4<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> . . . Les meuniers peuvent être tenus de racheter ce blé au prix de revient payé par la Confédération.

<sup>4</sup> *Abrogé*

### II

<sup>1</sup> Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N36332



# Arrêté fédéral instituant un frein aux dépenses

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 4 octobre 1993<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

*Art. 88*

<sup>1</sup> Dans le Conseil national et dans le Conseil des Etats, les décisions sont prises à la majorité absolue des votants.

<sup>2</sup> Doivent être adoptés cependant à la majorité de tous les membres dans chaque conseil:

- a. Les dispositions législatives, les arrêtés fédéraux de portée générale ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 10 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 1 million;
- b. Les crédits de paiement portés au budget et ses suppléments qui dépassent les propositions des commissions des finances;
- c. Les arrêtés qui prévoient une diminution des recettes de plus de 1 million de francs.

<sup>3</sup> L'Assemblée fédérale peut adapter au renchérissement les montants fixés au 2<sup>e</sup> alinéa, lettre a et c, par un arrêté fédéral de portée générale non soumis au référendum.

II

<sup>1</sup> Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N36332

<sup>1)</sup> FF 1993 IV 301

**Art. 61 Installations et équipements**

<sup>1</sup> Dans les limites des crédits accordés, la Confédération alloue aux cantons des indemnités pour la mise en place des installations et équipements suivants:

- a. installations d'épuration visées à l'article 10;
- b. installations servant au traitement ou à l'évacuation des boues d'épuration;
- c. égouts permettant de renoncer à des mesures complémentaires d'épuration;
- d. installations servant à l'évacuation ou au recyclage des substances qui ne doivent ni parvenir dans les égouts, ni être amenées aux stations d'épuration des eaux (installations pour les déchets spéciaux);
- e. équipements et appareils acquis par les services d'intervention en vue d'éliminer les substances de nature à polluer les eaux;
- f. installations et équipements nécessaires à l'exécution des mesures d'assainissement des eaux prévues à l'article 28.

# Loi fédérale sur les mesures d'assainissement 1993

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 4 octobre 1993<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

I

Les lois ci-après sont modifiées comme il suit:

*Commentaire: cf. ch. 23.1*

## **1. Loi fédérale du 24 janvier 1991<sup>2)</sup> sur la protection des eaux (LEaux)**

### *Art. 61* Installations et équipements

<sup>1</sup> Dans les limites des crédits accordés, la Confédération alloue aux cantons des indemnités pour la mise en place des installations et équipements suivants:

- a. mesures complémentaires (comme la nitrification, la dénitrification ou le filtrage par floculation) nécessaires aux stations centrales d'épuration des eaux pour répondre aux exigences relatives à la qualité de l'eau ou découlant d'accords internationaux;
- b. égouts permettant de renoncer aux mesures complémentaires prévues à la lettre a;
- c. équipements et appareils acquis par les services d'intervention en vue d'éliminer les substances de nature à polluer les eaux, lorsque le plan cantonal d'intervention prévoit des mesures dans ce domaine;
- d. installations et équipements nécessaires à l'exécution des mesures d'assainissement des eaux prévues à l'article 28;
- e. installations et équipements servant au traitement ou à la valorisation des boues d'épuration déshydratées et digérées;
- f. installations et équipements servant à l'élimination des déchets spéciaux si l'installation est d'intérêt national.

<sup>1)</sup> FF 1993 IV 301

<sup>2)</sup> RS 814.20; RO 1992 1860

(ancien texte)

<sup>2</sup> En outre, dans les limites des crédits accordés, la Confédération alloue aux cantons, dont la capacité financière est faible ou moyenne, des indemnités pour les installations suivantes, pour autant que leur réalisation ait commencé dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi:

- a. collecteurs situés hors de la zone à bâtir;
- b. collecteurs utilisés par deux ou plusieurs communes;
- c. collecteurs principaux dont la construction a commencé avant celle de la station d'épuration des eaux usées ou avant celle du collecteur de raccordement des eaux usées de la commune à la station d'épuration;
- d. installations pour l'élimination ou le recyclage des déchets solides;
- e. bassins d'eaux pluviales;
- f. équipements destinés à protéger les eaux contre la pollution due aux décharges.

**Art. 62, 2<sup>e</sup> al.**

<sup>2</sup> Les indemnités sont modulées en fonction de la capacité financière des cantons. Elles ne seront pas inférieures à 15 pour cent, mais ne dépasseront pas:

- a. 45 pour cent des coûts imputables, s'agissant de mesures adoptées en vertu de l'article 61, 1<sup>er</sup> alinéa, lettres a à c, et 2<sup>e</sup> alinéa, lettres a, b, c et e;
- b. 35 pour cent des coûts imputables s'agissant des autres mesures.

<sup>2</sup> Dans les limites des crédits accordés, elle alloue aux cantons à moyenne ou faible capacité financière des indemnités pour les installations servant au traitement ou à la valorisation des déchets urbains si leur réalisation débute avant le 1<sup>er</sup> novembre 1997.

<sup>3</sup> En outre, dans les limites des crédits accordés, elle alloue aux cantons à moyenne ou faible capacité financière des indemnités pour les installations suivantes si leur réalisation débute avant le ... (date de l'entrée en vigueur de la présente modification, au plus tard le 31 octobre 1997):

- a. collecteurs situés hors de la zone à bâtir;
- b. collecteurs utilisés par deux ou plusieurs communes;
- c. collecteurs principaux dont la construction a commencé avant celle de la station d'épuration des eaux usées ou avant celle du collecteur de raccordement des eaux usées de la commune à la station d'épuration;
- d. bassins d'eaux pluviales;
- e. équipements destinés à protéger les eaux contre la pollution due aux décharges.

*Art. 62, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Les indemnités sont modulées selon la capacité financière des cantons et s'élèvent à:

- a. 20 à 35 pour cent des coûts imputables, s'agissant de mesures adoptées en vertu de l'article 61, 1<sup>er</sup> alinéa, lettres a, b et e;
- b. 15 à 25 pour cent des coûts imputables s'agissant de mesures adoptées en vertu de l'article 61, 1<sup>er</sup> alinéa, lettres c, d et f;
- c. 15 à 45 pour cent des coûts imputables, s'agissant de mesures adoptées en vertu de l'article 61, 3<sup>e</sup> alinéa, lettres a à d;
- d. 15 à 35 pour cent des coûts imputables, s'agissant de mesures adoptées en vertu de l'article 61, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, lettre e.

*Disposition finale*

Est applicable le droit en vigueur au moment de l'allocation de l'indemnité aux installations et équipements subventionnés en vertu de l'article 61, 1<sup>er</sup> alinéa, dont le début de la construction a été autorisé de façon anticipée.

## **Art. 2** Assurance facultative

<sup>1</sup> Les ressortissants suisses résidant à l'étranger qui ne sont pas assurés conformément à l'article premier peuvent s'assurer facultativement selon la présente loi, s'ils n'ont pas encore 50 ans révolus.

<sup>2</sup> Les ressortissants suisses qui cessent d'être obligatoirement assurés peuvent le rester à titre facultatif quel que soit leur âge.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral fixe les conditions auxquelles les ressortissants suisses résidant à l'étranger peuvent s'assurer facultativement lorsqu'ils n'ont pas eu la possibilité de le faire en vertu de la loi avant l'âge de 50 ans révolus.

<sup>4</sup> Les femmes, dont le mari, ressortissant suisse résidant à l'étranger ne s'est pas assuré facultativement ne peuvent le faire pour elles-mêmes que si leur mari n'en a pas légalement la possibilité ni ne l'a jamais eue ou si elles vivent séparées de leur mari depuis une année au moins; elles peuvent toutefois continuer l'assurance à titre facultatif si elles étaient assurées à titre obligatoire ou facultatif immédiatement avant la conclusion du mariage.

<sup>5</sup> Les ressortissants suisses résidant à l'étranger peuvent résilier l'assurance facultative sans préjudice des droits qu'ils ont acquis en vertu de la présente loi.

<sup>6</sup> Les ressortissants suisses résidant à l'étranger sont exclus de l'assurance facultative si, malgré sommation, ils ne remplissent pas les obligations qui leur incombent. Sont garantis les droits qu'ils ont acquis en vertu de la présente loi.

<sup>7</sup> Le Conseil fédéral édicte les prescriptions complémentaires sur l'assurance facultative; il fixe notamment les conditions d'adhésion, de résiliation ou d'exclusion de l'assurance, et règle la perception des cotisations ainsi que l'octroi des prestations. Il peut adapter les règles concernant la durée de l'obligation de verser les cotisations, le mode de calcul et la prise en compte des cotisations aux particularités de l'assurance facultative.

*Commentaire: cf. ch. 23.2*

**2. Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)<sup>1)</sup>**

*Art. 2*

*Abrogé*

*Dispositions finales*

<sup>1</sup> Dix ans après l'entrée en vigueur du nouveau droit, il n'est plus perçu de cotisations des ressortissants suisses résidant à l'étranger qui sont assurés à titre facultatif.

<sup>2</sup> Le droit à la rente est garanti dans les limites des cotisations versées.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral règle les modalités d'application.

<sup>1)</sup> RS 831.10

(ancien texte)

### **Article premier**

Sont assurées conformément à la présente loi les personnes qui sont assurées à titre obligatoire ou à titre facultatif en vertu des articles premier et 2 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (dénommée ci-après «loi sur l'assurance-vieillesse et survivants»).

### **Art. 73, 1<sup>er</sup> al., dernière phrase, et 3<sup>e</sup> al.**

<sup>1</sup> . . . Cette aide financière est exclue pour les établissements et ateliers destinés à l'application des mesures médicales en milieu hospitalier.

<sup>3</sup> Les subventions prévues aux 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas continuent à être versées pour les personnes placées qui atteignent l'âge ouvrant le droit à la rente de vieillesse de l'AVS.

### **Art. 74, 2<sup>e</sup> al.**

<sup>2</sup> Les subventions continuent à être versées lorsque les invalides concernés ont atteint l'âge ouvrant le droit à la rente de vieillesse de l'AVS.

### **Art. 7, 1<sup>er</sup> al., première phrase**

<sup>1</sup> Sont subventionnables les investissements affectés à l'enseignement, à la recherche, au bien-être des étudiants ou à l'administration de l'université, pour chaque cas occasionnant des dépenses totales égales ou supérieures à 300 000 francs. . . .

*Commentaire: cf. ch. 23.2 et 23.3*

### **3. Loi fédérale sur l'assurance-invalidité<sup>1)</sup>**

#### *Article premier*

Sont assurées conformément à la présente loi les personnes qui sont assurées en vertu de l'article premier de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants<sup>2)</sup>.

#### *Art. 73, 1<sup>er</sup> al., dernière phrase, et 3<sup>e</sup> al.*

<sup>1</sup> . . . Cette aide financière est exclue pour les établissements et ateliers destinés à l'application de mesures médicales.

<sup>3</sup> *Abrogé*

#### *Art. 74, 2<sup>e</sup> al.*

*Abrogé*

*Commentaire: cf. ch. 23.4*

### **4. Loi fédérale du 22 mars 1991<sup>3)</sup> sur l'aide aux universités (Loi sur l'aide aux universités)**

#### *Art. 7, 1<sup>er</sup> al., première phrase*

<sup>1</sup> Dans les limites des crédits accordés, sont allouées des subventions aux investissements affectés à l'enseignement, à la recherche, au bien-être des étudiants ou à l'administration de l'université, pour chaque cas occasionnant des dépenses totales égales ou supérieures à 300 000 francs. . . .

<sup>1)</sup> RS 831.20

<sup>2)</sup> RS 831.10

<sup>3)</sup> RS 414.20

(ancien texte)

**Art. 132 aa. Répartition**

<sup>1</sup> Le territoire de la Confédération est divisé en six arrondissements, à savoir:

Premier arrondissement, avec siège de la direction à Bâle, comprenant les cantons de Berne, Lucerne, d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, d'Argovie, sans les districts de Baden et de Zurzach, et du Jura.

Deuxième arrondissement, avec siège de la direction à Schaffhouse, comprenant les cantons de Zurich, Uri, Schwyz, Glaris, Zoug, Schaffhouse, Thurgovie et les districts argoviens de Baden et de Zurzach.

Troisième arrondissement, avec siège de la direction à Coire, comprenant les cantons d'Appenzell Rh.-Ext., Appenzell Rh.-Int., St-Gall et Grisons, sauf le district de la Moësa.

Quatrième arrondissement, avec siège de la direction à Lugano, comprenant le canton du Tessin et le district grison de la Moësa.

Cinquième arrondissement, avec siège de la direction à Lausanne, comprenant les cantons de Fribourg, Vaud, Valais et Neuchâtel.

Sixième arrondissement, avec siège de la direction à Genève, comprenant le canton de Genève.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut, avec l'assentiment de l'Assemblée fédérale, attribuer certaines parties du territoire à d'autres arrondissements.

**Art. 16 Encouragement de la fabrication de fromage; amélioration des structures**

<sup>1</sup> La Confédération peut accorder des contributions:

- a. Afin de maintenir et d'encourager la production de fromage, en particulier dans la zone d'interdiction de l'ensilage;
- b. Au financement de constructions et d'équipements techniques ainsi que d'autres mesures d'amélioration des structures de l'économie fromagère, à condition qu'ils permettent une fabrication plus rationnelle de fromage et une amélioration de la qualité de celui-ci.

*Commentaire: cf. ch. 23.5*

**5. Loi fédérale sur les douanes<sup>1)</sup>**

*Art. 132*

Le Conseil fédéral divise le territoire de la Confédération en arrondissements et fixe le lieu du siège des directions d'arrondissement.

*Commentaire: cf. ch. 23.6*

**6. Arrêté du 16 décembre 1988<sup>2)</sup> sur l'économie laitière 1988**

*Art. 16*

<sup>1</sup> La Confédération peut accorder des contributions afin de maintenir et d'encourager la production de fromage, en particulier dans la zone d'interdiction de l'ensilage.

<sup>1)</sup> RS 631.0

<sup>2)</sup> RS 916.350.1

(ancien texte)

<sup>2</sup> Les contributions visées au 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, ne sont accordées que si:

- a. Les bénéficiaires engagent leurs propres moyens financiers, dans une mesure que l'on peut raisonnablement attendre d'eux;
- b. Les subventions pour améliorations foncières, les crédits d'investissements et les autres contributions ne permettent pas de réaliser les améliorations de structure envisagées.

<sup>3</sup> Lorsque la Confédération soutient une amélioration des structures à l'aide de contributions, l'Office fédéral de l'agriculture (Office fédéral) peut ordonner à deux ou plusieurs centres collecteurs de se grouper pour mettre leur lait en valeur.

**Art. 2, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.**

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut décider la restitution de la surtaxe perçue sur les carburants utilisés à d'autres fins, dans les cas où un allègement est accordé sur le droit de base.

<sup>3</sup> Il ne sera pas restitué de montant inférieur à 25 francs (part du droit de base et surtaxe).

**Art. 10, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> al., let. b, et 4<sup>e</sup> al., dernière phrase**

<sup>1</sup> L'entretien et l'exploitation des routes nationales comprennent le gros entretien et le renouvellement, l'entretien courant ainsi que la surveillance et la régulation du trafic par la police.

<sup>2</sup> La Confédération prend à sa charge:

- b. Pour les frais de l'entretien courant et pour les frais de la surveillance et de la régulation du trafic: 40 à 80 pour cent des frais imputables.

<sup>2</sup> Abrogé

<sup>3</sup> Abrogé

*Commentaire: cf. ch. 23.7*

**7. Loi fédérale du 21 juin 1932<sup>1)</sup> sur l'alcool**

*Art. 24, 6<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>6</sup> Le Conseil fédéral peut obliger les producteurs de fruits et de pomme de terre à participer au financement de l'utilisation sans distillation.

*Commentaire: cf. ch. 23.8*

**8. Loi fédérale du 22 mars 1985<sup>2)</sup> concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants**

*Art. 2, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Abrogé

<sup>3</sup> Il ne sera pas restitué de montants minimes. Le Conseil fédéral fixe leur montant minimal.

*Art. 10, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> al., let. b, et 4<sup>e</sup> al., dernière phrase*

<sup>1</sup> L'entretien et l'exploitation des routes nationales comprennent le gros entretien, le renouvellement ainsi que l'entretien courant.

<sup>2</sup> La Confédération prend à sa charge:

b. Pour les frais de l'entretien courant: 40 à 80 pour cent des frais imputables.

<sup>1)</sup> RS 680

<sup>2)</sup> RS 725.116.2

(ancien texte)

<sup>4</sup> . . . Le taux maximum applicable aux frais de l'entretien courant, de la surveillance et de la régulation du trafic ne doit cependant pas être dépassé de plus de 15 pour cent des frais imputables.

**Art. 11, 3<sup>e</sup> al.**

<sup>3</sup> La surveillance du trafic par la police comprend tous les travaux, dispositions et mesures qui relèvent de la compétence et de la souveraineté de la police routière, en tant qu'ils sont nécessaires à la sécurité du trafic sur les routes nationales et à la protection de l'environnement.

**Art. 34, 2<sup>e</sup> al.**

<sup>2</sup> Dans les cas de rigueur, une aide financière complémentaire peut être accordée aux cantons à faible capacité financière ou peu peuplés, pour lesquels la construction de routes représente une charge particulièrement lourde.

**Art. 9, 1<sup>er</sup> al., let. a, et 2<sup>e</sup> al.**

<sup>1</sup> Les indemnités et aides financières sont modulées selon la capacité financière des cantons et s'élèvent au maximum à:

a. 80 pour cent des dépenses imputables dans les cas visés à l'article 6, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b;

<sup>2</sup> Les indemnités et aides financières inférieures à 50 000 francs ne sont généralement pas allouées.

<sup>4</sup> ... Le taux maximum applicable aux frais de l'entretien courant ne doit cependant pas être dépassé de plus de 15 pour cent des frais imputables.

*Art. 11, 3<sup>e</sup> al.*

*Abrogé*

*Art. 34, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Dans les cas de rigueur, une aide financière complémentaire peut être accordée aux cantons à faible capacité financière ou peu peuplés, pour lesquels la construction, le renouvellement, le gros entretien, l'entretien courant ou la surveillance et la régulation du trafic par la police représentent une charge particulièrement lourde.

*Commentaire: cf. ch. 23.9*

## **9. Loi fédérale du 21 juin 1991<sup>1)</sup> sur l'aménagement des cours d'eaux**

*Art. 9, 1<sup>er</sup> al., let. a, et 2<sup>e</sup> al.*

<sup>1</sup> Les indemnités et aides financières sont modulées selon la capacité financière des cantons et s'élèvent au maximum à:

a. 70 pour cent des dépenses imputables dans les cas visés à l'article 6, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b;

<sup>2</sup> Les indemnités et aides financières inférieures à 100 000 francs ne sont généralement pas allouées.

<sup>1)</sup> RS 721.10; RO 1993 234.

(ancien texte)

**Art. 46e** Avances de frais

Aucune avance de frais n'est exigée.

**Art. 63, 4<sup>e</sup> al.**

<sup>4</sup> Si le recourant n'a pas de domicile fixe, s'il est domicilié à l'étranger ou s'il est en demeure pour le paiement de frais de procédure antérieurs, l'autorité de recours peut l'obliger à faire une avance de frais, en lui impartissant un délai convenable à cet effet et en l'avertissant qu'à ce défaut elle déclarera irrecevable le recours.

*Commentaire: cf. ch. 23.10*

## **10. Avances de frais dans le cadre de la procédure administrative**

### **10.1 Loi du 5 octobre 1979<sup>1)</sup> sur l'asile**

*Art. 46e*

*Abrogé*

#### *Disposition finale*

Le nouveau droit est applicable à tous les recours adressés à l'autorité de recours après le 31 décembre 1993.

### **10.2 Loi fédérale sur la procédure administrative<sup>2)</sup>**

*Art. 63, 4<sup>e</sup> al.*

<sup>4</sup> L'autorité de recours perçoit du recourant une avance de frais équivalente aux frais de procédure présumés. Elle lui impartit pour le versement de cette créance un délai raisonnable en l'avertissant qu'à ce défaut elle n'entrera pas en matière. En cas de motifs particuliers, elle peut renoncer à percevoir la totalité ou une partie de l'avance de frais.

#### *Disposition finale*

Le nouveau droit est applicable à tous les recours adressés à l'autorité de recours après le 31 décembre 1993.

<sup>1)</sup> RS 142.31

<sup>2)</sup> RS 172.021

(ancien texte)

*Annexe:*

**27 Combustibles minéraux, huiles minérales et produits de leur distillation;  
matières bitumineuses; cires minérales**

*Notes suisses*

3. Le Conseil fédéral peut accorder une réduction ou l'exonération des droits sur les carburants utilisés dans les buts suivants:
  - a) emploi par l'armée, l'administration fédérale, l'administration des postes, les chemins de fer fédéraux et les entreprises de transport concessionnaires de la Confédération.

*Commentaire: cf. ch. 23.11*

**11. Loi du 9 octobre 1986<sup>1)</sup> sur le tarif des douanes**

*Annexe:*

**27 Combustibles minéraux, huiles minérales et produits de leur distillation;  
matières bitumineuses; cires minérales**

*Notes suisses*

3. Le Conseil fédéral peut accorder une réduction ou l'exonération des droits sur les carburants utilisés dans les buts suivants:
- a) *Abrogé*

**II**

*Référendum et entrée en vigueur*

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N36332

<sup>1)</sup> RS 632.10

(ancien texte)

**Art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al.**

<sup>1</sup> 800 millions de francs supplémentaires seront versés au fonds d'aide en matière d'investissements d'ici l'an 2000.

Arrêté fédéral  
sur les mesures d'assainissement 1993

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 4 octobre 1993<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

I

Les arrêtés ci-après sont modifiés comme il suit:

*Commentaire: cf. ch. 24.2*

1. **Arrêté fédéral du 7 octobre 1947<sup>2)</sup> tendant à encourager la construction de logements pour le personnel de la Confédération**

*Abrogé*

*Commentaire: cf. ch. 24.3*

2. **Arrêté fédéral du 3 octobre 1991<sup>3)</sup> concernant d'autres versements au fonds d'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne**

*Art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> Un montant supplémentaire maximum de 800 millions de francs sera versé au fonds d'aide en matière d'investissements d'ici l'an 2003.

<sup>1)</sup> FF 1993 IV 301

<sup>2)</sup> RS 10 936; RO 1958 93

<sup>3)</sup> FF 1991 IV 205

(ancien texte)

**Article premier**

<sup>1</sup> Aux fins de poursuivre l'application des mesures prévues par la loi sur les chemins de fer en faveur des entreprises de transport au bénéfice de concessions fédérales, un crédit de programme de 1440 millions de francs est ouvert pour permettre des améliorations techniques, le remplacement de chemins de fer par des services routiers et la réparation des dommages causés par les forces naturelles.

<sup>2</sup> Ce crédit est valable à partir de 1993 et au moins jusqu'à la fin de 1997.

*Commentaire: cf. ch. 24.4*

**3. Arrêté fédéral du 16 décembre 1992<sup>1)</sup> ouvrant un crédit de programme destiné à assurer le développement des entreprises de transport concessionnaires**

*Article premier*

<sup>1</sup> Aux fins de poursuivre l'application des mesures prévues par la loi sur les chemins de fer en faveur des entreprises de transport au bénéfice de concessions fédérales, un crédit de programme de 1400 millions de francs est ouvert pour permettre des améliorations techniques, le remplacement de chemins de fer par des services routiers et la réparation des dommages causés par les forces naturelles.

<sup>2</sup> Ce crédit est valable à partir de 1993 et au moins jusqu'à la fin de l'an 2000.

**II**

<sup>1</sup> Le présent arrêté n'est pas de portée générale; il n'est pas soumis au référendum.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N36332

(ancien texte)

**Art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al.**

<sup>1</sup> La Confédération alloue aux cantons, en fonction de leur capacité financière et dans les limites des crédits ouverts, les indemnités suivantes pour le premier relevé des données de la mensuration officielle:

- a. pour les zones construites et les zones à bâtir (zone I), de 25 à 65 pour cent des frais mis en compte;
- b. pour les régions agricoles et les régions forestières situées en dehors de la région de montagne selon le cadastre de la production animale (zone II), de 40 à 80 pour cent des frais mis en compte;
- c. pour les régions agricoles et les régions forestières situées dans la région de montagne selon le cadastre de la production animale pour les régions alpestres et les régions d'alpage (zone III), de 50 à 90 pour cent des frais mis en compte, et pour les régions improductives (zone III), 100 pour cent des frais mis en compte.

**Arrêté fédéral**  
**concernant les indemnités fédérales dans le domaine**  
**de la mensuration officielle**

*Projet*

**Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 4 octobre 1993<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

**I**

L'arrêté fédéral du 20 mars 1992<sup>2)</sup> concernant les indemnités fédérales dans le domaine de la mensuration officielle est modifié comme il suit:

*Art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> La Confédération alloue aux cantons, en fonction de leur capacité financière et dans les limites des crédits ouverts, les indemnités suivantes pour le premier relevé des données de la mensuration officielle:

- a. pour les zones construites et les zones à bâtir (zone I), de 20 à 60 pour cent des frais mis en compte;
- b. pour les régions agricoles et les régions forestières situées en dehors de la région de montagne selon le cadastre de la production animale (zone II), de 35 à 75 pour cent des frais mis en compte;
- c. pour les régions agricoles et les régions forestières situées dans la région de montagne selon le cadastre de la production animale (zone III), de 50 à 90 pour cent des frais mis en compte.

<sup>1)</sup> FF 1993 IV 301

<sup>2)</sup> RS 211.432.27; RO 1992 2461

(ancien texte)

**Art. 2, 1<sup>er</sup> al.**

<sup>1</sup> Au cas où des mensurations sont renouvelées, la Confédération alloue aux cantons, en fonction de leur capacité financière et dans les limites des crédits ouverts, les indemnités suivantes:

- a. pour les territoires de la zone I, de 10 à 40 pour cent des frais mis en compte;
- b. pour les territoires de la zone II, de 10 à 50 pour cent des frais mis en compte;
- c. pour les territoires de la zone III, de 20 à 60 pour cent des frais mis en compte.

**Art. 5** Mise à jour des données

1 ...

2 ...

*Art. 2, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> Au cas où des mensurations sont renouvelées, la Confédération alloue aux cantons, en fonction de leur capacité financière et dans les limites des crédits ouverts, les indemnités suivantes:

- a. pour les territoires de la zone I, de 10 à 30 pour cent des frais mis en compte;
- b. pour les territoires de la zone II, de 10 à 35 pour cent des frais mis en compte;
- c. pour les territoires de la zone III, de 25 à 55 pour cent des frais mis en compte.

*Art. 5, titre médian et 3<sup>e</sup> al. (nouveau)*

Mise à jour et conservation des données

<sup>3</sup> La Confédération alloue aux cantons, en fonction de leur capacité financière, des contributions allant de 10 à 25 pour cent des frais découlant de mesures particulières de conservation des mensurations parcellaires.

II

<sup>1</sup> Le présent arrêté, qui est de portée générale, n'est cependant pas sujet au référendum en vertu de l'article 39 du titre final du code civil suisse.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N36332

## Message sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1993 du 4 octobre 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.078
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.12.1993
Date	
Data	
Seite	301-389
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 588

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.