

Comité suisse « Objectif budgétaire 2001 : OUI.- »

Secrétariat romand, Case postale 3085, 1211 Genève 3

Tél.: 022 786 66 81 Fax : 022 786 64 50

Argumentaire

concernant

«Objectif budgétaire 2001»

Article constitutionnel soumis au vote du peuple et des cantons le 7 juin 1998

Mars 1998

Des finances saines, gage de prospérité

La Suisse n'est plus un élève modèle en matière de finances publiques. Pour l'année 1998, le total des déficits des collectivités aux trois niveaux de la Confédération, des cantons et des communes s'élèvera à environ 12,5 milliards de francs (dont 7,6 milliards pour la Confédération). Ces déficits représentent 3,4% du produit intérieur brut (PIB), un montant qui empêcherait notre pays de remplir le principal critère de convergence fixé pour la participation à la monnaie unique européenne. A l'exception de la Grèce en effet, tous les pays européens, désireux ou non de participer à l'Euro, présentent des déficits budgétaires égaux ou inférieurs à 3% du PIB.

Cette dégradation financière est due pour la plus grande part à la mauvaise situation des finances de la Confédération. Depuis 1991 en effet, et bien que ses recettes aient régulièrement augmenté, la Confédération n'a pas su maîtriser des dépenses en très forte croissance. Des déficits annuels chiffrés en milliards de francs se sont accumulés. L'endettement a explosé, passant de 40 milliards au début de la décennie à quelque 100 milliards de francs à la fin de cette année.

L'endettement se traduit par une hausse des intérêts passifs. En 1998, la Confédération dépensera plus d'argent pour honorer ses créanciers qu'elle n'en attribuera à la formation et à la recherche fondamentale. L'énormité de la dette supprime toute marge de manoeuvre financière et soustrait des sommes nécessaires aux investissements publics. Elle fait aussi craindre de futures hausses d'impôts aux investisseurs suisses et étrangers, ce qui se répercute finalement sur l'emploi et les assurances sociales. La Suisse ne peut se permettre d'aller à sens contraire de ses voisins européens. Car la traditionnelle bonne santé des finances publiques suisses contribue, notamment, à maintenir des taux d'intérêt bas, ce dont toute l'économie profite.

L'Arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget (Objectif budgétaire 2001) contraindra les autorités fédérales à réduire d'ici trois ans les déficits fédéraux à un niveau plus acceptable, c'est-à-dire environ 1 milliard de francs ou 2% des recettes. Il s'agit d'une étape indispensable pour restaurer la capacité de l'Etat à faire face à ses obligations présentes et futures. Des finances publiques saines conditionnent la prospérité de notre pays.

Argumentaire concernant « Objectif budgétaire 2001 »

Sommaire

1. Le projet soumis à votation	4
1.1 Situation actuelle	4
1.2. Programme financier global	4
1.3. Teneur du projet	6
2. Situation financière de la Confédération	8
3. Arguments en faveur de l'objectif budgétaire 2001	10
3.1. Empêcher la paralysie de l'Etat	10
3.2. Assainir les dépenses - ne pas créer de nouveaux impôts	11
3.3. Ne pas compromettre l'avenir des jeunes générations	11
3.4. Améliorer la compétitivité	12
3.5. Se fixer des objectifs et les atteindre	13
4. Réponses aux arguments des opposants:	14
4.1. « Ce programme est un remède de cheval »	14
4.2. « La loi met la démocratie sous tutelle »	14
4.3. « La conjoncture en souffrira »	14
4.4. « L'objectif budgétaire 2001 vise le démantèlement social »	15
4.5. « L'Etat a besoin surtout (et enfin!) de recettes supplémentaires »	15
4.6. « L'assainissement doit s'opérer sur une longue période »	16
4.7. Résumé	17
Annexes	
■ Chiffres-clés des finances de la Confédération	18
■ Evolution des finances fédérales	19
■ Aperçu des mesures de réformes structurelles	20

1. Le projet soumis à votation

1.1. Situation actuelle

Malgré les mesures d'économies opérées ces dernières années, les perspectives financières de la Confédération demeurent très préoccupantes. Depuis 1991 en effet, les dépenses sont chaque année supérieures aux recettes, bien que ces dernières augmentent régulièrement. Ni les coupes budgétaires annuelles décidées par le Conseil fédéral et le Parlement, ni les mesures d'assainissement votées jusqu'ici - plusieurs milliards de francs d'allègements - n'ont réussi à éliminer la surcharge structurelle dont souffrent les finances fédérales.

Partant, le Gouvernement et les Chambres fédérales sont persuadés qu'il faut faire du retour à **l'équilibre budgétaire** une obligation inscrite dans la Constitution. La **disposition transitoire proposée s'intitule « Arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget » (Objectif budgétaire 2001)**. Elle vise à ramener les comptes de la Confédération à l'équilibre dans les 3 ans.

1.2. Programme financier global

Objectif budgétaire 2001 s'inscrit dans un contexte financier plus vaste. Dans son programme pour la législature 1995-1999, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un plan global dont les axes sont les suivants :

- une stratégie d'assainissement des finances fédérales agissant sur les dépenses tant par le biais d'**économies** que de **réformes structurelles**
- une **consolidation financière des assurances sociales**
- des **mesures limitées en matière de recettes** : financement des infrastructures ferroviaires et pour-cent supplémentaire en faveur de l'AVS/AI.

Pièce maîtresse du programme global d'assainissement, **Objectif budgétaire 2001 comporte une procédure en deux phases**. Ces phases ne peuvent être nettement séparées dans le temps, mais chacune se caractérise par des priorités. **Dans la première** (qui s'étendra jusqu'en 1999), l'accent sera mis sur les **mesures classiques d'économies**, tandis qu'**au cours de la seconde**, les allègements devraient provenir des **réformes structurelles**.

En fixant dans la Constitution un objectif budgétaire contraignant, on regroupe dans un cadre général les nombreux efforts le plus souvent ponctuels qui ont été entrepris jusqu'à présent pour assainir le budget. L'objectif budgétaire clarifie la marche à suivre. Il améliore la vision comptable et donne aux mesures de rééquilibrage toute la force légale nécessaire.

Il s'agit de retrouver l'équilibre budgétaire grâce à des réductions de dépenses importantes. Les efforts d'économies consentis jusqu'à présent - coupes budgétaires et modifications ciblées de textes de loi (programmes d'assainissement 1991-1994) - ont été peu productifs. En complément à ces efforts portant pour la plupart sur des prestations, il faut davantage mettre l'accent sur les réformes structurelles actuellement en préparation, dont la liste est la suivante :

Réformes structurelles

Mesures	Objectifs	Moyens d'application
Nouveau régime de péréquation financière	Désenchevêtrer les tâches, les flux financiers et les compétences / revitaliser le fédéralisme	Nouvelles incitations dans le domaine des subventions / Nouvelle péréquation des ressources entre cantons
Réforme du gouvernement et de l'administration	Eliminer les doubles emplois / exploiter les synergies / organiser plus efficacement l'administration	Redistribution des tâches / réorganisation en profondeur des infrastructures de la Confédération
Gestion par mandats de prestations (GMEB)	Introduire des principes de nouvelle gestion publique (NGP) dans l'administration publique en général	Gestion de chaque service en fonction d'un budget global et d'un mandat de prestations
Normes et standards dans la construction	Réaliser des projets de construction à des coûts plus avantageux	Réexamen des normes et standards applicables aux ouvrages fédéraux - bâtiment et génie civil.
Réexamen des subventions	Assurer l'utilisation économique et rationnelle des ressources de la Confédération	Réexamen de quelque 160 aides financières et indemnités
Plan financier pour les assurances sociales	Donner aux assurances sociales une solide assise financière à long terme	Base de travail: rapport IDA FiSo 2

Des explications plus détaillées figurent en annexe.

1.3. Teneur du projet

Le texte de l'arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget (Objectif budgétaire 2001) est le suivant:

Arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget du 19 décembre 1997

La constitution est modifiée comme suit:

Dispositions transitoires

Art. 24

1 Les excédents de dépenses enregistrés dans le compte financier de la Confédération sont réduits par des économies jusqu'à ce que l'équilibre des comptes soit pour l'essentiel atteint.

2 L'excédent de dépenses comptabilisé au terme de l'exercice 1999 ne doit pas dépasser 5 milliards de francs et au terme de l'exercice 2000, 2,5 milliards de francs; au terme de l'exercice 2001, il doit avoir été ramené à un montant n'excédant pas 2 pour cent des recettes.

3 Si la situation économique l'exige, la majorité des membres des deux conseils peut, par un arrêté fédéral de portée générale non sujet au référendum, proroger les délais mentionnés au 2e alinéa de deux ans au plus.

4 L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral tiennent compte des objectifs mentionnés au 2e alinéa lors de l'établissement du budget et du plan financier pluriannuel, ainsi que lors de l'examen de tout projet impliquant des engagements financiers.

5 Le Conseil fédéral utilise les possibilités d'économies qui se présentent lors de l'application du budget. A cet effet, il peut bloquer des crédits d'engagement ou des crédits de paiement déjà autorisés. Les prétentions fondées sur des dispositions légales et, dans des cas d'espèce, les prestations formellement garanties sont réservées.

6 Si les objectifs mentionnés au 2e alinéa ne sont pas atteints, le Conseil fédéral fixe le montant supplémentaire qu'il s'agira d'économiser. A cet effet:

- a. il décide des économies supplémentaires qui sont de son ressort;
- b. il propose à l'Assemblée fédérale les modifications de lois et d'arrêtés fédéraux de portée générale permettant de réaliser des économies supplémentaires.

7 Le Conseil fédéral fixe le montant total des économies supplémentaires de sorte que les objectifs soient atteints au plus tard deux ans après l'expiration des délais fixés au 2e alinéa. Les mesures d'économies s'appliquent tant aux prestations versées à des tiers qu'au domaine propre de la Confédération.

8 Les deux conseils se prononcent sur les propositions du Conseil fédéral durant la même session et font entrer en vigueur leur décision en suivant la procédure prévue à l'article 89bis de la constitution; ils sont liés par le montant des économies fixé par le Conseil fédéral en vertu du 6e alinéa.

9 Si l'excédent de dépenses dépasse à nouveau 2 pour cent des recettes, le montant excédentaire devra être ramené à ce taux au cours de l'exercice suivant. Si la conjoncture économique l'exige, l'Assemblée fédérale peut proroger le délai de deux ans au plus par le biais d'un arrêté fédéral de portée générale non sujet au référendum. Au reste, la procédure prévue aux alinéas 4 à 8 est applicable.

10 La présente disposition transitoire reste en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par des mesures de droit constitutionnel visant à limiter le déficit et l'endettement.

Disposition constitutionnelle transitoire, «Objectif budgétaire 2001» oblige le Conseil fédéral et le Parlement à mener une politique budgétaire axée sur l'équilibre. Le but du mandat consiste à réduire le découvert structurel de façon déterminante, et cela dans un délai raisonnable, soit d'ici à 2001. **L'objectif sera considéré comme atteint si l'excédent de charges figurant au compte financier 2001 ne dépasse pas 2% des recettes (environ 1 milliard de francs).**

Des objectifs intermédiaires sont fixés pour l'année 1999 (5 milliards de déficit au maximum) et l'an 2000 (2,5 milliards au plus). En fonction de la situation conjoncturelle, le Parlement peut prolonger ces délais de deux ans au maximum. Cette prorogation n'est pas soumise au référendum obligatoire.

Si ces objectifs budgétaires ne sont pas atteints, le Conseil fédéral devra présenter un train de mesures d'économies supplémentaires. Le Parlement pourra approuver ces mesures, les modifier ou en définir d'autres, mais il **sera tenu de réaliser le montant total des économies additionnelles requises**. Les modifications de lois et d'arrêtés fédéraux de portée générale qu'exige la réalisation de ces économies seront soumises au **référendum facultatif**. Le peuple pourra donc, le cas échéant, se prononcer sur ces mesures de correction, qui devront s'effectuer dans un délai supplémentaire de deux ans au maximum.

L'arrêté fédéral est limité dans le temps. Il sera remplacé, une fois l'équilibre budgétaire rétabli, par un «frein à l'endettement» constitutionnel.

Les **dépenses d'investissement** peuvent en principe être touchées par les réductions budgétaires. **Mais il n'y a pas lieu de craindre que les grands projets d'infrastructure ferroviaire** (Rail 2000, NLFA, raccordement TGV à la Suisse occidentale et dispositifs anti-bruit le long du réseau ferroviaire existant) soient différés à cause de l'objectif budgétaire 2001. Les financements spéciaux - actuels ou en projet - prévus pour les transports (avec programmes de construction et crédits d'engagement contraignants) assureront la construction des ouvrages en question.

En cas de **faiblesse conjoncturelle**, l'Assemblée fédérale pourra repousser de deux ans au maximum les délais fixés pour la réalisation de l'objectif. Cette disposition permet d'adapter l'effort d'économies à l'état de la conjoncture. Il faut en effet éviter que l'assainissement des finances fédérales n'aggrave les effets d'une éventuelle récession ou n'entrave la reprise.

2. Situation financière de la Confédération

Les finances de l'Etat central se sont massivement détériorées ces dernières années. Depuis 1991, les déficits annuels se chiffrent par milliards. Sans une politique d'économies conséquente bénéficiant d'un solide soutien de tous côtés, ils continueront de s'alourdir.

Comptes de la Confédération			
Année	Compte financier (en millions de francs)		
	Dépenses	Recettes	Déficits
1991	35'501.3	33'489.8	2'011.5
1992	37'816.5	34'953.0	2'863.5
1993	40'600.2	32'781.7	7'818.5
1994	41'341.2	36.238.8	5'102.4
1995	40'528.4	37'265.7	3'262.7
1996	43'839.7	39'476.6	4'363.1
1997	44'121.0	38'852.0	5'269.0
1998 (B)	47'600.0	40'000.0	7'600.0

source : Département fédéral des finances, budget 1998

Le budget de la Confédération se caractérise par un **accroissement effarant des dépenses**. En 1998, la Confédération dépensera environ 47,6 milliards de francs, soit 2,7 fois plus qu'en 1980. Depuis 1990 (seulement), les dépenses ont progressé de près de 50%. Inutile de dire que les **recettes** n'ont pas suivi le rythme, de sorte qu'actuellement, la Confédération débourse chaque jour environ 21 millions de plus qu'elle n'encaisse. Conséquence: **en 1998, l'endettement pourrait atteindre et même dépasser 100 milliards de francs, ce qui correspond à un saut énorme de 60 milliards par rapport à 1990.**

Les **dettes** de la Confédération équivaldront en 1998 à 26,7% du produit intérieur brut, alors que cette proportion n'était que de 17,6% en 1980. En 1998 toujours, la Confédération dépensera 3,4 milliards de francs en **intérêts passifs**, soit plus de 9 millions par jour - trois fois plus qu'en 1980. Malgré le faible niveau des taux d'intérêt sur le marché monétaire et des capitaux, le service de la dette engloutira cette année 8,5% des recettes.

Pour avoir un bon aperçu de la situation financière actuelle de la Confédération, le meilleur critère d'appréciation est celui du **solde primaire**. En soustrayant du montant du déficit le paiement des intérêts - qui résulte de l'endettement des années précédentes -, on a l'état de santé effectif des finances fédérales aujourd'hui. Il apparaît hélas que **pour les années 1996 à 1998, la Confédération affiche encore des déficits primaires allant de 0,4 à 1% du PIB; cela la situe aux antipodes de ses voisins européens, qui enregistrent au cours de cette même période des excédents primaires variant entre 0,3 et 1,6 % du PIB.**

Sans la promesse d'un vigoureux effort d'assainissement, les **perspectives** financières de la Confédération resteraient bien sombres. Le plan financier 1999-2001 annonce certes des déficits en baisse, mais à des niveaux qui restent très élevés. Il prévoit des excédents de dépenses de 6,4 milliards en 1999, de 4,7 milliards en 2000, de 3,4 milliards en l'an 2001. Les dépenses devraient progresser en moyenne de 1,8% par année et les recettes de 3,5%.

Ce plan repose **sur des hypothèses économiques généralement optimistes**. Si la croissance économique devait être plus faible que prévu ou si le renchérissement et les taux d'intérêt venaient à dépasser les chiffres de base, on assisterait à une forte dégradation du budget. **Une hausse d'un seul point des taux d'intérêt alourdirait immédiatement le déficit d'un demi-milliard de francs**. Le fort endettement de la Confédération rend le budget fédéral très vulnérable à toute hausse des taux d'intérêt.

D'autres chiffres décrivant la situation financière de la Confédération figurent en annexe.

3. Arguments en faveur de l'objectif budgétaire 2001

3.1. Empêcher la paralysie de l'Etat

- La stabilité sociale, économique et politique de la Suisse est liée à la santé financière de la Confédération.
- La persistance de déficits élevés fait craindre de futures hausses d'impôts aux investisseurs indigènes et étrangers, qui préféreront placer leur argent ailleurs qu'en Suisse, au détriment de l'emploi dans notre pays.
- Sans économies aujourd'hui, la montagne de dettes va continuer de grandir et les efforts qui devront être demandés plus tard à chacun pour la diminuer seront de plus en plus douloureux.
- Le financement durable des assurances sociales et des infrastructures doit être garanti. Le délabrement des finances restreint la marge de manoeuvre politique de l'Etat. Un Etat en faillite ne peut pas être un Etat social!
- L'augmentation des dépenses fédérales est supérieure au taux de croissance économique. La part des dépenses de l'Etat mesurée au produit intérieur brut (quote-part de l'Etat) a gonflé de manière spectaculaire au cours de ces huit dernières années.

Entre 1970 et 1990 déjà, cette quote-part était passée de 8,8% à 10%; entre 1990 et 1998, son rythme de progression a doublé, la portant de 10% à 12,5%. Cela traduit un formidable développement des activités de la Confédération.

- Face aux défis et aux charges qui l'attendent dans les secteurs des assurances sociales et des infrastructures de transport, la Confédération doit retrouver toute sa marge de manoeuvre politico-financière. Alors que les Etats européens environnants voient à nouveau leur capacité d'action s'améliorer, la Confédération va finir par perdre toute souplesse si l'on ne réagit pas rapidement.

Un bon critère d'appréciation de la marge de manoeuvre financière d'un Etat est celui du solde primaire. En soustrayant du montant du déficit le paiement des intérêts - qui résulte de l'endettement des années précédentes -, on obtient l'état de santé effectif des finances fédérales aujourd'hui. Il apparaît hélas que pour les années 1996 à 1998, la Confédération affiche encore des déficits primaires allant de 0,4 à 1% du PIB, cependant que nos voisins européens enregistrent au cours de cette même période des excédents primaires variant entre 0,3 et 1,6 % du PIB.

Cette situation résulte d'une meilleure maîtrise des budgets. En effet, nos voisins européens ont, pour l'ensemble des collectivités, des déficits publics inférieurs à ceux de notre pays. Pour 1998, les déficits de la Confédération, des cantons et des communes représenteront 3,4% du Produit intérieur brut (PIB). Tous les pays européens, à l'exception de la Grèce, affichent quant à eux des déficits égaux ou inférieurs à 3% du PIB, et deux d'entre eux, le Danemark et le Luxembourg, s'enorgueillissent même de bénéfiques.

- Le montant des intérêts débiteurs augmente avec la montagne de dettes. Cela nuit en fin de compte à tous les habitants du pays, dans la mesure où le service de la dette détourne de plus en plus de ressources qui pourraient être affectées à des tâches essentielles de l'Etat. Au lieu de fournir des prestations, l'Etat est contraint de payer des intérêts.

En 1996, la Confédération a dû consacrer au service de la dette 7,4% de la totalité de ses dépenses. D'après les chiffres du budget, cette proportion devrait s'élever à 8,5% en 1998.

3.2. Assainir les dépenses - ne pas créer de nouveaux impôts

- Face au renforcement de la concurrence des sites économiques étrangers, augmenter les impôts serait une mesure erronée, tant sous l'angle économique que du point de vue de l'assainissement budgétaire. On le sait d'expérience: créer de nouvelles ressources financières ne fait que susciter de nouveaux appétits.

- Le reproche selon lequel on va saigner l'Etat en portant l'effort uniquement sur des économies n'est pas sérieux.

Cet argument néglige complètement le fait que depuis 1990, la Confédération s'est vu accorder environ 3,5 milliards de francs de recettes supplémentaires, provenant respectivement d'un relèvement des droits de douane sur les carburants, de l'introduction de la TVA et d'une majoration de l'impôt sur le tabac.

- En observant l'évolution des dépenses, on constate que les problèmes budgétaires de la Confédération sont principalement liés aux transferts à des tiers imposés par la législation.

La part de ces transferts à l'ensemble des dépenses est passée en effet de 63% à 70% depuis 1980. De toute évidence, le déséquilibre du budget fédéral a des causes essentiellement structurelles. L'important domaine des transferts ne saurait donc échapper aux réductions de dépenses.

- Majorer les impôts, c'est s'attaquer aux symptômes. Or, il faut prendre le mal à la racine.

- Les hausses d'impôts et de cotisations sociales ne sortiront pas le budget fédéral des chiffres rouges.

Au contraire, elles découragent l'investissement et l'effort, empêchant ainsi de nouveaux emplois de se créer et faisant disparaître des emplois existants. Résultat: l'Etat et les assurances sociales perdent encore plus de recettes, les déficits augmentent, de nouveaux impôts se profilent à l'horizon. Le cercle vicieux endettement-récession est amorcé, et le risque de tensions sociales augmente. Voilà pourquoi l'assainissement du budget de la Confédération doit porter avant tout sur les dépenses.

3.3. Ne pas compromettre l'avenir des jeunes générations

- Un Etat qui accepte de s'endetter jusqu'au cou ne fait pas preuve d'un comportement social à l'égard des générations futures. Il finance par l'emprunt des dépenses de consommation qui n'apportent que des avantages à court terme aux générations actuelles. Il met les frais de l'opération à la charge de nos successeurs.

- Si l'on met en rapport l'endettement supplémentaire enregistré par la Confédération en 1996 (6,266 mrd fr.) avec le nombre d'enfants nés en 1997 (83'007), on s'aperçoit que la charge nouvelle représente pour chaque nouveau-né une somme supérieure à 75'000 francs.

Dettes de la Confédération en 1995	82'152 mio. fr.
Dettes de la Confédération en 1996	88'418 mio. fr.
Endettement nouveau	6'266 mio. fr.
Nombre d'enfants nés en 1996	83'007 fr.
Dettes nouvelles de la Confédération par nouveau-né en 1997	75'488 francs

- Après nous le déluge! Consommons sans compter, nos descendants régleront l'addition !

En 1996, les dépenses de consommation ont absorbé 88,5% de l'ensemble des dépenses de la Confédération; les dépenses d'investissement 11,5% seulement.

- Quiconque se targue d'avoir aujourd'hui un comportement social ne peut pas défendre aveuglément tout acquis social quel qu'il soit; fait preuve de responsabilité sociale en revanche celui qui s'inquiète sérieusement des moyens d'assurer l'avenir des assurances sociales.

Les dépenses consacrées par la Confédération à la prévoyance sociale se sont multipliées par 3,6 depuis 1980. Cette progression est sensiblement supérieure à celle de l'ensemble des dépenses, qui n'a été "que" d'un facteur 2,7. D'après le 2e rapport du Groupe de travail interdépartemental "Perspectives de financement des assurances sociales (IDA FiSo 2)", il faudrait dépenser en 2010 (c'est-à-dire dans 12 ans seulement) environ 15 milliards de francs de plus qu'aujourd'hui, soit l'équivalent de 6,8 points de TVA supplémentaires, pour financer les prestations d'assurances à leur niveau actuel. Même réduites de façon ciblée (selon le scénario "réduction"), ces prestations exigeraient encore quelque 9 milliards - ou 4 points de TVA - de plus.

- Plus l'endettement croît, plus la charge d'intérêt devient pesante. Les sommes qu'elle réclame empêchent l'Etat d'effectuer des investissements porteurs d'avenir et affaiblissent ainsi la croissance économique. Aujourd'hui déjà, la Confédération dépense davantage pour le service de sa dette que pour la formation et la recherche.

3.4. Améliorer la compétitivité

- Les investisseurs internationaux jugent les marchés nationaux à leur rentabilité effective. Des Etats fortement endettés perdent la confiance du public et détournent d'eux les investisseurs étrangers. Ce risque concerne tout particulièrement la place économique - et financière - suisse. N'oublions pas que le secteur financier est l'un des principaux piliers de notre prospérité économique.
- Des budgets publics fortement déficitaires peuvent inciter les marchés financiers à anticiper des poussées inflationnistes, ce qui fait grimper les taux intérêts. Cet effet est encore accentué lorsque la demande de capitaux par l'Etat vient concurrencer la demande croissante de crédits émanant du secteur privé. Or, une montée des taux d'intérêt serait une très mauvaise chose pour la reprise économique et le paiement des intérêts passifs.
- L'affirmation selon laquelle la Suisse est le pays le plus compétitif d'Europe doit être nuancée.

Au cours de ces dernières années, la Suisse a vu s'éroder un certain nombre de ses avantages comparatifs importants: ainsi parmi les pays industrialisés occidentaux (à l'exception de l'Italie et de la Grèce), c'est en Suisse que la quote-part fiscale (recettes fiscales plus cotisations d'assurances sociales en pourcentage du produit intérieur brut) a progressé le plus dans les années nonante. De même, le taux de chômage a brutalement augmenté chez nous par rapport aux années précédentes. Quant à la croissance du produit intérieur brut, on a pu constater qu'elle a été chez nous sensiblement plus faible que dans l'Union européenne au cours de la présente décennie. Même l'endettement de la Confédération a plus que doublé, et devrait dépasser la barrière des 100 milliards de francs en 1998. Nos voisins européens, au contraire, sont en train de diminuer leurs dettes.

3.5. Se fixer des objectifs et les atteindre

- Il y a longtemps déjà que l'on parle d'économies, mais jusqu'ici toutes les mesures prises dans ce sens n'ont produit que peu d'effets. Lorsque ses propres intérêts sont en jeu, plus personne ne veut entendre parler d'économies. Raison pour laquelle il n'y a pas d'autre solution à court terme que de contraindre le Conseil fédéral et le Parlement à pratiquer une politique d'économies rigoureuse.
- Le Conseil fédéral chiffrera l'objectif d'économies à atteindre et proposera des mesures concrètes. Le Parlement devra respecter le montant total indiqué par le Gouvernement, mais pourra fixer d'autres priorités pour y parvenir.

4. Réponses aux arguments des opposants

4.1. "Ce programme est un remède de cheval"

Si l'on veut réussir à rééquilibrer le budget en temps utile, il faut agir vite. La persistance de déficits élevés et la progression constante de la dette publique sont un signe d'instabilité qui accroît la probabilité de futures hausses d'impôts aux yeux des investisseurs ; lesquels préféreront placer leurs capitaux ailleurs qu'en Suisse, ce dont souffriront bien sûr le site de production helvétique et ses emplois. Assainir le budget à l'horizon 2001 n'est pas un but en soi. Si cette opération est indispensable, c'est parce que des finances fédérales saines contribuent directement à la prospérité générale

Objectif budgétaire 2001 permettra de résorber les déficits à moyen terme, progressivement et en tenant compte de la situation économique. L'accélération conjoncturelle attendue dès 1999 devrait assurer le succès du programme d'économies. Dans ces conditions, on voit que le choix du Conseil fédéral n'est ni celui de la fuite en avant irresponsable dans l'endettement, ni pour autant celui du remède de cheval. La voie tracée en matière d'assainissement est prévisible, propre à rétablir la confiance, économiquement et socialement compatible.

4.2. "La loi met la démocratie sous tutelle"

Seuls des contradicteurs qui ne connaissent pas le texte de l'arrêté fédéral peuvent lancer de telles affirmations. Les montants à économiser et les domaines touchés seront définis par le Conseil fédéral et le Parlement et connus du citoyen. La possibilité de contester les mesures par référendum restera ouverte. Le peuple pourra donc toujours, le cas échéant, donner son avis.

Rappelons que le souverain a adopté en 1995 le frein aux dépenses à une majorité écrasante de 83%, manifestant très clairement son désir que l'on remette de l'ordre dans les finances fédérales.

4.3. "La conjoncture en souffrira"

La reprise conjoncturelle ne souffrira **pas** de l'assainissement budgétaire. Au contraire, des finances publiques saines et stables attirent les investisseurs, et les nouveaux investissements sont favorables à l'emploi. Vouloir au contraire assainir le budget en prélevant de nouveaux impôts reviendrait à jeter du sable dans les rouages de la jeune et fragile reprise économique. Un alourdissement de la fiscalité serait précisément le moyen le plus sûr de l'étouffer dans l'œuf.

L'assainissement bien compris du budget de la Confédération passe avant tout par une réduction des dépenses. Car certains nouveaux prélèvements sont déjà programmés : 1% supplémentaire de TVA pour l'AVS/AI et financement des investissements ferroviaires.

Pour éviter qu'une politique budgétaire trop rigoureuse ne compromette la reprise économique tant attendue, l'arrêté fédéral autorise le Parlement à prolonger de deux ans au maximum les délais de rééquilibrage inscrits dans la Constitution.

4.4. "Objectif budgétaire 2001 vise le démantèlement social"

Cet argument classique ne recouvre aucune réalité. Depuis 1980, les dépenses consacrées par la Confédération à la prévoyance sociale ont augmenté de 3,6 fois, soit un rythme sensiblement supérieur à celui de l'ensemble des dépenses fédérales, qui ont progressé d'un facteur 2,7 "seulement".

Selon les plans du Conseil fédéral, chacun des trois principaux domaines de dépenses doit être mis à contribution pour assainir les finances fédérales. Outre les transports et la défense nationale (la part des dépenses militaires aux charges totales de la Confédération a pratiquement diminué de moitié depuis 1980), cette exigence concerne donc aussi bien les dépenses sociales, qui progressent plus vite que la moyenne.

D'après les propositions du Conseil fédéral, les principaux éléments de ce programme sont les suivants: report dans le temps de l'adaptation des rentes AVS, diminution des prestations de l'assurance chômage et relèvement simultané du revenu maximum déterminant pour le calcul des cotisations, coupes dans le budget militaire et le budget des CFF, participation accrue des cantons au financement du trafic régional et des primes des caisses maladie.

4.5. "L'Etat a besoin surtout (et enfin!) de recettes supplémentaires"

Le programme financier global du Conseil fédéral vise aussi un accroissement de recettes limité (taxe poids lourds destinées au financement des grands projets d'infrastructure ferroviaires, pour-cent de TVA supplémentaire destiné à compenser les effets démographiques touchant l'AVS et l'AI, introduction d'une taxe CO2 à certaines conditions).

Notons également que depuis 1990, la Confédération s'est vu accorder pour environ 3,5 milliards de francs de recettes supplémentaires provenant du relèvement des droits de douane sur les carburants, de l'introduction de la TVA et d'une majoration de l'impôt sur le tabac.

De plus, le Conseil fédéral a chargé une commission d'experts dirigée par le professeur de droit Urs Behnisch de dresser un inventaire des lacunes de la fiscalité actuelle et de proposer les moyens d'y remédier.

En maintenant les prestations d'assurance à leur niveau actuel, il faudra trouver en l'an 2010 environ 15 milliards de francs de plus qu'aujourd'hui, soit l'équivalent de 6,8 points de TVA supplémentaires, pour les financer. Même réduites de façon ciblée, ces prestations exigeront encore quelque 9 milliards - ou 4 points de TVA - de plus. D'où cette question à nos opposants: des pour-cent de TVA ne correspondent-ils pas à des recettes supplémentaires, partant à des charges fiscales supplémentaires?

Le consommateur-contribuable entend en ce moment de nombreux appels au strict maintien des prestations actuelles de l'Etat social, mais il ne doit pas perdre de vue que c'est lui qui, au bout du compte, devra financer ces prestations.

4.6. "L'assainissement doit s'opérer sur une longue période"

Non, l'objectif budgétaire ne doit pas être repoussé aux calendes grecques! Face au durcissement de la concurrence internationale que se livrent les sites économiques, l'économie suisse a plus impérativement besoin que jamais de retrouver ou de conserver des conditions d'activité favorables. Au nombre de ces atouts comparatifs essentiels figurent bien entendu une fiscalité encore modérée, et la capacité de l'Etat à se financer sans faire de dettes.

En cas de grosses difficultés conjoncturelles, les délais fixés pour le retour à l'équilibre budgétaire pourront être prolongés de deux ans au maximum. La loi stipule donc que l'assainissement des finances fédérales doit se conformer à la situation économique, afin de tenir compte de la situation conjoncturelle.

4.7. Résumé

La détérioration des finances fédérales provient surtout d'une forte progression des dépenses générales. Laquelle est due essentiellement à une hausse massive des dépenses de prévoyance sociale. Celles-ci constituent en effet, et de loin, le poste comptable le plus lourd de la Confédération. Elles absorbaient 20,4% des dépenses de la Confédération en 1980 et leur part s'est inscrite à 27,2% dans le budget 1998. Conséquence: un gros déficit budgétaire et une dette publique en progression rapide. Autrement dit, la génération actuelle accumule des charges que les générations suivantes auront à financer par leurs impôts. Cette situation est particulièrement insupportable s'il apparaît que l'endettement d'aujourd'hui sert à financer des dépenses de consommation dont profite uniquement la génération actuelle.

Pour retrouver l'équilibre budgétaire, il est essentiel de s'intéresser aux transferts à des tiers imposés par la loi. Ces transferts figurent pour quelque 33 milliards de francs dans le budget 1998; cela correspond à 70% de l'ensemble des dépenses de la Confédération (contre 63% en 1980), ce qui laisse 30% au domaine propre de la Confédération. Par rapport au budget 1997, la masse des transferts a augmenté d'un coup d'environ 3 milliards, soit de quelque 9%. Ce bond impressionnant a pour causes principales l'augmentation des transferts aux assurances sociales, les versements uniques pour l'infrastructure des CFF, et l'augmentation des paiements destinés au réseau routier. L'évolution des dépenses montre une fois de plus que les problèmes budgétaires de la Confédération, exception faite du facteur spécial que constituent les CFF, découlent en grande partie des transferts prescrits par la loi, et qu'ils sont donc de nature structurelle.

Alourdir les impôts et les cotisations sociales n'améliorera pas la situation budgétaire de la Confédération. Ce type de mesure décourage l'investissement, tout comme l'effort d'une manière générale. De fortes ponctions sociales renchérissent le travail et empêchent la création d'emplois.

L'essor économique des années 80 n'ayant pas réussi à infléchir la progression du déficit de la Confédération, le travail d'assainissement du budget de la Confédération doit donc porter essentiellement sur les dépenses.

Des déficits publics massifs et persistants ont des conséquences négatives pour l'emploi. Au lieu de les attribuer à des tâches d'investissement, donc d'avenir, l'Etat doit verser des sommes considérables à ses créanciers. De plus, l'endettement croissant des pouvoirs publics peut pousser les taux d'intérêt à la hausse. Cela peut avoir des effets très négatifs, surtout en période de reprise conjoncturelle, lorsque la demande de capitaux privés recommence à progresser. Une remontée des taux d'intérêts risque de faire hoqueter à nouveau la machine économique, dont le moteur se remet tout juste à ronronner. Sans compter qu'une progression rapide de ces charges contraint l'Etat à relever les impôts d'une manière générale. Le déficit budgétaire est une cause de dégradation importante de la place économique suisse: il amène les entreprises à prévoir des hausses d'impôts et de taxes sociales, et dès lors à vouloir se transporter sous des cieux plus cléments. Les emplois suisses en souffrent, et par voie de conséquence nos assurances sociales.

Il n'y a pas d'échappatoire ni de solution de rechange possible à l'assainissement du budget de la Confédération. Des finances publiques en bonne santé sont une condition *sine qua non* de la compétitivité et de la stabilité économique du pays. Et elles permettent aussi de financer durablement un dispositif social bien calibré.

Annexes

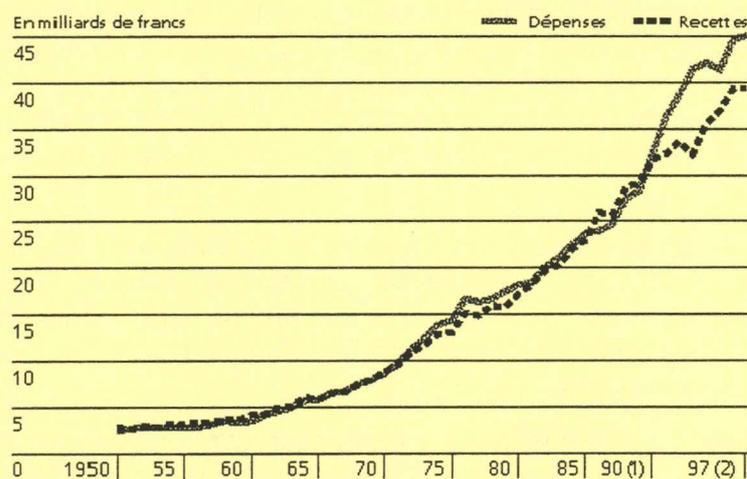
Chiffres clés des finances de la Confédération

	C 1980	B 1997	B 1998
Quote-part de l'Etat (dépenses en % du PIB)	10,5	11,9	12,5
Quote-part fiscale (prélèvements fiscaux en % du PIB)	8,7	9,4	9,5
Quote-part du déficit (solde du compte financier en % du PIB)	-0,6	-1,4	-2,0
Endettement (millions de francs)	31'680	94'189	101'553
Quote-part d'endettement (dettes en % du PIB)	17,6	25,5	26,7
Intérêts passifs (millions de francs)	1'117	3'079	3'413
Charge d'intérêt (intérêts passifs en % des recettes)	6,7	7,9	8,5
Part des impôts directs (en % des recettes totales)	27,9	31,0	31,0

C = compte B = budget

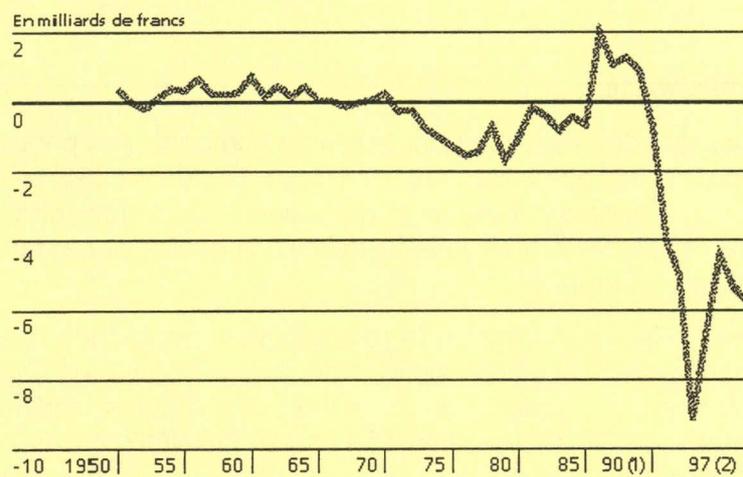
Evolution des finances fédérales

Dépenses et recettes de la Confédération



- 1 Depuis 1991, nouveau modèle de compte.
2 Budgets.

Solde du budget de la Confédération



- 1 Depuis 1991, nouveau modèle de compte.
2 Budgets.

Aperçu des mesures de réformes structurelles

Nouveau régime de péréquation financière:

Cette nouvelle péréquation, qui est la clé de voûte des réformes structurelles, vise à désenchevêtrer les tâches, les compétences et les flux financiers entre la Confédération et les cantons et à clarifier les responsabilités propres à chacune de ces deux entités. Là où la Confédération et les cantons assument des tâches conjointes, les rôles de chaque échelon seront redéfinis et de nouvelles formes de collaboration et de subventionnement seront mises au point.

Au premier plan du projet figurent l'introduction de contrats de prestations conclus entre la Confédération et les cantons ainsi que de subventions globales liées dorénavant à des programmes convenus et non plus aux coûts des projets. Grâce à une nouvelle péréquation des ressources, les cantons disposeront de suffisamment de fonds propres pour assumer leur surcroît de responsabilités.

Le nouveau régime de péréquation devrait encourager l'emploi parcimonieux des crédits plutôt que la dépense, ce qui devrait se traduire par un potentiel d'économies considérable pour les collectivités publiques. Toutefois, ce potentiel ne pourra guère être exploité avant 2001. Le nouveau régime de collaboration entre la Confédération et les cantons est conçu de telle sorte que les économies précitées ne se feront au détriment ni des cantons ni des communes; au contraire, les trois échelons profiteront des améliorations apportées aux structures.

Réforme de l'administration

Il s'agit de réorganiser l'administration pour la rendre conforme aux principes d'efficacité et de rentabilité. Une réforme de l'administration s'imposait, car les tâches ne cessent d'augmenter et de devenir plus complexes, et les voix qui exigent de l'administration qu'elle soit plus soucieuse des intérêts du citoyen et qu'elle améliore la qualité des prestations qu'elle fournit se font de plus en plus insistantes.

Fait notamment partie de cette réforme la redistribution des tâches entre les départements dans le but d'éliminer les doubles emplois et de tirer parti des synergies. La réforme doit également tenir compte de l'impact de la gestion des affaires administratives axées sur l'efficacité - principes de la nouvelle gestion publique, NGP - ainsi que de la nouvelle péréquation financière. Il s'agira entre autres de désigner ceux des offices qui deviendront des centres de prestations pour l'administration fédérale et ceux qui seront touchés par la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Le Conseil fédéral attend de cette réforme une économie annuelle de l'ordre de 200 millions de francs. Il escompte des économies supplémentaires de l'introduction de la gestion des services administratifs sur la base de mandats de prestations et d'enveloppes globales, rendue possible par la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

Normes et standards

Au titre des mesures d'assainissement 1994, le Conseil fédéral a décidé de soumettre à une analyse critique les normes et les standards en vigueur dans le secteur du bâtiment. Dans un premier temps, on a procédé à une évaluation du potentiel d'économies sur la base d'exemples représentatifs. Ce potentiel a été estimé entre 10% et 25%, selon le type d'ouvrage, sans que des pertes notables soient à craindre pour les utilisateurs.

Ces économies résultent notamment d'une réduction des besoins, d'une simplification des projets et d'un abaissement des standards. De même, dans le cadre des mesures d'assainissement des finances fédérales 1993, le Conseil fédéral a demandé que les normes et standards en vigueur dans le domaine de la construction des routes nationales soient soumis à un réexamen critique. Les trois quarts du potentiel d'économies se situent au niveau des standards, le domaine des normes n'offrant à cet égard que des possibilités restreintes.

Réexamen des subventions

En vertu de la loi sur les subventions, le bien-fondé et la nécessité des aides financières et indemnités de l'Etat sont réexaminés de près.

Pour les subventions qui ne seront pas supprimées, il s'agira par exemple d'assurer une utilisation plus efficace des moyens financiers utilisés (notamment en rapport avec la nouvelle péréquation financière) et d'obtenir des simplifications administratives. L'application systématique des mesures en question par les services fédéraux concernés devrait alléger à long terme le budget de la Confédération de quelques centaines de millions. En revanche, le potentiel global d'économies ne pourra être exploité qu'en partie avant 2001.

Plan financier pour les assurances sociales

Un élément important du programme financier global du Conseil fédéral est le souci d'assurer la viabilité à long terme des assurances sociales. Celles-ci verront leurs charges augmenter de façon importante en raison du vieillissement de la population.

L'objectif est de préserver les oeuvres sociales du surendettement qui les menace et d'assurer les acquis de l'Etat social que personne ne conteste, tout en tenant compte des capacités limitées de l'économie. Il faut donner aux assurances une solide assise financière à long terme. Le Conseil fédéral proposera un cadre financier correspondant pour les assurances sociales.

Pour la Confédération, la prévoyance sociale est de loin le secteur le plus vorace sur le plan financier: sa part à l'ensemble des dépenses a progressé d'un tiers depuis 1980, pour atteindre aujourd'hui 27,2%.

Les réformes structurelles proposées ne dispenseront pas le Conseil fédéral ni le Parlement de prendre d'autres mesures d'économies touchant les principaux domaines de dépenses de la Confédération. Car, d'une part, le potentiel de réduction lié aux réformes structurelles que l'on vient de passer en revue reste inférieur au montant global des économies nécessaires ; et d'autre part, une partie seulement des économies potentielles pourra se réaliser dans les délais voulus.