

Message concernant le programme d'allégement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03)

du 2 juillet 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons les projets suivants: la loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, la loi fédérale sur les mesures urgentes découlant du programme d'allégement budgétaire 2003, la loi fédérale sur les finances de la Confédération, l'arrêté fédéral concernant la Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux CFF applicable aux années 2003–2006 et l'arrêté fédéral relatif au plafond des dépenses pour l'infrastructure de la société anonyme des Chemins de fer fédéraux CFF applicable aux années 2003–2006.

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

2002	P	01.3678	Croissance des dépenses dans le plan financier 2003–2005 (CN 5.12.01, Commission des finances du Conseil national 01.048; CE 11.3.02)
2000	P	00.3611	Réduction de la quote-part de l'Etat (CE 5.12.00, Commission des finances du Conseil des Etats 00.063)
2000	P	00.3213	Quote-part fiscale et quote-part de l'Etat (CN 20.6.00, Commission spéciale du Conseil national 00.016); CE 3.10.00)
2000	P	99.3583	Baisse à long terme de la quote-part de l'Etat (CN 2.10.00, Groupe de l'Union démocratique du centre)

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

2 juillet 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Lors du scrutin du 2 décembre 2001, le peuple et les cantons se sont prononcés contre la poursuite du financement des tâches publiques par le biais de l'endettement en approuvant à une impressionnante majorité l'arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement. La nouvelle règle s'est appliquée pour la première fois à l'élaboration du budget pour 2003. Alors qu'il semblait encore, lors de l'adoption du budget par le Conseil fédéral le 30 septembre 2002, que l'équilibre des finances avait été atteint, du moins à court terme, l'horizon budgétaire s'est sérieusement obscurci quelques semaines plus tard, ce qui a impulsé une révision du budget. Au début de cette année, il est apparu très clairement que les projections de recettes revues à la baisse en octobre étaient à nouveau dépassées. Le résultat du compte 2002 a révélé un nouveau recul des recettes, de près de 4 milliards. Selon les dernières estimations, le recul pourrait franchir nettement la barre des 6 milliards d'ici à 2006. Le budget fédéral affiche ainsi un défaut de financement massif, en grande partie de nature structurelle, nécessitant des mesures d'ensemble.

Le processus d'assainissement a déjà été lancé dans le cadre du point de la situation budgétaire effectué par le Conseil fédéral en novembre 2002. La stratégie décidée à l'époque a dû être adaptée à plusieurs reprises au nouvel environnement; quant aux objectifs ils n'ont pas varié:

- l'élaboration d'une politique budgétaire crédible, axée sur un équilibre durable des finances, conformément aux exigences du frein à l'endettement, figure au premier plan;
- l'exécution des tâches publiques et notamment la fixation de priorités en matière de dépenses doivent rester possibles;
- il convient par ailleurs de renoncer à des coupes aux conséquences trop brutales, compte tenu de la situation économique difficile.

Le programme d'allégement budgétaire 2003 constitue le volet central de la stratégie d'assainissement. Il générera une amélioration de près de 3,3 milliards en 2006 par rapport au plan financier du 30 septembre 2002. Ce montant résulte à raison de 85 % de mesures touchant les dépenses et concernant essentiellement les six principaux domaines de tâches de la Confédération: prévoyance sociale, trafic, défense nationale, agriculture, formation et recherche, et relations avec l'étranger. Les parts de tiers aux recettes de la Confédération, le service de la dette et ces domaines sont à l'origine de près de 90 % des dépenses. C'est par conséquent sur eux que portera l'essentiel des mesures d'assainissement. En outre, un grand nombre de mesures d'allégement ciblées s'appliquant à l'ensemble des tâches de la Confédération sont proposées. Elles découlent de planifications détaillées des dépenses pouvant être supprimées. Les départements et les offices devaient revoir leurs priorités actuelles et modifier radicalement certaines parties de leur planification et de leurs programmes.

Le programme d'allégement 2003 freine de manière marquée la croissance des dépenses. Alors que la croissance moyenne atteignait 3,8 % par an dans le plan financier du 30 septembre 2002 (avec des chiffres actualisés), elle tombe à 2,1 % du fait du programme d'allégement budgétaire. Abstraction faite du relèvement de la TVA en faveur de l'assurance-invalidité, dont le produit est immédiatement versé à l'AI, la croissance n'est que de 1,1 %. Elle est ainsi du même ordre de grandeur que l'inflation prévue. Il s'agit en fait d'une stabilisation du budget en termes réels.

Toutefois, le programme d'allégement budgétaire ne permettra vraisemblablement pas d'atteindre un équilibre durable. Dans la perspective actuelle, il faut toujours s'attendre à un solde négatif d'environ 2 milliards pour 2006. Etant donné les difficultés liées à l'élaboration de prévisions à long terme et afin de ne pas procéder à des corrections excessives, cette lacune est volontairement laissée en l'état pour le moment. Le printemps prochain, lors de la présentation du plan financier de la législature 2005–2007, le Conseil fédéral mentionnera les autres mesures qu'il juge indispensables pour rééquilibrer complètement le budget.

Diverses initiatives parlementaires, dont les motions Walker (02.3579) et Merz (02.3573), exigent des économies beaucoup plus rigoureuses, qui reviendraient pratiquement à doubler le programme d'allégement budgétaire. Le Conseil fédéral estime que des coupes de cette ampleur ne sont ni défendables matériellement ni applicables du point de vue politique. Il part au contraire du principe qu'une telle approche pourrait compromettre sérieusement la paix sociale et entraînerait une diminution exagérée des investissements dans les ressources humaines et les infrastructures. Pour le cas de la disparition durable de certaines parts de recettes, des mesures s'imposent, d'autant plus que, dans les conditions mentionnées, cela n'entraînerait pas d'augmentation de la quote-part fiscale, problématique du point de vue économique. Des possibilités de compensation portant sur les recettes devraient par ailleurs également être recherchées si des éléments essentiels du programme d'allégement venaient à être rejetés.

La stratégie d'assainissement proposée à travers le présent message tient aussi compte de la situation économique difficile. Depuis 2001 déjà, la Confédération mène une politique budgétaire nettement expansive. Compte tenu de l'insuffisance de financement du fonds pour les grands projets ferroviaires et de l'assurance-chômage, le déficit total pourrait atteindre environ 5,5 milliards en 2003 et se maintenir à ce niveau en 2004. La politique budgétaire fédérale ne générera des impulsions restrictives qu'à partir de 2005. D'ici là, la reprise économique devrait s'être consolidée de sorte que la politique budgétaire restera anticyclique.

Il s'agira notamment, à travers une procédure adéquate du point de vue conjoncturel, d'éliminer en plusieurs étapes le déficit structurel qui s'élèvera cette année à près de 3 milliards. L'application stricte des dispositions légales relatives au frein à l'endettement exigerait déjà d'éliminer complètement le déficit structurel dans le budget. Toutefois, cette approche serait contraire à l'idée de base du frein à l'endettement, qui oblige expressément à tenir compte de la situation économique. On est par conséquent toujours parti du principe selon lequel le frein à l'endettement ne devait être introduit que dans le cas d'un budget équilibré du point de vue structurel. Les résultats du compte 2002 ont cependant révélé, contrairement

aux hypothèses initiales, un déficit structurel croissant en l'absence de contre-mesures.

La mise en œuvre de cette stratégie de réduction par étapes se traduit par un étalement dans le temps du programme d'allégement budgétaire. Un effet préliminaire de 800 millions est prévu pour 2004, l'objectif étant de stabiliser les dépenses en termes réels. L'ampleur de l'effet en matière de dépenses doit ensuite s'accroître continuellement et passer de plus de 1,8 milliard en 2005 à 2,8 milliards à partir de 2006. Cette solution permet d'endiguer les répercussions sur la croissance et l'emploi. Une étude de la BAK Basel Economics montre que le programme d'allégement budgétaire réduira la croissance du PIB de 0,1 % par an jusqu'en 2006 et exercera un effet négatif sur l'emploi, touchant 8000 salariés. Ces conséquences légèrement négatives à court terme s'accompagnent d'avantages qui sont plus importants. Ceux-ci consistent à garantir la capacité d'action de l'Etat (charge d'intérêts moins lourde), à diminuer le recours aux marchés des capitaux à travers l'endettement de l'Etat et à éviter les reports de charges sur les générations futures.

Trois actes législatifs sont proposés pour mettre en œuvre la stratégie d'assainissement. La loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003 en est la pièce maîtresse. Elle regroupe toutes les modifications légales requises dans un seul acte sujet au référendum. Elle contient également un mandat confié au Conseil fédéral pour toutes les mesures d'économies pouvant être prises sans modifier des lois. Afin notamment d'obtenir en 2004 l'effet préliminaire visé, l'urgence conformément à l'art. 165, al. 1, de la Constitution, est proposée pour quatre mesures d'allégement. Les modifications de lois nécessaires à cet effet sont par conséquent proposées en sus dans la loi fédérale sur les mesures urgentes découlant du programme d'allégement budgétaire 2003. La révision urgente de la loi sur les finances de la Confédération est également proposée. Elle permet d'appliquer le frein à l'endettement en tenant compte de la conjoncture et de relever temporairement, à concurrence du déficit structurel 2003, le plafond des dépenses prévu par la Constitution, tout en définissant un plan contraignant de réduction du déficit structurel, se terminant en 2007. Le déficit structurel devra donc avoir été éliminé définitivement la dernière année de la prochaine législature.

A lui seul, le programme d'allégement budgétaire 2003 ne permettra vraisemblablement pas d'atteindre cet objectif, toutefois il constituera une contribution déterminante à cet effet, synonyme d'un véritable changement de cap en matière de dépenses.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Fondements et perspectives**

1.1.1 **Contexte**

A la fin des années 90, après plusieurs années déficitaires, la situation des finances fédérales s'était sensiblement améliorée, notamment grâce au programme de stabilisation 1998 mis en œuvre dans le cadre de l'objectif budgétaire 2001 et à une conjoncture favorable. Le bon résultat 2000, dû essentiellement à des facteurs extraordinaires, a suscité de nombreuses nouvelles demandes de baisses d'impôts et de dépenses supplémentaires. La situation s'est ensuite détériorée en 2002 avec le repli massif des recettes, consécutif à la chute imprévisible des bourses et à l'atonie de l'économie.

Avec un déficit de 3,3 milliards de francs pour l'exercice 2002 (hors produit du rachat des actions par Swisscom), la dégradation des finances publiques est flagrante. Elle s'explique principalement par le recul des recettes de l'impôt fédéral direct et de l'impôt anticipé ainsi que de celles des droits de timbre et de la TVA. Les soldes de crédits et les surplus de recettes dans d'autres domaines n'ont de loin pas suffi à compenser les pertes de recettes enregistrées. Le compte d'Etat 2002 montre très clairement qu'il existe un défaut de financement structurel considérable entre le niveau actuel des dépenses de la Confédération et les recettes sur lesquelles elle peut compter durablement.

Les perspectives budgétaires des prochaines années restent extrêmement sombres, compte tenu de la morosité de la conjoncture, de la nécessité de réviser drastiquement à la baisse les estimations de recettes figurant dans le plan financier du 30 septembre 2002 et des projets politiques en discussion ou déjà adoptés (objectif social en matière de réduction des primes de l'assurance-maladie, suppression des parts de la Confédération aux pour-cent de la TVA en faveur de l'AVS et de l'AI, maintien de l'entrée en vigueur du train de mesures fiscales en faveur des familles, etc.). L'écart entre les recettes et les dépenses s'est tellement creusé qu'il est devenu impossible de le combler par des coupes budgétaires dans le cadre du processus normal de mise au point du budget et du plan financier. Le Conseil fédéral a donc décidé de soumettre au Parlement un vaste programme d'allègement budgétaire assorti de divers arrêtés.

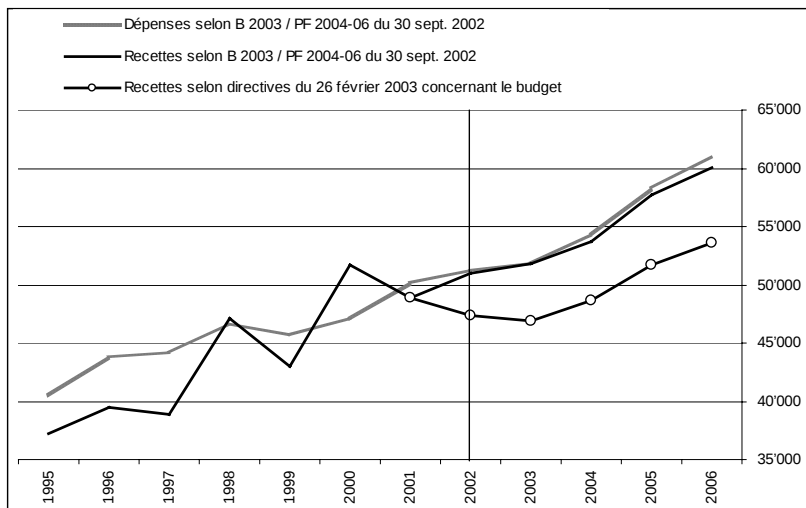
Ce faisant, il tient également compte du frein à l'endettement, que le peuple et les cantons ont accepté à une très large majorité le 2 décembre 2001. Cet instrument permet de consolider durablement les efforts d'assainissement fournis jusqu'à présent et de mener une politique budgétaire crédible et fiable pour la population et pour l'économie. Appliqué pour la première fois au budget 2003, le frein à l'endettement exige que, sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, le budget de la Confédération soit équilibré. Mais cet objectif n'est pas une fin en soi, le but ultime de la politique budgétaire restant de contribuer à la stabilité politique, à la croissance économique, à l'emploi, à la prospérité et à la cohésion sociale.

1.1.2

Perspectives pour les prochaines années

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution passée des finances fédérales, les perspectives pour les prochaines années ainsi que la situation qui prévalait au début de 2003.

Recettes/Dépenses (en mio.)



Réduction du déficit

Jusqu'en 2001 la réduction des déficits est nette. En l'occurrence, il faut tenir compte de trois facteurs extraordinaires du côté des recettes: l'entrée en bourse de Swisscom, le passage à une nouvelle pratique comptable pour l'impôt anticipé et le résultat exceptionnel de l'exercice 2000. En 1998, l'entrée en bourse de Swisscom, qui a rapporté 2,8 milliards environ, a entraîné un bond en avant des recettes. Une année plus tard, l'introduction du nouveau mode de comptabilisation de l'impôt anticipé en fin d'exercice a grevé les recettes d'un montant du même ordre de grandeur, ce qui explique l'écart sensible et unique enregistré en 1999. Les recettes importantes de l'an 2000, qui s'écartent encore plus de la normale, trouvent leur origine dans l'évolution des marchés financiers cette année-là (droits de timbre, impôt anticipé).

Abstraction faite de ces facteurs, on observe d'entrée une diminution progressive des déficits du budget de la Confédération jusqu'en 2001. Les comptes de cet exercice ont été marqués par deux éléments extraordinaires qui se compensaient largement: le remboursement de prêts octroyés à l'assurance-chômage et les dépenses en faveur de l'aviation suisse.

Situation en 2002

Le graphique montre en outre que les problèmes budgétaires étaient relativement peu importants au moment où le Conseil fédéral a bouclé le budget 2003 et le plan

financier 2004–2006. Les recettes et les dépenses devaient évoluer pratiquement en parallèle sur toute la période du plan financier (courbes du haut). L'accélération des recettes et des dépenses dans les années 2005 et 2006 s'expliquait pour l'essentiel par l'introduction du pour-cent de la TVA en faveur de l'AI et par le transfert de ces recettes supplémentaires à l'AI.

Perspective actuelle

On voit aussi clairement que la chute des recettes a commencé dans les années 2002–2003. Si, après le pic de 2000, un repli des recettes était prévisible – et ne doit donc pas être qualifié d'inhabituel –, la forte baisse enregistrée l'an dernier ne s'explique pas entièrement par le ralentissement de l'économie. Comme l'évolution sera encore une fois légèrement négative cette année, le niveau des recettes ne pourra plus rejoindre celui des dépenses pendant les années du plan financier, même en cas de reprise conjoncturelle. Les dépenses planifiées ne sont donc plus financées.

Paramètres macroéconomiques (en %)

		2003	2004	2005–2006
Croissance du PIB	réel	0,00	1,60	1,80
	nominal	1,70	2,40	3,30
Renchérissement	indice des prix à la consommation	0,70	0,70	1,50
	déflateur du PIB	1,70	0,80	1,50
Taux d'intérêt	à court terme	0,40	1,50	2,75
	obligations de la Confédération	2,50	3,00	3,50

1.1.3 Evolution des recettes

A longue échéance, on peut tabler sur une progression parallèle des recettes totales et de l'économie, comme le confirment de nombreuses études. Dans l'estimation des recettes corrigée des effets liés aux hausses et aux baisses d'impôts, il est donc judicieux de partir de l'hypothèse d'une élasticité de 1 sur le moyen terme.

Cela n'exclut cependant pas, du moins à court terme, que certains postes de recettes puissent évoluer différemment de l'économie générale. Les écarts peuvent même prendre des proportions importantes et influencer substantiellement le cours des recettes totales, notamment lorsque la plupart des écarts par rapport à l'évolution du PIB affichent la même tendance, comme ce fut le cas l'an dernier.

Par exemple, les recettes de l'impôt fédéral direct sur les personnes morales ont réagi bien plus fortement que l'évolution globale de l'économie ne le laissait prévoir. Dans de nombreuses entreprises, au lieu d'engendrer une érosion des bénéfices, le ralentissement du taux de croissance du PIB s'est directement traduit par des pertes. En plus des résultats négatifs des activités opérationnelles, quantité de restructurations ont été mises en œuvre, assorties d'amortissements d'anciennes charges. Dans les années à venir, les reports de pertes seront imputés sur les bénéfices, si bien que, même en cas de reprise, les recettes fiscales resteront modestes.

La dynamique haussière des marchés financiers de la fin des années 90 a été suivie d'une baisse abrupte qui n'a pas laissé indemnes les recettes de l'impôt anticipé et

des droits de timbre. En ce qui concerne ces deux impôts, on peut penser qu'une inversion de tendance sur les marchés ne se traduira pas nécessairement par une hausse correspondante des recettes, d'où la nécessité de réduire durablement le niveau des projections.

Il faut aussi prendre en compte la fin des remboursements de prêts par l'assurance-chômage. Au cours des trois derniers exercices, ces flux ont majoré les recettes totales de plus d'un milliard par an. Or, à la fin de 2002, tous les prêts étaient remboursés. A l'avenir, l'octroi et le remboursement de prêts à l'assurance-chômage ne seront plus comptabilisés dans le compte financier. En d'autres termes, leurs effets ne fausseront plus la situation budgétaire effective.

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution des recettes sur laquelle on peut tabler aujourd'hui (cette évolution s'est encore ralentie légèrement par rapport aux directives budgétaires de février). Il compare le budget du 11 décembre 2002 et le plan financier du 30 septembre 2002 avec une estimation des recettes mise à jour le 23 juin 2003. Cette estimation tient compte de la décision des Chambres fédérales d'augmenter de 0,8 point (au lieu de 1 point) le pourcentage de TVA destiné à l'AI ainsi que des recettes supplémentaires attendues du programme d'allègement budgétaire.

Evolution des recettes 2002–2006 (en milliards)

	C 2002	E 2003	PF 2004	PF 2005	PF 2006	Ø Δ 2002–2006
B 2003 du 11 décembre 2002/ PF 2004–2006 du 30 septembre 2002	47,4	50,9	53,7	57,7	60,0	4,2 %
Estimation des recettes du 23 juin 2003						
Impôt fédéral direct		–0,8	–2,8	–3,7	–3,5	
Impôt anticipé		–1,7	–1,3	–1,2	–1,4	
TVA (compte tenu de la réduction de 1 point à 0,8 point du pourcentage destiné à l'AI)		–0,3	–0,8	–1,4	–1,5	
Droits de timbre		–0,8	–0,6	–0,5	–0,5	
Autres recettes		–0,1		+0,3	+0,2	
Recettes estimées actualisées	47,4	47,2	48,2	51,2	53,3	3,0 %
Différence		–3,7	–5,5	–6,5	–6,7	

Comme le montre ce tableau, entre 2002 et 2006 les recettes progressent d'environ 3 % par an. Après correction des modifications discrétionnaires d'envergure (fin des remboursements de prêts par l'assurance-chômage, pertes fiscales découlant de la réforme de l'imposition des familles, augmentation des bénéfices distribués par la BNS à partir de 2003, augmentation de la TVA et de la RPLP), cette croissance doit être ramenée à 2,8 %. Comme le scénario de croissance sous-jacent prévoit une progression moyenne du PIB nominal de 2,7 %, ces estimations peuvent être qualifiées de plausibles. L'élasticité des recettes s'établit à 1,0 et confirme ainsi la règle éprouvée sur le long terme.

1.1.4

Evolution des dépenses

Les chiffres relatifs aux dépenses figurant dans le plan financier reflètent la situation prévalant au moment de l'établissement de ce plan. Comme ils évoluent avec chaque décision du Conseil fédéral et du Parlement, une mise à jour et la publication des chiffres actualisés ne sont pas possibles en permanence. Cela entraverait d'ailleurs de fait toutes les discussions, car on ne serait jamais certain que les décideurs se procurent régulièrement les nouvelles informations. Il est donc plus sensé d'actualiser les chiffres une fois par an, comme cela se fait déjà dans le cadre de la planification dynamique des finances (conformément à l'art. 23 de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération, LFC ; RS 611.0).

Le tableau ci-dessous compare le plan financier du 30 septembre 2002 avec une estimation des dépenses mise à jour sur la base des directives budgétaires du 26 février 2003¹. Ces dernières tiennent compte de la diminution des parts de tiers aux recettes de la Confédération (suite à la révision des estimations concernant les recettes) et des prêts pour les investissements non amortissables (INA) des entreprises hydroélectriques, qui n'ont plus lieu d'être suite au rejet de la loi sur le marché de l'électricité en automne 2002. Elles prennent aussi en considération les conséquences de la décision du Conseil des Etats en matière de réduction des primes d'assurance-maladie et de la décision des deux Chambres de relever de 0,8 % (au lieu de 1 %) le taux de la TVA destiné à l'AI, ce qui se traduira aussi par une réduction des parts de tiers aux recettes de la Confédération.

Evolution des dépenses 2002–2006 (en milliards)

	C 2002	E 2003	PF 2004	PF 2005	PF 2006	Ø Δ 2002–2006
B 2003 du 11 décembre 2002/ PF 2004–2006 du 30 septembre 2002	50,7	51,1	54,2	58,3	61,0	4,7 %
Directives budgétaires du 26 février 2003 (correction):						
Parts de tiers aux recettes de la Confédération		–0,5	–1,1	–1,8	–2,0	
Prêts INA			–0,1	–0,1	–0,1	
Objectif social dans l'assurance-maladie			–0,2	–0,2	–0,1	
Estimation actualisée des dépenses	50,7	50,6	52,8	56,2	58,8	3,8 %

Comme le Conseil fédéral l'a souligné dans son rapport sur le plan financier 2004–2006, on ne peut tolérer durablement une croissance des dépenses (4,7 %) nettement supérieure à celle du PIB (3,8 %). Bien entendu, ces chiffres ne sont en aucun cas l'expression d'une hypertrophie généralisée de l'Etat. Cette évolution est essentiellement imputable à cinq facteurs: le relèvement de la TVA en faveur de l'AI, l'augmentation prévue de la RPLP en 2005 qui engendrera automatiquement des dépenses, la forte croissance dans le domaine de la prévoyance sociale – qui est principalement dictée par la démographie – et les priorités politiques fixées par le Conseil fédéral dans les secteurs de la formation et de la recherche, d'une part, et de

¹ Il n'est pas possible de se fonder sur les données concernant le plan financier de la législature 2005–2007, car ce dernier n'a pas encore été mis au point sur le plan politique par le Conseil fédéral. Les chiffres actualisés du plan financier élaboré l'année dernière constituent toujours la base de calcul.

l'aide au développement, d'autre part. Pour le reste, le budget de la Confédération devrait progresser de 0,8 % par an, ce qui est inférieur au taux de renchérissement prévu. D'ailleurs, lors de la mise au point du plan financier de l'été dernier, des facteurs restrictifs ont déjà pesé dans la balance (cf. ch. 1.2.1).

1.1.5 Evolution des résultats

L'évolution des recettes et des dépenses décrite plus haut se répercute comme suit sur les résultats du compte financier;

Résultats du compte financier 2002–2006 (en milliards)

	C 2002	E 2003	PF 2004	PF 2005	PF 2006	Ø Δ 2002–2006
Estimation actualisée des recettes	47,4	47,2	48,2	51,2	53,3	3,0 %
Estimation actualisée des dépenses	50,7	50,6	52,8	56,2	58,8	3,8 %
Solde	–3,3	–3,4	–4,6	–5,0	–5,5	

En 2006, le plan financier présente donc un déficit de l'ordre de 5,5 milliards de francs mais, suivant les décisions prises par les Chambres fédérales sur certains dossiers en cours, notamment sur la réforme de l'assurance-maladie, il se pourrait que la nécessité d'agir augmente encore considérablement.

1.1.6 Déficits structurels

Le frein à l'endettement autorise les déficits conjoncturels, mais il exige l'élimination des déficits structurels au cours de l'exercice budgétaire. Si l'on veut mener une politique budgétaire adéquate du point de vue conjoncturel et visant simultanément une situation d'équilibre sur le long terme, il est impératif de connaître l'ampleur du déficit qui ne s'explique pas par les fluctuations de la conjoncture.

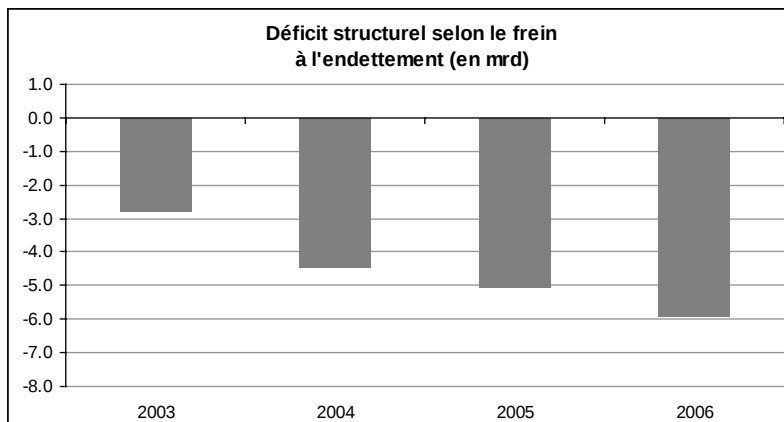
Lorsque le frein à l'endettement a été appliqué pour la première fois, l'hypothèse émise était qu'avec le budget 2003 les finances de la Confédération atteindraient l'équilibre structurel. Il s'avère que ce n'est pas le cas. Le niveau élevé des recettes pendant le boom financier de la fin des années 90 n'était pas durable. Les revenus de l'impôt anticipé et des droits de timbre ainsi que ceux de l'impôt fédéral direct sur les personnes morales ont grimpé en raison d'une évolution exceptionnelle des bourses et des bénéfices des entreprises. Après coup, il a fallu admettre que cette situation avait été en grande partie provoquée par des facteurs extraordinaires. D'abord, la hausse spectaculaire des cours boursiers était plus ou moins le fruit d'une bulle spéculative. Ensuite, les bénéfices extraordinaires étaient dus, en partie, à la dissolution de réserves latentes lors du passage à de nouvelles normes en matière de présentation des comptes, un effet qui, à l'avenir, ne devrait plus se reproduire sous cette forme. Par ailleurs, les recettes de l'impôt anticipé tendent à diminuer en raison de l'extension des conventions de double imposition à un nombre croissant de pays et l'assiette fiscale des droits de timbre se rétrécit pour des

questions de compétitivité. Enfin, l'excédent record de l'exercice 2000 a entraîné un relâchement de la discipline budgétaire.

Plusieurs méthodes sont appliquées pour identifier les différentes composantes du déficit. Une première approche consiste à déterminer le déficit structurel en isolant la composante conjoncturelle² du déficit effectif. L'OCDE et l'Union européenne recourent à cette méthode et le modèle appliqué dans le cadre du frein à l'endettement appartient aussi à cette catégorie. Il est aussi possible de déterminer le déficit structurel en isolant la composante structurelle des recettes sur la base des hypothèses relatives à la quote-part des recettes à long terme³ et à la croissance économique. Cette méthode est utilisée, entre autres, par le FMI. Enfin, il existe aussi des méthodes qui combinent les deux approches.

Les estimations du déficit structurel varient fortement selon la méthode utilisée. Elles vont ainsi de 2,4 milliards à 3,4 milliards pour 2003. Le déficit structurel selon le frein à l'endettement, à savoir 2,8 milliards, se situe à mi-chemin.

Le graphique ci-après illustre l'évolution des déficits structurels selon le frein à l'endettement, tels qu'ils se présenteraient en l'absence de mesures s'appliquant aux dépenses. Les calculs se fondent sur les recettes et les dépenses « ordinaires », au sens du frein à l'endettement, du compte financier. Pour 2003, les estimations du résultat du compte 2003 (état en juin 2003) ont été utilisées. Les calculs pour les années 2004 à 2007 se fondent sur les chiffres actualisés du plan financier (y compris les mesures du programme d'allègement budgétaire 2003 portant sur les dépenses). Faute de mesures s'appliquant aux dépenses (maintien des parts de la Confédération aux points de TVA en faveur de l'AVS et de l'AI et mesures du programme d'allègement budgétaire 2003 portant sur les dépenses), le déficit structurel progresserait pour atteindre 4,3 milliards en 2004 et il continuerait de s'accroître durant les années du plan financier.



² Différentes méthodes sont possibles pour déterminer la composante conjoncturelle. Pour le frein à l'endettement, on utilise une méthode de lissage (filtre de Hodrick-Prescott). D'autres approches consistent à déterminer la croissance moyenne potentielle à l'aide d'une fonction de production.

³ Recettes en pourcentage du produit intérieur brut.

Vu la situation économique actuelle, l'élimination des déficits structurels en une seule fois poserait problème dans l'optique de la politique conjoncturelle. L'objectif central de la stratégie d'assainissement du Conseil fédéral est donc de supprimer le déficit structurel progressivement, sur plusieurs années. C'est pourquoi il prévoit d'inscrire une disposition transitoire dans la loi sur les finances de la Confédération autorisant un tel procédé et fixant de manière contraignante l'amortissement du déficit (cf. ch. 1.2.4).

1.2 But et concept des mesures d'allégement 2003

1.2.1 Mise en œuvre du frein à l'endettement

Le message concernant le budget approuvé par le Conseil fédéral le 30 septembre 2002 et le rapport relatif au plan financier 2004–2006 adopté le même jour ont donné le coup d'envoi du frein à l'endettement dans la politique budgétaire fédérale. Dès le début il a fallu agir avec détermination et surtout rapidement. Déjà au stade de l'élaboration du budget, il s'est avéré nécessaire de procéder à des coupes d'environ 900 millions par rapport au plan financier en cours. Les deux tiers de ces réductions ont touché les dépenses. De nouvelles estimations des recettes effectuées en octobre 2002 ont incité le Conseil fédéral à proposer immédiatement au Parlement de nouvelles coupes à hauteur de 320 millions, permettant d'adopter un budget respectant les dispositions du frein à l'endettement.

Le Conseil fédéral a également décidé d'importantes corrections lors de l'élaboration du plan financier 2004–2006. Néanmoins, ce plan s'écartait de l'objectif du frein à l'endettement, qui ne s'applique qu'au budget. Pour la dernière année de la période couverte par le plan financier, les dépenses dépassaient d'environ 1,3 milliard le plafond fixé. Ce résultat découlait principalement de la décision du Conseil national, prise contre l'avis du Conseil fédéral, de supprimer les parts de la Confédération aux points de pourcentage de TVA prélevés en faveur de l'AVS et de l'AI. Néanmoins, le Conseil fédéral avait déjà annoncé, lors de l'adoption du plan financier, un état des lieux de la politique budgétaire pour l'automne 2002. Simultanément, il avait déclaré qu'un plan d'assainissement éventuel devrait en tout cas être assorti du maintien des parts de la Confédération aux points de pourcentage de TVA prélevés en faveur des assurances sociales.

Le maintien de ces parts est un pilier de la politique budgétaire du Conseil fédéral. La hausse des coûts de l'AVS et de l'AI, qui s'explique notamment par des causes démographiques, est si rapide que la Confédération ne peut assumer ses obligations financières à l'égard des assurances sociales que si on lui permet de participer également aux recettes de TVA prévues à cet effet. Une suppression de ces parts se paierait obligatoirement ces prochaines années par des compressions budgétaires de plus en plus nombreuses dans d'autres domaines, ce que le Conseil fédéral refuse. Il propose par conséquent dans le présent message de réduire les contributions à l'AVS et à l'AI en cas de suppression (cf. ch. 2.1.6.4).

1.2.2

Stratégie d'assainissement

La stratégie d'assainissement proposée dans le présent message est le résultat d'un travail de réflexion intense qui s'est étendu sur environ six mois, durant lesquels il a fallu rechercher un équilibre entre différents objectifs parfois contradictoires. L'objectif était d'élaborer une politique budgétaire crédible, axée sur un équilibre budgétaire durable. Une telle politique est capitale dans l'optique d'une croissance économique durable et fondamentale pour la solidarité avec les générations à venir. Simultanément, il fallait tenir compte de la situation économique difficile et donc renoncer à des coupes sombres en faveur d'un allègement progressif. En outre, le Conseil fédéral s'est constamment efforcé de ne pas mettre en danger l'accomplissement des tâches de l'Etat, en particulier pour qu'il soit possible de continuer de fixer des priorités en matière de politique des dépenses, par exemple en ce qui concerne la formation et la recherche ainsi que la prévoyance sociale.

Le Conseil fédéral a donné le la en novembre 2002 lors de son analyse de la situation budgétaire. Il a décidé un train de mesures d'allègement d'un montant de 1,6 milliard axé principalement sur les dépenses. 1,1 milliard de francs était prévu pour l'assainissement et environ 0,5 milliard pour créer une marge de manœuvre en prévision de tâches prioritaires et nouvelles. Ce train de mesures devait être harmonisé, sur le plan du contenu et du calendrier, avec le programme de la législature et soumis aux Chambres au printemps 2004.

La nouvelle estimation des recettes effectuée au début de cette année a débouché sur des valeurs beaucoup plus basses et rendu caduque la procédure prévue. Dès la fin du mois de janvier, le Conseil fédéral a par conséquent présenté les grandes lignes d'une stratégie d'assainissement en trois étapes dont la pièce de résistance était constituée par un programme d'allègement porté à 2 milliards, avec un calendrier fortement accéléré. La deuxième étape prévoyait le report de la réforme de l'imposition des couples et des familles, ce qui aurait déchargé le budget de la Confédération d'environ 1,1 milliard par an. Enfin, le Conseil fédéral envisageait de soumettre ultérieurement au Parlement un projet fiscal pour le cas d'un recul durable des recettes ou de décisions de dépenses non couvertes.

Compte tenu de l'évolution de la situation, notamment du refus de la commission compétente du Conseil national d'entrer en matière sur un ajournement de la réforme de l'imposition des familles, le Conseil fédéral a adapté une nouvelle fois à la mi-mars sa stratégie d'assainissement. Il a maintenu l'objectif premier d'une amélioration d'environ 3,5 milliards et a décidé, en conséquence, d'élaborer un train d'économies supplémentaires de 1,5 milliard et d'examiner également la possibilité d'une solution de rechange en matière de recettes. Le débat a porté d'une part sur une augmentation de la TVA de 0,5 point et d'autre part sur l'introduction d'un impôt fédéral sur les successions. Compte tenu des réactions des cantons, qui ont unanimement rejeté l'imposition des successions sur le plan fédéral, et des réserves fréquentes et compréhensibles à l'égard d'une hausse de la TVA, qui devra à l'avenir permettre notamment de financer les frais supplémentaires encourus par l'AVS et l'AI sous l'effet de l'évolution démographique, le Conseil fédéral a décidé, fin avril, de ne pas poursuivre ce projet et de réaliser l'objectif d'allègement budgétaire de 3,5 milliards principalement à l'aide de mesures dans le domaine des dépenses. Ainsi, il était possible de combiner les mesures d'économies d'environ 2 mil-

liards déjà décidées et le train de mesures d'économies supplémentaires avec le présent programme d'allègement 2003.

Le tableau ci-après présente les améliorations que ce programme permet de réaliser par rapport aux estimations mises à jour. On remarquera que la croissance des dépenses recule à 2,1 % par an en moyenne. Abstraction faite de l'augmentation de la TVA en faveur de l'AI, qui profite immédiatement à cette dernière, la croissance n'atteint que 1,1 %. Cette valeur correspond à peu près à l'inflation attendue et est nettement inférieure au taux de croissance économique prévu.

Effets du programme d'allègement budgétaire 2003 (PAB 03; en milliards)

	C 2002	B 2003	PF 2004	PF 2005	PF 2006	Ø Δ 2002–2006
Estimation des recettes mise à jour	47,4	47,2	48,2	51,2	53,3	3,0 %
Estimation des dépenses mise à jour	50,7	50,6	52,8	56,2	58,8	3,8 %
Diminution des dépenses PAB 03			–0,8	–1,8	–2,8	
Maintien des parts de la Confédération aux points de TVA pour l'AVS/AI ou réduction des subventions fédérales			–0,4	–0,7	–0,8	
Réduction restante nécessaire pour stabiliser les finances dans le budget 2004 en termes réels			–0,2			
Nouvelles dépenses	50,7	50,6	51,4	53,7	55,2	2,1 %
Nouveau solde	–3,3	–3,4	–3,2	–2,5	–1,9	

1.2.3 Principes matériels du programme d'allègement budgétaire 2003

Le programme d'allègement budgétaire 2003 se base sur une série de principes matériels et relatifs à la procédure, que le Conseil fédéral a déjà, pour la plupart, définis en novembre 2002 et qui, comme les objectifs mentionnés sous 1.2.2, restent valables.

Accent sur les mesures affectant les dépenses

Vu que les dépenses continuent d'augmenter considérablement et plus rapidement que la croissance, le budget doit être allégé avant tout au moyen de mesures d'économies. A titre complémentaire, et dans un souci d'équilibre politique, certaines mesures affecteront les recettes. Ces dernières représentent environ un septième du montant du programme (quelque 500 millions).

Maintien des parts de la Confédération aux points de TVA en faveur de l'AVS et de l'AI

La participation de la Confédération aux recettes de la TVA en faveur de l'AVS et de l'AI est un pilier de la stratégie d'assainissement. Par conséquent, le Conseil fédéral propose, au cas où les parts de la Confédération seraient supprimées, de réduire les contributions fédérales à l'AVS et à l'AI d'un montant égal à la perte de

recettes de la TVA. Le montant du programme d'allégement budgétaire 2003 augmenterait ainsi de près de 800 millions, pour atteindre environ 4,1 milliards.

Mesures d'allégement généralisées

Tous les groupes de tâches doivent contribuer à un programme d'allégement de cette ampleur. Sont donc touchés, par ordre d'importance financière: la prévoyance sociale, les transports, la défense nationale, l'agriculture, la formation et la recherche et enfin les relations avec l'étranger. Ils représentent, avec les finances et les impôts (intérêts passifs, parts de tiers aux recettes de la Confédération) qui ne peuvent pas être influencés, environ 90 % du total des dépenses. Les mesures d'économies devront donc s'appliquer principalement ici. En outre, un grand nombre de coupes ponctuelles touchant toute la gamme des autres tâches de la Confédération sont proposées. Elles résulteront de plans détaillés de suppressions de tâches élaborés sous la direction des départements. Le programme d'allégement comprend environ 70 mesures individuelles, ce qui dénote son équilibre.

Pas de reports de charges sur les cantons

Alors que les cantons avaient dû fournir une contribution substantielle lors du programme de stabilisation 1998, le programme d'allégement budgétaire 2003 obéit au principe selon lequel il convient de renoncer autant que possible à de purs reports de charges. Il est toutefois impossible d'éviter que certaines mesures n'affectent directement ou indirectement les cantons. La concrétisation des mesures d'allégement décidées par le Conseil fédéral qui touchent les cantons a donc été effectuée en étroite collaboration avec un groupe d'accompagnement des cantons dirigé par la présidente de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (cf. ch. 3.1.2). Dans ce cadre, il a été convenu de veiller dans la mesure du possible à ce que les cantons aient également le choix d'alléger leurs budgets en cas de coupes, ou du moins de ne pas devoir colmater la brèche ouverte par la suppression des contributions fédérales.

Pas de corrections complexes du système

Un programme d'allégement est un instrument qui se prête mal à des corrections systémiques proprement dites, par exemple dans le secteur des assurances sociales. En raison de l'urgence et du fait que pratiquement tous les groupes de tâches sont concernés, les économies proposées doivent se limiter à des corrections relativement simples, mais financièrement importantes si possible. Les réformes de grande portée de la politique ou des tâches demandent une longue préparation et un débat politique en profondeur incompatibles avec les mesures d'allégement présentées.

Train de mesures

Pour faciliter la recherche d'un consensus, le programme d'allégement budgétaire est conçu comme un train de mesures. Cette approche a déjà fait ses preuves lors du programme de stabilisation 1998. Comme à l'époque, toutes les mesures d'allégement sont réunies dans un seul acte législatif, la loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003. Ce projet de loi est un acte législatif global, sujet au référendum, qui regroupe la modification d'actes de même niveau touchant différents groupes de tâches. La loi contient en outre un mandat qui charge le Conseil fédéral de prendre toutes les mesures d'économies réalisables sans modifier des lois. Ce mandat ne porte pas, en revanche, sur les mesures touchant aux recettes qui ne

demandent pas de modification de la loi ou qui ont déjà été décidées par le Parlement (impôt sur le tabac).

Entrée en vigueur échelonnée

L'entrée en vigueur de la loi est prévue pour le 1^{er} janvier 2005. Les mesures d'allègement affectant les dépenses devraient toutefois déployer dès 2004 un effet anticipé de l'ordre de 800 millions. Cet objectif indispensable à la stabilisation du budget en 2004 ne pourra être atteint que si la suppression de la contribution de la Confédération à l'AVS au titre de la retraite anticipée (cf. ch. 2.1.6.2), les mesures dans le domaine de l'asile et des réfugiés (cf. ch. 2.1.6.7), ainsi que les mesures dans les domaines de la protection contre le bruit et de la protection de l'air (cf. ch. 2.1.7.4) peuvent déjà entrer en vigueur par voie d'urgence le 1^{er} janvier 2004, en vertu de l'art. 165, al. 1, de la Constitution (Cst., RS 101). Le Conseil fédéral vous soumet par conséquent également une loi fédérale sur les mesures urgentes découlant du programme d'allègement budgétaire 2003.

1.2.4 Frein à l'endettement appliqué en tenant compte de la situation conjoncturelle

Comme exposé au ch. 1.1.6, le frein à l'endettement n'a pas été appliqué sur la base d'un budget en équilibre structurel, contrairement à l'hypothèse initiale. Une application stricte des dispositions relatives au frein à l'endettement exigerait l'élimination immédiate et complète du découvert structurel dans le budget 2004. Les corrections nécessaires à cet effet seraient toutefois extrêmement problématiques, compte tenu de la situation économique actuelle et des perspectives conjoncturelles incertaines. Il convient donc de les éviter. Les fluctuations conjoncturelles excessives ont des effets de redistribution défavorables et se répercutent négativement sur la croissance à long terme. Cette constatation a inspiré l'art. 100 Cst., qui oblige la Confédération, les cantons et les communes à fixer leur politique budgétaire en prenant en considération la situation conjoncturelle, et les dispositions de l'art. 126 relatives au frein à l'endettement, qui exigent que le plafond des dépenses totales devant être approuvées dans le budget soit fixé en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle.

Une augmentation du plafond autorisé des dépenses, motivée par des considérations de politique conjoncturelle, suppose, en vertu de l'art. 24c LFC, une grave récession, ce qui n'est pas le cas actuellement. Le Conseil fédéral propose donc de remplir d'une autre manière le mandat constitutionnel prévoyant l'application du frein à l'endettement en tenant compte de la situation conjoncturelle. En plus de la réalisation par étapes du programme d'allègement 2003, une révision partielle de la LFC autorisera le déficit structurel existant lors de la mise en oeuvre du frein à l'endettement, à savoir 2,8 milliards selon les estimations, et permettra de réduire en quatre étapes, définies de manière contraignante, les déficits structurels enregistrés de 2004 à 2007. En 2004, le plafond des dépenses selon le frein à l'endettement sera augmenté à hauteur du déficit structurel restant (3 milliards) après prise en compte du programme d'allègement budgétaire 2003 et du maintien des parts de la Confédération aux points de TVA en faveur de l'AVS et de l'AI. L'augmentation du plafond des dépenses sera ensuite réduite d'un milliard par an de 2005 à 2007. En vertu de cette stratégie de réduction, les dépassements suivants du plafond des dépenses

admissible selon le frein à l'endettement sont autorisés: 2003 dépassement égal au déficit structurel effectif selon le compte d'Etat; 2004: 3,0 milliards; 2005: 2,0 milliards; 2006: 1 milliard. Dans le budget 2007, le dernier de la nouvelle législation, le déficit structurel devra avoir complètement disparu (voir ch. 2.2). A cet effet, le programme d'allégement budgétaire 2003 et le maintien des parts de la Confédération aux points de TVA en faveur de l'AVS et de l'AI devront selon toute vraisemblance être complétés par des mesures supplémentaires d'allégement (voir ch. 1.3).

Cette approche permet la «prise en compte de la situation conjoncturelle». En revanche, si le Conseil fédéral et le Parlement étaient obligés d'éliminer immédiatement et complètement la surcharge structurelle accumulée durant les années précédentes, le principe fondamental du frein à l'endettement ne serait pas respecté. En conséquence, les stabilisateurs automatiques seraient neutralisés, voire dénaturés, la politique budgétaire de la Confédération deviendrait procyclique et la reprise économique serait compromise.

Suite à la mise en œuvre des mesures décrites sous ch. 1.2.1 à 1.2.4, la situation se présentera comme suit:

Corrections requises (en milliards)

	C 2002	B 2003	PF 2004	PF 2005	PF 2006
Solde après mise en œuvre du PAB 03 et maintien des parts de la Confédération aux points de TVA en faveur de l'AVS et de l'AI	-3,3	-3,4	-3,2	-2,5	-1,9
Facteur k	1,000	1,012	1,005	0,998	0,993
Déficit autorisé (-) ou excédent requis (+) selon le frein à l'endettement		-0,6	-0,3	+0,1	+0,4
Déficit structurel selon le frein à l'endettement	-3,3	-2,8	-2,9	-2,6	-2,3
Dépassement autorisé du plafond selon la proposition de révision partielle de la LFC			3,0	2,0	1,0
Corrections nécessaires				-0,6	-1,3
(- = allégement supplémentaire nécessaire)					

Le facteur conjoncturel (facteur k) utilisé dans le tableau ci-avant, déterminant pour le calcul des découverts conjoncturels autorisés et des excédents conjoncturels exigés a été calculé à l'aide d'un filtre Hodrick-Prescott légèrement modifié. Le filtre Hodrick-Prescott «classique» a été utilisé pour le budget 2003. Cette méthode fait l'objet de diverses critiques parce qu'elle établirait des déficits conjoncturels autorisés trop faibles et ne tiendrait donc pas suffisamment compte des difficultés économiques observées. L'Administration fédérale des finances (AFF) a examiné d'autres possibilités de calcul du facteur conjoncturel. Le choix s'est porté sur une version modifiée du filtre Hodrick-Prescott. La modification double la sensibilité du facteur k . Ainsi, une diminution d'un point de pourcentage de la prévision de croissance du PIB durant l'exercice budgétaire entraîne une augmentation de 0,8 % du facteur k , alors que l'augmentation ne serait que de 0,4 % avec le filtre Hodrick-Prescott classique (voir annexe 1). Toutefois, cette nouvelle méthode de calcul du facteur conjoncturel ne résout pas le problème fondamental, à savoir que les dépenses ne sont plus financées dans les perspectives actuelles de recettes. En outre, la

plus grande sensibilité aux fluctuations économiques exige des excédents plus importants en période de reprise.

1.3 Allégements de plus grande portée

Dans la perspective actuelle, les mesures d'allégement mentionnées dans le présent message ne suffisent pas pour rééquilibrer le budget de la Confédération. Le besoin de correction résiduel d'environ 1 milliard en 2006 s'accroîtra en 2007, d'autant plus qu'à partir de cette année-là, le montant maximal des dépenses selon le frein à l'endettement ne pourra plus être dépassé. Compte tenu des difficultés liées aux prévisions portant sur plusieurs années et du fait que les données des départements et des offices pour le plan financier de la législature 2005–2007 n'ont pas encore été suffisamment analysées et consolidées, le Conseil fédéral ne propose pas pour le moment de nouvelles mesures.

Si certains éléments de recettes devaient toutefois disparaître durablement, des mesures d'assainissement supplémentaires seraient bien entendu inévitables. Dans l'optique actuelle, le Conseil fédéral est d'avis que ces dernières devraient concerner avant tout les recettes, d'autant plus que dans les conditions précitées, elles ne seraient pas liées à une augmentation de la quote-part d'impôts, problématique sur le plan économique. L'objectif de ne pas compromettre l'accomplissement des tâches dans l'intérêt de l'économie, de la cohésion sociale, de la crédibilité et de la constance de l'action étatique et de pouvoir continuer à fixer des priorités dans des domaines importants pour l'avenir du pays, ne serait plus réalisable dans le cas de réductions supplémentaires des dépenses. Par exemple, si les deux motions Walker (02.3579) et Merz (02.3573), visant à limiter la croissance des dépenses totales au renchérissement moyen attendu, étaient mises en œuvre de la manière demandée, la marge de manœuvre pour des dépenses supplémentaires durant la période 2002 à 2006 serait, suivant les hypothèses, limitée à environ 2 à 2,5 milliards. Cette marge serait entièrement utilisée par le produit de la TVA réservé à l'AVS et à l'AI. Pour pouvoir financer des priorités politiques telles que la formation et la recherche ou l'augmentation des coûts des assurances sociales engendrée par des facteurs démographiques, des réductions massives de dépenses, de plusieurs milliards, seraient nécessaires dans les autres groupes de tâches (transports, défense nationale, agriculture, etc.). Le Conseil fédéral considère que de telles réductions sont injustifiées et risquent d'être très combattues.

Sur le plan des recettes, le Conseil fédéral a notamment examiné de plus près l'introduction d'un impôt fédéral sur les successions et les donations ainsi que l'augmentation de la TVA. Pour les raisons mentionnées au ch. 1.2.2, l'impôt sur les successions n'entre pas vraiment en ligne de compte, malgré ses avantages évidents et incontestés. Un manque résiduel de recettes devrait donc être comblé en premier lieu par une augmentation de la TVA. Le Conseil fédéral indiquera, lors de la présentation du plan financier de la législature 2005–2007, s'il considère qu'une telle augmentation est nécessaire et, le cas échéant, à partir de quand.

1.4

Aspects de politique conjoncturelle

1.4.1

Situation et perspectives économiques

Après une année de quasi-stagnation, l'activité économique demeure atone. La consommation des ménages s'est encore affaiblie en avril. Le taux de chômage a atteint 3,6 % à la fin du mois de mai (par rapport aux chiffres du recensement de la population de 2000). Les derniers indicateurs publiés ne laissent guère espérer un redémarrage de l'économie pour cet été. Néanmoins, une légère amélioration pourrait se dessiner vers la fin de l'année. La baisse des prix pétroliers, la politique monétaire expansive, la levée de certaines incertitudes liées au conflit en Irak devraient en effet avoir un impact positif sur le climat des affaires et la confiance des consommateurs. Sur l'ensemble de l'année, le PIB réel devrait cependant stagner.

L'évolution de notre économie ces prochaines années dépendra avant tout de la situation économique internationale. L'OCDE table sur une reprise graduelle, quoique peu spectaculaire, de l'activité dans les pays industrialisés en 2004. Diverses incertitudes entourant l'environnement économique continueront de peser sur les décisions d'investissement des entreprises et les achats de biens durables des ménages. En Europe, la faiblesse du dollar pourrait handicaper les exportations. Les politiques budgétaires demeureront bridées par les contraintes du pacte de stabilité et de croissance, alors que la politique monétaire ne disposera guère de marge de manœuvre. Dans ses dernières perspectives (avril 2003), l'OCDE prévoit que la croissance du PIB réel de l'ensemble de la zone passera de 1,9 % en 2003 à 3,0 % en 2004.

Sur la lancée de cette conjoncture plus porteuse, la reprise naissante de l'économie suisse devrait s'affirmer au cours de l'année 2004. Elle sera avant tout stimulée par le redressement des exportations, le renouvellement des équipements et un possible gonflement des stocks. De plus, le recul des prix pétroliers devrait continuer d'avoir des effets favorables sur la demande, de même que la baisse des taux d'intérêt. Enfin, le taux de chômage devrait cesser d'augmenter. Dans ce contexte, la croissance des investissements dans le bâtiment et la consommation des ménages devraient s'accélérer quelque peu.

Pendant les années 2005–2007, les tendances favorables se consolideront. D'après les prévisions, la demande interne privée s'affirmera. Le taux de chômage reculera graduellement, pour atteindre le socle incompressible. L'orientation de la politique monétaire deviendra moins expansive. Aussi, attend-on une hausse des taux d'intérêt par rapport aux niveaux historiquement bas observés actuellement. La politique budgétaire pourrait avoir un effet très légèrement modérateur sur la demande en raison du retour à l'équilibre des comptes de la Confédération. Dans ces conditions, la croissance économique dépendra de notre capacité et de nos possibilités d'augmenter la productivité. En d'autres termes, l'économie suisse devrait se développer à un rythme correspondant à son potentiel de long terme, caractérisé par une progression du PIB réel se situant aux alentours de 1,8 %.

L'incertitude quant à nos prévisions est avant tout liée aux inconnues de l'évolution économique à l'étranger et à la perte de confiance des agents économiques. A l'heure actuelle, la reprise attendue dans les grands pays industrialisés n'est pas encore tangible. Si elle devait tarder et rester plus faible que prévu, le redressement de l'activité en Suisse serait également ralenti.

1.4.2 Effets des mesures d'allègement sur la conjoncture

L'accumulation de déficits par les pouvoirs publics exerce différents effets négatifs. D'abord, elle limite la marge de manœuvre en matière de politique budgétaire, parce que l'augmentation des charges d'intérêts absorbe une part croissante des recettes. L'Etat est paralysé dans son action, la possibilité d'assumer de nouvelles tâches urgentes est réduite. Cette situation est problématique, notamment en raison de la hausse des coûts qu'entraînera ces prochaines années la modification de la pyramide des âges. D'autre part, plus le montant de la dette augmente, plus l'Etat doit faire appel au marché des capitaux. Il en résulte une diminution de la propension à investir des particuliers, d'autant plus que ceux-ci doivent également s'attendre à des hausses d'impôts, ce qui a tendance à se répercuter négativement sur l'attractivité de la place économique. Une politique de déficit systématique ne revient en fait qu'à reporter des charges sur les générations futures. Une telle approche est plus facile à mettre en œuvre qu'un programme d'assainissement, qui exige de la part de ceux qui sont concernés des restrictions parfois importantes. Toutefois, pour des raisons de justice et d'équité, il convient d'éviter autant que possible les reports de charges. Les générations futures devront déjà maîtriser les difficultés considérables liées à l'évolution démographique.

En dépit de ses retombées favorables à moyen et à long terme, l'élimination du déficit structurel exerce des effets de freinage à court terme. L'AFF a donc chargé l'Institut de recherches économiques BAK d'analyser les effets du programme d'allègement 2003 sur la croissance économique et l'emploi⁴. L'institut arrive pour l'essentiel aux conclusions suivantes.

Le programme d'allègement réduira la croissance économique de 0,1 point de pourcentage par an de 2004 à 2006, par rapport au scénario de référence⁵ (cf. tableau ci-après). Ainsi, le produit intérieur brut réel durant la dernière année du programme d'allègement (2006) sera inférieur de 0,3 % à celui du scénario de référence. De 2004 à 2006, l'emploi diminuera jusqu'à concurrence de 8000 personnes. Compte tenu du niveau plus bas des prix, des salaires et des taux d'intérêt, une reprise se dessine toutefois à long terme.

Conséquences du programme d'allègement budgétaire 2003

Ecarts par rapport au scénario de référence	2004	2005	2006	2007	2008
Produit intérieur brut réel (PIB) (en %)	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
Modification du PIB réel (en points de %)	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Inflation (en %)	0,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,4
Nombre d'actifs (en milliers)	-1,7	-4,3	-7,7	-8,2	-7,8

⁴ Institut de recherches économiques, avril 2003, «Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Sanierungsstrategie des Bundeshaushaltes», étude mandatée par l'AFF.

⁵ Le scénario de référence comprend les paramètres macro-économiques selon les directives du Conseil fédéral du 26 février 2003 concernant le budget 2004 et le plan financier 2005–2007.

L'effet de freinage du programme d'allègement peut être considéré comme compatible avec la conjoncture. En raison de l'augmentation progressive des coupes au cours des trois prochaines années, les légers effets atténuateurs se produiront à un moment où l'économie suisse devrait avoir retrouvé le chemin de la croissance. En 2004, le taux de croissance économique devrait atteindre 1,5 % au lieu de 1,6 %. En 2005 et 2006, ce taux devrait s'élever à 1,7 % au lieu de 1,8 %. La Confédération actionnera donc le frein à un moment où la demande privée devrait selon toute probabilité reprendre nettement. Elle mènera ainsi une politique budgétaire anticyclique.

L'effet d'un train de mesures d'assainissement portant sur un montant de 5 milliards, qui a également été analysé, serait sensiblement plus marqué. La croissance économique diminuerait de 0,2 point de pourcentage par an. En 2006, le produit intérieur brut réel serait inférieur de plus de 0,5 % à celui du scénario de référence. Les effets sur le marché de l'emploi seraient également défavorables. Par suite des mesures d'économies, le nombre d'actifs diminuerait de 8800 unités dès 2005. Le recul maximum de l'emploi se produirait en 2007 où 14 100 personnes seraient touchées.

Effets d'un programme d'économies de 5 milliards⁶

Ecarts par rapport au scénario de référence	2004	2005	2006	2007	2008
Produit intérieur brut réel (PIB) (en %)	-0,2	-0,4	-0,6	-0,6	-0,5
Variation du PIB réel (en points de %)	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,1
Inflation (en %)	0,0	0,0	-0,3	-0,6	-0,8
Nombre d'actifs (en milliers)	-4,6	-8,8	-13,4	-14,1	-13,4

Pour ces raisons également, le Conseil fédéral rejette des mesures d'économies plus sévères que celles prévues au programme d'allègement budgétaire 2003. Il convient toutefois de rappeler que les principales raisons sont de nature structurelle. Des programmes d'économies de l'ordre de 5 milliards ou davantage ne permettraient plus à la Confédération d'assumer ses tâches de la manière requise pour un bon fonctionnement de l'économie et de la société. Il ne faut pas perdre de vue cet aspect lors de l'assainissement, si nécessaire soit-il, du budget de la Confédération.

Une réduction plus poussée de l'évolution des dépenses doit – dans la mesure où elle est jugée politiquement nécessaire – se faire par le biais de profondes réformes au niveau des différents groupes de tâches. Du fait de son poids et des évolutions très rapides qui la caractérisent (démographie, coûts), la prévoyance sociale figure sans nul doute parmi les premiers intéressés. De telles réformes ne sont toutefois pas réalisables par un tour de force unique (programme d'économies). Elles nécessitent une préparation et des discussions de longue haleine et déploient leurs effets selon un autre calendrier.

⁶ Aucune mesure concrète n'existe pour le programme d'économies de 5 milliards. La simulation se base sur l'hypothèse selon laquelle les économies seront proportionnelles à celles prévues dans le programme d'allègement budgétaire 2003.

Etant donné l'urgence du changement de cap de la politique budgétaire, la procédure de consultation s'est limitée à une série de conférences durant lesquels les cantons (dans le cadre d'une assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux), les partis, les associations faîtières de l'économie, les organisations de travailleurs ainsi que les associations du personnel de la Confédération ont pu donner leur avis au chef du Département fédéral des finances. En outre, l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses ont pu faire entendre leur voix auprès du directeur de l'Administration fédérale des finances. Une conférence spéciale concernant les mesures d'économies proposées au niveau des prestations collectives de l'assurance-invalidité a été organisée entre les institutions d'aide aux invalides et des représentants de l'administration. Tous ces entretiens ont eu lieu entre le 16 et le 20 juin 2003. Les organisations et les groupes d'intérêt qui n'ont pas été invités aux conférences ont pu faire part, par écrit, de leur position sur le projet mis en consultation par le Conseil fédéral. Nombre d'entre eux ont fait usage de cette possibilité. La liste des participants à la consultation sous forme de conférence ainsi que celle des organisations et groupes d'intérêt qui se sont exprimés par écrit au sujet du projet d'allègement budgétaire se trouvent dans l'annexe 2.

D'autres consultations ont eu lieu parallèlement à l'élaboration du programme d'allègement budgétaire. La chef du Département fédéral de justice et police a notamment convoqué une conférence nationale sur l'asile. Le Conseil fédéral a invité les cantons à créer un groupe de suivi. Dirigé par la présidente de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, ce groupe a par deux fois été informé des décisions du Conseil fédéral par le chef du Département des finances. Des experts se sont joints à ce groupe pour régler les questions d'ordre technique, entre autres pour permettre de tenir compte assez tôt des demandes des cantons concernant les dispositions d'exécution et les modalités d'application du programme d'allègement budgétaire. Le Conseil fédéral tient en effet à ce que l'administration et les autres protagonistes continuent de collaborer étroitement pour élaborer les dispositions d'exécution.

Stratégie d'assainissement

Pour résumer, il ressort des conférences organisées dans le cadre de la consultation que la nécessité pour la Confédération de disposer de finances équilibrées à long terme est reconnue. Les participants aux conférences ont toutefois des avis très divergents en ce qui concerne la nécessité d'agir, le montant des économies proposées, le moment de la mise en œuvre des mesures d'allègement ainsi que sur le rapport entre les mesures affectant les dépenses et celles qui affectent les recettes.

Les associations faîtières de l'économie (economiesuisse, Union patronale suisse, Union suisse des arts et métiers, Association suisse des banquiers) et les partis bourgeois (Parti démocrate-chrétien suisse, Parti radical-démocratique suisse, Union démocratique du centre, Parti libéral suisse) sont d'avis qu'il est impératif d'agir. A leurs yeux, les efforts d'économies proposés par le Conseil fédéral ne vont pas assez loin. Ils souhaitent que le programme d'allègement budgétaire soit approuvé dans les plus brefs délais. La grande majorité d'entre eux demandent au Conseil fédéral d'élaborer sans tarder un deuxième train de mesures d'allègement permettant d'économiser au moins 1,5 milliard de plus, d'aucuns allant jusqu'à exiger 3 milliards d'économies supplémentaires. Pour les partis et organisations précités, les mesures d'allègement doivent

permettre d'éliminer le déficit structurel, de limiter la croissance des dépenses au niveau du taux de renchérissement ainsi que de stabiliser la quote-part de l'Etat et la quote-part d'impôt. Seules des mesures affectant les dépenses entrent en considération pour eux. Les associations économiques préconisent des corrections systémiques dans le domaine des assurances sociales et dans le financement du trafic. L'Association patronale suisse prône, pour des raisons psychologiques, un examen approfondi des subventions peu importantes également. Lesdites associations recommandent par contre de faire preuve de retenue dans les coupes effectuées au niveau des investissements. Les partis bourgeois proposent notamment un examen systématique de toutes les tâches incombant à l'administration fédérale et de toutes les bases légales qui régissent celles-ci ainsi que des réformes organisationnelles et structurelles au sein de l'administration fédérale. L'Union démocratique du centre, pour laquelle 3 milliards d'économies supplémentaires au moins par rapport au programme d'allègement budgétaire s'avèrent nécessaires, est d'avis qu'il faudrait économiser un quart de cette somme dans le domaine du personnel et de l'équipement de l'administration. Elle a fait savoir qu'elle était disposée à adhérer au projet du Conseil fédéral à condition que celui-ci soit approuvé dans son intégralité d'ici à la fin de l'année et que le Conseil fédéral indique à ce moment-là les principaux éléments du deuxième train de mesures d'allègement. Elle entend en effet pouvoir se prononcer sur un projet définitif au moment de l'adoption du plan financier de la législature au printemps 2004.

Les organisations de travailleurs, notamment l'Union syndicale suisse (USS) et Travail.Suisse, ainsi que le Parti socialiste suisse, le Parti écologiste suisse et le Parti chrétien social ont une position tout à fait différente. Ils font valoir des arguments d'ordre conjoncturel et demandent que des déficits plus importants soient admis en période de stagnation conjoncturelle et par conséquent que le facteur k soit recalculé. Ils saluent l'échelonnement de la mise en œuvre du programme d'allègement budgétaire ainsi que la révision partielle de la loi sur les finances de la Confédération permettant de réduire par étapes le déficit structurel. Ils jugent cependant que celui-ci a été surévalué. Les estimations de l'USS sont celles qui se rapprochent le plus de celles du Conseil fédéral. En effet, partant d'un déficit structurel de 1,5 à 2 milliards, l'USS concède néanmoins que l'entrée en vigueur du projet de réforme fiscal l'année prochaine ferait augmenter ce dernier d'environ 1,1 milliard. Elle souhaite donc une réduction des allègements prévus et d'autre part un report de la mise en œuvre du programme d'allègement. Le Parti socialiste suisse est d'avis que, dans la perspective actuelle, un programme permettant d'alléger le budget de la Confédération de 1 milliard pour 2005 et de 2 milliards pour 2006 est défendable. Les organisations et partis précités désapprouvent tous le fait que les mesures proposées affectent essentiellement les dépenses. Aux yeux du Parti socialiste suisse, l'assainissement des finances de la Confédération doit pour moitié être réalisé par le biais de recettes supplémentaires. Dans le même ordre d'idée, Travail.Suisse préconise une augmentation de l'impôt fédéral direct grevant les personnes physiques, la suppression de lacunes dans le système fiscal ainsi que la perception d'un impôt fédéral sur les successions. L'USS est également favorable à la mise en place d'un impôt de ce type, mais rejette par contre catégoriquement une hausse de la TVA si celle-ci n'est pas entièrement affectée aux assurances sociales. Tous les partis et organisations de gauche ou écologistes soulignent qu'il est paradoxal de vouloir mettre en place un programme d'allègement budgétaire draconien alors que le Parlement a approuvé durant la session d'été un projet de réforme fiscale entraînant des

diminutions de recettes considérables pour la Confédération, les cantons et les communes.

Le Parti évangélique suisse, l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses partagent cet avis. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) se rallie également à ce point de vue. Lors de son assemblée plénière, qui s'est tenue à Berne le 20 juin dernier, elle a décidé à l'unanimité de recommander aux cantons d'examiner l'opportunité de lancer un référendum contre le projet de réforme fiscale récemment approuvé. Elle estime en revanche que l'assainissement des finances fédérales constitue une priorité au niveau politique. Elle mentionne dans ce contexte notamment les répercussions économiques négatives de l'augmentation de la dette de la Confédération et la mise en péril de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), dont la mise en œuvre ne pourra se faire que si la Confédération dispose d'un budget équilibré. Tout comme le Conseil fédéral, la CdC estime qu'il y a lieu d'intervenir pour stopper l'évolution du déficit fédéral et reconnaît la nécessité du programme d'allègement budgétaire 2003. Dans sa prise de position, adoptée par 18 voix contre 2, elle indique que les gouvernements cantonaux soutiennent dans les grandes lignes le programme d'allègement budgétaire proposé par le Conseil fédéral mais rejettent toute mesure impliquant un report de charges de la Confédération aux cantons.

Mesures d'allègement

La CdC a examiné en détail toutes les mesures d'allègement proposées et donné son avis sur chacune d'entre elles. Pour ce qui est de l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie, elle exige que la Confédération prenne des mesures dans les domaines qui sont de son ressort et ne diminue en aucun cas les subventions de base qu'elle verse aux universités. Elle demande que le projet «Masterplan» et, par-là même, la collaboration entre la Confédération et les cantons en la matière ne soient pas remis en question par le programme d'allègement budgétaire. En ce qui concerne l'adaptation des rentes AVS et AI, que le programme d'allègement propose d'effectuer une fois sur la base de l'indice des prix à la consommation uniquement et non de l'indice mixte habituel, la CdC reconnaît que cette mesure impliquerait des allègements directs au niveau des finances cantonales également, mais met en garde contre les charges indirectes considérables que cette adaptation risque d'entraîner pour les cantons. Elle émet des critiques en ce qui concerne la façon de calculer les coupes dans le domaine des prestations collectives de l'AI. La CdC craint que les institutions concernées par ces économies disposent pour l'année d'exercice 2004 d'encore moins de moyens qu'en 2003. Pour ce qui est des mesures prévues dans le domaine de l'asile et des réfugiés, la CdC attend de la Confédération que celle-ci précise sa pensée concernant les indemnités forfaitaires destinées à l'aide d'urgence et à l'exécution des renvois prévues dans le projet. Les cantons sont disposés à accepter des réductions de la part fédérale au fonds pour les grands projets ferroviaires à condition que cette mesure implique uniquement le report des projets. Ils refusent par contre la réduction des contributions générales versées aux cantons pour les routes et les coupes dans les domaines du transport régional des voyageurs et de la sylviculture ainsi que la suppression du programme SuisseEnergie tel qu'il est proposé. La CdC se rallie à la proposition de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie de réaliser des économies de 10 millions (au lieu de 55 millions) dans le programme SuisseEnergie.

L'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses émettent des réserves notamment sur cinq des mesures d'allégement proposées. Premièrement, elles n'approuvent pas la suspension du prêt de la Confédération dans le domaine de l'encouragement à la construction de logements. Cette mesure s'avère particulièrement draconienne pour les villes car, vu les faibles taux de logements vacants existant dans la plupart d'entre elles, le marché du logement ne fonctionne pas. Deuxièmement, ces deux organisations demandent, dans une prise de position commune avec divers organismes s'occupant du transport individuel motorisé ou des transports publics, que les réductions proposées au niveau des infrastructures soient diminuées de plus de la moitié au total. Troisièmement, l'Union des villes suisses se montre particulièrement critique vis-à-vis de la suppression des subventions destinées aux mesures d'assainissement des routes autres que nationales et principales en vue de réduire les nuisances sonores. Vu la sévérité des normes édictées par la Confédération en matière de protection contre le bruit, elle estime qu'il est inadmissible que le financement de ces mesures incombent aux villes et aux communes uniquement. Quatrièmement, les deux organisations émettent les mêmes critiques que la CdC concernant les changements proposés dans le domaine de l'asile et des réfugiés. Cinquièmement, elles ne voient pas d'un bon œil les coupes prévues par le programme d'allégement budgétaire pour ce qui est de la sylviculture et du programme SuisseEnergie.

La principale critique que l'USS émet par rapport au train d'économies proposé concerne la réduction des prestations des assurances sociales. L'USS désapprouve l'adaptation des rentes AVS et AI sur la seule base de l'indice des prix à la consommation ainsi que la suppression de la contribution de la Confédération à l'AVS au titre de la retraite anticipée. Elle refuse aussi les coupes envisagées dans les aides financières à l'accueil extra-familial des enfants. Elle n'est pas non plus d'accord avec le fait que, dans le domaine des transports publics, les investissements dans les infrastructures reculent. Pour ce qui est du domaine de la formation, de la recherche et de la technologie, elle souhaite que l'on revienne au taux de croissance annuelle des dépenses effectif de 6,5 % prévus à l'origine (6 % selon le message FRT du 29 novembre 2002; FF 2003 2067). Les réductions proposées concernant le programme SuisseEnergie, l'encouragement à la construction de logements ainsi que swissinfo/Radio suisse international (RSI) ne trouvent pas non plus grâce à ses yeux. L'USS estime par contre que l'on pourrait réaliser des économies supplémentaires dans le domaine des relations publiques, de Présence Suisse, de la promotion du tourisme et des exportations, à l'Office fédéral de la communication ainsi qu'au niveau des secteurs du seco partiellement financés par l'assurance-chômage. En outre, elle regrette le fait que les dépenses de l'armée et de l'agriculture soient «quasiment intouchables». Travail.Suisse est du même avis que l'USS en ce qui concerne la non-application de l'indice mixte, la contribution de la Confédération à l'AVS au titre de la retraite anticipée, les aides financières à l'accueil extra-familial des enfants, la formation, la recherche et la technologie ainsi que le programme SuisseEnergie. En outre, Travail.Suisse désapprouve les réductions envisagées dans le domaine de la coopération au développement ainsi qu'au niveau des mesures visant à faciliter l'intégration des étrangers. La Société suisse des employés de commerce se prononce aussi pour le maintien du taux de croissance annuelle des dépenses effectif de 6,5 % dans le domaine de la formation, de la recherche et de la technologie. Elle propose de reporter à 2005 l'entrée en vigueur de la loi sur la formation professionnelle et de ne pas prolonger le programme «l'école sur le net»

très peu suivi. De l'avis des associations du personnel de la Confédération, les économies proposées touchent de manière disproportionnée le personnel fédéral. Elles exigent que la compensation du renchérissement reste assurée et refusent toute autre réduction de la compensation du renchérissement pour ce qui est des rentes du 2^e pilier. De plus, elles soulignent le fait que la suppression de l'exonération de la prime des personnes professionnellement couvertes par l'assurance-militaire a de lourdes conséquences pour les classes de salaire inférieures et demandent que cette mesure soit au moins compensée. Comme l'USS, elles sont hostiles à la réduction linéaire de 600 postes.

Le Parti socialiste suisse a fait part de sa désapprobation concernant six mesures en particulier. Dans le domaine de la sécurité sociale, il rejette l'adaptation des rentes AVS et AI sur la seule base de l'indice des prix à la consommation ainsi que la suspension du prêt de la Confédération dans le domaine de l'encouragement à la construction de logements. Il estime que les réductions envisagées dans le programme SuisseEnergie et dans le domaine de la formation, de la recherche et de la technologie constituent une entrave aux innovations. Il plaide lui aussi en faveur du maintien d'un taux de croissance des dépenses effectif de 6,5 % dans le domaine de la formation, de la recherche et de la technologie. Il désapprouve les coupes proposées dans les domaines du transport régional des voyageurs et du transfert de la route au rail. En outre, le Parti socialiste suisse refuse les économies envisagées dans le domaine de l'aide au développement et dans celui des prestations collectives de l'assurance-invalidité. Le Parti écologiste suisse voit d'un très mauvais œil les mesures mises en consultation. Il approuve explicitement les réductions des dépenses de l'armée et de la construction des routes mais c'est tout. Il rejette toutes les mesures touchant au social et à l'écologie, car, de son point de vue, elles risquent de sérieusement compromettre le développement durable. En outre, il réproue les réductions prévues dans le domaine de la coopération au développement et dans les paiements directs à l'agriculture. Le Parti chrétien-social rejette toutes les coupes envisagées dans les domaines de la prévoyance sociale, de l'environnement, des transports publics et de la promotion de la paix.

Le Parti démocrate-chrétien suisse approuve le programme d'allègement budgétaire dans son ensemble. Il estime toutefois que trois des mesures proposées vont trop loin. Premièrement, il souhaite que les coupes envisagées dans le domaine de la formation, de la recherche et de la technologie soient diminuées de 100 millions. Deuxièmement, il propose que les économies de 160 millions (2006) prévues par le Conseil fédéral dans le secteur de l'agriculture soient réduites de moitié. Troisièmement, il réproue la réduction des crédits destinés au financement des aides à l'accueil extra-familial des enfants. En contrepartie, il suggère quatre mesures de compensation, à savoir des coupes dans le budget alloué à l'Office fédéral de la santé publique (10 % du budget), dans celui de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (meilleure gestion du parc immobilier de la Confédération), dans celui de l'Office fédéral de l'aviation civile (suppression des moyens financiers octroyés aux «autres cours de formation aéronautique confiés à des tiers», réduction du parc d'avions) et dans celui de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (personnel, expertises, conférences, etc.). Ces compensations devraient permettre d'alléger le budget de la Confédération de 190 millions au total sur trois ans. Le Parti radical-démocratique suisse se prononce en faveur du programme d'allègement budgétaire, mais émet toutefois deux réserves. Il souhaite que les mesures proposées dans le domaine de la formation, de la recherche et de la tech-

nologie ainsi que dans les investissements dans les infrastructure et leurs effets sur la croissance économique fassent l'objet d'une analyse plus approfondie. S'il devait s'avérer que ces effets sont contre-productifs, il exige que des mesures compensatoires soient prises prioritairement dans les domaines suivants: coûts de personnel et effectifs, relations publiques, structures organisationnelles. Le Parti radical-démocratique suisse est d'avis que les possibilités de réduction des postes de travail n'ont pas été épuisées dans les mesures proposées par le Conseil fédéral et que la compensation du renchérissement ne devrait pas être épargnée a priori. Il préconise donc des réductions ciblées dans différents offices fédéraux (Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Direction du développement et de la coopération, Office fédéral de la justice, seco). L'Union démocratique du centre approuve le train de mesures d'allègement dans son intégralité. Elle souligne toutefois que son approbation ne reste valable que si ce train de mesures n'est pas modifié car les coupes prévues dans le domaine de l'agriculture par exemple ne sont acceptables qu'à cette condition. Le Parti libéral suisse regrette que la définition des priorités soit peu convaincante. Il émet des réserves en ce qui concerne les mesures envisagées dans les domaines de l'asile et de l'aide aux pays de l'Est car celles-ci vont à l'encontre des objectifs à long terme de notre politique étrangère. Il est en outre d'avis que les réductions prévues dans le domaine de la formation, de la recherche et de la technologie ainsi que dans celui de la promotion des exportations risquent d'être contre-productives. L'Union démocratique fédérale prône des réductions de dépenses linéaires de 1 à 2 % et des coupes plus substantielles dans les dépenses concernant le personnel.

L'Union suisse des paysans rappelle que le programme de Politique agricole 2007 touche déjà durement le monde agricole. Le programme d'allègement budgétaire 2003 entraîne des coupes de presque 500 millions dans le secteur agricole durant la période 2004–2007. Chacune des réductions envisagées dans le cadre de ce programme s'avère particulièrement douloureuse pour l'agriculture. Du point de vue de l'Union suisse des paysans, les coupes prévues dans l'amélioration des bases de production vont empêcher l'évolution structurelle, celles envisagées au niveau de la promotion de la production auront des effets disproportionnés sur les revenus et les économies proposées dans les paiements directs se répercuteront négativement sur la multifonctionnalité de l'agriculture. En outre, cette organisation estime que le programme d'allègement budgétaire pourrait s'avérer particulièrement néfaste pour les exploitations produisant du lait. Elle s'attend à des pertes de revenus pouvant atteindre 10 % au total. Enfin, elle demande à participer activement à l'élaboration des dispositions d'exécution. Economiesuisse, l'Union suisse des arts et métiers, l'Union patronale suisse et l'Association suisse des banquiers approuvent le programme d'allègement dans son ensemble mais émettent cependant quelques réserves sur certains points. Economiesuisse est d'avis que les coupes envisagées dans le domaine de la formation, de la recherche et de la technologie ainsi que dans le programme SuisseEnergie vont trop loin et propose des compensations selon le concept qu'elle a élaboré pour son propre usage. L'Union suisse des arts et métiers plaide en faveur d'une réduction des coupes prévues dans les investissements consacrés aux infrastructures du domaine des transports ainsi que de celles envisagées pour le programme SuisseEnergie. En outre, elle rejette les mesures visant à améliorer l'efficacité de la perception des impôts car, à son avis, celles-ci seraient nuisibles à l'environnement fiscal. L'Union patronale suisse indique qu'elle aurait préféré que le programme n'englobe aucune mesure affectant les recettes. Elle aussi souligne

que les mesures visant à rendre la perception d'impôts plus efficace risquent de rompre le rapport de confiance existant entre l'Etat et les citoyens. De son point de vue, il est possible de faire des économies supplémentaires dans le domaine militaire, dans les subventions fédérales pour le tir hors service ainsi qu'au niveau de Présence Suisse, du Haras national et de l'organisation de l'administration. L'Association suisse des banquiers met en garde contre les dangers que font courir des économies trop substantielles dans le domaine des relations de la Suisse avec l'étranger. Elle estime également que le bénéfice que la Banque nationale sera en mesure de distribuer ne sera peut-être pas très important. Enfin, elle demande que les dépenses consacrées aux investissements soient maintenues à un certain niveau tout en reconnaissant que la croissance des coûts d'exploitation et d'entretien non couverts, qui est directement liée à des investissements, doit être surveillée de près.

Mesures visant à remplacer les aides financières allouées au programme Suisse-Energie

Parallèlement au programme d'allègement budgétaire, le Conseil fédéral a mis un deuxième projet en consultation. Celui-ci porte sur deux mesures visant à remplacer les aides financières allouées au programme SuisseEnergie. La première prévoit de nouvelles prescriptions sur la consommation énergétique des bâtiments, des appareils et des véhicules à moteur (mesures réglementaires), et la seconde implique une taxe d'incitation à affectation obligatoire dont le produit permettrait de financer la poursuite du programme SuisseEnergie au niveau actuel.

Ces mesures suscitent des avis très divergents. Les partis de gauche ou écologistes ainsi que les syndicats les approuvent. Le camp bourgeois et les associations économiques les rejettent, la taxe d'incitation se heurtant à une résistance particulièrement forte dans ces milieux. Les cantons partagent cette opinion. La Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie considère ces mesures comme étant «inappropriées, anticonstitutionnelles et irréalistes». L'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses ne sont pas non plus convaincues par ces mesures et doutent que celles-ci puissent rallier une majorité.

Conclusions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est conscient du fait que le programme d'allègement budgétaire 2003 implique des économies pouvant avoir des conséquences douloureuses et entraînant une réduction sensible des prestations de l'Etat. Les participants à la consultation ont d'ailleurs aussi relevé cet aspect. Toutefois, vu la situation préoccupante des finances fédérales, le Conseil fédéral est d'avis qu'il est impératif de procéder à des économies pour laisser à l'Etat une marge de manœuvre suffisante, d'autant plus que les économies prévues n'empêcheront pas l'Etat de continuer à jouer le rôle qui lui est dévolu.

Il est également ressorti de la procédure de consultation qu'un tel programme ne peut être accepté par les politiques et la société que si les milieux concernés jugent équitable la symétrie des sacrifices entre les différents domaines touchés. Le Conseil fédéral ne procédera pas par conséquent à des corrections de fond dans le projet qu'il a mis en consultation. Il est convaincu que le train de mesures proposé dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003 forme un tout équilibré et cohérent. Si certaines des mesures prévues étaient supprimées ou fortement atténuées, l'équilibre de l'ensemble serait compromis. Pour rétablir celui-ci, il faudrait entiè-

rement revoir le programme, ce qui n'est pas concevable du point de vue budgétaire. Pour assurer un changement de cap durable en matière de politique budgétaire, le programme d'allègement budgétaire présenté par le biais du présent message ne doit pas subir de corrections substantielles.

Il est clair que la nécessité d'un tel programme peut être jugée différemment par les uns et les autres et que les priorités données aux différentes mesures d'allègement peuvent se discuter. Il incombe désormais à tous les acteurs politiques et sociaux concernés de continuer à travailler pour obtenir un résultat équilibré et susceptible de rallier une majorité. Afin de faciliter ce processus, le Conseil fédéral renonce à procéder à des corrections de fond par rapport au projet mis en consultation.

Il a par contre effectué les adaptations mineures qui s'imposaient pour des raisons objectives lorsque les mesures envisagées impliquaient des effets non désirés. Il a ainsi réduit de 35 millions le volume des allègements prévus originellement dans le domaine de l'AVS pour 2006 à la suite des corrections apportées aux estimations et propose encore des modifications dans quatre domaines:

- prestations collectives de l'AI (cf. ch. 2.1.6.5): il est ressorti de la procédure de consultation que les institutions d'aide aux invalides auraient disposé, durant l'exercice 2004, année où le programme d'allègement déploierait pour la première fois ses effets, de quelque 50 millions de moins qu'en 2003. Il n'était pas possible de prévoir cette évolution au moment de l'élaboration de l'objectif d'économies à la fin de 2002. Les coupes seront donc réduites de 50 millions au total par année. Compte tenu du système de décompte a posteriori et de la participation de la Confédération aux dépenses de l'AI à hauteur de 37,5 %, il en résulte, pour le programme d'allègement budgétaire, une réduction des économies de 9,4 millions en 2005 et 18,8 millions dès 2006;
- protection contre le bruit sur les routes autres que nationales et principales (cf. ch. 2.1.7.4): le projet mis en consultation prévoyait de supprimer les bases légales régissant les subventions versées par la Confédération pour financer les mesures d'assainissement restant à prendre sur les routes autres que nationales et principales en vue de réduire les nuisances sonores. Le Conseil fédéral a décidé de faire machine arrière et propose de diviser par deux le taux de prise en charge des frais, actuellement compris entre 40 et 70 %. En effet, les mesures d'assainissement en question sont prescrites par le droit fédéral et même si les délais pour les mettre en œuvre sont suffisamment longs, les frais qu'elles entraînent se montent à près de 1,2 milliard, un montant qui dépasse la capacité financière de nombreuses villes et communes. Il convient également de rappeler qu'en vertu de la RPT, les mesures d'assainissement en matière de protection contre le bruit sur les routes autres que principales et nationales devront continuer à être assumées conjointement par la Confédération et les cantons. Il faut néanmoins préciser qu'à partir de 2005, les moyens à disposition provenant des parts cantonales à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations seront nettement plus élevés. Ces moyens devront servir à financer les dépenses routières non couvertes. Le volume des allègements diminuera donc de 4 millions en 2006;

- transport régional des voyageurs (cf. ch. 2.1.7.5): pour compenser partiellement les réductions des contributions générales versées aux cantons pour les routes, le Conseil fédéral a proposé, dans le rapport destiné à la consultation, d'accroître les moyens consacrés au transport régional des voyageurs de 15 millions à partir de 2005. Il s'est avéré depuis lors que ce montant n'est pas suffisant pour financer l'offre actuelle en matière de transport. Or, il n'a jamais été question de diminuer l'offre en question. Par conséquent, les moyens alloués au transport régional des voyageurs seront augmentés de 35 millions en 2005 et de 45 millions en 2006. Le besoin de financement restant, qui sera de 10 millions pour chacune des deux années, pourra, de l'avis du Conseil fédéral, être satisfait par des efforts conjoints des cantons et des entreprises de transports. Ainsi, le volume des allègements diminue de 5 millions. L'Office fédéral des transports pourra fournir 15 millions pour 2005 et 25 millions pour 2006 étant donné que des projets en matière de trafic d'agglomération et de séparation du trafic ferroviaire et du trafic routier ont pris du retard;
- SuisseEnergie (cf. ch. 2.1.9.3): le projet mis en consultation prévoyait de supprimer les ressources allouées jusqu'ici au programme SuisseEnergie. Parallèlement à ce projet, le Conseil fédéral a également mis en consultation des mesures réglementaires de compensation et une taxe d'incitation. Etant donné que la majorité des participants les ont désapprouvées, le Conseil fédéral est revenu sur sa décision concernant la suppression des aides allouées au programme SuisseEnergie. Le budget annuel octroyé à ce programme a donc été réduit à 20 millions dès 2006. A l'avenir, SuisseEnergie devra donc se concentrer sur les tâches essentielles qui donnent les meilleurs résultats en matière de réduction du CO₂. De cette manière et si l'on continue à renforcer les mesures volontaires, il sera possible poursuivre une politique énergétique et climatique crédible.

2 **Partie spéciale**

La partie spéciale ci-après explique d'abord les mesures du programme d'allègement budgétaire 2003 (ch. 2.1). L'ordre de présentation des mesures et la manière dont elles sont groupées correspondent à la classification fonctionnelle du budget de la Confédération (selon les groupes de tâches). Les chapitres sont structurés de manière uniforme. Un encadré résume d'abord la situation actuelle, les réductions proposées, les bases juridiques requises ainsi que les économies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002. Les économies qui seront réalisées en 2004, 2005 et 2006 sont indiquées. En principe, leurs effets doivent cependant se faire sentir au-delà de 2006. Le Conseil fédéral a décidé de s'écarter de ce principe dans certains cas: les exceptions figurent dans les chapitres concernés. L'encadré est suivi par des explications supplémentaires, plus ou moins détaillées en fonction du montant des économies et de l'importance des réductions pour le groupe de tâches concerné. En règle générale, les mesures produisant des effets financiers plutôt modérés sont regroupées, une représentation différenciée en fonction de chaque mesure restant assurée à l'intérieur des chapitres. La deuxième section de cette partie spéciale présente la révision de la loi sur les finances de la Confédération (ch. 2.2). Elle

se termine par un commentaire, article par article, de toutes les modifications de loi (ch. 2.3).

2.1

2.1.1

2.1.1.1

Programme d'allègement 2003

Justice et police

Réalisation du projet d'efficacité

Situation actuelle

La réalisation des mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale est un projet complexe qui requiert des ressources importantes: le plan financier prévoit 114, 127 et 142 millions à ce titre en 2004, 2005 et 2006 respectivement. Le besoin de ressources et la croissance des dépenses ont dû être revus à la hausse pendant la phase de réalisation du projet.

Proposition

Pour des raisons budgétaires, limiter la forte progression des dépenses au niveau atteint en 2004. A l'avenir, la planification de la réalisation du projet et l'exécution des tâches devront être déterminés sur la base des coefficients expérimentaux les plus récents.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 1.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004:	2005: 13 millions	2006: 28 millions
-------	-------------------	-------------------

La modification de l'art. 340^{bis} (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002) du code pénal suisse (RS 311.0) dans le cadre des Mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale (ProjEff) donne aux autorités fédérales des compétences exclusives en matière de lutte contre la criminalité organisée, contre la corruption et contre le blanchiment d'argent, lorsque les actes punissables ont été commis pour une part prépondérante à l'étranger ou dans plusieurs cantons (sans qu'il y ait de prédominance évidente dans l'un d'entre eux). Elle institue en outre une compétence d'investigation subsidiaire de la Confédération en matière de criminalité économique.

Les ressources nécessaires à la réalisation de ce projet adopté par le Parlement le 22 décembre 1999 avaient été budgétées initialement à 16 millions pour 2001, 40 millions pour 2002, 64 millions pour 2003 et 80 millions pour 2004. Mais sur la base des premières expériences et de l'augmentation du nombre de cas traités, les dépenses effectives ont atteint 50 millions en 2002. Le budget et le plan financier ont donc été adaptés en conséquence et les montants ont été relevés à 89 millions

pour l'année budgétaire 2003, à 114 millions pour 2004, à 127 millions pour 2005 et à 142 millions pour 2006. Les budgets concernés sont ceux du Ministère public de la Confédération, de l'Office fédéral de la police, de l'Office des juges d'instruction fédéraux et du Centre de service informatique DFJP. Selon les prévisions réalisées en décembre 2002, les moyens financiers nécessaires en 2006 pourraient même atteindre 187 millions.

Compte tenu de ces projections, un coup d'arrêt s'impose pour des questions de politique budgétaire. Les compétences voulues par le Parlement ne sont pas remises en cause et les dispositions impératives sur la poursuite pénale dans les domaines de la criminalité organisée, du blanchiment d'argent et de la corruption ne sont pas affectées. Le Conseil fédéral prend au sérieux le mandat que le Parlement lui a donné et entend accorder à la réalisation du ProjEff la priorité requise, dans les limites des nécessités matérielles et des possibilités budgétaires. Il est conscient de l'importance politique de ce projet, tant sur le plan intérieur qu'extérieur, et tient également compte des implications pour le futur Tribunal pénal fédéral.

La proposition consistant à limiter les dépenses à moyen terme au niveau prévu en 2004 a pour but de rompre la tendance haussière, mais il reste entendu que la nécessité et l'ampleur d'un éventuel renforcement des autorités fédérales de poursuite pénale devront être déterminées en fonction de l'évolution du nombre de cas.

Jusqu'à présent, le nombre de cas et de procédures a été supérieur aux chiffres anticipés. De ce fait, on ne peut pas, actuellement, affirmer qu'il sera possible de limiter les ressources au cadre financier prévu. Le Conseil fédéral et les offices concernés mettront cependant tout en œuvre pour que la réalisation du ProjEff, et par là l'exécution de la décision du Parlement, se fasse d'une manière aussi efficace et rentable que possible.

Initialement, il avait été prévu de créer 750 postes jusqu'en 2006 pour la réalisation du ProjEff (et du projet relatif au crime de génocide) adopté par le Parlement. Le coup de frein et la réduction des ressources qui en découle limiteront la progression de l'effectif à environ 500 postes, soit plus de 35 % de moins que prévu. Les effectifs des autorités de poursuite pénale (Office fédéral de la police, Ministère public de la Confédération, Office des juges d'instruction fédéraux) sont ainsi actuellement estimés pour fin 2004 à un total d'environ 870 postes à plein temps (chiffre comprenant le Service d'analyse et de prévention, le Service fédéral de sécurité, le support et les anciens domaines de tâches).

2.1.1.2

Exécution des peines et mesures

Situation actuelle

Chaque année, le DFJP verse à 189 établissements d'éducation des subventions d'exploitation pour un montant total de quelque 66 millions. Chaque année, trois nouveaux établissements environ sont reconnus, ce qui correspond à un accroissement annuel des dépenses de quelque 1 million de francs (en moyenne 330 000 francs par foyer).

Proposition

Réduction de l'accroissement des dépenses par le biais des mesures suivantes:

1. moratoire dans le secteur des reconnaissances (de 2004 à 2007) avec une exception pour les nouveaux types de foyer dont la nouvelle loi sur la condition pénale des mineurs prévoit la mise en place⁷
2. concentration sur les enfants et adolescents qui remplissent les critères posés par la LPPM en matière de reconnaissance (suppression de la mise sur un pied d'égalité des enfants relevant de la législation AI)
3. concentration sur les établissements d'éducation qui offrent une prise en charge globale pendant toute l'année
4. réduction des journées de séjour reconnues

Base juridique requise

Mesures 1 et 2: loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 5; modification de la loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et mesures (LPPM, RS 341), modification de l'art. 5, al. 1, let. b, et suppression de l'al. 2, nouvel art. 19a.

Mesures 3 et 4: loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 7; complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al.1, ch. 2.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002 (en millions)

	2004	2005	2006
Mesure 1		1,0	1,4
Mesure 2		1,0	1,0
Mesure 3		3,5	3,5
Mesure 4	0,5	0,5	0,5
Total	0,5	6,0	6,4

⁷ Message du 21 septembre 1998 concernant la modification du code pénal suisse (dispositions générales, entrée en vigueur et application du code pénal) et du code pénal militaire ainsi qu'une loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs, FF 1999 1787.

Les frais reconnus des établissements d'éducation sont subventionnés par la Confédération à hauteur de 30 %. Les subventions d'exploitation au sens de la LPPM doivent réduire les frais encourus par les services placeurs (communes et cantons) et contribuer ainsi à élargir les possibilités de placement adéquates, tant il est vrai que des lacunes doivent être comblées (manque d'établissements fermés et d'établissements spécialisés). Conformément à la Constitution fédérale, la Confédération soutient les cantons dans l'exercice de cette tâche. Les frais reconnus comprennent les salaires du personnel s'occupant d'éducation, de thérapie et de formation scolaire et professionnelle. Ils sont réduits proportionnellement de la part des journées de séjour des personnes n'entrant pas dans le champ d'application de la LPPM.

Moratoire sur les reconnaissances (de 2004 à 2007)

Au début de l'année 2003, 189 établissements étaient reconnus. Chaque année, quelque trois nouveaux établissements remplissent les conditions fixées par le DFJP en matière de reconnaissance et doivent donc être reconnus. Il s'agit d'établissements qui jusqu'ici fonctionnaient avec un niveau de qualité plus bas, mais qui satisfont désormais aux normes du DFJP. Un moratoire temporaire sur les reconnaissances (du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2007) a pour conséquence que les cantons abritant ces établissements doivent continuer d'assurer leur financement sans l'aide de la Confédération. En vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit pénal des mineurs, il convient d'exclure de ce moratoire les types de foyer prévus par la nouvelle loi. Cela concerne en particulier les établissements affectés à l'exécution de la peine privative de liberté de quatre ans. Cette mesure n'exercera son plein effet en matière d'allègement budgétaire qu'à partir de 2007 (2,4 millions). Etant donné qu'un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 117 Ib 225) stipule que les foyers remplissant les conditions fixées doivent être reconnus, ce moratoire doit faire l'objet d'un article de loi.

Concentration sur les enfants et adolescents qui remplissent les conditions posées par la LPPM

Cette mesure doit permettre une remise à jour des structures entre les foyers relevant de l'AI et ceux relevant de l'Office fédéral de la justice (OFJ). Elle s'inscrit aussi dans la ligne de la nouvelle répartition des tâches proposée par la RPT en ce qui concerne les personnes visées par l'AI et par la LPPM. Les subventions fédérales versées par le DFJP doivent profiter en premier lieu aux enfants et adolescents qui ont été placés en institution non pas parce qu'ils ont besoin d'une formation scolaire spéciale mais parce que leur situation familiale est difficile. Les enfants placés en institution qui ont besoin d'une formation scolaire spéciale bénéficient de prestations d'assurance en vertu de l'art. 8 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (RS 831.20) et le foyer quant à lui touche des subventions d'exploitation de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) lorsque plus d'un tiers des enfants font partie de cette catégorie.

Concentration sur les établissements d'éducation qui offrent une prise en charge globale pendant toute l'année

Le législateur part du principe que les personnes visées par la LPPM sont issues de milieux familiaux difficiles et nécessitent donc une prise en charge globale pendant toute l'année. Ces dernières années, diverses institutions reconnues ont accueilli un nombre croissant d'enfants et d'adolescents dont les problèmes étaient d'abord d'ordre scolaire. Cela leur a permis d'adapter leurs périodes d'ouverture au calendrier scolaire. Ce point, qui n'était jusqu'ici réglé qu'au niveau des directives sur les subventions de l'OFJ, doit être fixé dans l'ordonnance (art. 3, al. 1, let. h). Au terme d'une période transitoire (art. 16a, al. 2, OPPM) – en vue d'une éventuelle adaptation –, quelques établissements se verront retirer la reconnaissance à fin 2004.

Réduction des journées de séjour reconnues

Conformément aux directives en vigueur sur les subventions, toutes les offres complémentaires en matière de prise en charge partielle doivent faire l'objet d'un réexamen jusqu'à la fin de l'année 2003. L'adoption de critères plus sévères peut avoir pour effet que des offres jusqu'ici reconnues ne soient plus considérées comme donnant droit à des subventions. Ce durcissement des conditions posées pour la reconnaissance est déjà en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003.

Conséquences pour les cantons

Il incombe aux cantons et aux communes de compenser les économies réalisées dans le secteur des subventions d'exploitation.

Situation actuelle

La mensuration officielle (MO) fait partie de l'Office fédéral de topographie (swisstopo), lequel est intégré dans le DDPS. La MO est une tâche assumée en commun par la Confédération et les cantons. Suivant les régions et les zones, d'une part, et le mandat ou le projet de mensuration, d'autre part, la Confédération verse des indemnités dont le montant varie entre 10 et 90 % du coût global de l'opération. Le plan financier du 30 septembre 2002 prévoit un montant annuel de 38 millions à cet effet.

Proposition

Réduction modérée des moyens mis à disposition par la Confédération selon le plan financier, ce qui entraîne un étalement des travaux de mensuration dans le temps.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 3.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004:	2005: 2,7 millions	2006: 4,0 millions
-------	--------------------	--------------------

L'investissement global nécessaire pour effectuer les travaux de la MO, qui s'étendent sur une période de vingt ans, est estimé à 1,3 milliard de francs. Selon le mandat de prestations de swisstopo pour les années 2004–2007, la surface couverte par la MO doit augmenter de 3,7 % par an. La moitié des coûts environ est à la charge de la Confédération. En raison de la forte interdépendance entre le financement de la Confédération, des cantons et des communes, la réduction des contributions fédérales entraînera une diminution de même ampleur des contributions cantonales et communales. La réduction des contributions fédérales de 10 % en 2006 se traduira par une prolongation des travaux de mensuration de trois ans et la progression annuelle de la surface couverte se réduira à 3,3 %. Vu le besoin élevé de données numériques de la MO, il faut si possible éviter toute autre prolongation, le risque étant que les cantons et les communes se tournent de plus en plus vers des produits de substitution, ce qui pourrait se traduire par des doubles emplois forts coûteux.

2.1.2

Relations avec l'étranger

2.1.2.1

Coopération au développement

Situation actuelle

Dans son rapport sur la politique extérieure du 15 novembre 2000, le Conseil fédéral s'est donné comme objectif de relever le niveau de l'aide publique au développement (APD) de manière à ce qu'elle atteigne, au cours de la prochaine décennie, 0,4 % du produit national brut (PNB). Les dépenses dans ce domaine se sont élevées à 1391 millions en 2002. Le volume des prestations d'APD, exprimé par rapport au PNB, a ainsi atteint, selon les calculs du Comité de l'aide au développement de l'OCDE, 0,32 %. Dans le domaine de l'aide aux pays de l'Est, les dépenses se sont élevées, en 2002, à un peu plus de 200 millions, dont 10 millions au titre de contribution annuelle de notre pays à l'augmentation du capital de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

Proposition

Le volume des crédits de l'APD évolue au rythme du taux de croissance nominale du PNB (base 2003) durant la période 2004 à 2006. L'objectif d'atteindre le 0,4 % du PNB suisse en 2010 est maintenu.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 4.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002 (en millions)

	2004	2005	2006
APD	57	125	165
Aide aux pays de l'Est	5	10	15
Total	62	135	180

La réduction des crédits pour l'aide aux pays de l'Est concerne exclusivement le seco, qui peut toutefois, conformément à une décision du Conseil fédéral, en compenser une partie par des réductions supplémentaires dans ses crédits APD.

Aide au développement

En progressant, par rapport au budget 2003, de 5,0 % par an (cf. plan financier du 30 septembre 2002), les dépenses des prestations de l'APD accusent l'un des taux de croissance les plus élevés par comparaison aux autres groupes de tâches de la Confédération. Selon le plan financier du 30 septembre 2002, leur volume devrait s'élever à près de 1,7 milliard en 2006. Cette croissance soutenue montre que des moyens additionnels sont nécessaires pour réaliser l'objectif que s'est donné le Conseil fédéral, dans son rapport sur la politique extérieure du 15 novembre 2000, à savoir de relever le niveau de l'APD de manière à ce qu'elle atteigne, au cours de la

prochaine décennie, 0,4 % du PNB. En l'an 2002, l'APD suisse a atteint 0,32 % du PNB suisse selon les calculs du Comité de l'aide au développement de l'OCDE.

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

Année	DDC	seco	Total
2004	-49	-8	-57
2005	-98	-27	-125
2006	-134	-31	-165

Grâce à ces réductions, le volume des crédits de l'APD évolue au même rythme que le taux de croissance nominale du PNB durant la période 2004–2006, l'année 2003 faisant office d'année de référence. La croissance annuelle moyenne de l'APD s'établit dès lors à 3,0 % durant les années 2003 à 2006. L'objectif d'atteindre le 0,4 % du PNB est toutefois maintenu. Le Conseil fédéral se prononcera ultérieurement sur la manière dont la croissance des crédits APD devra être fixée, à partir de l'an 2007, pour atteindre l'objectif précité. Selon toute vraisemblance toutefois, les crédits nécessaires pour réaliser ce but devraient être augmentés, à partir de l'an 2007, de 7,8 % par an en moyenne.

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

Aide aux pays de l'Est

Avec un volume de près de 240 millions en 2006, les crédits au titre de l'aide aux pays de l'Est inscrits aux plans financiers du DFAE et du seco progressent en moyenne de 4,0 % pour la période allant de 2002 à 2006. Par rapport aux crédits prévus, on constate un transfert de l'engagement suisse des pays de l'Europe de l'Est vers ceux de l'Europe du Sud-Est.

2.1.2.2

Autres domaines relevant des relations avec l'étranger

Situation actuelle

Dans le groupe de tâches des relations avec l'étranger, l'aide au développement représente 60 % des dépenses totales de ce domaine. Dans les autres secteurs de ce groupe de tâches, une grande partie des dépenses est liée à des obligations internationales et aux frais d'exploitation des représentations suisses à l'étranger. La marge de manœuvre pour réaliser des économies dans ces autres secteurs est donc limitée; seul le redimensionnement de certains programmes peut être envisagé.

Proposition

Procéder à des réductions de crédits dans divers domaines, à savoir Présence Suisse, contributions volontaires aux organisations internationales, Fondation des immeubles pour les organisations internationales, service des ondes courtes, promotion civile de la paix et désarmement chimique.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 5.

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 9: modification de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (LRTV, RS 784.40), art. 20, al. 3, art. 33, al. 1 et 2, art. 55, al. 2^{bis} (nouveau).

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002 (en millions)

	2004	2005	2006
Présence Suisse (PRS)	1,0	2,5	3,5
Contributions volontaires aux organisations internationales	0,4	0,7	0,8
Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI)			2,7
Service des ondes courtes		10,0	15,0
Promotion civile de la paix		2,0	4,5
Désarmement chimique		1,0	1,0
Total	1,4	16,2	27,5

Présence Suisse (PRS)

PRS a été créée par l'arrêté fédéral du 20 mars 2000. Elle a pris la succession de l'ancienne Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (COCO). PRS a pour mission de renforcer et de coordonner les efforts visant à garantir la présence de la Suisse à l'étranger. Son rôle est également de montrer une image authentique, originale et vivante de notre pays. Selon le message du Conseil fédéral du 8 septembre 1999, il était prévu d'augmenter progressivement les crédits de paiement annuels de PRS pour atteindre environ 13,8 millions en 2003. Le plan financier du 30 septembre 2002 prévoit les montants suivants: 13 millions en 2004, 13,2 millions en 2005 et 13,5 millions en 2006.

Un élément central de la stratégie de PRS consiste à choisir chaque année 2 à 3 aires géographiques ou pays sur lesquels l'attention est focalisée et pour lesquels un programme d'une durée d'environ 3 ans est mis au point. En approuvant la nouvelle formule de PRS, le Parlement a décidé que les Etats-Unis feraient l'objet du premier programme (période 2001–2003), sur lequel PRS devait concentrer ses efforts. La Commission PRS a par la suite sélectionné deux autres pays pour les prochaines périodes, à savoir le Royaume-Uni (2002–2004) et l'Espagne (2003–2005). Il est prévu de consacrer à ces programmes et actions un montant annuel de 2,4 millions dans le cas des Etats-Unis et de 1,2 million pour chacun des autres pays.

Une réduction des montants prévus dans le plan financier pour PRS de 1 million en 2004, de 2,5 millions en 2005, et de 3,5 millions en 2006, implique de renoncer, du moins provisoirement, à lancer de nouveaux programmes pour d'autres pays. Cette mesure permet ainsi de maintenir l'efficacité et la portée des autres instruments de PRS.

Contributions volontaires aux organisations internationales

Conseil de l'Europe (CdE): En plus d'une contribution obligatoire (année 2002: 7,6 millions) destinée au financement du budget de cette organisation, notre pays verse des contributions volontaires (année 2002: 0,7 million) pour financer diverses activités du CdE. Les montants inscrits au plan financier du 30 septembre 2002 s'élèvent à 700 000 francs par année. Par rapport à ces montants, les réductions envisagées s'échelonneront comme suit: 0,15 million en 2004, 0,25 million en 2005 et 0,35 million en 2006. Elles affecteront en priorité les tâches non récurrentes et seront examinées de cas en cas.

Agence intergouvernementale de la francophonie (AIF): En 2002, la Suisse a versé à l'AIF une contribution statutaire de 4,4 millions et des contributions financières pour un montant total de 460 000 francs. Le plan financier du 30 septembre 2002 prévoit un montant annuel de 0,65 million au titre des contributions volontaires de la Suisse à l'AIF. Les diminutions de crédits proposées, à savoir 0,1 million en 2004, 0,2 million en 2005 et 0,25 million en 2006, conduiront donc à ramener les moyens prévus en dessous de ceux versés en 2002. Cette diminution aura principalement comme conséquence une réduction des montants alloués aux programmes soutenus actuellement, la renonciation probable à une participation d'une délégation suisse aux prochains jeux de la francophonie, qui se dérouleront au Niger en 2005, et la renonciation à une contribution solidaire pour l'organisation de ces jeux.

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE): La Suisse verse annuellement des contributions au budget ordinaire du PNUE. Même s'il s'agit de

montants qui ne sont pas exigibles en droit, ils sont contraignants du point de vue politique. Les moyens inscrits au plan financier du 30 septembre 2002 s'élèvent à 3,68 millions pour 2004, à 3,75 millions pour 2005 et à 3,80 millions pour 2006. Il est prévu de réduire ces montants de 0,15 million en 2004 et de 0,2 million en 2005 et en 2006. Ces mesures n'ont aucune conséquence sur les autres contributions versées par la Direction du développement et de la coopération et l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage pour financer d'autres activités spécifiques du PNUE.

Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI)

La FIPOI, une institution de droit privé associant la Confédération et le canton de Genève, a pour but de mettre divers immeubles dans ce canton à la disposition d'organisations intergouvernementales sans but lucratif, qui ont leur siège à Genève ou y organisent des conférences. S'appuyant sur l'art. 1 de loi fédérale du 23 juin 2000 concernant les aides financières à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève (RS 617.0), la Confédération peut accorder à cette fondation, en vue de la construction, de la rénovation ou de l'achat d'immeubles, des prêts sans intérêts remboursables dans un délai de 50 ans au plus.

Deux projets de construction de nouveaux bâtiments sont actuellement en préparation. Ils prévoient l'octroi de deux prêts sans intérêts remboursables en 50 ans. Le premier, d'un montant de 59,8 millions, est destiné à l'OMS/ONUSIDA, le second, à hauteur de quelque 60 millions, à l'OMC. Les crédits nécessaires au financement de ces prêts ont été prévus dans le plan financier, dont 40 millions en 2006.

La réduction de 2,7 millions prévue pour 2006 ne met pas en danger la réalisation des deux projets susmentionnés. Elle conduit uniquement à étendre éventuellement de quelques mois leur réalisation finale pour autant, toutefois, que la planification initiale puisse être respectée.

Promotion civile de la paix

Le Conseil fédéral et le Parlement ont exprimé ces dernières années leur volonté d'intensifier l'engagement de la Confédération dans le domaine de la promotion civile de la paix et des droits de l'homme. C'est pourquoi le Conseil fédéral a présenté au Parlement un projet de loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme ainsi qu'une proposition concernant l'ouverture d'un crédit-cadre de 240 millions pour des mesures dans ce domaine pour la période allant de 2004 à 2007.

Les réductions prévues de 2 millions en 2005 et de 4,5 millions en 2006, nécessitent de reporter dans le temps le renforcement et l'élargissement des actions de la Suisse en matière de promotion de la paix et des droits de l'homme, en particulier celles visant à intensifier les efforts de médiation de notre pays, à envoyer des experts de la paix sur place et à prendre des initiatives diplomatiques. En considérant les coupes proposées, les crédits prévus pour financer des actions dans ces domaines s'élèveront à 49 millions en 2005 et à 51,5 millions en 2006.

Désarmement chimique

En application de la motion CE 00.3519 (Paupe), le Parlement a autorisé, le 21 mars 2003, l'ouverture d'un crédit-cadre de 17 millions pour une période minimale de cinq ans afin de soutenir le désarmement chimique universel. Ces moyens sont avant

tout prévus pour fournir une contribution à la destruction des armes chimiques en Fédération de Russie. Il est aussi possible que le soutien suisse soit élargi à des projets similaires dans d'autres Etats.

Le plan financier du 30 septembre 2002 prévoit des moyens financiers à hauteur de 4 millions par an. Une réduction de 1 million en 2005 et en 2006 ne conduira pas à remettre fondamentalement en cause le soutien suisse. En revanche, la visibilité de son action pourrait en pâtir, en particulier parce que les principaux coûts du programme de destruction chimique en Russie devraient intervenir durant cette période.

Service des ondes courtes

La Confédération participe aux coûts de l'offre de la SSR destinée à l'étranger. En 2001, elle a pris en charge près de 18,9 millions sur les coûts totaux de swissinfo/SRI, qui se montaient à 41,9 millions.

Le mandat de prestations de swissinfo/SRI stipule que le programme doit resserrer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger à leur patrie, contribuer à la compréhension des peuples entre eux, accroître le rayonnement de la Suisse à l'étranger ainsi que faire connaître ses aspirations (art. 33, al. 2, LRTV).

L'offre de swissinfo/SRI comprend notamment «swissinfo.org», plate-forme multi-média sur l'internet. Cette plate-forme contient des articles en neuf langues, des documents audio et vidéo tirés des programmes des différentes régions linguistiques, et toute une série de services. Ce rôle de portail (portail médiatique vers la Suisse) ainsi que les liens proposés sont d'une grande importance. En outre, swissinfo/SRI diffuse des programmes radio en cinq langues par satellite et sur ondes courtes. Ces dernières seront encore utilisées jusqu'à fin 2004 pour l'Afrique et l'Amérique du Sud. Ce concept se base sur une nouvelle orientation stratégique de swissinfo/SRI, qui a été définie suite à l'examen d'efficacité réalisé dans le cadre du rapport de subventions.

La suppression – dès 2006 – des subventions fédérales octroyées à swissinfo/SRI nécessite l'abrogation de l'art. 20, al. 3, LRTV. Jusqu'à présent, ce dernier obligeait la Confédération à prendre à sa charge «au moins la moitié des coûts de la diffusion par la SSR d'un programme radiophonique destiné à l'étranger». Au moment de la fixation du montant de la redevance de réception, le Conseil fédéral peut toutefois tenir compte notamment des moyens financiers nécessaires à la SSR pour l'offre journalistique destinée à l'étranger (art. 55, al. 2, let. a, LRTV). Il est ainsi possible de compenser la baisse des subventions fédérales par les redevances de réception. Désormais, le Conseil fédéral détermine lors de la fixation de la redevance de réception, selon l'art. 55, al. 2^{bis}, la part que la SSR doit consacrer à la réalisation de ses tâches au sens de l'art. 33 LRTV. Cette base légale doit permettre que les moyens supplémentaires accordés par le Conseil fédéral dans le cadre de l'adaptation des redevances puissent effectivement profiter à swissinfo/SRI. Elle est nécessaire afin de justifier l'intervention de l'État dans la politique de la SSR. Parallèlement, l'expression «offre journalistique destinée à l'étranger» figurant à l'art. 33, al. 1, permet de tenir compte de l'évolution des médias; elle couvre en effet également l'offre multimédia proposée sur Internet, qui joue un rôle de premier plan.

2.1.3

Défense nationale

2.1.3.1

Domaine de la défense

Situation actuelle

Conformément au plan financier du 30 septembre 2002, le DDPS dispose chaque année, dans le domaine de la défense⁸, d'un montant d'environ 4,1 à 4,2 milliards destiné à l'introduction et à la mise en œuvre d'Armée XXI.

Proposition

Réduire les crédits prévus pour 2004 à 2007 de 162 millions en moyenne par an (650 millions au total, sans les réductions interdépartementales), en abaissant les dépenses de biens et services (notamment en réorganisant le domaine de l'immobilier et en liquidant rapidement les systèmes d'armes et les immeubles concernés), en accélérant la réduction du personnel découlant des effectifs réduits d'Armée XXI et de la restructuration du département (DDPS XXI), et en procédant à d'autres coupes concernant les dépenses d'armement (ce qui remet à plus tard la stratégie envisagée consistant à opérer un transfert des dépenses d'exploitation aux dépenses d'armement).

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch.6.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004: 60 millions

2005: 90 millions

2006: 240 millions

Remarques préliminaires

Depuis 1998, le domaine de la défense a économisé près de 2 milliards par rapport à la planification initiale. Le DDPS doit arriver à mettre en œuvre ses réformes (Armée et DDPS XXI) – et supporter les dépenses supplémentaires que celles-ci entraînent – dans le cadre financier défini. Le Conseil fédéral estime dès lors que ces prestations préalables doivent être reconnues et que, compte tenu du succès de la mise en œuvre des réformes en cours et des économies supplémentaires exigées, le seuil inférieur est en passe d'être atteint.

Le plafond initial des dépenses du domaine de la défense, selon le programme de stabilisation 1998 (d'après la structure actuelle du DDPS), était fixé à 4,3 milliards par an. Depuis lors, ce montant a été modifié par des facteurs ne pouvant pas être influencés (transferts de tâches, décentralisations, p. ex.) et a été affecté par différentes réductions; il s'ensuit que, si l'on tient compte des économies supplémentaires

⁸ Domaine de la défense selon la classification institutionnelle et selon la nouvelle structure DDPS XXI: état-major général actuel, forces terrestres, forces aériennes, crédits d'armement de l'ancien groupement de l'armement.

res exigées, ce montant se rapproche de la barre des 4 milliards. Selon la nouvelle structure de la défense, les dépenses devraient même être inférieures à cette limite.

Au vu de la situation financière précaire de la Confédération, le Conseil fédéral estime néanmoins raisonnable de demander au DDPS de contribuer à l'effort d'économie. En contrepartie, le domaine de la défense (selon la nouvelle structure du département) disposera à nouveau – dans un cadre bien défini et compte tenu des expériences positives tirées du programme de stabilisation 1998 – d'un plafond de dépenses, réparti sur plusieurs années, fixé à 16 milliards (cotisations de l'employeur non comprises) et destiné à augmenter la sécurité de planification et la souplesse dans l'allocation des ressources pour la période allant de 2004 à 2007 (en vue de mettre en œuvre avec succès les réformes en cours).

L'introduction d'Armée XXI (à partir de 2004) devant être garantie, les contributions aux efforts d'économie augmenteront nettement à partir de 2006 (240 millions) et atteindront leur point culminant en 2007 (260 millions).

Lignes directrices relatives au plafond de dépenses pluriannuel

Calcul du plafond de dépenses dans le domaine de la défense de 2004 à 2007 (en millions)

	2004	2005	2006	2007	2004– 2007
Plan financier du 30 septembre 2002	4 247	4 266	4 335		
Décentralisation des cotisations d'employeur, mesures salariales 2003	–160	–160	–160		
Corrections dans le domaine de la défense (notamment décision concernant la Swisscoy du 14.03.2003 et transferts DDPS XXI abaissements du plafond)	6	4			
Coupes dues au PAB 03	–60	–90	–240		
Part du domaine de la défense aux réductions interdépartementales, cf. ch. 2.1.10	–5	–6	–6		
Plafond de dépenses pour le domaine de la défense (sans les cotisations d'employeur) ¹	4 028²	4 014	3 929	3 967	15 938²

¹ Valeur 2007: valeur 2006 plus 1,5 % (renchérissement prévu), – 20 millions

² Sans blocage des crédits 2004 (domaine de la défense: 38 mio)

Prémisses

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

Sécurité en matière de planification

L'inscription dans la loi (loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, RS 611.010, art. 4a, al. 3) de réductions d'un montant total de 673 millions dans le domaine de la défense (sans les réductions interdépartementales) pour les années 2004 à 2007 et d'un plafond de dépenses

de près de 16 milliards au total renforce la portée contraignante des nouveaux chiffres, réduits, du plan financier. Le Conseil fédéral renoncera à d'autres coupes pour la période allant de 2004 à 2007 et on peut partir du principe que les Chambres fédérales tiendront compte des lignes directrices concernant les réductions dans le domaine de la défense lorsqu'elles fixeront les crédits de paiement annuels. Le DDPS disposera ainsi pour la période de restructuration en cours (réformes Armée XXI et DDPS XXI) d'une sécurité plus grande en matière de planification.

Souplesse dans l'affectation des ressources

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

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

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

Cette souplesse porte sur la période pour laquelle le plafond de dépenses a été accordé, à savoir du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2007. Le Conseil fédéral est autorisé à procéder à des permutations entre les tranches annuelles prévues ou les réductions, pour autant que le plafond de dépenses de près de 16 milliards ne soit pas dépassé.

Par le biais des crédits supplémentaires et du report de crédits, les soldes de crédits des exercices 2004, 2005 et 2006 pourront être reportés sur les exercices suivants, 2005, 2006 et 2007 respectivement. De même, les soldes de crédits du dernier exercice de la période du plafond de dépenses (2007) pourront – pour autant que l'état des finances fédérales de 2008 le permette – être reportés sur l'année suivante (2008), indépendamment de la spécialité des crédits. En outre, les demandes visant à reporter des soldes de crédits de 2003 sur la première année où le plafond de dépenses sera en vigueur (2004) devront être examinées avec bienveillance.

Produit des opérations de liquidation

Le produit de la liquidation accélérée des armes et bâtiments désormais inutiles, produit qui viendra s'ajouter à ceux déjà planifiés (recettes de liquidations selon plan financier du 30 septembre 2002), pourra être porté au crédit du DDPS et augmenter le plafond des dépenses.

Frais de restructuration

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

Parmi les coûts de restructuration figurent notamment:

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

Adaptation du plafond de dépenses 2004–2007

Le Conseil fédéral proposera aux Chambres fédérales une adaptation des crédits de paiement concernant le domaine de la défense pour les cas suivants:

- suppression de tâches incombant actuellement au domaine de la défense;
- transfert de tâches au domaine de la défense;
- attribution de tâches nouvelles au domaine de la défense;
- obtention de recettes provenant de liquidations qui excèdent les valeurs fixées le 30 septembre 2002;
- engagements extraordinaires de l'armée entraînant des conséquences financières importantes (p.ex. en cas de grandes catastrophes naturelles ou technologiques; interventions supplémentaires aux frontières pour appuyer le corps des gardes-frontière, augmentation pendant une longue durée de la disponibilité opérationnelle [sauvegarde des conditions d'existence, promotion de la paix] ou de la disponibilité de base [engagement de sûreté sectoriel et défense]);
- écart de plus d'un point de pourcentage entre le renchérissement 2004–2007 et les hypothèses retenues dans les directives budgétaires du 26 février 2003: 0,7 % pour 2004 et 1,5 % pour chacun des exercices 2005, 2006 et 2007.

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

Evaluation du programme d'allègement dans le domaine de la défense

Mission de défense

Le plan directeur Armée XXI fixe les principes suivants:

- les moyens doivent correspondre aux prestations définies dans le cadre d'Armée XXI
- la tendance vers un niveau de technologie plus élevé doit absolument être suivie, également pour l'armée

- l'armée doit fournir les prestations qui lui sont demandées de la manière la moins coûteuse possible
- en cas de plafonnement en termes réels des moyens alloués, la réduction rapide et nette des dépenses d'exploitation et le report de ces dépenses au profit de l'armement constituent un facteur clé pour le développement des forces armées et l'entreprise.

Ces principes restent pour l'essentiel valables. En revanche, le contexte a changé de façon notable entre la mise en chantier du projet et le lancement d'Armée XXI: la dotation en ressources a été considérablement réduite, tandis que le mandat de l'armée était élargi (p.ex. USIS: appui aux corps de gardes-frontières par les gardes-fortifications, protection des missions diplomatiques).

Les mesures d'économies qui se sont succédé jusqu'ici à un rythme soutenu (programme de stabilisation 1998, processus budgétaires 2002 et 2003) ont entraîné des coupes qui n'ont pas pu être mises en œuvre au même rythme sur le plan de l'exploitation et de l'organisation. C'est pourquoi les coupes ont concerné en premier lieu les dépenses pour l'armement, seul domaine qui permette de réaliser des économies à court terme. Si le lancement d'Armée XXI n'est pas menacé par ces mesures, la configuration prévue pour Armée XXI, sur laquelle se fonde le plan directeur de l'armée, ne pourra être financée à long terme sans un report immédiat des dépenses d'exploitation sur celles pour l'armement.

La phase critique dans la mise en œuvre de la réforme Armée XXI passe notamment par une augmentation incontournable des effectifs et, point crucial, par le report, évoqué plus haut, des dépenses d'exploitation sur celles pour l'armement. La priorité doit être accordée aux mesures permettant de réaliser cet objectif. Il en résultera, en relation avec les impératifs en matière d'économies, des modifications dracونيennes dans l'exploitation. Les effets pourront cependant en être quelque peu atténués grâce à la sécurité en matière de planification et à la souplesse plus importantes garanties par le plafond de dépenses 2004–2007.

Ainsi, si l'on excepte quelques lacunes, la configuration de départ prévue pour Armée XXI pourra être mise en place en dépit des coupes dans les dépenses. Le profil de prestations de l'Armée XXI à moyen et à long terme sera cependant touché par ces mesures.

La prestation «sécurité territoriale dynamique» pourra être assurée du point de vue du personnel, mais ne pourra l'être qu'en partie du point de vue du matériel. Avec les ressources financières telles qu'elles sont prévues actuellement, l'armée ne sera plus en mesure de s'agrandir en vue de remplir sa mission de défense (concentration sur la sécurité territoriale). Il en résulte que dans le cas où une évolution défavorable de la menace se dessinerait, les moyens indispensables devront être mis à temps à disposition pour l'agrandissement nécessaire. Dans le cas contraire, la mission de défense ne pourrait plus être assumée que par le biais d'une coopération renforcée.

La formation prévue en parallèle à cette prestation ne sera plus assurée. L'augmentation prévue du personnel militaire doit être freinée et stabilisée à un niveau moins élevé. De plus, les centres de formation ne pourront pas tous commencer à appliquer le modèle de formation prévu par le plan directeur Armée XXI. Ils devront en partie recourir à nouveau aux méthodes de formation d'Armée 95. La professionnalisation recherchée à travers le programme Formation XXI en sera affectée.

Les investissements nécessaires pour la compétence centrale «Défense» ne pourront plus être entrepris qu'en partie. Pour les grands projets (renouvellement dans le domaine du matériel), des efforts financiers supplémentaires (p.ex. augmentation temporaire des moyens affectés au domaine «Défense») devront être consentis.

Les tâches de plus en plus importantes relevant de la police de l'air et de la souveraineté aérienne constituent un défi stratégique au niveau du Conseil fédéral. Avec le retrait des Tiger F-5, la flotte de F/A-18 prévue pour ces tâches n'y suffira pas: il faudra disposer en 2010 d'une cinquantaine d'avions de combat modernes. Les investissements nécessaires correspondent à un montant aujourd'hui estimé à quelque 3 milliards, une somme que le budget ordinaire de l'armée ne suffira pas à financer.

Réduction des dépenses de biens et services

L'optimisation des besoins en locaux et la réorganisation de la gestion immobilière de l'armée permettront de réduire plus fortement que prévu les dépenses relatives aux immeubles. En plus des retraits déjà prévus, il s'agira, dans le cadre d'une planification plus ample des éléments pouvant être abandonnés, de liquider d'autres éléments de l'armement (p.ex. chars Leopard 87, Tiger F-5, Alouette III, modernisation des M-109) et d'autres immeubles. D'autre part, la concentration dans le secteur logistique devra être accélérée et mise en œuvre de façon plus systématique. L'acquisition de nouveaux types de munition sera ajournée; quant à la munition destinée à la formation, il s'agira d'en faire baisser la consommation.

La réduction plus forte et plus rapide des ressources dans le domaine de l'immobilier entraînera un remaniement de la planification des liquidations d'immeubles. A court terme, c'est-à-dire jusqu'à la vente effective d'immeubles, cela pourrait se traduire par un surcroît de dépenses (entretien et mise en conformité au marché immobilier). Ensuite, on peut escompter, en plus du produit de ces ventes, des dépenses moins importantes pour l'exploitation et l'entretien.

Par ailleurs, les subventions fédérales pour le tir hors du service, les indemnités versées aux cantons, ainsi que les prestations contractuelles destinées aux cantons et aux communes, seront réduites.

Réduction des dépenses pour l'armement

Les exigences du programme d'allégement 2003 ne peuvent pas être atteintes sans des réductions draconiennes du côté des dépenses pour l'armement et notamment pour le matériel d'armement. Il en résulte un retard supplémentaire dans la stratégie, suivie depuis relativement longtemps, de report des dépenses d'exploitation sur celles pour l'armement. Le volume réduit des crédits de paiements aura pour conséquence une baisse des engagements pour les programmes d'armement, ce qui empêchera d'atteindre dans le domaine de l'armement le niveau technologique moyen visé par le plan directeur Armée XXI.

Effets sur l'état du personnel

Dans sa planification pour le domaine de la défense, le projet DDPS XXI table sur la suppression d'environ 2200 postes d'ici à fin 2010. Afin que des postes puissent être créés pour le personnel militaire (professionnels et miliciens) dans le cadre du modèle de formation de l'armée XXI, il faudra supprimer ou transférer quelque 800 postes civils supplémentaires. La réduction prévue de 20 % des dépenses en person-

nel d'ici à 2010 devrait permettre de dégager quelque 800 millions en faveur notamment des investissements du domaine de la défense (matériel d'armement), ce qui correspond au plan directeur Armée XXI.

Les planifications actuelles tiennent déjà compte de cet objectif relatif à la structure du domaine de la défense. Les réductions supplémentaires prévues à l'enseigne du programme d'allègement mèneront à accélérer le processus de suppression de postes. Ce dernier devra par conséquent commencer plus tôt que prévu initialement. Les planifications portaient jusqu'alors du principe que quelque 1000 postes (soit l'équivalent de 100 millions) seraient supprimés d'ici à la fin 2006. Selon les planifications actuelles, le programme d'allègement 2003 entraînera pour cette même période une suppression de 100 à 200 postes supplémentaires (env. 10 à 20 millions). En vertu de la loi sur le personnel de la Confédération et du plan social pour l'administration fédérale générale, les transferts et suppressions de postes devront être réalisés de manière socialement acceptable. Il faut néanmoins relever notamment que la concentration de la logistique et des immeubles aura pour conséquence la fermeture d'un certain nombre d'arsenaux et d'aérodromes. Le retrait anticipé d'autres systèmes d'armement destinés à ne plus être utilisés se traduira par une diminution des frais d'entretien, ce qui accélèrera la réduction des effectifs dans les entreprises concernées. Une compression des effectifs et un transfert de postes devront se faire de façon socialement acceptable, ce qui entraînera des dépenses de 50 millions par année jusqu'en 2010 pour les coûts du plan social dans le cadre de la planification financière du DDPS, ainsi qu'un gel ponctuel des engagements de personnel.

Incidences pour les cantons et les entreprises de la Confédération

La compression anticipée et accélérée des effectifs constitue une opération délicate en termes de politique du personnel; elle peut engendrer des cas de rigueur. La concentration des arsenaux entraînera probablement aussi dans les cantons une intensification et une accélération des suppressions de postes. La diminution des dépenses immobilières risque de faire baisser le volume des commandes dans les régions concernées. Pour la RUAG, les liquidations plus rapides pourraient amener un surcroît de commandes d'une part, mais aussi une baisse, ou un ajournement, des commandes en rapport avec l'entretien de systèmes et de munitions.

2.1.3.2

Autres secteurs de la défense nationale

Situation actuelle

A l'enseigne de la défense nationale, le DDPS administre également la protection de la population⁹, la politique de sécurité¹⁰ et Armasuisse¹¹ (rattachement fonctionnel). Le plan financier du 30 septembre 2002 prévoit 100 millions par année pour la protection de la population, 40 millions pour la politique de sécurité¹² et environ 115 à 125 millions pour Armasuisse.

Proposition

Protection de la population

Etaler dans le temps les parts aux investissements dans le projet de réseau radio national de sécurité POLYCOM ainsi que les dépenses pour l'alarme (télécommande de sirènes compris). Renoncer provisoirement à un lieu de repli pour la Centrale nationale d'alarme. Renoncer provisoirement à une part importante des rénovations d'ouvrages de protection.

Politique de sécurité

Stabiliser les contributions aux centres genevois (Centre international de déminage humanitaire et Centre pour le contrôle démocratique des forces armées) ainsi qu'à l'«International Relations and Security Network» (ISN) de l'EPFZ.

Armasuisse

Réduire les dépenses d'exploitation (objets mobiliers, machines, prestations de service de tiers).

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art 4a, al. 1, ch. 7.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002 (en millions)

	2004	2005	2006
Protection de la population	2,5	6,8	8,0
Politique de sécurité	2,0	3,0	4,0
Armasuisse	0,5	0,8	1,0
Total	5,0	10,6	13,0

⁹ Dès 2004: OFPC, CENAL, Division presse et radio, Laboratoire AC de Spiez.

¹⁰ Dès 2003: Office 507 (direction de la sécurité politique).

¹¹ Dès 2004: ex-groupe de l'armement sans crédits d'armement et sans le Laboratoire AC de Spiez.

¹² Ce montant tient compte de la décision concernant Swisscoy (14 mars 2003).

Protection de la population

Le domaine de la protection civile, comme celui de la défense, a été touché ces dernières années par des coupes importantes. La nouvelle protection civile a permis par rapport à l'ancienne des économies considérables, notamment en matière d'infrastructures (bâtiments et matériel): au niveau de la Confédération, les dépenses pour la protection civile ont été réduites de 67 %, passant de 220 millions en 1991 à 73 millions dans le budget 2003 (blocage des crédits compris). Malgré cela, le nouveau domaine de la protection de la population ne doit pas être dispensé d'une contribution appropriée dans le cadre du programme d'allègement 2003. La réalisation du plan directeur Protection de la population XXI ne doit cependant pas être remise en cause. Il est à cet égard crucial que le maintien de la valeur et la disponibilité opérationnelle des ouvrages de protection et des systèmes techniques puissent être assurés à moyen et à long terme, ce qui demandera ultérieurement une nouvelle répartition des ressources. Les éventuels projets des cantons en rapport avec POLYCOM, avec l'alarme et avec les ouvrages de protection devront aussi être reportés dans le temps en raison des coupes prévues dans ces domaines.

Politique de sécurité

La promotion de la paix revêt pour la Suisse une importance particulière et de plus en plus grande, aussi bien dans le contexte international qu'en ce qui concerne la politique nationale relative à la sécurité et aux migrations. Afin d'assurer le financement de l'extension planifiée initialement de ce nouveau domaine (transféré dès 2003 à partir du secrétariat général du DDPS), les moyens requis ont été accordés en plus au DDPS dans le cadre du budget 2003. Compte tenu du programme d'allègement budgétaire 2003, l'extension prévue (en particulier pour les centres genevois) ne pourra être que partiellement réalisée, à moins que les autres Etats participant à ces fondations n'augmentent leurs propres contributions en conséquence.

Il convient de souligner que les centres genevois apportent une contribution suisse à la paix dans le monde. Notre pays, qui est à l'origine de leur création, a participé jusqu'ici au financement de leurs frais d'exploitation dans une proportion allant de trois quarts à quatre cinquièmes. La plupart des Etats partenaires sont plus actifs que la Suisse et plus engagés financièrement dans d'autres domaines de la promotion de la paix (surtout par l'affectation de contingents militaires à des missions de maintien de la paix). Le large soutien international dont bénéficient ces fondations a pour principal avantage de leur procurer une assise politique. La stabilité financière que leur confèrent les contributions de la Confédération (DDPS, DFAE) n'est pas menacée par les réductions envisagées. Par ailleurs, aucune obligation légale ne s'oppose à ces réductions.

Armasuisse

Les coupes budgétaires d'un montant d'un million impliquent une durée d'utilisation plus longue des objets mobiliers et des machines. Du fait de ces mesures d'économies, les différents domaines (et notamment le centre de sciences et de technologie) ne pourront pas tous disposer d'installations techniques modernes, ce qui conduira d'une part à un besoin plus élevé du côté de l'entretien (des objets mobiliers et des machines plus anciens nécessitent un entretien plus important) et pourra d'autre part amoindrir en partie les capacités.

2.1.4 Formation, recherche et technologie

2.1.4.1 Encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie

Situation actuelle

Le 29 novembre 2002, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004–2007 (FF 2003 2067, message FRT). Dans ce message, qui prévoit des mesures d'encouragement pour un volume de 17,3 milliards, le Conseil fédéral demande au Parlement, en se fondant sur les chiffres du plan financier pour l'année 2003 (ACF du 28.9.2001) un taux de croissance moyen de 6 %. Comme des changements sont intervenus, depuis septembre 2001, par rapport à la base de calcul (budget 2003), notamment en raison de l'entrée en vigueur retardée de la loi sur la formation professionnelle, le taux de croissance effectif moyen calculé sur cette nouvelle base est supérieur de 0,5 % à celui qui était prévu dans le message FRT. Selon la nouvelle base de calcul, la croissance s'élève ainsi à 6,5 % (6 % selon le message FRT).

Lors de l'adoption du message FRT, le Conseil fédéral a bloqué 1 % des taux de croissance annuels en 2004, 2006 et 2007 et 1,5 % en 2005 du fait qu'il avait déjà été décidé d'élaborer un message concernant l'allègement des finances fédérales.

Les deux Chambres ont déjà traité le message FRT. L'élimination des divergences aura lieu durant la session d'automne 2003, c'est-à-dire au même moment que l'examen du programme d'allègement budgétaire 2003.

Proposition

La croissance prévue dans le message FRT pour ce domaine pendant les années 2004–2007 devra être réduite de 2 % (772 millions). Ainsi, la croissance effective s'élèvera à 4,5 % en moyenne par année selon la base actualisée (4 % selon le message FRT).

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art 4a, al. 1, ch. 8.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004: 38 millions	2005: 152 millions	2006: 238 millions
-------------------	--------------------	--------------------

Le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie (message FRT) ne porte pas sur l'ensemble du domaine FRT. Il englobe notamment les contributions de la Confédération à la formation professionnelle, au domaine des EPF, aux universités cantonales, aux hautes écoles spécialisées, à l'encouragement à la recherche et de l'innovation ainsi qu'aux aides à la formation.

Il ne comprend pas les contributions aux programmes de recherche internationaux ni aux organisations internationales de recherche [programmes-cadres de recherche et de développement technologique de l'UE, Agence spatiale européenne (ASE), Laboratoire européen de physique des particules (CERN), Organisation européenne pour la recherche en astronomie (ESO), etc.], qui s'élèvent à quelque 450 millions par année.

Après la réduction demandée (2 % du taux de croissance), il restera une croissance moyenne effective de 4,5 % par année (4 % selon le message FRT). En comparaison avec les autres grands champs d'activité de la Confédération, cette croissance reste considérable. Le caractère prioritaire du domaine FRT n'est donc pas remis en question. La réduction demandée est également relativisée si l'on considère les nouvelles prévisions en matière de renchérissement, revues à la baisse depuis l'établissement du message FRT. Il sera toujours possible d'étendre sensiblement les activités dans ce domaine qui revêt une grande importance pour l'avenir de la Suisse.

Répartition des réductions proposées sur les années 2004 à 2007 (en millions)

	2004	2005	2006	2007	04–07
Crédit FRT avant le prog. d'allègement 2003	3 937	4 212	4 465	4 732	17 346
Réduction due au prog. d'allègement 2003	38	152	238	344	772
Crédit FRT après le prog. d'allègement 2003	3 899	4 060	4 227	4 388	16 574

Le Conseil fédéral a décidé de cette réduction en deux étapes. Dans un premier temps, il a réduit le taux de croissance de 1 % en le fixant à 5,5 % (5 % selon le message FRT). Pour ne pas remettre en question les priorités proposées dans le cadre du message FRT, il a entrepris pour cette première étape une répartition foncièrement linéaire de la réduction, tout en s'écartant de cette règle dans différents domaines:

- Domaine des EPF: aucune réduction n'est prévue pour 2004 et 2005, mais en 2006 et 2007 la réduction s'élèvera à 40 millions par année. Cette retenue s'explique par le fait que le taux de croissance prévu pour le domaine des EPF dans le message FRT est clairement inférieur à celui des universités cantonales et des hautes écoles spécialisées.
- Universités cantonales: en raison du mode de paiement appliqué dans ce domaine, le crédit de paiement 2004 était prévu dans le message FRT 2000–2003 et n'est donc pas touché par le nouveau message. Il en résulte que les aides à la formation devraient faire l'objet d'une réduction supérieure à la moyenne en 2004.
- Formation professionnelle: ce domaine sera épargné afin que la mise en application de la loi sur la formation professionnelle, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2004, ne soit pas remise en question. Ce domaine ne subira aucune réduction en 2004.

En ce qui concerne la seconde étape, soit la réduction de 1 % supplémentaire qui porterait le taux de croissance effectif à 4,5 % (4 % selon le message FRT), des premières données relatives aux hautes écoles spécialisées, à la formation profes-

sionnelle et à la Commission pour la technologie et l'innovation (domaines qui relèvent de la compétence du DFE) sont disponibles.

Le DFI et le DFE engageront des négociations avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) au sujet de la répartition des mesures d'allègement dans le domaine FRT dans le cadre du projet «Masterplan». Outre la question de la répartition des contributions, les discussions porteront sur le rôle et les responsabilités de la Confédération et des cantons. Ces négociations n'auront lieu qu'après l'adoption du message concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération. Seules des données très sommaires peuvent dès lors être fournies à propos de la répartition des réductions entre les institutions et les instruments d'encouragement ainsi qu'au sujet de leurs répercussions.

Répercussions

Les réductions auront pour conséquence que les mesures prévues dans le message ne pourront plus être toutes réalisées à l'échelle souhaitée. Certaines devront être abandonnées, d'autres seront reportées. Le Conseil fédéral estime cependant que la plupart des projets pourront malgré tout être concrétisés. Cela dépendra également des partenaires FRT, c'est-à-dire les cantons: s'ils prévoient des augmentations comparables de leurs ressources, les effets des coupes seront limités.

Formation professionnelle

Les réductions dans le domaine de la formation professionnelle auront pour effet que la participation de la Confédération aux dépenses publiques atteindra la nouvelle valeur de référence de 25 % avec un certain retard. Cela dépendra aussi des contributions apportées par les cantons pendant cette période. De plus, un redimensionnement des projets ainsi qu'une réévaluation des priorités dans les domaines «subsides à l'innovation» et «prestations d'utilité publique» (nouvelle loi sur la formation professionnelle, art. 54 et 55, RS 412.10) seront nécessaires.

Hautes écoles spécialisées

En ce qui concerne les hautes écoles spécialisées, la situation est différenciée: tandis que les nouveaux cycles d'études (domaines de la santé, du travail social et des arts) ne sont pas touchés par les réductions, la croissance des dépenses pour les cycles d'études OFFT dans les domaines de la technique, de l'économie et des arts appliqués doit aussi être réduite proportionnellement aux réductions générales.

Domaine FRT (sans la formation professionnelle et les hautes écoles spécialisées)

Les répercussions des réductions dans les autres domaines du message FRT (notamment pour les EPF, les universités cantonales, l'encouragement de la recherche et les bourses) ne seront connues qu'après les négociations entre le DFI et la CDIP. En premier lieu, il faudra redimensionner les nouvelles priorités prévues dans le message FRT. L'un des objectifs consistera, dans le domaine des hautes écoles, à faire en sorte que le taux de croissance des dépenses suive au moins celui du nombre d'étudiants et que les conditions d'encadrement ne continuent pas à se détériorer. Cela implique toutefois que les organes responsables des universités augmentent aussi leurs ressources de manière appropriée.

Situation actuelle

Par arrêté fédéral du 5 décembre 2001, l'Assemblée fédérale a alloué un crédit d'engagement de 100 millions pour le financement de l'encouragement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les écoles. Il s'agit d'une mesure limitée à une durée de cinq ans (loi fédérale sur l'encouragement de l'utilisation des TIC, RS 411.4). Le crédit de paiement n'ayant pu être épuisé en 2002, le Conseil fédéral et le Parlement ont apporté au crédit d'engagement initial des corrections à hauteur de 19 millions francs. Les engagements déjà pris impliquent des paiements de 6,2 millions en 2004, 4,3 millions en 2005 et 3,1 millions en 2006.

Proposition

Réduction de l'aide et diminution des dépenses comme suit:

2004: abaissement de 16,5 millions à 13,5 millions

2005: abaissement de 23,5 millions à 11,5 millions

2006: abaissement de 21,0 millions à 7,0 millions

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 9.

Économies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004: 3 millions

2005: 12 millions

2006: 14 millions

En vertu de la loi fédérale sur l'encouragement de l'utilisation des TIC, la Confédération offre aux cantons, sous forme de mesures limitées dans le temps, un soutien subsidiaire pour la formation et la formation permanente du personnel enseignant.

Sur la base du crédit d'engagement, des aides financières (jusqu'à 80 % au plus) seront allouées à des projets intercantonaux destinés à donner au corps enseignant les moyens d'intégrer les TIC dans l'enseignement de façon judicieuse du point de vue pédagogique et didactique, et d'utiliser efficacement les services des TIC parrainés par l'économie privée.

Une nouvelle réduction de 29 millions ne compromet pas pour autant l'encouragement ciblé de bons projets. La fructueuse collaboration qui s'est instaurée jusqu'ici avec les cantons et les entreprises de TIC offrant un parrainage devrait donc se poursuivre à l'avenir également.

2.1.5 Culture, loisirs, santé

2.1.5.1 Culture

Situation actuelle

Au vu du plan financier en vigueur actuellement, les dépenses de l'Office fédéral de la culture affichent une croissance annuelle moyenne d'environ 1 %.

Proposition

Réduction des moyens dans les domaines de transfert suivants: protection du patrimoine culturel, écoles suisses à l'étranger, participation aux programmes médias de l'UE, mesures favorisant la compréhension, Pro Helvetia et Bibliomedia Suisse, arts appliqués, ainsi que formation culturelle des adultes et organisations culturelles; suspension des contributions au Swiss Institute de New York dès 2005 et réduction des crédits d'équipement alloués à la réorganisation de la Bibliothèque nationale et du Musée national suisse.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 10.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004: 4,0 millions	2005: 7,3 millions	2006: 11,5 millions
--------------------	--------------------	---------------------

Les réductions visent presque tous les secteurs de l'encouragement à la culture, de sorte que les dépenses de l'OFC diminuent en moyenne de 0,5 % par an au cours de la période 2003–2007. L'économie la plus importante concerne la protection du patrimoine culturel. Elle entraîne l'ajournement de certaines restaurations ainsi que de la réduction d'engagements en suspens en matière de subventions. Par ailleurs, les contributions en faveur des 17 écoles suisses à l'étranger, de même que les moyens pour les mesures favorisant la compréhension, seront progressivement ramenés au niveau du budget 2002 ou 2003. Les contributions annuelles à la fondation Pro Helvetia seront limitées dès 2005 à 34 millions par an au maximum, ce qui revient pratiquement à un plafonnement du soutien financier actuel. D'autres économies prévues à partir de 2005 touchent les subventions aux organisations culturelles et à la formation culturelle des adultes, elles impliquent une plus grande concentration des prestations. Enfin, les réductions votées par le Parlement à travers le budget 2003 (indemnité versée à la ville de Berne pour la culture et participation aux programmes médias de l'UE seront reconduites dans le budget 2004 ainsi que dans le plan financier 2005–2007.

Situation actuelle*Jeunesse et sport (J+S)*

La Confédération verse des subsides aux fédérations sportives et aux cantons à titre d'encouragement de la formation des jeunes et de la formation des cadres dans J+S. Les cantons reçoivent, d'une part, une contribution générale visant à encourager la formation des jeunes et, d'autre part, des paiements directs en faveur de la formation des cadres exécutée sur mandat de la Confédération. Le plan financier du 30 septembre 2002 prévoit un montant annuel global de 9 millions pour ces dépenses.

Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN)

La Confédération peut verser des contributions pour la construction d'installations sportives d'importance nationale. Deux crédits d'engagement d'un montant total de 80 millions ont été accordés dans ce but par le biais des arrêtés fédéraux du 17 décembre 1998 (CISIN I) et du 3 octobre 2000 (CISIN II).

Propositions*J+S*

Suppression de la contribution générale d'encouragement versée aux cantons pour la formation des jeunes (plan financier: 5,3 millions par an environ). Les contributions en faveur de la formation des cadres continueront d'être versées.

CISIN

Suppression des quelque 8 millions inscrits dans le plan financier 2006 au titre de CISIN III.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 11.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002 (en millions)

	2004	2005	2006
J+S		3,2	5,3
CISIN			7,9
Total		3,2	13,2

J+S

La contribution générale d'encouragement versée par la Confédération a pour but de promouvoir J+S (promotion, information, activités particulières, campagnes, etc.). Comme les prestations fournies par les cantons dépendent directement des contributions de la Confédération, il faut s'attendre à ce qu'en particulier les petits cantons et les cantons à faible capacité financière réduisent leurs prestations. La suppression de

la contribution d'encouragement affectera la cohérence du système J+S sans toutefois toucher à sa substance. Il faut également s'attendre à des coupes dans la subvention destinée à la mise en place d'une base de données nationale J+S.

CISIN

Pour obtenir des fonds de la Confédération, les organes responsables doivent présenter un projet d'installation sportive satisfaisant à des critères précis. Les contributions versées par la Confédération pour la construction d'installations sportives ont généralement pour effet de motiver d'autres partenaires comme les cantons ou des investisseurs privés à s'engager financièrement (effet déclencheur). La mesure d'allègement consiste à supprimer les contributions inscrites dans le plan financier 2006 au titre de CISIN III jusqu'à ce qu'une décision exécutoire soit prise concernant l'arrêté y relatif.

2.1.5.3 Santé

Situation actuelle

Les dépenses de l'Office fédéral de la santé publique demeurent relativement constantes pour la période 2003–2007, avec une croissance annuelle moyenne – compte tenu de la poursuite des réductions de dépenses au budget 2003 – de 1 % environ.

Proposition

Réduction des moyens financiers destinés à la mise en œuvre de la loi sur la transplantation (suite à son report à 2006) et à l'application de l'ordonnance sur la pandémie; allègements ponctuels dans les domaines suivants: santé publique, prévention des dépendances et du sida, sûreté alimentaire, radioprotection, haute surveillance en matière de lutte contre l'ESB, ainsi que réduction des contributions à la recherche en matière de lutte contre les rhumatismes, à la Croix-Rouge suisse et aux laboratoires de référence nationaux.

Base juridique requise

Loi fédérale relative au programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 12.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004: 1,8 million	2005: 5,1 millions	2006: 7,5 millions
-------------------	--------------------	--------------------

Avec les réductions proposées – compte tenu des autres économies attendues dans le domaine des prestations de tiers et des activités de relations publiques (voir ch. 2.1.10.3 et 2.1.10.4), et de la poursuite des réductions de dépenses au budget 2003 – l'OFSP disposera pour la période 2004–2006 de quelque 11 millions de moins qu'en 2003 en moyenne par année. Les économies proposées, notamment au chapitre de la prévention et de l'exécution, de même qu'en matière de recherche et

développement, nécessitent une définition stricte des priorités et une sélection sévère parmi les programmes d'action en cours, ainsi que le report de l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions légales. Des réductions pourraient également être opérées au niveau des contributions, en fonction de certaines réorientations dans les domaines de la recherche et de la collaboration liées à des prestations.

2.1.6

Prévoyance sociale

2.1.6.1

Adaptation des rentes AVS/AI

Situation actuelle

Les rentes ordinaires de l'AVS/AI sont en règle générale adaptées tous les deux ans (art. 33ter, al. 1, LAVS). Une adaptation annuelle intervient lorsque l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté de plus de 4 % au cours d'une année (art. 33ter, al. 4, LAVS). Dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS, appelée à entrer en vigueur au plus tôt le 1^{er} janvier 2005, les adaptations ordinaires n'interviendront plus que tous les trois ans. Aujourd'hui, les rentes sont adaptées selon un indice dit mixte, qui équivaut à la moyenne arithmétique de l'indice des salaires nominaux et de l'indice suisse des prix à la consommation (art. 33ter, al. 2, LAVS). La 11^e révision de l'AVS ne touche d'aucune manière à ce principe. La dernière adaptation des rentes a eu lieu le 1^{er} janvier 2003. Selon le droit en vigueur, la prochaine adaptation devrait dès lors intervenir le 1^{er} janvier 2005. Si la 11^e révision de l'AVS devait entrer en vigueur d'ici là, cette adaptation serait toutefois reportée au 1^{er} janvier 2006.

Proposition

La prochaine adaptation des rentes sera effectuée sur la base d'un seul facteur, celui de l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation. Cela permettra, à titre de mesure unique liée au programme d'allègement 2003, de ne pas appliquer le mécanisme ordinaire de majoration des rentes.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 11: adoption des dispositions finales relatives à la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10).

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002 (en millions)

Dans l'hypothèse où la 11^e révision de l'AVS entre en vigueur début 2005, la prochaine augmentation des rentes interviendra le 1^{er} janvier 2006, sur la base de l'évolution probable des prix. En cas d'adaptation des rentes effectuée (une seule fois) sur la base de l'évolution du seul indice suisse des prix à la consommation, les économies réalisées seraient les suivantes¹³:

	2004	2005	2006
Confédération			75
AVS/AI (net)			277
Cantons			20

¹³ Les allègements ci-dessous se rapportent seulement aux effets directs de la non-prise en compte pour une année de l'indice mixte. Les cantons bénéficieront des allègements directs mentionnés plus haut, mais pourront aussi subir des charges supplémentaires indirectes. Suivant l'hypothèse retenue, les allègements directs seront soit en partie diminués, soit largement compensés (voir ch. 3.1.2).

Les rentes AVS/AI – qu'il s'agisse des rentes en cours ou des nouvelles rentes – suivent, conformément au droit en vigueur, l'évolution de l'indice mixte, défini à 50 % par l'indice des salaires et à 50 % par l'indice des prix. L'indice mixte influe sur toutes les valeurs importantes du système des rentes actuel, soit sur le calcul du revenu déterminant, sur la formule des rentes et sur les montants-limites (actuellement, rente mensuelle complète minimale: 1055 francs; rente mensuelle complète maximale: 2110 francs).

Avec la non-prise en compte pour une année de l'indice mixte, demandée par le Conseil fédéral en faveur d'une adaptation des rentes fondée seulement sur l'indice des prix et prévue au 1^{er} janvier 2006, la somme des rentes AVS/AI connaîtra une augmentation inférieure de 0,9 % par rapport à une augmentation calculée selon la règle de l'indice mixte. Par conséquent, les rentiers bénéficieront en 2006 d'une rente augmentée inférieure de 10 francs par mois (pour la rente complète minimale) ou de 20 francs par mois (pour la rente complète maximale).

Les rentes minimales devraient donc augmenter à 1085 francs par mois (+2,8 %) au lieu de l'être à 1095 francs par mois (+3,8 %). Bien que l'on ne renonce qu'une seule fois à prendre en compte l'indice mixte, les économies ainsi obtenues auront un effet durable pour les assurances, la Confédération et les cantons. Ces économies se répartissent de la manière suivante en 2006:

Economies au titre de l'AVS en 2006 (en millions)

Assurance 80 %	Confédération 16,36 %	Cantons 3,64 %	Total 100 %
243	50	11	304

Economies au titre de l'AI en 2006 (en millions)

Assurance 50 %	Confédération 37,5 %	Cantons 12,5 %	Total 100 %
34	25	9	68

Du fait de la mesure proposée, les dépenses futures de l'AVS, constituées à 98,5 % par les rentes et les allocations pour impotents, seront également diminuées de 0,9 %. La contribution de la Confédération et des cantons diminuera dans les mêmes proportions. Vu que seuls 61 % environ des dépenses de l'AI sont occasionnées par les rentes et les allocations pour impotents, la mesure conduit à une diminution globale des dépenses de l'AI moins importante que pour l'AVS, à savoir de quelque 0,6 %, et à une diminution correspondante de la contribution de la Confédération et des cantons.

La mesure en question n'aura pas d'effet notable sur les prestations complémentaires de l'AVS et de l'AI. La non-prise en compte de l'indice mixte entraînera même un allègement négligeable pour la Confédération et les cantons. Cette situation est due au fait que les éléments de calcul déterminants pour les prestations complémentaires (besoins vitaux, loyer, etc.) seront augmentés moins fortement que prévu initialement, suite à l'accroissement réduit des rentes AVS et AI. Il en résultera en 2006 des économies d'environ 1 million pour la Confédération et de 3 millions pour les cantons.

La non-prise en compte de l'indice mixte pour une année devrait également avoir certains effets indirects sur le budget des cantons, parallèlement à l'allègement direct lié à la réduction des contributions des cantons aux assurances. De tels effets sont toutefois difficiles à estimer. Des charges supplémentaires indirectes pourraient être enregistrées en matière d'aide sociale, de frais de séjour dans les homes et de réduction des primes de l'assurance-maladie, et peut-être aussi dans le domaine des prestations complémentaires. Dans l'hypothèse que les différents mécanismes de fonctionnement du domaine social resteront inchangés et que les cantons utiliseront toute la marge de manœuvre dont ils disposent, les charges indirectes peuvent être estimées à quelque 9 millions. La moitié de ce montant est due à la hausse des frais de séjour dans les homes et l'autre moitié à la réduction des primes de l'assurance-maladie. Par contre, si les cantons doivent compenser, au moins en partie, pour des raisons politiques, les prestations d'assurance manquantes, les charges supplémentaires incombant aux cantons et aux communes pourraient s'élever jusqu'à 80 millions. Ce qui signifierait que près d'un quart des prestations d'assurance fournies et réduites de 370 millions seraient compensées par les cantons et les communes sous forme d'augmentations au niveau des prestations complémentaires, de la réduction des primes d'assurance-maladie, des contributions à la couverture des déficits des homes et des prestations d'aide sociale.

En proposant de ne pas prendre en compte l'indice mixte pendant une année, le Conseil fédéral n'a pas pour intention de remettre celui-ci en question. Il ne décidera que dans le cadre de ses propositions relatives à la 12^e révision de l'AVS s'il y a lieu de prévoir à l'avenir des modifications durables du mécanisme d'adaptation des rentes. Il définira sa stratégie en la matière en fonction d'une nouvelle appréciation des perspectives financières des assurances et d'une analyse détaillée des mesures de consolidation envisageables.

Si la mesure proposée entrerait en vigueur dès 2005 en raison d'un report de l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS, la rente augmentée serait de 5 francs (rente minimale) ou de 10 francs (rente maximale) inférieure au montant calculé selon la règle de l'indice mixte. Les économies potentielles pour 2005 seraient donc les suivantes:

Economies au titre de l'AVS en 2005 (en millions)

Assurance 80 %	Confédération 16,36 %	Cantons 3,64 %	Total 100 %
122	25	5	152

Economies au titre de l'AI en 2005 (en millions)

Assurance 50 %	Confédération 37,5 %	Cantons 12,5 %	Total 100 %
17	13	4	34

Dans ce cas, les économies seraient inférieures de moitié, car l'adaptation des rentes se fonderait sur un taux de renchérissement plus bas.

Situation actuelle

La 10^e révision de l'AVS a permis d'introduire l'âge flexible de la retraite. Les hommes ont donc la possibilité de prendre une retraite anticipée dès l'âge de 63 ans. Malgré le relèvement de l'âge de la retraite des femmes, celles-ci ont encore le droit de prendre une retraite anticipée dès l'âge de 62 ans (art. 40 LAVS).

L'anticipation de la rente de vieillesse entraîne une réduction actuarielle durable de 6,8 % par année d'anticipation. Pour les femmes nées entre 1939 et 1947, le taux de réduction s'élève toutefois à 3,4 % par année d'anticipation. C'est pourquoi l'anticipation de la rente reste sans incidence sur les coûts de l'assurance à long terme.

A court et moyen terme, les rentes anticipées doivent toutefois être financées par l'AVS. Afin que les coûts liés aux rentes anticipées ne grèvent pas le budget de l'AVS, la Confédération devrait verser à l'AVS, conformément aux décisions prises concernant la 10^e révision de l'AVS, une contribution annuelle spéciale de 170 millions jusqu'en 2013 (contribution AVS au titre de la retraite anticipée).

Proposition

Le Conseil fédéral demande la suppression définitive de la contribution annuelle de 170 millions au titre de la retraite anticipée, car les coûts que celle-ci entraîne sont nettement moins élevés que le montant initialement prévu. Cette mesure doit être prise par le biais d'une loi fédérale urgente afin d'être effective dès 2004. La contribution au titre de la retraite anticipée due pour l'année 2003 devra être compensée intégralement par une réduction de la contribution de la Confédération à l'AVS en 2005 et 2006 à hauteur de 85 millions par année.

Base juridique requise

Loi fédérale sur les mesures urgentes découlant du programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 4, et loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 11: Abrogation de l'art. 103, al. 3, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10) et adoption d'une nouvelle disposition finale dans la LAVS.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

Les économies réalisées par la Confédération s'élèvent à:

2004: 170 millions 2005: 255 millions 2006: 255 millions

Il en résulte pour l'AVS des diminutions de recettes du même ordre. Les finances des cantons ne sont pas concernées par cette mesure.

La retraite anticipée, rendue possible par la 10^e révision de l'AVS, entraîne une réduction durable de la rente de 6,8 % par année d'anticipation. Pour les femmes nées entre 1939 et 1947, le taux de réduction ne s'élève toutefois qu'à 3,4 % par année d'anticipation (let. d, al. 3, des dispositions transitoires de la 10^e révision de

l'AVS). Le taux de réduction de la rente a été fixé sur la base de principes actuariels de telle manière qu'une personne qui utilise la possibilité d'une anticipation de la rente, compte tenu de l'espérance de vie moyenne, reçoive la même somme au titre de rente que celle qui lui aurait été versée à partir de l'âge de la retraite réglementaire. C'est pourquoi l'anticipation de la rente reste sans incidence sur les coûts de l'assurance à long terme.

A court et moyen terme, les rentes anticipées doivent toutefois être financées par l'AVS. Le laps de temps durant lequel ce préfinancement sera nécessaire a été estimé à environ 17 ans (voir le message du Conseil fédéral du 5 mars 1990 concernant la 10^e révision de l'AVS, ch. 431.1, FF 1990 II 70). Pour éviter que ces coûts transitoires ne grèvent le budget de l'AVS, la Confédération devait verser une contribution spéciale annuelle de 170 millions jusqu'en 2013 (art. 103, al. 3, LAVS). En raison des mesures urgentes visant à alléger le budget 1997, la contribution de la Confédération au titre de la retraite anticipée a été supprimée pour les années 1997 à 2002 (art. 1a de l'arrêté fédéral du 13 décembre 1996 sur la suppression temporaire de la contribution versée par la Confédération à l'AVS pour le financement de la retraite anticipée). Il s'agit désormais de supprimer définitivement cette contribution dans le cadre du programme d'allègement 2003. Afin que les économies en question puissent être réalisées dès 2004, compte tenu des perspectives moroses pour les finances de la Confédération, le Conseil fédéral soumet aux Chambres une loi fédérale urgente. Il demande également, par le biais de la loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, de compenser intégralement la contribution au titre de la retraite anticipée, versée pour la première fois en 2003, par une réduction de la contribution de la Confédération à l'AVS à hauteur de 85 millions par année en 2005 et 2006.

Lors de l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS, la proportion des retraites anticipées a été estimée à 24 % pour les hommes et à 74 % pour les femmes. Il s'est toutefois avéré que le recours à la retraite anticipée est beaucoup moins fréquent que prévu initialement en raison de la réduction de la rente. En 2002, le taux effectif de retraites anticipées a été de 9 % pour les hommes et de 20 % pour les femmes.

Les moyens financiers dont l'AVS a besoin pour le préfinancement des retraites anticipées sont donc nettement inférieurs aux montants prévus. D'après les estimations du Conseil fédéral, les retraites anticipées peuvent être financées par l'AVS sans la contribution spéciale de la Confédération. Grâce à la suppression de la contribution au titre de la retraite anticipée, le budget de la Confédération pourra être allégé de 170 millions par an de 2004 à 2013. Grâce à la compensation de la contribution au titre de la retraite anticipée versée en 2003, les économies pourront être augmentées de 85 millions supplémentaires par an en 2005 et 2006. Il en résulte des économies totales de 1,87 milliard jusqu'en 2013.

Les recettes moindres pour l'assurance seront toutefois largement compensées, dès 2013, par les allègements annuels découlant de la non-prise en compte pendant une année de l'indice mixte (si celle-ci prend effet dès 2006). Pour les cantons, cette mesure n'a pas de conséquences financières.

Elle n'entraîne pas non plus d'inconvénients pour les personnes souhaitant prendre ou ayant pris une retraite anticipée. Le montant des rentes ne sera pas réduit suite à la suppression de la contribution de la Confédération. Ces rentes continueront d'être calculées selon les modalités actuellement en vigueur.

2.1.6.3

Maintien de la participation réduite de la Confédération à l'AVS

Situation actuelle

La participation des pouvoirs publics à l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) se monte à 20 % des dépenses. Le taux de participation «ordinaire» de la Confédération s'élève à 17 %. En raison du programme de stabilisation 1998, la Confédération prend actuellement en charge 16,36 % et les cantons 3,64 %. Conformément à la loi sur l'AVS, cette répartition des charges est limitée dans le temps et elle doit être remplacée par une nouvelle réglementation au 1^{er} janvier 2005.

Proposition

La participation réduite de la Confédération, à savoir 16,36 %, sera maintenue jusqu'à ce que la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) entre en vigueur. Cela ne sera vraisemblablement pas le cas avant 2007, de sorte que les dispositions finales (al. 2) introduites dans la LAVS par le biais du programme de stabilisation 1998 doivent être abrogées.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 11: abrogation de l'al. 2 des dispositions finales de la modification du 19 mars 1999 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10).

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

Cette mesure ne génère pas d'économies pour la Confédération. Du point de vue financier, elle n'entraîne pas non plus de changement par rapport à la situation actuelle pour l'AVS et les cantons. La modification de la loi vise uniquement à empêcher des charges supplémentaires pour la Confédération avant l'entrée en vigueur de la RPT.

La participation de la Confédération à l'AVS est fixée en pour-cent des dépenses de cette dernière. Le taux de participation «ordinaire» se monte à 17 %. Du fait du programme de stabilisation 1998, 0,64 points de pourcentage ont été transférés de la Confédération aux cantons, de sorte que la participation de la Confédération s'élève aujourd'hui à 16,36 %. Cette réglementation s'applique jusqu'à fin 2004 et doit, conformément à l'al. 2 des dispositions finales de la modification de la LAVS du 19 mars 1999, être remplacée par une nouvelle réglementation au plus tard le 1^{er} janvier 2005. Le législateur souhaitait que ce remplacement se fasse en premier lieu à travers le désenchevêtrement des tâches et du financement dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

Comme la mise en œuvre de la RPT prend plus de temps que prévu initialement, la répartition des charges selon le programme de stabilisation 1998 doit être maintenue jusqu'à l'entrée en vigueur de la RPT. Celle-ci n'entrera vraisemblablement pas en vigueur avant 2007, de sorte que la réglementation actuelle pourrait être maintenue au moins jusqu'à la fin de 2006.

La mesure proposée par le Conseil fédéral est conforme à la teneur de la disposition légale mentionnée et à la volonté du législateur. La disposition finale relative à la modification du 19 mars 1999 de la loi sur l'AVS indique en effet clairement qu'il convient d'alléger durablement les finances fédérales tant que la nouvelle réglementation des participations de la Confédération et des cantons ne peut pas être réalisée dans le cadre de la RPT.

Cette mesure vise à éviter à la Confédération une charge financière supplémentaire importante. Le plan financier 2004–2006 de la Confédération, du 30 septembre 2002, se base sur l'hypothèse d'une participation de la Confédération de 16,36 %. Une adaptation faisant passer cette participation à 17 % avant l'entrée en vigueur de la RPT représenterait pour la Confédération des dépenses supplémentaires d'un peu plus de 200 millions par an durant les années 2005 et 2006 (en cas d'entrée en vigueur de la RPT au début de 2007). Dans ce cas, les budgets des cantons seraient allégés d'autant durant ces deux années.

Le maintien de la réglementation actuelle jusqu'à l'entrée en vigueur de la RPT ne répond donc pas uniquement à la volonté du législateur; il est également indispensable à des finances fédérales solides.

2.1.6.4

Réduction éventuelle des contributions fédérales à l'AVS et à l'AI

Situation actuelle

Le montant des contributions de la Confédération à l'AVS et à l'AI est exprimé en pour-cent des dépenses de l'AVS et de l'AI dans la LAVS et la LAI. En vertu du droit actuel et conformément à la mesure préconisée au ch. 2.1.6.3, le taux des contributions est, jusqu'à l'entrée en vigueur de la RPT, de 16,36 % pour l'AVS et de 37,5 % pour l'AI.

Proposition

Si les Chambres fédérales décident de supprimer les parts de la Confédération au relèvement des taux de TVA en faveur de l'AVS et de l'AI, réduction des contributions fédérales aux deux assurances sociales dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003, proportionnellement au manque à gagner sur les recettes provenant de la TVA.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 11 et 12: modification de l'art. 103 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10) par l'ajout d'un nouvel al. 4, ainsi que de l'art. 78 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20) par l'ajout d'un nouvel al. 3.

Allègement en cas de suppression des parts de la Confédération au relèvement des taux de TVA en faveur de l'AVS et de l'AI

Si les parts de la Confédération au relèvement des taux de TVA en faveur de l'AVS et de l'AI sont supprimées, les contributions fédérales à ces deux assurances seront réduites, entraînant les allègements financiers suivants pour la Confédération:

2004:	2005: 680 millions	2006: 790 millions
-------	--------------------	--------------------

L'AVS et l'AI enregistreront un manque à gagner d'un montant équivalent. Les finances des cantons ne sont pas concernées par cette mesure.

Dans le cadre des débats concernant la 11^e révision de l'AVS, lors de la session spéciale qui a eu lieu du 5 au 9 mai 2003, le Conseil national a décidé de supprimer les parts au pour-cent de TVA en faveur de l'AVS dont la Confédération bénéficie actuellement et, en plus, de priver cette dernière des parts au relèvement prévu des taux de TVA en faveur de l'AVS et de l'AI. Le Conseil national a ainsi confirmé les deux décisions qu'il avait prises auparavant en tant que conseil prioritaire. Durant la session d'été 2003, le Conseil des Etats a, pour sa part, voté pour la troisième fois pour le maintien des parts actuelles et pour l'octroi de parts au relèvement des taux de TVA. Une divergence de taille sur le plan de la politique budgétaire subsiste donc. Le projet ne pourra probablement être mis au point que durant la session d'automne 2003.

Les parts fédérales au relèvement des taux de TVA permettent à la Confédération de financer les contributions en forte hausse en faveur de l'AVS et de l'AI. Comme le montre le tableau ci-dessous, ces parts sont d'une importance financière majeure pour les finances fédérales:

Estimation des parts de la Confédération 2005–2007 (en millions)

	2005	2006	2007
Maintien de la part de la Confédération de 17 % au pour-cent de TVA en faveur de l'AVS	410	420	440
Octroi à la Confédération d'une part de 15 % au relèvement de 0,8 point de pourcentage de la TVA en faveur de l'AI	270	370	380
Total des parts de la Confédération au relèvement des taux de TVA en faveur de l'AVS et de l'AI	680	790	820

La difficulté principale que pose le financement à long terme des contributions de la Confédération à l'AVS et à l'AI réside dans le fait que les contributions fédérales liées à la croissance des dépenses des deux assurances sociales croissent tendanciellement plus vite que l'économie suisse et par conséquent que les recettes de la Confédération. A long terme, la différence entre le taux de croissance des dépenses et celui des recettes s'élève à près d'un point de pourcentage par an. Les taux de croissance élevés des dépenses de l'AVS et de l'AI résultent de facteurs démographiques difficilement influençables et du nombre toujours croissant de nouveaux cas mis à la charge de l'assurance-invalidité.

Cette tendance générale à la hausse entraîne pour les finances fédérales un défaut de financement, dont le montant cumulé se chiffrera à plus de 20 milliards (en termes réels) en 2020. Il est donc clair qu'une suppression desdites parts de la Confédération ne peut être assumée sans mesure correctrice au niveau de la politique budgétaire.

Si les parts fédérales au relèvement des taux de TVA devaient être supprimées, trois solutions pourraient être envisagées pour résoudre le problème de financement qui se poserait alors à la Confédération:

- compenser les surcroûts de dépenses en économisant dans d'autres groupes de tâches;
- trouver d'autres sources de recettes pour la Confédération;
- réduire par étapes le taux de contribution de la Confédération à l'AVS et à l'AI.

Etant donné l'ampleur des moyens nécessaires, une compensation par des économies dans d'autres groupes de tâches n'entre pas en ligne de compte, car elle contribuerait à grever démesurément ces derniers. Du point de vue politique, la recherche d'autres sources de rentrées fiscales pour la Confédération ne convient pas non plus. Il ne reste donc que la possibilité de réduire par étapes le taux de contribution de la Confédération à l'AVS et à l'AI proportionnellement aux manques à gagner sur les revenus provenant de la TVA. Une telle solution permettrait de ramener les contributions fédérales à un niveau financièrement supportable.

Si cette troisième solution devait être mise en œuvre, sur la base de prévisions actualisées concernant les dépenses de l'AVS et de l'AI ainsi que les parts fédérales au relèvement des taux de TVA en faveur des deux assurances sociales, les contributions de la Confédération à l'AVS et à l'AI devraient, durant la période 2005–2007, diminuer dans les proportions illustrées ci-après:

Réduction éventuelle des taux – basés sur les dépenses – des contributions de la Confédération à l'AVS et à l'AI

Année	Contribution de la Confédération à l'AVS, selon le droit en vigueur	Contribution réduite de la Confédération à l'AVS	Contribution de la Confédération à l'AI, selon le droit en vigueur	Contribution réduite de la Confédération à l'AI
2005	16,36 %	15,06 %	37,50 %	35,20 %
2006	16,36 %	15,09 % ¹⁴	37,50 %	34,50 %
2007 ¹⁵	16,36 %	15,06 %	37,50 %	34,51 %

Les perspectives financières des assurances subiraient certes une détérioration par rapport aux décisions du Conseil national prévoyant la suppression des parts de la Confédération au relèvement des taux de TVA. La correction qu'une telle mesure engendrerait serait cependant supportable pour l'AVS surtout. Elle peut être considérée comme défendable dans le cas de l'AI étant donné qu'elle est indispensable à des finances fédérales solides.

Le financement de l'AVS est assuré jusqu'en 2017 si la Confédération ne bénéficie pas de parts au relèvement prévu des taux de TVA et que la contribution de la Confédération n'est pas réduite, et jusqu'en 2012 si cette contribution est réduite¹⁶. Le désendettement de l'AI dans les dix prochaines années dépend étroitement de la décision que prendront les Chambres fédérales au sujet de la part de la Confédération au relèvement de 0,8 point de pourcentage de la TVA prévu pour 2005. Si la Confédération ne bénéficiait pas de cette part et que sa contribution à l'AI n'était pas réduite, les comptes de cette dernière afficheraient des résultats positifs jusqu'en 2012, les dettes (en termes réels) de cette dernière passeraient ainsi de 6,2 milliards en 2005 à 4,0 milliards en 2012. Si la Confédération devait réduire ses contributions, les résultats des comptes de l'AI ne seraient pas positifs malgré les recettes supplémentaires dont bénéficierait cette assurance. Les dettes (en termes réels) augmenteraient alors légèrement, passant de 6,4 milliards en 2005 à 6,8 milliards en 2012. Il est donc clair qu'il faudra s'atteler au plus vite à la 5^e révision de l'AI indépendamment de la question des parts de la Confédération au relèvement des taux de TVA, afin de consolider financièrement cette assurance sociale. La 12^e révision de l'AVS, qui est imminente, devra également assurer à long terme le financement de cette dernière.

¹⁴ L'augmentation, par rapport à l'année précédente, de la contribution proportionnelle aux dépenses de l'AVS que la Confédération verse à cette dernière provient du fait que la croissance des dépenses de l'AVS est (en raison de l'adaptation des rentes) supérieure à celle de la part fédérale au pour-cent «démographique» de TVA en faveur de l'AVS.

¹⁵ Cette prévision ne tient pas compte de l'entrée en vigueur possible de la RPT en 2007.

¹⁶ Hypothèses: prestations et relèvement du taux de TVA en faveur de l'AVS de 1,0 point de pourcentage selon les décisions prises par le Conseil national le 6 mai 2003.

En adéquation avec les décisions qu'il a prises par le passé, le Conseil fédéral demande que les parts actuelles de la Confédération aux taux de TVA soient maintenues et que les parts prévues à la hausse de cet impôt en faveur de l'AVS et de l'AI lui soient octroyées. Ces parts sont non seulement pleinement justifiées¹⁷, mais elles sont également indispensables pour des raisons de politique budgétaire. La mesure préventive présentée dans ce chapitre ne modifiera en rien la position du Conseil fédéral sur ce point.

En cas de maintien des parts de la Confédération au relèvement des taux de TVA en faveur de l'AVS et de l'AI, les contributions que la Confédération verse à ces dernières seraient maintenues au taux fixé dans le droit en vigueur. La mesure présentée dans ce chapitre et les modifications légales correspondantes ne seraient alors plus nécessaires.

Par contre, si les Chambres fédérales suppriment les parts de la Confédération au relèvement des taux de TVA en faveur de l'AVS et de l'AI, les contributions fédérales aux deux assurances sociales devront être réduites proportionnellement au manque à gagner sur les recettes provenant de la TVA.

En cas de suppression des parts, le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales de pouvoir fixer chaque année le taux des contributions fédérales à l'AVS et à l'AI en fonction des prévisions effectuées de toute manière à des fins budgétaires concernant les recettes provenant de la TVA et les dépenses de l'AVS et de l'AI. Le calcul de la réduction à long terme des taux de contribution ne laisse aucune marge de manœuvre. Il s'agit là d'une simple conversion financière qui se base sur les prévisions figurant au budget. Par rapport à une fixation des taux pour plusieurs années, une définition annuelle des taux de contribution présente l'avantage que de grandes erreurs de prévision peuvent être évitées.

¹⁷ La hausse des dépenses de l'AVS que les finances fédérales ne peuvent pas couvrir est due exclusivement à l'évolution démographique et n'est donc pas influençable. Pour ce qui est de l'AI, l'augmentation des dépenses est particulièrement importante en relation avec le nombre croissant de nouveaux cas mis à la charge de l'assurance. Ce critère n'est pas influençable à court ou à moyen terme, et seulement de manière limitée à long terme.

Situation actuelle

En vertu de l'art. 73 de la loi fédérale sur l'assurance invalidité (LAI; RS 831.20), l'assurance invalidité (AI) alloue des subventions pour la construction, l'agrandissement et la rénovation d'établissements de réadaptation, de homes et d'ateliers publics ou privés destinés aux invalides. L'assurance alloue également des subventions à ces établissements pour leurs frais supplémentaires d'exploitation découlant de l'encadrement d'invalides. Ces subventions sont également appelées prestations collectives de l'AI.

La Confédération participe aux coûts de l'AI et donc également aux prestations collectives de l'assurance à raison de 37,5 %, les cantons à raison de 12,5 %.

Proposition

Limitation de la croissance annuelle moyenne des dépenses dans le domaine des subventions allouées aux institutions d'aide aux invalides et par conséquent du montant versé par la Confédération à l'AI au cours des années 2003 à 2006 à une moyenne de 4,3 % par an. Ce groupe de tâches sera vraisemblablement cantonalisé à partir de 2007 dans le cadre de la RPT.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 13.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002 (en millions)

	2004	2005	2006
Confédération		41	81
AI (net)		54	109
Cantons ¹⁸		14	28

Jusqu'au milieu des années 90, la Confédération ne disposait que de quelques instruments lui permettant de contrôler la croissance des dépenses consacrées aux prestations collectives de l'AI, en particulier dans le domaine des homes et des ateliers. La planification des besoins, introduite en 1996, constitue le premier instrument permettant de contrôler l'augmentation du nombre de places. Actuellement, les frais d'exploitation des institutions sont contrôlés par la Confédération dans la mesure où les changements de stratégie qui entraînent une augmentation des frais doivent préalablement avoir reçu l'aval du canton de domicile de l'institution et de la Confédération. Néanmoins, les prestations collectives de l'AI augmentent forte-

¹⁸ On ne peut pas exclure que les allégements directs pour les cantons, découlant de la réduction de leurs contributions à l'AI, soient compensées en partie par des charges supplémentaires indirectes.

ment. Selon le plan financier de la Confédération du 30 septembre 2002, la croissance moyenne est de 7,7 % par an (2003–2006).

La limitation, prévue par le Conseil fédéral, de la croissance des dépenses consacrées aux prestations collectives de l'AI à 4,3 % par an (2003–2006), allège les finances de la Confédération de quelque 80 millions en 2006, celles des cantons de près de 30 millions et celles de l'AI elle-même d'environ 110 millions. Il n'est pas nécessaire de modifier la loi pour faire ces économies. En revanche, il y a lieu d'adapter le règlement sur l'assurance-invalidité, et l'office fédéral compétent sera chargé d'émettre de nouvelles instructions et directives. Les mesures doivent être mises en œuvre à partir de 2004. En raison du système de décompte a posteriori, les allègements de l'AI et des finances de la Confédération et des cantons découlant des mesures prises ne se feront sentir dans toute leur ampleur qu'à partir de 2006. A partir de 2007, ce groupe de tâches sera vraisemblablement cantonalisé dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

Pour ce qui est des ateliers et des homes mentionnés à l'art. 73, al. 2, let. b et c, LAI, tant les subventions concernant les frais d'exploitation que celles concernant les constructions devront être réduites par rapport au plan financier actuel. En ce qui concerne les importantes subventions pour les frais d'exploitation allouées aux ateliers et aux homes¹⁹, un changement du système de subvention est prévu. Il devrait encore améliorer les possibilités de contrôle de la Confédération. Les subventions versées aux institutions seront plafonnées au niveau de l'an 2000, en ajoutant la compensation annuelle du renchérissement. Il est en outre prévu d'ajouter aux subventions versées à l'AI un supplément pour les places et l'encadrement des assurés de 45 millions par an au total. Ce supplément permettra de verser des subventions aux institutions qui créent des places supplémentaires ou dans lesquelles la composition des personnes handicapées a manifestement tellement changé depuis 2000 qu'elle nécessite une nette intensification de leur prise en charge, de sorte à couvrir une partie des frais occasionnés par les nouvelles places ou des frais d'encadrement supplémentaires. Cela permet d'une part de couvrir dans une large mesure le besoin croissant de nouvelles places dû à l'augmentation du nombre de bénéficiaires de rentes AI. D'autre part, il est possible de tenir compte du fait que les homes notamment qui s'occupent des personnes handicapées jusqu'à la fin de leur vie doivent assumer des tâches supplémentaires, consistant dans la plupart des cas en l'octroi de soins, en raison de l'augmentation de l'espérance de vie de ces personnes. Pour l'exercice 2004, le supplément pour l'encadrement sera augmenté de 50 millions afin d'atténuer le premier effet de l'objectif d'économies par rapport à l'année précédente.

Des subventions pour frais d'exploitation ne sont allouées aux institutions qui appliquent des mesures de réadaptation que si les frais d'exploitation ne sont pas couverts par ces indemnités ainsi que par la participation aux frais, fixée par l'assurance, des cantons, des communes et des parents. Une contribution s'élevant à un montant maximum de 30 francs (pour les écoles spéciales), ou de 15 francs (pour les autres établissements de réadaptation), est accordée de manière à pallier les coûts

¹⁹ Ces subventions atteignent près des deux tiers des dépenses totales consacrées par l'AI aux prestations collectives. Elles enregistrent aussi de loin les plus forts taux de croissance. Les allègements prévus dans ce domaine pour les finances fédérales s'élèvent à environ 80 millions (2006).

non couverts (1^{er} niveau de déficit). S'il reste des charges non couvertes, une contribution supplémentaire pouvant atteindre la moitié du solde mais ne dépassant toutefois pas un maximum de 15 francs par jour peut être versée (2^e niveau de déficit). Les cantons, les communes, les parents et l'ensemble des organes responsables prennent en charge les coûts restants. Aujourd'hui, ce sont principalement les écoles spéciales qui reçoivent des contributions du 2^e degré de déficit, alors que ce sont des apports individuels et les contributions du 1^{er} degré de déficit qui couvrent les coûts des autres établissements de réadaptation. La réduction du 2^e niveau de déficit de 15 à 10 francs prévue par le Conseil fédéral provoque une baisse des contributions d'environ 10 % pour l'ensemble des écoles spéciales. L'économie visée dans le domaine de l'AI par le truchement de cette méthode atteindra environ 30 à 35 millions par année à partir de 2006.

Les effets, au niveau des prestations, de la réduction des coûts dans le domaine des ateliers et des homes devraient être limités. Malgré une demande croissante, l'offre de places demeure assurée. Toutefois, comme la masse salariale constitue la majeure partie des charges des institutions, il va falloir compter avec des effets sur l'effectif et/ou la rémunération du personnel. Cela pourrait d'une part conduire à certaines limitations de la prise en charge. Le Conseil fédéral considère que cette mesure est défendable, car le niveau actuel de la prise en charge est élevé. D'autre part, les institutions pourraient viser des économies dans le secteur de la rémunération du personnel avec, à l'avenir, peut-être davantage de difficultés de recrutement à la clé.

Il est difficile de se livrer à des conjectures sur les effets concrets de ces mesures sur les écoles spéciales. Tout dépendra des mesures qui seront prises par les cantons compétents. Le cas échéant, les autres instances prenant également une partie des coûts en charge (cantons, communes, parents et organes responsables) devront intervenir.

Dans ces conditions, on ne peut pas exclure un certain transfert de charges de la Confédération vers les cantons dans ce domaine. Il est toutefois extrêmement difficile de quantifier ces charges indirectes éventuelles. Cependant, cet effet devrait être limité, surtout si les cantons mettent vraiment à profit leurs possibilités de pilotage en matière de finances. Dans ce cas, les charges indirectes, qui atteindront vraisemblablement quelques millions, seraient largement compensées par l'ensemble des allègements des cantons dus à des contributions à l'AI nettement plus réduites. Toutefois, des charges supplémentaires pour les cantons pouvant aller jusqu'à 25 millions ne sont pas à exclure si ces derniers ne parviendraient pas, ou alors seulement dans une proportion insuffisante, à freiner la croissance des coûts dans le domaine des institutions, ou à augmenter la participation financière d'autres organes.

Dans l'ensemble, on peut toutefois constater que les mesures proposées par le Conseil fédéral sont dans l'intérêt des cantons, surtout dans la perspective de la cantonalisation des prestations collectives de l'AI prévue dans le cadre de la RPT.

Situation actuelle

La loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (loi sur le logement, LOG; RS 842) entrera probablement en vigueur début 2004. Le plan financier 2004–2006 du 30 septembre 2002 prévoit, au titre d'encouragement du logement à loyer ou à prix modérés selon la LOG, 76,2 millions pour 2004, 114,1 millions pour 2005 et 138,6 millions pour 2006. Les paiements résiduels découlant du crédit-cadre 2003–2006 et des éventuels crédits-cadres futurs échoiront ultérieurement.

Proposition

Suspension jusqu'à la fin de 2008 du prêt direct de la Confédération dans la loi sur le logement et réduction des dépenses par rapport au plan financier du 30 septembre 2002 selon le calendrier suivant:

2004: dépenses passant de 76,2 millions à 61,2 millions

2005: dépenses passant de 114,1 millions à 24,1 millions

2006: dépenses passant de 138,6 millions à 0 million

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003 ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 14, et suspension jusqu'à la fin de 2008 des art. 12 et 24 de la loi du 21 mars 2003 sur le logement (LOG; RS 842) au ch. I 14.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004: 15,0 millions

2005: 90,0 millions

2006: 138,6 millions

Le plan financier prévoit, au titre d'encouragement à la construction de logements, des montants pour des prestations se fondant sur la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP, RS 843) ainsi que sur la loi du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG, RS 842). Les postes prévus en vertu de la LCAP sont des montants déjà garantis contractuellement, c'est-à-dire des dépenses liées. Le délai référendaire relatif à la loi sur le logement échoit le 10 juillet 2003. Avec cette loi, le Parlement a également approuvé un crédit-cadre pour les années 2003 à 2006 au minimum. Ce crédit-cadre englobe 300 millions pour des prêts et des participations ainsi que 1774,4 millions pour des engagements éventuels.

Les économies proposées concernent exclusivement les prêts directs sans intérêts de la Confédération, prévus dans les art. 12 et 24 LOG. A partir de 2004 et jusqu'à la fin de 2008, la Confédération ne disposera pas de ressources pour l'application de ces mesures. La Confédération n'entend toutefois pas se retirer entièrement de l'encouragement au logement à loyer ou à prix modérés. L'encouragement prévu par la LCAP est maintenu mais sans nouvel engagement, et la LOG prévoit, outre le prêt

direct en question, des aides dans les domaines des cautionnements/engagements conditionnels ainsi que des tâches de recherche et d'autres tâches. Les cautionnements permettent de promouvoir en moyenne 1000 logements par année.

Après la réduction des ressources, il restera encore 61,2 millions pour 2004 et 24,1 millions pour 2005 sur le crédit-cadre de 300 millions prévu pour les prêts et les participations. Etant donné qu'il ne serait pas judicieux de mettre en place une structure d'exécution complexe pour deux années seulement, ces 85,3 millions seront utilisés pour l'octroi de prêts à taux préférentiel aux organisations faitières selon l'art. 37 LOG (associations regroupant de nombreux maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique) ainsi que pour des participations selon l'art. 38 LOG. Cette solution pourrait permettre de déclencher des investissements qui auront un impact favorable sur la situation conjoncturelle dans le secteur de la construction. Elle implique toutefois aussi que l'on renonce à certaines tâches de 2004 à 2008. Elle requiert une adaptation de la LOG, loi que le Conseil fédéral envisage de faire entrer en vigueur dans son intégralité au 1^{er} janvier 2004. Celui-ci demande, par le biais du présent message, la suspension jusqu'à la fin de 2008 des art. 12 et 24 LOG, qui constituent le fondement légal des prêts directs. Cette mesure limite temporairement l'encouragement au logement à loyer et à prix modérés aux aides financières n'impliquant pas de subventions directes pour les habitants. Les autres mesures permettent encore en partie de respecter le mandat constitutionnel.

A court terme, les économies proposées n'auront pas de répercussions sur les effectifs de personnel. Ceux-ci ont d'ores et déjà été réduits à l'échéance des demandes d'encouragement selon la LCAP, et les charges pour le traitement des affaires liées à la LCAP ne diminueront qu'à moyen terme. Il était prévu de confier l'examen des demandes de prêts directs selon la LOG à des services extérieurs aux frais des requérants. Par ailleurs, l'Office fédéral du logement continue à avoir besoin de spécialistes pour l'exécution des aides indirectes (cautionnements), pour l'encadrement des coopératives fédérales d'habitation, pour les activités de recherche et d'information générale ainsi que pour l'exécution du droit du bail.

Cette mesure n'a aucune répercussion directe sur les finances des cantons.

Situation actuelle

Les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière restent dans le système de l'aide sociale.

Proposition

Les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière devenue exécutoire sont des étrangers résidant illégalement en Suisse. En cas de détresse grave, les cantons leur garantissent des prestations d'aide sociale minimales au sens de l'art. 12 de la Constitution fédérale. La Confédération assume en grande partie les conséquences financières liées à cette mesure.

Base juridique requise

Loi fédérale sur les mesures urgentes découlant du programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 1 et 2, et loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 1 et 2: modification de plusieurs dispositions de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20) ainsi que de la loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi; RS 142.31).

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004: 15 millions

2005: 45 millions

2006: 77 millions

Le projet de révision partielle de la loi sur l'asile présenté par le Conseil fédéral – dont l'examen se poursuivra indépendamment des mesures prévues dans le programme d'allègement budgétaire 2003 – vise une amélioration du système de financement de l'aide sociale en introduisant des incitations individuelles et institutionnelles. Les mesures envisagées permettent, d'une part, de renforcer le sens des responsabilités des personnes qui sont appelées à rester plus longtemps en Suisse, notamment des personnes admises à titre humanitaire et, d'autre part, d'instaurer un système incitatif pour les cantons afin d'accroître l'efficacité du dispositif d'exécution des renvois. Toutefois, la mise en œuvre de ces dispositions implique une refonte du système actuel qui doit faire l'objet d'une préparation minutieuse avec les cantons. C'est pourquoi la révision partielle de la loi sur l'asile ne pourra pas entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 2005. La planification financière actuelle de l'office tient d'ores et déjà compte de l'impact financier de ces mesures, les économies estimées se situant entre 15 et 20 millions de francs.

Compte tenu de la situation actuelle en matière de politique budgétaire, le Conseil fédéral entend prendre des mesures supplémentaires dans le domaine de l'asile et des réfugiés en vue de réduire le nombre de requérants séjournant en Suisse. Les objectifs d'économies du Conseil fédéral dans le domaine de l'asile ne sont réalisables que si l'entrée en vigueur des nouvelles mesures d'économies est déclarée urgente et intervient le 1^{er} janvier 2004. Ce faisant, on évitera de reporter les charges sur les cantons.

L'introduction de mesures ciblées doit permettre d'exclure du système de l'aide sociale les personnes dont la demande d'asile est manifestement infondée ou dont le comportement est abusif et qui ont fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière, conformément aux art. 32 et 34 de la loi sur l'asile. Les personnes frappées d'une telle décision sont considérées comme des étrangers en situation irrégulière et doivent, par conséquent, quitter la Suisse dans les plus brefs délais. En excluant d'emblée ces personnes du système de l'aide sociale, des économies sont réalisées puisque ni la Confédération ni les cantons n'ont à assumer les frais d'assistance correspondants. De plus, cette mesure permet non seulement de réaliser les économies visées, mais aussi de renforcer la crédibilité du système de l'asile suisse, car les ressources à disposition, plus limitées, sont affectées uniquement à la prise en charge de personnes qui nécessitent réellement la protection de la Suisse. Sans oublier l'effet dissuasif qui en résulterait. Cette mesure s'inscrit dans la droite ligne de l'instrument de la non-entrée en matière: comme le prévoit la loi sur l'asile depuis 1990, il n'est pas entré en matière par exemple sur les demandes d'asile de personnes dissimulant leur identité, ayant déjà été déboutées à l'issue d'une procédure d'asile en Suisse ou ayant manqué à leur obligation de coopérer avec les autorités. Lors de la révision totale de la loi sur l'asile en 1999, ces motifs ont été complétés et précisés. Le nombre des décisions de non-entrée en matière n'a cessé d'augmenter depuis lors, pour atteindre, en 2002, 25 % du nombre total des cas traités. Si, du point de vue de la procédure d'asile, l'instrument de la décision de non-entrée en matière s'est révélé efficace, il n'en demeure pas moins qu'il est resté jusqu'ici sans effet au niveau de l'aide sociale, du retour et, notamment, de l'exécution du renvoi.

Dorénavant, une décision de non-entrée en matière aura pour conséquence de contraindre les personnes déboutées à quitter la Suisse dans les plus brefs délais et de mettre fin à leur droit aux prestations d'aide sociale, même lorsqu'elles ne donnent pas suite à l'obligation qui leur est faite de partir. Dès l'entrée en force de ladite décision, elles seront considérées comme des étrangers sans titre de séjour valable et ne se verront donc plus appliquer les dispositions du droit d'asile, mais celles du droit des étrangers. Par conséquent, elles devront quitter les centres d'enregistrement, foyers ou appartements mis à leur disposition dans le canton d'attribution dans l'attente de la décision. Elles devront alors se prendre en charge et financer elles-mêmes leur séjour jusqu'au moment de leur départ. En 2002, ce ne sont pas moins de 6000 décisions de non-entrée en matière qui ont été prononcées, dont environ un tiers dans les centres d'enregistrement. La nouvelle réglementation s'appliquerait à ces 6000 personnes.

L'efficacité des mesures prévues dépend de la rapidité avec laquelle une décision exécutoire est prise et l'étape suivante peut être mise en œuvre. Une procédure plus rapide permet d'une part de raccourcir la période où le requérant d'asile se trouve dans l'incertitude et entraîne d'autre part une économie directe. C'est pourquoi, en cas de décision de non-entrée en matière, le délai de recours passe de 30 jours à cinq jours ouvrables. La durée de la procédure auprès de la Commission de recours en matière d'asile (CRA) doit également être réduite: le délai de traitement des recours relatifs aux décisions de non-entrée en matière passe donc de six semaines à cinq jours ouvrables en principe.

Du fait de l'introduction de Dublin II²⁰ et d'EURODAC²¹, l'Union européenne applique le principe selon lequel les requérants d'asile ne peuvent se soumettre qu'à une seule procédure en matière d'asile, et les Etats membres reconnaissent réciproquement leurs décisions en matière d'asile et de refoulement. Jusqu'à présent, la Suisse n'a pas encore d'accord parallèle à Dublin II et à EURODAC. Pour les requérants dont la demande a été rejetée par l'Union européenne, la Suisse est le seul pays d'Europe où une deuxième procédure est possible. On part du principe selon lequel une procédure en matière d'asile qui s'est déroulée dans un autre Etat européen satisfait à des exigences comparables sur le plan juridique et humanitaire. Un nouvel examen de la demande d'asile n'est donc pas nécessaire. Une telle demande ne sera donc plus examinée si elle l'a déjà été dans un Etat membre de l'UE et qu'elle a fait l'objet d'une décision et si aucun élément n'indique que de nouveaux événements déterminants en matière d'asile sont survenus depuis lors dans l'Etat d'origine ou de provenance du demandeur d'asile. Ce nouveau motif de non-entrée en matière devrait avoir un effet dissuasif sur les requérants qui déposent une deuxième demande non justifiée et réduire ainsi les frais engendrés par les procédures. Il peut revêtir une importance accrue en relation avec l'élargissement de l'UE aux pays de l'Est, les nouveaux Etats étant la plupart des pays de transit. Le montant des économies obtenues grâce à ce nouveau motif de non-entrée en matière dépend essentiellement du nombre de cas et de la collaboration, au niveau des opérations, avec les autorités des Etats membres de l'UE.

Si une décision de non-entrée en matière ne peut être immédiatement rendue dans un centre d'enregistrement ou si elle ne peut y être rendue exécutoire dans un délai adéquat, les intéressés continueront d'être répartis dans les cantons. Un requérant est également attribué à un canton s'il a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière entrée en force au centre d'enregistrement mais que l'exécution du renvoi est proche car les documents nécessaires au départ seront disponibles dans un bref laps de temps. Dans de tels cas, les cantons auront désormais la possibilité de mettre ces requérants en détention en vue de leur renvoi, afin d'en garantir l'exécution.

Toutefois, le principe selon lequel les personnes concernées devront quitter le pays immédiatement et d'elles-mêmes dès l'entrée en force d'une décision de non-entrée s'appliquera. Dès cet instant, elles seront considérées comme séjournant illégalement en Suisse. Si elles refusent de quitter la Suisse immédiatement, elles devront assumer seules les conséquences de leur exclusion du système de l'aide sociale. Dès cet instant, les requérants déboutés devront se prendre en charge eux-mêmes. Néanmoins, compte tenu du fait qu'à l'heure actuelle, quelque 10 000 personnes sortent chaque année du système de l'asile de manière non contrôlée, on peut partir de l'idée que ces personnes disposent d'un réseau social ou qu'elles peuvent, le cas échéant, recourir à des structures d'urgence existantes ou qu'elles ont déjà effectivement quitté la Suisse. De l'aide dans des situations de détresse (art. 12 Cst.) continuera de leur être accordée sur demande, avant tout dans le domaine des soins médicaux d'urgence. Dans ce cas, les cantons devront s'en tenir aux dispositions

²⁰ Règlement (CE) N° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et les mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

²¹ Règlement (CE) N° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin.

fédérales et cantonales en vigueur applicables aux étrangers dans le besoin séjournant illégalement en Suisse. La détermination du montant et des composantes de l'aide dans des situations de détresse relève de la compétence des cantons et des communes. Une réglementation au niveau fédéral n'est pas souhaitable pour plusieurs motifs:

- le droit aux prestations de l'aide sociale et le montant de l'aide dans des situations de détresse varient d'un cas à l'autre;
- comme c'est déjà le cas pour les autres étrangers résidant illégalement en Suisse, il est du ressort des cantons et des communes de fixer l'étendue de l'aide dans des situations de détresse;
- les cantons ont la possibilité, par l'intermédiaire de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), d'édicter des recommandations et de définir des principes et des normes, comme il en existe déjà pour l'aide sociale ordinaire (cf. les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale, appelées normes CSIAS);
- une réglementation fédérale pourrait laisser croire que toutes les personnes résidant illégalement sur le territoire de la Confédération peuvent prétendre à une aide dans des situations de détresse et ce, qu'elles se trouvent effectivement en situation de détresse ou non.

D'autres économies devraient découler de l'extension de la notion de motif justifiant la détention en vue du refoulement. Le requérant qui a été informé d'une décision de renvoi et qui ne collabore pas à l'obtention des documents de voyage pourra désormais être mis en détention en vue de son refoulement, ce qui peut générer des dépenses supplémentaires. Si cette mesure pouvait inciter 100 personnes de plus à respecter leur obligation de collaborer, elle entraînerait des économies brutes d'environ 1,5 million par an.

L'ampleur exacte des répercussions financières des nouvelles réglementations sur les cantons en particulier étant difficilement estimable, il importe que ceux-ci puissent compter sur le soutien de la Confédération. Les mesures proposées envisagent déjà d'affecter une partie des économies ainsi réalisées au financement des éventuelles prestations supplémentaires que devraient fournir les cantons. Le soutien financier de la Confédération pourrait s'appuyer sur le modèle suivant.

- Pour les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière exécutoire dans un centre d'enregistrement, la Confédération verserait une contribution au titre de l'aide d'urgence aux cantons dotés de centres d'enregistrement pour requérants d'asile (CERA), de même qu'aux cantons où sont situées les cinq agglomérations principales du pays (ZH, GE, BS, VD, BE). La contribution pour les coûts des renvois serait versée aux cantons qui ont exécuté, dans un délai donné (p.ex. neuf mois) à partir de l'entrée en force de la décision de non-entrée en matière, le renvoi des personnes qui n'ont pas quitté la Suisse conformément aux injonctions des autorités.
- Pour les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière exécutoire après attribution à un canton, ce dernier bénéficierait d'une compensation forfaitaire au titre de l'aide d'urgence qu'il serait amené à fournir. Dans ces cas aussi, une compensation forfaitaire serait versée au canton qui a exécuté la décision de renvoi dans un délai donné.

L'expérience et l'analyse permettent de penser que les mesures envisagées produiront des résultats positifs tant sur le plan financier qu'en ce qui concerne la politique d'asile. Ces attentes doivent toutefois être confirmées par les faits. De même, les craintes soulevées par ce changement de pratique doivent être prises au sérieux et le Conseil fédéral doit être en mesure de réagir rapidement si des problèmes importants devaient surgir.

Pour ces raisons, la Confédération et les cantons ont convenu de mettre sur pied dès l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions un système commun de surveillance. Le suivi d'indicateurs choisis, définis en étroite collaboration par la Confédération et les cantons pour divers domaines (p.ex. aide dans des situations de détresse, exécution, mesures policières) permettra de déterminer les conséquences des mesures, d'apprécier rapidement l'évolution de la situation et de procéder, le cas échéant, à des modifications des dispositions légales, à des adaptations du système de financement ou à des modifications administratives. Le système de surveillance devra être opérationnel avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, à savoir à la fin de l'automne 2003, afin que des comparaisons pertinentes soient possibles.

L'accélération de la procédure d'asile et du processus d'exécution des décisions de renvoi conjuguée aux mesures définies en vue d'améliorer l'efficacité de la procédure permettront, à moyen terme, de réduire à nouveau le nombre des collaborateurs de l'office, pour autant que le volume des demandes d'asile reste inchangé. Deux inconnues demeurent toutefois: premièrement, les répercussions éventuelles, sur le nombre de demandes d'asile, de la mise en fonction du système Eurodac et, deuxièmement, la prise en charge de tâches supplémentaires. S'agissant de ce dernier point, une variante pourrait consister à confier à la Confédération la réalisation d'un plus grand nombre d'auditions sommaires. Cette mesure serait cependant compensée en partie par une réduction des forfaits versés pour les frais administratifs y afférents.

Situation actuelle

Depuis 2001, la Confédération verse des subventions pour des projets portant sur l'intégration sociale des étrangers. Le plan financier prévoit à cet effet une progression continue des montants mis à disposition par rapport au budget 2003 (11,7 millions): 14 millions en 2004, 16,5 millions en 2005 et 19 millions en 2006.

Proposition

Limiter la progression et plafonner les dépenses au niveau inscrit dans le plan financier 2004.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 15.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004:

2005: 2,5 millions

2006: 5,0 millions

Depuis 2001, en vertu de l'art. 25a de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 142.20), la Confédération verse des subventions à des projets d'intégration sociale des étrangers, pour autant que les cantons, les communes ou des tiers participent de manière adéquate aux frais. L'objectif est de faciliter l'intégration des étrangers séjournant à l'année ou établis en Suisse. Les groupes cibles prioritaires sont la main-d'œuvre non qualifiée résidant dans le pays depuis longtemps ainsi que les femmes, les jeunes et les enfants venus en Suisse dans le cadre du regroupement familial. Un manque d'intégration, parfois notable, se manifeste par des difficultés à l'école, dans la formation professionnelle et sur le marché du travail. Les connaissances linguistiques sont à cet égard un facteur clé.

L'encouragement du travail d'intégration découle du constat que des mesures ciblées permettent de réduire le coût économique d'une mauvaise intégration, en particulier dans les domaines des assurances sociales, de la formation, de la santé, de l'aide sociale et de la sécurité. Les études effectuées par le groupe de travail «Criminalité des étrangers» montrent en outre que les mesures d'intégration sont un des principaux facteurs de prévention de la criminalité.

Compte tenu de la précarité des finances fédérales et de la marge de manœuvre disponible dans ce domaine, l'inclusion des mesures d'intégration dans le programme d'allègement budgétaire est défendable, d'autant plus qu'en plafonnant les dépenses au niveau prévu pour 2004 l'augmentation restera sensible par rapport au budget 2003, puisque les dépenses passeront de 11,7 à un peu plus de 14 millions.

2.1.6.9

Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

Situation actuelle

Le 30 septembre 2002, les Chambres fédérales ont adopté un crédit d'engagement de 200 millions au maximum pour les années 2003–2006. Ont été inscrits au plan financier 2004–2006 du 30 septembre 2002 au titre d'aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants 30 millions pour 2004, 40 millions pour 2005 et 50 millions pour 2006. La différence par rapport au crédit d'engagement de 200 millions résulte des paiements pour 2003 d'une part, et des paiements pour les années 2007 et 2008 d'autre part.

Proposition

Utilisation non intégrale du crédit d'engagement à partir de 2006.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003 ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 16.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004:	2005:	2006: 12 millions
-------	-------	-------------------

Sur la base de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (RS 861), des montants de 120 millions au total à titre de prestations ont été inscrits dans le plan financier 2004–2006. Le crédit d'engagement approuvé par l'arrêté fédéral s'élève à 200 millions au maximum pour les années 2003 à 2006.

Les aides financières sont versées aux institutions bénéficiaires pendant deux ou trois ans. C'est pourquoi, le crédit de paiement disponible annuellement doit être utilisé, d'une part, pour les aides financières déjà accordées les années précédentes et, d'autre part, pour les nouvelles demandes de contributions. Lors de la répartition des tranches de crédit annuelles, il convient de veiller, dans l'esprit du programme d'impulsion, à ce que les moyens financiers soient suffisants pour pouvoir répondre à de nouvelles demandes. Selon le plan financier actuellement en vigueur, les moyens à disposition pour de nouvelles demandes s'élèvent à 15 millions pour 2004, à 11,3 millions pour 2005 et à 27 millions pour 2006. Afin d'assurer l'effet d'impulsion, il convient de n'opérer aucune coupe des crédits dans les années 2004 et 2005. Par contre, les 27 millions à disposition pour de nouveaux engagements en 2006 sont réduits de 12 millions. La somme de 15 millions prévue pour faire face à de nouvelles demandes se situe ainsi dans le même ordre de grandeur que celle des années précédentes. Cette mesure permet de maintenir un effet d'impulsion substantiel ainsi qu'une certaine continuité.

La réduction de 12 millions au titre des nouveaux engagements pour 2006 a pour conséquence que le crédit ne sera pas non plus utilisé intégralement en 2007 et 2008. Ainsi, de nouvelles économies pourront être réalisées au cours de ces années à hauteur de 16 millions au total.

2.1.7

Trafic

2.1.7.1

Construction de routes nationales

Situation actuelle

Les routes nationales sont un ouvrage commun de la Confédération et des cantons. Ces derniers construisent les routes nationales conformément aux dispositions fédérales et sous la haute surveillance de la Confédération; le coût des routes nationales est à la charge de la Confédération et des cantons (art. 83 Cst.). La Confédération prend à sa charge entre 50 et 97 % des frais imputables, selon le canton et la catégorie de route (art. 7 de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, LUMin, RS 725.116.2).

Proposition

Réduire les crédits mis à disposition par rapport au plan financier du 30 septembre 2002.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, ch. 17.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004:	2005: 80 millions	2006: 120 millions
-------	-------------------	--------------------

S'agissant de la construction de routes nationales, le plan financier en vigueur prévoit une nette croissance par rapport au budget 2003 (en millions):

	B 2003	PF 2004	PF 2005	PF 2006	2003–2006 Ø Δ en %
Dépenses construct. RN	1426	1485	1541	1551	2,8

La coupe de 120 millions pour l'année 2006 signifie par conséquent que cette croissance va diminuer. En raison du nombre élevé de projets prêts à être mis en chantier, il est indispensable de fixer des priorités. A cet égard, la marge de manœuvre est très faible, d'une part parce que la réalisation du réseau dûment établi est dans sa phase finale et d'autre part parce que l'on ne saurait arrêter des travaux de construction en cours.

Dans le domaine de la construction des routes nationales, il ne fut pas nécessaire, pendant bien des années, d'établir des priorités en fonction de critères déterminés, car des retards surtout de nature politique ou juridique créaient une concordance entre les projets prêts à être mis en chantier et les ressources disponibles. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Le 14 mars 2003, eu égard au fait que de nombreux projets étaient prêts à être mis en chantier mais que les moyens étaient limités, le Conseil fédéral a décidé de réaliser le 7^e programme de construction à long terme en se fondant sur le critère principal du degré de nécessité du point de vue du trafic. Selon ce programme, il s'agira de porter les efforts sur l'A4 dans le district de Knonau, sur les contournements de Viège (A9) et de Bienne (A5) ainsi que sur la liaison allant de Porrentruy à la frontière française (A16), alors que d'autres sections de l'A9 en Valais, de l'A16 dans les cantons de Berne et du Jura et de l'A8 dans le canton d'Obwald seront mises en veilleuse pour une année ou deux (base: budget 2003 selon l'arrêté fédéral; plan financier du 30 septembre 2002). C'est sur cette base que le DETEC a arrêté entre-temps le programme annuel 2003.

La réduction des ressources budgétaires réclamée dans le cadre du programme d'allègement 2003 exige un réexamen du programme de construction. La réalisation du réseau dûment établi étant maintenant, comme cela a déjà été relevé, dans sa phase finale, ce n'est que pour un nombre de sections relativement restreint qu'il existe la possibilité d'un ajournement excluant un arrêt – juridiquement, économiquement et techniquement injustifiable – des travaux en cours. Si l'on appliquait cette manière de faire, les sections de l'A8, de l'A9 et de l'A16 déjà mises en veilleuse une fois seraient de nouveau visées, ce qui provoquerait un retard de deux années supplémentaires en moyenne. De plus, des parties du contournement de Bienne ainsi que des sections individuelles, telles que le tunnel du Neufeld à Berne, feraient également l'objet d'ajournements relativement importants. De l'avis du Conseil fédéral, cela n'est nullement défendable.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral prévoit de n'affecter que la moitié du montant à économiser aux nouvelles sections de routes nationales à construire. Cela réduit à une année au maximum les retards sur les sections précitées. Quant à l'autre moitié du montant à économiser, elle sera affectée à des projets d'aménagement prévus sur d'autres sections. Le Conseil fédéral exclut toutefois dans une large mesure du programme les projets d'aménagement permettant d'effectuer les travaux d'entretien lorsque le trafic est dense et de maîtriser les sources de perturbations. Seront ainsi ajournés de trois ans au maximum des projets d'aménagement dans dix cantons au total, répartis dans l'ensemble de la Suisse. Les détails figurent dans le tableau suivant. S'agissant de la présentation des effets, on est parti de l'idée que, pour garantir durablement l'efficacité du programme d'allègement, les années 2007 et suivantes du plan financier correspondraient au nouveau niveau, moins élevé, du plan financier. Il va sans dire que des décisions différentes du Conseil fédéral et du Parlement sont réservées.

Effet des coupes budgétaires sur les projets de construction

Section	Effets
Nouvelles sections	
Canton de Zurich	
N 4 Fildern–Knonau-front. cant. ZG	Ouverture 2009/2010 différée à 2010
Canton de Berne	
N 5 Contournement Bienne, bretelle Est	Début du GO (gros œuvre) repoussé de 2006 à 2007, ouverture repoussée de 2013 à 2014
N 5 Contournement Bienne, bretelle Ouest	Début du GO repoussé de 2009 à 2010, ouverture repoussée de 2015 à 2016
N 16 Moutier–Court (Tu de Graitery)	Début du GO repoussé de 2005 à 2007, ouverture repoussée de 2009 à 2011
Canton du Valais	
N 9 Loèche–Gampel	Ouverture repoussée de 2013 à 2013/2014
N 9 Sierre–Loèche	Ouverture repoussée de 2012 à 2013
Canton du Jura	
N 16 Delémont–front. cant. BE	Début du GO repoussé de 2004/2005 à 2006/2007, ouverture repoussée de 2011 à 2012
Projets d'aménagement	
Canton de Zurich	
N 1 Hardturm–Letten	Jonction stade, début du GO repoussé de 2007 à 2009
N 3 Albisstr.–front. cant. SZ	Début du UPlaNS (planification de l'entretien des routes nationales) repoussé de 2007 à 2008
N 1 Aubrücke–Neugut/Glatt	Début du UPlaNS repoussé de 2008 à 2011
Canton de Berne	
N 16 Bözingerfeld–Taubenloch	Aménagement, début du GO repoussé de 2008 à 2009
N 1 Berne Ouest–Brünnen Wankdorf	Travaux préparatoires de conservation ajournés
Canton de Lucerne	
N 2 Riffig–Reussegg	PA (protection antibruit), début repoussé de 2004 à 2005
Canton d'Uri	
N 2 Contournement d'Andermatt	Début du GO repoussé de 2008 à 2009
Canton de Nidwald	
N 2 front. cant. LU–Obkirchen	PA Hergiswil (galerie), début repoussé de 2007 à 2010
N 2 Acheregg–Kreuzstrasse	PA Stans/Stansstad prolongé d'une année, par étapes

Section	Effets
Canton de Bâle-Ville	
N 2 Echangeur du Gellertdreieck	Couverture de la galerie de Breite, début du GO repoussé de 2008 à 2010 SGT (système de gestion du trafic), début de la 2 ^e étape repoussé à 2007
Canton de Saint-Gall	
N 1 Saint-Gall Breitfeld–Tunnel du Rosenberg	Jonction de Winkeln, début repoussé de 2005 à 2006
Canton des Grisons	
N 13 Pian San Giacomo–Soazza	Jonction de Benabia, début repoussé de 2005 à 2006
N 13 front. cant. SG–Reichenau	Déplacement de la chaussée aval Coire Nord, début du GO repoussé de 2009 à 2010
Canton d'Argovie	
N 1 Hunzenschwil–Lenzburg–Dättwil	PA de Lenzburg prolongée d'une année par étapes dès 2007
Canton du Tessin	
N 2 Gorduno–Bellinzone	Demi jonct. de Bellinzone, début du GO repoussé de 2008 à 2010
N 13 Bellinzone Nord–Grono	Aménagement du tracé, début du GO repoussé de 2005 à 2007
N 2 Lamone–Lugano Sud	Jonction de Lugano Nord, début du GO repoussé de 2008 à 2009
Augmentation sécurité des tunnels	Galerie de sécurité dès 2008–2012 max. 30 millions

Situation actuelle

Les routes nationales constituent une tâche commune de la Confédération et des cantons. Ces derniers sont responsables de l'entretien (et de l'exploitation) de ces artères (art. 49 de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales, LRN, RS 725.11). La Confédération coordonne et approuve les mesures d'entretien. Elle finance, selon les cantons, entre 80 et 97 % des dépenses encourues à ce titre (art. 10, al. 2, de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, LUMin, RS 725.116.2).

Proposition

Réduire les crédits mis à disposition par rapport au plan financier du 30 septembre 2002.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 18.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004: 20 millions

2005: 25 millions

2006: 20 millions

Au cours des années à venir, les dépenses inhérentes à l'entretien des routes nationales vont beaucoup s'accroître en raison du vieillissement, de l'augmentation de la charge et de l'extension du réseau. Les montants inscrits à cet effet dans le plan financier suivent une courbe parallèle à cette évolution. Leur croissance est très forte par rapport à celle d'autres rubriques routières. De 2002 à 2006, les dépenses augmenteront de 159 millions, ce qui équivaut à un taux annuel moyen de croissance de 7,3 %, à considérer comme supérieur à la moyenne si on le compare à d'autres postes importants de la Confédération. Les économies à réaliser, de 20 millions, sont donc supportables. Dans ces circonstances, le taux annuel moyen de croissance sera encore de 6,5 %.

La mesure proposée allège les cantons, puisque l'entretien des routes nationales est, comme il a été dit plus haut, une tâche commune. Dans le cadre de la RPT, il est prévu de le faire relever exclusivement de la compétence de la Confédération, ce tant sur le plan du financement qu'en ce qui concerne l'accomplissement de cette tâche.

Situation actuelle

Selon les art. 12 ss LUMin, la Confédération alloue des contributions aux frais d'amélioration ou de construction des routes principales. Effectué par ouvrage, ce cofinancement se fait en faveur des projets de plus de 2,5 millions. Le taux de subventionnement se situe entre 40 et 70 % des frais imputables dans les Alpes et le Jura, entre 15 et 55 % en dehors de ces régions.

Proposition

Réduire les crédits mis à disposition par rapport au plan financier du 30 septembre 2002.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 19.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004: 5 millions

2005: 12 millions

2006: 18 millions

Le Conseil fédéral répartit les ressources entre les cantons et les ouvrages par le biais de programmes dits pluriannuels; le programme actuel s'achèvera en 2003. Il arrêtera le prochain programme, qui est quadriennal, à la fin de cette année, en y englobant les paiements résultant d'engagements pris et en y classant les projets nouveaux selon un ordre de priorité très rigoureux, de sorte que le programme en question respecte les limites des ressources disponibles. Les coupes budgétaires réduisent le nombre de projets susceptibles d'être subventionnés par la Confédération. Les cantons sont libres d'ajourner ces projets, de les financer eux-mêmes ou de les abandonner. La troisième option constitue un allégement pour eux.

Les subventions versées au titre des «routes principales» tombent sous le coup de la RPT. Il est prévu de désenchevêtrer partiellement cette tâche. Dans l'optique actuelle, les projets d'ampleur réduite seront cantonalisés moyennant des montants forfaitaires versés aux cantons. Quant aux projets d'envergure, ils demeureront une tâche commune dont les modalités restent toutefois à déterminer.

Situation actuelle

Le financement spécial «Circulation routière» connaît actuellement une multitude de petites subventions («Autres contributions au financement de mesures techniques»).

Proposition

- Supprimer les subventions pour les passages à niveau, pour les mesures de protection de l'air, pour la protection des sites construits ainsi que pour les galeries de protection contre les avalanches et pour les tunnels.
- Réduire de moitié le taux de la subvention allouée par la Confédération pour les mesures de protection contre le bruit dans le cas des autres routes.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 20 et ch. I 8: modification de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin, RS 725.116.2), art. 3, 18, 19, 20, 28, 31. Loi fédérale sur les mesures urgentes découlant du programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 3, et Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 10: Abrogation de l'article 50 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01).

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002 (en millions)

	2004	2005	2006
Passages à niveau	3,0	8,0	10,0
Protection contre le bruit	2,5	2,5	4,0
Mesures de protection de l'air	10,0	11,0	12,0
Protection des sites construits	1,0	1,0	2,0
Galeries de protection contre les avalanches, et tunnels	3,5	5,0	5,0
Total	20,0	27,5	33,0

Les routes nationales étant l'épine dorsale du réseau routier suisse, il est prévu, dans le cadre de la RPT, de placer leur construction, leur entretien et leur exploitation sous l'entière responsabilité de la Confédération. A la concentration sur ce domaine aussi vaste que financièrement important s'ajoutent plusieurs cas (mineurs) de subventions sans aucun lien avec la future tâche principale de la Confédération. Par conséquent, afin de mieux concentrer les moyens, le Conseil fédéral propose de supprimer quatre catégories de subventions dans le domaine des autres contributions au financement de mesures techniques.

Passages à niveau

Le programme de stabilisation 1998 prévoyait non pas de financer des passages inférieurs ou supérieurs très onéreux, mais de poursuivre la sécurisation des passages à niveau particulièrement dangereux. Or, la réfection de ceux qui sont équipés d'installations simples telles que feux tournants ne semble manifestement pas rencontrer beaucoup d'intérêt, car le crédit annuel 2002 n'a pas été entièrement utilisé. Tout indique que les demandes demeureront insuffisantes ces prochaines années pour épuiser les montants inscrits dans le plan financier (12 millions). Par ailleurs, le premier volet de la RPT modifiera fondamentalement la base constitutionnelle concernée: l'encouragement des mesures «destinées à séparer le trafic ferroviaire du trafic routier» ne sera plus mentionné explicitement à l'art. 86, al. 3, let. b, Cst., puisque la RPT attribuera en principe la compétence de telles mesures aux cantons. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose d'abroger dès à présent cette disposition spécifique.

La stratégie relative à l'encouragement du trafic d'agglomération par la Confédération, étroitement liée aux coupes budgétaires ainsi proposées, n'en sera pas modifiée. Dans le cadre de la RPT, une nouvelle base constitutionnelle – comprenant également la séparation du trafic ferroviaire et du trafic routier – sera créée pour soutenir le trafic d'agglomération. Selon le contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative populaire «Avanti – pour des autoroutes sûres et performantes», il faudra affecter à ce même trafic d'agglomération bien plus de ressources que prévu dans le cadre de la RPT.

Mesures de protection de l'air

Les mesures de protection de l'air touchent exclusivement les routes qui ne sont ni nationales, ni principales. Le soutien est destiné principalement aux giratoires et aux zones limitées à 30 km/h («zones 30»). Selon la législation fédérale, c'est aux cantons qu'il revient de procéder à ces assainissements. Actuellement, il s'agit d'une tâche commune dans la mesure où la Confédération alloue à cet effet des contributions équivalant à quelque 50 % des frais imputables. Les crédits disponibles suffisent pour honorer les engagements pris jusqu'ici. La suppression de ces subventions oblige désormais les cantons et les communes à prendre eux-mêmes ces travaux en charge et vient grever d'autant leurs budgets.

Afin de prévenir l'accumulation à court terme de demandes de subventions, cette mesure est inscrite dans la loi fédérale sur les mesures urgentes découlant du programme d'allègement budgétaire 2003.

La RPT prévoit que cette tâche commune continue d'être effectuée conjointement par la Confédération et les cantons. Toutefois, il s'agit de modifier la formule du financement et de renoncer à l'examen des projets individuels au cas par cas. La suppression de la subvention dans le cadre du programme d'allègement implique donc un changement des principes de la RPT.

Protection des sites construits

Selon les art. 28 ss LUMin, la Confédération alloue notamment des contributions aux frais des mesures nécessitées par le trafic routier motorisé pour conserver, préserver ou restaurer les sites construits. Ce domaine compte actuellement deux projets pour lesquels l'office fédéral compétent a contracté des engagements. Ces projets concernent la construction de routes de contournement, qui seront achevées en 2006. La subvention fédérale s'élève à environ 25 % des frais imputables. La proposition signifie qu'à

l'avenir les cantons et les communes devront financer eux-mêmes les mesures visant à protéger les sites construits, à moins qu'ils n'y renoncent.

La RPT prévoit un désenchevêtrement partiel de cette tâche. La suppression, dans le cadre du programme d'allègement, de la subvention liée au trafic routier implique donc une modification des principes de la RPT.

Galleries et tunnels de protection contre les avalanches

En vertu des art. 31 ss LUMin, les cantons bénéficient de contributions aux frais d'ouvrages de protection contre les forces de la nature le long des routes. En l'occurrence, le soutien porte sur celles qui ne sont ni nationales, ni principales. Il s'agit essentiellement de galeries et de tunnels destinés à la défense contre les avalanches, les glissements de terrain et les chutes de pierres. Les contributions, dont le taux varie entre 20 et 70 % environ des frais imputables suivant le canton, sont régies par la législation sur les forêts. Actuellement, neuf projets en tout, pour un montant total d'un peu plus de 10 millions, sont autorisés dans trois cantons de montagne. Ils seront achevés en 2006. La proposition implique que les cantons et les communes devront désormais financer eux-mêmes les éventuels ouvrages de protection contre les forces de la nature.

Le projet de la RPT prévoit de supprimer les subventions en question. Restent donc au nombre des tâches communes la protection contre les crues et les mesures de protection contre les forces de la nature dans le domaine forestier, tâches auxquelles la Confédération participe par le biais, entre autres, des recettes routières à affectation obligatoire. La suppression de cette subvention dans le cadre du programme d'allègement revient donc à anticiper les principes posés par la RPT.

Protection contre le bruit

Contrairement à ce qui est le cas pour les quatre catégories de subventions ci-avant, il n'est pas proposé de supprimer la subvention allouée pour la protection contre le bruit, mais seulement de réduire de moitié le taux de cette subvention.

La protection contre le bruit le long des routes nationales ou principales existantes ou de celles qui sont en phase de réaménagement ou de construction est financée par le biais de leurs budgets respectifs. C'est sur les autres routes que porte la présente modification. La législation fédérale oblige les cantons à adapter leurs routes aux normes acoustiques. Actuellement, la Confédération finance ces opérations à hauteur de 40 à 70 % des frais imputables. A l'avenir, le taux de la subvention ne sera plus que de 20 à 35 %. La réduction de moitié de ce taux entraînera une augmentation des charges pour les cantons et les communes. Afin d'atténuer cette augmentation, le Conseil fédéral prolongera le délai d'adaptation aux normes. A cet effet, une modification de l'ordonnance sur la protection contre le bruit est en préparation. Elle sera mise en consultation prochainement.

Afin de prévenir l'accumulation à court terme de demandes de subventions, cette mesure est inscrite dans la loi fédérale sur les mesures urgentes découlant du programme d'allègement budgétaire 2003.

La RPT prévoit que cette tâche commune continue d'être assumée conjointement par la Confédération et les cantons. Toutefois, il s'agit de modifier la formule du financement et de renoncer à l'examen des projets individuels au cas par cas.

Répercussions sur les cantons et la RPT

La suppression de quatre catégories de subvention, à savoir celles concernant les passages à niveau, les mesures de protection de l'air, la protection des sites construits ainsi que les galeries de protection contre les avalanches et tunnels, anticipe ou modifie certains principes de la RPT. Le Conseil fédéral estime toutefois que ce procédé est défendable, vu le faible volume des montants concernés.

Cette suppression ne signifie pas que toutes ces charges se reporteront sur les cantons; ceux-ci auront en effet la possibilité de renoncer à des tâches dans certains domaines, ce qui leur permettra également d'alléger leurs budgets.

2.1.7.5 Participation générale aux frais des routes et péréquation financière dans le secteur routier (contribution extraordinaire)

Situation actuelle

Selon les art. 34 ss LUMin, les cantons bénéficient d'une participation générale aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et à la péréquation financière dans le secteur routier. Cette part ordinaire versée aux cantons s'élève à au moins 12 % des recettes routières à affectation obligatoire (art. 4, al. 5, LUMin). Elle est complétée par une contribution extraordinaire depuis plus d'une décennie.

Proposition

Réduire de 40 millions la contribution extraordinaire par rapport au plan financier du 30 septembre 2002; les coupes concernant l'OFT s'élèvent à 15 millions en 2005 et à 25 millions en 2006. En guise de compensation, les moyens financiers destinés aux transports régionaux de voyageurs augmentent de 35 millions en 2005 et de 45 millions en 2006.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 21 et 22.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002 (en millions)

	2004	2005	2006
Participation générale aux frais des routes	40	40	40
Séparation du trafic ferroviaire et du trafic routier		5	15
Améliorations techniques et adoption d'un autre mode de transport		10	10
Augmentation des moyens financiers destinés aux transports régionaux de voyageurs		-35	-45
Total	40	20	20

La participation générale et le montant de la péréquation financière se déterminent en fonction de la longueur des routes ouvertes aux véhicules à moteur, des charges routières supportées par les cantons, de la capacité financière de ces derniers et de l'imposition du trafic motorisé. Le plan financier prévoit pour 2004 une contribution ordinaire d'environ 425 millions et une contribution extraordinaire de quelque 75 millions. Dans chacune des années à venir, il s'agira de réduire la seconde de 40 millions, ce qui diminuera d'autant les ressources fédérales dont disposeront les cantons pour leurs propres tâches routières.

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

Le Conseil fédéral entend compenser partiellement la réduction de la contribution extraordinaire par une augmentation de l'indemnisation des transports publics régionaux (chemin de fer et bus). Du fait des coûts induits par les investissements dans l'infrastructure et le matériel roulant, ces derniers subiront des surcoûts que les entreprises ne pourront assumer à elles seules. Au vu de la précarité de sa situation financière, la Confédération n'est pas non plus en mesure de financer entièrement sa part à ces besoins supplémentaires, part qui s'élèvera respectivement à 45 millions environ en 2005 et à quelque 55 millions en 2006. Dans le cadre du plan financier qui sera établi en 2003, le Conseil fédéral est néanmoins disposé à accroître de 35 millions en 2005 et de 45 millions en 2006 les moyens financiers en faveur des transports régionaux de voyageurs. La moitié (2005: 15 millions; 2006: 25 millions) de l'augmentation totale peut être compensée par des corrections du plan financier de l'Office fédéral des transports. Les corrections de respectivement 15 millions et 25 millions par an sont supportables pour deux raisons. D'une part, les mesures de séparation du trafic ferroviaire et du trafic routier arrivent à échéance et les moyens financiers disponibles peuvent être réduits (art. 802.4600.105). D'autre part, concernant le financement de projets en matière de trafic d'agglomération, quelques projets sont légèrement différés, ce qui permet des économies à partir de 2005 (art. 802.4600.107). Il subsiste à ce niveau un manque de 10 millions par an en 2005 et en 2006, du fait du transfert en faveur des transports régionaux de voyageurs. Le Conseil fédéral est persuadé que la différence restante – modeste au regard du total des dépenses consacrées par les pouvoirs publics aux transports régionaux de voyageurs – peut être comblée par les efforts conjugués des cantons et des entreprises de transport.

Situation actuelle

Le fonds pour les grands projets ferroviaires est alimenté par 0,1 % de la TVA, les deux tiers du produit net de la redevance sur le trafic poids lourds liée aux prestations (RPLP) et les recettes de l'impôt sur les huiles minérales. Les programmes de construction des grands projets ferroviaires (1^{re} et 2^e étapes de Rail 2000; nouvelles transversales ferroviaires alpines, ou NLFA; lignes à grande vitesse, ou LGV; réduction du bruit) ont été échelonnés de manière que leur réalisation puisse respecter la limite des avances du fonds fixée par la loi (4,2 milliards, niveau des prix de 1995).

Proposition

Durant les années 2004 à 2007, seuls 80 % de la part fédérale aux recettes de la RPLP seront affectés au fonds pour les grands projets ferroviaires. Ces projets s'étaleront sur une plus longue période ou seront, le cas échéant, redimensionnés.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 23.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004: 50 millions

2005: 125 millions

2006: 150 millions

Les quatre grands projets ferroviaires que sont les nouvelles transversales ferroviaires alpines (NLFA), Rail 2000, le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à grande vitesse (raccordement aux LGV) et l'amélioration de la protection contre le bruit le long des lignes ferroviaires sont financés par un fonds pour les grands projets ferroviaires, géré séparément du compte financier.

Le programme de construction relatif aux grands projets ferroviaires, qui comprend les coûts d'investissement annuels prévus (dépenses), a été établi sur la base des recettes annuelles du fonds précité, de la rémunération des avances, de l'évolution du renchérissement et de la limite des avances, qui est de 4,2 milliards (niveau des prix de 1995). En ce qui concerne cette dernière, les modifications survenant au niveau des recettes ou des dépenses peuvent être simulées dans un modèle («simulation du fonds»). De grandes incertitudes existent surtout à propos des dépenses. L'état des procédures de planification et d'autorisation, l'ampleur des projets, le renchérissement ou les dispositions légales (notamment en matière d'environnement et de sécurité) peuvent toujours faire l'objet de modifications. Il est donc indispensable d'avoir une certaine marge de manœuvre quant à la limite des avances.

La mesure d'économie proposée prévoit d'affecter au fonds pour les grands projets ferroviaires quelque 80 % seulement de la part fédérale au produit net de la RPLP. Dorénavant, 20 % de cette part seront utilisés pour les coûts de la circulation rou-

tière non couverts et pris en charge par la Confédération. Il s'agit notamment de coûts dans les domaines de la santé et de l'environnement (cf. annexe 3).

Selon la simulation actuelle (juin 2003), la diminution des versements en faveur du fonds aura pour conséquence que la limite des avances sera dépassée en 2007/2008. La durée des grands projets ferroviaires devra donc être prolongée et les projets devront, le cas échéant, être redimensionnés. Cette dernière option pourrait notamment être envisagée, parce que les investissements actuels grèveront plus tard en partie la Caisse fédérale en tant que frais d'entretien et d'exploitation. Ainsi, il est nécessaire par exemple d'augmenter les fonds pour le trafic régional (voir description sous ch. 2.1.7.5), car les investissements dans l'infrastructure et le matériel roulant produiront inévitablement des coûts subséquents. En raison de ces coûts, une prolongation des délais fixés pour la réalisation des projets décharge indirectement les finances fédérales, les dépenses supplémentaires n'apparaissant que dans un deuxième temps. Naturellement, les comptes de la Confédération ne pourront être allégés durablement que dans le cadre d'un redimensionnement.

Les projets en cours de réalisation, à savoir la 1^{re} étape de Rail 2000 ainsi que les tunnels de base du Lötschberg et du Gothard, seront prioritaires lors de l'adaptation du programme de construction. S'agissant de la lutte contre le bruit, quelques légers retards pourront se produire.

Les modifications affecteront surtout les projets qui se trouvent en phase de planification. Le Conseil fédéral et le Parlement fixeront les programmes précis relatifs aux travaux de construction et aux délais dans le cadre de futurs messages. Ces derniers présenteront les besoins et le calendrier des projets de construction et montreront, pour chaque cas, les répercussions du programme d'allègement (prolongation de la durée, éventuel redimensionnement du programme de construction).

Dans l'optique actuelle, l'accent est mis sur les mesures suivantes:

- Deuxième phase de construction des NLFA (tunnels du Ceneri, du Zimmerberg et de l'Hirzel): Selon la planification actuelle, le message concernant l'approbation de la 2^e phase du crédit global NLFA sera transmis aux Chambres fédérales durant le second semestre 2003. Le début de la construction du tunnel du Ceneri et/ou du Zimmerberg, fixé en 2006, devra éventuellement être différé d'une année ou deux en raison du programme d'allègement. Quant à la construction du tunnel de l'Hirzel, elle sera reportée sine die, indépendamment du programme d'allègement, car sa nécessité n'est pas prouvée au vu des connaissances actuelles.
- Raccordement de la Suisse orientale et occidentale aux LGV: Selon la planification actuelle, le message ad hoc sera remis aux Chambres fédérales en 2004. Les aménagements entre Genève et Mâcon, ainsi que ceux relatifs au parcours Lausanne/Berne via l'Arc jurassien en direction de Dole/Dijon, qui ont été convenus avec la France, et/ou les premières mesures concernant le raccordement Est (Zurich–Saint-Gall–Munich–Schaffhouse–Stuttgart) devront éventuellement être différés d'un ou deux ans en raison du programme d'allègement. Par ailleurs, on examine aussi des possibilités de redimensionnement.
- Rail 2000, 2^e étape: Selon la planification actuelle, le message relatif à cette étape sera remis aux Chambres fédérales en 2004/2005. En raison du programme d'allègement, l'ampleur des travaux relatifs à l'établissement de

projets effectuées de 2004 à 2010 devront éventuellement être réduites. Dans ce cas, il n'est pas exclu que le début des travaux de construction soit reporté d'un à deux ans pour avoir lieu en 2011/2012.

La réaffectation de la part fédérale aux recettes de la RPLP est conforme à la Constitution et à la loi. Selon l'art. 196, al. 3, Cst., disposition transitoire ad art. 87, le Conseil fédéral peut utiliser deux tiers au plus du produit de la redevance de la RPLP pour financer les grands projets ferroviaires. La Constitution permet donc au Conseil fédéral de prévoir un montant inférieur au deux tiers du produit de l'impôt en faveur du fonds pour les grands projets ferroviaires. Dans ce cas, les moyens financiers qui ne sont pas versés à ce fonds doivent être utilisés conformément à l'art. 85 Cst. Cette disposition constitutionnelle établit que le produit net de la redevance doit servir à couvrir les frais liés à la circulation routière. L'utilisation de cette redevance est précisée dans la loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, LRPL, RS 641.81). Selon l'art. 19, al. 2, de cette loi, la Confédération doit utiliser sa part au produit net au financement des grands projets ferroviaires ainsi qu'à la couverture des coûts non couverts du trafic routier qui lui incombent. Aucune modification légale n'est donc nécessaire. L'annexe 3 présente les coûts non couverts du trafic routier pris en charge par la Confédération. Par ailleurs, se fondant sur l'art. 4 du règlement du fonds (RS 742.140), le Conseil fédéral décide dans quelle mesure les différents moyens financiers sont versés au fonds.

Dans un premier temps, la mesure ne s'appliquera que jusqu'à fin 2007. S'il s'avérait que de grands efforts restent nécessaires dans un proche avenir pour alléger les finances fédérales, le Conseil fédéral devra envisager de prolonger la mesure, naturellement en tenant compte des conséquences.

Situation actuelle

Le Parlement a, en rapport avec la convention sur les prestations 2003–2006, alloué aux CFF un plafond de dépenses de 6025 millions pour financer l'infrastructure. Lors de l'adoption du budget 2003 et du plan financier 2004–2006 de la Confédération, des réductions de 67,5 millions (y compris 1 % au titre du blocage du crédit) ont été opérées.

Proposition

Réduction supplémentaire des contributions aux CFF à hauteur de 236 millions pour la période 2004–2006. Par rapport au message du 8 mars 2002, le plafond de dépenses diminue de 303,5 millions au total (5 %) et passe à 5721,5 millions.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 24.

Modification de l'arrêté fédéral concernant la Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux CFF applicable aux années 2003–2006.

Modification de l'arrêté fédéral relatif au plafond des dépenses pour l'infrastructure de la société anonyme des Chemins de fer fédéraux CFF applicable aux années 2003–2006.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004: 15 millions

2005: 91 millions

2006: 130 millions

Le Parlement a alloué aux CFF pour la période 2003–2006 un plafond de dépenses de 6025 millions en vue de l'application de la deuxième convention sur les prestations. Ces montants servent à entretenir le réseau des CFF et à l'adapter au niveau de la technique, à procéder à des augmentations de la capacité en fonction de la demande et de sorte à générer une plus-value, et à garantir les chaînes de transport. D'autres objectifs consistent à améliorer l'interopérabilité du réseau et à introduire de nouvelles technologies (ERMTS, GSM-R). Les CFF ont en outre été chargés d'améliorer la productivité de l'exploitation de l'infrastructure et de poursuivre l'automatisation du réseau.

Dans le cadre du budget 2003, les fonds promis ont été adaptés une première fois. Les prestations convenues ont été réduites globalement de 167,5 millions pour 2003 et 2004. Cette réduction devait être compensée partiellement par des augmentations en 2005 et 2006 (cf. tableau ci-après). On a renoncé à revoir la convention sur les prestations, parce que la réduction de 67,5 millions (1 %) sur la période de 2003 à 2006 ne devrait pas compromettre la réalisation des objectifs.

A travers le programme d'allégement budgétaire 2003, le Conseil fédéral propose au Parlement de réduire le plafond de dépenses convenu. Les CFF devront économiser 15 millions en 2004, 91 millions en 2005 et 130 millions en 2006, le plafond de dépenses s'élevant désormais à 5721,5 millions, soit 303,5 millions (5 %) de moins que prévu dans la convention initiale (6025 millions).

Le tableau ci-après résume les allègements budgétaires (en millions):

	2003	2004	2005	2006	Total
Convention sur les prestations (message)	1463,0	1474,0	1512,0	1576,0	6025,0
Adaptations B 2003/ PF 2004–2006	–109,5	–58,0	84,0	29,5	–54,0
Blocage des crédits de 1 % (2003)	–13,5				–13,5
Convention sur les prestations B 2003	1340,0	1416,0	1596,0	1605,5	5957,5
Programme d'allégement budgétaire 2003		–15,0	–91,0	–130,0	–236,0
Convention sur les prestations (programme d'allégement budgétaire 2003)	1340,0	1401,0	1505,0	1475,5	5721,5

Selon l'art. 8, al. 3, LCFF (RS 742.31), le Conseil fédéral peut, si des raisons importantes et imprévisibles le justifient, modifier la convention sur les prestations pendant sa période de validité. De plus, l'application de la convention sur les prestations et du plafond de dépenses doit, selon l'art. 19 de la convention sur les prestations, être vérifiée lorsque des moyens financiers sont soustraits aux CFF lors du processus budgétaire.

Les économies prévues dans le cadre du programme d'allégement budgétaire ne permettent pas d'atteindre les objectifs visés par la convention sur les prestations conclue initialement. Son adaptation est donc indispensable. Cela se fera dans le cadre d'un complément devant être signé par les deux parties et soumis au Parlement pour approbation en vertu de l'art. 19, al. 1, de la convention sur les prestations. Cette modification comprend pour l'essentiel les trois points suivants (voir annexe 4):

- Le nouveau plafond des dépenses pour 2003–2006 sera de 5721,5 millions.
- La planification des investissements pour l'infrastructure des CFF sera adaptée au plafond des dépenses réduit.
- Les normes d'aménagement fixées dans l'annexe de la convention sur les prestations ne pourront être réalisées qu'avec du retard, compte tenu de l'adaptation du plan d'investissement.

Le Parlement devra aussi décider de l'adaptation du plafond des dépenses (art. 8, al. 4, LCFF).

L'actuel plan d'investissement pour l'infrastructure des CFF porte sur les années 2004 à 2012. Cette planification a été revue complètement sur la base de la réduc-

tion du plafond des dépenses en cours et de l'éventuelle baisse à long terme dudit plafond. En l'occurrence, les CFF se sont fondés sur la liste des priorités ci-après:

- Première priorité: maintien de l'efficacité du réseau et ouverture de la première étape de Rail 2000.
- Deuxième priorité: projets d'extension stratégiques ayant une grande influence sur les plans d'affaires actuels. Concrètement, il s'agit avant tout de la première étape d'aménagement des RER, du projet «Nouveau trafic par wagons complets», de l'automatisation du réseau d'infrastructure (ATR) et de la nouvelle technique de sécurité (ERMTS, GSM-R).
- Troisième priorité: autres projets

Le plan d'investissement révisé est présenté plus en détail ci-après sur la base de la liste des priorités. Pour commencer, les projets qui sont directement touchés par la réduction du plafond de dépenses en cours sont expliqués. Comme il faut s'attendre à ce que les plafonds de dépenses ultérieurs des CFF soient maintenus au niveau réduit, les projets qui ne seront réalisés qu'après 2006 sont également présentés, plus bas.

Répercussions sur le programme d'investissements 2004–2006

Les projets figurant au premier niveau de priorité sont garantis financièrement malgré l'adaptation du plafond des dépenses. En d'autres termes, les CFF seront à même de maintenir jusqu'en 2006 l'efficacité de leur réseau et de garantir l'ouverture de la première étape de Rail 2000 dans les délais.

Au deuxième niveau de priorité, les mesures d'allégement budgétaire entraîneront un retard des projets suivants:

Automatisation du réseau (ATR)

Le réseau des CFF comporte encore une grande proportion de postes d'enclenchement relativement vieux qui exigent une présence permanente sur place. La télécommande de ces installations permet de réduire sensiblement les coûts d'exploitation du réseau. C'est pourquoi la planification initiale prévoyait de les remplacer le plus vite possible d'ici à 2008/2010. Etant donné la diminution des fonds d'investissement, l'automatisation du réseau et l'effet de rationalisation prendront du retard au moins jusqu'en 2012.

Centre de contrôle du rail («Rail Control Center», RCC)

Etant donné l'augmentation du nombre de trains et la possibilité de gérer tout le réseau à partir d'un seul endroit avec un petit nombre de centres d'exploitation régionaux, la surveillance et le pilotage du réseau doivent être revus. La construction d'un Centre de contrôle du rail est l'élément essentiel de la nouvelle stratégie de pilotage. Vu les restrictions financières et le retard des projets qui sont indispensables à la réalisation du RCC (automatisation du réseau, GSM-R), celle-ci subira un retard de deux à trois ans.

Remplacement de la radio des trains (GSM-R)

Les contacts avec les trains en marche, ainsi que la radio des chantiers et de l'exploitation sont actuellement assurés au moyen d'un système de radio ferroviaire analogique. Ces prochaines années, il sera impératif de passer au système numérique

GSM-R en raison de la nouvelle technique de sécurité. L'adaptation du plafond de dépenses retardera le passage de deux à trois ans.

Nouveau système d'arrêt automatique des trains (ERMTS)

Etant donné l'ouverture internationale des réseaux ferroviaires, il est prévu d'adapter à la norme européenne (ERMTS) les systèmes nationaux de surveillance et d'arrêt automatique des trains. Suite à la réduction des moyens financiers, cette adaptation se fera par étapes: dans l'ensemble, elle devrait subir un retard de deux à trois ans. Les avantages qui en sont attendus (plus grande sécurité, interopérabilité) ne se feront donc sentir que plus tard.

Investissements pour Cargo

Pour pouvoir soutenir la stratégie adoptée dans le secteur des marchandises, diverses mesures sont prévues dans le secteur de l'infrastructure (p.ex. optimisation de la gare de triage de Chiasso, poste de transformation d'Erstfeld, installation de transbordement de la vallée de la Limmat, terminal de Wolf à Bâle). Les moyens financiers prévus pour la croissance des transports de marchandises devront être diminués de moitié de 2005 à 2008. Suite à l'optimisation de la planification, il est toutefois possible de réaliser les objectifs stratégiques de Cargo CFF (notamment le projet de nouveau trafic par wagons complets).

Rénovation des gares régionales (RV05)

Les CFF ont lancé un programme visant à renouveler 619 gares régionales et à les rendre plus conviviales. Ce programme ne peut plus être financé. Les gares régionales ne seront renouvelées ou transformées que si de grands projets visant un objectif supérieur (maintien de l'efficacité du réseau, ATR et première étape des RER) sont réalisés simultanément. La rénovation et l'aménagement plus convivial de toutes les gares seront ainsi retardés au moins jusqu'en 2012 (initialement la fin des travaux avait été prévue pour 2005).

Pour les projets venant au troisième rang des priorités, seuls des moyens financiers très limités figurent dans le plan d'investissement révisé, du moins jusqu'en 2006. Il a fallu notamment biffer dans ce plan les premiers moyens financiers pour le RER genevois et pour le nouveau tronçon Stabio – Arcisate.

Durant les années 2004 à 2006, les retards précités entraîneront des allègements budgétaires de quelque 360 millions. Les corrections plus importantes à apporter au plan d'investissement, en comparaison avec le plafond des dépenses, s'expliquent principalement par la réduction du nombre de projets excédentaires²². Au moment de l'élaboration de la convention sur les prestations, la part des projets non financés dans le plan d'investissement dépassait déjà les 6 % et elle a continué d'augmenter en raison du premier cycle de réduction du plafond des dépenses. Comme l'optimisation des processus a permis d'améliorer sensiblement la précision de la planification au cours de ces deux dernières années, le nombre de projets excédentaires a nettement diminué dans le nouveau plan d'investissement.

²² Lors de la planification des investissements, les CFF prévoient sciemment un nombre trop important de projets. L'objectif est de pouvoir anticiper un projet Y en cas de retard du projet X.

Répercussions sur le programme d'investissement 2007–2012

L'objectif d'économie structurelle visé expressément par le «programme d'allègement budgétaire 03» ne pourra être atteint que si les futurs plafonds de dépenses se basent sur le plafond de dépenses réduit actuel. En revanche, les moyens financiers nécessaires pour le maintien du potentiel de l'entreprise augmenteront fortement après 2005, selon la planification des investissements à long terme des CFF. Deux raisons expliquent pour l'essentiel l'explosion des coûts d'entretien:

- Premièrement, la charge du réseau s'accroîtra à nouveau brusquement à la fin de 2004 avec l'ouverture de Rail 2000. Les comptes de la Confédération seront grevés par le fait que les CFF ne seront pas en mesure de couvrir eux-mêmes les coûts d'entretien ni les amortissements nécessaires à l'exploitation. Vu les mécanismes de financement introduits lors de la réforme des chemins de fer, la Confédération est tenue d'indemniser les amortissements nécessaires et les coûts non couverts de l'exploitation de l'infrastructure, cela pour maintenir l'efficacité et la sécurité du réseau. Comme le réseau des CFF sera étendu du fait de la mise en service de la première étape de Rail 2000, la Confédération a été obligée d'inscrire sensiblement plus de moyens financiers à partir de 2005 à l'article «maintien du potentiel de l'entreprise» de la convention sur les prestations 2003–2006.²³ Les investissements dans les extensions du réseau génèrent obligatoirement des coûts. On n'a pas encore tenu compte des coûts au niveau du transport régional de voyageurs qui découleront de l'accroissement du nombre de commandes de prestations en raison de l'agrandissement du réseau.
- Deuxièmement, les plages horaires disponibles pour l'entretien de nuit et la rénovation deviennent toujours plus petites, d'où une augmentation des coûts.

Comme le maintien du potentiel de l'entreprise jouit de la priorité absolue lors de la planification des investissements, le maintien éventuel de la réduction du plafond des dépenses après 2006 entraînera dans une large mesure la renonciation aux investissements d'extension prévus. Concrètement, les répercussions sur le programme d'investissement 2007–2012 se présentent comme suit:

Les projets bénéficiant de la priorité absolue (maintien du potentiel de l'entreprise et ouverture de la première étape de Rail 2000) seront garantis financièrement même si le plafond de dépenses est réduit à long terme. Après 2006, les CFF seront encore en mesure de maintenir l'état de leur réseau, bien que les moyens financiers requis à cet effet subiront une augmentation se situant entre 150 et 350 millions par an à partir de 2007.

Au deuxième niveau de priorité (projets d'aménagement stratégiques), la réduction à long terme du plafond de dépenses retardera la réalisation d'une série de projets. Les répercussions concrètes sur les divers projets ont déjà été expliquées.

Pour les projets du troisième niveau de priorité (autres projets), le plan d'investissement révisé ne prévoit plus que 30 à 80 millions à partir de 2006. En conséquence, les investissements d'extension prévus seront abandonnés dans une large mesure. Seule la gare de transit de Zurich, nécessaire à l'évolution future du

²³ Article «maintien du potentiel de l'entreprise» (802.4600.002): 2004: 821 millions, 2005: 1033 millions (+212 millions; +25 %).

réseau et pratiquement indispensable en raison des très grands avantages offerts aux clients, figure encore dans le plan à long terme révisé des CFF. Toutefois, sa construction sera également retardée de plusieurs années. Rapporté aux projets, le programme de renonciation lié à la révision du plan d'investissement peut, pour l'essentiel, être résumé comme suit.

Ligne transversale de Zurich

Il est prévu de commencer la construction de la ligne transversale de Zurich (nouvelle gare souterraine) en 2007 et de la mettre en service en 2012. Si les moyens financiers ne peuvent pas être augmentés sensiblement à partir de 2007, il sera nécessaire d'allonger la durée de construction. La mise en service devrait donc avoir lieu en 2015 au plus tôt.

RER genevois (CEVA)

Le traité de 1912 oblige la Confédération à relier la gare de Genève-Cornavin à Annemasse. La convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF prévoyait un montant de 40 millions pour commencer les travaux en 2006 et garantir la mise en service en 2008. Le nouveau plan d'investissement ne contient plus de moyens financiers pour le RER genevois.

Deuxième étape de l'extension des RER

A l'origine, les CFF prévoyaient d'entamer dès 2007 la deuxième étape d'extension des RER (Léman, Suisse centrale, Tessin, Saint-Gall). Aucun moyen financier ne figure plus à cet effet dans le plan d'investissement révisé.

Stabio-Arcisate

Pour construire le tronçon Mendrisio – Stabio (– Arcisate-Varese), 16 millions par an seraient nécessaires de 2007 à 2012. Ces moyens financiers ne figurent pas non plus dans le plan d'investissement révisé. Dans ces conditions, le raccordement direct du Tessin à l'aéroport milanais de Malpensa n'est pas réalisable pour le moment.

Programme en faveur des handicapés

Pour répondre aux exigences de la nouvelle loi sur l'égalité des droits pour les personnes handicapées, les CFF ont élaboré leur propre programme. Pour les adaptations qui ne pourraient être intégrées dans les mesures de renouvellement en cours, le plan actuel d'investissement prévoit surtout des moyens provenant du financement spécial prévu, mais aussi du plafond des dépenses de la convention sur les prestations. Cette dernière approche ne sera plus possible, de sorte que les CFF devront recourir uniquement au financement spécial pour appliquer leur programme en faveur des personnes handicapées.

Situation actuelle

Pour compenser les désavantages compétitifs du rail – dus à la suppression des limites de poids dans le transport des marchandises par la route – le transport par wagons complets est encouragé par une diminution du prix du sillon. Cette subvention baissera à nouveau au fur et à mesure qu'augmentera la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP).

Proposition

Diminution plus rapide (passage de 40 à 20 millions) à partir de 2006 des subventions du prix du sillon pour le transport par wagons complets.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 25.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004:

2005:

2006: 20 millions

Le transport par wagons complets (TWC) est encouragé par une subvention du prix du sillon au titre de mesure temporaire. Elle permet de compenser les désavantages compétitifs du rail dus au relèvement progressif de la limite de poids dans le transport routier de marchandises. Les subventions pour le prix du sillon sont versées aux exploitants de l'infrastructure ferroviaire, qui demandent aux entreprises de transport ferroviaire de marchandises une rémunération réduite pour l'utilisation de l'infrastructure (prix du sillon). Jusqu'à la première augmentation de la RPLP, qui aura lieu en 2005, 68 millions seront affectés chaque année à la diminution du prix du sillon du TWC, selon la planification actuelle. En 2005, parallèlement au relèvement de la RPLP, le montant des subventions du prix du sillon baissera à 40 millions. A titre de mesure d'économie, elles seront réduites de moitié en 2006 pour passer à 20 millions.

L'art. 9 de la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF pour les années 2003–2006 oblige les CFF à jouer sur tout le territoire national le rôle de fournisseur de prestations en matière de TWC, dans la mesure où ils peuvent fournir ces prestations de manière économique. Si tel n'est plus le cas, les CFF doivent adresser un rapport au Conseil fédéral et proposer des mesures appropriées après avoir obtenu l'accord des cantons concernés (conférences régionales).

La réduction des subventions du prix du sillon pour le TWC entraîne un surcroît de dépenses, notamment dans le cas de CFF Cargo SA (fournisseur de prestations en matière de transport par wagons complets). Pour empêcher que cela ne provoque une diminution des prestations et un retransfert du transport des marchandises du rail vers la route, CFF Cargo SA est tenu, en sa qualité de fournisseur de prestations en matière de transport par wagons complets, d'assurer sa rentabilité dans ce

segment de trafic également. Le projet «nouveau trafic par wagons complets» vise notamment cet objectif.

2.1.7.9

Transports publics: mesures à prendre selon la loi sur l'égalité pour les handicapés

Situation actuelle

La loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) entrera probablement en vigueur le 1^{er} janvier 2004. La Confédération a autorisé un plafond de dépenses de 300 millions pour le financement de transformations anticipées dans le domaine des transports publics.

Proposition

Blocage partiel temporaire des crédits de paiement en 2005 (de 6,5 millions) et 2006 (de 10 millions). Le montant du plafond de dépenses reste inchangé pour l'instant.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010) assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 26.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004:	2005: 6,5 millions	2006: 10,0 millions
-------	--------------------	---------------------

La loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) entrera probablement en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Elle vise, à l'art. 22, à adapter aux besoins des handicapés les constructions, les installations et les véhicules des transports publics qui sont déjà en service, au plus tard 20 ans après son entrée en vigueur. De plus, les systèmes de communication et les distributeurs automatiques de billets devront être conformes aux besoins des handicapés au bout de dix ans au plus tard. La Confédération et les cantons peuvent accorder des aides financières pour ces mesures. A cet effet, la Confédération a autorisé un plafond de dépenses de 300 millions pour une période de 20 ans.

La majorité des constructions, installations et véhicules en service devront, dans le cadre et selon le rythme ordinaire des investissements visant à maintenir leur état, être adaptés aux besoins des handicapés. A cet effet, les entreprises de transport devront présenter à l'Office fédéral des transports (OFT) un programme de mise en œuvre indiquant comment les exigences techniques au sens des dispositions d'exécution seront remplies dans le délai imparti. Le programme de mise en œuvre doit également indiquer quelles mesures seront prises dans le cadre ordinaire des investissements ou hors de celui-ci. Ce programme de mise en œuvre devra être remis à l'OFT au plus tard neuf mois après l'entrée en vigueur de la loi et de l'ordonnance.

Des aides financières ne seront allouées que pour les mesures que le cadre ordinaire des investissements de l'entreprise ne permettrait pas de réaliser dans le délai de 20 ans imparti pour les adaptations. Pour que la loi soit respectée, ces mesures doivent donc être anticipées pour être réalisées avant l'échéance du délai.

Dans la perspective actuelle, le calendrier d'attribution des aides financières pourrait se présenter comme suit. Après l'entrée en vigueur de la LHand le 1^{er} janvier 2004, les entreprises devront présenter le programme de mise en œuvre dans les 9 mois. Ensuite, l'examen par l'OFT, le dépôt des demandes de financement par les entreprises, leur approbation par l'OFT, les travaux de construction, l'établissement du décompte final et sa révision, etc., prendront un certain temps (1–2 ans). C'est pourquoi il est défendable de bloquer 6,5 millions en 2005 et 10 millions en 2006 sur les 20 millions inscrits au budget. Les moyens financiers restants devraient suffire pour financer les premiers projets. Pendant cette période, l'OFT devrait, grâce à l'examen des programmes de mise en œuvre des entreprises, avoir acquis une vue d'ensemble des besoins de construction anticipée et de financement. Il sera donc possible de déterminer, au cours des années 2005–2006, si le plafond de dépenses devra être utilisé complètement ou si une adaptation peut être envisagée. D'après les sondages effectués jusqu'ici auprès des entreprises de transport, il sera probablement nécessaire d'utiliser entièrement le plafond de dépenses. Les délais d'adaptation et les principes de la LHand devront être respectés.

2.1.8 Environnement et aménagement du territoire

2.1.8.1 Installations d'évacuation et d'épuration des eaux et installations d'élimination des déchets

Situation actuelle

Vu les art. 61 et 62 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, la Confédération soutient les cantons dans l'accomplissement de leurs tâches de droit public dans le domaine des installations d'évacuation et d'épuration des eaux et d'élimination des déchets. A cette fin, elle leur verse des indemnités correspondant au maximum à 50 % des coûts imputables. Deux modifications de la loi (18 mars 1994 et 20 juin 1997) ont fortement réduit le nombre initial des types d'installations pouvant bénéficier de ces indemnités. La Confédération doit non seulement verser des indemnités pour les mesures bénéficiant encore d'un soutien (installations d'élimination de l'azote, installations d'intérêt national servant au traitement de déchets spéciaux), mais aussi, avant tout, honorer les engagements qu'elle a pris. A la fin 2002, le montant total des engagements de la Confédération dans ce domaine atteignait 668 millions. Selon le plan financier du 30 septembre 2002, la Confédération devrait verser en 2006 des contributions se montant à 160 millions.

Proposition

Réduction des dépenses par rapport au plan financier du 30 septembre 2002:

2005: dépenses passant de 140 millions à 120 millions

2006: dépenses passant de 160 millions à 130 millions

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 7: compléments de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assortis d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 27.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004:	2005: 20 millions	2006: 30 millions
-------	-------------------	-------------------

Les art. 61 et 62 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (RS 814.20) règlent le versement d'indemnités fédérales aux cantons pour l'accomplissement de leurs tâches de droit public dans le domaine des installations d'évacuation et d'épuration des eaux et des installations d'élimination des déchets. Les modifications apportées à la loi le 18 mars 1994 et le 20 juin 1997 ont réduit le nombre initial des types d'installations pouvant bénéficier de ces indemnités. Suite à la modification de 1997, qui a notamment inscrit le principe du pollueur-payeur dans la loi sur la protection des eaux, les contributions – dans le domaine du traitement des eaux – ne sont plus versées que pour les installations d'élimination de l'azote des stations centrales d'épuration des eaux ainsi que pour la planification communale et régionale de l'évacuation des eaux. Pour cette dernière, la loi a fixé au 1^{er} novembre 2002 le délai de dépôt des demandes d'indemnisation. Dans le do-

maine des déchets, la loi modifiée en 1997 n'accorde plus d'indemnités que dans deux cas: pour les installations d'intérêt national servant au traitement de déchets spéciaux, ainsi que pour les installations de traitement des déchets urbains (installations d'incinération des ordures ménagères, décharges bioactives et installations de compostage) si la décision de première instance concernant leur réalisation a été prise avant le 1^{er} novembre 1997 (dans certains cas avant le 1^{er} novembre 1999). En outre, les planifications intercantionales de gestion des déchets peuvent être soutenues si les demandes en ce sens ont été déposées avant le 1^{er} novembre 2002.

Dans les domaines de l'évacuation et de l'épuration des eaux ainsi que de l'élimination des déchets, la Confédération doit encore avant tout verser des contributions pour des engagements pris. A fin 2002, le montant total des engagements de la Confédération atteignait 668 millions. Sur ce total, 308 millions concernent des installations déjà construites et 360 millions des installations prévues ou en construction. Les versements en rapport avec ces engagements se poursuivront jusqu'en 2008.

Le délai pour le dépôt des demandes étant échu depuis le 1^{er} novembre 2002 tant pour les planifications de l'évacuation des eaux que pour les planifications des déchets, il est possible d'estimer plus précisément le montant effectif des indemnités à verser. L'analyse montre que les moyens nécessaires seront nettement inférieurs, en 2005 et en particulier à partir de 2006, à ceux qui étaient encore prévus avant la fin 2002. Le fait que les dépenses soient moins importantes que prévu résulte principalement de valeurs de référence moins élevées (renchérissement, niveau des salaires, coûts de la construction) ainsi que du sens accru des coûts dont ont fait preuve les bénéficiaires des subventions. Les coûts de réalisation sont ainsi inférieurs de 10 à 15 % à ce qui avait été prévu initialement dans le devis ou dans la décision de subventionnement. En outre, certaines installations n'ont pas été construites, ce qui a réduit les dépenses (p.ex. on a utilisé des bassins existants au lieu de construire de nouvelles installations d'élimination de l'azote, d'où une économie de 50 millions environ).

Au total, les économies se montent à 20 millions pour 2005 et à 30 millions pour 2006; elles peuvent être réalisées sans modification de la loi. Elles sont par ailleurs proportionnelles aux subventions fédérales versées dans ces deux domaines: trois quarts pour l'évacuation et l'épuration des eaux et un quart pour les installations de traitement des déchets. Elles n'influencent pas le calendrier d'élimination des engagements, qui se terminera en 2008, comme prévu. La réduction des coûts des installations allège en outre les finances des communes, mais pas celles des cantons.

Situation actuelle

Selon la classification fonctionnelle, les dépenses de la Confédération consacrées à l'environnement et à l'aménagement du territoire se monteront à 790 millions en 2006. Il convient de mentionner en particulier les domaines suivants:

- Protection de l'environnement: 492 millions, dont environ 221 millions pour la gestion des eaux usées et des déchets. Ce domaine comprend également la protection de l'air, la lutte contre le bruit, la recherche environnementale et le financement de l'assainissement des débits résiduels dans les paysages et habitats figurant dans les inventaires nationaux ou cantonaux.
- La Confédération établit des aides à l'exécution pour soutenir les cantons et les milieux économiques dans la mise en œuvre des dispositions environnementales.
- Protection contre les crues et diverses mesures dans le domaine des eaux: 82 millions.
- Protection de la nature: 73 millions, y compris les contributions pour des prestations écologiques particulières dans le domaine agricole ainsi que pour la planification et la conservation de biotopes et de paysages dignes de protection. Dès 2005 – une fois la loi modifiée – un soutien financier sera fourni pour la création et l'exploitation de parcs paysagers.
- Aménagement du territoire: 68 millions, y compris l'aide à l'investissement dans les régions de montagne et à la construction de logements.

Proposition

Réduction de 13 millions des crédits de paiement dans les domaines de la protection contre les crues, de l'assainissement des débits résiduels, de la nature et du paysage et de l'exécution de la loi sur la protection de l'environnement.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: compléments de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assortis d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 28.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002 (en millions)

	2004	2005	2006
Protection contre les crues		3,3	5,0
Assainissement des débits résiduels		4,5	4,5
Nature et paysage		0,8	3,0
Exécution de la loi sur la protection de l'environnement			0,5
Total		8,6	13,0

Les économies n'entraînent pas de reports de charges sur les cantons. La mise en œuvre se fera en premier lieu à travers l'abandon de projets.

Protection contre les crues

Les contributions fédérales accordées aux cantons pour les mesures d'aménagement dans le domaine de la protection contre les crues seront réduites de 5 millions. Cette diminution correspond à environ 7,5 % des moyens financiers prévus pour 2006 (67 millions). Si les cantons ne compensent pas la réduction de l'aide fédérale par des prestations supplémentaires, le volume d'investissement diminuera, ce qui retardera la mise en œuvre des mesures de protection.

Assainissement des débits résiduels

Le plan financier prévoit 7,5 millions pour l'assainissement des débits résiduels en 2006. Au total, les dépenses seront réduites de 4,5 millions (dès 2005). Cette diminution est essentiellement due à une réestimation, puisque l'ampleur des demandes des cantons pour les années 2005 et 2006 ne peut pas encore être déterminée exactement. Il existe toutefois une certaine marge de manœuvre dans ce domaine.

Nature et paysage

Dans le domaine de la nature et du paysage, les dépenses seront réduites de 3 millions au total (2006). Ces réductions affecteront principalement les parcs naturels et paysagers. Comme le soutien apporté à ces parcs se fait dans le cadre d'accords de prestations et de budgets globaux, il n'est pas nécessaire de modifier le programme relatif aux parcs naturels et paysagers. L'incitation à créer des parcs diminue toutefois, puisque la Confédération dispose de moins d'argent pour des mesures d'encouragement en ce sens.

Exécution de la législation environnementale

Le montant disponible pour les aides à l'exécution sera diminué d'un demi-million. Le nombre de projets d'aide à l'exécution réalisés sera réduit dans tous les domaines spécialisés de l'office.

2.1.9 Agriculture et autres secteurs économiques

2.1.9.1 Agriculture

Situation actuelle

La majeure partie des dépenses dans le domaine de l'agriculture est gérée par le biais des enveloppes financières au sens de l'art. 6 de la loi sur l'agriculture (Lagr; RS 910.1). Conformément au message du 29 mai 2002 (FF 2002 V 4395) concernant l'évolution future de la politique agricole (PA 2007) et au plan financier du 30 septembre 2002, l'Office fédéral de l'agriculture (unité Recherche agronomique et Haras fédéral inclus) dispose des moyens financiers suivants:

	2004	2005	2006
Moyens financiers attribués (en millions)	3777	3748	3791

Proposition

Réduction des dépenses de 160 millions en 2006 par rapport au plan financier.

Les économies sont réalisées dans les domaines suivants (en millions):

	2004	2005	2006
– administration, recherche et vulgarisation	1,5	2,6	6,5
– amélioration des bases de production et mesures sociales	28,5	19,4	48,5
– promotion de la production et des ventes	10,0	38,0	48,0
– paiements directs		50,0	57,0

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: compléments de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assortis d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 29.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004: 40 millions	2005: 110 millions	2006: 160 millions
-------------------	--------------------	--------------------

Situation initiale

Les moyens financiers destinés aux principales mesures de politique agricole sont autorisés par les Chambres fédérales pour quatre ans (enveloppes financières, art. 6 LAgr). Dans son message du 29 mai 2002 sur l'évolution future de la politique agricole, le Conseil fédéral propose un nouvel arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2004–2007. Les crédits prévus pour quatre ans dans cet arrêté se montent à 14,092 milliards au total.

Les économies prévues par le programme d'allégement budgétaire 2003 doivent avoir des effets durables. La réduction des dépenses de 160 millions en 2006 devra se poursuivre en 2007. Cela signifie que, dans le domaine de l'agriculture, des économies d'un montant global de 470 millions seront réalisées de 2004 à 2007, dont 453 millions au niveau des enveloppes financières. Cette réduction plafonne à 13,639 milliards les crédits effectivement disponibles dans les trois enveloppes. Les moyens affectés à l'agriculture pour la période 2004–2007 seront ainsi inférieurs, en termes nominaux, à ceux dont elle a bénéficié au cours de la période 2000–2003, qui s'élevaient à 14,029 milliards. Il s'y ajoute une réduction de 17 millions hors des enveloppes financières, ce qui porte à 470 millions sur quatre ans la baisse totale des moyens à disposition de l'agriculture.

Il est possible de procéder à ces adaptations par voie d'ordonnance; des modifications de lois ne sont pas nécessaires.

Mesures d'allégement

Les mesures de politique agricole et les moyens financiers qui leur sont affectés doivent permettre à l'agriculture de remplir au mieux le mandat inscrit à l'art. 104 Cst. Le montant des fonds disponibles doit être fixé compte tenu de la situation économique générale et de la situation financière de la Confédération (art. 5, al. 3, LAgr). En raison du frein à l'endettement, le Conseil fédéral a déjà été contraint de réduire de 288 millions, soit de 2 %, les montants des enveloppes financières par rapport aux valeurs qui avaient été retenues lors de la consultation sur la PA 2007. La rapide détérioration des finances fédérales exige des efforts supplémentaires de l'agriculture, malgré la précarité reconnue de sa situation actuelle. La contribution qui lui est demandée est toutefois proportionnellement moins importante que sa part dans le total des dépenses de la Confédération.

Les économies doivent être réparties entre les différentes catégories de dépenses agricoles compte tenu des trois aspects de la durabilité (aspects économique, social et environnemental). Il n'est donc pas possible de réaliser la totalité des économies requises uniquement au niveau des dépenses consacrées aux mesures structurelles et sociales ainsi qu'aux mesures de soutien du marché. En effet, aller au-delà des économies proposées pour ces deux catégories de dépenses aurait, à court et à moyen terme, des conséquences plus dommageables pour l'agriculture qu'une baisse des paiements directs. Cela toucherait de manière excessive certaines productions (lait), régions (de montagne) ou catégories d'exploitations.

C'est pourquoi les coupes s'appliqueront à raison d'un tiers à chacun des secteurs suivants: amélioration des bases de production et mesures sociales, promotion de la production et des ventes, paiements directs.

Les crédits non inclus dans les enveloppes financières subissent une réduction proportionnelle. Cela concerne avant tout la recherche agronomique, le Haras fédéral, la vulgarisation et les évaluations.

En ce qui concerne l'enveloppe financière «amélioration des bases de production et mesures sociales», les moyens financiers sont réduits de 8 millions pour les crédits d'investissements et de 38 millions pour l'aide aux exploitations. Ce choix se justifie surtout par le niveau actuel, relativement bas, des taux d'intérêt. En revanche, il n'est prévu de réduire que légèrement (2 millions) les contributions à fonds perdu dont bénéficient en premier lieu les régions de montagne. Un des objectifs de la PA

2007 consiste en effet à renforcer l'espace rural grâce à une plus grande gamme de mesures d'encouragement (notamment remise en état périodique d'améliorations foncières, soutien de bâtiments communautaires pour le stockage, la transformation et – ce qui est nouveau – la commercialisation de produits régionaux, mesures individuelles de diversification). Enfin, les crédits destinés à la sélection végétale et animale subissent également une réduction (0,6 million).

En ce qui concerne le soutien du marché, la diminution de 48 millions touchera linéairement (de près de 6,7 %) tous les secteurs de production qui ont bénéficié d'un soutien jusqu'ici.

Quant à l'économie nécessaire dans le domaine des paiements directs, elle se concrétisera par une réduction de la contribution à la surface d'environ 60 francs par hectare dès 2005.

Le tableau ci-après donne un aperçu des conséquences des coupes proposées sur les enveloppes financières ainsi que sur l'ensemble des dépenses de l'Office fédéral de l'agriculture, de l'unité de Recherche agronomique et du Haras fédéral.

Aperçu des réductions proposées (en millions)

	2004	2005	2006	2007	04/07
Moyens financiers avant le PAB 03	3 777	3 748	3 791	3 797	15 113
<i>Amélioration des bases de production et mesures sociales</i>	276	250	314	289	1129
Réductions	-28	-19	-49	-49	-145
Nouveau solde	248	231	265	240	984
<i>Promotion de la production et des ventes</i>	769	749	720	708	2 946
Réductions	-10	-38	-48	-48	-144
Nouveau solde	759	711	672	660	2 802
<i>Paiements directs</i>	2 487	2 492	2 500	2 538	10 017
Réductions	-	-50	-57	-57	-164
Nouveau solde	2 487	2 442	2 443	2 481	9 853
<i>Dépenses hors enveloppes financières</i>	245	257	257	262	1 021
Réductions	-2	-3	-6	-6	-17
Nouveau solde	243	254	251	256	1 004
Total des réductions	40	110	160	160	470
Moyens financiers après le PAB 03	3 737	3 638	3 631	3 637	14 643

Conséquences

Les mesures d'allégement prévues au niveau de l'amélioration des bases de production et des mesures sociales diminuent, sur le plan financier, les possibilités des agriculteurs d'adapter les structures et les infrastructures aux nouvelles exigences. Il est difficile d'évaluer les conséquences directes à court terme. A moyen terme, les mesures d'économie affecteront le potentiel de rationalisation, les possibilités de réduire les frais de production et, partant, la compétitivité. Elles toucheront surtout l'agriculture de montagne.

La réduction des crédits affectés au soutien du marché en 2006 entraînera, pour les agriculteurs, des pertes directes de recettes de quelque 63 millions. En raison de l'effet transversal sur les produits ne bénéficiant pas d'un soutien, les coupes entraî-

neront un recul excessif des recettes pour la plupart des postes, à raison d'un facteur d'environ 1,5. Trois quarts environ (48 millions) des pertes de revenu liées au soutien du marché concerneront l'économie laitière. Dans ce secteur, le soutien diminue de quelque 32 millions par année, ce qui équivaut pratiquement à une baisse de 1,5 centime par kilo de lait livré. La réduction des crédits affectés à l'économie animale (env. 3 millions) générera une perte directe de recettes de 4 millions. Pour ce qui est de la production végétale (viticulture comprise), la baisse des contributions de près de 9 millions par an entraînera des pertes de recettes de 10 à 15 millions pour les agriculteurs. La baisse des revenus touchera davantage les exploitations de plaine que celles de montagne. Les réductions concernant le soutien du marché s'ajouteront à celles proposées pour ce secteur dans la Politique agricole 2007 (réduction totale de 20 % par rapport à la période 2000–2003).

Dès 2005, la contribution à la surface (paiements directs généraux) subira une diminution d'environ 60 francs par hectare. Toutes les exploitations seront touchées en proportion de la surface qu'elles cultivent. Ainsi, 25 000 exploitations situées dans la zone des grandes cultures et les zones intermédiaires percevront environ 27 millions de moins au titre des paiements directs. Pour 34 000 exploitations situées dans la zone des collines et en région de montagne, la réduction des contributions atteindra environ 30 millions. Cela aura pour effet de réduire le revenu annuel moyen du travail des agriculteurs d'environ 1000 francs par exploitation et d'environ 770 francs par unité de main-d'œuvre familiale, soit de 2,5 %.

Les réductions hors des enveloppes financières, qui s'élèvent à 6,5 millions au total pour 2006, toucheront principalement l'unité Recherche agronomique. Elles nécessitent une restructuration des six stations de recherches, assortie de la suppression supplémentaire d'une quarantaine de postes de travail. De 1994 à 2001, environ 25 % des postes de travail avaient déjà été supprimés dans les stations de recherche agronomique. Il faudra par ailleurs adapter le soutien à la vulgarisation, ce qui touchera les cantons et les centrales de vulgarisation de Lindau et de Lausanne. Les mandats de recherche et d'évaluation devront aussi être redimensionnés.

Globalement, les réductions proposées augmenteront la pression sur le secteur agricole. Davantage d'exploitations seront confrontées à un problème de viabilité. Selon les résultats comptables provisoires des exploitations agricoles de référence pour l'année 2002, le revenu du travail moyen d'une unité de main d'œuvre familiale atteint 30 400 francs, soit 2500 francs par mois et 10 % de moins qu'en moyenne pendant les années 1999, 2000 et 2001.

Dans l'ensemble, les coupes se traduiront, abstraction faite du renchérissement, par une baisse directe des recettes estimée à 2400 francs par année pour une exploitation moyenne de 20 hectares. Pour compenser ces pertes de recettes et maintenir le niveau nominal des revenus, le taux annuel de l'évolution structurelle devrait atteindre 4 à 5 % (estimation PA 2007: 2,8 %). Une telle évolution n'est guère probable vu la situation conjoncturelle. Par conséquent, il en résultera une baisse des revenus, en termes nominaux, qui touchera toutes les exploitations.

Dans les cantons, on peut s'attendre à un allongement des listes d'attente concernant les demandes de soutien pour des mesures d'améliorations structurelles, ainsi qu'à une éventuelle augmentation des cas nécessitant des mesures sociales. Les réductions proposées n'entraînent donc pas de charges directes pour les cantons.

Situation actuelle

En vertu des art. 36, 37 et 38 de la loi sur les forêts, la Confédération soutient le domaine forestier en accordant des aides financières ou des indemnités, principalement pour des mesures concernant l'entretien des forêts, la desserte et l'amélioration des structures, ainsi que pour des activités relatives à la protection des forêts. Ces activités servent essentiellement à prévenir les dégâts dus aux dangers naturels. Dans les limites des crédits accordés et selon la capacité financière des cantons, les subventions couvrent jusqu'à 50 ou 70 % des frais occasionnés par ces mesures. Pour la gestion des moyens disponibles, des contingents de paiement sont attribués chaque année aux cantons. Selon le plan financier du 30 septembre 2002, la Confédération versera en 2006 des subventions pour un montant de 180 millions.

Proposition

La réduction des crédits de paiement annuels par canton (contingentement) ainsi que la suppression de certaines subventions permettront d'alléger le budget fédéral de 50 millions.

Les subventions suivantes sont modifiées:

- Dégâts aux forêts: seules les forêts ayant une fonction protectrice bénéficient encore d'un soutien.
- Gestion des forêts: seuls les soins aux jeunes peuplements ainsi que les mesures d'entretien visant à protéger la diversité biologique bénéficient encore d'un soutien; dans le domaine de la planification, seules sont encore soutenues les bases nécessaires à l'aménagement forestier communes à plusieurs entreprises.
- Equipements de desserte: seules les nouvelles constructions dans des forêts ayant une fonction protectrice particulière bénéficient encore d'un soutien.

La suppression de certaines subventions permet d'économiser 25 millions (elle requiert une modification de la loi sur les forêts). La réduction des contingents entraîne un allègement de 25 millions qui est réalisé dans le cadre du «mandat d'économiser» confié au Conseil fédéral.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 7: compléments de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assortis d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral, à l'art. 4a, al. 1, ch. 30.

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 15: modification des art. 37 et 38 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo; RS 921.0).

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004: 15 millions

2005: 40 millions

2006: 50 millions

Selon le plan financier du 30 septembre 2002, la Confédération versera en 2006 pour le domaine forestier des subventions d'un montant d'environ 180 millions répartis entre quatre crédits de subventions. A l'intérieur de ceux-ci, sur la base des besoins annoncés par les cantons, les moyens financiers seront répartis sous forme de contingents de paiement annuels entre les différents composantes (p.ex. soins aux forêts ayant une fonction protectrice) et entre les cantons.

Un vaste débat sur l'avenir des forêts a lieu actuellement en Suisse dans le cadre du Programme forestier suisse (PFS). Il doit permettre de formuler des objectifs, des stratégies et des mesures pour la forêt suisse de 2015. Un des points de ce programme concerne la nouvelle orientation de la politique de subventionnement. Le résultat de ce processus sera déterminé dans une large mesure par les réductions des dépenses. Comme les coupes prévues dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003 ne concernent pas seulement des mesures isolées mais aussi des mesures structurelles, il est nécessaire de procéder à des modifications de la loi sur les forêts, de l'ordonnance sur les forêts et des directives correspondantes.

Entretien des forêts

Les dépenses dans le domaine de l'entretien des forêts sont réduites au total de 30 millions (2006). Cette mesure concerne en particulier *l'entretien des forêts du Plateau*, qui subit une réduction de 12,5 millions; celle-ci entraînera en principe la suppression du soutien financier accordé jusqu'à présent aux mesures d'entretien déficitaires, à l'exploitation et au débardage du bois sur le Plateau. Ces mesures ne seront désormais soutenues que si elles ont un coût particulièrement élevé pour des raisons de protection de la diversité biologique (biodiversité). Les soins aux jeunes peuplements bénéficieront encore d'un soutien financier. Dans le domaine de *l'entretien des forêts protectrices*, la réduction des contingents de paiement annuels générera une économie de 9 millions. Dans le domaine de *la prévention et de la réparation des dégâts aux forêts*, seules les mesures prises dans des forêts ayant une fonction protectrice seront encore soutenues. Les subventions pour l'achat et l'utilisation de pièges à bostryches ainsi que pour le façonnage du bois et la réparation des dégâts biotiques et abiotiques dans des forêts sans fonction protectrice (c.-à-d. principalement sur le Plateau) sont supprimées. La réduction des dépenses de 4 millions entraînera probablement une diminution du nombre de mesures. Les subventions pour *les bases nécessaires à l'aménagement forestier* seront réduites de 2,5 millions. Le soutien financier sera limité à l'avenir à l'élaboration des bases communes à plusieurs entreprises (plans d'aménagement forestier régionaux). L'aménagement au niveau de l'entreprise ne bénéficiera plus du soutien financier de la Confédération. Des économies de 1,2 million sont réalisées dans le domaine des mandats confiés à des tiers pour *la publicité et la promotion des ventes*. Le programme Bois 21 de la Confédération doit donc être redimensionné (diminution du nombre de projets). La Confédération allouera désormais ses subventions au moyen de contrats de prestations conclus entre la Confédération et les cantons dans le cadre des mesures d'encouragement prévues par la loi sur les forêts (projet *effor2*). Les dépenses pour le programme pilote *effor2* seront réduites de 0,8 million de sorte que les contrats pilotes en cours devront être adaptés.

Desserte

Les dépenses dans le domaine de la desserte (routes forestières, chemins de débarquement, installations de câbles-grues) seront réduites de quelque 9 millions. Les nouvelles constructions ne bénéficieront d'une contribution financière que dans des cas exceptionnels (forêts ayant une fonction protectrice particulière). Des subventions continueront d'être allouées pour la remise en état d'équipements existants et leur adaptation à des méthodes modernes de récolte du bois, et pour les projets qui servent à améliorer les structures des entreprises forestières et qui favorisent la collaboration entre elles ainsi que la logistique (p.ex. les remaniements en vue d'une gestion commune).

Protection contre les catastrophes naturelles

Les subventions pour les mesures de protection contre les catastrophes naturelles (ouvrages de protection et cartes des dangers) seront réduites d'environ 11 millions (diminution des contingents de paiement annuels). Il est probable que le nombre des mesures diminuera également.

Les modifications décrites entraînent les économies suivantes (en millions):

	2004	2005	2006
Entretien des forêts	7	25	30
Desserte	6	9	9
Protection contre les catastrophes naturelles		6	11
Crédits d'investissement pour l'économie forestière	2		
Economies au total	15	40	50

Les réductions de 50 millions au total en 2006 représentent environ 30 % des moyens budgétisés pour le domaine forestier. 20 millions concernent les forêts ayant une fonction protectrice (ce qui correspond à 17 % des crédits prévus dans le plan financier pour 2006) et 30 millions les forêts exploitables (53 %).

Les économies n'entraînent pas de reports de charges sur les cantons. Il n'est toutefois pas possible d'exclure un certain report des coûts. La mise en œuvre se fera essentiellement par la renonciation à certains projets. Il n'est ainsi pas exclu qu'en montagne le risque de dégâts importants causés par des catastrophes naturelles augmente. Dans le cadre de la RPT, le domaine forestier reste une tâche commune de la Confédération et des cantons. Selon le message concernant la RPT, la Confédération et les cantons continueront de participer conjointement au financement. Seuls les suppléments péréquatifs sont éliminés. Etant donné que les mesures d'allègement budgétaire entraînent une diminution du soutien apporté par la Confédération, les réductions devront être prises en considération dans le cadre de la suite des travaux liés au projet RPT.

La réduction des subventions fédérales devrait générer une diminution du volume annuel des investissements dans l'économie forestière de l'ordre de 100 millions. Le fait que la Confédération ne soutienne plus que partiellement la fonction économique des forêts peut avoir des conséquences pour les personnes occupées dans l'économie forestière; ces conséquences ne peuvent toutefois pas être quantifiées.

Situation actuelle

Le programme SuisseEnergie lancé en janvier 2001 par le Conseil fédéral et doté d'un budget annuel ordinaire de 55 millions vise à encourager l'utilisation rationnelle de l'énergie et les énergies renouvelables.

Proposition

Réduire les crédits prévus dans le plan financier du 30 septembre 2002.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: compléments de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assortis d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral art. 4a, al. 1, ch. 31.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004: 5 millions

2005: 25 millions

2006: 35 millions

Le 17 janvier 2001, le Conseil fédéral a adopté le programme SuisseEnergie, qui vise la réalisation des objectifs énergétiques et climatiques suisses et un approvisionnement énergétique durable. Cette décision figure parmi les objectifs de la législature 1999–2003 et se fonde sur les expériences faites durant dix ans avec le programme Energie 2000 ainsi que sur un vaste dialogue en matière de politique énergétique. Le programme SuisseEnergie dispose d'un budget annuel ordinaire de 55 millions – comme c'était déjà le cas pour Energie 2000.

Conséquences du PAB 03 sur le budget de SuisseEnergie (en millions)

Groupes et sous-groupes de dépenses	Budget 2003	Budget 2006 (suite à l'application du PAB 03)
Subventions pour des installations	14,9	0,0
– Installations pilotes et de démonstration	8,7	
– Projets d'importance nationale	4,5	
– Achèvement de projets: récupération des rejets de chaleur, bois	1,7	
Contributions globales allouées aux cantons	14,0	7,0
Réseaux, information	24,8	12,5
– Agences (entre autres agences de l'énergie pour l'économie, MINERGIE, Cités de l'énergie)	18,2	9,5
– Information, marketing	5,9	2,3
– Formation et perfectionnement	0,7	0,7
Direction (y compris évaluation et contrôle de gestion)	1,0	0,5
Total	54,7	20,0

Le programme SuisseEnergie doit lui aussi faire l'objet d'une coupe substantielle dans le cadre du programme d'allégement budgétaire. Le Conseil fédéral a donc décidé de supprimer les subventions et les contributions directes en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie et d'énergies renouvelables (subventions allouées pour des installations), qui se montent à 14,9 millions. Simultanément, il est procédé à une modification de la stratégie dans le sens d'une concentration sur les tâches essentielles qui donnent les meilleurs résultats en matière de réduction du CO₂. A l'avenir, la collaboration avec les associations du secteur de l'énergie sera plus étroite. Par ailleurs, des contributions volontaires des milieux économiques sont souhaitées en vue de la réalisation des objectifs énergétiques et climatiques.

Le rôle de SuisseEnergie en tant que plate-forme de coordination pour la politique énergétique, conformément à la loi sur l'énergie et à la loi sur le CO₂, sera redéfini et notamment quelque peu limité. L'accent est mis davantage sur une politique d'innovation proche des entreprises. L'engagement en faveur d'une utilisation rationnelle de l'énergie prendra de l'importance et les agences concernées devraient pouvoir, à l'avenir, mieux déployer leurs actions. L'information ciblée ainsi que la formation et le perfectionnement jouent un rôle central. En ce qui concerne les énergies renouvelables, la promotion se concentrera sur les agents énergétiques susceptibles d'être commercialisés très rapidement et dont la mise sur le marché continuera d'être assurée grâce à des transferts de technologie. Les cantons poursuivront la mise en œuvre des programmes les plus efficaces à l'aide des montants réduits de moitié. Une partie des contributions globales allouées par la Confédération à leurs propres programmes d'encouragement sera supprimée. Ils pourront prendre le relais de la Confédération ou renoncer à fournir leurs propres prestations.

Situation actuelle

La révision de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature (LCH) vise à améliorer la structure du capital des établissements hôteliers et donc à renforcer leur capacité d'investissement à long terme. Elle prévoit l'octroi de prêts sans intérêt à la SCH. Par son message du 20 septembre 2002, le Conseil fédéral a proposé d'allouer un prêt de 100 millions au total, versé en cinq tranches (2003–2007) de 20 millions chacune.

Proposition

Réduire de 20 millions le montant total du prêt et réduire le montant des tranches prévues pour les années 2004, 2005 et 2006 de respectivement 5, 7 et 8 millions.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: compléments de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assortis d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art 4a, al 1, ch. 32.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004: 5 millions

2005: 7 millions

2006: 8 millions

En vertu de l'art. 15, al. 1, de la loi révisée, la Confédération peut octroyer des prêts pour encourager le secteur de l'hébergement. Cette compétence lui avait été retirée en 1998 dans le cadre de l'assainissement des finances fédérales. Le prêt de 100 millions qu'il est prévu d'octroyer à la SCH est destiné à lui permettre de procéder à son refinancement. La loi révisée prévoit également que la SCH doit chercher des alternatives au refinancement par la Confédération, afin d'augmenter sa capacité de financement. La réduction de 20 millions du montant total du prêt et celles des crédits de paiements (5 millions en 2004, 7 millions en 2005 et 8 millions en 2006) accéléreront l'emprunt de capitaux tiers par la SCH sur le marché des crédits ou des capitaux.

Le 18 juin 2003, les Chambres fédérales ont réduit de 20 millions le crédit d'engagement demandé par le Conseil fédéral et déjà appliqué ainsi la mesure proposée ici. Le Conseil fédéral mentionne néanmoins cette mesure dans le message comprenant le programme d'allégement budgétaire étant donné que ces 20 millions font partie de sa stratégie d'assainissement.

2.1.9.5

Promotion de la place économique et des exportations

Situation actuelle

La Confédération dispose de plusieurs instruments visant à promouvoir notre économie dans le cadre des relations commerciales internationales. Parmi ceux-ci figurent l'arrêté fédéral du 22 juin 1949 tendant à encourager les coopératives de cautionnement des arts et métiers et l'arrêté fédéral du 28 septembre 2000 concernant le financement de la promotion des exportations.

Proposition

Réduire les crédits inscrits au plan financier pour les deux instruments susmentionnés, à hauteur de 3 millions en 2005 et de 5 millions en 2006.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: compléments de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assortis d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art 4a, al. 1, ch. 33.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004:	2005: 3 millions	2006: 5 millions
-------	------------------	------------------

Participation aux pertes des coopératives régionales de cautionnement

L'arrêté fédéral du 22 juin 1949 tendant à encourager les coopératives de cautionnement des arts et métiers (RS 951.24), permet à la Confédération de rembourser partiellement, à hauteur de 50 à 60 %, les pertes subies par les coopératives régionales de cautionnement. Suite à la diminution des pertes enregistrées ces dernières années par ces établissements, il est possible de réduire de 2 millions les crédits inscrits à cet effet au plan financier 2006.

Promotion des exportations

Début 2003, il a été décidé d'allouer, en plus des moyens prévus dans le cadre du plafond de dépenses, un montant supplémentaire de 3 millions pour le financement de la promotion des exportations pour les années 2004 à 2007; cette mesure a pour but de garantir une professionnalisation plus poussée du réseau extérieur et la prise de mesures supplémentaires dans le domaine de la formation continue. Il est proposé de renoncer à ces mesures à partir de 2005.

2.1.10 Mesures interdépartementales et administration générale

2.1.10.1 Personnel

Situation actuelle

D'après le plan financier en vigueur, les dépenses de personnel passent de 4,5 milliards en 2004 à 4,75 milliards en 2006. Elles représentent 8 à 8,5 % des dépenses totales de la Confédération.

Proposition

Réduction linéaire de 3 % des postes (abandon de certaines tâches) dans le domaine civil de l'administration fédérale; diminution des ressources financières destinées à la rétribution du personnel et des prestations de l'employeur devant permettre de compenser le renchérissement; autres coupes budgétaires et mesures visant à réduire les coûts.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 34.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002 (en millions)

	2004	2005	2006
Suppression de postes (sans le DDPS)	20,0	40,0	60,0
Redistribution à la réserve du Conseil fédéral	-20,0	-20,0	-20,0
Correction des mesures salariales 03-06	58,0	78,0	138,0
Correction de la compensation du renchérissement sur les rentes de la CFP	53,0	53,0	160,0
Corrections des contributions à l'AC	12,0	12,0	12,0
Retraites anticipées (DFAE)	0,5	0,5	1,0
Stagiaires provenant de hautes écoles spécialisées ou d'universités			2,0
Prestations interdépartementales de l'OFPER	1,0	3,0	3,0
Abandon de l'abaissement des intérêts hypothécaires			6,1
Total	124,5	166,5	362,1

Le domaine du personnel ne peut pas être exclu d'un programme d'allègement budgétaire de cette ampleur. Cependant, il convient de ne pas tenir compte uniquement des économies à réaliser mais aussi des tâches dont l'accomplissement doit être garanti et de la compétitivité de la Confédération sur le marché du travail, qui doit être préservée. C'est pourquoi les compressions budgétaires décidées reposent sur un concept de mise en œuvre qui varie selon les circonstances et exerce ses effets à trois niveaux: celui des postes, celui des rémunérations et celui de différentes prestations accessoires. Ce concept sauvegarde la marge de manœuvre du Conseil fédéral qui doit pouvoir réagir à court terme face à la conjoncture et à la situation sur le marché du travail. Tant que les conditions-cadres de la politique financière et conjoncturelle n'évolueront pas et que le frein à l'endettement l'exigera, l'objectif d'allègement budgétaire sera maintenu, avec le montant décidé. La mise en œuvre sera soumise à un réexamen chaque année.

Suppression de postes

Les mesures d'allègement budgétaire décidées, qui affectent l'ensemble des tâches de la Confédération, conduisent aussi à des restrictions dans le domaine du personnel, notamment au DDPS (voir ch. 2.1.3.1 et 3.1.1.2). En conséquence, afin de renforcer le mécanisme d'abandon de certaines tâches dans les départements civils, le Conseil fédéral prévoit de diminuer cumulativement de 1 % chaque année, entre 2004 et 2006, les crédits de personnel des offices fédéraux civils (à l'exclusion du domaine Projet d'efficacité). Pour le DFAE, la diminution est réduite de moitié chaque année pour éviter que des répercussions trop sévères sur le réseau des représentations n'entraînent la fermeture de plusieurs représentations. Des instruments tels que l'examen des postes de travail individuels et l'évaluation systématique des besoins en personnel doivent permettre de dégager des disponibilités pour l'accomplissement de nouvelles tâches (utilisation efficiente des ressources). Les supérieurs hiérarchiques et les spécialistes en personnel de l'administration fédérale sont tenus de ne pas chercher à repourvoir systématiquement les pourcentages de postes devenus vacants mais de procéder préalablement à une analyse rigoureuse des besoins. En admettant que 200 postes se libèrent annuellement (vacances) et ne soient pas repourvus (ce qui correspond à 20 millions ou 1 % de la masse salariale des départements civils), cette mesure entraîne une réduction des dépenses de 60 millions en 2006. 200 des postes non repourvus resteront dans la réserve du Conseil fédéral et seront utilisés de manière ciblée pour l'accomplissement de nouvelles tâches. 400 postes au moins doivent être supprimés définitivement. Ce redimensionnement (tâches/postes) devrait, dans la mesure du possible, n'entraîner aucun licenciement. Afin de rendre les suppressions d'emploi socialement supportables, il faut opérer en collaboration étroite avec les professionnels des ressources humaines. A cet égard, il convient en premier lieu d'intensifier les échanges (transferts) de personnel d'un département à l'autre et d'épuiser toutes les possibilités dans le domaine du développement du personnel. Les suppressions et les refontes de postes liées au programme d'allègement doivent être accompagnées d'un système de monitoring. Ce système constituera la base d'un controlling qui garantira que l'administration fédérale, dans la mesure du possible, prend en charge ses nouvelles tâches avec les mêmes ressources en personnel.

Correction des mesures salariales (compensation du renchérissement sur les salaires)

En vertu de l'art. 16 de la loi sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1), une allocation compensant raisonnablement le renchérissement est versée aux employés de la Confédération sur leur salaire et sur d'autres prestations. Depuis des années, les hausses individuelles de salaire sont financées par les bénéfices réalisés au titre des fluctuations du personnel, c.-à-d. par des diminutions de dépenses sciemment générées lors des changements de collaborateurs. En fixant la compensation du renchérissement, l'employeur, à savoir la Confédération, tient compte de sa situation économique et financière ainsi que du marché de l'emploi. A cet effet, il a porté 1,2 % au budget du personnel 2003 et il a prévu 1,5 % pour les années 2004 à 2006 dans le plan financier – en se fondant sur les paramètres économiques en vigueur au milieu de l'année 2002. En réalité, le Conseil fédéral n'a accordé que 1 % de compensation du renchérissement en 2003. Pour l'année en cours et pour l'année prochaine, les instituts de prévisions conjoncturelles tablent sur un renchérissement modéré. Le concept de mise en œuvre prévoit donc de faire passer en 2004 et en 2005 les moyens affectés à la compensation du renchérissement de 1,5 à 1 %. Par rapport au plan financier du 30 septembre 2002, cela représente chaque année un allègement de 100 millions. La règle veut qu'une baisse de 0,1 point de pourcentage au titre des mesures salariales entraîne des économies de 20 millions, dont 16 millions environ concernent les prestations de l'employeur, avant tout le 2^e pilier (6 millions pour les employés, 10 millions pour les bénéficiaires de rentes), alors que 4 millions seulement touchent directement les salaires eux-mêmes. Cela revient à dire que l'effet de base des mesures salariales au cours des années suivantes est relativement modeste et que l'impact de l'allègement a lieu principalement l'année où les mesures ont été prises. Pour 2006, une allocation unique assurée seulement selon le principe de la primauté des cotisations, versée à la place de la compensation du renchérissement, peut apporter l'allègement nécessaire.

De plus, en modifiant l'art. 39 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3), le Conseil fédéral créera les conditions permettant d'adapter l'évolution du salaire, au fur et à mesure de l'avancement professionnel, en tenant mieux compte de la situation financière de la Confédération et du marché de l'emploi. Un ralentissement des hausses individuelles de salaire est prévu pour les prochaines années, ce qui conduira à un allègement des budgets des offices.

Correction de la compensation du renchérissement sur les rentes

Jusqu'à fin 2005, la Confédération garantit aux retraités une compensation du renchérissement équivalente, en pourcentage, à celle qui est accordée au personnel actif de la Confédération; à partir de 2006, elle ne sera plus que de moitié, conformément à la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (CFP) du 23 juin 2000 (RS 172.222.0). En principe, la compensation du renchérissement sur les rentes devrait être financée par le produit du placement des fonds des caisses de pensions. Aujourd'hui, cela n'est malheureusement pas possible, si bien que les coûts doivent être supportés par les employeurs. Etant donné qu'à l'inverse des employés, les retraités ne paient plus, sur la compensation du renchérissement octroyée, de cotisations pour augmentation du gain ni de cotisations périodiques d'assurance, chaque point de pourcentage de compensation du renchérissement sur les rentes grève actuellement les finances fédérales de plus de 100 millions. La correction de 1,5 à

1 % durant les années 2004 et 2005 conduit ainsi à un allègement de 53 millions par an.

Par une modification de la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions, proposée en dehors du présent programme, il s'agira de créer par la suite de nouveaux allègements dans ce domaine. On examinera notamment la possibilité de renoncer, à partir de 2006, à garantir la moitié de la compensation du renchérissement. Il n'est pas non plus exclu de modifier la réglementation transitoire de sorte à pouvoir réduire la compensation du renchérissement plus tôt déjà. Du point de vue de la politique du personnel, il faut éviter d'accorder une compensation du renchérissement aux rentiers alors qu'elle est refusée au personnel actif.

Contributions à l'assurance-chômage

Par décision du 29 novembre 2002, le Conseil fédéral a abaissé les cotisations à l'assurance-chômage, avec effet au 1^{er} janvier 2003, de 3 à 2,5 %, et de 2 à 1 % à partir d'un certain salaire. Dès le 1^{er} janvier 2004 aura lieu une nouvelle réduction de 2,5 à 2 % alors que la contribution de solidarité de 1 % sera supprimée. Le personnel de la Confédération ainsi que la Confédération en tant qu'employeur bénéficieront aussi de cet abaissement.

Mises à la retraite anticipée

La procédure de mise à la retraite anticipée dans le cadre de restructurations sera plus sévère. A l'avenir, les mises à la retraite avec plan social devront conduire, dans les années qui suivent, à des économies substantielles dans les départements civils comme au DDPS. L'objectif visé est que l'instrument du plan social soit utilisé avec retenue. Dans les départements civils, l'effet d'allègement restera plutôt modeste puisque le recours au plan social est très modéré; c'est la raison pour laquelle il n'est pas quantifié dans le programme d'allègement.

Retraites anticipées du personnel du DFAE

Conformément à l'art. 34 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3), les personnes employées auprès du DFAE qui sont soumises à la discipline des transferts et les personnes employées auprès de la Direction du développement et de la coopération (DDC) dont les conditions d'engagement prévoient l'affectation à l'étranger peuvent, si elles ont passé un temps déterminé à l'étranger dans des lieux aux conditions de vie difficiles, prendre une retraite anticipée à 59 ans révolus au plus tôt pour autant que cela ne porte pas atteinte à l'intérêt public. Les crédits de personnel du DFAE financent la participation de l'employeur au système de capitalisation ainsi que les rentes transitoires en faveur de cette catégorie de personnel.

En 2002, les contributions de l'employeur versées au titre des préretraites et des rentes transitoires pour les 12 agents qui ont pris une retraite anticipée se sont élevées à 3,1 millions. Le plan financier du 30 septembre 2002 comprend des crédits correspondants de 4,0 millions pour les années 2004 et 2005 et de 4,5 millions pour l'année 2006. Sur la base des expériences faites à ce jour, il est possible de réduire ces crédits de 0,5 million en 2004 et 2005 et de 1 million en 2006.

Stagiaires provenant de hautes écoles spécialisées ou d'universités

Les stages effectués par des personnes arrivées au terme de leurs études dans des hautes écoles spécialisées ou dans des universités coûtent annuellement 5 millions environ. Dès l'année 2006, la réduction du nombre de stagiaires entraînera des économies d'un montant de 2 millions par an. Cette réduction n'intervient pas durant la période économique difficile que nous connaissons actuellement puisqu'elle est planifiée pour l'année 2006 seulement.

Prestations interdépartementales de l'OFPER

Les fluctuations du personnel de la Confédération, assez faibles pour l'instant, et la renonciation à repourvoir systématiquement les postes qui se libèrent, conduira à une baisse du nombre de postes mis au concours. Cela permet de compresser les dépenses de *marketing dans le domaine du personnel* d'environ un tiers, soit de 1 million par an.

L'offre de *formation du personnel*, centralisée par l'OFPER, devra être amputée de certains cours et manifestations dès 2005. L'offre sera sensiblement réduite. Les besoins financiers dans le domaine de la formation centralisée du personnel vont donc diminuer dès 2005 d'environ un quart (–1,5 million), ce qui est regrettable du point de vue de la politique du personnel mais néanmoins nécessaire étant donné la situation financière de la Confédération.

Enfin, en ce qui concerne le service médical de l'administration fédérale et les *examens médicaux effectués par les médecins-conseils*, il faudra réaliser des économies, modestes, de l'ordre de 0,5 million compte tenu des accords contractuels, des prévisions et des résultats comptables des années précédentes.

Abandon de l'abaissement des intérêts hypothécaires

L'octroi de prêts hypothécaires à taux bonifiés dont bénéficient les assurés de la Caisse fédérale de pensions (CFP) a été introduit en 1989. Il se basait tout d'abord sur une ordonnance de la CFP concernant les prêts hypothécaires. Compte tenu du fait que la Caisse fédérale de pensions devenait autonome et qu'elle se séparait des caisses de pensions de Swisscom, de la RUAG et de la Poste, il a été décidé de remplacer l'ordonnance de la CFP par une ordonnance du Département fédéral des finances (DFF) concernant les prêts hypothécaires à taux bonifiés. Celle-ci est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2002. La bonification des intérêts est de 0,5 % par rapport au taux hypothécaire pratiqué par la Banque cantonale bernoise pour les hypothèques existantes de premier rang. L'employeur, à savoir la Confédération, prend en charge 0,25 % de l'abaissement du taux ainsi que le risque de ducroire. La Caisse de pensions prend aussi en charge 0,25 % de l'abaissement du taux hypothécaire (par rapport à celui pratiqué par la Banque cantonale bernoise pour les prêts hypothécaires existants), ainsi que le risque de ducroire et la gestion des prêts par la Confédération. A fin 2002, on dénombrait 5376 prêts individuels s'élevant au total à 1839 millions. Les dépenses de la Confédération au titre de la réduction des intérêts, de la prise en charge des pertes et de la constitution d'une première tranche de réserve servant à la couverture du risque de ducroire se sont élevées en 2002 à 6 millions. Il est prévu de renoncer, pour un temps limité, à l'octroi de conditions préférentielles. Cette restriction s'applique aux années 2006 et 2007 mais ne concerne pas le 0,25 % d'abaissement du taux hypothécaire consenti par Publica. Etant donné que les taux d'intérêts hypothécaires sont actuellement très bas et que la suppression de cette

aide est limitée dans le temps, le Conseil fédéral considère que cette mesure est défendable.

2.1.10.2 Constructions civiles

Situation actuelle

Le plan financier de la Confédération du 30 septembre 2002 prévoit pour l'Office fédéral des constructions et de la logistique, à l'art. «Constructions civiles», les montants suivants:

2004: 282,9 millions

2005: 335,9 millions

2006: 332,2 millions

Proposition

Réduire dans la mesure suivante les montants inscrits dans le plan financier du 30 septembre 2002:

2004: dépenses passant de 282,9 millions à 232,9 millions

2005: dépenses passant de 335,9 millions à 255,9 millions

2006: dépenses passant de 332,2 millions à 252,2 millions

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 35.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004: 50 millions

2005: 80 millions

2006: 80 millions

Les moyens financiers inscrits à l'art. «Constructions civiles» de l'Office fédéral des constructions et de la logistique sont utilisés pour mettre à disposition et entretenir l'infrastructure bâtie destinée à l'administration fédérale civile. Ces moyens servent également à financer l'acquisition de terrains et de bâtiments, les examens préliminaires et les études de projets, les nouveaux bâtiments et les rénovations, l'infrastructure téléphonique et le réseau informatique local (LAN), ainsi que l'équipement initial en mobilier et l'art dans la construction.

La valeur neuve des immeubles appartenant à la Confédération se monte à environ 4,6 milliards. Elle se répartit entre 4500 objets, dont 300 se trouvent à l'étranger.

Les mesures d'allègement stabiliseront les dépenses de construction à 230 millions en 2004, soit au niveau de l'année précédente, et à environ 250 millions à partir de 2005. Les économies se monteront à 210 millions au total, de sorte que les ressources ne suffiront pratiquement qu'à maintenir la fonction et la valeur du parc immobilier actuel. Les aménagements du Palais fédéral, du centre de presse, du Bernerhof et du magasin en sous-sol de la Bibliothèque nationale demeurent donc possibles.

Exception faite d'un bâtiment administratif à Ittigen, les nouvelles constructions prévues devront être remises à plus tard. Cela concerne entre autres les nouveaux tribunaux fédéraux à Saint-Gall et à Bellinzone, pour lesquels il faudra louer temporairement des locaux, les cantons-siège participant à la moitié des frais. La construction d'un nouveau bâtiment à Zollikofen destiné aux autorités fédérales de poursuite pénale dans le cadre du projet d'efficacité doit aussi être différé de quelques années. Bien que la mise en œuvre du schéma directeur 2006 (immeubles en propriétés au lieu d'immeubles loués) ne puisse plus se faire selon le calendrier prévu, les mesures d'allègement dans le domaine des constructions civiles sont dans l'ensemble défendables.

2.1.10.3 Publications et relations publiques (communication)

Situation actuelle

Conformément au plan financier du 30 septembre 2002, les dépenses pour les imprimés et publications se monteront à 49 millions en 2006.

Ces deux dernières années, le coût global des relations publiques de la Confédération a atteint 80 millions par an.

Proposition

Réduction de 2 millions pour les montants destinés aux publications et imprimés en 2004, de 3 millions en 2005 et de 5 millions en 2006.

Réduction de 4 millions pour les relations publiques en 2004, de 6 millions en 2005 et de 8 millions en 2006.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 36.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

(en millions)

	2004	2005	2006
Publications	2	3	5
Relations publiques	4	6	8
Total	6	9	13

Publications et imprimés

L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) produit des publications et des imprimés dans le cadre d'un mandat de la Confédération. Le montant des dépenses pour les publications expressément mentionnées par la législation (service de base) est estimé à 25 millions par an. Le montant restant, soit une somme

allant de 15 millions en 2004 à 19 millions en 2006, est prévu pour les publications et imprimés de l'ensemble des services de l'administration générale de la Confédération. Les coupes budgétaires signifient dès lors une diminution proportionnelle des fonds disponibles pour chaque service.

Relations publiques

Les coûts totaux pour les relations publiques se sont élevées à un peu plus de 80 millions par an ces deux dernières années. Ce chiffre inclut les coûts de personnel et les frais de biens et services liés aux différentes activités dans ce domaine. N'ont pas été prises en considération les activités prescrites par la loi, telles que la publication des brochures explicatives relatives aux votations ou les prestations à l'intention du Parlement (messages et rapports p.ex.).

Fondée sur le recensement des coûts effectué en 2001, une réduction linéaire des dépenses sera opérée en matière de relations publiques à la Chancellerie fédérale et dans tous les départements. À noter que la réduction de 5 % des coûts telle qu'elle est prévue pour 2004 atteindra 10 % en 2006. Dans le cadre des demandes budgétaires, les départements ont indiqué la façon dont ils entendent appliquer ces réductions. Il s'agit surtout de nombreuses petites renonciations qui peuvent être résumées de la manière suivante:

- La Chancellerie fédérale prévoit d'économiser dans le domaine des traductions et de renoncer à des prestations du télétexte.
- Le DFAE réduira notamment le nombre de rapports relatifs à l'activité de la Direction du développement et de la coopération (DDC), diminuera la prise en charge de journalistes étrangers et renoncera partiellement à son soutien financier à la production de films et d'autres moyens de publication, ce qui entraînera un recul du nombre d'articles dans les médias étrangers ainsi que de la présence du DFAE en Suisse. Environ un tiers des économies sera obtenu par le biais de suppressions de postes.
- Le DFI prévoit des coupes importantes d'une part dans le domaine des expositions – notamment auprès de la Bibliothèque nationale et du Musée national – et d'autre part dans le domaine des publications. Par ailleurs, le réseau «optimisation des primes», qui attire l'attention des assurés sur les diverses possibilités d'optimiser leurs primes d'assurance-maladie, sera supprimé.
- Le DFJP programme des économies principalement dans le domaine des publications et des rapports (en renonçant à certaines publications ou à certains rapports, en réduisant le tirage des publications ou en simplifiant leur présentation).
- Le DDPS fusionnera différents journaux internes ou de troupes dans le domaine de la défense et supprimera des mesures prévues dans sa stratégie de communication.
- Le DFF respectera ses objectifs en premier lieu en supprimant trois postes et en économisant dans le domaine des publications.
- Le DFE prendra des mesures concernant notamment l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), l'agriculture et l'Office vétérinaire fédéral (OVF). L'OFFT renoncera entre autres à une

campagne d’affichage concernant la formation professionnelle. Dans le domaine de l’agriculture, il est prévu de procéder à des coupes dans les domaines du parrainage et des publications, de réduire le nombre de conférences et d’économiser au niveau du personnel. L’OVF renoncera à produire certaines vidéos et publications.

- Le DETEC prévoit principalement des coupes au niveau du nombre, de la fréquence et du tirage des publications. Ainsi, l’Office fédéral de l’environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) renoncera par exemple à un vaste rapport sur l’environnement et réduira sa production de brochures destinées au public. En outre, certaines publications papier seront remplacées par des pages sur Internet.

2.1.10.4

Mesures diverses portant sur l'administration générale

Situation actuelle

Les prestations de service de tiers comptent parmi les dépenses de fonctionnement de l'administration fédérale dont les incidences financières sont importantes. Le plan financier prévoit des dépenses à hauteur d'environ 1,1 milliard à ce titre en 2006, soit près de 100 millions de moins que le budget 2003. Les prestations de service de tiers comprennent non seulement les honoraires d'experts externes et les dépenses liées aux mandats de recherche, mais incluent aussi les frais de transport, les taxes postales et de télécommunication, les impôts et les commissions de la Trésorerie fédérale. Ces dépenses sont en partie liées.

Proposition

Réduction des prestations de service de tiers de 30 millions à partir de 2004.

Autres réductions obtenues par une diminution et une simplification des tâches dans les domaines suivants: statistique, Archives fédérales, égalité entre femmes et hommes, MétéoSuisse, administration des douanes, décomptes de salaire du personnel de la Confédération, administration des contributions, trafic postal DFF, approvisionnement économique du pays, aviation civile.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 7: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), assorti d'un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral à l'art. 4a, al. 1, ch. 37.

Economies par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

(en millions)

	2004	2005	2006
Prestations de service de tiers	30,0	30,0	30,0
Divers domaines de l'administration générale du DFI	1,3	1,8	2,6
Divers domaines de l'administration générale du DFF	1,4	3,7	4,9
Diminution des tâches de l'OFAE			1,0
Diminution des tâches de l'OFAC		1,3	2,0
Total	32,7	36,8	40,5

Prestations de service de tiers

En matière de dépenses, le présent programme d'allégement budgétaire mise sur des réductions dans des domaines clés afin d'obtenir le volume d'économies nécessaire. Par ailleurs, le Conseil fédéral a enjoint les départements d'établir, dans leurs domaines de compétences respectifs, une planification à grande échelle de mesures

susceptibles d'être abandonnées. En l'espèce, ils ont reçu des directives quantitatives leur laissant la possibilité de définir des mesures d'allégement budgétaire de manière autonome. Le Conseil fédéral a aussi décidé une coupe linéaire dans les prestations de service de tiers, ce qui va conduire les offices à adopter de vastes trains de mesures visant l'abandon de certaines tâches, mesures dont les effets se déploieront sur la durée.

Près d'un tiers des prestations de service de tiers peuvent être considérées comme des dépenses liées, notamment les commissions de la Trésorerie fédérale. La réduction proposée se traduit par une coupe d'environ 5 %. La répartition entre les départements a été établie sur la base d'un calcul mixte tenant compte de la part de chacun d'entre eux à l'ensemble des dépenses effectuées au titre des prestations de services de tiers et du caractère obligatoire des dépenses considérées.

Divers domaines de l'administration générale du DFI

Pour répondre aux exigences formulées par le Conseil fédéral en matière d'abandon de tâches, le DFI procède à diverses coupes touchant son administration générale. Ces mesures concernent les domaines suivants: statistique, Archives fédérales, égalité entre femmes et hommes, MétéoSuisse et prestations de service informatiques. Les économies seront obtenues par la réduction de certaines contributions octroyées à des tiers et de la contribution au financement net de MétéoSuisse (office GMEB), par la renonciation à certains projets et relevés statistiques et par la réduction des dépenses informatiques.

Divers domaines de l'administration générale du DFF

Un grand nombre de coupes de plus faible ampleur vont toucher le DFF. Il est ainsi prévu d'ajourner certains projets d'investissement concernant l'administration des douanes, en particulier l'acquisition de dispositifs de vidéosurveillance pour les passages douaniers qui ne sont plus occupés et de tunnels à rayons X fixes pour la radioscopie dans les offices de douane aéroportuaires des colis expédiés par fret aérien. Ces investissements ne se feront pas pendant la période couverte par le plan financier. Le développement de l'appareil de saisie de la nouvelle génération pour la RPLP est également touché. Son introduction échelonnée, prévue initialement pour 2006, sera différée à une année ultérieure. D'autres économies sont possibles au niveau du département: renonciation à l'usage d'enveloppes-réponses à l'AFC et à l'envoi des décomptes de salaire dès qu'ils pourront être consultés à l'ordinateur (vraisemblablement à partir de 2006) et adoption d'un certain nombre de mesures techniques et organisationnelles dans le domaine du courrier postal.

Approvisionnement économique du pays

Les dépenses de l'OFAE seront réduites de 1 million à partir de 2006. Cet allègement pourra être obtenu soit par un redimensionnement de l'office soit par sa transformation en une corporation de droit public. Ces dernières années, les tâches de l'approvisionnement économique du pays ont été redéfinies. Certains secteurs ont été réduits, voire supprimés, d'autres ont été créés. Le fait est que les dépenses de ce domaine ont diminué ces dernières années. Le processus peut être poursuivi en prévoyant la suppression ou la réduction des tâches relatives aux réserves obligatoires, par exemple. Il faudra également examiner l'opportunité de constituer une corporation de droit public dans laquelle seraient transférées les fonctions actuelles

de l'OFAE. Une telle «externalisation» se traduirait par un allègement de la charge financière pour la Confédération et, selon les circonstances, par une réduction sensible du coût global pour l'économie, en particulier dans le domaine des réserves obligatoires. Les conditions juridiques nécessaires à la réalisation d'un tel projet (éventuelles modifications de la loi) doivent encore faire l'objet d'une analyse approfondie.

Aviation civile

Plusieurs mesures sont prévues dans le domaine de l'aviation civile. D'une part, le crédit affecté à la location d'avions pour les voyages du Conseil fédéral sera réduit de 1 million, de sorte qu'il ne restera plus que 0,6 million à disposition pour ce poste. D'autre part, le crédit pour les «autres cours de formation aéronautique confiés à des tiers» sera également abaissé de 1 million. L'organisation de ces cours incombera dorénavant à l'Aéro-Club de Suisse; la Confédération en assumera les frais au prix coûtant (3,7 millions). Cette réduction de crédit nécessite des modifications de fond.

2.1.11

Recettes

2.1.11.1

Assurance militaire

Situation actuelle

Les employés de la Confédération mentionnés à l'art. 1a, al. 1, let. b, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM; RS 833.1), comme par exemple les membres du corps des instructeurs de l'armée ou du corps des gardes-fortifications, sont couverts par l'assurance militaire pendant toute la durée de leur engagement. Contrairement à tous les autres employés de la Confédération, ces assurés à titre professionnel, actuellement au nombre de 3736, ne paient pas de primes pour l'assurance-maladie ni pour l'assurance-accidents non professionnels.

Propositions

Obligation pour les assurés à titre professionnel de verser une prime équivalant à celle de l'assurance de base selon la loi du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) ou à celle de l'assurance facultative pour les anciens assurés à titre professionnel qui sont à la retraite;

Obligation pour les assurés à titre professionnel de verser une prime pour l'assurance-accidents non professionnels selon la loi du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20) équivalant à celle prélevée auprès des autres employés de la Confédération.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 13: modification de l'art. 2 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM; RS 833.1).

Recettes supplémentaires par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004:

2005:

2006: 12,5 millions

En vertu de la responsabilité étatique, la Confédération répond des suites d'affections subies par des personnes astreintes au service obligatoire. Dans leur activité professionnelle, les employés de la Confédération (assurés à titre professionnel) mentionnés à l'art. 1a, al. 1, let. b, LAM sont exposés à un risque de même nature que les personnes qui font leur service obligatoire. Du fait que les assurés à titre professionnel bénéficient de toute façon de la couverture de l'assurance militaire durant les services de troupe, leur assujettissement permanent à la couverture de l'assurance militaire permet d'éviter des problèmes de coordination quasi insolubles lorsque se pose la question de la prise en charge d'une affection par une assurance. Toutefois, comme ces assurés à titre professionnel bénéficient aussi de la couverture complète de l'assurance militaire en dehors de leur engagement professionnel, il est justifié d'exiger qu'ils versent une prime équitable. Ils sont ainsi placés sur un pied d'égalité, s'agissant des primes, avec les autres agents de la Confédération.

L'assurance militaire fournit aux assurés à titre professionnel des prestations similaires à celles prévues pour les assurés de l'assurance de base selon la LAMal et les assurés de l'assurance-accidents obligatoire.

En vertu de l'actuel art. 2 LAM, le Conseil fédéral tient compte aujourd'hui déjà du montant moyen des primes versées pour l'assurance de base selon la LAMal lorsqu'il fixe les cotisations à l'assurance facultative des assurés à titre professionnel qui sont à la retraite. La prime de l'assurance facultative s'élève actuellement à 217,50 francs par mois. Le même montant doit donc être exigé des assurés à titre professionnel.

La part supplémentaire de prime pour l'assurance-accidents non professionnels doit correspondre à celle que versent les autres employés de la Confédération pour cette assurance, à savoir 0,7933 % du salaire soumis à cotisations. Étant donné que les primes ne sont payables que jusqu'à concurrence du montant maximum du gain assuré selon la LAA (actuellement 106 800 francs), la prime mensuelle pour l'assurance-accidents non professionnels se montera au maximum à 70,60 francs.

Dans le détail, les recettes supplémentaires pour les finances fédérales se présentent comme suit:

Contributions aux primes par les assurés à titre professionnel

Catégorie (état le 31 mars 2003)	Nombre	Primes AA non prof. (fr. par an)	Primes ass. fac. (fr. par an)
Membres du corps des instructeurs de l'armée	1 919	1 489 500	5 008 590
Membres du corps des gardes-fortifications	1 411	854 600	3 682 710
Membres en uniforme de l'escadre de surveillance	170	136 600	443 700
Contrôleurs d'armes	2	1 400	5 220
Chefs de place de tir, gardes de place de tir	116	166 700	302 760
Infirmiers militaires	66	40 900	172 260
Instructeurs de la protection civile	52	43 600	135 720
Total	3 736	2 733 300	9 750 960

Dorénavant, les employés de la Confédération mentionnés à l'art. 1a, al. 1, let. b, LAM devront donc verser des primes équivalant à celles de l'assurance de base selon la LAMal et à celles de l'assurance-accidents non professionnels selon la LAA.

Dans le contexte de la situation financière tendue, il convient également, dans le domaine de l'assurance militaire, de réfléchir sur de possibles adaptations au niveau des prestations. Il s'agira également d'examiner les économies qui pourraient être réalisées si les tâches de l'Office fédéral de l'assurance militaire étaient transférées à une autre assurance sociale. Le Conseil fédéral élaborera un message séparé à ce sujet.

Situation actuelle

Le droit en vigueur ne connaît d'émoluments ni pour la procédure de recherches, ni pour l'instruction préparatoire, ni pour la mise en accusation ou son soutien. Si la procédure de recherches menée au niveau fédéral est suspendue, la Confédération supporte l'intégralité des frais même s'ils ont été engendrés par un comportement illicite et fautif du prévenu ou par une dénonciation déposée astucieusement ou par une négligence grave.

Le droit en vigueur stipule que la procédure de recours devant la Chambre d'accusation ou à l'avenir devant la Chambre de recours de la Cour pénale fédérale est gratuite, sauf si le recours est téméraire.

Proposition

Nouvelle réglementation de la prise en charge des frais engendrés par la procédure de recherches, l'instruction préparatoire, la mise en accusation et le soutien de celle-ci dans la procédure pénale fédérale. En outre, introduction de la répartition des frais de la procédure de recours devant un tribunal.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 4: modification de la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale (PPF, RS 312.0): art. 38, al. 1 et 2, 121 (abrogé), 172, al. 1, 219, al. 3 (abrogé), 245 (nouveau), 246 (nouveau), 246^{bis} (nouveau), 246^{ter} (nouveau).

Recettes supplémentaires par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004:	2005: 0,5 million	2006: 1,2 million
-------	-------------------	-------------------

La révision de la PPF implique une nouvelle réglementation de la prise en charge des frais engendrés par la procédure de recherches, l'instruction préparatoire, l'acte d'accusation et la réquisition du Ministère public. Des émoluments seront perçus pour ces activités des autorités pénales fédérales, lesquels peuvent être mis à la charge du condamné, tout comme les débours. En outre, les frais de la défense d'office doivent pouvoir être imputés à un prévenu ou à un inculpé dont la situation économique est bonne, mais qui est incapable de s'assurer les services d'un défenseur privé ou qui se refuse à le faire. De même, les frais (émoluments et débours) résultant d'une procédure de recherches suspendue doivent pouvoir être mis à la charge du prévenu qui l'a occasionnée, ou l'a aggravée, de manière illicite ou fautive ou si la dénonciation a été faite astucieusement ou qu'elle résulte d'une négligence grave.

Les procédures de recherches complexes et transfrontières, qui peuvent durer de plusieurs mois à un an et demi, entraînent un travail considérable et des frais élevés (surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, expertises, déplacements de service, détention préventive). Si des recherches complexes et onéreuses de ce genre sont suspendues par le procureur général de la Confédération,

la Confédération supporte, selon le droit en vigueur, l'intégralité des frais même si ceux-ci ont été occasionnés par un comportement illicite ou fautif du prévenu ou par une dénonciation faite astucieusement ou qui résulte d'une négligence grave.

Il est impossible de chiffrer avec précision le montant des recettes supplémentaires que pourraient entraîner ces mesures; elles devraient être de l'ordre d'un million, étant entendu qu'il faut également tenir compte de dépenses supplémentaires mineures au titre du personnel.

Par ailleurs, la procédure de recours devant un tribunal sera dorénavant payante, c'est-à-dire que le plaignant prendra en principe en charge les frais de procédure si son recours est rejeté. Aucune raison objective ne justifie le maintien du principe de la gratuité actuellement en vigueur, d'autant plus qu'avec le projet d'efficacité, la possibilité de recours a été étendue et qu'il faut donc compter à l'avenir avec un nombre important de recours devant la Chambre de recours du Tribunal fédéral.

L'introduction du paiement pour les procédures de recours devant un tribunal devrait générer des recettes supplémentaires d'au moins 225 000 francs par an (dès 2005). Il s'agit cependant d'une estimation sommaire, car les recettes effectives dépendent de facteurs inconnus, à savoir du nombre de recours, du taux de rejets et du montant des émoluments perçus pour les différentes procédures de recours.

2.1.11.3 Taxe de surveillance en matière de blanchiment d'argent

Situation actuelle

Le plan financier de la Confédération du 30 septembre 2002 prévoit des recettes de 0,75 million par année entre 2004 et 2006 pour l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

Proposition

Augmentation des recettes à 4,5 millions par an par l'introduction d'une taxe de surveillance forfaitaire:

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, ch. I 16; modification de la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA, RS 955.0): art. 22.

Recettes supplémentaires par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

2004:	2005: 3,75 millions	2006: 3,75 millions
-------	---------------------	---------------------

Aux termes de l'actuel art. 22 de la LBA, seules sont facturables les activités de surveillance de l'Autorité de contrôle pouvant faire l'objet d'une attribution individuelle. Or, dans la pratique, seule une petite part des activités de l'Autorité de contrôle répond à ce critère, étant donné que la plupart de celles-ci comportent des prestations générales non attribuables individuellement.

L'introduction d'une taxe de surveillance forfaitaire permettra de couvrir les coûts de l'activité de surveillance de l'Autorité de contrôle selon le principe de causalité. Il en découlera une plus grande transparence des coûts et un supplément de recettes de quelque 4 millions par an pour le budget de la Confédération.

A cet effet, il est proposé d'adapter l'art. 22 LBA et de créer une base légale sur laquelle fonder le prélèvement d'une taxe de surveillance forfaitaire. L'objectif de la réglementation proposée consiste à facturer, par le biais d'une taxe annuelle en plus des émoluments liés aux procédures individuelles, l'ensemble des coûts de l'Autorité de contrôle aux personnes et organismes surveillés.

2.1.11.4 Bases juridiques générales relatives à la perception des émoluments

Situation actuelle

La perception d'émoluments pour les décisions rendues en première instance et les autres prestations de l'administration fédérale se fonde sur l'art. 4 de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010).

Proposition

Inscription dans la loi d'une nouvelle disposition générale sur les émoluments afin de poursuivre et de renforcer la politique actuelle de la Confédération en la matière et de donner une base légale aux ordonnances du Conseil fédéral relatives aux émoluments.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, ch. I 3 et 7: ajout d'un art. 46a dans la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010) et abrogation de l'art. 4 de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales.

Recettes supplémentaires par rapport au plan financier du 30 septembre 2002

Aucun allègement direct (mais maintien à long terme des recettes provenant des émoluments).

La nouvelle réglementation sur les émoluments a pour but premier de poursuivre et de renforcer la politique actuelle de la Confédération en la matière et de donner une base légale aux ordonnances du Conseil fédéral relatives aux émoluments. Ainsi, cette source de financement importante pour la Confédération reposera sur une base solide qui en assurera la pérennité. Cette mesure n'allégera pas directement le budget de la Confédération, mais elle incitera les offices à réexaminer leur politique en matière d'émoluments et, le cas échéant, à combler les lacunes. Comme l'ajout d'un seul nouvel article ne requiert pas l'élaboration d'un message spécial portant sur la révision de la LOGA, la modification est proposée dans le présent message.

Actuellement, des émoluments sont perçus par la Confédération sur la base de l'art. 4 de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, à moins qu'ils ne soient régis par une loi spéciale. La perception d'émoluments pour les décisions et les prestations n'a pas pour but d'alléger provisoirement le budget de la Confédération. Il s'agit plutôt d'une tâche permanente visant une répartition équitable des charges sur le long terme. La proposition d'abroger la disposition mentionnée et d'inscrire la nouvelle réglementation dans la LOGA va dans ce sens.

Concrètement, la proposition prévoit d'ajouter un art. 46a à la LOGA. Contrairement à la réglementation actuelle, cette disposition n'a pas qu'un caractère subsidiaire, mais vise plutôt à rendre superflues les dispositions sur les émoluments contenues dans les lois spéciales. En outre, il est prévu de fixer les principes relatifs à la perception des émoluments dans une ordonnance générale du Conseil fédéral sur les émoluments. La perception d'émoluments selon le modèle proposé est conforme à la pratique actuelle du Tribunal fédéral dans le domaine des émoluments administratifs. Aucune modification matérielle n'est donc prévue, et cela ressort explicitement du renvoi aux principes de couverture des coûts et d'équivalence. Ces deux principes font contrepois à la délégation au Conseil fédéral et limitent sa portée.

2.1.11.5 Autres mesures dans le domaine des recettes

Distribution supplémentaire du bénéfice de la Banque nationale suisse

À la fin du mois de janvier 2003, le Conseil fédéral a pris des décisions de principe sur l'utilisation de la contre-valeur des 1300 tonnes d'or dont la Banque nationale suisse (BNS) n'a plus besoin pour mener sa politique monétaire. À son avis, il faut conserver cet avoir spécial dans sa substance, en assurer la gestion dans un fonds et en répartir les revenus annuels réels à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons. La mise en œuvre de cette proposition nécessite une base constitutionnelle.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette base constitutionnelle, les revenus de l'or vendu et réinvesti s'inscriront dans le compte de résultats de la BNS. Étant donné qu'ils n'ont pas été pris en considération dans la convention sur la distribution du bénéfice établie en avril 2002, ces revenus contribuent à augmenter les provisions monétaires de la BNS au-delà de ce qui avait été prévu. C'est pourquoi la BNS et le DFF ont conclu, le 12 juin 2003, une convention complémentaire concernant la distribution du bénéfice. Cette convention prévoit le versement des revenus en question à la Confédération ($\frac{1}{3}$) et aux cantons ($\frac{2}{3}$) avant même l'entrée en vigueur de la base constitutionnelle. Cette distribution supplémentaire sera effectuée pour la première fois au printemps 2004. Elle portera sur un montant de quelque 300 millions. Augmentant au fur et à mesure des ventes d'or, le montant à distribuer atteindra 400 millions au printemps 2005 et 500 millions par an dès le printemps 2006.

Augmentation de l'impôt sur le tabac

Le 21 mars 2003, le Conseil national et le Conseil des États ont approuvé la révision de la loi fédérale sur l'imposition du tabac (RS 641.31), donnant ainsi au Conseil fédéral la compétence d'augmenter de 80 % le taux de l'impôt dans ce domaine. Les

fabricants et les importateurs seront en outre tenus de verser une taxe de 2,6 centimes au plus par paquet de cigarettes à un fonds de prévention du tabagisme.

Le délai référendaire court jusqu'au 10 juillet 2003. S'il n'est pas utilisé, le Conseil fédéral pourra mettre en vigueur la révision de la loi le 1^{er} août 2003 au plus tôt. L'augmentation d'impôt de 30 centimes par paquet de cigarettes prévue pour l'année en cours produira ses effets sur les recettes au terme d'un délai transitoire de deux mois, soit dès le 1^{er} octobre 2003. Du fait que le plan financier tient compte d'une augmentation de 20 centimes uniquement, un surplus de recettes de 65 millions est attendu pour 2004.

De 2004 à 2007, le supplément de recettes annuelles devrait donc être de 65 millions pour une augmentation d'impôt de 10 centimes par paquet de cigarettes. Si l'impôt sur le tabac était augmenté une nouvelle fois par exemple de 20 centimes par paquet en 2005, il en résulterait un surplus de recettes de l'ordre de 130 millions.

Introduction d'un impôt spécial sur les alcopops

Par message du 26 février 2003, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales une modification de la loi fédérale sur l'alcool et l'introduction d'un impôt spécial sur les alcopops. Pour ces boissons, qui se composent d'un mélange de boissons distillées et de limonades, de jus de fruits ou autres boissons sucrées, le nouvel art. 23^{bis}, al. 2^{bis}, prévoit une augmentation d'impôt de 300 % par rapport au taux normalement applicable aux boissons distillées.

L'année dernière, l'industrie des spiritueux a mis sur le marché de nouveaux alcopops. Présentation moderne, publicité massive et modicité du prix ont assuré le succès de ces produits auprès des jeunes. Les alcopops sont surtout consommés par des adolescents, voire des enfants. Se chiffrant à 2 millions pour l'année 2000, le nombre de bouteilles vendues a passé à 28 millions en 2001 et à près de 40 millions en 2002. Ces produits peuvent être dangereux car ils désaltèrent sans que l'on sente vraiment l'alcool qu'ils contiennent. Ils sont avant tout destinés à amener de nouveaux consommateurs à boire de l'alcool. Beaucoup de jeunes qui n'apprécient guère l'alcool sous sa forme traditionnelle (vin, bière, spiritueux, etc.) s'habituent ainsi à en boire. Or, plus la consommation de boissons alcooliques commence tôt, plus grand est aussi le risque de connaître par la suite des problèmes d'alcool ou de développer une dépendance.

Si la consommation devait rester à son niveau actuel, soit 40 millions de bouteilles par an, le revenu fiscal supplémentaire serait théoriquement de plus de 50 millions. En admettant en revanche qu'elle diminue de moitié sans pour autant entraîner la consommation d'autres spiritueux – c'est l'objectif visé –, les recettes supplémentaires ne seraient que de quelque 25 millions. Les conséquences financières sont cependant difficilement chiffrables, en particulier à long terme, le marché des alcopops en Suisse pouvant s'effondrer.

Amélioration de l'efficacité de la perception des impôts

La stratégie d'assainissement adoptée par le Conseil fédéral vise également à augmenter l'efficacité de la perception des impôts. Cet élément est important. Le but est de mieux déceler et sanctionner les minorations d'impôts et les abus (en particulier la soustraction d'impôt). Dans ce contexte, il s'agit notamment d'optimiser l'effet préventif et d'améliorer la probité fiscale. Il est ainsi essentiel de maintenir et

d'encourager la coopération de la part du contribuable. Les mesures visées ne doivent dès lors conduire ni à un durcissement de la pratique ni à des chicaneries. Il convient au contraire de tendre à mieux faire accepter le système, par exemple en donnant des informations mieux adaptées aux besoins des utilisateurs ou en améliorant les procédures, mais aussi en faisant preuve de fermeté à l'égard de tout manque de loyauté.

Composé de représentants de la Confédération et des cantons, le groupe de projet JUSTA est parvenu à la conclusion que des mesures pertinentes permettent de réaliser des progrès sans pour autant alourdir les charges administratives des contribuables. Ces mesures sont les suivantes:

- organiser de manière plus efficace les activités de contrôle concernant la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt anticipé et le cas échéant l'impôt fédéral direct, en revoyant la conception des contrôles internes à l'administration;
- vérifier les processus et la répartition des tâches;
- renforcer les contrôles au domicile par du personnel compétent;
- améliorer la collaboration entre les autorités de contrôle;
- mieux informer les contribuables et
- adopter des systèmes TI plus intelligents.

Mettre en œuvre ces mesures de manière efficace et les appliquer durablement implique toutefois une augmentation des crédits de personnel. Davantage de personnel qualifié permettrait cependant de réaliser un supplément de recettes très important qui compenserait largement les frais consentis pour l'augmentation des effectifs. Si l'on accroît de 50 unités le nombre de postes d'inspecteur ou de réviseur fiscal, les recettes supplémentaires devraient être de l'ordre de 100 millions à moyen terme. Dans le cadre de l'adoption du budget 2004, le Conseil fédéral décidera par conséquent s'il est possible de financer cette augmentation d'effectifs à l'aide de la réserve du Conseil fédéral ou s'il convient de la proposer au Parlement par la voie du budget.

Adaptation d'émoluments

Les recettes fédérales découlant des émoluments se montent à quelque 300 millions par an. Les émoluments doivent en principe être perçus selon les principes de la couverture des frais et de l'équivalence (cf. ch. 2.1.11.4). Dans divers domaines s'imposent aujourd'hui des mesures telles que l'augmentation des émoluments pour la délivrance d'un visa, l'adaptation des émoluments dus à la Division principale de la Sécurité des installations nucléaires (DSN) ou à la surveillance des fondations, une pratique plus restrictive quant à la fourniture de publications sans émoluments et à la non-facturation de taxes postales lors de la vente de publications. Bien qu'il soit difficile d'évaluer aujourd'hui le produit de la plupart des mesures, on peut partir du principe qu'en 2006 l'ensemble des adaptations des divers émoluments généreront des recettes avoisinant les 25 millions.

Recettes supplémentaires par rapport au plan financier du 30 septembre 2002 (en millions)

	2004	2005	2006
Distribution supplémentaire du bénéfice de la BNS	100	135	165
Augmentation de l'impôt sur le tabac	65	195	195
Impôt spécial sur les alcopops	25	25	25
Amélioration de l'efficacité de la perception des impôts		50	100
Émoluments (y compris ch. 2.1.11.2 et 2.1.11.3)	10	29	30
Total	200	434	515

2.2 Révision de la loi sur les finances de la Confédération

En rapport avec la mise en place du frein à l'endettement, le Conseil fédéral propose deux modifications de la loi sur les finances de la Confédération (LFC) dans le présent message, l'une concernant l'élimination du déficit structurel (cf. ch. 1.2.4), l'autre le calcul du compte de compensation.

2.2.1 Elimination du déficit structurel

Contrairement aux attentes, l'an dernier le déficit structurel des finances fédérales a été important. En 2003, il atteindra, selon les méthodes de calcul choisies, entre 2,4 et 3,4 milliards (cf. ch. 1.1.6). Si aucune mesure n'est prise, il continuera de se creuser.

Le frein à l'endettement exclut un déficit structurel et exige, le cas échéant, qu'il soit éliminé avec le budget suivant. Pour que cet instrument soit compatible avec l'évolution de la conjoncture, les déficits conjoncturels sont permis en période de récession. Par contre, il faut impérativement dégager des excédents les années de haute conjoncture. De plus, la situation des finances fédérales lors de la mise en place du frein à l'endettement est d'une grande importance. Comme les déficits structurels doivent être corrigés sans tarder, il devrait être évité pour des raisons de politique conjoncturelle que l'entrée en vigueur du frein à l'endettement coïncide à la fois avec un déficit structurel et avec une phase de ralentissement économique. Le Conseil fédéral avait déjà attiré l'attention sur ce point dans son rapport du 10 janvier 2001 complétant le message sur le frein à l'endettement. Malheureusement, ce n'est que lors de la publication du compte d'Etat 2002, caractérisé par un véritable effondrement des recettes, que l'on a constaté que, contrairement aux prévisions, le déficit structurel n'avait pas encore été résorbé fin 2002.

Pour atténuer l'impact conjoncturel de la correction requise, le Conseil fédéral propose d'éliminer progressivement sur quatre ans le déficit structurel qui subsistait lors de l'entrée en vigueur du frein à l'endettement. Il faut donc modifier la LFC afin d'autoriser un relèvement du plafond de dépenses selon l'art. 126, al. 2 de la Constitution. Cette modification se fera par le biais d'une disposition transitoire concer-

nant les art. 24a et 24c LFC, qui règlera également de façon contraignante les modalités de l'élimination du déficit structurel. Cette disposition prévoit un abaissement progressif étalé sur quatre ans du plafond des dépenses, à partir de 2004. Le déficit structurel sera de la sorte éliminé en 2007. Cette mesure vise à garantir que les dépassements du plafond ne grèvent pas le compte de compensation prévu à l'art. 24d LFC. Pour que l'effet anticyclique visé déploie ses effets à partir du budget 2004 déjà, cette modification entrera en vigueur de façon urgente.

Selon le Conseil fédéral, la modification proposée est compatible avec l'idée qui sous-tend le frein à l'endettement. C'est seulement ainsi que pourra être suivi l'impératif constitutionnel évoqué précédemment, qui veut que les décisions concernant le plafond de dépenses soient prises «compte tenu de la situation conjoncturelle». Si le Conseil fédéral et le Parlement étaient contraints d'éliminer entièrement et immédiatement un déficit hérité des exercices précédents, cette exigence ne serait pas respectée: les stabilisateurs automatiques seraient neutralisés, la politique budgétaire de la Confédération deviendrait procyclique et les difficultés de l'économie s'en trouveraient aggravées.

2.2.2 Calcul du compte de compensation

Le compte de compensation, qui est tenu hors du compte d'Etat, remplit deux fonctions. Il doit tout d'abord absorber les éventuelles erreurs d'estimation concernant les recettes ou l'évolution conjoncturelle. Il a aussi une fonction de mécanisme de sanction. Même si le budget approuvé est conforme à toutes les dispositions en vigueur et que l'on se montre très prudent en matière de suppléments, il n'est pas exclu que les dépenses effectives figurant au compte d'Etat dépassent les dépenses prévues au budget et autorisées par les Chambres dans le respect du frein à l'endettement. Dans un tel cas, la différence est portée à la charge d'un compte de compensation tenu hors du compte d'Etat.

La conception du calcul du compte de compensation est volontairement «asymétrique», en ce sens que seuls les dépassements du plafond de dépenses fixé dans le budget sont imputés sur ce compte. En revanche, lorsque les dépenses restent inférieures au plafond du fait que des crédits n'ont pas été utilisés, la différence n'est pas imputée²⁴. La raison principale de cette asymétrie réside dans la volonté d'utiliser les bonifications «retenues» pour compenser des dépenses supplémentaires en cas de besoins financiers exceptionnels.

L'un des inconvénients de l'asymétrie est qu'elle rend le calcul du compte de compensation complexe et plus long qu'un calcul symétrique. Le recul des recettes constaté ces derniers mois a également mis en évidence un autre aspect perturbateur pour ce qui a trait aux dépenses qui varient en fonction des recettes. Pour prendre un exemple, un recul des recettes de l'impôt fédéral direct se traduit par une baisse du plafond de dépenses. La diminution qui découle de cette baisse des recettes de la part des cantons à l'impôt fédéral direct entraîne également une diminution des

²⁴ Selon la teneur actuelle de la LFC, les mesures d'économies du Conseil fédéral et du Parlement sont par contre prises en considération dans le calcul du compte de compensation lorsque les deux conditions suivantes sont remplies: le plafond de dépenses prévu par le budget doit être réduit du montant des économies par un arrêté fédéral et le compte de compensation doit afficher un découvert.

dépenses fédérales. Cette diminution représente un crédit non utilisé, et pourtant elle n'est pas inscrite au crédit du compte de compensation du fait de la conception asymétrique de ce dernier.

Avec le calcul symétrique proposé, les dépenses du compte d'Etat sont comparées avec le plafond de dépenses corrigé de l'erreur d'estimation, et la différence est inscrite à titre de crédit ou de débit dans le compte de compensation. Ainsi, si les dépenses effectives n'atteignent pas le plafond, la différence est créditée sur le compte de compensation, qu'elle résulte de crédits non utilisés ou de mesures d'économies. Pour cette raison, et pour rendre le calcul plus simple et plus transparent, le Conseil fédéral propose de modifier l'art. 24d LFC afin d'introduire un calcul symétrique.

2.3 Explications concernant les modifications de lois

2.3.1 Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003

Ci-après, les articles de loi modifiés sont expliqués plus en détail. Les explications sont plus ou moins détaillées suivant que le but d'une modification de loi est manifeste ou qu'il nécessite quelques précisions. Le deuxième cas concerne par exemple la modification de la loi sur l'asile, qui est liée à des adaptations de la loi sur les étrangers.

L'ordre des explications ainsi que celui des modifications de lois s'aligne sur les numéros du Recueil systématique du droit fédéral (RS).

2.3.1.1 Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)

Art. 13b, al. 1, let. c et d (nouvelle)

Il s'agit essentiellement d'encourager les personnes concernées à partir d'elles-mêmes. Il convient toutefois de doter les cantons d'un instrument leur permettant d'assurer l'exécution des renvois, en particulier dans le cas des personnes qui ne donnent pas suite à leur obligation de quitter notre territoire. Dans cette perspective, il convient d'intégrer dans le programme d'allègement budgétaire certaines des dispositions régissant la mise en détention exposées dans le message du 8 mars 2002 concernant la loi fédérale sur les étrangers (LEtr, 02.024).

Le motif de détention lorsqu'il y a risque de passage à la clandestinité est maintenu à la *let. c*. Jusqu'ici, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF), une violation de l'obligation de collaborer pouvait être interprétée comme un indice sérieux permettant de craindre un passage à la clandestinité. Ce risque n'était toutefois pas reconnu lorsque le manquement à l'obligation de collaborer se traduisait uniquement par un comportement passif de l'étranger pendant la procédure d'obtention de documents de voyage (ATF 122 II 49). Désormais, la nouvelle teneur de la *let. c* permettra d'ordonner la mise en détention de la personne astreinte au départ également si celle-ci ne collabore pas activement à l'obtention de documents de voyage.

La *let. d* définit un nouveau motif de détention, lié au risque de passage à la clandestinité: une décision de non-entrée en matière rendue suite au comportement abusif de l'intéressé suffit à justifier la mise en détention. Le comportement peut être qualifié d'abusif exclusivement dans les cas suivants: dissimulation de documents de voyage sans motifs valables, communication d'une fausse identité, violation de l'obligation de collaborer et dépôt ultérieur abusif d'une demande d'asile (cf. art. 32, al. 2, let. a à c, et art. 33 LAsi).

Art. 13f (nouveau)

Les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière (passée en force) en vertu des art. 32 à 34 de la loi sur l'asile sont soumises à la LSEE. Par conséquent, il y a lieu de définir l'obligation de collaborer dans la LSEE également. Concrètement, l'étranger doit collaborer à l'obtention des moyens de preuve requis, dans la mesure de ce qui peut être raisonnablement exigé de lui. Il est en outre tenu d'entreprendre personnellement les démarches nécessaires à l'obtention de documents de voyage valables. L'obligation de collaborer n'est pas considérée comme enfreinte si, malgré tous les efforts déployés, l'étranger ne parvient pas à se procurer lui-même les documents de voyage indispensables à son départ. Mais il doit dans tous les cas coopérer avec les autorités en vue de leur obtention. Si la personne concernée ne respecte pas l'obligation de collaborer qui lui incombe, sa détention en vue de l'exécution de son renvoi peut être ordonnée, conformément à l'art. 13b, al. 1, let. c.

Art. 14f (nouveau)

Les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière devenue exécutoire ne relèvent plus de la loi sur l'asile, mais de la LSEE. Ainsi, la Confédération n'est en principe pas tenue de rembourser aux cantons les frais découlant de la prise en charge de telles personnes, qui séjournent illégalement en Suisse.

Toutefois, afin d'éviter dans une grande mesure un report des coûts sur les cantons, la Confédération leur verse à titre exceptionnel des indemnités forfaitaires pour compenser les dépenses liées à l'aide d'urgence ainsi que les frais de départ et d'exécution du renvoi.

L'aide d'urgence sera vraisemblablement versée au canton d'attribution après chaque décision de non-entrée en matière. Lorsque la décision de non-entrée en matière est prise au centre d'enregistrement, l'indemnité pour l'aide d'urgence pourrait être répartie selon une clé définie dans l'ordonnance. Le forfait prévu au titre de l'aide d'urgence vise à contribuer aux dépenses supportées par les cantons afin d'assurer aux intéressés des soins médicaux d'urgence et le minimum vital garanti par la Constitution. La détermination du montant de l'aide d'urgence relève de la compétence des cantons et des communes. Les prestations minimales au titre de l'aide d'urgence pourraient en principe être des prestations en nature, telles que des repas ou un hébergement simple. Il convient par ailleurs de préciser que les cantons n'octroient pas ces prestations automatiquement, mais uniquement aux étrangers indigents qui en font la demande.

La Confédération rembourse les frais de départ des personnes visées à l'art. 44a dans les mêmes proportions qu'actuellement (l'art. 92 s'applique par analogie).

La Confédération verse aux cantons l'indemnité pour les frais liés à l'exécution du renvoi une fois que le départ a été vérifié. Cette indemnité vise à inciter les cantons à exécuter le renvoi de personnes qui n'ont pas quitté la Suisse à l'échéance du délai imparti et y séjournent illégalement.

Il y a lieu néanmoins de limiter dans le temps le versement par la Confédération d'indemnités aux cantons pour l'exécution du renvoi. En effet, ces prestations sont destinées aux personnes qui séjournent illégalement en Suisse et n'ont relevé du domaine de l'asile que pendant un laps de temps très court. Il est donc justifié de fixer dans l'ordonnance un délai (de neuf mois p.ex.) pour le paiement par la Confédération de l'indemnité pour l'exécution du renvoi.

Disposition transitoire

Afin que les cantons n'aient pas à supporter directement les frais pour des personnes dont la décision d'asile ou de renvoi en vertu des art. 32 à 34 de la loi sur l'asile était déjà passée en force lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil fédéral doit pouvoir aménager une réglementation particulière en faveur des cantons. A partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, la Confédération ne remboursera en principe plus aux cantons les prestations d'aide sociale au sens de l'art. 88, al. 1, de la loi sur l'asile, accordées à ces personnes. Au lieu de rembourser lesdites prestations, la Confédération pourra néanmoins verser aux cantons, en vertu de l'art. 14f, al. 2, de la présente loi, des forfaits pour les frais liés à l'aide d'urgence et à l'exécution du renvoi. A cet égard, il convient de préciser que le versement n'aura lieu que si le départ (contrôlé) intervient au plus tard dans les neuf mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi. Cette règle ne s'applique toutefois pas aux personnes pour lesquelles la Confédération s'était, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, engagée auprès des cantons à fournir un soutien à l'exécution du renvoi.

2.3.1.2 Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)

Art. 27, al. 4 Répartition entre les cantons (nouveau)

La modification de la loi sur l'asile vise à exclure du système d'aide en matière d'asile les personnes dont la demande d'asile est manifestement infondée ou dont le comportement est abusif. Les demandes d'asile sont manifestement infondées et les comportements abusifs lorsque les conditions de non-entrée en matière au sens des art. 32 à 34 ne sont pas remplies. Ces demandes d'asile doivent faire l'objet d'une procédure accélérée.

Il est par ailleurs prévu d'encourager les personnes en question à quitter la Suisse d'elles-mêmes. L'effet des mesures d'économies sera d'autant plus marqué que les demandes d'asile manifestement infondées et les comportements abusifs seront décelés rapidement et que le départ aura lieu rapidement, aux frais des personnes concernées. Dans ces deux cas de figure, il conviendrait donc qu'une décision exécutoire de non-entrée en matière soit prise au centre d'enregistrement déjà.

En règle générale, les requérants d'asile continuent d'être répartis entre les cantons conformément à l'art. 27. Toutefois, lorsqu'une décision exécutoire de non-entrée en matière aura été rendue au centre d'enregistrement, l'intéressé ne sera désormais plus attribué à un canton.

Ce principe souffre néanmoins certaines exceptions. En effet, les capacités d'accueil des centres d'enregistrement sont fonction du nombre de nouvelles demandes d'asile déposées et de la durée du séjour des requérants. De même, les limites de la capacité de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) peuvent être atteintes si de nombreux recours sont interjetés. Afin de gérer ces situations avec la souplesse requise, les personnes dont la demande d'asile a abouti à une décision de non-entrée en matière seront attribuées à un canton si aucune décision sur recours n'a été rendue dans un délai approprié (*let. a*).

Le principe selon lequel les personnes concernées sont invitées à quitter d'elles-mêmes le pays ne peut pas s'appliquer aux demandeurs d'asile qui font l'objet de poursuites pénales ou qui ont déjà été condamnées pour un crime ou un délit commis en Suisse. En pareil cas, le requérant est attribué à un canton en vue de l'exécution de son renvoi (*let. b*). Cette disposition ne s'applique pas en cas de poursuites pénales ou de condamnations portant sur l'entrée illégale sur le territoire helvétique, si le requérant a déposé une demande d'asile aussitôt après son entrée en Suisse.

Les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière sont également attribuées à un canton lorsque l'exécution du renvoi est imminente (*let. c*). L'exécution est imminente si trois conditions sont remplies. Premièrement, l'identité et la nationalité de la personne astreinte au départ doivent être connues. Deuxièmement, l'intéressé doit posséder des documents de voyage valables, ou la représentation diplomatique compétente s'est engagée à en délivrer, ou on sait par expérience que de tels documents peuvent être obtenus en peu de jours. Troisièmement, le départ doit être réalisable sur le plan technique, autrement dit les billets d'avion doivent pouvoir être achetés dans un bref délai et, le cas échéant, une escorte doit être prête à intervenir. Si ces conditions sont remplies, l'exécution de la décision de renvoi est justifiée.

L'énumération des exceptions n'est pas exhaustive. Les autorités disposent ainsi de la souplesse requise pour gérer les dossiers de requérants d'asile frappés d'une décision de non-entrée en matière.

Art. 32, al. 2, let. f Motifs de non-entrée en matière (*nouveau*)

Depuis l'introduction du règlement communautaire Dublin II²⁵, un demandeur d'asile ne peut faire l'objet que d'une seule procédure sur le territoire de l'Union européenne (UE) et de certains pays membres de l'Espace économique européen (EEE), comme l'Islande et la Norvège. Concrètement, chaque Etat membre reconnaît les décisions d'asile et de renvoi rendues par un autre Etat membre. Par conséquent, tant qu'elle n'aura pas conclu d'accord parallèle à Dublin II, la Suisse deviendra une destination alternative pour les requérants déboutés sur le territoire de

²⁵ Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

l'UE. Pour prévenir une telle situation, la nouvelle disposition prévoit qu'il n'est pas entré en matière sur une demande d'asile si le requérant a déjà fait l'objet, dans un Etat membre de l'Union européenne, d'une procédure d'asile qui a débouché sur une décision négative.

Cependant, même si le requérant a déjà fait l'objet, dans un Etat membre de l'Union européenne, d'une procédure d'asile qui a abouti à une décision négative, il y a lieu d'entrer en matière sur sa demande d'asile si des indices révèlent que des faits propres à motiver la qualité de réfugié ou déterminants pour l'octroi d'une protection provisoire se sont produits depuis lors.

Art. 36 Procédure précédant une décision de non-entrée en matière

L'art. 36 définit les cas dans lesquels il convient de procéder à une audition complémentaire conformément aux art. 29 et 30 avant de rendre une décision de non-entrée en matière, l'octroi du droit d'être entendu étant suffisant dans les autres cas. Avant de prendre une décision de non-entrée en matière conformément à l'art. 32, al. 2, let. f, il convient de vérifier si des indices révèlent que des faits propres à motiver la qualité de réfugié ou déterminants pour l'octroi d'une protection provisoire se sont produits. Une audition complémentaire se justifie pour une telle vérification.

Art. 37 Décision de non-entrée en matière

L'impact des mesures d'économie prévues dans le domaine de l'asile dépend dans une large mesure de la durée de la procédure. C'est pourquoi les demandes d'asile manifestement infondées et les comportements abusifs doivent faire l'objet d'une décision dans les dix jours ouvrables. La nouvelle disposition réduit de moitié le délai en vigueur actuellement.

Art. 44a Statut juridique des personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière (*nouveau*)

Les personnes ayant fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière et d'une décision de renvoi devenues exécutoires ne relèvent plus de la loi sur l'asile. Elles sont considérées comme des étrangers séjournant illégalement en Suisse et sont exclusivement soumises à la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). Par conséquent, les dispositions de la loi sur l'asile relatives à l'aide sociale, au départ et à l'exécution ne leur sont pas applicables. Le cas échéant, il incombe au canton où séjournent ces personnes de leur fournir une aide d'urgence conformément aux art. 20 et 21 de la loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS; RS 851.1). Le canton de séjour est tenu, dans le cadre de son obligation constitutionnelle de garantir le minimum vital, d'assurer à ces personnes, si elles en font la demande, des prestations minimales d'aide d'urgence, y compris dans le domaine des soins médicaux d'urgence. Dans ce cas, la Confédération peut néanmoins verser aux cantons des subventions forfaitaires par personne pour leurs frais.

Les personnes frappées d'une décision de renvoi au sens du présent article restent cependant soumises à l'art. 14 de la loi sur l'asile: elles ne peuvent donc engager de procédure visant l'octroi d'une autorisation de séjour par la police des étrangers

entre le moment où elles déposent une demande d'asile et celui où elles quittent la Suisse après l'entrée en force du rejet de la demande ou, si l'exécution du renvoi n'est pas possible, celui où une mesure de remplacement est ordonnée.

Art. 45, al. 2 Teneur de la décision de renvoi

Jusqu'ici, la décision de renvoi suite à une non-entrée en matière ordonnait habituellement le renvoi immédiat et le retrait de l'effet suspensif d'un éventuel recours. L'ordre d'exécuter immédiatement le renvoi ne signifiait pas que les autorités chargées de procéder au renvoi pouvaient passer à l'exécution immédiatement après la notification de la décision, car des mesures de renvoi ne sont possibles qu'à partir du moment où la décision devient exécutoire. La décision est exécutoire lorsque aucune demande en restitution de l'effet suspensif n'est déposée dans les 24 heures qui suivent la notification de la décision (art. 112, al. 2, LAsi) ou lorsque la CRA rejette une telle demande par une décision intermédiaire. Lorsqu'une demande en restitution de l'effet suspensif était acceptée, les mesures d'exécution ne débutaient qu'au moment de l'entrée en force de la décision, en dépit de l'ordre d'exécuter immédiatement le renvoi.

Avec l'entrée en vigueur des modifications de la loi, le retrait de l'effet suspensif d'un éventuel recours deviendra caduc. A l'avenir, un renvoi ne sera exécutable qu'à partir de l'entrée en force de la décision, qu'une exécution immédiate ait été ordonnée ou non. L'al. 2 n'est donc plus nécessaire et peut être abrogé.

Art. 46 Exécution par les cantons

En vertu de l'al. 1, le canton d'attribution est en principe tenu – comme jusqu'ici – d'exécuter la décision de renvoi.

Selon l'al. 1^{bis}, un canton donné est également chargé d'exécuter le renvoi lorsqu'une décision de non-entrée en matière s'applique à une personne qui n'a pas été attribuée à un canton. Si ladite décision devient déjà exécutoire au centre d'enregistrement, le requérant n'est pas attribué à un canton. En effet, l'entrée en force de la décision de non-entrée en matière signifie que la personne concernée doit quitter d'elle-même la Suisse, depuis le centre d'enregistrement. Pour le cas où le requérant se soustrairait à son obligation de quitter de lui-même le territoire suisse et viendrait à être appréhendé par les autorités, la décision de renvoi désigne déjà le canton compétent pour exécuter le renvoi. La clé de répartition des requérants définie à l'art. 27 de la loi sur l'asile s'applique par analogie lors de la désignation du canton chargé du renvoi.

Même si leur demande d'asile a débouché sur une décision de non-entrée en matière en vertu des art. 32 à 34 de la loi sur l'asile, les personnes faisant l'objet de poursuites pénales ou déjà condamnées pour un crime ou un délit commis en Suisse sont soumises au principe énoncé à l'al. 1 (cf. également les explications concernant l'art. 27). Dans ces cas, l'exécution du renvoi relève expressément du canton d'attribution. Les intéressés sont transférés directement du centre d'enregistrement vers le canton compétent pour exécuter le renvoi.

Il en va de même des personnes pour lesquelles l'exécution du renvoi est proche (cf. également les explications concernant l'art. 27).

Art. 88, al. 1^{bis} Forfaits (nouveau)

Les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision exécutoire de non-entrée en matière en vertu des art. 32 à 34 doivent quitter le territoire suisse d'elles-mêmes et sans tarder. Elles sont considérées comme des étrangers séjournant illégalement en Suisse et ne sont dès lors plus soumises au droit de l'asile, mais au droit des étrangers. En conséquence, les cantons ne sont plus tenus de leur assurer systématiquement des prestations d'aide sociale au sens de l'art. 80 de la loi sur l'asile. Le cas échéant, il incombe au canton de séjour de fournir une aide d'urgence aux intéressés. Néanmoins, afin d'atténuer le report des coûts d'assistance sur les cantons, la Confédération peut verser à ces derniers une subvention forfaitaire. Le versement de subventions fédérales aux cantons est régi par le nouvel art. 14^f LSEE (cf. également les explications relatives à l'art. 44a).

Art. 108a Délai de recours contre une décision de non-entrée en matière (nouveau)

Le délai de recours de 30 jours actuellement en vigueur en vertu de l'art. 50 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) est trop long si l'on veut faire passer en force rapidement une décision de non-entrée en matière. Vu que l'art. 6 de la loi sur l'asile permet au législateur de déroger à la PA, le délai imparti pour former un recours contre toute décision de non-entrée en matière prise en vertu des art. 32 à 34 est désormais de cinq jours ouvrables.

Art. 109 Délai de traitement des recours contre les décisions de non-entrée en matière

Actuellement, la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) est tenue de traiter dans un délai de six semaines les recours déposés contre les décisions prises en vertu des art. 32 à 35 et de l'art. 40, al. 1. Cependant, comme le propose déjà le projet de révision partielle de la loi sur l'asile, s'il est renoncé à un échange d'écritures et si aucun autre acte de procédure n'est nécessaire, le délai de traitement des recours déposés contre les décisions de non-entrée en matière prises en vertu des art. 32 à 34 est réduit à cinq jours ouvrables. La réduction du délai de traitement des recours qui ne nécessitent aucun examen supplémentaire devrait permettre de faire des économies, dans le cadre du programme d'allègement budgétaire.

Art. 110 Délais de procédure

La présente révision fixe à cinq jours ouvrables le délai de traitement par la CRA des recours contre les décisions de non-entrée en matière. Actuellement, lorsqu'un recours déposé ne répond pas aux exigences formelles, un délai supplémentaire de sept jours est imparti pour le régulariser. Ces lacunes peuvent en règle générale être corrigées par des moyens simples. Ainsi, la procuration d'un représentant légal peut être obtenue dans les plus brefs délais. Un recours qui n'est pas rédigé dans une langue officielle peut être traduit rapidement. Si un délai supplémentaire de sept jours est imparti dans ces cas pour régulariser le recours, ce délai est plus long que le délai de recours, ce qui ne se justifie pas, et la CRA ne peut pas respecter le délai de cinq jours ouvrables imparti pour le traitement. Par conséquent, il est justifié d'introduire pour la régularisation des recours contre les décisions de non-entrée en matière un délai plus court, soit de trois jours.

Art. 112, al. 1 Effet suspensif et exécution immédiate

La nouvelle conception de la procédure de recours prévoit certes un délai court pour recourir contre une décision de non-entrée en matière. Toutefois, tout recours contre une telle décision est en principe assorti d'un effet suspensif, le requérant peut ainsi rester en Suisse dans l'attente de la décision concernant le recours (cf. art. 42, al. 1, LAsi). En conséquence, l'ordre de l'exécution immédiate du renvoi (cf. explications concernant l'art. 45, al. 2) a été abrogé. Pour ces raisons, l'art. 112, al. 1 (nouveau), précise que l'exécution immédiate du renvoi assortie du retrait de l'effet suspensif d'un éventuel recours ne peut être ordonnée que dans les cas de renvoi préventif (art. 23, al. 2, et art. 42, al. 3). Par conséquent, la possibilité de déposer une demande en restitution de l'effet suspensif ne doit être maintenue que dans ces deux cas.

Dispositions transitoires

Les nouvelles dispositions doivent déployer leurs effets au plus vite pour que les mesures d'allégement puissent produire le résultat escompté. Les nouveaux délais de traitement et de recours doivent donc s'appliquer le plus rapidement possible. Les dispositions relatives au statut juridique des personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière et au versement de subventions s'appliquent notamment aux décisions d'asile et de renvoi devenues exécutoires avant l'entrée en vigueur de la présente loi. A compter de cette entrée en vigueur, les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière devenue exécutoire auparavant seront donc considérées comme des étrangers séjournant illégalement en Suisse. En principe, la Confédération ne prend plus en charge les prestations d'aide sociale pour cette catégorie de personnes. En ce qui concerne les personnes pour lesquelles les autorités fédérales compétentes se sont engagées, à la demande des cantons et avant l'entrée en vigueur de la présente loi, à fournir un soutien à l'exécution du renvoi, les cantons continuent de percevoir les forfaits prévus à l'art. 88, al. 1 pendant une période maximale de neuf mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi (cf. également les dispositions transitoires relatives à la LSEE).

2.3.1.3 Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)

Art. 46a (nouveau)

L'article proposé remplacera l'art. 4 de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010). La nouvelle réglementation n'a pas de caractère subsidiaire, contrairement à la réglementation actuelle. Avec le nouvel article est créée une base légale générale pour la perception d'émoluments par le Conseil fédéral et l'administration fédérale. Des réglementations relatives aux émoluments ne seront définies dans des lois spéciales que lorsqu'il s'agira de fixer des normes concernant des cas particuliers ou des dérogations. Le fait d'extraire la réglementation relative aux émoluments de la loi instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales souligne le caractère durable de cette réglementation tout en assurant une répartition appropriée des charges. Les prestations de l'Etat que quelqu'un occasionne ou utilise à titre individuel représen-

tent pour l'Etat une charge qui sort du cadre habituel et ne doit par conséquent pas être financée par la collectivité.

Le nouvel article relatif aux émoluments représente la base légale formelle pour la perception d'émoluments pour les décisions de première instance, les prestations de service et les autres actes officiels. Les émoluments pour les décisions sur recours sont réglés dans la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). Régler tout le domaine des émoluments dans la PA ne paraît pas judicieux, car les actes officiels qui découlent de décisions de première instance sont très divers et exigent par conséquent un grand nombre de tarifs d'émoluments. Par ailleurs, la présente réglementation relative aux émoluments met au premier plan non les points de vue du droit procédural, mais les principes de droit matériel de la fixation et du calcul des émoluments. Il est donc justifié d'inscrire dans la LOGA les principes généraux applicables aux émoluments pour les procédures de première instance, les prestations de service et les autres actes officiels.

La perception des émoluments selon la réglementation proposée correspond à la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral en matière d'émoluments administratifs. Aucune modification du droit matériel n'est prévue. Cela ressort de la mention explicite du principe de l'équivalence et du principe de la couverture des coûts, qui limitent la délégation étendue de la réglementation au Conseil fédéral. Il ressort d'un ATF que selon le principe de la couverture des frais, le produit des émoluments ne saurait dépasser – ou seulement dans une mesure minimale – l'ensemble des coûts engendrés par la branche, ou subdivision, concernée de l'administration, ce qui n'exclut pas un certain schématisme, voire une fixation forfaitaire de la contribution; les dépenses à couvrir ne comprennent pas seulement les dépenses courantes de la subdivision administrative concernée mais aussi, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves (ATF 126 I 188). Le principe de la couverture des frais trace donc la limite supérieure pour le calcul des émoluments. Selon ce même ATF, le principe de l'équivalence est une expression du principe de la proportionnalité en matière d'émoluments; il signifie qu'une contribution ne doit pas être en disproportion manifeste avec la valeur objective de la prestation et doit se tenir dans des limites raisonnables; la valeur de la prestation se détermine en fonction de l'utilité qu'en retire l'administré ou en fonction des frais occasionnés par l'acte requis dans le cas concret, eu égard à l'ensemble des frais de la branche administrative concernée; des critères schématiques et fondés sur la vraisemblance et l'expérience courante peuvent être établis; il n'est pas nécessaire que les émoluments correspondent exactement aux frais administratifs dans chaque cas; ils doivent cependant être fixés selon des critères objectifs et ne pas prévoir des différences que ne justifieraient pas des motifs pertinents (ATF 126 I 188; au sujet des limites du principe de l'équivalence, cf. aussi ATF 128 II 255, consid. 4.3).

La réglementation proposée définit la perception d'émoluments par le Conseil fédéral et l'administration fédérale. Il est indispensable de mentionner expressément le Conseil fédéral, car celui-ci n'est pas inclus dans le terme d'administration fédérale au sens de l'art. 2 LOGA. La nouvelle réglementation s'applique – de même que les autres réglementations générales relatives à l'administration fédérale – aussi à l'administration fédérale décentralisée (art. 2, al. 3, LOGA), pour autant que des lois spéciales (p.ex. les actes législatifs relatifs à l'organisation) ne prévoient d'autres règles. En revanche, vu le grand nombre de constellations possibles, il n'est pas judicieux d'étendre le champ d'application aux organisations extérieures à

l'organisation fédérale qui assument des tâches publiques (art. 2, al. 4, LOGA). Pour ces organisations, la perception des émoluments doit être prévue dans des lois spéciales.

Le cercle des personnes tenues de verser des émoluments peut être délimité en se fondant sur la notion d'émoluments. Ceux-ci sont des prestations pécuniaires devant être versées pour une prestation étatique attribuable à titre individuel à l'assujéti (équivalence individuelle). Les émoluments administratifs rémunèrent une prestation étatique et les émoluments d'utilisation rémunèrent l'utilisation d'une installation ou d'un bien public. En ce qui concerne les prestations de service, l'obligation de verser des émoluments s'applique à la personne qui utilise la prestation et en retire une utilité. En ce qui concerne les décisions, l'obligation de verser des émoluments s'applique à celui qui fait l'objet d'une décision. En l'occurrence, il se peut que la prise de la décision ne puisse pas être comprise comme une utilité ou un avantage personnel pour la personne tenue de verser des émoluments, par exemple si une décision rejette une demande ou qu'une décision est motivée en premier lieu par des intérêts publics. Dans de tels cas, l'équivalence individuelle peut néanmoins être approuvée, selon la pratique constante des autorités fédérales depuis de nombreuses années. Cela se voit par exemple en matière d'assujettissement aux frais de procédure administrative de première instance, où le principe d'imputation des frais à la partie déboutée peut s'appliquer (ATF 128 II 247 ss, consid. 4.1; cf. aussi consid. 6 relatif aux limites du principe d'imputation des frais à la partie déboutée, notamment concernant le champ d'application étroit dudit principe en comparaison avec le principe de causalité). Ainsi, le fait qu'une personne soit touchée personnellement suffit pour justifier une obligation de verser des émoluments, alors que l'utilité pour une personne, découlant de la décision, n'est pas une condition nécessaire. Par conséquent, le cercle des personnes tenues de verser des émoluments découle implicitement de la notion d'émolument en tant qu'impôt reposant sur l'équivalence individuelle, de sorte qu'il ne paraît pas impératif de désigner explicitement le sujet de l'impôt pour satisfaire aux exigences constitutionnelles relatives à la perception des émoluments (art. 164, al. 1, let. d, Cst.; RS 101).

Les objets de la perception des émoluments sont des décisions et des prestations de service. Les décisions sont des décisions de première instance au sens de l'art. 5 PA. Les prestations de service sont fournies à l'instigation de particuliers qui les utilisent régulièrement. Il faut distinguer desdites prestations les prestations annexes de nature commerciale, fournies par des services fédéraux en concurrence avec des particuliers, et dont la rémunération est en règle générale fixée dans une convention.

L'administration ne se borne pas à prendre des décisions et à fournir des services, elle accomplit également des actes officiels variés (p.ex. contrôles, enquêtes ne débouchant pas sur une décision, négociation et conclusion de contrats de droit public), pour lesquels la perception d'émoluments peut être indiquée. Un tel besoin n'étant pas généralisé dans l'ensemble de l'administration, le Conseil fédéral doit avoir la compétence de prévoir au niveau de l'ordonnance, pour certains domaines administratifs, des émoluments pour d'autres actes officiels. Il se limitera en l'occurrence aux actes officiels pouvant – par analogie avec les décisions et les prestations de service – être attribués à des particuliers à titre individuel.

La réglementation relative aux émoluments englobe par ailleurs une délégation de compétence au Conseil fédéral pour la réglementation de questions particulières. Le Conseil fédéral doit en l'occurrence tenir compte du principe de la couverture des

coûts et du principe de l'équivalence, notamment en matière de fixation des tarifs des émoluments. En ce qui concerne la procédure de perception des émoluments, il est prévu d'introduire, dans une ordonnance générale sur les émoluments pour les prestations de service, une simple facturation à la place de la prise d'une décision concernant l'émolument. L'unité administrative ne prendra une décision concernant l'émolument qu'en cas de litige au sujet de ce dernier. Cette procédure est efficace et elle correspond à la pratique actuelle. Dans le cas de l'exonération de l'émolument, le Conseil fédéral doit évaluer régulièrement s'il y a un intérêt public prépondérant à la décision ou à la prestation de service et si une telle exonération se justifie. Entrent par exemple en ligne de compte la renonciation aux émoluments à la charge des cantons et des communes pour les prestations fournies par la Confédération dans le cadre de l'application du droit fédéral ou en cas de réciprocité par les cantons et les communes, ainsi que la renonciation à la perception d'émoluments d'importance mineure et la renonciation aux émoluments dans les domaines touchant de près aux droits fondamentaux des particuliers (cf. p. ex. ATF 126 I 1).

2.3.1.4 Loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale (PPF)

Art. 38

Al. 1: La présente révision abolit la fixation par le juge d'instruction de l'indemnité du défenseur désigné d'office. Par ailleurs, la parenthèse est superflue.

Al. 2: La prise en charge définitive par la Confédération des coûts de la défense d'office ne se justifie plus que dans les cas visés à l'art. 36, al. 2 (indigence de l'inculpé).

Art. 121 (Abrogation)

La prise en charge des frais de l'enquête, de l'instruction préparatoire, de l'acte d'accusation et de la réquisition du Ministère public est désormais réglée de manière globale dans la section 5 de la loi, ainsi que dans une ordonnance du Conseil fédéral.

Art. 172, al. 1, 1^{re} phrase

Il est précisé qu'il s'agit de tous les frais de la procédure pénale, y compris ceux de l'enquête, de l'instruction préparatoire, de l'acte d'accusation et de la réquisition du Ministère public.

Art. 219, al. 3 (abrogation)

Le principe de gratuité de la procédure de recours selon l'art. 219, al. 3, actuel constitue une disposition singulière par rapport à la répartition des frais en vigueur dans les procédures judiciaires de la Confédération, à laquelle une justification interne fait défaut. C'est pourquoi cet article est abrogé.

Section 5 Frais de procédure

Dans les trois versions linguistiques de la loi, les notions trop étroites de «Prozesskosten», «frais de procès» et «spese processuali» sont remplacées par les notions de «Verfahrenskosten», «frais de procédure» et «spese di procedura», qui s'appliquent à tous les stades de la procédure pénale.

Art. 245

L'insertion de «liés à la procédure judiciaire» limite l'application subsidiaire des art. 146 à 161 de la loi d'organisation judiciaire aux frais de procédure du tribunal.

Art. 246 (nouveau)

Une base légale est créée afin de pouvoir, dans certaines conditions, mettre les frais de procédure et un émolument complètement ou partiellement à la charge de l'inculpé, du dénonciateur et du lésé en cas de suspension de l'enquête ou de l'instruction préparatoire. Le tribunal doit par ailleurs pouvoir mettre à la charge de l'accusé, du lésé et du dénonciateur non seulement ses propres frais et les débours du procureur général de la Confédération et du juge d'instruction, mais également les émoluments pour l'enquête, l'instruction préparatoire, l'acte d'accusation et la réquisition du Ministère public.

Un émolument doit aussi pouvoir perçu pour les recours contre les actes de la police judiciaire adressés au procureur général, conformément à l'art. 105^{bis}, al. 1. Cet émolument peut être mis, conjointement avec les débours, à la charge du plaignant débouté.

L'al. 1 énonce le principe selon lequel des frais de procédure (émoluments et débours) sont perçus pour l'enquête, pour la procédure de recours au sens de l'art. 105^{bis}, al. 1, pour l'instruction préparatoire, pour l'exercice des droits de partie du procureur général de la Confédération lors de l'instruction préparatoire ainsi que pour l'acte d'accusation et pour la réquisition du Ministère public. L'al. 3 donne au Conseil fédéral l'autorisation de régler les émoluments et les débours (frais de procédure) dans une ordonnance et lui confie ce mandat.

Art. 246^{bis} (nouveau)

L'al. 1 énonce le principe selon lequel la Caisse fédérale prend en règle générale en charge les frais de procédure en cas de non-ouverture de la procédure de recherches, de suspension de la procédure de recherches et de suspension de l'instruction préparatoire.

L'al. 2 définit les conditions dans lesquelles les frais de procédure en cas de non-ouverture ou de suspension de la poursuite pénale peuvent être complètement ou partiellement mis à la charge de l'inculpé, du dénonciateur et du lésé. L'al. 3 précise qui prend en charge les frais de la procédure de recours au sens de l'art. 105^{bis}, al. 1.

Art. 246^{ter} (nouveau)

Lorsqu'une procédure pénale est dans un premier temps mise en œuvre au niveau fédéral, puis déléguée à un canton, le juge cantonal peut le cas échéant mettre à la charge des parties à la procédure et aux tiers, en faveur de la Caisse fédérale, les frais de procédure encourus par la Confédération.

Entrée en vigueur

Par le présent message, la teneur de la loi sur la procédure pénale (PPF)²⁶ est modifiée conformément à ce qui a été décidé lors de la révision de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF)²⁷ (l'entrée en vigueur aura vraisemblablement lieu le 1^{er} avril 2004). Deux dispositions de la loi sur la procédure pénale sont concernées (les art. 38 et 121). La présente révision de la loi sur la procédure pénale devra par conséquent dans la mesure du possible être mise en vigueur en même temps que la révision selon la LTPF, mais en aucun cas auparavant.

2.3.1.5 Loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM)

Art. 5, al. 1, let. b, 1^{re} phrase, et 2

L'art. 5 définit le champ d'application des subventions d'exploitation pour les homes et les personnes qu'ils hébergent. L'art. 5, al. 1, LPPM précise que des subventions sont allouées aux établissements qui assument l'éducation au travail de jeunes adultes (art. 100^{bis} CP) ou qui s'engagent à accueillir principalement des enfants et des adolescents, en application des art. 82 ss et 89 ss CP, des jeunes adultes jusqu'à l'âge de 22 ans, en application de l'art. 397a du code civil, et des enfants et des adolescents dont le comportement social est gravement perturbé. L'art. 9, al. 1, OPPM définit cette dernière catégorie de manière plus précise et l'art. 9, al. 2, met, pour la reconnaissance d'une nouvelle institution, les enfants et adolescents qui, en vertu de l'art. 8 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité²⁸, ont été placés dans un établissement du fait qu'ils ont besoin d'une formation scolaire spéciale, sur le même plan que les enfants et adolescents dont le comportement social est gravement perturbé. Concrètement, cela peut signifier que ce sont en premier lieu des enfants ayant besoin d'une telle formation qui sont placés dans un établissement reconnu par le DFJP. Ce dernier ne cesse de verser des subventions d'exploitation que si la proportion de journées de séjour déterminantes tombe au-dessous de 10 % (art. 8, al. 5, OPPM).

L'assurance-invalidité (AI) verse des prestations d'assurance (44 francs par journée d'école et 56 francs par journée de séjour) à des enfants et adolescents ayant besoin d'une formation scolaire spéciale en vertu d'une décision de l'AI. Les écoles spéciales qui comptent plus d'un tiers d'enfants recevant des prestations de l'AI tou-

²⁶ RS 312.0

²⁷ FF 2002 6034

²⁸ RS 831.20

chent par ailleurs des subventions d'exploitation de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS)²⁹.

Par analogie avec les dispositions de l'OFAS et dans le sens de la nouvelle répartition des tâches (RPT) en ce qui concerne les personnes visées par l'AI et par la LPPM, il convient de supprimer dans cette dernière l'égalité de traitement des enfants qui tombent sous le coup de la législation relative à l'AI. Afin de remettre à jour les structures entre les foyers relevant respectivement de l'AI et de l'OFJ, les subventions d'exploitation ne seront plus versées qu'à des établissements où au moins un tiers des journées de séjour sont le fait d'enfants et d'adolescents qui répondent aux critères de la LPPM. Les subventions du DFJP doivent donc revenir en premier lieu aux enfants et adolescents ne touchant pas de prestations d'assurance de l'AI. Cela nécessite, en plus de l'adaptation de l'art. 5, al. 1, let. b, LPPM, une modification de l'ordonnance correspondante. L'art. 5, al. 2, LPPM devient en revanche caduc.

Art. 19a Moratoire en matière de reconnaissance selon le programme d'allégement budgétaire 2003 (*nouveau*)

Etant donné qu'en vertu d'un arrêté du Tribunal fédéral (ATF 117 Ib 225), les établissements d'éducation qui remplissent les conditions de reconnaissance (exigences du DFJP en matière de qualité) doivent être reconnus, ce moratoire doit être fixé dans la loi pour la période du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2007, dans un nouvel art. 19a. De plus, il convient de compléter par analogie l'ordonnance, en y ajoutant la disposition correspondante (art. 16a, al. 1).

Dans la perspective de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi régissant la condition pénale des mineurs, les types de homes prévus par ladite loi doivent être exclus du moratoire; cela concerne notamment les établissements pour l'exécution de la peine privative de liberté de quatre ans.

2.3.1.6 Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC)

Art. 24d Compte de compensation

Le frein à l'endettement exige la tenue d'un compte de compensation permettant d'une part d'enregistrer les erreurs d'estimation des recettes ou de l'évolution de l'économie et servant d'autre part de mécanisme de sanction.

L'art. 24d en vigueur assigne au compte de compensation la différence entre le plafond des recettes approuvé par le biais du budget et le plafond rectifié en fonction des recettes effectives. Cette réglementation est asymétrique dans la mesure où les dépenses qui dépassent le plafond fixé dans le cadre du budget s'inscrivent dans le compte de compensation à titre de charge, alors que les soldes de crédits découlant de baisses de dépenses n'y sont pas inscrites à titre de bonification.

²⁹ Chiffre 1014 de la circulaire sur les subventions aux frais d'exploitation des centres de réadaptation (CSCR).

Désormais, sera prise en compte la différence entre le plafond des dépenses totales figurant dans le compte d'Etat et le plafond rectifié en fonction des recettes effectives. Ce traitement symétrique permet d'enregistrer dans le compte de compensation à titre de bonification tous les montants inférieurs au plafond des dépenses, et à titre de charge tous les montants supérieurs à ce dernier.

2.3.1.7 Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales

Art. 4

Abrogé

L'art. 4 actuellement en vigueur accorde au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions prévoyant la perception d'émoluments. Cette perception étant désormais régie par l'art. 46a de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) (voir au ch. 2.3.1.3 les explications concernant la modification de la LOGA), l'art. 4 doit être abrogé.

Art. 4a

Le nouvel art. 4a confie au Conseil fédéral le «mandat d'économiser» durant les années 2004 à 2006 par rapport au plan financier du 30 septembre 2002. Il remplace l'art. 4a du droit actuel, qui avait été édicté dans le cadre du programme de stabilisation 1998.

Le premier alinéa de l'art. 4a résume tous les «mandats d'économiser» que le Conseil fédéral pourrait voter dans son domaine de compétence conformément à l'art. 24f, al. 1, let. a, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC). L'inscription des différentes mesures dans l'art. 4a de la loi instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales vise à souligner que le programme d'allégement forme un ensemble. Elle accroît également le caractère contraignant de celui-ci.

Ainsi, seules sont prises des mesures d'allégement qui ne requièrent pas de modifications au niveau d'une loi spéciale. Pour ce qui est des mesures d'allégement qui nécessitent en partie des adaptations au niveau d'une loi spéciale (exécution des peines et des mesures, 2.1.1.2; autres domaines relevant des relations avec l'étranger, 2.1.2.2; encouragement à la construction de logements³⁰, 2.1.6.6; autres contributions au financement de mesures techniques en matière routière, 2.1.7.4³¹; sylviculture, 2.1.9.2), seules sont présentées celles qui relèvent de la compétence du Conseil fédéral.

³⁰ Les coupes pour 2004 se situeront dans le cadre de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales. La suspension à partir de 2005 nécessite une modification de la loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés.

³¹ En 2004, les coupes concernant les passages à niveau, la protection des sites construits et les galeries de protection contre les avalanches s'effectueront dans le cadre de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales.

Le classement des «mandats d'économiser» de l'al. 1 se fonde sur celle des mesures figurant dans le message. Comme le message donne une description détaillée de ces mesures, le tableau ci-après n'indique que les chapitres qui leur correspondent dans le message.

L'al. 2 permet au Conseil fédéral de transférer, dans le cadre de l'élaboration du budget, des crédits entre les différentes catégories de dépenses touchées par les mesures d'allègement, pour autant que ces transferts n'entraînent pas de réduction du total annuel des coupes visées. L'al. 3 prévoit que, dans le domaine de la défense, les tranches annuelles peuvent être déplacées. Le plafond des dépenses pour les années 2004 à 2007 ne doit toutefois pas être dépassé. L'al. 4 met en évidence que la souveraineté du Parlement en matière budgétaire est garantie.

Table des correspondances

Chiffre dans art. 4a, al. 1	Chapitre correspondant dans le message
1	2.1.1.1 Réalisation du projet d'efficacité
2	2.1.1.2 Exécution des peines et mesures
3	2.1.1.3 Mensuration officielle
4	2.1.2.1 Coopération au développement
5	2.1.2.2 Autres domaines relevant des relations avec l'étranger
6	2.1.3.1 Domaine de la défense
7	2.1.3.2 Autres secteurs de la défense nationale
8	2.1.4.1 Formation, recherche et technologie
9	2.1.4.2 Partenariat public-privé – l'école sur le net
10	2.1.5.1 Culture
11	2.1.5.2 Sport
12	2.1.5.3 Santé
13	2.1.6.5 Prestations collectives de l'AI
14	2.1.6.6 Aide au logement
15	2.1.6.8 Mesures d'intégration pour les étrangers
16	2.1.6.9 Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants
17	2.1.7.1 Construction de routes nationales
18	2.1.7.2 Entretien des routes nationales
19	2.1.7.3 Routes principales
20	2.1.7.4 Autres contributions au financement de mesures techniques en matière routière
21, 22	2.1.7.5 Participation générale aux frais des routes et péréquation financière dans le secteur routier (contribution extraordinaire)
23	2.1.7.6 Fonds pour les grands projets ferroviaires
24	2.1.7.7 Convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF SA
25	2.1.7.8 Transfert de la route au rail
26	2.1.7.9 Transports publics: mesures à prendre selon la loi sur l'égalité pour les handicapés
27	2.1.8.1 Installations d'évacuation et d'épuration des eaux et installations d'élimination des déchets
28	2.1.8.2 Mesures diverses dans le domaine de l'environnement

Chiffre dans art. 4a, al. 1	Chapitre correspondant dans le message	
29	2.1.9.1	Agriculture
30	2.1.9.2	Sylviculture
31	2.1.9.3	SuisseEnergie
32	2.1.9.4	Société suisse de crédit hôtelier
33	2.1.9.5	Promotion de la place économique et des exportations
34	2.1.10.1	Personnel
35	2.1.10.2	Constructions civiles
36	2.1.10.3	Publications et relations publiques (communication)
37	2.1.10.4	Mesures diverses portant sur l'administration générale

2.3.1.8 Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin)

Art. 3, let. c, ch. 1, titre de la section 1 du ch. 5, et art. 18, 19 et 20

Les subventions versées au titre de la sécurisation des passages à niveau seront abandonnées. Il convient donc d'adapter le titre de la section 1 du ch. 5 et de supprimer la possibilité, prévue par les art. 3, 18, 19 et 20 LUMin, de verser ces subventions.

Art. 28

Les subventions versées au titre de la protection des sites construits étant supprimées, l'expression «sites construits» est biffée à l'art. 28.

Art. 31

La Confédération alloue des contributions aux frais des ouvrages de défense contre les dangers naturels le long des routes autres que nationales ou principales. Cette subvention est réduite. L'al. 2 (nouveau) précise que des contributions ne continuent d'être allouées pour les galeries et tunnels que si ceux-ci servent à protéger des routes nationales ou des routes principales. En ce qui concerne les autres routes, selon l'al. 3, seules les mesures de protection de la forêt et de protection contre les crues continuent d'être subventionnées.

La protection contre les crues et les mesures de protection de la forêt ne sont pas touchées.

2.3.1.9

Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (LRTV)

Art. 20, al. 3

Cette disposition obligeait jusqu'à présent la Confédération à prendre à sa charge au moins la moitié des coûts de la diffusion par la SSR d'un programme radiophonique destiné à l'étranger. Etant donné la suppression de cette subvention, l'al. 3 peut être abrogé. L'art. 20, al. 1, peut servir de base légale pour les contributions que la Confédération doit encore allouer à swissinfo/Radio suisse internationale (SRI) en 2005.

Art. 33, al. 1 et 2

La modification terminologique effectuée dans cet article tient compte de l'évolution des médias.

Art. 55, al. 2^{bis} (nouveau)

L'ajout de ce nouvel alinéa à l'art. 55 accorde au Conseil fédéral la compétence de déterminer, lorsqu'il fixe la redevance, la part que la SSR doit affecter à la réalisation de son offre journalistique destinée à l'étranger. Il doit permettre de garantir que les moyens supplémentaires octroyés à cet effet par le Conseil fédéral lors de l'adaptation de la redevance reviennent effectivement à swissinfo/SRI.

2.3.1.10

Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)

Art. 50

En vertu de l'art. 26 de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin; RS 725.116.2), les contributions aux mesures de protection de l'environnement nécessitées par le trafic routier motorisé se déterminent selon les dispositions de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. La loi sur la protection de l'environnement est déterminante en ce qui concerne les mesures de protection de l'air et la protection contre le bruit. A l'avenir, il ne sera plus alloué de contributions aux mesures de protection de l'air dans le cas des routes autres que nationales ou principales. En l'occurrence, seules les mesures de protection contre le bruit et d'isolation acoustique bénéficieront d'une subvention. Par ailleurs, le taux de cette subvention, qui est actuellement de 40 à 70 %, est ramené à 20 à 35 %. En ce qui concerne les routes nationales ou principales, la contribution de la Confédération aux mesures de protection de l'environnement continue de se calculer en fonction des taux applicables actuellement.

2.3.1.11

Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)

Art. 103, al 3

La suppression de la contribution spéciale annuelle de la Confédération pour le financement des rentes anticipées exige l'abrogation de l'art. 103, al. 3, LAVS. Cette abrogation doit être mise en vigueur par le biais d'une loi déclarée urgente. Ainsi, ladite mesure pourra déjà être appliquée dans le cadre du budget 2004.

Art. 103, al. 4 (nouveau)

Depuis le 1^{er} janvier 1999, la Confédération participe à hauteur de 16,36 % au total des dépenses de l'AVS (loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998, RO 1999 2374 2385). Ce taux de participation ne sera maintenu que si la part de 17 % de la Confédération aux recettes de la TVA en faveur de l'AVS n'est pas supprimée (cf. art. 2, al. 2, de l'arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI et projet du Conseil fédéral relatif à l'art. 130, al. 6, Cst., FF 2000 1938). Si la part de la Confédération aux recettes de la TVA est supprimée, le taux de sa participation au financement de l'AVS sera réduit en conséquence, conformément au nouvel al. 4.

Les dépenses de l'AVS et par conséquent la contribution de la Confédération, qui correspondent à un pourcentage de ces dépenses, croissent plus fortement que l'économie suisse et que les recettes de la Confédération. Si les Chambres fédérales devaient supprimer la part de 17 % de la Confédération aux recettes de la TVA en faveur de l'AVS, la contribution de la Confédération au sens de l'art. 103, al. 1, let. a, devrait, compte tenu de cet effet de ciseaux et de l'insuffisance de moyens qui en découle, être ramenée à un niveau finançable par le budget fédéral. L'al. 4 habilite par conséquent le Conseil fédéral à redéfinir en début d'année le taux de participation de la Confédération pour l'année en cours en se fondant sur les prévisions budgétaires. En l'occurrence, la réduction à raison de ~~x,xx~~ points du taux de participation de 16,36 % correspond au rapport entre la diminution de la part de la Confédération aux recettes de la TVA en faveur de l'AVS et le total des dépenses de cette dernière. Il s'agit ainsi d'une pure conversion financière n'offrant pas de marge de manœuvre et visant uniquement à compenser l'éventuelle charge supplémentaire du budget de la Confédération. La contribution de la Confédération aux dépenses effectives de l'AVS pour l'année concernée, qui correspond à un pourcentage de ces dépenses, est déterminée en fonction de ce taux de participation réduit.

Par les dispositions relatives à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, qui se trouvent sous ch. II (al. 3), le Conseil fédéral précise au niveau de la loi que la réduction de la contribution ne s'appliquera que si les parts de la Confédération aux relèvements de la TVA en faveur de l'AVS sont supprimées par les Chambres fédérales. Si ces parts subsistent, la contribution de la Confédération à l'AVS ne sera pas réduite.

Disposition finale de la modification du ... (nouvelle)

La contribution spéciale décidée par la Confédération dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS et destinée à participer aux coûts inhérents à la retraite anticipée a déjà été suspendue jusqu'en 2002 par les mesures urgentes visant à alléger le budget 1997. Au cours de l'année 2003, cette contribution sera donc versée pour la première et unique fois puisque, en raison du programme d'allègement budgétaire 2003, elle peut être supprimée définitivement au plus tôt dès 2004. Comme l'explique le ch. 2.1.6.2, les moyens financiers dont l'AVS a besoin pour le préfinancement des retraites anticipées se sont avérés nettement inférieurs au montants prévus initialement. Le motif qui permet de supprimer définitivement ladite contribution justifie également le remboursement de la contribution unique versée en 2003 par la Confédération à l'AVS au titre de la retraite anticipée. Afin d'en atténuer les répercussions sur le budget et les finances de l'AVS, le remboursement sera divisé en deux tranches égales qui seront versées respectivement en 2005 et 2006.

Disposition finale de la modification du 19 mars 1999, al. 2

L'art. 103 fixe la participation de la Confédération et des cantons au financement de l'AVS. Celle-ci se monte au total à 20 % des dépenses de l'assurance, dont 17 % sont à la charge de la Confédération et 3 % à la charge des cantons. La loi fédérale du 19 mars 1999 sur le programme de stabilisation 1998 a abaissé la participation de la Confédération à 16,36 % et relevé celle des cantons à 3,64 %. L'al. 2 des dispositions finales de la modification du 19 mars 1999 prévoit la levée de cette mesure au plus tard au 1^{er} janvier 2005. Contrairement à ce qui avait été prévu, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) pourra entrer en vigueur au plus tôt au 1^{er} janvier 2007. La répartition des charges prévalant jusqu'à ce jour doit par conséquent être maintenue jusqu'à l'entrée en vigueur de la RPT. C'est pourquoi il y a lieu d'abroger l'al. 2 des dispositions finales de la modification du 19 mars 1999.

Disposition finale de la modification du ...

L'al. 1 pose le principe selon lequel la prochaine adaptation des rentes AVS/AI n'est pas effectuée selon l'indice mixte mais uniquement en fonction de l'évolution des prix. Afin que cette mesure produise un effet durable, il faut s'assurer que les adaptations ultérieures ne compenseront pas l'évolution des salaires qui précisément devait être négligée, selon l'al. 1. Cet objectif est atteint si, pour le calcul de l'indice des rentes à l'occasion de futures adaptations de rentes, l'évolution des salaires est corrigée pendant la période définie (al. 2). En l'occurrence, la croissance de l'indice des salaires est réduite à raison de la différence (en points de pourcentage) entre l'évolution des salaires et des prix.

2.3.1.12

Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)

Art. 78, al. 3 (nouveau)

La contribution de la Confédération aux dépenses annuelles de l'AI s'élève à 37,5 %. Ce taux de participation ne sera toutefois maintenu que si les parts prévues de la Confédération aux recettes de la TVA en faveur de l'AI ne sont pas supprimées (cf. le projet du Conseil fédéral concernant l'art. 130, al. 6, Cst., FF 2000 1938). Si elles sont supprimées, le taux de participation de la Confédération sera, conformément au nouvel al. 3, réduit en fonction des recettes de la TVA qui lui échappent.

Les dépenses de l'AI et par conséquent la contribution de la Confédération, qui correspond à un pourcentage de ces dépenses, croissent plus fortement que l'économie suisse et que les recettes de la Confédération. Si les Chambres fédérales devaient supprimer la part prévue de la Confédération aux recettes de la TVA en faveur de l'AI, soit 15 %, la contribution de la Confédération au sens de l'art. 78, al. 1, let. a, devrait, compte tenu de cet effet de ciseaux et de l'insuffisance de moyens qui en découle, être ramenée à un niveau finançable par le budget fédéral. L'al. 3 habilite par conséquent le Conseil fédéral à redéfinir en début d'année le taux de participation de la Confédération pour l'année en cours en se fondant sur les prévisions budgétaires. En l'occurrence, la réduction à raison de x,xx points du taux de participation de 37,5 % correspond au rapport entre la diminution de la part de la Confédération aux recettes de la TVA en faveur de l'AI et le total des dépenses de cette dernière. Il s'agit ainsi d'une pure conversion financière n'offrant pas de marge de manœuvre et visant uniquement à compenser l'éventuelle charge supplémentaire du budget de la Confédération. La contribution de la Confédération aux dépenses effectives de l'AI pour l'année concernée est déterminée en fonction de ce taux de participation réduit.

Par les dispositions relatives à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003, qui se trouvent sous ch. II (al. 3), le Conseil fédéral précise au niveau de la loi que la réduction de la contribution ne s'appliquera que si les parts de la Confédération aux relèvements de la TVA en faveur de l'AI sont supprimées par les Chambres fédérales. Si ces parts subsistent, la contribution de la Confédération à l'AI ne sera pas réduite.

2.3.1.13

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

Art. 2

L'al. 1 introduit l'obligation pour les assurés à titre professionnel de verser une prime. Celle-ci couvre l'indemnisation des prestations fournies en lieu et place de l'assurance obligatoire des soins selon les art. 25 à 31 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance maladie³² et en lieu et place de l'assurance-accidents obliga-

toire pour les accidents non professionnels selon les art. 10 à 33 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents³³.

Les al. 2 et 3 reprennent le contenu de l'actuel al. 1. Ils règlent l'assurance facultative des assurés à titre professionnel lorsque ceux-ci prennent leur retraite.

L'al. 4 correspond dans une large mesure à l'actuel al. 4. La compétence du Conseil fédéral s'étend à l'obligation pour les assurés à titre professionnel de verser une prime, nouvellement introduite à l'al. 1.

Cette modification ne sera mise en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 2006.

2.3.1.14 Loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (loi sur le logement, LOG)

Art. 12

Afin d'améliorer l'offre de logements à loyer modéré, la LOG prévoit l'octroi de prêts aux propriétaires de logements locatifs. Ces prêts, pour lesquels la Confédération renonce à prélever un intérêt, servent d'aides financières destinées à réduire le loyer des locataires ayant droit à une telle réduction. Cette mesure est présentée dans le détail à l'art. 12. Il est prévu, dans le cadre du programme d'allégement budgétaire, que la Confédération renonce temporairement à octroyer ce type de prêts directs. C'est pourquoi il est proposé de suspendre l'art. 12 jusqu'à fin 2008.

Art. 24

Comme à l'art. 12 pour la construction de logements locatifs, l'art. 24 fixe la compétence de la Confédération en ce qui concerne l'octroi de prêts pour des logements en propriété destinés à un usage propre. La Confédération peut donc accorder des prêts pour la construction, l'acquisition ou la rénovation de logements en propriété. La réduction des coûts du logement s'effectue par le biais d'une réduction d'intérêts consentie sur les prêts. Il est proposé, dans le cadre du programme d'allégement budgétaire, de renoncer temporairement à ce type d'encouragement du logement à prix modéré. Il est donc demandé de suspendre l'art. 24 jusqu'à fin 2008.

2.3.1.15 Loi fédérale du 1^{er} octobre 1991 sur les forêts (LFo)

Art. 37

La subvention aux mesures visant à prévenir et réparer les dégâts aux forêts est limitée aux forêts ayant une fonction protectrice.

³³ RS 832.20

Art. 38, al. 2, let. a, b, d et d^{bis}

Let. a: La Confédération allouait jusqu'à présent des aides financières pour l'élaboration des bases nécessaires à l'aménagement forestier. Le soutien financier sera désormais limité à la planification qui dépasse le cadre de l'entreprise, tandis que l'aménagement au niveau de l'entreprise ne bénéficiera plus du soutien financier de la Confédération.

Let. b: Les mesures sylvicoles temporaires (entretien des forêts, exploitation et débardage des bois) bénéficiaient jusqu'ici du soutien de la Confédération dans la mesure où la couverture des frais totaux n'était pas assurée ou que ces mesures étaient particulièrement coûteuses pour des raisons de protection de la nature. Cette subvention est dorénavant limitée aux soins aux jeunes peuplements. En outre, le critère principal pour soutenir des mesures en cas de frais élevés n'est plus celui de la «protection de la nature», mais celui de la «protection de la diversité biologique».

Let. d et d^{bis}: Les nouvelles constructions dans le domaine des équipements de desserte recevaient jusqu'à ce jour un appui financier, dans la mesure où elles étaient indispensables à la gestion des forêts. A l'avenir, ces aides financières ne seront plus versées que pour des équipements situés dans des forêts ayant une fonction protectrice particulière. Dans les autres forêts, l'acquisition d'équipements de desserte mobiles, l'adaptation des équipements existants aux méthodes modernes de récolte du bois et leur remise en état bénéficieront désormais d'une aide financière.

2.3.1.16 Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (LBA)

Art. 22

Grâce à la révision de l'art. 22 LBA, l'ensemble des frais de la surveillance exercée par l'autorité de contrôle sera désormais couverte conformément au principe du paiement par l'utilisateur. Actuellement, seules les prestations dont le coût est individuellement imputable à l'assujetti peuvent être facturées, ce qui ne permet de couvrir qu'un cinquième environ des frais totaux.

La taxe de surveillance est calculée en fonction du rendement brut et de la taille de l'entreprise dans le cas de l'intermédiaire financier, et du rendement brut et du nombre d'affiliés dans le cas de l'organisme d'autorégulation (OAR).

La révision de l'art. 22 définit, au niveau de la loi, la qualité de contribuable, l'objet de la taxe et les critères utilisés pour le calcul du montant de la taxe. Elle répond aux exigences constitutionnelles actuelles en matière de prélèvement d'impôts (art. 164, al. 1, let. d, Cst.).

2.3.2

Loi fédérale sur les mesures urgentes découlant du programme d'allégement budgétaire 2003

En raison de la situation difficile des finances fédérales, la suppression de la contribution versée par la Confédération au titre de la retraite anticipée et les mesures dans le domaine de l'asile et des réfugiés doivent être déclarées urgentes conformément à l'art. 165, al. 1, Cst. Les économies qui en découlent pourront ainsi déjà être prises en compte dans le cadre du budget 2004. Simultanément, les taux des subventions allouées dans le cas des routes pour les mesures de protection de l'air et de protection contre le bruit seront respectivement supprimés ou réduits par voie d'urgence, afin d'éviter qu'un grand nombre de demandes déposées avant l'échéance de la réglementation actuelle empêche d'atteindre l'objectif d'allégement.

Du point de vue du contenu, les mesures définies sous les ch. 1 à 4 correspondent à celles proposées aux ch. 1, 2, 10 et 11 du projet de loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003. Il n'est donc pas nécessaire de les commenter ici.

En règle générale, une loi déclarée urgente entre en vigueur immédiatement mais, dans des cas fondés, son entrée en vigueur peut être différée de quelques jours, voire de quelques semaines. L'introduction des deux mesures directement après leur adoption par l'Assemblée fédérale, soit à mi-décembre, rapporterait peu et entraînerait des coûts élevés au niveau administratif. C'est pourquoi elles n'entreront en vigueur qu'au début du mois suivant, soit le 1^{er} janvier 2004.

La loi restera en vigueur au maximum une année après son adoption. Ensuite, les mesures urgentes devront être remplacées par les dispositions identiques figurant aux ch. 1, 2, 10 et 11 de la loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003.

La loi présentée est conforme à la Constitution, elle est donc soumise à l'art. 165, al. 2, Cst. Selon cette disposition, lorsque le référendum est demandé contre une loi fédérale déclarée urgente, cette dernière cesse de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale si elle n'a pas été acceptée par le peuple dans ce délai. Mais comme dans le cas présent, la loi fédérale a une validité limitée d'emblée à moins d'un an, elle ne doit pas être assortie d'une clause référendaire (cf. Thomas Säggerer, *Die Bundesbehörden*, Berne 2000, concernant l'art. 165 Cst., N° 496).

2.3.3

Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC)

Initialement, il était prévu d'éliminer complètement le déficit structurel d'ici à l'introduction du frein à l'endettement. Cependant, une fois les résultats du compte 2002 connus, résultats caractérisés par une chute considérable des recettes, il s'est avéré que le déficit structurel n'avait pas encore été éliminé à fin 2002.

Afin de ne pas grever la conjoncture avec une correction trop importante de la politique budgétaire, le Conseil fédéral prévoit de réduire le déficit structurel présent au moment de l'entrée en vigueur du frein à l'endettement en plusieurs étapes, sur une durée de quatre ans. A cette fin, la loi sur les finances de la Confédération doit être complétée par une disposition transitoire (art. 40b) relative aux art. 24a et 24c, qui permet de relever le plafond des dépenses, conformément à l'art. 126, al. 2, de la Constitution. Cette nouvelle disposition doit régler l'amortissement du déficit de

manière contraignante. Vu la situation économique actuelle, il est prévu d'autoriser le déficit structurel effectif enregistré en 2003. Celui-ci ne pourra être déterminé définitivement que dans le cadre du compte d'Etat 2003. La LFC ne mentionne par conséquent pas de montant, mais précise uniquement que le déficit structurel n'est pas inscrit à titre de charge dans le compte de compensation. En ne mentionnant pas de montant on vise à éviter qu'une estimation trop élevée du déficit structurel entraîne une inscription à titre de bonification dans le compte de compensation.

Pour 2004, le plafond des dépenses admissibles est relevé de 3 milliards, c'est-à-dire du montant du déficit structurel restant après les mesures d'assainissement. De 2005 à 2007, le relèvement du plafond des dépenses est réduit d'un milliard par an. En conséquence, le plafond des dépenses est relevé à hauteur du déficit structurel effectif en 2003, de 3 milliards en 2004, de 2 milliards en 2005 et de 1 milliard en 2006. Ainsi, le déficit structurel devra être éliminé complètement en 2007.

Afin que l'effet anticyclique visé par cette disposition transitoire puisse fonctionner dès 2004, la modification légale en question doit être déclarée urgente selon l'art. 165, al. 1, Cst. De plus, ladite disposition est sujette au référendum facultatif selon l'art. 141, al. 1, let. b, Cst.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

3.1.1 Pour la Confédération

3.1.1.1 Conséquences financières

Le programme d'allégement budgétaire 2003 a été élaboré en se fondant sur le budget 2003 et le plan financier 2004–2006 adoptés par le Conseil fédéral le 30 septembre 2002. En mars 2003, le Conseil fédéral a décidé qu'il fallait procéder à un allégement de quelque 3,5 milliards par rapport au plan financier, qu'une première partie du programme d'allégement, compatible avec la situation conjoncturelle, devrait s'appliquer en 2004 déjà et qu'au moins les deux tiers des économies prévues devraient être réalisées en 2005 (cf. ch. 1.2.2). Cet objectif est atteint de justesse comme en témoigne le tableau de l'annexe 5 «Programme d'allégement budgétaire 2003: vue d'ensemble des mesures». Les allègements prévus pour la dernière année de la législature ne sont pas consignés dans ce tableau. Toutefois, les mesures devraient en principe déployer leurs effets également durant les années suivantes, afin que l'allégement soit durable. Pour certaines mesures, par exemple en ce qui concerne la formation, la recherche et la technologie, le montant des économies sera sensiblement plus élevé en 2007, alors qu'il sera nettement plus bas (p.ex. contribution de la Confédération à l'AVS au titre de la retraite anticipée) ou nul dans d'autres domaines.

Les conséquences budgétaires du programme d'allégement selon les estimations que l'on peut faire aujourd'hui sont présentées à la fin du ch. 1.2.2. Comme on l'a déjà vu, il faudra économiser plus d'un milliard en 2006 et un montant encore plus important en 2007 (cf. le tableau au ch. 1.2.4). Le Conseil fédéral informera le Parlement, au plus tard lorsqu'il présentera le plan financier de la législature 2005–2007, si d'autres mesures d'assainissement sont nécessaires et le cas échéant lesquelles.

3.1.1.2 Effets sur l'état du personnel

Comme cela est exposé au ch. 2.1.10.1, le programme d'allègement budgétaire 2003 implique également une diminution sensible des effectifs, qui découle d'une part de mesures d'austérité et de suppression de postes. La compression de l'effectif du DDPS subira une nette accélération. Initialement, il était prévu de supprimer environ 1000 postes d'ici fin 2006 (sur un total de 2500 postes à supprimer suite à l'introduction d'Armée XXI). Le programme d'allègement budgétaire prévoit la suppression de 100 à 200 postes supplémentaires durant la période en question. Pour ce qui est de l'agriculture, les coupes auront pour conséquence la suppression de quelque 40 postes dans les stations de recherche agronomique. Une dizaine de postes seront supprimés dans le domaine des relations publiques.

Le Conseil fédéral a en outre décidé une réduction linéaire de 3 % (2006) des effectifs du secteur civil de l'administration, réduction qui comprend les mesures ciblées visant à diminuer le personnel. Il s'agit de 600 postes au total, dont 200 doivent rester dans la réserve du Conseil fédéral en vue de tâches prioritaires ou nouvelles. Cette diminution d'effectifs doit inciter les départements et les offices à épuiser le potentiel de suppression des postes découlant des mesures d'allègement, à se concentrer plus rapidement sur de nouvelles tâches et à renforcer les mécanismes existants d'abandon de tâches.

3.1.2 Effets sur les cantons

Dans la mesure du possible, le programme d'allègement 2003 devrait permettre d'éviter des transferts de charges sur les cantons (voir ch. 1.2.3). Cette volonté du Conseil fédéral se manifeste sur deux plans:

- Premièrement, les mesures d'économie se situent principalement dans le domaine fédéral.
- Deuxièmement, les mesures relevant des transferts entre la Confédération et les cantons sont conçues de manière à éviter à ces derniers de devoir compenser les contributions fédérales supprimées. La Confédération veut plutôt leur donner la possibilité d'alléger aussi leur propre budget.

Lors des discussions entre la Confédération et les cantons au niveau politique (groupe d'accompagnement des cantons) et sur le plan technique, les représentants de la Confédération et des cantons se sont mis d'accord pour répartir dans les catégories suivantes les mesures ayant des effets directs sur les budgets cantonaux:

- a. La mesure induit un allègement financier direct non seulement du budget de la Confédération, mais aussi des budgets cantonaux.
- b. La mesure entraîne une charge supplémentaire pour les budgets cantonaux.
- c. Les cantons bénéficient de la liberté de choix, c'est-à-dire que la Confédération ne les oblige pas expressément à compenser les recettes fédérales supprimées, mais leur laisse la possibilité d'alléger leur propre budget.

Mesures entraînant une charge supplémentaire

A peu d'exceptions près (réduction des contributions extraordinaires aux mesures autres que techniques en matière routière, transports régionaux de voyageurs, exécution des peines et des mesures, protection contre le bruit et contre la pollution de l'air), le principe visant à éviter tout transfert de charges de la Confédération aux cantons a pu être respecté.

Mesures entraînant un allègement

D'autre part, les charges supplémentaires sont à mettre en regard des allègements directs des budgets cantonaux dans plusieurs domaines. Tel est le cas de l'adaptation des rentes AVS et AI (qui seront indexées en 2006 uniquement à l'évolution des prix et non plus à celle des prix et des salaires), des routes principales, de la construction et de l'entretien des routes nationales ainsi que de la protection contre les crues. Dans ces domaines, toute réduction du programme cofinancé par la Confédération entraîne automatiquement un allègement des budgets cantonaux. Un tel allègement résulte également de la limitation à 4,3 % par année, jusqu'en 2006, de l'augmentation des contributions fédérales aux prestations collectives de l'AI. Le projet de réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) prévoit de transférer entièrement cette tâche aux cantons dès 2007. Par conséquent, ces derniers sont intéressés, sous l'angle de leur politique financière, aux mesures réduisant les coûts.

Mesures avec liberté de choix

Les cantons bénéficient de la liberté de choix pour les autres mesures ayant des effets directs sur leur propre budget. On entend par là qu'ils peuvent décider eux-mêmes s'ils veulent compenser ou non la suppression d'une partie des contributions fédérales. Font partie de cette catégorie les mesures concernant l'agriculture et la sylviculture, la protection de la nature et du paysage, les bourses, les universités, les hautes écoles spécialisées, Jeunesse et Sport, la protection de la population, la mensuration officielle, la protection des sites construits, les passages à niveau, les galeries paravalanches ainsi que le domaine de l'énergie.

Le tableau ci-après indique les mesures ayant des effets directs sur les budgets cantonaux, le montant correspondant ainsi que la catégorie à laquelle elles appartiennent («charges supplémentaires», «allègement» ou «liberté de choix»). Dans le bilan global, les charges supplémentaires sont additionnées, les allègements sont soustraits, et une valeur zéro est inscrite en cas de liberté de choix. Cette valeur zéro se justifie par le fait que les mesures correspondantes peuvent, d'une manière générale, entraîner une charge supplémentaire ou un allègement pour les cantons en fonction du comportement de ceux-ci. Elles induisent une charge supplémentaire si les cantons décident de compenser entièrement ou en partie la suppression des subventions fédérales. Elles induisent un allègement si les cantons décident non seulement de répercuter la suppression des contributions fédérales sur les parties concernées, mais aussi d'économiser leur propre participation.

Ce tableau est présenté sous l'angle purement comptable. Il donne toutefois une première indication, à savoir que les budgets cantonaux ne sont, en fin de compte, guère affectés par le programme d'allègement. Des charges supplémentaires de 71 millions de francs s'accompagnent d'allègements de 78 millions, d'où un léger solde positif pour les cantons.

Ce résultat favorable, en ce qui concerne les effets directs du programme d'allègement sur les budgets cantonaux, découle principalement du fait que les cantons bénéficient de la liberté de choix pour la plus grande partie des réductions intervenant dans le domaine des transferts entre la Confédération et les cantons. S'il restera positif dans la réalité dépend ainsi essentiellement du comportement des cantons, surtout dans les domaines des institutions AI collectives (homes, ateliers, écoles spéciales), de la formation tertiaire (universités et hautes écoles spécialisées cantonales), de l'agriculture et la sylviculture ainsi que de l'énergie.

Aperçu des mesures ayant un effet direct sur les budgets cantonaux (montants en millions de francs)

Mesure	Montant	Charge (+)	Allège- ment (-)	Liberté de choix (0)	Solde
2.1.1.2 Exécution des peines et mesures	5	X			+5
2.1.1.3 Mensuration officielle	4			X	
2.1.3.2 Protection de la population	8			X	
2.1.4.1 Formation professionnelle	n.q.	X			
2.1.4.1 Hautes écoles spécialisées	n.q.			X	
2.1.4.1 Bourses	n.q.			X	
2.1.4.1 Universités	n.q.			X	
2.1.4.2 PPP – l'école sur le net	14			X	
2.1.5.2 Jeunesse et Sport	5,2			X	
2.1.6.1 AVS/AI/PC	23		X		-23
2.1.6.5 Prestations collectives de l'AI	28		X		-28
2.1.7.1 Construction de routes nationales	20		X		-20
2.1.7.2 Entretien des routes nationales	2		X		-2
2.1.7.3 Routes principales	18			X	
2.1.7.4 Galeries de protection contre les avalanches	5			X	
2.1.7.4 Protection contre le bruit	4	X			+4
2.1.7.4 Mesures de protection de l'air	12	X			+12
2.1.7.4 Passages à niveau	10			X	
2.1.7.4 Protection des sites construits	2			X	
2.1.7.5 Contributions extraordinaires aux mesures autres que techniques	40	X			+40
2.1.7.5 Transports régionaux de voyageurs	10	X			+10
2.1.8.2 Protection de la nature et du paysage	3			X	
2.1.8.2 Protection contre les crues	5		X		-5
2.1.9.1 Agriculture	40			X	
2.1.9.2 Sylviculture	50			X	
2.1.9.3 Energie	7			X	
Total					-7
n. q. = non quantifié					

Effets indirects

Les effets indirects que pourraient produire les mesures d'allègement se révèlent plus difficiles à estimer que les répercussions financières directes. Cela concerne notamment le domaine social, avec l'effet de la non-prise en compte pour une année de l'indice mixte pour les rentes AVS et AI et la limitation de la croissance des dépenses pour les prestations collectives de l'AI, ainsi que le domaine de l'asile et des réfugiés.

La non-prise en compte de l'indice mixte pendant une année pourrait entraîner pour les cantons et les communes des charges supplémentaires atteignant jusqu'à 80 millions, si l'on part de l'idée que les cantons doivent entre autres, pour des raisons politiques notamment, compenser au moins en partie les prestations d'assurance manquantes. Ainsi, la réduction de 370 millions des prestations d'assurance serait compensée à raison d'environ un quart par les cantons et les communes à travers une majoration des prestations complémentaires, des réductions de primes, des contributions à la couverture des déficits des homes et des prestations d'aide sociale.

La limitation de la croissance des dépenses consacrées aux prestations collectives de l'AI pourrait générer au niveau des cantons des charges supplémentaires atteignant jusqu'à 25 millions. Tel sera le cas si les cantons ne réussissent qu'insuffisamment ou pas du tout à freiner la croissance des coûts dans les établissements ou à faire participer davantage aux coûts les autres organismes supportant une partie des charges. Comme le domaine des prestations collectives de l'AI passera vraisemblablement sous l'entière responsabilité financière des cantons du fait de la RPT, une réduction de la progression des dépenses est aussi dans l'intérêt de ces derniers.

Dans le domaine de l'asile et des réfugiés, le système commun de surveillance qui sera mis en place par la Confédération et les cantons à partir de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions devrait permettre de déceler les problèmes à temps et de mettre en route les adaptations nécessaires sur le plan juridique ou financier. En l'occurrence, il conviendra de ne pas oublier les conséquences pour les organes policiers et juridiques cantonaux.

Formation, recherche et technologie

Il a déjà été mentionné ci-avant (ch. 2.1.4 Formation, recherche et technologie) que la mise en œuvre concrète des coupes dans le domaine de la formation, de la recherche et de la technologie faisait l'objet de négociations entre le DFI et le DFE d'une part et la CDIP d'autre part. La CDIP estime qu'il ne faut pas réduire les subventions de base, par contre elle propose de renoncer aux projets spéciaux. Elle juge extrêmement problématiques les projets pour lesquels seules des subventions de lancement sont prévues. Le Conseil fédéral attache beaucoup d'importance à une évaluation soigneuse de ces questions dans le cadre des travaux consacrés au projet «Masterplan», avec la participation des cantons.

Conséquences pour les différents cantons

Pour les raisons suivantes, nous ne présentons pas de tableau montrant sous la forme d'un bilan global les conséquences pour les différents cantons des mesures prévues par le programme d'allégement budgétaire 2003:

- le solde des allégements et des charges supplémentaires est pratiquement nul;
- les divers montants sont plutôt modestes;
- dans le domaine le plus important pour les cantons du point de vue financier, à savoir le domaine de la formation, de la recherche et de la technologie, la mise en œuvre doit encore être négociée avec les cantons;
- tandis que certaines mesures (p.ex. la réduction concernant les contributions au financement de mesures autres que techniques dans le domaine des rou-

tes, la sylviculture, l'agriculture, les galeries de protection contre les avalanches et la protection contre les crues) touchent avant tout les cantons financièrement faibles et les cantons de montagne, les cantons-centres à forte capacité financière sont plus fortement touchés par les mesures concernant le domaine de la formation, de la recherche et de la technologie. Par conséquent, des mesures correctrices en faveur d'un groupe spécifique de cantons ne sont pas indispensables.

Pertes de recettes fiscales cantonales

Finalement, pour obtenir un bilan global, il faut aussi considérer les pertes au niveau des recettes fiscales cantonales. Par rapport au plan financier de septembre de l'année dernière, les cantons seront touchés en 2006 à hauteur d'environ 1,1 milliard, par le biais de leurs parts à l'impôt fédéral direct et à l'impôt anticipé. Ces diminutions de recettes ne peuvent pas être influencées politiquement. La réforme de l'imposition de la famille réduira les recettes des cantons de quelque 400 millions supplémentaires. Le changement de système décidé par les Chambres fédérales en ce qui concerne la propriété du logement entraînera des pertes de recettes à partir de 2009, à savoir quelque 150 millions au niveau des parts des cantons à l'impôt fédéral direct et 1,1 à 1,3 milliard au niveau des impôts cantonaux et communaux.

Conclusion

La situation des finances des cantons et des communes est également tendue. Elle se tendra encore davantage du fait du train de mesures fiscales approuvé par les Chambres fédérales et du programme d'allègement budgétaire 2003. Les cantons et les communes seront également contraints de mettre au point des trains de mesures d'économies, qui toucheront en partie les mêmes personnes que celles visées par le programme d'allègement budgétaire 2003 de la Confédération. Les mesures d'allègement 2003 prises par la Confédération réduiront le degré d'acceptation des mesures supplémentaires d'économies au niveau des cantons et des communes.

Même si les conséquences financières directes du programme d'allègement budgétaire 2003 sont neutres sur le plan des budgets cantonaux, ses conséquences indirectes ne doivent pas être sous-estimées.

3.2 Conséquences pour la RPT

Près d'un tiers des mesures prévues par le programme d'allègement budgétaire visent des domaines s'inscrivant également dans le projet de réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Dans l'ensemble, la compatibilité des deux projets peut être qualifiée de bonne, bien que les rapports entre programme d'allègement budgétaire et RPT se présentent de façon fort différente lorsque l'on considère chaque mesure séparément:

Diverses mesures du programme d'allègement budgétaire auront également pour effet d'alléger les tâches des cantons, notamment dans le domaine de la construction et de l'entretien des routes nationales ou principales. Dans trois domaines, soit les prestations collectives de l'assurance-invalidité (AI) – pour lesquelles la RPT prévoit une cantonalisation assortie de standards minimaux fixés par la Confédéra-

tion –, l'exécution des peines et mesures ainsi que le domaine des forêts, cet allègement des tâches cantonales lié au programme d'allègement budgétaire devrait cependant être partiellement compensé par certaines charges supplémentaires.

D'autres mesures du programme d'allègement budgétaire rejoignent les grands axes de la RPT, anticipant en quelque sorte la RPT de façon partielle ou intégrale. Les prestations collectives de l'AI en constituent une fois encore un exemple. A noter également que dans les deux projets, la Confédération renonce à cofinancer l'assainissement des passages à niveau et la création de galeries paravalanches hors du réseau des routes nationales ou principales.

La situation est un peu plus complexe en ce qui concerne les contributions au financement de mesures autres que techniques dans le domaine des routes. Sur ce point, le programme d'allègement budgétaire prévoit de réduire de 40 millions la contribution extraordinaire de la Confédération. Cette réduction vise à compenser l'augmentation des ressources destinées à l'indemnisation du trafic régional (financement des frais d'exploitation liés à des investissements dans l'infrastructure et le matériel roulant), indemnisation que les cantons devraient sinon assumer seuls. Les cantons critiquent le fait que ce financement doive se faire aux dépens des moyens à libre disposition, quoique, selon la RPT, ils devraient à l'avenir recevoir davantage de moyens non affectés. La réduction de la contribution extraordinaire ne devrait cependant pas compromettre la part minimale de 12 % de l'impôt sur les huiles minérales que la RPT prévoit d'attribuer aux cantons à titre de contributions générales pour les routes. Par ailleurs, le premier volet de la RPT (modifications constitutionnelles) actuellement en discussion aux Chambres fédérales ne comprend ni la nouvelle réglementation des contributions générales pour les routes (qui devra être définie par une loi spéciale), ni celle qui concerne le trafic régional.

Le programme d'allègement budgétaire diverge de la RPT dans deux domaines: les mesures de protection de l'air hors des routes nationales ou principales et la protection des sites construits. Contrairement au programme d'allègement budgétaire, la RPT prévoit que la Confédération continue de cofinancer le premier domaine sous forme de contributions globales issues de l'impôt sur les huiles minérales, sans influencer toutefois sur les divers projets cantonaux. À ce propos, il convient également de relever que les mesures de protection de l'air – comme d'ailleurs la protection des sites construits – feront partie du second volet de la RPT puisqu'elles exigent la modification de lois. Le programme d'allègement budgétaire ne touche donc pas les délibérations parlementaires en cours sur le premier volet de la RPT.

Quant à la protection des sites construits, un domaine financièrement moins important, la RPT prévoit un désenchevêtrement partiel. Le financement concernant les objets d'importance nationale incombera à la Confédération, qui pourra dès lors l'assurer également avec d'autres moyens que l'impôt sur les huiles minérales.

Dans l'ensemble, on constate que le programme d'allègement budgétaire n'entre pas en contradiction avec le premier volet de la RPT, actuellement soumis à l'examen du Parlement.

4 Programme de la législature

Un budget fédéral équilibré, une quote-part fiscale modérée, et une politique fiscale et financière équitable et pondérée constituent un des objectifs du programme de la législature 1999–2003. Le frein à l'endettement introduit le 1^{er} janvier 2003, assorti d'une limitation constitutionnelle du déficit et de l'endettement, ainsi que la réalisation d'économies substantielles dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003 contribueront à la réalisation de cet objectif.

5 Bases juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Les lois et arrêtés fédéraux à modifier ont à l'époque été promulgués selon la procédure ordinaire en se fondant sur la Constitution. La base juridique constitutionnelle est indiquée dans le préambule des actes législatifs concernés. Les modifications proposées par le biais du présent message se situent dans le cadre de ces dispositions constitutionnelles. De plus, le mandat d'économiser confié au Conseil fédéral résulte des compétences constitutionnelles de la Confédération dans les domaines concernés.

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

5.2 Forme de l'acte à adopter

Projet A

Pour la mise en œuvre juridique du programme d'allègement budgétaire 2003, un grand nombre de lois fédérales en vigueur doivent être modifiées, lois contre lesquelles le référendum pouvait être demandé à l'époque, en vertu de l'art. 141 de la Constitution. Comme nous l'avons expliqué au sujet du train de mesures, au chap 1.2.3, tous les éléments du programme d'allègement budgétaire doivent être regroupés dans un seul acte législatif, à savoir dans une loi fédérale sujette au référendum. Cette approche se justifie vu que les diverses mesures visent le même objectif d'allègement.

Projet B

La suppression de la contribution de la Confédération à l'AVS au titre de la retraite anticipée et les mesures dans le domaine de l'asile et des réfugiés seront anticipées et déclarées urgentes en vertu de l'art. 165, al. 1, de la Constitution. La loi sera en vigueur durant une année au maximum et elle n'est par conséquent pas sujette au référendum (art. 165, al. 2, Cst.).

Projet C

La modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération sera déclarée urgente selon l'art. 165, al. 1, de la Constitution. La nouvelle disposition s'appliquant jusqu'à fin 2007, elle sera en vigueur durant plus d'une année; la modification

doit donc être soumise au référendum facultatif en vertu de l'art. 141, al. 1, let. b, de la Constitution.

Projets D et E

L'arrêté fédéral concernant la Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux CFF applicable aux années 2003–2006 et l'arrêté fédéral relatif au plafond des dépenses pour l'infrastructure de la société anonyme des Chemins de fer fédéraux CFF applicable aux années 2003–2006 sont des arrêtés simples non sujets au référendum (art. 163, al. 2, Cst.).

L'estimation «correcte» du facteur conjoncturel

Il est depuis longtemps admis que la politique budgétaire doit *tenir compte de l'évolution conjoncturelle*. Ceci ressort notamment de l'article constitutionnel sur la conjoncture (art. 100 Cst.), des dispositions relatives au frein à l'endettement (art. 126, al. 2, Cst.) et des lignes directrices des finances fédérales.

Le concept du frein à l'endettement poursuit deux objectifs:

- *l'équilibre budgétaire*: la prévention, à moyen terme, d'une nouvelle augmentation de la dette découlant des déficits du compte financier, c'est-à-dire l'équilibre du budget de la Confédération selon le compte financier sur toute la durée d'un cycle économique.
- *l'adéquation sur le plan conjoncturel*: la prise en considération mesurée de la conjoncture dans la politique budgétaire.

Pour atteindre l'objectif de l'adéquation sur le plan conjoncturel, le calcul du maximum des dépenses admissible (= plafond de dépenses) tient compte du volume estimé des recettes et d'un facteur conjoncturel. Ce dernier est déterminé en comparant la tendance à long terme du produit intérieur brut réel (tendance du PIB) et le PIB réel effectif. Les valeurs passées du PIB réel effectif sont établies à partir des chiffres calculés par l'OFS et le seco, et des prévisions sont utilisées pour les valeurs actuelles et futures. La tendance du PIB réel n'est pas observable, mais doit être estimée. La science économique dispose de diverses méthodes d'estimation qui ont chacune des avantages et des inconvénients. Le message sur le frein à l'endettement présente une méthode de lissage mise au point par Hodrick et Prescott (filtre HP), qui a été utilisée lors de la première application du frein à l'endettement pour le budget 2003.

Le procédé HP présente deux avantages du point de vue de la politique financière. D'une part, le filtre HP permet de définir la situation conjoncturelle (facteur k) de manière telle que le budget de la Confédération soit, de fait, équilibré sur la durée d'un cycle conjoncturel. D'autre part, le procédé est transparent et il peut être facilement reproduit à l'aide de logiciels statistiques standard. L'inconvénient du filtre HP réside dans le fait que les séries chronologiques lissées (en l'occurrence la tendance du PIB) réagissent fortement aux modifications des valeurs effectives du PIB les plus récentes ou aux prévisions concernant le PIB. En d'autres termes, les estimations de la tendance du PIB dépendent des valeurs effectives de celui-ci. Les variations du PIB effectif se traduisent en partie par une modification de la tendance du PIB. De ce fait, le facteur k varie moins fortement sous l'effet d'une révision des prévisions concernant le PIB qu'il ne le ferait si la tendance du PIB n'était pas influencée par de telles variations. En raison de cette instabilité des valeurs les plus récentes, c'est-à-dire du problème du point terminal, les révisions des valeurs du PIB effectuées depuis l'automne dernier se sont traduites à raison des deux tiers par une détérioration de la tendance du PIB et d'un tiers seulement par une détérioration conjoncturelle à travers le facteur k .

Avec le procédé utilisé jusqu'ici, on a tenté de réduire l'instabilité des valeurs les plus récentes en tenant également compte, dans le calcul du facteur k pour l'exercice budgétaire, du PIB prévisionnel pour les années du plan financier. Il s'agit là d'un procédé courant, également utilisé par l'UE³⁴. Toutefois, le calcul de la tendance du PIB dépend ainsi fortement des hypothèses retenues pour la croissance du PIB durant les années du plan financier. Faute de prévisions conjoncturelles pour le moyen terme, on part habituellement d'un taux de croissance correspondant à la croissance potentielle. De cette façon, le numérateur et le dénominateur du facteur k (= tendance du PIB/PIB) se rapprochent. Les écarts du facteur k par rapport à sa valeur moyenne de 1 se réduisent d'autant.

La *sensibilité du facteur k* a été vérifiée dans ce contexte. Deux approches ont été adoptées à cet effet:

- d'une part, la recherche, conformément à la philosophie du filtre HP, des possibilités d'accroître la réactivité du facteur k à la conjoncture;
- d'autre part, l'analyse de procédés alternatifs de calcul de la tendance du PIB et, de ce fait, du facteur k .

Les études relatives au premier point ont débouché sur *un procédé qui modifie légèrement le filtre HP* et augmente ainsi la sensibilité du facteur k à la conjoncture. Le procédé modifié consiste,

- premièrement, à ne plus tenir compte des hypothèses retenues concernant la croissance économique durant les années du plan financier lors du calcul de la croissance tendancielle pour l'exercice budgétaire et,
- deuxièmement, à réduire la pondération des valeurs actuelles, ainsi que
- troisièmement, à utiliser, au lieu des valeurs absolues, les valeurs logarithmiques pour le PIB et la tendance du PIB.

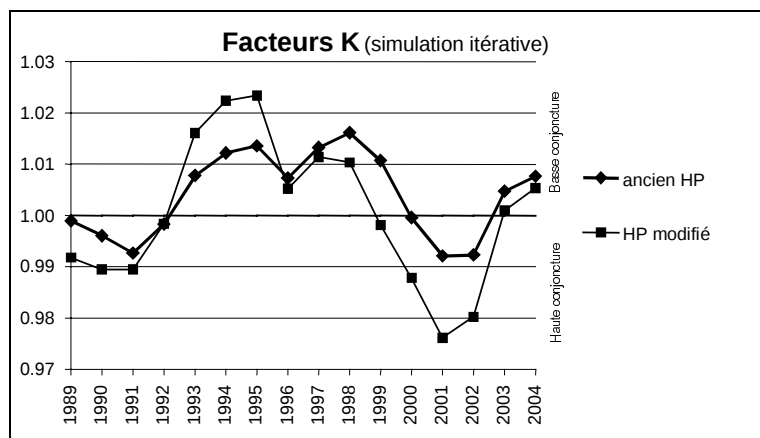
Une *comparaison entre les facteurs k selon l'ancien filtre et selon le filtre modifié* montre que les changements effectués exercent leur effet dans le sens voulu: la sensibilité du facteur k à la conjoncture augmente. Le facteur k calculé à l'aide du filtre HP modifié réagit plus fortement aux variations du PIB qu'avec l'ancien procédé, étant donné que la tendance du PIB se modifie moins. Une diminution de la croissance du PIB de 1 point de pourcentage entraîne une augmentation du facteur k de 0,8 %, alors que selon l'ancien calcul, l'augmentation n'était que de 0,4 %.

Hypothèses PIB réel 2004 Croissance en %	Facteur k 2004			
	Ancien filtre HP	Variation en %	Filtre HP modifié	Variation en %
1,6	1,008	0,0	1,005	0,0
1,1	1,010	0,2	1,009	0,4
0,6	1,012	0,4	1,014	0,8

³⁴ European Commission, «Technical Note: The Commissions Services' Method for the Cyclical Adjustment of Government Budget Balances». European Economy No. 60, 1995.

Pour 2004, le facteur k calculé au moyen du filtre HP modifié (1,005) a une valeur légèrement inférieure à celui calculé selon l'ancienne méthode (1,008). Cette différence s'explique par les hypothèses retenues pour l'évolution économique ainsi que par la modification apportée au filtre HP. Le scénario économique pris en compte dans les directives concernant le budget 2004 et le plan financier de la législature 2005–2007 table sur une nette accélération de la croissance économique en 2004 (+1,6 %) et sur un taux de croissance du PIB durant les années du plan financier correspondant à la croissance potentielle (+1,8 %). Le filtre HP modifié ne tient pas compte des années du plan financier où les taux de croissance prévisionnels sont très élevés par rapport à l'évolution enregistrée durant les années 90. De ce fait, la tendance du PIB se déplace vers le bas par rapport à l'ancien procédé. En partant d'une hypothèse de croissance plus hésitante pour l'année prochaine (1,1 % et 0,6 % respectivement), les différences entre les deux procédés diminuent, voire s'inversent. C'est la conséquence de la sensibilité accrue du facteur k à la conjoncture, déterminé à l'aide du filtre HP modifié.

La *simulation itérative*³⁵ du facteur k au moyen des deux procédés met en évidence le fait que le filtre HP modifié aurait, dans les années 90, exigé en règle générale des surplus ou, le cas échéant, permis des déficits conjoncturels plus élevés. A deux exceptions près (1991 et 1996), les variations les plus importantes auraient correspondu à l'évolution conjoncturelle. Les surplus conjoncturels exigés en 2001 et 2002 selon le filtre HP modifié sont dus avant tout aux erreurs de prévision des PIB. Ainsi, par exemple, le budget 2002 s'appuyait-il sur une croissance estimée du PIB réel de 1,75 %. En réalité, l'économie suisse stagnait.



La vérification du facteur k incluait également l'analyse d'autres procédés que celui du filtre HP. A cette fin, un mandat externe a été confié au Centre de recherches conjoncturelles KOF/ETH. Celui-ci a développé et analysé quatre alternatives au calcul du facteur k , lesquelles ne reposent pas sur un procédé de lissage. Les fac-

³⁵ Calcul des facteurs k avec le niveau de connaissances de l'année correspondante. Ainsi, par ex. pour le calcul du facteur k de l'année 1996, ce sont les valeurs provisoires du PIB de l'OFS pour les années 1992 et 1993, la première estimation du seco pour 1994 et les prévisions du PIB de l'AFF pour 1995 et 1996 qui ont été utilisées.

teurs k calculés au moyen de ces méthodes font apparaître une très forte dispersion. Pour l'année 2004, ils varient entre 0,996 et 1,086, ce qui correspond à une fourchette allant d'un excédent conjoncturel nécessaire de 195 millions jusqu'à un déficit autorisé de plus de 4 milliards.

Les variantes examinées par le KOF pour calculer le facteur k présentent des *inconvenients* tels qu'elles ne peuvent pas servir d'alternative au filtre HP modifié. Ainsi, le KOF écrit que dans tous les procédés présentés, la situation conjoncturelle normale a été calculée de telle façon que le facteur k moyen ex post soit égal à 1, c'est-à-dire que les effets des périodes de haute et de basse conjoncture se compensent sur la durée d'un cycle conjoncturel. Toutefois, une détermination ex ante de la situation conjoncturelle normale n'est pas possible, étant donné que ni la durée, ni l'ampleur des effets précités ne sont connues. D'autres désavantages sont le manque de transparence des procédés, leur complexité et un plus grand nombre de variables à estimer.

Dans le cadre du débat sur le facteur k idéal, il faut également tenir compte d'un autre élément. Par comparaison avec la méthode de calcul du facteur k et la qualité des prévisions conjoncturelles, les estimations des recettes jouent un rôle central. Dans le passé, les recettes ont été tendanciellement sous-estimées en phase de reprise et surestimées en phase de récession. Les erreurs d'estimation des recettes et des prévisions du PIB sont imputées au compte de compensation et tendent à s'équilibrer dans la mesure où elles n'évoluent pas systématiquement dans un seul sens. La concordance entre les facteurs k et les sur-estimations ou les sous-estimations précitées des recettes débouchent finalement sur une politique budgétaire anticyclique. Cet effet anticyclique est encore renforcé par le fait que l'octroi de prêts de la Confédération à l'assurance-chômage ne figure plus, désormais, dans le compte financier.

Listes des participants à la consultation

Listes des participants à la consultation organisée sous forme de conférence

Communes et villes

Association des Communes Suisses
Union des villes suisses

Cantons

Conférence des gouvernements cantonaux

Partis gouvernementaux

Parti démocrate-chrétien suisse
Parti radical-démocratique suisse
Union démocratique du centre
Parti socialiste suisse

Partis non gouvernementaux

Parti libéral suisse
Parti évangélique de la Suisse
Parti écologiste suisse
Union démocratique fédérale
Parti chrétien-social

Organisations patronales et associations professionnelles

economiesuisse
Union suisse des arts et métiers
Union patronale suisse
Union suisse des paysans
Association suisse des banquiers

Organisations de travailleurs

Union syndicale suisse
Travail.Suisse
transfair
Société suisse des employés de commerce
Communauté de négociation du personnel de la Confédération (CNPC)
swissPersona
Association des cadres de la Confédération (ACC)

Prises de position par écrit

Participants à la consultation organisée sous forme de conférence

Communes et villes

Association des Communes Suisses
Union des villes suisses

Cantons

Conférence des gouvernements cantonaux

Partis représentés à l'Assemblée fédérale

Parti chrétien-social
Parti démocrate-chrétien suisse
Parti écologiste suisse
Parti libéral suisse
Parti radical-démocratique suisse
Parti socialiste suisse
Union démocratique du centre

Organisations patronales et associations professionnelles

economiesuisse
Union Patronale Suisse
Union Suisse des paysans
Union suisse des arts et métiers

Organisations de travailleurs

Union syndicale suisse
Société suisse des employés de commerce
SwissPersona
Travail.Suisse
transfair
Communauté de négociation du personnel de la Confédération

Autres organisations, partis et associations

Organisations internationales

UNHCR

Cantons

Zurich
Lucerne
Uri
Schwyz
Zoug
Soleure
Bâle-Campagne
Appenzell Rhodes-Extérieures
Appenzell Rhodes-Intérieures
Grisons

Argovie
Tessin
Neuchâtel
Jura

Communes et villes

Ville de Berne
Ville de Zurich

Partis et associations

Agence des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique
Agence suisse pour l'efficacité énergétique
AGILE Entraide suisse handicap
Amnesty International Section suisse
Arbeitsgemeinschaft für umweltgerechte dezentrale Energieversorgung ohne Atomkraftwerke
Association d'Assurances
Association des chefs des établissements militaires
Association des communes suisses
Association des entrepreneurs forestiers
Association des entreprises électriques suisses
Association des fabricants suisses et importateurs de chauffages au bois
Association des homes et institutions sociales suisses
Association des usiniers romands
Association économique suisse de la bureautique, de l'informatique, de la télématique et de l'organisation
Association faîtière des enseignantes et des enseignants suisses
Association suisse de l'industrie gazière
Association suisse des fabricants et fournisseurs d'appareils électrodomestiques
Association suisse des professionnels du solaire
Association suisse pour la défense des petits et moyens paysans
Association suisse pour l'encouragement à la construction et à la propriété
Association suisse pour l'énergie atomique
Association suisse pour l'habitat
Caritas suisse
CarPostal Suisse
Centro di Informatica FTIA
Cercle d'Air (Société suisse des responsables de l'hygiène de l'air)
Cercle bruit (Groupement des responsables cantonaux de la protection contre le bruit)
Chambre romande des ingénieurs forestiers indépendants
Chemins de fer fédéraux suisses CFF
Cités de l'énergie
Comité du Gothard
Comité pour écoles suisses à l'étranger
Commission fédérale de coordination pour les questions familiales
Commission fédérale pour les questions des réfugiés
Communauté des associations forestières régionales du canton du Valais
Communauté de travail pour la forêt
Communauté de travail pour l'approvisionnement énergétique décentralisé

Communauté de travail Swissaid, Action de carême, Pain pour le prochain, Helvetas, Caritas, Eper
 Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
 Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement
 Conférence suisse des directeurs cantonaux des forêts
 Croix-rouge suisse
 Demokratisches Nidwalden
 eae agence énergie appareils électriques
 Economie forestière Suisse
 energho
 Energie-bois Suisse
 Energie dans les infrastructures
 EPER
 equiterre
 Fédération genevoise de coopération
 Fédération romande des syndicats patronaux
 Fédération routière suisse
 Fédération suisse des aveugles et malvoyants
 Fédération suisse des bourgeoisies et corporations
 Fédération suisse du tourisme
 Fédération suisse pour l'intégration des handicapés
 Fondation «La Suisse à vélo»
 Fondation pour la protection des consommateurs
 Fondation suisse de l'énergie
 Fondation suisse de la Greina
 Fondation suisse en faveur de la construction de logements dans l'espace rural
 Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage
 Forum suisse de l'énergie
 Gewaltfreie Aktion Kaiseraugst
 Greenpeace suisse
 Groupement de propriétaires et gérants de forêts privées
 Groupement d'intérêt des industries intensives en consommation d'énergie
 Groupement suisse pour les régions de montagne
 Grüne Freie Liste Kanton Bern
 Grüne Stadt und Bezirk Winterthur
 hotelleriesuisse
 Industrie du bois
 Infrastruktur Strasse
 Interessengemeinschaft der professionellen Energieholzhersteller
 Médecins en faveur de l'environnement
 Organe consultatif sur les changements climatiques
 Organisation des Suisses de l'étranger
 Organisation suisse d'aide aux réfugiés
 Patrimoine suisse
 Privés et entreprises
 Pro Senectute
 Quality Alliance Eco-Drive
 SELVA Bündner Waldwirtschaftsverband

Service d'information pour les transports publics LITRA
 Société forestière suisse
 Société spécialisée de la forêt
 Société suisse des entrepreneurs poêliers et carreleurs
 Société suisse des ingénieurs et des architectes
 Société suisse des propriétaires fonciers
 Société suisse pour la géothermie
 Société suisse pour l'énergie solaire
 Solar Suisse
 Solidarité sans frontières
 SRG SSR idée suisse
 strommitsonne.ch
 Suisse Eole (Association pour la promotion de l'énergie éolienne en Suisse)
 suissetec (Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment)
 Sun21
 swisselectric
 Swissolar
 Syndicat du personnel des transports
 Touring Club Suisse
 Union d'entreprises suisses de construction de routes
 Union des transports publics
 Union des villes suisses
 Union soleuroise des paysans
 Vereinigung Schweizerischer Bahntechnik Unternehmen

Frais du trafic routier non couverts et pris en charge par la Confédération

Les coûts externes des transports sont les coûts qui sont financés non par leurs auteurs, mais par d'autres participants aux transports ou par la collectivité. Il convient de mentionner en l'occurrence les coûts particuliers découlant d'accidents, du bruit, de la pollution atmosphérique, etc. Il est à noter que malgré les informations à disposition, il est souvent difficile de savoir avec précision qui prend en charge ces coûts et pour quel montant.

L'administration fédérale dispose depuis plusieurs années de chiffres relatifs aux coûts externes dus au trafic routier dans les quatre domaines suivants: accidents, bruit, santé et bâtiments. Les coûts où la Confédération est concernée directement ou indirectement sont mentionnés dans le tableau suivant. Les coûts externes imputables exclusivement à des entreprises privées ou à des particuliers n'ont pas été pris en compte. Les montants indiqués correspondent aux coûts totaux générés par le trafic routier. La charge directe ou indirecte pour la Confédération n'est donc pas égale à ces montants, mais seulement à une fraction de ceux-ci.

Coûts externes du trafic routier (en millions)

Domaine	Type de coûts	Montant (en millions)	Conséquences sur les finances fédérales
Accidents	Pertes de production	409	Génère des pertes fiscales.
	Coûts des traitements médicaux	291	La Confédération octroie des contributions à la réduction des primes de caisse-maladie.
	Frais de justice	158	Ces frais sont principalement pris en charge par les cantons, mais ils le sont aussi en partie par la Confédération.
	Frais administratifs	104	Frais administratifs dans les domaines de l'assurance-accidents et de l'assurance-maladie, de l'AI et de l'AVS, où la Confédération verse des subventions en partie considérables.
Santé	Pertes de production	924	Génère des pertes fiscales.
	Coûts des traitements médicaux	16	La Confédération octroie des contributions à la réduction des primes de caisse-maladie.
Bâtiments	Nettoyage et réparations supplémentaires	544	La Confédération possède également des immeubles et verse des subventions pour des constructions.

En outre, les travaux effectués dans le cadre du programme national de recherche n° 41 «Transport et environnement» ont montré que la pollution atmosphérique générait des dommages chiffrés à 49 millions pour l'agriculture et à 567 millions pour la forêt, et que les changements climatiques causaient des dommages de 744 millions (rapport D4). La Confédération prend en partie en charge ces montants, par des subventions à l'agriculture et à la sylviculture, des contributions aux dégâts causés par les intempéries, ou des pertes de recettes découlant du recul du tourisme.

Modification de la convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux CFF applicable aux années 2003–2006

*Le Conseil fédéral suisse
et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux CFF,*

vu l'art. 8, al. 3, de la loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)³⁶,

vu l'art. 19 de la convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux CFF applicable aux années 2003–2006³⁷,

conviennent:

Art. 1

Le plafond de dépenses prévu à l'art. 17 de la convention sur les prestations en vigueur pour la période 2003–2006 est réduit de 303,5 millions et passera donc de 6025 millions à 5721,5 millions.

Art. 2

Le Conseil fédéral prend acte du fait que cette réduction du plafond de dépenses aura les effets suivants:

- a. le plan d'investissement de la division CFF infrastructure sera adapté au nouveau plafond de dépenses pour 2003 à 2006;
- b. les normes d'aménagement définies sous forme de cartes dans l'annexe à la convention sur les prestations ne pourront être réalisées qu'avec un certain retard en raison de l'adaptation du plan d'investissement.

³⁶ RS 742.31

³⁷ FF 2002 3156

Art. 3

La présente modification entre en vigueur au ... La convention sur les prestations pour la période 2003–2006 reste applicable sans autre modification jusqu'au 31 décembre 2006.

Au nom
des Chemins de fer fédéraux SA:

...

Au nom
du Conseil fédéral suisse:

...

Programme d'allègement budgétaire 2003: aperçu des mesures (en millions)

Dép.	Mesure	2004	2005	2006	n° du chapitre (message)
DFAE	Coopération au développement	49.0	98.0	134.0	2.1.2.1
	FIPOI			2.7	2.1.2.2
	Présence Suisse	1.0	2.5	3.5	2.1.2.2
	Contributions volontaires (Conseil de l'Europe, Francophonie, PNUE)	0.4	0.7	0.8	2.1.2.2
	Promotion de la paix		2.0	4.5	2.1.2.2
	Désarmement chimique		1.0	1.0	2.1.2.2
	Retraites anticipées	0.5	0.5	1.0	2.1.10.1
	Total DFAE	50.9	104.7	147.5	
DFI	Non-prise en compte de l'indice mixte			75.0	2.1.6.1
	Suppression de la contribution au titre de la retraite anticipée	170.0	255.0	255.0	2.1.6.2
	Limitation de la croissance des dépenses au titre des prestations collectives de l'AI		41.0	81.0	2.1.6.5
	Accueil extra-familial pour enfants			12.0	2.1.6.9
	Message FRT	30.0	123.0	194.0	2.1.4.1
	Santé	1.8	5.1	7.5	2.1.5.3
	Culture	4.0	7.3	11.5	2.1.5.1
	Administration générale (Statistique, Météo-Suisse, Archives fédérales et égalité)	1.3	1.8	2.6	2.1.10.4
	Total DFI	207.1	433.2	638.6	
DFJP	Projet d'efficacité		13.0	28.0	2.1.1.1
	Exécution des peines et mesures	0.5	6.0	6.4	2.1.1.2
	Domaine de l'asile et des réfugiés	15.0	45.0	77.0	2.1.6.7
	Mesures d'intégration		2.5	5.0	2.1.6.8
	Total DFJP	15.5	66.5	116.4	
DDPS	Domaine de la défense	60.0	90.0	240.0	2.1.3.1
	Protection de la population	2.5	6.8	8.0	2.1.3.2
	Politique de sécurité	2.0	3.0	4.0	2.1.3.2
	Armasuisse	0.5	0.8	1.0	2.1.3.2
	Jeunesse + Sport		3.2	5.2	2.1.5.2
	CISIN			8.0	2.1.5.2
	Mensuration officielle		2.7	4.0	2.1.1.3
	Total DDPS	65.0	106.5	270.2	

Programme d'allégement budgétaire 2003: aperçu des mesures (en millions)

Dép.	Mesure	2004	2005	2006	n° du chapitre (message)
DFF	Personnel (postes, traitements, prestations de l'employeur)	123.0	163.0	350.0	2.1.10.1
	Constructions civiles	50.0	80.0	80.0	2.1.10.2
	Imprimés et publications	2.0	3.0	5.0	2.1.10.3
	Prestations interdépartementales de l'OFPER	1.0	3.0	3.0	2.1.10.1
	Administration des douanes	0.7	3.0	3.0	2.1.10.4
	Abandon de l'abaissement des intérêts hypothécaires			6.1	2.1.10.1
	Stages de diplômés de hautes écoles ou d'universités			2.0	2.1.10.1
	Economies diverses administration générale	0.7	0.7	1.9	2.1.10.4
	Total DFF	177.4	252.7	451.0	
DFE	Agriculture	40.0	110.0	160.0	2.1.9.1
	Encouragement de la construction de logements	15.0	90.0	138.6	2.1.6.6
	Aide au développement et aux pays de l'Est	13.0	37.0	46.0	2.1.2.1
	Message FRT	8.0	29.0	44.0	2.1.4.1
	PPP écoles sur le net	3.0	12.0	14.0	2.1.4.2
	Société suisse de crédit hôtelier	5.0	7.0	8.0	2.1.9.4
	Promotion de la place économique		3.0	5.0	2.1.9.5
	Approvisionnement économique du pays			1.0	2.1.10.4
	Total DFE	84.0	288.0	416.6	

Programme d'allégement budgétaire 2003: aperçu des mesures (en millions)

Dép.	Mesure	2004	2005	2006	n° du chapitre (message)
DETEC	Routes nationales, construction		80.0	120.0	2.1.7.1
	Routes nationales, entretien	20.0	25.0	20.0	2.1.7.2
	Routes principales	5.0	12.0	18.0	2.1.7.3
	Passages à niveau	3.0	8.0	10.0	2.1.7.4
	Protection contre le bruit	2.5	2.5	4.0	2.1.7.4
	Protection des sites construits	1.0	1.0	2.0	2.1.7.4
	Galeries paravalanches	3.5	5.0	5.0	2.1.7.4
	Mesures de protection de l'air	10.0	11.0	12.0	2.1.7.4
	Contributions aux mesures autres que techniques	40.0	40.0	40.0	2.1.7.5
	Améliorations techniques / séparation du trafic ferroviaire et du trafic routier		15.0	25.0	2.1.7.5
	Trafic régional des voyageurs		-35.0	-45.0	2.1.7.5
	FTP	50.0	125.0	150.0	2.1.7.6
	CFF, convention sur les prestations	15.0	91.0	130.0	2.1.7.7
	Transfert de la route au rail			20.0	2.1.7.8
	Mesures dans le domaine des transports publics conformément à la loi sur les handicapés		6.5	10.0	2.1.7.9
	Installations d'épuration des eaux et d'élimination des déchets		20.0	30.0	2.1.8.1
	Mesures dans le domaine de l'environnement		8.6	13.0	2.1.8.2
	Sylviculture	15.0	40.0	50.0	2.1.9.2
	SuisseEnergie	5.0	25.0	35.0	2.1.9.3
	Service des ondes courtes/SRI		10.0	15.0	2.1.2.2
	Mesures dans le domaine de l'aviation civile		1.3	2.0	2.1.10.4
	Total DETEC	170.0	491.9	666.0	
Total des allégements dans les départements		769.9	1'743.5	2'706.3	
Mesures transversales et structurelles					
	Travail de relations publiques	4.0	6.0	8.0	2.1.10.3
	Prestations de service de tiers	30.0	30.0	30.0	2.1.10.4
	Total	34.0	36.0	38.0	
Total des allégements ayant trait aux dépenses		803.9	1'779.5	2'744.3	

Programme d'allégement budgétaire 2003: aperçu des mesures (en millions)

Dép.	Mesure	2004	2005	2006	n° du chapitre (message)
Mesures dans le domaine des recettes					
	OFAM (primes de l'assurance militaire)			12.5	2.1.11.1
	Augmentation du bénéfice distribué par la BNS	100.0	135.0	165.0	2.1.11.5
	Impôt sur le tabac	65.0	195.0	195.0	2.1.11.5
	Impôt spécial sur les alcopops	25.0	25.0	25.0	2.1.11.5
	Amélioration de l'efficacité de la perception des impôts		50.0	100.0	2.1.11.5
	Emoluments	10.0	29.0	30.0	2.1.11.2 - 5
Total des recettes		200.0	434.0	527.5	
Total des allégements		1'003.9	2'213.5	3'271.8	

Table des matières

Aperçu	5092
1 Partie générale	5095
1.1 Fondements et perspectives	5095
1.1.1 Contexte	5095
1.1.2 Perspectives pour les prochaines années	5096
1.1.3 Evolution des recettes	5097
1.1.4 Evolution des dépenses	5099
1.1.5 Evolution des résultats	5100
1.1.6 Déficits structurels	5100
1.2 But et concept des mesures d'allègement 2003	5102
1.2.1 Mise en œuvre du frein à l'endettement	5102
1.2.2 Stratégie d'assainissement	5103
1.2.3 Principes matériels du programme d'allègement budgétaire 2003	5104
1.2.4 Frein à l'endettement appliqué en tenant compte de la situation conjoncturelle	5106
1.3 Allègements de plus grande portée	5108
1.4 Aspects de politique conjoncturelle	5109
1.4.1 Situation et perspectives économiques	5109
1.4.2 Effets des mesures d'allègement sur la conjoncture	5110
1.5 Résultats de la procédure de consultation	5112
2 Partie spéciale	5120
2.1 Programme d'allègement 2003	5121
2.1.1 Justice et police	5121
2.1.1.1 Réalisation du projet d'efficacité	5121
2.1.1.2 Exécution des peines et mesures	5123
2.1.1.3 Mensuration officielle	5126
2.1.2 Relations avec l'étranger	5127
2.1.2.1 Coopération au développement	5127
2.1.2.2 Autres domaines relevant des relations avec l'étranger	5129
2.1.3 Défense nationale	5133
2.1.3.1 Domaine de la défense	5133
2.1.3.2 Autres secteurs de la défense nationale	5140
2.1.4 Formation, recherche et technologie	5142
2.1.4.1 Encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie	5142
2.1.4.2 «Partenariat public-privé – l'école sur le net»	5145
2.1.5 Culture, loisirs, santé	5146
2.1.5.1 Culture	5146
2.1.5.2 Sport	5147
2.1.5.3 Santé	5148

2.1.6	Prévoyance sociale	5150
2.1.6.1	Adaptation des rentes AVS/AI	5150
2.1.6.2	Contribution de la Confédération à l'AVS au titre de la retraite anticipée	5153
2.1.6.3	Maintien de la participation réduite de la Confédération à l'AVS	5155
2.1.6.4	Réduction éventuelle des contributions fédérales à l'AVS et à l'AI	5157
2.1.6.5	Prestations collectives de l'AI	5161
2.1.6.6	Aide au logement	5164
2.1.6.7	Asile et réfugiés	5166
2.1.6.8	Mesures d'intégration pour les étrangers	5171
2.1.6.9	Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants	5172
2.1.7	Trafic	5173
2.1.7.1	Construction de routes nationales	5173
2.1.7.2	Entretien des routes nationales	5177
2.1.7.3	Routes principales	5178
2.1.7.4	Autres contributions au financement de mesures techniques en matière routière	5179
2.1.7.5	Participation générale aux frais des routes et péréquation financière dans le secteur routier (contribution extraordinaire)	5182
2.1.7.6	Fonds pour les grands projets ferroviaires	5184
2.1.7.7	Convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF SA	5187
2.1.7.8	Transfert de la route au rail	5193
2.1.7.9	Transports publics: mesures à prendre selon la loi sur l'égalité pour les handicapés	5194
2.1.8	Environnement et aménagement du territoire	5196
2.1.8.1	Installations d'évacuation et d'épuration des eaux et installations d'élimination des déchets	5196
2.1.8.2	Mesures diverses dans le domaine de l'environnement	5198
2.1.9	Agriculture et autres secteurs économiques	5200
2.1.9.1	Agriculture	5200
2.1.9.2	Sylviculture	5204
2.1.9.3	SuisseEnergie	5207
2.1.9.4	Société suisse de crédit hôtelier (SCH)	5209
2.1.9.5	Promotion de la place économique et des exportations	5210
2.1.10	Mesures interdépartementales et administration générale	5211
2.1.10.1	Personnel	5211
2.1.10.2	Constructions civiles	5216
2.1.10.3	Publications et relations publiques (communication)	5217
2.1.10.4	Mesures diverses portant sur l'administration générale	5220
2.1.11	Recettes	5223
2.1.11.1	Assurance militaire	5223
2.1.11.2	Répercussion des frais de procédure dans la procédure pénale fédérale	5225

2.1.11.3	Taxe de surveillance en matière de blanchiment d'argent	5226
2.1.11.4	Bases juridiques générales relatives à la perception des émoluments	5227
2.1.11.5	Autres mesures dans le domaine des recettes	5228
2.2	Révision de la loi sur les finances de la Confédération	5231
2.2.1	Elimination du déficit structurel	5231
2.2.2	Calcul du compte de compensation	5232
2.3	Explications concernant les modifications de lois	5233
2.3.1	Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003	5233
2.3.1.1	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)	5233
2.3.1.2	Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)	5235
2.3.1.3	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)	5240
2.3.1.4	Loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale (PPF)	5243
2.3.1.5	Loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM)	5245
2.3.1.6	Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC)	5246
2.3.1.7	Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales	5247
2.3.1.8	Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin)	5249
2.3.1.9	Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (LRTV)	5250
2.3.1.10	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)	5250
2.3.1.11	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)	5251
2.3.1.12	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)	5253
2.3.1.13	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM)	5253
2.3.1.14	Loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (loi sur le logement, LOG)	5254
2.3.1.15	Loi fédérale du 1 ^{er} octobre 1991 sur les forêts (LFo)	5254
2.3.1.16	Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (LBA)	5255
2.3.2	Loi fédérale sur les mesures urgentes découlant du programme d'allègement budgétaire 2003	5256

2.3.3 Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC)	5256
3 Conséquences	5257
3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel	5257
3.1.1 Pour la Confédération	5257
3.1.1.1 Conséquences financières	5257
3.1.1.2 Effets sur l'état du personnel	5258
3.1.2 Effets sur les cantons	5258
3.2 Conséquences pour la RPT	5262
4 Programme de la législation	5264
5 Bases juridiques	5264
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	5264
5.2 Forme de l'acte à adopter	5264
Annexes	
1 L'estimation «correcte» du facteur conjoncturel	5266
2 Listes des participants à la consultation sous forme de conférence	5270
3 Frais non couverts du trafic routier pris en charge par la Confédération	5275
4 Modification de la convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux (CFF) pour la période 2003 à 2006	5277
5 Programme d'allègement budgétaire 2003: aperçu des mesures	5279
Projets d'actes législatifs	
A Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003	5287
B Loi fédérale sur les mesures urgentes découlant du programme d'allègement budgétaire 2003	5302
C Loi fédérale sur les finances de la Confédération	5307
D Arrêté fédéral concernant la Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux CFF applicable aux années 2003–2006	5308
E Arrêté fédéral relatif au plafond des dépenses pour l'infrastructure de la société anonyme des Chemins de fer fédéraux CFF applicable aux années 2003–2006	5309