

Message sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1992

du 25 mars 1992

Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons les projets de trois lois fédérales et de quatre arrêtés et vous proposons de les adopter.

Nous vous proposons de classer simultanément les interventions parlementaires suivantes:

- | | |
|----------------|---|
| 1983 P 82.901 | Banque nationale. Versement d'une fraction du bénéfice à la Confédération
(N 24. 6. 83, Groupe indépendant et évangélique) |
| 1983 P 82.934 | Banque nationale. Calcul et affectation du bénéfice
(24. 6. 83, Schmid) |
| 1983 P 82.935 | Bénéfice de la Banque nationale et garantie contre les risques à l'exportation (N 24. 6. 83, Feigenwinter) |
| 1985 P 84.318 | Loi sur la Banque nationale. Révision
(N 22. 3. 85, Meyer-ZH) |
| 1990 M 90.524 | Ouverture de salles de jeux dans l'intérêt du tourisme
(N 6. 6. 90, Cotti) |
| 1991 M 91.3385 | Bases légales visant à freiner les dépenses institutionnelles
(N 27. 11. 91, Spoerry) |

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

25 mars 1992

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Felber

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Les finances de la Confédération se sont fortement détériorées ces derniers temps. Si l'on ne prend pas les mesures qui s'imposent, les déficits qui devront figurer dans le plan financier de la législature 1993–1995 pourront atteindre 5 milliards de francs par an. Pour éviter d'en arriver là, le Conseil fédéral envisage de prendre des mesures d'assainissement drastiques à l'échelon de la constitution et de la loi.

Afin de réduire les dépenses, nous vous proposons d'adopter les textes légaux suivants:

- loi fédérale sur la réduction d'aides financières et d'indemnités (dix propositions d'économies ciblées soumises au référendum);*
- arrêté fédéral sur la réduction d'aides financières et d'indemnités (trois propositions d'économies ciblées non soumises au référendum);*
- arrêté fédéral sur la réduction linéaire des subventions durant les années 1993 à 1995.*

La situation est toutefois tellement grave qu'on ne peut éviter d'augmenter les recettes dans certains domaines précis. Outre la compétence d'augmenter l'impôt sur le tabac, qui est déjà proposée dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS, les principales mesures prévues sont les suivantes:

- loi fédérale sur l'augmentation des droits d'entrée sur les carburants (augmentation de 25 centimes par litre du droit de base sur les carburants);*
- loi fédérale modifiant la loi fédérale sur la Banque nationale (répartition supplémentaire des bénéfices de la Banque nationale, compte tenu de la péréquation financière intercantonale).*

A l'échelon de la constitution, nous vous proposons par ailleurs d'adopter les arrêtés suivants:

- arrêté fédéral instituant un frein aux dépenses (les décisions du Parlement concernant des dépenses doivent être prises à la majorité absolue lorsqu'elles dépassent les propositions du Conseil fédéral);*
- arrêté fédéral supprimant l'interdiction des maisons de jeu.*

Les mesures proposées permettraient de réduire les dépenses de quelque 1 milliard de francs et d'augmenter les recettes de près de 2 milliards, ce qui correspond à une amélioration totale de quelque 3 milliards (1995).

Le présent message ne comprend pas les autres améliorations relatives aux dépenses sur lesquelles le Conseil fédéral peut trancher ou prendre une décision préalable de son propre chef (améliorations de près de 1,1 mia. de fr.). Si toutes les mesures d'assainissement sont réalisées en temps opportun, l'excédent de dépenses ne sera plus que de 1,2 milliard de francs en fin de législature.

Message

1 Partie générale

11 Situation financière et mesures d'assainissement

La situation financière de la Confédération s'est considérablement détériorée en l'espace d'une année. Il y a quatre ans, le rapport sur le programme de la législature 1987-1991 avait déjà annoncé une telle détérioration et prévu un budget déficitaire pour 1991. Si ce retournement de la tendance ne constitue donc pas une surprise, on ne s'attendait cependant pas à ce qu'il soit aussi brusque. Après une période excédentaire de cinq ans, le compte financier de la Confédération se solde par un déficit de quelque 2 milliards de francs. Malgré les mesures d'économie drastiques prises tant par le Conseil fédéral que par le Parlement, le budget 1992 fera apparaître un découvert de l'ordre de 1,3 milliard. Bien que les perspectives économiques soient plutôt optimistes, il faudrait prévoir des excédents de dépenses pouvant atteindre 5 milliards par an dans le plan financier de la législature si aucune mesure n'était prise.

La profonde modification de la situation financière est due à différents facteurs. Le déséquilibre des finances fédérales était déjà latent depuis quelques années, mais il était masqué par la situation économique favorable. Les recettes, élevées en raison de la conjoncture, et les excédents qui en ont résulté, ont poussé à une extension des tâches qui devait inévitablement finir par dépasser les possibilités de l'Etat.

Les dépenses toujours plus élevées n'ont pu être financées que tant que les rentrées de l'impôt anticipé et des droits de timbre ont progressé d'une manière extraordinairement forte et que les recettes provenant de l'impôt sur le chiffre d'affaires ont évolué nettement plus rapidement que la croissance économique. Le ralentissement de la conjoncture a mis brutalement un terme à l'expansion des recettes. La croissance de l'impôt sur le chiffre d'affaires a sensiblement fléchi et le produit des droits de timbre régresse depuis la fin des années quatre-vingt. Les recettes de l'impôt anticipé, elles aussi, n'augmenteront plus que modérément. Cette situation fait clairement apparaître les faiblesses traditionnelles de notre régime financier: les rentrées liées à la quantité et au poids, notamment les droits d'entrée sur les carburants, l'impôt sur le tabac et la taxe sur l'alcool, subissent une érosion permanente due à l'inflation. Cette érosion est encore accentuée par le démantèlement des droits de douane dans de nombreux domaines. C'est ainsi que, si l'on ne prend pas les mesures qui s'imposent, la quote-part fiscale (pourcentage des recettes fiscales par rapport au produit intérieur brut) descendra à 8,7 pour cent en 1995 alors qu'elle était encore de 9,2 pour cent en 1989. La forte expansion des tâches décidée au cours des dernières années, à laquelle s'ajoute une réticence évidente à renoncer à d'anciens engagements, provoque simultanément une hausse sensible de la quote-part des dépenses publiques (pourcentage des dépenses par rapport au produit intérieur brut) et, partant, une grave détérioration des finances fédérales. Le fort renchérissement ainsi que les taux d'intérêt élevés nuisent par ailleurs à l'équilibre des finances publiques, la part prépondérante des dépenses résultant plus ou moins d'automatismes qui

empêchent toute adaptation à une diminution des ressources sans modification de lois.

Compte tenu des déficits de plusieurs milliards qui nous menacent, il est indispensable d'agir avec célérité. Le budget 1993 sera déjà largement déficitaire si toutes les mesures concernant aussi bien les dépenses que les recettes ne sont pas traitées, approuvées et mises en vigueur rapidement par le Parlement. On ne saurait s'accommoder, ni politiquement ni économiquement, d'un système qui admette des déficits de plusieurs milliards. La forte sollicitation du marché des capitaux par la Confédération, ainsi que les besoins de financement élevés des PTI, des CFF, des cantons et des grandes villes rendent de plus en plus difficile le financement d'investissements privés. Un tel processus d'éviction a pour effet d'augmenter les taux d'intérêt, de freiner la lutte contre l'inflation et porte enfin atteinte au développement de notre économie.

L'assainissement des finances fédérales et les mesures permettant de garantir à la Confédération ses deux ressources principales, à savoir l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt fédéral direct, feront l'objet de deux projets distincts. En effet, le traitement simultané du programme d'assainissement et du régime financier serait obligatoirement complexe et pourrait être en butte aux mêmes critiques que le projet soumis à la votation le 2 juin 1991. Dans son message du 18 décembre 1991, le Conseil fédéral a présenté ses propositions en vue de remplacer le régime financier actuel. Il demande de proroger, pour une durée illimitée, la base constitutionnelle des deux principales ressources de la Confédération et de créer simultanément, à l'échelon de la constitution, les conditions permettant d'instituer un système moderne d'imposition de la consommation. Ce projet n'a pas de répercussions sur le budget.

12 Aspect conjoncturel

En 1991, après huit années d'expansion, l'économie suisse a subi une légère récession à laquelle on ne s'attendait pas. Le recul de l'activité économique réelle est notamment imputable à l'évolution économique mondiale ainsi qu'à l'effet paralysant de la hausse des taux d'intérêt. Le tassement conjoncturel va encore durer un certain temps, mais on peut d'ores et déjà s'attendre à une reprise de l'économie au cours du deuxième semestre de cette année. La politique financière des pouvoirs publics, qui avait déjà un effet expansif prononcé l'année dernière, contribuera fortement à stimuler la conjoncture en 1992, compte tenu des déficits importants auxquels on s'attend à la Confédération, dans les cantons et dans les communes.

Comme nous l'avons déjà mentionné, des déficits *structurels* sont apparus dans le budget fédéral au cours des années passées, déficits qui étaient masqués par la surchauffe économique. Le programme d'assainissement devrait permettre d'éliminer les causes structurelles des problèmes financiers de la Confédération et de rééquilibrer à moyen terme ses dépenses et ses recettes.

Les répercussions *conjoncturelles* du présent programme d'assainissement doivent être appréciées en considération de cette situation économique et financière. Les mesures proposées n'agiront qu'à partir de 1993 et n'affecteront dès lors pas la

reprise conjoncturelle attendue au cours de cette année. Les mesures ne sont d'ailleurs pas prises d'un coup, mais par étapes. Ainsi, même en tenant compte des mesures d'assainissement, le déficit s'élèvera encore à près de 2 milliards en 1993 alors que les dépenses devraient augmenter d'au moins cinq pour cent, ce qui peut être considéré comme supérieur à la moyenne pour une année impaire où ces dépenses sont moins élevées. Quant aux dépenses d'investissement, elles augmentent même de près de 15 pour cent cette année.

Le programme d'assainissement agit donc à moyen terme; il doit permettre d'éliminer un déséquilibre structurel et n'entrave pas l'effet expansif à court terme du budget de la Confédération. Il serait donc faux, sur le plan économique également, de renoncer aux mesures d'assainissement sous prétexte de vouloir pratiquer une politique financière anticyclique. On ne ferait qu'empêcher la future réduction du renchérissement, reporter à plus tard la résolution des problèmes structurels et préparer de nouveaux dérèglements de l'économie.

Effets sur l'indice national des prix à la consommation

L'augmentation des droits d'entrée sur les carburants agira en une seule fois sur l'indice national des prix à la consommation. Cè dernier subira une hausse d'environ 0,5 pour cent. Comme le taux du droit de base n'a plus été adapté depuis 1936 (26 fr. 50 par 100 kg bruts) et qu'il a été soumis à une très forte érosion due au renchérissement général, la hausse proposée se justifie malgré ses effets sur l'indice des prix. Si l'on voulait compenser entièrement le renchérissement survenu depuis 1936, le taux devrait être de 171 fr. 99 par 100 kg bruts.

L'impôt sur le tabac n'augmentera que progressivement, de telle sorte que l'effet sur l'indice des prix sera insignifiant. Lorsque l'on aura atteint les 40 centimes d'augmentation par paquet, l'indice des prix aura subi une hausse d'environ 0,1 pour cent.

13 Plan d'assainissement

Le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif de réduire le déficit des finances fédérales à environ 1 milliard de francs avant la fin de la législature. Il s'agira donc de trouver jusqu'à 4 milliards supplémentaires par an. Les mesures toucheront aussi bien les dépenses que les recettes. Il est urgent que le taux de croissance des dépenses soit ramené au taux d'expansion de l'économie. Il est absolument indispensable de faire des efforts d'économie sérieux pour éviter un référendum contre les nouvelles recettes proposées. Celles-ci sont en effet indispensables, l'équilibre budgétaire ne pouvant être obtenu uniquement en réduisant les dépenses. Si l'on tient compte des dépenses liées telles que le paiement des intérêts, les quotes-parts des cantons, les contributions aux institutions sociales, etc., les 4 milliards devraient être pris sur un total de dépenses sur lesquelles des réductions d'environ 20 milliards, sont possibles ce qui correspondrait à un taux de réduction de 20 pour cent. Des réductions aussi drastiques, qui toucheraient également des domaines sensibles tels que l'aide aux universités, l'assurance-maladie, l'aide au développement, les transports publics, etc., auraient de sérieuses répercussions non seulement sur l'exécution des tâches de l'Etat mais

également sur les budgets des cantons et même sur la prospérité de notre pays. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a estimé dès le début que seul un dosage équitable entre une réduction des dépenses et une augmentation des recettes permettrait d'assainir les finances.

Dans un premier temps, il s'est agi d'ajuster les demandes des départements concernant le budget 1992 et le plan financier 1993–1995. Le Conseil fédéral a dû consacrer plusieurs séances à ce travail d'ajustement encore plus délicat que d'habitude. Les corrections ont principalement touché les dépenses où le Conseil fédéral bénéficie d'une certaine marge de planification, à savoir en premier lieu les dépenses de la Confédération (administration, écoles polytechniques, recherche, armée, constructions). Au total, ces ajustements ont permis de procéder à une réduction des dépenses de l'ordre de 2,7 milliards de francs par an, montant qui est cependant descendu à moins de 1 milliard en raison d'une augmentation des crédits due à la hausse des intérêts débiteurs, des nouveaux paiements directs à l'agriculture et du coût de l'assurance-maladie découlant du projet de révision du Conseil fédéral.

Dans un deuxième temps, le Conseil fédéral a prorogé de trois ans les réductions décidées par le Parlement à propos du budget 1992. Cela a permis de comprimer les dépenses de 1993 à 1995 de 300 à 400 millions supplémentaires.

De cette manière, toutes les possibilités légales de réduire les dépenses étaient cependant épuisées. Pour procéder à de nouvelles réductions, il était indispensable d'abroger ou d'assouplir certaines lois occasionnant des dépenses.

Lors de l'examen des possibilités supplémentaires de compression, on s'est efforcé d'alléger le budget d'abord sur le plan structurel, en lâchant du lest et en renonçant entièrement et définitivement à certaines prestations de la Confédération. C'est ainsi que l'on a opté avant tout pour des économies ciblées et durables, qui par ailleurs ne portent pas atteinte uniquement aux investissements.

Dans un troisième temps, le Conseil fédéral a prévu une série de mesures d'économie ciblées, qui nécessiteront des modifications de lois ou d'ordonnances pour être ancrées définitivement dans notre droit. Les économies qui pourront être réalisées de cette manière sont de l'ordre de 110 à 240 millions.

Dans un quatrième temps enfin, les objectifs n'étant pas encore atteints, le Conseil fédéral a prévu d'édicter un arrêté concernant la réduction linéaire de 10 pour cent des aides et des indemnités ainsi que des prêts, limité à trois ans. Cette mesure, qui tiendra compte des cas de rigueur, permettra d'économiser 700 à 900 millions supplémentaires.

On peut dès lors considérer que toutes les possibilités de réduction des dépenses ont été utilisées. Si l'on ne veut pas que les investissements ou les tâches prioritaires soient également touchés, on ne peut éviter de prendre des *mesures complémentaires concernant les recettes*. Celles-ci se justifient aussi par le fait qu'elles permettent de compenser l'érosion sournoise des ressources de la Confédération dont il a déjà été question plus haut. Il s'agit essentiellement d'adapter des impôts spéciaux (droits sur les carburants et impôt sur le tabac) ou de trouver des recettes supplémentaires (répartition du bénéfice de la Banque nationale). Ces mesures rapporteront près de 2,4 milliards (1995) à la Confédéra-

tion. Dans l'ensemble toutefois, la charge fiscale supportée par notre économie ne devrait pas dépasser de beaucoup le niveau atteint à la fin des années quatre-vingt.

Augmentation du droit de base sur les carburants

Une augmentation du droit de base, inchangé depuis 1936, de 25 centimes par litre rapportera quelque 1,6 milliard par an, dont la moitié sera obligatoirement utilisée pour les routes.

Augmentation de l'impôt sur le tabac

Si l'on augmente progressivement l'impôt sur le tabac jusqu'à 40 centimes par paquet, les recettes supplémentaires s'élèveront à 350 millions (1995).

Répartition des bénéfices de la Banque nationale

Après entente avec la direction générale de la Banque nationale, une partie de ses bénéfices seront répartis entre les cantons (2/3) et la Confédération (1/3). Le montant à répartir devra être décidé chaque année. En retenant le critère de la «capacité financière» lors de la répartition de la part revenant aux cantons, les objectifs de la péréquation financière seront mieux servis puisqu'il sera possible de compenser également les répercussions négatives des mesures d'économie sur les différents budgets cantonaux.

Enfin, il s'agira de supprimer de la constitution l'*interdiction des salles de jeux* afin que les sommes jouées ne partent plus à l'étranger mais profitent à nos propres sites touristiques et à notre propre fisc. Il ne faut cependant pas attendre des recettes supplémentaires avant 1996.

Le présent assainissement des finances fédérales ne saurait être que provisoire si l'on ne fait pas preuve de retenue en matière de dépenses et si l'on n'adapte pas les prestations de l'Etat à ses possibilités financières. On en revient dès lors à la notion de «*frein aux dépenses*». Une nouvelle disposition constitutionnelle devrait prévoir que lorsque les dépenses votées par le Parlement dépassent les propositions du Conseil fédéral, elles n'ont de validité que si elles sont approuvées par plus de la moitié des membres des deux conseils (soit 101 voix au Conseil national et 24 voix au Conseil des Etats).

Les mesures ci-dessus ne permettront certes pas de rééquilibrer entièrement le budget fédéral d'ici à 1995, mais les déficits se stabiliseront temporairement à un niveau supportable. Conformément aux directives du Conseil fédéral concernant le budget 1993 et le plan financier 1994-1996, l'équilibre budgétaire sera à nouveau pleinement rétabli à partir de 1996.

14 Résultats de la consultation

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

Tous les *partis gouvernementaux* admettent qu'il est nécessaire de prendre des mesures d'assainissement. Pour le *PRD*, le *PDC* et l'*UDC*, ce sont les mesures d'économie et la prorogation du régime financier qui sont prioritaires, la ré-

cherche de nouvelles recettes pouvant être examinée dans un deuxième temps. Les propositions d'économie du Conseil fédéral sont plus ou moins bien admises, la réduction linéaire n'étant toutefois acceptée qu'à titre de mesure d'urgence. Les objections émises à propos de la hausse des droits d'entrée sur les carburants sont moins objectives que politiques. La répartition des bénéfices de la Banque nationale, l'abrogation de l'interdiction des salles de jeux et le frein aux dépenses ne soulèvent pas de réserves sérieuses. Le *PSS* craint avant tout que les mesures d'économie n'aient des conséquences fâcheuses sur la politique sociale, la politique régionale et les investissements et critique le principe d'une réduction linéaire des dépenses qui entraîne également une réduction des contributions de la Confédération à l'AVS, aux universités et aux activités culturelles. La hausse rapide du droit de base sur les carburants est admise alors que le frein aux dépenses provoque un certain scepticisme.

Le *Vorort* et l'*Union suisse des arts et métiers* donnent la priorité aux mesures d'économie. A leur avis, les propositions contenues dans le programme d'économie sont insuffisantes. Ils demandent notamment que l'on prenne de plus amples mesures de rationalisation dans l'administration fédérale et que l'on fasse preuve de davantage de retenue en matière de dépenses de personnel et dans le domaine de la prévoyance sociale. Il serait trop tôt pour décider de nouvelles recettes, alors qu'il faudrait rejeter aujourd'hui déjà toute hausse des droits sur les carburants. L'*Union suisse des paysans* déplore avant tout la réduction des dépenses concernant l'agriculture; l'*Union syndicale suisse* et la *Confédération des syndicats chrétiens* estiment que l'on pourrait encore réaliser des économies dans le domaine militaire mais rejettent toute réduction concernant l'AVS. S'ils estiment qu'il est juste de relever le droit de base sur les carburants, cette mesure devrait s'intégrer dans le cadre plus vaste des taxes d'incitation.

Le comité des *directeurs cantonaux des finances* approuve en principe les nouvelles recettes mais il relève que l'augmentation des droits sur les carburants est difficile à faire passer politiquement. Les mesures d'économie sont diversement appréciées, les critiques portant principalement sur les réductions touchant les budgets des cantons (formation et recherche, entretien des routes nationales, sylviculture, transports publics). Les effets indirects des mesures d'économie, d'ailleurs non chiffrés, font craindre un report des charges sur les cantons. Dans la mesure du possible, les répercussions des économies sur les budgets cantonaux devraient être compensées par la péréquation financière intercantonale. Cette dernière doit être renforcée par les ressources provenant de l'augmentation des droits sur les carburants plutôt que par les bénéfices de la Banque nationale. Il est en outre demandé que pour ce qui est de la réduction linéaire, les cantons à faible capacité financière bénéficient d'un taux réduit.

D'une manière générale, les mesures d'économie ne devraient provoquer qu'un mécontentement modéré, ce qui laisse assez bien augurer de leur réalisation. Par contre, les critiques émises à l'encontre de la hausse des droits sur les carburants et, dans une moindre mesure, de la répartition des bénéfices de la Banque nationale sont plus virulentes. Toutefois, compte tenu du fait qu'il faut agir de toute urgence, le Conseil fédéral n'est pas en mesure de renoncer à ces nouvelles recettes. Sans celles-ci, le budget 1993 se solderait déjà par des déficits difficiles à supporter. S'agissant des mesures d'économie critiquées, les organes consultés

n'ont pas présenté de solution de remplacement concrète. Le Conseil fédéral ne peut donc pas s'écarter de ses propositions, nul ne contestant en effet la nécessité de réduire également les dépenses.

2 Mesures d'économie exigeant la modification de lois

Nous vous présentons ci-après les différentes propositions d'assainissement qui comprennent d'une part des mesures ciblées et d'autre part une réduction linéaire des subventions.

21 Mesures d'économie ciblées

211 Aperçu

Différentes modifications de lois et d'arrêtés permettront de garantir durablement treize mesures de réduction au total. A cette fin, les modifications de tous les textes légaux soumis au référendum seront réunies dans une seule loi fédérale. Il s'agit principalement de dépenses consacrées aux domaines de l'agriculture et de la sylviculture ainsi qu'aux trafics ferroviaire et routier. Un arrêté fédéral regroupera quant à lui les modifications d'arrêtés fédéraux qui ne sont pas de portée générale. Cet arrêté ne sera dès lors pas soumis au référendum facultatif. Il concerne trois articles budgétaires relatifs à l'encouragement de la culture et de l'économie.

212 Mesures soumises au référendum facultatif

Primes de qualité pour les semences de blé panifiable

Situation actuelle:

Des primes de qualité sont allouées aux producteurs de semences de blé panifiable afin de fournir des semences de haute qualité à l'agriculture et d'orienter le choix des variétés.

Proposition:

Suppression des primes de qualité

Condition légale:

Modification de la loi sur le blé du 20 mars 1959 (RS 916.111.0)

Economie:

1,4 million de francs par an

Lors de l'examen des petites subventions allouées à l'agriculture (1989), la délégation des finances des Chambres fédérales a proposé de supprimer les

primes de qualité pour les semences de blé panifiable qui représentent une subvention minimale. Une telle suppression est acceptable dans la mesure où les semences indigènes sont actuellement de très haute qualité. Un encouragement sous forme de primes de qualité n'est plus nécessaire. La question des primes de qualité a par ailleurs déjà été discutée en 1991 au Parlement en relation avec le message concernant les mesures d'orientation de la production végétale, discussion au cours de laquelle la proposition du Conseil fédéral d'en faire une disposition potestative a été rejetée.

La suppression de cette subvention tient en outre compte du fait que l'on s'efforce d'arriver à une égalité de traitement grâce aux primes de compensation destinées à abaisser le prix des pommes de terre de semence et aux primes de qualité pour les semences de céréales fourragères.

Quantité de céréales panifiables garantie

Situation actuelle:

La quantité de céréales panifiables que la Confédération doit reprendre à un prix garanti correspond à la quantité moyenne de céréales panifiables indigènes et étrangères (sans le blé dur) transformée au cours des deux années précédentes par les moulins de commerce.

Proposition:

Réduction de la quantité garantie à la quantité moyenne de céréales indigènes transformée au cours des deux années précédentes par les moulins de commerce

Condition légale:

Modification de la loi du 20 mars 1959 sur le blé (RS 916.111.0)

Economie:

10 millions de francs en 1993, 20 millions en 1994, 30 millions à partir de 1995

Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation relative à la garantie du prix et de la reprise, à partir de la récolte 1990, le Conseil fédéral fixait un prix à la production couvrant les frais, prix auquel la Confédération reprenait toutes les céréales panifiables. Au cours des années passées, la production indigène a augmenté et a dépassé les quantités de céréales indigènes nécessaires aux moulins de commerce. De ce fait, des quantités importantes de céréales panifiables ont dû être affectées au secteur des denrées fourragères, occasionnant des dépenses élevées pour la Confédération.

Depuis la récolte 1990, la quantité que la Confédération doit reprendre à un prix garanti a été redéfinie. Elle correspond à la quantité moyenne de céréales panifiables indigènes et étrangères (sans le blé dur) transformée par les moulins

de commerce au cours des deux dernières années. Les producteurs assument depuis lors les frais de transformation des livraisons dépassant la quantité garantie. Cette réglementation a également été ancrée dans la loi sur le blé par l'arrêté fédéral du 21 juin 1991 concernant des mesures d'orientation de la production végétale.

La proposition d'économie prévoit de réduire encore la quantité garantie afin qu'elle corresponde dorénavant à la quantité moyenne de céréales indigènes transformée au cours des deux années précédentes par les moulins de commerce. La réduction doit se faire par étapes, de telle sorte que l'on prendra encore en compte deux tiers de la quantité de céréales étrangères transformée en 1993 (sans le blé dur) et un tiers en 1994. Pour la Confédération, l'économie ne sera donc entièrement réalisée qu'à partir de 1995.

Mise en valeur des betteraves sucrières

Situation actuelle:

Quand le prix de vente du sucre indigène est inférieur au prix de revient déterminant, il en résulte une différence négative. La Confédération contribue à couvrir les différences négatives par une contribution initiale de 10 millions ainsi que par une contribution supplémentaire.

Proposition:

Suppression de la contribution initiale

Condition légale:

Modification de l'arrêté sur le sucre (RS 916.114.1)

Economie:

8,5 millions de francs par an à partir de 1994

Selon l'arrêté sur le sucre, les déficits relatifs à la mise en valeur du sucre sont supportés par les consommateurs, la Confédération et les producteurs de betteraves. La Confédération verse une contribution initiale ainsi qu'une contribution supplémentaire qui dépend du montant du déficit. La contribution initiale s'élève à 10 millions. Il s'agit de renoncer à l'avenir à cette contribution initiale afin de réduire la charge financière de la Confédération. Cette mesure entraîne une augmentation de 3 centimes par kilo de sucre pour le consommateur et de 7 centimes par 100 kg de betteraves pour le producteur.

La mesure proposée ne pourra être appliquée qu'à partir de l'année sucrière 1993/94, si bien que le budget fédéral ne sera touché qu'à partir de 1994.

Une fois la contribution initiale supprimée, la contribution supplémentaire de la Confédération sera légèrement plus élevée. L'économie attendue ne sera dès lors pas de 10 millions mais de quelque 8,5 millions de francs.

Campagnes d'élimination du bétail

Situation actuelle:

La Confédération participe à raison de 60 à 80 pour cent aux dépenses que les campagnes d'élimination occasionnent aux cantons.

Proposition:

Suppression des contributions fédérales. Des contributions réduites seraient encore accordées en 1993 et 1994.

Condition légale:

Modification de la loi du 15 juin 1962 sur la vente de bestiaux (RS 916.301)

Economie:

15 millions de francs en 1993, 30 millions en 1994, 45 millions par an à partir de 1995

Les contributions d'élimination ont été introduites au début des années soixante, principalement pour des raisons tenant à l'élevage. Elles devaient encourager l'élimination d'animaux ne répondant pas aux exigences. Comme l'élevage a atteint un niveau appréciable de nos jours, cette mesure a visiblement perdu sa raison d'être. Elle contribue actuellement à soutenir le prix du bétail de boucherie. Compte tenu du fait que le marché du bétail de boucherie est saturé depuis plusieurs années, des mesures d'encouragement de la production ne se justifient plus.

Les effets de la suppression des contributions d'élimination sur le revenu des paysans de montagne peuvent être partiellement ou intégralement compensés par les améliorations décidées pour 1992 déjà et concernant les contributions aux frais des détenteurs de bétail, les contributions à l'exploitation agricole du sol ainsi que les contributions aux détenteurs de bétail, mais surtout par les nouveaux paiements directs complémentaires. En ce qui concerne les nouveaux paiements directs, il faut faire en sorte qu'ils ne calquent pas simplement les structures actuelles mais que l'on réexamine précédemment le mode de subventionnement. Afin de réduire progressivement les prestations de la Confédération, les contributions d'élimination ne s'élèveront plus qu'à deux tiers de leur niveau précédent en 1993 et à un tiers en 1994.

Lait de secours

Situation actuelle:

La Confédération alloue à l'Union centrale des producteurs suisses de lait (UCPL) des contributions pour couvrir les frais supplémentaires d'acquisition de lait dit de secours destiné aux cantons du Tessin, du Valais et de Genève, où la production laitière est insuffisante.

Proposition:

Suppression de la contribution fédérale

Condition légale:

Modification de l'arrêté sur l'économie laitière 1988 (RS 916.350.1)

Economie:

3 millions de francs par an

Le besoin en lait de secours provient des différences saisonnières et régionales de production et de consommation du lait de consommation. Les contributions fédérales avaient initialement pour but de maintenir le prix du lait de consommation à un niveau égal dans les régions où la production laitière est insuffisante (Tessin, Valais, Genève) et dans les autres régions du pays. En vue d'ouvrir progressivement le marché laitier, les prix indicatifs payés par le consommateur pour le lait de consommation ont été libérés en automne 1991. L'aide de la Confédération ne se justifie dès lors plus. En outre, les fédérations laitières devraient être en mesure d'assurer la répartition interne visant l'approvisionnement des régions où la production laitière est insuffisante sans aide fédérale. On peut dès lors renoncer à cette subvention minimale et éviter les frais administratifs qui en découlent.

Mesures touchant la sylviculture

Situation actuelle:

Lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les forêts, prévue pour le 1^{er} janvier 1993, les taux de subventionnement augmenteront. Simultanément, l'éventail des mesures d'encouragement sera élargi.

Proposition:

Réduction des taux de subventionnement de 10 points de pourcentage. Suppression du subventionnement des remaniements parcellaires de forêts.

Condition légale:

Modification de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (FF 1991 III 1364)

Economie:

10 millions de francs en 1993, 20 millions en 1994, 30 millions à partir de 1995

Actuellement, les réglementations concernant les subventions accordées dans le domaine de la sylviculture sont disséminées dans différents textes légaux. Elles seront toutes regroupées dans la nouvelle loi sur les forêts que les Chambres fédérales ont adoptée en automne 1991. S'agissant du montant des subventions, la nouvelle loi prévoit d'une façon générale des taux plus élevés. Avec des subventions fédérales pouvant atteindre 80 pour cent, la sylviculture serait dorénavant l'une des tâches les plus subventionnées de la Confédération. Les mesures actuelles continueront à être appliquées et seront encore développées. A l'avenir, les entreprises forestières ou les propriétaires de forêts toucheront des indemnités de gestion pour les prestations dont les frais ne sont pas couverts. Dans ce contexte, l'engagement financier de la Confédération sera nettement plus élevé.

Compte tenu de la situation financière de la Confédération et vu le niveau très élevé de l'aide accordée par rapport aux autres domaines, il est indispensable de réduire les taux de subventionnement et de réexaminer la panoplie des mesures prises en la matière. En contrepartie, il sera possible de renoncer à soumettre en plus les mesures touchant la sylviculture à la réduction linéaire des subventions de 10 pour cent.

La réduction des taux de subventionnement proposée ne remet en question ni l'aide concernant les infrastructures ni les subventions concernant la gestion des forêts. Il s'agit simplement de réduire les taux de subventionnement prévus par la loi sur les forêts de 10 points de pourcentage, afin qu'ils se rapprochent davantage des taux appliqués dans les autres secteurs. Même après cette réduction, le niveau de l'aide accordée dans les différents domaines sera encore très élevé (p.ex. jusqu'à 70 % des frais occasionnés par les mesures visant à protéger les forêts

contre les catastrophes naturelles, jusqu'à 70 % des frais relatifs à la gestion des forêts ayant une fonction protectrice particulière, jusqu'à 50 % pour la construction de chemins forestiers).

En ce qui concerne les remaniements parcellaires de forêts, il s'agit de mesures qui touchent presque exclusivement les régions de plaine. Ces remaniements sont très avancés actuellement, de telle sorte qu'il n'est plus vraiment justifié de les encourager. A cela s'ajoute qu'il s'agit de forêts ayant un rendement supérieur à la moyenne, ce qui fait que les frais d'amélioration de la gestion par le biais des remaniements devraient être supportés par les propriétaires.

Améliorations techniques touchant le trafic ferroviaire

Situation actuelle:

Les contributions aux améliorations techniques vont de 5 à 60 pour cent des frais et sont modulées selon la capacité financière des cantons et leurs charges ferroviaires. Dans certains cas exceptionnels, les contributions versées aux cantons ayant des charges financières très élevées peuvent atteindre 85 pour cent (GR, AR, AI).

Proposition:

Réduction de la fourchette des contributions de 5 à 50 pour cent au maximum. Maintien du taux maximum extraordinaire de 85 pour cent.

Condition légale:

Modification de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101)

Economie:

environ 12 millions de francs par an

Dans le plan financier de la Confédération, les montants qu'il est prévu de verser annuellement aux entreprises de transport concessionnaires pour des améliorations techniques vont de 190 millions (1993) à 220 millions (1995). En réduisant la fourchette des contributions, la Confédération économiserait environ 12 millions par an. Ce montant, qui représente 5 à 6 pour cent des contributions figurant dans la planification, devrait être pris en charge par les cantons. Les charges supplémentaires des cantons peuvent être compensées grâce à la redistribution des bénéfices de la Banque nationale, de telle sorte que les budgets cantonaux ne seront pas touchés. Cet engagement supplémentaire des cantons est un pas vers une répartition plus judicieuse des tâches.

Situation actuelle:

La Confédération gère à ses frais le secrétariat du Fonds pour la prévention des accidents de la route et encourage les efforts visant à augmenter la sécurité routière, notamment l'éducation des usagers de la route.

Proposition:

Prise en charge des frais du secrétariat par le Fonds pour la prévention des accidents. Suppression de l'aide fédérale et financement par le Fonds des mesures visant à augmenter la sécurité routière, notamment l'éducation des usagers de la route.

Condition légale:

- Modification de la loi du 25 juin 1976 sur une contribution à la prévention des accidents (RS 741.81)
- Modification de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (RS 741.01)

Economie:

environ 250 000 francs par an

Le secrétariat du Fonds pour la prévention des accidents est géré par l'Office fédéral de la police; les frais qui en découlent, d'un montant annuel de quelque 200 000 francs, sont pris en charge par la Confédération. Conformément à l'article 25, 4^e alinéa, de la loi sur la circulation routière, la Confédération encourage par ailleurs les efforts visant à augmenter la sécurité routière, notamment l'éducation des usagers de la route. Elle dépense à cette fin environ 50 000 francs par an.

Ces dépenses doivent dorénavant être financées par le Fonds. Ce dernier dispose de près de 15 millions de francs par an pour encourager les mesures visant à lutter contre les accidents de la route. La compétence de la Confédération d'encourager les efforts visant à augmenter la sécurité routière lui a été confiée avant la création du Fonds. Actuellement, cette tâche est assumée par le Fonds, si bien que l'article 25, 4^e alinéa, peut être supprimé.

Tabac indigène

Situation actuelle:

La Confédération participe à raison d'un million de francs par an aux frais de mise en valeur de la production de tabac indigène.

Proposition:

Suppression de l'aide fédérale

Condition légale:

Modification de la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (RS 641.31)

Economie:

1 million de francs par an

Depuis 1984, aux termes d'une convention à caractère bénévole, l'industrie du tabac couvre dans une large mesure les pertes dues à la mise en valeur de la production de tabac indigène. Une taxe de 2,4 centimes par paquet de cigarettes est perçue à cette fin. La Confédération se contente de participer aux frais de mise en valeur pour un montant de 1 million de francs.

Ce système de financement part du principe que ce n'est pas à la Confédération mais au consommateur de cigarettes qu'il appartient de financer la culture du tabac indigène. La taxe prélevée rapporte assez pour couvrir les pertes dues à la mise en valeur du tabac. Il est donc supportable de renoncer entièrement à l'aide fédérale, cette mesure n'entraînant ni une hausse de la taxe perçue auprès des consommateurs de cigarettes ni une réduction des prix payés aux producteurs de tabac indigène.

Situation actuelle:

La Confédération prend en charge jusqu'à 65 pour cent des dépenses des cantons pour des mesures de protection contre les crues ainsi que pour la revitalisation des eaux.

Proposition:

Suppression de l'aide fédérale aux cantons à forte capacité financière

Condition légale:

Modification de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (FF 1991 II 1456)

Economie:

en moyenne 2,4 millions de francs par an

Les indemnités versées pour l'aménagement des cours d'eau reviennent essentiellement aux cantons à faible capacité financière dont une grande partie se trouve en région de montagne. Le taux d'indemnisation s'élève normalement de 20 à 45 pour cent des dépenses mais un supplément de 20 pour cent peut être accordé pour des mesures extraordinaires de protection contre les crues. Cette réglementation sera conservée. Par contre, il est proposé de renoncer à accorder une aide fédérale aux cantons à forte capacité financière.

La Commission d'étude chargée de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a proposé à l'époque de n'accorder une aide fédérale qu'aux régions ayant des problèmes particuliers. On a alors cherché des critères permettant de définir ces régions. Conformément au message du 25 mai 1988 relatif au second train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, il était prévu de délimiter les régions d'après leur capacité financière. De cette manière, les cantons à forte capacité financière n'auraient pas eu droit à une aide financière. Le Parlement n'a toutefois pas donné suite à cette proposition d'économie. La situation financière de la Confédération étant cependant toujours plus mauvaise, il importe de reprendre la proposition faite à l'époque par le Conseil fédéral.

Fondation Pro Helvetia

Situation actuelle:

Les aides financières s'élèvent au total à 102 millions de francs pour les années 1993 à 1995.

Proposition:

Réduction des aides financières pour les années 1993 à 1995 à 78 millions de francs au total

Condition légale:

Modification de l'arrêté fédéral du 26 septembre 1991 autorisant l'octroi d'aides financières à la fondation Pro Helvetia pour les années 1992 à 1995 (FF 1991 IV 193)

Economie:

en moyenne 8 millions de francs par an

Selon l'article 13, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 17 décembre 1965 concernant la fondation Pro Helvetia (RS 447.1), la Confédération accorde à la fondation, afin que celle-ci s'acquitte de ses tâches culturelles en Suisse et à l'étranger, des contributions annuelles dont les montants sont fixés tous les quatre ans par un arrêté fédéral simple. Les activités de la fondation sont financées pratiquement à 100 pour cent par la Confédération.

Les montants des aides financières accordées à la fondation Pro Helvetia ont été fixés pour la dernière fois par l'arrêté fédéral du 26 septembre 1991 (FF 1991 IV 193) pour une nouvelle période comprenant les années 1992 à 1995. Pour les années 1993 à 1995, ils atteignent au total 102 millions de francs, soit 24 millions de plus que prévu par le plan financier du 1^{er} octobre 1990. Surestimant les possibilités financières de la Confédération, le Parlement avait nettement dépassé la proposition du Conseil fédéral.

Pour les trois dernières années de la présente période de contribution, soit pour les années 1993 à 1995, les aides financières doivent être ramenées au niveau prévu initialement par le plan financier, à savoir à un montant total de 78 millions de francs. Si l'on ajoute à ce montant la contribution non réduite accordée en 1992 (28 mio. de fr.), l'aide financière totale pour la période 1992 à 1995 serait alors de 106 millions, ce qui représente tout de même une augmentation de 20 millions, ou 23 pour cent, par rapport à la période précédente. Il serait ainsi tenu compte de l'évolution du renchérissement et la fondation pourrait assumer pour ainsi dire les mêmes activités que jusqu'ici. Il faudrait cependant renoncer à une augmentation des montants en termes réels, ce dont il faut bien s'accommoder compte tenu de la situation financière actuelle. Si l'on veut atteindre les objectifs budgétaires qui ont été arrêtés, il est indispensable de fixer des priorités et de faire preuve de rigueur également dans le domaine culturel.

Situation actuelle:

Aides financières (montants maximaux) pour les années 1990 à 1994:

- 50 millions pour l'OSEC
- 5 millions pour des actions de promotion des exportations menées en collaboration avec les chambres de commerce suisses
- 5 millions pour des actions de promotion des exportations mises sur pied par des groupements à but non lucratif extérieurs à l'OSEC

Proposition:

Réduction de l'aide financière maximale accordée pour les années 1990 à 1994 à

- 46 millions pour l'OSEC
- 4 millions pour les actions de promotion des exportations menées en collaboration avec les chambres de commerce suisses
- 4 millions pour les actions de promotion des exportations mises sur pied par des groupements à but non lucratif extérieurs à l'OSEC

Condition légale:

Modification de l'arrêté fédéral du 6 octobre 1989 sur les fonds affectés à l'aide financière à l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC) (FF 1990 I 249)

Economie:

en moyenne 3 millions de francs en 1993 et 1994

Conformément à la loi fédérale du 6 octobre 1989 allouant une aide financière à l'Office suisse d'expansion commerciale (RS 946.15), la Confédération accorde chaque année à cet office une aide financière qui ne doit pas dépasser 45 pour cent de ses dépenses totales (art. 1^{er}, 1^{er} al.). L'Assemblée fédérale approuve pour plusieurs années le montant maximum des moyens financiers octroyés par la voie d'un arrêté fédéral simple.

Le montant maximum de l'aide financière accordée à l'OSEC pour la période de 1990 à 1994, approuvé par l'arrêté fédéral du 6 octobre 1989 (FF 1990 I 249), doit régresser de 50 à 46 millions de francs. Cela signifie que l'OSEC recevra 8 millions par an (au lieu des 10 mio. de fr. qu'elle recevait jusqu'ici) provenant du reste de l'aide financière encore disponible pour les années 1993/94. Il est également proposé de réduire de 10 à 8 millions de francs les montants des aides accordées pour des actions de promotion des exportations au cours des années 1990 à 1994. Cette réduction touchera dans la même mesure les actions menées en collaboration avec les chambres de commerce suisses et celles mises sur pied par des

groupements à but non lucratif extérieurs à l'OSEC. Les aides financières prévues pour ces actions doivent être réduites chacune de 1 million au cours de la période considérée. En ce qui concerne le plan financier, il est également prévu de fixer l'aide financière à 8 millions par an pour la prochaine période de 1995 à 1999, soit un montant maximum de 40 millions. Les montants consacrés aux actions de promotion des exportations continueront eux aussi à être réduits dans la même mesure.

Si elle veut conserver les infrastructures actuelles et continuer à offrir les mêmes prestations qu'aujourd'hui malgré la réduction proposée, l'OSEC devra augmenter ses propres ressources (cotisations des membres, recettes provenant des prestations offertes). Elle devrait y parvenir en renforçant encore la solidarité entre les associations faitières et les entreprises de l'industrie d'exportation. Le cas échéant, il y aurait lieu de réexaminer le programme des activités de l'office en vue de fixer des priorités.

Société suisse de crédit hôtelier (SCH)

Situation actuelle:

Crédit de 80 millions de francs au total pour les années 1988 à 1997

Proposition:

Réduction du crédit maximum ouvert pour des prêts de 80 à 63 millions de francs

Condition légale:

Modification de l'arrêté fédéral accordant des moyens financiers supplémentaires pour l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature (FF 1988 II 605)

Economie:

17 millions de francs au total de 1993 à 1997 ou en moyenne 3,4 millions par an

Conformément à la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature (RS 935.12), la Confédération accorde chaque année des prêts sans intérêts à la Société suisse de crédit hôtelier (SCH). La Confédération garantit en outre les cautionnements accordés par la société en ce sens qu'elle couvre, dans chaque cas, 75 pour cent des pertes subies (art. 15, 1^{er} al.). L'Assemblée fédérale approuve pour plusieurs années le montant maximum des moyens financiers par la voie d'un arrêté fédéral simple.

Le crédit de 80 millions au plus ouvert pour des prêts par l'arrêté fédéral du 8 décembre 1987 (FF 1988 II 605), pour les années 1988 à 1997, en vue d'encourager le crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature, doit être réduit à 63 millions. Compte tenu des paiements à effectuer, les montants annuels prévus pour les années 1993 à 1997 seront réduits graduellement comme il suit:

(en mio. de fr.)	1993	1994	1995	1996	1997	1993 à 1997 Total
Montant avant la réduction	7	7	7	8	8	37
Réduction	2	3	3,5	4	4,5	17
Crédit restant	5	4	3,5	4	3,5	20

Compte tenu de son étalement sur cinq ans (1993 à 1997), la réduction des prêts pour un montant total de 17 millions devrait être supportable. Le renforcement de la loi sur le crédit à l'hôtellerie, décidé en 1987 par le Parlement, a donné une forte impulsion à la branche hôtelière et a entraîné une nette amélioration de ses structures. Les campagnes d'encouragement de ces dernières années devraient porter leurs fruits pendant quelque temps encore. Il devrait dès lors être possible de s'accommoder d'une pratique plus restrictive concernant les prêts et l'octroi d'intérêts réduits, au moins provisoirement.

22 Réduction linéaire des subventions

221 Principe

La mesure d'économie la plus importante consiste à réduire linéairement de 10 pour cent les prêts et les subventions de la Confédération. Il s'agit d'une mesure sommaire et peu nuancée mais qui offre l'avantage de soulager immédiatement le budget fédéral. Elle restera en vigueur jusqu'en 1995, puis sera remplacée par des réductions ciblées et durables. L'arrêté fédéral sur la réduction linéaire des subventions que nous vous proposons d'adopter s'appuie, pour ce qui est de sa conception, sur l'arrêté fédéral du 20 juin 1980 sur la réduction des prestations de la Confédération au cours des années 1981, 1982 et 1983 (FF 1980 II 603).

L'arrêté s'applique aux aides financières et aux indemnités octroyées conformément à la loi sur les subventions ainsi qu'aux versements de prêts qui figurent dans le budget et le compte d'Etat dans les groupes par nature suivants:

- 36 Contributions à des dépenses courantes,
- 42 Prêts et participations,
- 46 Contributions à des investissements.

La réduction s'applique dans chaque cas à la prestation qui doit être fournie. On détermine tout d'abord le montant de la prestation selon le droit en vigueur et la pratique observée, puis on procède à la réduction de 10 pour cent.

Les engagements contractés antérieurement par la Confédération ne seront pas touchés par la réduction. Les prestations fédérales garanties par la loi seront par conséquent entièrement versées.

222 Réglementation d'exception

Tant pour des raisons juridiques que pour d'autres raisons, il ne sera pas possible de réduire toutes les prestations des trois groupes par nature susmentionnés. En

effet, on ne saurait soumettre à une réduction linéaire une subvention ayant déjà été l'objet d'une réduction ciblée. Mis à part ce cas qui est clair, il serait toutefois trop compliqué de vouloir citer toutes les autres exceptions dans l'arrêté fédéral. Compte tenu de la diversité des dépenses fédérales, il est préférable d'opter pour une réglementation qui délègue la compétence de faire des exceptions au Conseil fédéral. Ce dernier doit être autorisé à renoncer partiellement ou entièrement à la réduction linéaire lorsque se posent des problèmes de nature politique et en cas de rigueurs excessives. A cette fin, une ordonnance définissant ces cas sera édictée chaque année. A titre de décision préalable, le Conseil fédéral a d'ores et déjà indiqué que les subventions aux caisses-maladie, les paiements directs à l'agriculture, les dépenses pour les routes, les versements au Fonds national et les différents postes du compte laitier ne seraient notamment pas touchés par la réduction. Par ailleurs, l'aide aux universités, les sommes consacrées à la formation professionnelle ainsi que les contributions à l'AVS/AI ne devraient être réduites que de 5 pour cent. Toutes ces exceptions ne devraient toutefois pas être assez importantes pour remettre en question les mesures d'économie. Il importe donc de fixer un objectif minimum dans l'arrêté fédéral. Les économies réalisées au moyen des réductions linéaires doivent atteindre les montants minimums suivants:

1993	630 millions de francs
1994	690 millions de francs
1995	790 millions de francs

223 **Commentaire des articles de l'arrêté fédéral**

L'article premier définit tout d'abord, dans son 1^{er} alinéa, le champ d'application en se référant à la classification du budget et du compte d'Etat. Les prestations fédérales soumises à la réduction linéaire y sont fixées de manière claire et nette. Le 2^e alinéa règle la durée de validité de la réduction linéaire. Celle-ci concerne en l'occurrence tous les paiements effectués de 1993 à 1995 ainsi que les engagements contractés durant ces années. On se fondera sur l'échéance des paiements et non sur l'année à laquelle ils se rapportent. Ce point est particulièrement important pour les paiements de dépenses courantes qui ne sont effectués que l'année qui suit celle de la dépense. Le 3^e alinéa précise qu'il est exclu de réduire les paiements honorant des engagements contractés précédemment par la Confédération.

L'article 2 règle le montant et le mode de calcul de la réduction. Selon le 1^{er} alinéa, le taux de réduction est en principe de 10 pour cent. Conformément au 2^e alinéa, il y a lieu tout d'abord de déterminer le montant de la subvention en se fondant sur le droit en vigueur. Ce montant est ensuite réduit de 10 pour cent.

L'article 3, 1^{er} alinéa, autorise le Conseil fédéral à exclure entièrement ou partiellement certaines prestations de la réduction linéaire en cas de rigueurs excessives. Selon le 2^e alinéa, il importe notamment d'éviter que les prestations ayant déjà subi une réduction ciblée conformément au présent message ne soient en plus l'objet de la réduction linéaire. Le 3^e alinéa fixe le montant minimum des économies à atteindre chaque année grâce aux réductions linéaires.

L'article 4 permet des allègements en relation avec le versement de subventions liées à certaines conditions. Le Conseil fédéral doit avoir la compétence d'assouplir certaines conditions légales dans des domaines particuliers et dans certains cas ou de prolonger les délais d'exécution, afin d'atténuer les conséquences de la réduction linéaire.

3 Réalisation de nouvelles recettes

Comme nous l'avons relevé, les compressions de dépenses à elles seules ne permettent pas d'assainir les finances. Des mesures sont aussi nécessaires dans le domaine des recettes. C'est ainsi que le train de mesures d'assainissement prévoit aussi la majoration du droit de douane de base sur les carburants et de l'impôt sur le tabac, l'utilisation d'une partie du bénéfice de la banque nationale et la levée de l'interdiction des maisons de jeux en Suisse.

31 Majoration du droit de douane de base sur les carburants

311 Point de la situation

La Confédération perçoit sur l'importation de carburants un droit de douane de base et une surtaxe. La moitié du produit net du droit de douane de base et le produit total de la surtaxe doivent être utilisés pour des tâches en rapport avec le trafic routier. L'autre moitié du produit net du droit de douane de base alimente, sans affectation particulière, la caisse générale de la Confédération (art. 36^{ter} cst.). Le Conseil fédéral propose de majorer de 25 centimes par litre le droit de douane de base, ce qui entraînera un supplément de recettes de l'ordre de 1,6 à 1,8 milliard de francs (IChA compris).

Le droit de douane sur les carburants est resté inchangé depuis 1936. L'arrêté fédéral du 22 mars 1985 concernant la différenciation des droits de douane sur les carburants (RS 632.112.75) n'a pas apporté de changement en la matière, car il dispose que le produit des droits résultant de l'application des taux différenciés pour l'essence sans plomb et pour celle qui en est additionnée doit correspondre à celui d'une imposition globale au taux de 26 fr. 50 par 100 kg bruts.

En 1936, la charge fiscale sur les carburants était de 23 centimes par litre. En 1991, elle avait passé à 57,21 centimes par litre pour l'essence sans plomb et à 65,77 centimes par litre pour celle qui en est additionnée. La charge douanière aujourd'hui plus élevée s'explique par l'introduction de la surtaxe (30 ct.) et par l'assujettissement du droit de douane sur les carburants et de la surtaxe à l'impôt sur le chiffre d'affaires. Depuis 1936, le renchérissement général a été de l'ordre de 600 pour cent. En termes réels, la charge fiscale sur les carburants a donc diminué de plus de moitié depuis 1936.

On parvient à la même conclusion si l'on considère le prix par litre à la colonne: en 1928, l'automobiliste payait entre 48 et 55 centimes par litre (FF 1935 II 861). En termes réels, le même litre ne coûte donc plus qu'un tiers environ du prix de l'époque.

Si l'on prend pour base de calcul l'année 1974 où a eu lieu la dernière augmentation de la surtaxe sur les carburants, il en résulte une érosion de la charge douanière globale sur les carburants de plus de 40 pour cent. L'augmentation de 25 centimes par litre ne compensera pas encore entièrement l'érosion en question.

312 Motifs détaillés de l'augmentation des droits

Considérations de politique financière

Ainsi que nous l'avons relevé ci-avant, la moitié des recettes supplémentaires provenant de l'augmentation des *droits de base* est versée sans affectation aucune aux ressources générales de la Confédération. L'autre moitié est utilisée pour financer des tâches en relation avec la circulation routière.

Un relèvement de la *surtaxe* sur les carburants n'était pas prioritaire pour le Conseil fédéral, dans la mesure où son produit devrait être utilisé entièrement à des fins spécifiques, ne contribuant donc pas à l'assainissement des finances fédérales. Or, ainsi que nous l'avons exposé, l'assainissement des finances de la Confédération est un objectif prioritaire. On ne peut pas renoncer à une contribution supplémentaire du trafic routier au profit du financement des tâches générales de l'Etat.

D'autre part, la majoration du droit de douane fournira aussi des fonds supplémentaires – souhaitables – pour l'exécution de tâches en rapport avec le trafic routier, dont et surtout la construction des routes nationales (voir ch. 712, titre «Trafic»). Le 4^e programme à long terme vise à achever si possible d'ici l'an 2005 le réseau des routes nationales. Cet objectif, fondé sur les motions Kohler 90.570 et Cavadini 90.577 (achèvement d'ici l'an 2000), suppose un accroissement des moyens financiers. On ne pourrait le financer sans augmenter le droit de douane; sa réalisation conduirait, si le calendrier prévu était malgré tout maintenu, à un épuisement rapide de la provision du compte routier. Une augmentation du droit de douane s'imposerait du reste aussi, même si l'on ne faisait que maintenir les dépenses routières à leur niveau actuel.

Des besoins supplémentaires de financement résulteront en outre des nouvelles transversales ferroviaires qui, selon la décision du Parlement, devront être financées à raison d'un quart par le produit des droits sur les carburants.

Aux termes de l'article 4, 5^e alinéa, de la loi fédérale concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants (RS 725.116.2), les cantons tirent eux aussi profit de l'augmentation des droits. La part des contributions au financement de mesures autres que techniques est fixée à 12 pour cent au moins du produit des droits d'entrée, ce qui représente au minimum 92 millions de francs par an.

Ces moyens servant au financement de mesures autres que techniques sont destinés à couvrir les coûts des routes ouvertes au trafic motorisé et à assurer la péréquation financière dans le secteur routier. La majoration du droit de douane sur les carburants représente donc aussi un apport bienvenu pour les finances cantonales, elles aussi déficitaires.

Considérations de politique de marché

Une comparaison des prix de l'essence entre des colonnes représentatives, choisies dans les zones limitrophes suisse et étrangère, donne une image disparate. Les prix de l'essence sans plomb (entre parenthèses celui de l'essence super additionnée de plomb) présentent, par rapport aux prix pratiqués dans la zone limitrophe suisse les écarts suivants: plus 30 centimes (34) dans la zone limitrophe allemande, plus 41 centimes (38) dans la zone française, plus 24 centimes (27) dans la zone autrichienne et plus 77 centimes (74) dans la zone italienne. Ces différences de prix à la frontière favorisent le tourisme de l'essence, qui crée à son tour des problèmes en matière de circulation et de protection de l'air. La majoration de la charge douanière permet d'assainir cette situation et plus particulièrement d'éliminer dans une large mesure la différence de prix par rapport à l'Allemagne.

La charge douanière actuelle de l'huile diesel génère des prix supérieurs à ceux de la France, de l'Allemagne et de l'Autriche. Certains détenteurs de véhicules qui ont la possibilité de faire le plein à l'étranger profitent aujourd'hui déjà des différences de prix par rapport à ces trois pays. Il ne faudrait donc guère s'attendre à une progression très importante des ravitaillements effectués à l'étranger en cas de relèvement des droits de douane sur l'huile diesel.

Considérations de politique de l'environnement

Le rapprochement des prix des carburants de ceux pratiqués dans les pays voisins permet, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, d'empêcher ou pour le moins de réduire le tourisme transfrontière de l'essence. Les courses d'étrangers venant en Suisse dans le seul but de faire le plein d'un carburant meilleur marché vont à l'encontre des efforts déployés en faveur de la protection de l'air; elles doivent être combattues.

Le renchérissement fiscal du carburant fera également se dégager une tendance à la diminution de la consommation à l'intérieur du pays, donnant ainsi le signal d'un comportement plus respectueux de l'environnement.

L'augmentation des droits de douane sur les carburants ne porte pas préjudice à d'autres mesures plus importantes en faveur de la protection de l'air. Il s'agit avant tout de redevances spéciales sur l'énergie et le CO₂, qui font aussi l'objet de discussions, actuellement, dans la CE. De nouvelles redevances pour la protection de l'air ne pourront toutefois servir à l'assainissement des finances fédérales; elles devront être remboursées sous une forme ou sous une autre. Elles doivent par conséquent être discutées dans un autre contexte et être décidées ultérieurement. Pour en fixer l'ampleur, il faudra toutefois tenir compte de la charge douanière existante sur les carburants.

313 Aspects techniques douaniers

Régime tarifaire

Dans le tarif des douanes, l'essence destinée à être utilisée comme carburant est classée sous les numéros 2710.0011 (non additionnée de plomb et destinée à être utilisée telle quelle comme carburant) et 2710.0012 (autre essence). L'huile diesel

relève du numéro 2710.0014 du tarif. Selon la note suisse 2 du chapitre 27 du tarif des douanes, les produits destinés à être utilisés comme carburants (à l'exception de ceux du n° 2710.0011) sont taxés aux droits des numéros 2710.0012 ou 2711.2110 (à l'état gazeux, même liquéfiés).

Eu égard à ce régime tarifaire légal, toute majoration des droits sur l'essence et l'huile diesel entraîne une adaptation des droits grevant les autres produits destinés à être utilisés comme carburant.

Les droits sur les carburants ne sont pas liés aux accords du GATT et peuvent dès lors être majorés de manière autonome. Ils ont toutefois été notifiés à l'AELE et à la CEE en tant que droits fiscaux. Une modification de la charge douanière doit leur être notifiée à nouveau.

Charges douanières

Du fait de la majoration proposée de 25 centimes par litre, la charge douanière de base par rapport à la valeur, calculée en référence aux valeurs moyennes de la statistique du commerce extérieur pour novembre 1991, passe à 165 pour cent pour l'essence et à 185 pour cent pour l'huile diesel.

Produit des droits

Le supplément annuel de recettes résultant de la majoration proposée des droits de douane représente, calculé à partir des hypothèses pour le budget 1992, environ 1,54 milliard de francs. De ce montant, 770 millions de francs sont affectés obligatoirement à des tâches en rapport avec le trafic routier (art. 36^{ter} cst.). En outre, 105 millions de francs de recettes supplémentaires peuvent être escomptés au titre de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Entrepôts privés

Les carburants peuvent être placés en entrepôts privés (art. 42, 2^e al., de la loi sur les douanes; RS 631.0). Pour ces carburants, une disposition légale est requise aux fins de pouvoir les dédouaner au nouveau taux, lors de la sortie d'entrepôt, dès le jour d'entrée en vigueur de la majoration des droits. Ne sont concernées par cette mesure que les quantités ayant été dédouanées sous acquit-à-caution. Pour les carburants entreposés à titre de réserves obligatoires, sont applicables les dispositions de l'article 8, 1^{er} alinéa, lettre b, de l'ordonnance du 6 juillet 1983 sur la constitution de réserves obligatoires de carburants et combustibles liquides (RS 531.215.41). Aux termes de ces dispositions, les carburants dédouanés définitivement à l'importation lors de leur sortie d'entrepôt ou lorsqu'ils cessent d'être des réserves obligatoires sont soumis aux taux en vigueur à ce moment-là.

314 Commentaire des articles de loi

La majoration de 25 centimes par litre du droit de base sur l'essence et l'huile diesel conduit aux taux par 100 kg brut mentionnés dans l'annexe au projet de loi. Le calcul a été opéré avec une densité de 0,744 pour l'essence et de 0,835 pour l'huile diesel et avec un taux de tare de 15 pour cent (art. 1^{er}, 4^e al., de l'ordonnance du 4 novembre 1987 sur la tare; RS 632.13). Les taux calculés de la

sorte ont été arrondis aux 10 centimes supérieurs. Le nouveau taux du droit s'élève ainsi à 55 fr. 70 pour l'essence et à 52 fr. 50 pour l'huile diesel.

Le taux du droit de douane grevant le gaz naturel utilisé comme carburant (numéro 2711.2110 du tarif) a été majoré de 12,5 centimes par litre. Il a été calculé en fonction d'une densité de 0,505 et d'un taux de tare selon l'ordonnance sur la tare de 100 pour cent. Le nouveau taux par 100 kg brut s'élève ainsi à 22 fr. 40. La relation proportionnelle entre les taux pour l'essence et le gaz naturel peut ainsi être approximativement préservée.

Les produits de tous les chapitres du tarif des douanes (à l'exception de ceux du n° 2710.0011), destinés à être utilisés comme carburants, sont taxés aux droits des numéros 2710.0012 ou 2711.2110 (à l'état gazeux, même liquéfiés). Cette disposition de la note légale suisse 2 du chapitre 27 du tarif des douanes a pour effet que les autres taux du tarif concernant des marchandises destinées à être utilisées comme carburant doivent eux aussi être adaptés aux taux des numéros 2710.0012 ou 2711.2110. Ces taux, respectivement fixés à 55 fr. 70 et 22 fr. 40 par 100 kg brut (pour des produits à l'état gazeux, même liquéfiés), sont également mentionnés dans l'annexe au projet de loi.

Dans l'annexe, les taux du tarif général figurent dans la colonne «TG», tandis que la colonne «TU» contient les taux d'usage. Aux termes de l'article premier, 1^{er} alinéa, de la loi sur le tarif des douanes, toutes les marchandises importées ou exportées à travers la ligne suisse des douanes doivent être dédouanées conformément au tarif général annexé à ladite loi. Sont réservées les exceptions prévues par des traités, par des dispositions spéciales de lois ou par des ordonnances du Conseil fédéral édictées en vertu de cette même loi (art. 1^{er}, 2^e al.). Vu l'absence de telles exceptions, les taux des deux colonnes sont identiques.

Toutefois, se fondant sur l'article 2, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 22 mars 1985 concernant la différenciation des droits de douane sur les carburants (RS 632.112.75), le Conseil fédéral adoptera les taux pour l'essence aux nouveaux taux mis préventivement en vigueur.

A l'article 2 de la modification de loi proposée, le taux mentionné dans l'arrêté fédéral, conforme au tarif des douanes, est adapté au nouveau taux applicable à l'essence. L'article 3, 1^{er} alinéa, vise à empêcher que des carburants placés en entrepôt privé sous acquit-à-caution (art. 42, 2^e al., de la loi sur les douanes) ne puissent être dédouanés aux anciens taux lors du dédouanement à l'importation. Il est dès lors exclu que la majoration soit éludée.

32 Augmentation de l'impôt sur le tabac

En vertu de la loi fédérale sur l'imposition du tabac, le Conseil fédéral a la compétence d'augmenter de 50 pour cent le taux d'impôt sur les tabacs manufacturés (art. 11, 2^e al., let. b; RS 641.31). Dans le cas des cigarettes, il a épuisé cette possibilité à l'exclusion d'un solde de 3,9 pour cent. Cette compétence a été pleinement utilisée dans le cas du tabac à pipe. Il est nécessaire d'introduire une nouvelle compétence en vue de futures augmentations d'impôt.

Le revenu de l'impôt sur le tabac est totalement utilisé pour financer la contribution de la Confédération à l'AVS. Dans le message concernant la

10^e révision de l'AVS, nous proposons de modifier la loi fédérale sur l'imposition du tabac afin de reconduire la compétence déjà citée. La commission du Conseil national souhaite que cette modification devienne effective en même temps que le premier train de mesures prévues dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS. Nous n'estimons pas nécessaire de soumettre une proposition à ce sujet. Nous admettons que ce premier train de mesures entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1993.

Lorsque notre compétence aura été reconduite, les impôts étant augmentés progressivement, les recettes supplémentaires pourront atteindre 50 millions de francs en 1993, 150 à 200 millions en 1994 et 300 à 350 millions à partir de 1995 (IChA inclus). Pour établir ces chiffres, il a été admis que le Conseil fédéral épuiserait la compétence qui lui reste avant l'entrée en vigueur de la nouvelle compétence et que l'imposition des cigarettes serait augmentée graduellement jusqu'à concurrence de 40 centimes par paquet d'ici à 1995. Une augmentation plus marquée dans un laps de temps plus court serait mal acceptée par le marché. Dans le cas des cigarettes, la pleine utilisation de la nouvelle compétence (environ + 60 ct. par paquet) entraînerait, pour autant que les ventes restent au même niveau, des recettes annuelles supplémentaires de 500 millions de francs (environ 540 mio. de fr. en incluant l'IChA).

33 Répartition du bénéfice de la Banque nationale

331 Monopole des billets de banque

L'article 39, 2^e alinéa, de la constitution fédérale (cst.) énonce que le droit d'émettre des billets de banque appartient exclusivement à la Confédération. Celle-ci peut exercer ce monopole au moyen d'une banque d'Etat ou déléguer cette tâche à une banque centrale par actions, administrée avec le concours et sous le contrôle de la Confédération. Le monopole des billets de banque a été cédé à la Banque nationale suisse. Contrairement aux banques traditionnelles, qui doivent se refinancer sur le marché monétaire et des capitaux, l'institut d'émission peut, dans le cadre de sa politique monétaire, acquérir des actifs portant intérêt avec de l'argent qu'il crée lui-même. Le revenu inhérent au monopole d'émission qui en résulte influence positivement le revenu de la Banque nationale et il peut être utilisé à certaines conditions bien définies. Conformément à l'article constitutionnel cité plus haut, le bénéfice net de la banque, déduction faite d'un dividende équitable et après prélèvement des versements à opérer au fonds de réserve, revient au moins pour les deux tiers aux cantons. Par ce traitement de faveur, les cantons sont dédommagés pour avoir cédé leurs monopoles d'émission à la Confédération.

332 Procédure et bases de calcul de la répartition du bénéfice

En vertu de l'article 63, chiffre 2, de la loi sur la Banque nationale (LBN; RS 951.11), le Conseil fédéral approuve le rapport de gestion et le compte annuel. Il peut ainsi exercer une influence sur le montant du bénéfice distribué par la Banque nationale. Il doit cependant éviter de porter atteinte à l'autonomie de la Banque nationale en matière de politique monétaire et financière, qui est inscrite dans la constitution et la loi.

La Banque nationale a toujours été d'avis que la répartition du bénéfice ne devrait pas l'empêcher d'accroître de manière raisonnable ses réserves libres en devises non munies d'une garantie de change. La Banque nationale dispose en outre de réserves de devises munies d'une garantie de change et provenant des opérations à terme (crédits croisés).

Les réserves usuelles en devises non munies d'une garantie de change remplissent trois fonctions principales:

- elles peuvent être utilisées, le cas échéant, sur le marché des devises afin de soutenir le cours du franc. Les interventions sur le marché des devises peuvent nécessiter des moyens financiers importants, en particulier lorsqu'on souhaite maintenir un cours déterminé;
- elles sont le garant du maintien de la solvabilité de la place financière suisse en devises étrangères, même dans le cas d'une crise financière internationale;
- elles permettraient de financer les importations de première nécessité en cas de guerre.

Le besoin potentiel de réserves en devises est étroitement lié au développement de l'économie. La Banque nationale s'efforce par conséquent d'augmenter les réserves en devises non munies d'une garantie de change au même rythme que la croissance du produit national brut nominal. Si la Banque nationale avait déjà distribué des surplus de bénéfice durant la dernière décennie – comme nous le sollicitons présentement – en se conformant à ce principe, les montants distribués annuellement auraient atteint environ 400 millions de francs.

333 Montant de la part du bénéfice distribuée

Jusque dans les années septante, les bénéfices de la Banque nationale sont restés modestes, car la majorité de ses actifs consistait en réserves d'or non rémunérées. L'institut d'émission a parfois même eu de la peine à verser aux cantons une indemnité de 80 centimes par tête de population, après avoir fait un prélèvement en faveur du fonds de réserve (max. 2 % du capital social) et payé un dividende (max. 6 %), comme le prescrit l'article 27 de la LBN. Pour cette raison, une clause a été ajoutée à l'occasion de la révision de la loi sur la Banque nationale, prévoyant que lorsque le bénéfice ne suffit pas pour verser cette indemnité, la somme non payée le sera dans les cinq années suivantes (art. 27, 3^e al., let. a, LBN). Depuis l'introduction des taux de change flottants en 1973, la quantité d'or est restée stable, tandis que les réserves en devises portant intérêt ont fortement progressé. Fin 1991, la quantité totale de devises se montait à 40,2 milliards, dont 25,7 milliards n'étaient pas munis d'une garantie de change. Le rapport des réserves en devises aux réserves en or a passé de 15 pour cent en 1966 à 330 pour cent en 1989. Il en est résulté une amélioration notable du bénéfice de la Banque nationale. Un système de taux de change flottants implique toutefois que les réserves en devises sont exposées aux risques de change. Les moins-values qui en résultent sont parfois supérieures au rendement des intérêts. Cela s'est produit sept années depuis 1977. Afin de compenser ces fluctuations, des provisions considérables ont été constituées les années favorables. Elles se montaient à environ 17 milliards de francs à fin 1990. Etant donné que les provisions se situent

à un niveau élevé et que l'on peut supputer que le rendement des devises demeurera appréciable, il paraît acceptable de procéder à une distribution du bénéfice nettement plus importante que les 8 millions qui étaient de règle jusqu'ici. Dans notre réponse à la motion Theubet du 5 octobre 1990, nous avons fait part de notre intention d'examiner cette question avec la Banque nationale. Des discussions ont eu lieu avec celle-ci. Elles ont débouché sur un accord. La Banque nationale accepte de distribuer un montant annuel de l'ordre de 450 millions de francs tout en ne dépassant pas une limite supérieure de 600 millions.

Des distributions de bénéfice de cet ordre de grandeur ne devraient pas affecter l'évolution des prix, car la Banque nationale neutraliserait l'expansion induite de la masse monétaire en échangeant des devises contre des francs suisses.

Seuls les bénéfices réalisés seront distribués. D'éventuelles parts de bénéfice dépassant la limite supérieure déjà citée serviraient à régulariser la répartition du bénéfice les années suivantes. La Confédération ne procéderait en aucun cas à des répartitions anticipées du bénéfice aux cantons.

Pour établir le budget, il est nécessaire de connaître le montant prévisible à répartir. Le surplus obtenu une année donnée et pouvant être distribué ne serait par conséquent pas versé immédiatement après l'assemblée générale de la Banque nationale, mais seulement au début de l'année suivante. La Confédération et les cantons pourraient ainsi inscrire les montants définitivement distribués à leurs budgets pour l'année suivante.

Etant donné que le bénéfice a été supérieur à la moyenne en 1991 (excédent de revenu: 3 mia. de fr., réévaluation de devises: 1,7 mia.), la Banque nationale distribuera le maximum de 600 millions de francs au début de 1993. En vertu de l'article 27, chiffre 3, lettre b, le surplus revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons.

334 Prise en considération de la capacité financière des cantons

Diverses études consacrées aux relations financières entre la Confédération et les cantons montrent que les transferts de la Confédération devraient être axés davantage sur des critères de capacité financière afin que les disparités inter-cantoniales cessent de s'accroître. Il serait particulièrement impératif d'accorder suffisamment d'importance au critère de la capacité financière lors de tout transfert nouveau ou supplémentaire. A cet effet, la péréquation financière directe devrait en particulier être renforcée.

Cela est également rendu nécessaire par la situation actuelle en matière de politique financière: le programme d'économies de la Confédération concerne forcément en premier lieu les subventions. Des réductions dans ce domaine touchent nécessairement les cantons les plus fortement subventionnés, c'est-à-dire ceux dont la capacité financière est plus faible. Il ne sera possible de concevoir un programme qui n'ait pas vraiment d'effets sur la péréquation financière que si la part des cantons au bénéfice accru de la Banque nationale est répartie dans une large mesure en fonction de la capacité financière (voir aussi ch. 722). Par conséquent, la part des cantons ne doit plus être répartie uniquement sur la base de la population résidente comme jusqu'ici, mais également d'après la

capacité financière. La nouvelle formulation de l'article 27, 4^e alinéa, de la LBN, tient compte de cette modification. Cette disposition n'est délibérément pas précisée afin que nous puissions fixer le mode de répartition par voie d'ordonnance après avoir consulté les cantons.

34 Levée de l'interdiction des maisons de jeu

L'interdiction actuelle des maisons de jeu est inscrite dans la constitution depuis 1928. En 1958, la mise maximum pour le jeu de la boule a été augmentée de 2 à 5 francs. Par le passé, ce sont en particulier les milieux du tourisme qui ont souhaité que l'interdiction des maisons de jeu soit levée ou que la mise maximum fixée dans la constitution soit au moins relevée. Le 23 janvier 1992, nous avons approuvé une motion Cotti (90.524) demandant l'autorisation de maisons de jeu.

Ce sont principalement des arguments sociaux et moraux que l'on avance contre l'autorisation des maisons de jeu. Selon une opinion largement répandue, les jeux de hasard font régulièrement le malheur de certaines personnes. L'ouverture de casinos inciterait des personnes instables à se laisser séduire par la passion du jeu et à se ruiner. Elles seraient ainsi précipitées dans la détresse avec leur famille et elles tomberaient en outre à la charge de l'assistance, donc de la collectivité. Il est de plus jugé immoral que l'Etat s'enrichisse aux dépens de la passion du jeu des êtres humains.

Ces scrupules ne doivent certainement pas être pris à la légère. D'autre part, nous considérons que les arguments en faveur de la levée de l'interdiction des maisons de jeu prédominent. L'interdiction des maisons de jeu correspond à une mise sous tutelle des citoyennes et des citoyens qui n'est plus adaptée à notre époque. En raison du principe de la proportionnalité, l'Etat ne doit pas intervenir par le biais d'interdictions au niveau de la liberté personnelle et économique, où la protection recherchée peut être assurée par des mesures plus modestes.

La levée de l'interdiction des maisons de jeu exercerait incontestablement un effet vivifiant sur le tourisme; l'attrait des stations de villégiature serait accru par l'ouverture de casinos sérieux. Il en résulterait une stimulation de l'économie régionale.

Même en maintenant l'interdiction des maisons de jeu, il n'est plus guère possible de protéger de lui-même un citoyen ou une citoyenne en raison de la mobilité actuelle. Des casinos étrangers peuvent être atteints en peu de temps à partir de pratiquement tous les endroits de notre pays. Les Suissesses et les Suisses dépensent vraisemblablement plusieurs centaines de millions de francs chaque année à l'étranger, non loin de nos frontières. L'interdiction des maisons de jeu en vigueur en Suisse est ainsi contournée et l'argument moral perd une part décisive de son poids.

Les conséquences financières pour la Confédération ne peuvent pas être évaluées avec certitude. Elles dépendent de l'envie de jouer des touristes et de la population, ainsi que du volume et du rythme des investissements que l'économie est prête à consentir en vue de l'ouverture de maisons de jeu. Il est cependant réaliste de tableur sur des mises annuelles nettement supérieures à 200 millions de francs, ce qui rapporterait au minimum 150 millions si la Confédération procédait

à un prélèvement dépendant du produit, sur les recettes brutes des jeux. Notre projet prévoit d'utiliser les recettes de l'exploitation des maisons de jeu, de même que le produit des impôts sur le tabac et l'alcool, pour financer la contribution de la Confédération à l'AVS (art. 34^{quater}, 2^e al., let. b, cst.).

Il ne faut cependant pas escompter de nouvelles recettes pour la Confédération avant 1996. La législation d'exécution concernant l'article constitutionnel et l'aménagement des maisons de jeu prendront quelques années. Le plan financier de la législature ne comporte donc pas encore d'article de recettes correspondant.

Selon le 1^{er} alinéa du nouvel article 35 de la constitution, la législation concernant l'ouverture et l'exploitation des maisons de jeu est du domaine de la Confédération. Il est prévu au 2^e alinéa de soumettre les maisons de jeu à une concession de la Confédération. Il devra être tenu compte de critères régionaux et sociaux. L'autorité qui délivre la concession a la possibilité de n'autoriser qu'un nombre limité de casinos et n'est donc pas tenue d'admettre tout candidat en mesure de garantir une exploitation sérieuse et conforme aux prescriptions. La législation fixera des mises maximums conformément au 3^e alinéa. En vertu du 4^e alinéa, les automates d'agrément à sous offrant la possibilité de réaliser un gain resteront soumis à la législation cantonale. Le 5^e alinéa contient la réglementation déjà mentionnée concernant le versement de 80 pour cent au maximum des recettes brutes des maisons de jeu à la Confédération. Les cantons prélèvent des impôts sur les bénéfices des entreprises et disposent des recettes des automates d'agrément offrant la possibilité de réaliser un gain et soumis à la législation cantonale (4^e al.).

La législation fédérale devra régler l'autorisation, l'exploitation et la surveillance des maisons de jeu et garantir en tout temps une bonne renommée et une gestion sérieuse.

4 Frein aux dépenses

41 Définition et réglementations antérieures

Par frein aux dépenses, on entend des prescriptions destinées à rendre plus difficile dans des cas déterminés l'adoption d'arrêtés entraînant des dépenses ou l'autorisation de crédits par les Chambres fédérales. Tandis que les décisions des deux conseils législatifs sont en règle générale prises à la *majorité absolue des votants*, conformément à l'article 88 de la constitution, elles le sont à *majorité qualifiée* (majorité des membres des deux conseils) dans le cas du frein aux dépenses, pour autant qu'il soit utilisé.

Un frein aux dépenses est entré une première fois en vigueur en même temps que le régime financier de 1951 à 1954 qui a par la suite été prorogé jusqu'en 1958. A cette époque, il a été inscrit ce qui suit à l'article 8 d'un complément à la constitution (RO 1950 1510):

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

Le peuple et les cantons ayant refusé nettement, le 30 septembre 1956, de proroger le frein aux dépenses et d'instituer un référendum financier facultatif, le Conseil fédéral avait renoncé, dans son message du 1^{er} février 1957 concernant de nouvelles dispositions sur le régime financier, à remettre ces questions en discussion (FF 1957 I 535).

Dans le cadre des efforts visant à améliorer l'état des finances de la Confédération, le peuple et les cantons ont cependant approuvé à nouveau un frein aux dépenses le 8 juin 1975. L'article 13, en vigueur jusqu'à fin 1979, des dispositions transitoires de la constitution (RO 1975 1800) avait la teneur suivante:

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

² Un arrêté fédéral de portée générale réglera les modalités.

Le frein aux dépenses a ainsi été entièrement soumis au bon vouloir du Parlement et des commissions, il a été lié à un règlement d'exécution compliqué (RO 1975 1634) et n'a par conséquent pas pu s'imposer dans la pratique.

42 Efforts visant à réintroduire le frein aux dépenses

Les 12 et 13 novembre 1983, les Chambres ont adopté une motion de la Commission des finances du Conseil national concernant la réintroduction du frein aux dépenses. Selon cette motion, un frein aux dépenses, à caractère contraignant, devrait être inscrit à l'article 17 des dispositions transitoires de la constitution dans les termes suivants:

¹ Les dépenses nouvelles ou les dépenses excédant celles proposées par le Conseil fédéral ne peuvent être décidées dans chaque conseil qu'à la majorité de tous les membres.

² Un arrêté fédéral de portée générale règle les détails.

Cette motion a été mise en consultation le 12 janvier 1987 auprès des cantons, des partis et des associations, qui ont pour la plupart exprimé un avis défavorable. Les adversaires redoutaient principalement un transfert indésirable de compétence du Parlement au Conseil fédéral, une préférence pour les dépenses existantes par rapport aux nouvelles dépenses, ainsi que des désavantages pour les cantons à faible capacité financière et les minorités. Les chances que ce projet soit approuvé à l'occasion d'une votation populaire ont en outre été jugées nulles en raison de la bonne situation financière momentanée de la Confédération. La motion a par conséquent été classée.

Le 27 novembre 1991, M^{me} Spoerry, conseillère nationale, a déposé la motion suivante (91.3385):

Le Conseil fédéral est chargé d'instituer sans délai des bases légales visant à freiner les dépenses. Le projet devra être soumis au peuple soit avec le nouveau régime financier soit dans le cadre du programme d'assainissement des finances de la Confédération. Il prévoira que les textes législatifs et les arrêtés portant ouverture de crédit qui pourront conduire à des dépenses plus importantes que celles prévues par le Conseil fédéral devront être approuvés par les deux Chambres à la majorité qualifiée.

Après avoir procédé à un nouvel examen de la situation, nous sommes prêts à accepter la motion. Nous présentons par conséquent, dans le cadre du présent programme d'assainissement, un projet d'arrêté fédéral instituant un frein aux dépenses.

43 Nouvelle analyse de la situation et arrêté fédéral instituant un frein aux dépenses

A plusieurs reprises, le Parlement a décidé des dépenses plus importantes que celles que le Conseil fédéral prévoyait. Il a de ce fait consenti des dépenses supplémentaires de 1,5 milliard de francs au cours des cinq dernières années. Rien que dans le budget 1991, les propositions du Conseil fédéral ont été dépassées d'un demi-milliard de francs. Etant donné la détérioration dramatique des finances fédérales et la difficulté d'introduire de nouvelles recettes, des dépenses supplémentaires ne se justifient matériellement et politiquement que si elles suscitent un large consensus. Cette dernière condition serait partiellement remplie si les décisions du Parlement ayant des conséquences financières plus importantes que les propositions du Conseil fédéral devaient au moins franchir l'obstacle d'une majorité qualifiée. Il paraît donc tout à fait indiqué de réintroduire un frein aux dépenses adéquat et ancré durablement dans la constitution. La solution présentée tient compte des expériences antérieures. L'utilisation du frein ne sera ainsi pas soumise au bon vouloir du Parlement, mais son introduction sera impérative, sans qu'une législation d'exécution compliquée soit toutefois nécessaire. Le frein aux dépenses proposé n'entraînera pas de transfert de compétences, car il ne portera pas atteinte à la souveraineté des Chambres en matière financière. Comme cet instrument fait partie d'un programme d'assainissement qui comprend également l'examen des tâches existantes, il n'y a pas lieu de craindre que le frein aux dépenses n'affecte que les nouvelles dépenses. Il est par ailleurs déjà précisé actuellement à l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution, que les arrêtés fédéraux (urgents) de portée générale peuvent entrer en vigueur immédiatement si la décision est prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils; le frein aux dépenses, régi par un nouvel article 88, peut ainsi être inscrit aisément dans notre constitution.

5 Mesures d'économie appartenant au domaine de compétence du Conseil fédéral

Certaines mesures d'économie ne nécessitent pas de modifications de lois, car elles sont de la compétence du Conseil fédéral. Afin de faire un tour d'horizon aussi complet que possible des mesures prévues en matière de dépenses, nous présentons ci-dessous nos intentions à ce sujet.

Exploitation et police des routes nationales

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants, les contributions à l'exploitation et à la police des routes nationales sont fixées sur des bases provisoires. Le niveau de ces contributions est d'environ 10 pour cent plus bas que pour celles qui concernent la construction et l'entretien. Il en résulte un taux moyen d'environ 78 pour cent. A la suite de la révision totale de l'ordonnance sur la vignette routière, les économies possibles sur la base du taux des contributions prévu par la loi, qui est compris entre 40 et 80 pour cent et peut atteindre jusqu'à 95 pour cent dans des cas exceptionnels, seront pleinement épuisées. Par conséquent, le niveau des contributions provisoirement appliqué jusqu'ici s'abaissera. Le taux moyen des contributions descendra à environ 66 pour cent. Cette mesure permettrait d'économiser environ 25 millions de francs en 1993 et environ 32 millions à partir de 1994.

Suppression des contributions à l'exportation de poudre de lait écrémé (PLE)

Il existe depuis plusieurs années des excédents structurels dans le secteur de la production de poudre de lait écrémé en raison de la production laitière élevée et du recul des ventes de succédanés du lait dû à une utilisation accrue du lait dans les exploitations. Jusqu'ici, la Confédération a soutenu les campagnes d'exportation par le biais d'une aide financière atteignant au maximum 3 francs par kg de PLE. Cette mesure sera supprimée à l'avenir. Les frais de mise en valeur des excédents seront totalement supportés par les producteurs qui devront ainsi renforcer l'entraide professionnelle. L'aide fédérale sera abolie progressivement et elle se montera au maximum à 10 millions de francs en 1993 et à 5 millions en 1994. Cette aide financière sera totalement supprimée en 1995, ce qui permettra à la Confédération d'économiser 14 millions de francs par année.

Suppression des subsides destinés à réduire le coût des plants de pommes de terre et des primes à la qualité pour semences de céréales fourragères

L'application de cette réduction de coût n'est plus justifiée de par son impact. Il existe aujourd'hui d'autres moyens d'intervention efficaces (entre autres l'échelonnement des prix payés au producteur) permettant d'influencer le choix des variétés et de favoriser une production de qualité. Il s'agit en outre d'une subvention mineure entraînant des frais administratifs relativement importants.

Par ailleurs, la suppression de ces mesures se fonde sur un souci d'égalité de traitement avec les semences de céréales panifiables. Les économies atteignent environ 1,5 million de francs par an à partir de 1994.

Stations de recherches agronomiques

La Confédération finance sept stations de recherches agronomiques qui disposent de 800 postes permanents. Une analyse des tâches de la recherche agronomique est justifiée étant donné la nouvelle orientation de la politique agricole suisse. Un groupe de travail est chargé de nous présenter des propositions concernant les nouveaux objectifs, tâches et structures des stations de recherches agronomiques. Les objectifs de recherche doivent être en harmonie avec ceux de la future politique agricole. Au sujet des structures, des possibilités d'organisation plus

efficace et de regroupement de stations de recherches données seront étudiées. Lorsque le rapport du groupe de travail sera disponible, soit au milieu de l'année 1992, il s'agira de statuer sur des mesures concrètes. Les économies potentielles – dans la mesure où elles peuvent être évaluées actuellement – sont de l'ordre de grandeur de 7 millions de francs en 1994 et de 14 millions à partir de 1995.

Supplément de marge aux maisons pratiquant le commerce de beurre en gros

Le supplément de marge aux maisons pratiquant le commerce de beurre en gros est contesté depuis assez longtemps. Il lui est principalement reproché de constituer une pure mesure de politique structurelle, destinée à maintenir les grossistes en beurre traditionnels. Dans le passé, il a en outre fallu procéder à certaines adaptations de la réglementation afin d'empêcher des abus. Il était initialement prévu de supprimer à long terme l'aide fédérale. Etant donné la situation financière actuelle, il est justifié d'abolir cette mesure dans le cadre du programme d'assainissement. Les économies se monteront à 350 000 francs par an.

Protection civile

Dans le plan directeur 95 de la protection civile, des possibilités d'harmoniser la conception de la protection civile et le cadre financier disponible sont examinées dans le contexte d'une planification visant à réduire les dépenses. Les deux possibilités suivantes sont au premier plan:

1. supprimer des contributions à la construction d'abris publics dans les communes qui disposent déjà de 90 pour cent des places protégées destinées à la population;
2. revoir les exigences réglementaires en matière de constructions du service sanitaire en réduisant le taux actuel des lits de patients de 2 à 1,5 pour cent de la population.

Ces mesures permettront d'économiser 25 à 30 millions de francs par an à partir de 1993.

6 Données du plan financier

Concernant l'évolution dans certains domaines de dépenses, nous avons déjà pris des décisions préalables dans le cadre de l'assainissement du plan financier. Nous fonderons nos propositions correspondantes au Parlement et les décisions pour lesquelles nous sommes compétents sur les présentes conditions-cadres financières.

Ces décisions préalables sont mentionnées ci-dessous à titre d'information afin de présenter une vue d'ensemble la plus complète possible des mesures d'assainissement.

Données du plan financier

Dépenses (en mio. de fr.)	PF 1993	PF 1994	PF 1995
<i>Office national suisse du tourisme</i> (705.3600.101)			- 5
(Limitation de l'aide financière pour la période 1993-97 au montant maximum de 140 millions ou 26 millions par an dès 1995)			
<i>Office suisse d'expansion commerciale</i> (703.3600.001)	— ¹⁾	— ¹⁾	- 3 ¹⁾
(Limitation de l'aide financière pour la nouvelle période de contribution 1995-1999 à 9 millions par an)			
<i>Indemnités aux transports publics régionaux</i> (divers articles) et prise en compte du rapprochement des tarifs lors de la révision de la loi sur les chemins de fer	—	- 100	- 100
(Participation accrue des cantons au trafic régional. Les économies potentielles ne sont réalisables que s'il est possible de faire adopter, comme prévu, la nouvelle répartition des charges dans le cadre de la révision de la loi sur les chemins de fer, y compris le rapprochement des tarifs et de la modification du mandat de prestations 1987 des CFF. Compensation intégrale des charges supplémentaires des cantons par le biais de la répartition du bénéfice de la Banque nationale)			
Dépenses (en mio. de fr.)	PF 1993	PF 1994	PF 1995
<i>Système de communication locale</i> (408.3110.003)	- 40	- 40	- 40
(Renonciation à l'acquisition du nouveau système de communication)			
<i>Encouragement de la capacité d'innovation et de concurrence des petites et moyennes entreprises</i> ... (705.3600.108)	- 15	- 25	- 35
(Renonciation à un nouvel arrêté fédéral)			
<i>Mesures spéciales en faveur de l'informatisation des grandes bibliothèques</i> (327.3600.104)	- 11	- 12	- 13

¹⁾ Voir ch. 213, titre «OSEC»

Dépenses (en mio. de fr.)	PF 1993	PF 1994	PF 1995
(Renonciation aux mesures spéciales)			
<i>Pertes résultant de la mise en valeur du lait</i>	- 40	- 70	- 70
(Réduction du contingent et/ou abaissement du prix du lait par exemple)			
<i>Total</i>	-106	-247	-266

7 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

71 Pour la Confédération

711 Vue d'ensemble

Les excédents de dépenses suivants sont inscrits au plan financier de la législature 1993-1995 du 25 mars 1992 (PFL):

Excédents de dépenses selon le PFL

Dépenses (en mio. de fr.)	PF 1993	PF 1994	PF 1995
<i>Excédents de dépenses</i>	-4670	-3780	-4950
en tenant compte des mesures d'assainissement suivantes:			
- prorogation des réductions décidées par le Parlement dans le cadre du budget 1992 . . .	(400)	(310)	(290)
- données du plan financier du Conseil fédéral	(110)	(250)	(270)

Les améliorations suivantes peuvent être réalisées par les mesures d'assainissement qui nécessitent une modification des bases légales:

Mesures d'assainissement nécessitant une modification des bases légales

(en mio. de fr.)	PF 1993	PF 1994	PF 1995
<i>Réductions de dépenses</i>	(870)	(1140)	(1430)
<i>1. Mesures à l'échelon législatif</i>			
- Mesures ciblées d'économie à l'échelon législatif	50	110	150
- Réduction linéaire	630	690	790
<i>2. Mesures de la compétence du Conseil fédéral</i>			
- Mesures ciblées d'économie au niveau de l'ordonnance	60	80	90
- Economie d'intérêts débiteurs résultant des mesures d'assainissement	130	260	400
<i>Recettes supplémentaires</i>	(1910)	(2130)	(2350)
- Droits de douane sur les carburants			
+ 25 ct./l	1560	1630	1690
+ IChA	100	100	110
- Augmentation de l'impôt sur le tabac	50	200	350
- Répartition des bénéficiaires de la Banque nationale	200	200	200
- Levée de l'interdiction des maisons de jeu	—	—	— ¹⁾
<i>Total des améliorations</i>	2780	3270	3780

¹⁾ Recettes escomptées seulement à partir de 1996.

En tenant compte de toutes les mesures d'assainissement, les finances fédérales devraient évoluer de la manière suivante:

Evolution des finances fédérales consécutive aux mesures d'assainissement

(en mio. de fr.)	B 1991	B 1992	PF 1993	PF 1994	PF 1995
<i>Dépenses</i>	33 830	37 120	39 120	41 530	43 150
+ % par an		+9,7%	+5,4%	+6,2%	+3,9%
<i>Recettes</i>	33 900	35 790	37 230	41 030	41 960
+ % par an		+5,6%	+4,0%	+10,2%	+2,3%
<i>Excédents de dépenses</i>	(+70)	-1 330	-1 890	- 500	-1 190
- croissance annuelle moyenne des dépenses de 1991 à 1995: 6,3% - croissance annuelle moyenne des recettes de 1991 à 1995: 5,5%					

Les mesures d'assainissement ne permettront toutefois ni d'éliminer totalement le déficit budgétaire, ni d'adapter la croissance des dépenses à l'évolution de l'économie. L'augmentation moyenne de 6,3 pour cent demeure supérieure à la croissance présumée du PIB ainsi qu'au taux de croissance de 5 pour cent inscrit dans le programme de la législature 1987-1991, pour une période de haute conjoncture marquée. Bien que l'augmentation de la quote-part de la Confédération (dépenses en % du PIB) soit freinée, cette quote-part s'élève cependant à 10,7 pour cent (1989: 9,9%). Le recul de la quote-part fiscale (recettes fiscales en % du PIB) inscrit au plan financier de la législature peut être stoppé grâce aux recettes supplémentaires proposées. Ce chiffre clé important du point de vue de la charge fiscale de l'économie aura en 1995 la même valeur qu'en 1989, soit 9,2 pour cent.

Les mesures d'assainissement n'ont pas d'incidence sur *l'effectif du personnel* de la Confédération. Vu que les mesures d'économie consistent surtout en réductions linéaires ou partielles, des allègements directs sur le plan administratif ne peuvent pas être escomptés. Lorsque ces réductions seront remplacées par un programme complémentaire, des possibilités de rationalisation devront également être recherchées dans ce domaine.

712 Par groupes de tâches

En tenant compte des mesures d'assainissement, les dépenses, dans le cas des principaux groupes de tâches, évoluent de la façon suivante dans le programme financier de la législature 1993-1995:

Groupes de tâches (en mio. de fr.)	B 91	B 92	PF 93	PF 94	PF 95	91-95 Ø ± %
<i>Prévoyance sociale</i>	7661	8526	8969	9595	10 406	8,0
– Assurance-vieillesse et survivants	3381	3666	3951	4332	4 394	6,8
– Assurance-invalidité	1661	1885	1887	2052	2 131	6,4
– Assurance-maladie	1310	1312	1413	1414	2 014	11,4
– Assistance (aide aux réfugiés en Suisse)	544	808	819	815	826	11,4
<i>Défense nationale</i>	6145	6177	6253	6708	6 507	1,4
– Défense nationale militaire	5880	5935	5990	6424 ¹⁾	6 206	1,4
– Défense nationale civile	266	242	263	284	301	3,2
<i>Trafic</i>	5386	5710	6389	6638	6 861	6,2
– Routes	2690	2551	3014	3228	3 392	6,0
– Transports publics	2387	2787	2947	2969	2 996	5,9
<i>Formation et recherche fondamentale</i>	2610	2832	2961	3122	3 333	6,3
– Formation professionnelle	431	461	458	471	505	4,0
– Etablissements universitaires	1561	1641	1717	1827	1 938	5,6
– Recherche fondamentale	475	520	584	623	663	8,7

¹⁾ Le surplus de paiements dû au nouvel avion de combat (350 millions) devra être compensé intégralement durant la prochaine législature.

Groupes de tâches (en mio. de fr.)	B 91	B 92	PF 93	PF 94	PF 95	91-95 Ø ±%
<i>Agriculture et alimentation</i>	2 683	3 042	3 135	3 237	3 370	5,9
– Recherche et vulgarisation	154	170	180	180	184	4,7
– Amélioration des bases de la production	273	233	221	228	223	-5,0
– Garantie des prix et de l'é- coulement	1 419	1 474	1 404	1 376	1 370	-0,9
– Paiements directs et mesures sociales	808	1 126	1 291	1 411	1 553	17,8
<i>Relations avec l'étranger</i>	1 681	1 917	2 137	2 133	2 239	7,4
– Relations politiques	515	548	578	620	626	5,0
– Relations économiques	118	194	187	238	242	19,6
– Aide au développement	1 046	1 173	1 372	1 275	1 370	7,0
<i>Protection et aménagement de l'environnement</i>	586	614	653	665	682	3,9
<i>Culture et loisirs</i>	295	289	292	302	329	2,7
<i>Sylviculture</i>	191	178	168	190	211	2,5
<i>Energie</i>	135	203	216	234	253	17,0
<i>Finances et impôts</i>	4 289	5 280	5 467	6 118	6 254	9,9
– Parts des cantons aux recettes de la Confédération	2 388	2 935	2 758	3 226	3 109	6,8
– Gérance de la fortune et des dettes	1 872	2 301	2 674	2 848	3 110	13,5
<i>Dépenses totales</i>	33 829	37 117	39 119	41 529	43 147	6,3

Prévoyance sociale

La prévoyance sociale, qui est de loin le groupe de dépenses le plus important, progresse à un rythme annuel de 8 pour cent durant la période du plan. Cette croissance est supérieure à la moyenne en dépit de mesures d'économie. Les dépenses franchiront la barre de 10 milliards en 1995, selon le plan financier. Cette forte augmentation est due en particulier aux charges supplémentaires occasionnées par l'adaptation, à partir du 1^{er} janvier 1992 et du 1^{er} janvier 1994, des rentes AVS/AI en raison du renchérissement, ainsi que par la 10^e révision de l'AVS, par l'assurance-maladie et par le domaine de l'asile.

Même en tenant compte de la réduction linéaire de 5 pour cent, les *prestations versées par la Confédération à l'AVS* progressent de 6,8 pour cent par année et celles à l'AI de 6,4 pour cent.

Les *prestations versées à l'assurance-maladie* ne sont pas affectées par le programme d'économies. Elles croissent plus rapidement que la moyenne, soit de 11,4 pour cent par an. D'une part, un montant de 100 millions sera consacré en 1993 ainsi qu'en 1994 à des réductions de prime, en vertu de l'arrêté fédéral du 13 décembre 1991 sur des mesures temporaires contre la désolidarisation dans l'assurance-maladie. Il est d'autre part vraisemblable que la révision totale de la

loi fédérale sur l'assurance-maladie entraînera déjà des dépenses supplémentaires pour la Confédération vers la fin de la législature (message du 6 nov. 1991). Un montant de 2 milliards a été inscrit pour 1995 au plan financier en prévision de cette révision.

Après la forte progression des dépenses pour l'*aide aux réfugiés en Suisse* inscrite au budget 1992 (+ 56%), celles-ci se maintiendront – malgré les mesures d'économie proposées – à un niveau élevé durant la législature. Cela est dû essentiellement à la persistance de nombreuses demandes d'asile non traitées et aux frais correspondants de prise en charge et d'assistance, aux besoins accrus en personnel de l'Office fédéral des réfugiés et de la commission de recours en matière d'asile, à l'extension des aides financières et indemnités versées pour les prestations des cantons ainsi qu'au financement de logements pour les requérants.

← *Défense nationale*

En raison de la profonde modification de la situation relative à la politique de sécurité, les dépenses de ce domaine diminuent en termes réels. La croissance annuelle moyenne en valeur nominale des dépenses de la Confédération en matière de *défense nationale militaire* atteint encore 1,4 pour cent durant la période de 1991 à 1995. Les dépenses d'armement plafonnent à environ 2,7 milliards par an, ce qui correspond à une réduction d'environ 20 pour cent en termes réels. L'acquisition du nouvel avion de combat n'est toutefois pas compromise, car les priorités d'achat sont définies en conséquence, c'est-à-dire que d'autres projets sont remis à plus tard. Dans le domaine de la *défense nationale civile*, les dépenses progressent de 3,1 pour cent par an au cours de la législature. Les dépenses supplémentaires pour l'achat de matériel de protection sont compensées pour une bonne part par une réduction des moyens consacrés aux constructions de protection.

Trafic

Dans le plan financier, les dépenses dans le domaine du trafic s'accroissent en moyenne de 6,2 pour cent et elles atteignent 6,9 milliards en 1995. Environ 49 pour cent de cette somme sont consacrés aux routes, 44 pour cent aux transports publics et les 6 pour cent restants au trafic aérien et à l'aéronautique.

Les dépenses dans le *domaine des routes* sont basées sur le relèvement proposé de 25 centimes par litre du droit de base sur les carburants. Le montant consacré à la construction des routes nationales atteindra 1,8 milliard en 1995.

L'achèvement du réseau des routes nationales devrait pouvoir être financé jusqu'en 2005 grâce aux moyens supplémentaires. Les dépenses concernant les mesures de séparation des courants de trafic, l'encouragement du trafic combiné, les mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic routier ainsi que la part du transit alpin financée par le biais des droits d'entrée sur les carburants revêtent également une importance croissante. Les contributions au financement de mesures autres que techniques versées aux cantons augmenteront grâce au relèvement prévu des droits d'entrée sur les carburants. 100 millions par an sont prévus pour la part extraordinaire. La provision provenant des droits d'entrée non distribués sur les carburants se réduit

d'ici à 1995 à environ 1,3 milliard (état en 1991: 1,7 mia.). Selon des estimations à plus long terme, elle pourrait descendre à environ 1 milliard en l'an 2000.

Evolution des dépenses routières (après assainissement)

Dépenses (en mio. de fr.)	C 1991	B 1992	PF 1993	PF 1994	PF 1995
<i>Routes nationales</i>	1770	1727	2075	2248	2342
Construction	1340	1279	1581	1735	1807
Renouvellement	52	45	65	70	78
Gros entretien	198	210	245	253	257
Exploitation et police	180	193	184	190	200
<i>Routes principales et diverses contributions au financement de mesures techniques</i> ...	737	723	806	897	944
Routes principales	350	260	288	302	310
Passages à niveau/mesures de séparation des courants de trafic	70	68	86	100	103
Transports publics: (Trafic combiné, trans- sit alpin, etc.)	117	207	211	256	273
Divers	26	29	35	38	37
Protection de l'environnement et du pay- sage	174	160	183	191	206
<i>Contributions au financement de mesures autres que techniques</i>	442	447	507	518	576
Contributions générales ordinaires	281	285	379	389	443
Contributions générales extraordinaires ..	140	140	100	100	100
Divers	21	21	28	29	33
<i>Recherche et administration</i>	22	20	23	22	23
<i>Dépenses totales</i>	2970	2917	3408	3675	3870
<i>Recettes totales</i>	2522	2555	3393	3483	3971
<i>Etat de la provision en fin d'exercice</i>	1774	1412	1397	1205	1305

Si le produit affecté des droits d'entrée sur les carburants ne pouvait pas être augmenté ou s'il ne l'était que plus tard, la totalité des dépenses affectées aux routes et par conséquent aussi la construction des routes nationales devraient être adaptées aux moyens financiers disponibles.

Dans le cas des *transports publics*, le taux de croissance des dépenses se monte à 5,9 pour cent; il est ainsi légèrement inférieur à la moyenne. Concernant les CFF, ce sont surtout la prestation pour l'infrastructure et l'indemnisation pour le ferroutage qui progressent de manière notable. Etant donné la participation accrue des cantons au trafic régional, prévue dans le cadre de la prochaine modification de la loi sur les chemins de fer - y compris le rapprochement des tarifs - et de la modification du mandat de prestations 1987 des CFF, les indemnités correspondantes versées aux CFF ainsi qu'aux entreprises de transport concessionnaires (ETC) progressent nettement moins rapidement. Les cantons continuent de s'opposer vigoureusement à cette nouvelle répartition des tâches,

de sorte qu'il n'est pas encore certain qu'elle puisse être introduite en 1994. L'objectif d'économie ne peut pas être atteint sans que l'on modifie la loi sur les chemins de fer. Même en tenant compte des réductions d'indemnités sollicitées, les investissements augmentent encore notablement dans le cas des ETC, soit de 13 pour cent en moyenne. Cette augmentation est due essentiellement au chemin de fer de la Vereina et aux mesures de séparation des courants de trafic.

Formation et recherche fondamentale

Même en prenant en considération les réductions sollicitées, les dépenses s'accroissent en moyenne de 6,3 pour cent dans ce domaine. Ce taux de croissance est ainsi nettement supérieur à celui qui est escompté pour l'économie, soit 5 pour cent en valeur nominale, ce qui souligne l'importance de cette tâche de la Confédération. En raison des problèmes de financement, il ne sera toutefois plus possible de maintenir entièrement les extensions de tâches décidées par le Parlement sur la base du message du 9 janvier 1991 concernant l'encouragement de la recherche scientifique durant la période de 1992 à 1995 et de celui du 3 juin 1991 concernant les crédits selon la loi sur l'aide aux universités pour la période de 1992 à 1995.

Les dépenses consacrées aux *universités cantonales* progressent en moyenne de 4,7 pour cent. Tandis que les subventions de base augmentent plus fortement que la moyenne, soit de 6,5 pour cent, le niveau des subventions d'investissement reste inchangé. En plus des subventions ci-dessus, des moyens financiers supplémentaires sont toutefois prévus pour les universités cantonales, concernant en particulier des mesures spéciales, la formation professionnelle de la jeunesse, la formation continue et l'encouragement de la mobilité.

Dans le cas des *écoles polytechniques fédérales*, les dépenses s'accroîtront en moyenne de 5,9 pour cent durant la période de 1992 à 1995. Il a été tenu compte du montant de plus de 100 millions destiné à mettre en œuvre des programmes prioritaires de la compétence de l'EPF.

En matière de *recherche fondamentale*, le rythme de croissance annuel des dépenses est aussi supérieur à la moyenne et il se monte à 8,7 pour cent. La participation prévue de la Suisse aux programmes de recherche de la CE, qui devrait nécessiter un montant de 100 millions de francs, n'est pas encore prise en compte. Le Fonds national est épargné par les réductions linéaires en vertu d'une décision préalable que nous avons prise. Des moyens financiers supplémentaires sont attribués à la recherche, en premier lieu par le biais de programmes prioritaires (227 mio. de fr. au total pour la période de 1992 à 1995 en prenant en compte environ 100 mio. de fr. du domaine des EPF cités plus haut). La Confédération entend ainsi contribuer notablement ces prochaines années à maintenir les activités de recherche en Suisse et à rendre notre pays attrayant à cet égard. Il s'agit en particulier de renforcer le niveau technologique de la Suisse dans des domaines-clés. Les réductions devront cependant atteindre 36,3 pour cent dans le cas du plafond de dépenses fixé par l'arrêté fédéral du 30 septembre 1991 sur les programmes prioritaires pendant les années 1992 à 1995.

Agriculture et alimentation

Les dépenses de la Confédération augmentent de 5,9 pour cent par an au cours de la période couverte par la planification. Ce taux de croissance est légèrement inférieur à celui des dépenses totales (+6,3%). Les dépenses en matière de garantie des prix et d'écoulement régressent en moyenne de 0,9 pour cent; en 1995, elles représentent cependant encore 40 pour cent des dépenses totales consenties en faveur de l'agriculture et de l'alimentation. Les sommes consacrées à l'amélioration des bases de la production demeurent pratiquement constantes durant la législature.

Par contre, la croissance annuelle des montants réservés aux *paiements directs et aux mesures sociales* est supérieure à la moyenne (+17,8%). Rien que pour les paiements directs complémentaires et les contributions pour des prestations écologiques inscrits aux nouveaux articles 31a et 31b de la loi sur l'agriculture, 840 millions supplémentaires ont été prévus au total pour la période de 1993 à 1995.

En ce qui concerne l'agriculture, les mesures d'économie porteront surtout des fruits dans le domaine de la garantie des prix et de l'écoulement (vente du bétail, céréales panifiables, réduction des contingents laitiers). Les paiements directs et mesures sociales ne sont pas concernés par les mesures d'économie. Tout le secteur des pertes résultant de la mise en valeur du lait ne sera pas non plus touché par les coupes linéaires.

Relations avec l'étranger

Ce domaine comprend essentiellement les dépenses consacrées aux relations politiques, aux relations économiques et à l'aide au développement. En tenant compte des mesures d'assainissement, le taux de croissance de ces dépenses, 7,4 pour cent, demeure nettement supérieur à celui des dépenses totales (+6,3%).

Les dépenses consacrées aux *relations politiques* s'accroissent de façon plutôt modérée, au rythme annuel moyen de 5,0 pour cent. Les besoins supplémentaires sont dus principalement aux raisons suivantes: prêts à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), financement de nouvelles constructions entreprises par diverses institutions (CERN, OMM), participation de la Suisse à des expositions universelles, frais d'infrastructure accrus de nos représentations diplomatiques et consulaires à l'étranger, augmentation de l'effectif du personnel et construction de bâtiments pour des ambassades.

Les dépenses consacrées aux *relations économiques* s'accroissent fortement, soit de 19,6 pour cent en moyenne. Cela résulte principalement des programmes ciblés d'aide au développement de l'Europe de l'Est. Le Parlement a ouvert un nouveau crédit de programme de 800 millions afin de renforcer la coopération avec ces Etats (AF du 28 janv. 1992). Il est ainsi prévu de verser respectivement 100 et 90 millions en 1992 et 1993 et 135 millions tant en 1994 qu'en 1995.

Les dépenses supplémentaires et les pertes de recettes annuelles dans le cas d'une éventuelle adhésion à l'EEE, estimées annuellement à environ 300 millions, ne sont pas encore prises en considération dans le plan financier de la législature. Ces charges financières devraient cependant être accompagnées de recettes supplé-

mentaires résultant de la stimulation escomptée du développement économique et par des économies dues à la libéralisation des soumissions publiques.

Le taux de croissance des dépenses consacrées à l'*aide au développement* est encore de 7,0 pour cent durant la législature 1991–1995, même en tenant compte des mesures d'assainissement (réduction linéaire à partir de 1993). Cette évolution s'explique d'une part par l'adhésion prévue de la Suisse aux institutions de Bretton Woods (Banque mondiale, AID et Société financière internationale SFI), pour laquelle les sommes inscrites au plan financier s'élèvent à 208 millions en 1993 et à 57 millions en 1994 ainsi qu'en 1995. D'autre part, à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération, le Parlement a ouvert deux crédits-cadres d'un montant total de 700 millions pour des mesures de désendettement en faveur de pays en développement démunis ainsi que pour le financement de projets en faveur de l'environnement global dans les pays en développement (AF du 13 mars 1991), ce qui entraînera des dépenses supplémentaires de 50 à 80 millions par an.

Protection et aménagement de l'environnement

Les principales dépenses de la Confédération dans le domaine de l'environnement concernent la protection des eaux, les ouvrages paravalanches et les corrections de cours d'eau; dans le cas de l'aménagement de l'environnement, l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne revêt une importance particulière. Les dépenses totales dans ces domaines augmentent de 3,9 pour cent par an durant la législature. Cette croissance inférieure à la moyenne découle en premier lieu de la réduction linéaire des contributions durant la période de 1993 à 1995. La réduction linéaire ne devrait cependant pas avoir pour effet de restreindre l'activité d'encouragement dans son ensemble, elle devrait seulement entraîner un déplacement du financement: pour un projet donné, la Confédération versera un peu moins, les cantons et les communes ou les propriétaires un peu plus. Le nombre de projets bénéficiant d'une aide financière ne devrait pas diminuer en dépit de la réduction linéaire. Il est en outre possible de créer des allègements grâce à des mesures complémentaires. En accordant par exemple pendant un certain temps également des contributions pour les frais d'intérêts au lieu de prêts dans le cas de l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne, le volume de l'aide peut être accru et le nombre des requêtes en suspens quelque peu diminué. Concernant les installations de protection des eaux, il y a en outre lieu de tenir compte du fait que les crédits libérés par la Confédération ont déjà été fortement augmentés dans le budget 1992 et qu'ils seront encore accrus ces prochaines années malgré l'état précaire des finances. Dans ce domaine, les ressources effectivement disponibles continuent ainsi de croître en dépit de la réduction linéaire.

Culture et loisirs

Dans ce domaine, les dépenses progressent en moyenne de 2,7 pour cent par an compte tenu des mesures d'assainissement, notamment la prorogation des réductions inscrites au budget 1992 et la réduction linéaire. Les nouveaux articles constitutionnels sur les langues et sur l'encouragement de la culture revêtent une importance particulière. En cas d'acceptation par le peuple, l'article sur les langues exercera ses effets au plus tôt dès 1993 et celui sur l'encouragement de la

culture au plus tôt à partir de 1994. Dans les deux cas, le plan financier prévoit 11 millions pour des mesures immédiates correspondantes. Concernant les autres dépenses consacrées à l'encouragement de la culture, le cinéma sera davantage encouragé. Les sommes correspondantes inscrites au plan financier s'accroissent de 1 à 2 millions par an.

Sylviculture

Les dépenses progressent de 2,5 pour cent durant la législature. Les mesures destinées à réparer les dommages subis par les forêts en 1990 seront supprimées à la fin de 1992, ce qui allégera les charges de la Confédération. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les forêts, le 1^{er} janvier 1993, entraînera par contre une augmentation des frais en raison du renforcement des mesures d'encouragement. Les entreprises forestières ou les propriétaires de forêts seront entre autres indemnisés pour leurs prestations par le biais de contributions à l'exploitation lorsque la couverture des frais est insuffisante, ce qui est nouveau. Les conséquences au niveau des finances fédérales resteront dans des limites acceptables grâce aux réductions des taux des contributions sollicitées dans le cadre des mesures d'assainissement.

Energie

A la suite de l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral sur l'utilisation de l'énergie et du programme «Energie 2000», le taux de croissance des dépenses dans le domaine de l'énergie est nettement supérieur à la moyenne. Il atteint en effet 17,0 pour cent, en dépit de la réduction linéaire. Une grande part des dépenses est affectée à la recherche en matière d'énergie. Des montants sont également prévus pour l'encouragement des installations pilotes et de démonstration, la récupération des rejets de chaleur et les énergies renouvelables.

Finances et impôts

Ce groupe de dépenses comprend les paiements d'intérêts ainsi que les parts des cantons à l'impôt fédéral direct et à l'impôt anticipé. Il se caractérise en premier lieu par la forte augmentation des intérêts payés résultant de l'endettement croissant de la Confédération. Le montant brut des intérêts payés progresse de 13,5 pour cent par année. La charge nette des intérêts, qui évoluera comme suit, en dit plus:

	1992	1993	1994	1995
<i>Charge nette des intérêts</i>	1305	1633	1637	1748
en % des recettes	3,7	4,4	4,0	4,2
– Intérêts passifs	2278	2646	2821	3082
– Rendement du capital	973	1013	1184	1334

Les mesures d'assainissement permettent d'éviter une augmentation encore plus marquée de la charge nette des intérêts. L'accroissement se monte cependant à 30 pour cent au moins par rapport au budget 1992. Cela a pour effet de réduire encore l'étroite marge de manœuvre en matière de politique financière.

713 Dépenses d'investissement de la Confédération

Le Parlement a réduit d'environ 370 millions les crédits que nous avons sollicités pour des investissements inscrits au budget 1992. Il est prévu de proroger ces réductions dans le plan financier 1993-1995.

Si l'on tient compte des mesures d'assainissement proposées, les dépenses d'investissement progresseront en moyenne de 6,2 pour cent au cours de la période de 1991 à 1995 et elles se monteront à 5,5 milliards en 1995. Dans le cas des investissements propres (terrains et constructions, informatique et mobilier), l'accroissement prévu atteint presque 12 pour cent. Environ deux tiers des dépenses d'investissement concernent les contributions à des investissements, qui progressent en moyenne d'environ 5 pour cent durant la période de 1991 à 1995. Les dépenses découlant des prêts et participations augmenteront en moyenne de 5,5 pour cent par an. La réduction linéaire concerne surtout les contributions et les prêts, ce qui explique que leur croissance est inférieure à la moyenne. Certains investissements de la Confédération sont nécessaires pour rattraper certains retards, notamment pour l'informatique, de sorte qu'il n'est pas possible de procéder à des réductions plus importantes.

Les montants prévus dans le plan financier 1993-1995 pour les investissements de la Confédération progressent un peu plus fortement que la croissance escomptée du PIB durant la législature, ce qui permet de tenir compte des problèmes liés à l'emploi.

72 Pour les cantons

721 Bilan des effets sur l'ensemble des cantons

Ces prochaines années, les cantons ainsi que la Confédération devront faire face à des déficits budgétaires qui auront tendance à augmenter encore. En raison de cette situation et de considérations institutionnelles, nous sommes disposés à tenir compte autant que possible des budgets cantonaux dans le cadre de notre programme d'économies. Ce programme comporte diverses mesures qui allègent directement ou indirectement les budgets cantonaux.

- Tout d'abord, les cantons profitent indirectement du fait que nous n'envisageons pas de réductions linéaires des dépenses affectées aux routes. Il est également prévu de renoncer à des amputations linéaires dans le cas des paiements directs à l'agriculture, ce dont profiteront aussi les cantons. La renonciation aux réductions dans le cas des établissements servant à l'exécution des peines et mesures et des maisons d'éducation ainsi que la diminution du taux de réduction dans le cas de l'aide aux universités et de la formation professionnelle sont motivées directement par un allègement des budgets cantonaux. L'ensemble de ces mesures d'allègement se monte à 450 millions au moins.
- Par ailleurs, les cantons profitent des recettes supplémentaires à raison de quelque 500 millions au total. A la suite du relèvement des droits d'entrée sur les carburants, environ 100 millions iront aux cantons, conformément à la part d'au moins 12 pour cent du produit affecté des droits d'entrée inscrite dans la

loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants. En outre, les deux tiers du bénéfice de la Banque nationale reviennent aux cantons selon la constitution. Le montant de ce bénéfice distribué en faveur des finances publiques sera augmenté. La part des cantons se monte à 400 millions dans le cas d'une augmentation de 600 millions.

En opposant les charges supplémentaires aux allègements, les mesures d'assainissement produisent en définitive les effets suivants sur les cantons:

Bilan des effets directs sur les finances cantonales (1995)

(en mio. de fr.)	Charges supplémentaires	Allègements	Solde
Mesures d'économies ciblées	- 102		
Réductions linéaires	- 153		
<i>Total des réductions</i>	- 255		
Relèvement du droit de base sur les carburants		+ 100	
Part au bénéfice de la Banque nationale		+ 400	
<i>Total des recettes supplémentaires des cantons</i>		+ 500	
<i>Solde (en faveur des cantons)</i>			+ 245

Ce tableau ne contient que les effets *directs* sur les finances cantonales. Il n'est pas tenu compte d'éventuelles demandes de compensation de tiers découlant de réductions des contributions fédérales; il est difficile de chiffrer de telles demandes; leur montant total devrait toutefois être inférieur à 50 millions. Les conséquences de nouvelles données du plan financier ainsi que les modifications que nous y avons apportées dans le cadre de la prorogation des réductions du budget 1992 ne sont en outre pas prises en considération dans le bilan. Il pourrait en résulter des charges supplémentaires de 150 millions au maximum pour les finances cantonales, la part principale (100 mio.) revenant à la plus forte participation des cantons aux transports régionaux. Nous estimons en outre que les mesures d'économie devraient exercer leur effet jusqu'au niveau des destinataires finals et qu'elles ne devraient pas être prises en charge ou compensées par les cantons.

Pour toutes ces raisons, l'ensemble de ces mesures d'assainissement devrait *au moins être exempt de toutes incidences financières* pour les cantons. Les réserves exprimées par les directeurs cantonaux des finances ne sont par conséquent pas justifiées.

722 Bilan des effets sur les différents cantons

Par les mesures d'assainissement des finances fédérales, nous nous sommes fixé pour objectif d'épargner d'une part l'ensemble des cantons et de présenter d'autre

part un *train de mesures conforme dans son ensemble à la péréquation financière*. Les conséquences globales doivent être adaptées autant que possible aux différentes capacités financières et fiscales des cantons. Une quantification correspondante a été réalisée pour la première fois à l'occasion de l'aménagement d'un programme d'assainissement. Celle-ci montre que les réductions de transferts de la Confédération touchent plus les cantons à faible capacité financière que ceux dont la capacité financière est forte. Des mesures ciblées de compensation sont par conséquent indispensables.

Une première compensation est obtenue en excluant certaines subventions de la réduction linéaire. Ceci concerne en premier lieu les dépenses routières et les paiements directs à l'agriculture qui profitent avant tout aux cantons à faible capacité financière. Par rapport à des réductions non différenciées, les charges par tête résultant des réductions ciblées et linéaires diminuent ainsi comme suit en 1995:

- de 64 à 26 francs dans les cantons à forte capacité financière,
- de 103 à 38 francs dans les cantons à capacité financière moyenne,
- de 242 à 71 francs dans les cantons à faible capacité financière.

Toute compression supplémentaire du programme d'économie en faveur des cantons à faible capacité financière éloignerait en conséquence la Confédération de son objectif en matière d'économies. Nous souhaitons par conséquent, contrairement aux directeurs cantonaux des finances, ne pas prévoir d'autres réglementations d'exception concernant les réductions linéaires et tenir compte des exigences de la péréquation financière par le biais de la répartition des recettes. Les recettes supplémentaires des cantons découlant du *relèvement prévu du droit de base sur les carburants* œuvrent – en quelque sorte «automatiquement» – dans ce sens. Elles seront les suivantes par tête de population en 1995:

- 6 francs dans les cantons à forte capacité financière,
- 15 francs dans les cantons à capacité financière moyenne,
- 42 francs dans les cantons à faible capacité financière.

Si la *répartition du bénéfice de la Banque nationale* se fondait elle aussi uniquement sur le nombre d'habitants, sans prendre en considération la capacité financière des cantons, il ne serait pas possible de mettre en œuvre un train de mesures d'assainissement conforme dans l'ensemble à la péréquation financière. Les allègements nets par tête de population seraient les suivants en 1995:

- 38 francs dans les cantons à forte capacité financière,
- 36 francs dans les cantons à capacité financière moyenne,
- 30 francs dans les cantons à faible capacité financière.

Si l'on renonçait à tenir compte de la capacité financière lors de la répartition du bénéfice de la Banque nationale, un train de mesures d'assainissement dans l'ensemble conforme à la péréquation financière ne pourrait par conséquent être obtenu qu'en procédant à des coupures d'un ordre de grandeur de 200 millions dans le programme d'économie de la Confédération. La solution proposée par les directeurs cantonaux des finances, qui consiste à mettre en œuvre la péréquation financière dans une large mesure par le biais d'une nouvelle répartition des recettes découlant du relèvement des droits d'entrée sur les carburants, soulève de nombreuses questions. Elle concerne en outre un domaine où la péréquation financière déploie aujourd'hui déjà un effet marqué. Avec cette solution, il serait

par ailleurs difficile de concevoir également pour les cantons à capacité financière moyenne des mesures d'assainissement tenant compte de leur capacité financière et fiscale.

Nous préférons par conséquent respecter les exigences de la péréquation financière par le biais d'une répartition du bénéfice de la Banque nationale fondée sur le nombre d'habitants et la capacité financière. Ceci implique une modification de l'article 27 de la loi sur la Banque nationale du 23 décembre 1953 (voir ch. 334).

Si la part des cantons au bénéfice de la Banque nationale est calculée à raison de cinq huitièmes d'après la capacité financière et de trois huitièmes seulement d'après la population, on obtient le bilan par canton tel qu'il est présenté au tableau de la page suivante. Les calculs ont été faits pour deux variantes: les différences de capacité financière des cantons ont une pondération deux fois plus élevée dans le cas de la variante «forte» que dans le cas de la variante «faible».

Solde par canton

(+ = allégement net/ - = charges supplémentaires nettes pour les cantons; capacité financière de 1992/93; population résidante moyenne en 1990):

Cantons	Millions de fr.		Fr./tête	
	Pondération de la capacité financière		Pondération de la capacité financière	
	faible	forte	faible	forte
ZH	20,1	8,5	17	7
BE	47,2	47,0	50	50
LU	15,5	18,3	48	57
UR	- 3,3	0,4	-96	12
SZ	2,7	2,1	25	19
OW	- 1,1	0,4	-38	14
NW	- 1,3	- 1,7	-38	-51
GL	0	- 0,2	1	- 5
ZG	- 0,1	- 0,4	1	- 4
FR	9,1	10,6	44	51
SO	11,6	9,7	51	43
BS	1,2	- 0,4	6	- 2
BL	8,1	5,1	35	22
SH	3,1	2,3	43	32
AR	2,2	2,2	42	43
AI	0,8	1,6	55	114
SG	14,1	10,2	33	24
GR	5,3	6,0	29	33
AG	22,4	16,7	45	34
TG	7,5	5,3	37	26
TI	13,0	12,4	45	43
VD	19,7	12,9	34	22
VS	26,2	48,5	103	190

Cantons	Millions de fr.		Fr./tête	
	Pondération de la capacité financière		Pondération de la capacité financière	
	faible	forte	faible	forte
NE	11,0	15,1	68	94
GE	3,0	- 0,7	8	- 2
JU	6,8	12,8	103	195
<i>Total</i>	<i>244,8</i>	<i>244,8</i>	<i>36</i>	<i>36</i>
<i>à forte capacité financière:</i>	<i>24,3</i>	<i>7,0</i>	<i>13</i>	<i>4</i>
<i>à capacité financière moyenne: ...</i>	<i>180,1</i>	<i>158,9</i>	<i>41</i>	<i>36</i>
<i>à faible capacité financière:</i>	<i>40,4</i>	<i>78,9</i>	<i>72</i>	<i>141</i>

Le souhait légitime des directeurs cantonaux des finances en matière de péréquation financière a ainsi pu être pris en considération de manière optimale.

8 Programme de la législation

Le présent message est annoncé dans le rapport sur le programme de la législation 1991-1995.

9 Constitutionnalité

L'ensemble des lois et arrêtés fédéraux devant être modifiés quant à la forme ont été édictés sur la base de la constitution et selon la procédure ordinaire. La base constitutionnelle découle du préambule de chaque acte législatif dont la modification est prévue. Les modifications proposées par le présent message se tiennent toutes dans les limites des normes constitutionnelles.

L'arrêté fédéral portant sur la réduction linéaire des subventions durant les années 1993 à 1995 modifie temporairement plusieurs lois et arrêtés non pas en ce qui concerne la forme mais quant au fond. Ces modifications bénéficient elles aussi de l'assise constitutionnelle conférée aux actes normatifs de base.

Le projet est dès lors conforme à la constitution.

35190

(ancien texte)

Art. 10^{bis} Quantité garantie au prix intégral, contribution des producteurs aux coûts

¹ Les prix d'achat fixés en vertu de l'article 10 ne s'appliquent qu'à une certaine quantité de blé par récolte. Celle-ci équivaut à la quantité moyenne de blé panifiable indigène ou étranger, blé dur excepté, transformée par les moulins de commerce au cours des deux années précédentes.

Art. 17 Blé de semence

¹ La Confédération encourage, notamment à l'aide de subsides, la sélection, l'expérimentation et l'acquisition de variétés de blé de haute valeur ainsi que la production de semences indigènes certifiées.

Loi fédérale sur la réduction d'aides financières et d'indemnités

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 25 mars 1992¹⁾,
arrête:

I

Les actes législatifs ci-après sont modifiés comme il suit:

1 Agriculture et sylviculture

11 Loi fédérale du 20 mars 1959²⁾ sur l'approvisionnement du pays en blé (loi sur le blé)

Art. 10^{bis}, 1^{er} al.

¹ Les prix d'achat fixés en vertu de l'article 10 ne s'appliquent qu'à une certaine quantité de blé par récolte. Celle-ci équivaut à la quantité moyenne de blé panifiable indigène transformée par les moulins de commerce au cours des deux années précédentes.

Art. 17, 1^{er} al.

Abrogé

Art. 64 Disposition transitoire concernant la modification du ... (nouveau)

La quantité garantie selon l'article 10^{bis}, 1^{er} alinéa, de la loi, est augmentée pour 1993 des deux tiers de la quantité transformée de céréales panifiables étrangères (blé dur excepté) transformée par les moulins de commerce au cours des deux années précédentes et d'un tiers de cette quantité pour 1994.

¹⁾ FF 1992 III 341

²⁾ RS 916.111.0; RO 1991 2629

(ancien texte)

Art. 9 Fonds de compensation

² Le fonds est alimenté par les ressources suivantes:

- c. Une contribution initiale de la Confédération de 10 millions de francs au plus par année;
- d. Une contribution supplémentaire de la Confédération;

⁵ A chaque contribution fédérale supplémentaire de 1,5 million de francs correspondent: ...

⁶ Les contributions fédérales ne sont versées au fonds de compensation qu'au moment où elles sont utilisées.

Art. 10 Couverture des différences négatives

¹ Les différences négatives sont couvertes, dans l'ordre suivant, par:

- a. Les différences positives des années antérieures;
- b. La contribution initiale de la Confédération;
- c. Les autres ressources du fonds de compensation.

² Lorsque le montant à couvrir par la contribution initiale est inférieur à 10 millions de francs, il est prélevé jusqu'à concurrence de la moitié sur le fonds de compensation, à condition que le montant de celui-ci ne tombe pas de ce fait au-dessous de 15 millions de francs.

Art. 2

Campagnes
d'élimination
en montagne

⁴ L'exécution des mesures prises au sens des 1^{er} à 3^e alinéas incombe aux cantons. Les prestations de la Confédération sont, selon la capacité financière des cantons, de 60 à 80 pour cent des subventions versées.

12 Arrêté fédéral du 23 juin 1989¹⁾ sur l'économie sucrière indigène (arrêté sur le sucre)

Art. 9, 2^e al., let. c et d, 5^e al., phrase introductive et 6^e al.

² ...

c. *Abrogée*

d. Une contribution de la Confédération;

⁵ A chaque contribution fédérale de 1,5 million de francs correspondent: ...

⁶ La contribution fédérale n'est versée au fonds de compensation qu'au moment où elle est utilisée.

Art. 10 Couverture des différences négatives

Les différences négatives sont couvertes en premier lieu par les différences positives des années antérieures, avant que l'on n'utilise les autres ressources du fonds de compensation.

13 Loi du 15 juin 1962²⁾ sur la vente de bestiaux

Art. 2, 4^e al.

⁴ L'exécution des mesures prises au sens des 1^{er} à 3^e alinéas incombe aux cantons. Les prestations de la Confédération sont, selon la capacité financière des cantons, de 40 à 60 pour cent des subventions versées en 1993 et de 20 à 40 pour cent en 1994.

Art. 16

Disposition
transitoire
concernant la
modification du
...

¹ Les subventions fédérales allouées pour les campagnes d'élimination en vertu des articles 2 et 3 s'élèvent au maximum à 30 millions de francs en 1993 et à 15 millions en 1994.

² Les articles 2 et 3 sont abrogés au 31 décembre 1994.

¹⁾ RS 916.114.1

²⁾ RS 916.301

(ancien texte)

Art. 15 Contribution aux frais de l'acquisition de lait de secours

¹ Pour maintenir la vente de lait de consommation dans les régions où la production laitière est nettement insuffisante, la Confédération peut allouer à l'Union centrale des contributions au titre de l'acquisition de lait de secours.

² Ces contributions ne sont accordées que si l'Union centrale s'efforce de maintenir le coût de l'acquisition de lait de secours au plus bas niveau possible.

³ Les coûts sont portés au débit du compte laitier.

Art. 36 Protection contre les catastrophes naturelles

La Confédération alloue des indemnités jusqu'à concurrence de 80 pour cent des frais occasionnés par l'exécution de mesures ordonnées pour protéger la population et les valeurs matérielles considérables contre les catastrophes naturelles, par exemple:

...

Art. 37 Prévention et réparation des dégâts aux forêts

La Confédération alloue des indemnités jusqu'à concurrence de 60 pour cent des frais occasionnés par l'exécution de mesures ordonnées pour prévenir et réparer les dégâts aux forêts, par exemple:

...

Art. 38 Gestion des forêts

¹ La Confédération alloue des indemnités jusqu'à concurrence de 80 pour cent des frais occasionnés par:

...

² Elle alloue des aides financières jusqu'à concurrence de 60 pour cent des frais occasionnés par l'exécution de mesures de gestion telles que:

...

- e. les mesures visant à améliorer les conditions de gestion comme l'amélioration de la structure de la propriété, la création de syndicats de gestion et la réglementation du parcours du bétail;

³ Elle alloue des aides financières jusqu'à concurrence de 60 pour cent des frais occasionnés par des mesures de protection et d'entretien des réserves forestières.

14 Arrêté du 16 décembre 1988¹⁾ sur l'économie laitière 1988 (AEL 1988)

Art. 15

Abrogé

15 Loi fédérale du 4 octobre 1991²⁾ sur les forêts

Art. 36, phrase introductive

La Confédération alloue des indemnités jusqu'à concurrence de 70 pour cent des frais occasionnés par l'exécution de mesures ordonnées pour protéger la population et les valeurs matérielles considérables contre les catastrophes naturelles, par exemple:

...

Art. 37, phrase introductive

La Confédération alloue des indemnités jusqu'à concurrence de 50 pour cent des frais occasionnés par l'exécution de mesures ordonnées pour prévenir et réparer les dégâts aux forêts, par exemple:

...

Art. 38, 1^{er} al., phrase introductive, 2^e al., phrase introductive et let. e ainsi que 3^e al.

¹ La Confédération alloue des indemnités jusqu'à concurrence de 70 pour cent des frais occasionnés par:

...

² Elle alloue des aides financières jusqu'à concurrence de 50 pour cent des frais occasionnés par l'exécution des mesures de gestion telles que:

...

- e. les mesures visant à améliorer les conditions de gestion à l'exception des remaniements parcellaires de forêts, la création de syndicats de gestion et la réglementation du parcours du bétail;

³ Elle alloue des aides financières jusqu'à concurrence de 50 pour cent des frais occasionnés par des mesures de protection et d'entretien des réserves forestières.

¹⁾ RS 916.350.1

²⁾ RO 1992 ... (FF 1991 III 1364)

(ancien texte)

Art. 60

Participation
des cantons

² Les cantons intéressés participeront, à raison d'au moins 40 pour cent et de 95 pour cent au plus, à l'aide prévue aux articles 56 et 58.

Art. 7 Secrétariat

² Il est géré par l'Office fédéral de la police. Ses frais sont à la charge de la Confédération.

Art. 25

⁴ Dans les limites de sa compétence, la Confédération encourage les efforts visant à augmenter la sécurité routière, notamment l'éducation des usagers de la route.

Art. 27

Contribution en
faveur de la
production
indigène

¹ Afin de maintenir, encourager et rationaliser la culture du tabac indigène, la Confédération accorde des contributions prélevées sur les recettes provenant de l'imposition des tabacs manufacturés avec du tabac indigène. Ces mesures doivent être appliquées de manière à permettre notamment aux planteurs d'obtenir, pour le tabac offert, de bonne qualité, les prix couvrant les frais de production moyens du tabac, calculés sur une période de plusieurs années, dans des entreprises agricoles exploitées d'une façon rationnelle et reprises à des conditions normales. Les contributions seront versées à une organisation de planteurs, qui devra être constituée.

2 Trafics ferroviaire et routier

21 Loi fédérale du 20 décembre 1957¹⁾ sur les chemins de fer

Art. 60, al. 2 et 2^{bis} (nouveau)

² Les cantons intéressés participeront, à raison d'au moins 50 pour cent et de 95 pour cent au plus, à l'aide prévue à l'article 56.

^{2bis} Les cantons intéressés participeront, à raison d'au moins 40 pour cent et de 95 pour cent au plus, à l'aide prévue à l'article 58.

22 Loi fédérale du 25 juin 1976²⁾ sur une contribution financière à la prévention des accidents de la route (loi sur une contribution à la prévention des accidents)

Art. 7, 2^e al.

² Il est géré par l'Office fédéral de la police. Ses frais sont à la charge du fonds.

23 Loi fédérale du 19 décembre 1958³⁾ sur la circulation routière

Art. 25, 4^e al.

Abrogé

3 Autres actes législatifs

31 Loi fédérale du 21 mars 1969⁴⁾ sur l'imposition du tabac

Art. 27

Fixation des
prix de
production

Le Conseil fédéral fixe, après avoir entendu les milieux intéressés, les prix de production en fonction des variétés et qualités, ainsi que les suppléments résultant des frais de réception du tabac et de sa fermentation.

¹⁾ RS 742.101

²⁾ RS 741.81

³⁾ RS 741.01

⁴⁾ RS 641.31

(ancien texte)

² Le Conseil fédéral fixe et précise les mesures nécessaires conformément au 1^{er} alinéa. Il fixe notamment, après avoir entendu les milieux intéressés, les prix de production en fonction des variétés et qualités, ainsi que les suppléments résultant des frais de réception du tabac et de sa fermentation, puis statue sur le montant des contributions.

Art. 6 Indemnités afférentes aux mesures de protection contre les crues

¹ Dans les limites des crédits alloués, la Confédération accorde aux cantons des indemnités pour les mesures de protection contre les crues, notamment pour:

...

Art. 7 Aides financières pour la revitalisation des eaux

La Confédération peut accorder des aides financières aux cantons à capacité financière moyenne ou faible afin de rétablir dans un état proche de l'état naturel des eaux auxquelles des ouvrages ont porté atteinte.

Art. 8 Indemnités pour le rétablissement d'ouvrages et d'installations

Dans les limites des crédits alloués, la Confédération accorde aux cantons des indemnités:

...

32 Loi fédérale du 21 juin 1991¹⁾ sur l'aménagement des cours d'eau

Art. 6, 1^{er} al., phrase introductive

¹ Dans les limites des crédits alloués, la Confédération accorde aux cantons à capacité financière moyenne ou faible des indemnités pour les mesures de protection contre les crues, notamment pour:

...

Art. 7 Aides financières pour la revitalisation des eaux

La Confédération peut accorder des aides financières aux cantons à capacité financière moyenne ou faible afin de rétablir dans un état proche de l'état naturel des eaux auxquelles des ouvrages ont porté atteinte.

Art. 8, phrase introductive

Dans les limites des crédits alloués, la Confédération accorde aux cantons à capacité financière moyenne ou faible des indemnités:

...

II

Disposition transitoire

Les demandes d'aides financières ou d'indemnités qui tombent sous le coup de la présente loi sont jugées selon:

- a. le droit en vigueur au moment de la décision:
 1. lorsqu'il est statué sur l'aide financière ou l'indemnité avant l'exécution de la tâche ou
 2. lorsque la subvention s'applique à un ouvrage pour lequel on a accordé l'autorisation d'avancer le début de la construction;
- b. le droit en vigueur au moment de l'exécution de la tâche lorsque l'aide financière ou l'indemnité est accordée après coup.

¹⁾ RO 1992 ... (FF 1991 II 1456)

III

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 1993. La modification de la loi sur le blé n'entre toutefois en vigueur qu'au 1^{er} juillet 1993 et celle de l'arrêté sur le sucre au 1^{er} octobre 1993.

(ancien texte)

Article premier

Pour lui permettre d'accomplir les tâches définies par la loi, la Confédération accorde à la fondation Pro Helvetia les aides financières suivantes pour les années 1992 à 1995:

1992	28 millions de francs
1993	31 millions de francs
1994	34 millions de francs
1995	37 millions de francs

Article premier

¹ Est approuvé un montant de 50 millions de francs au maximum pour l'aide financière à l'OSEC pour la période de 1990 à 1994 inclus.

Arrêté fédéral sur la réduction d'aides financières et d'indemnités

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 25 mars 1992¹⁾,
arrête:

I

Les actes législatifs ci-après sont modifiés comme il suit:

1 Culture

11 Arrêté fédéral du 26 septembre 1991²⁾ autorisant l'octroi d'aides financières à la fondation Pro Helvetia pour les années 1992 à 1995

Article premier

Pour lui permettre d'accomplir les tâches définies par la loi, la Confédération accorde à la fondation Pro Helvetia les aides financières suivantes pour les années 1992 à 1995:

1992	28 millions de francs
1993	25 millions de francs
1994	26 millions de francs
1995	27 millions de francs

2 Encouragement du commerce et du tourisme

21 Arrêté fédéral du 6 octobre 1989³⁾ sur les fonds affectés à l'aide financière à l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC)

Article premier

¹ Est approuvé un montant de 46 millions de francs au maximum pour l'aide financière à l'OSEC pour la période de 1990 à 1994 inclus.

¹⁾ FF 1992 III 341

²⁾ FF 1991 IV 193

³⁾ FF 1990 I 249

(ancien texte)

² Est approuvé un montant de 5 millions de francs au maximum pour l'aide financière destinée à des actions de promotion des exportations menées en collaboration avec les chambres de commerce suisses à l'étranger pour la période de 1990 à 1994 inclus.

³ Est approuvé un montant de 5 millions de francs au maximum pour l'aide financière destinée à des actions de promotion des exportations, mises sur pied par des groupements à but non lucratif extérieurs à l'OSEC, pour la période de 1990 à 1994 inclus.

Article premier

Un crédit de 80 millions de francs au plus pour une durée de dix ans est ouvert pour des prêts selon l'article 16, alinéa 1^{bis}, de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature.

² Est approuvé un montant de 4 millions de francs au maximum pour l'aide financière destinée à des actions de promotion des exportations menées en collaboration avec les chambres de commerce suisses à l'étranger pour la période de 1990 à 1994 inclus.

³ Est approuvé un montant de 4 millions de francs au maximum pour l'aide financière destinée à des actions de promotion des exportations, mises sur pied par des groupements à but non lucratif extérieurs à l'OSEC, pour la période de 1990 à 1994 inclus.

22 Arrêté fédéral du 8 décembre 1987¹⁾ accordant des moyens financiers supplémentaires pour l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature

Article premier

Un crédit de 63 millions de francs au plus pour une durée de dix ans est ouvert pour les prêts selon l'article 16, alinéa 1^{bis}, de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966²⁾ sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature.

II

¹ Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

² Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1993.

¹⁾ FF 1988 II 605

²⁾ RS 935.12

Arrêté fédéral sur la réduction linéaire des subventions durant les années 1993 à 1995

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 25 mars 1992¹⁾,
arrête:

Article premier Champ d'application

¹ Le présent arrêté s'applique aux aides financières et indemnités ainsi qu'aux prêts figurant sous les groupes principaux ci-après dans le budget et le compte d'Etat:

- a. 36 Contributions à des dépenses courantes;
- b. 42 Prêts et participations;
- c. 46 Contributions à des investissements.

² L'arrêté s'applique à tous les paiements effectués en 1993, 1994 et 1995 et aux engagements contractés durant ces années.

³ L'arrêté ne s'applique pas aux paiements honorant des engagements contractés avant le 1^{er} janvier 1993.

Art. 2 Réduction

¹ La réduction est de 10 pour cent.

² Elle est effectuée sur les subventions calculées selon le droit en vigueur.

Art. 3 Exceptions

¹ Le Conseil fédéral est autorisé, en cas de rigueurs excessives, à exclure certaines prestations en tout ou partie de la réduction linéaire.

² Il y a notamment lieu d'exclure de la réduction linéaire les prestations qui ont déjà subi une réduction ciblée dans le cadre du message sur les mesures d'assainissement 1992.

³ Le montant total des économies réalisées grâce aux réductions linéaires doit cependant atteindre au minimum:

- a. en 1993 630 millions de francs
- b. en 1994 690 millions de francs
- c. en 1995 790 millions de francs

¹⁾ FF 1992 III 341

Art. 4 Allègements

Le Conseil fédéral peut autoriser, dans des domaines particuliers ou dans certains cas, des allègements aux prescriptions en vigueur concernant l'exécution des projets qui bénéficient de subventions.

Art. 5 Référendum et entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est soumis au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1993 et expire le 31 décembre 1995.

(ancien texte)

Art. 2 Allégement douanier pour l'essence non additionnée de plomb

¹ Pour l'essence non additionnée de plomb destinée à être utilisée telle quelle comme carburant, le droit de douane sur les carburants est inférieur de 8 centimes par litre à celui de l'essence qui en est additionnée; le produit doit correspondre globalement à celui d'un droit de douane sur les carburants de 26 fr. 50 par 100 kg bruts.

Loi fédérale concernant l'augmentation des droits d'entrée sur les carburants

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 25 mars 1992¹⁾,
arrête:

Article premier

L'annexe (partie Tarif d'importation) à la loi sur le tarif des douanes du 9 octobre 1986²⁾ est modifiée conformément à l'annexe ci-jointe.

Art. 2

L'arrêté fédéral du 22 mars 1985³⁾ concernant la différenciation des droits de douane sur les carburants est modifié comme il suit:

Art. 2, 1^{er} al.

¹ Pour l'essence non additionnée de plomb destinée à être utilisée telle quelle comme carburant, le droit de douane sur les carburants est inférieur de 8 centimes par litre à celui de l'essence qui en est additionnée; le produit doit correspondre globalement à celui d'un droit de douane sur les carburants de 55 fr. 70 par 100 kg bruts.

Art. 3

¹ Lors de dédouanements en sortie d'entrepôts privés (art. 42 de la loi fédérale sur les douanes⁴⁾), on applique le taux du droit de douane en vigueur au moment du dédouanement définitif à l'importation.

² La présente loi est soumise au référendum facultatif.

³ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

¹) FF 1992 III 341

²) RS 632.10

³) RS 632.112.75

⁴) RS 631.0

N° du tarif	Désignation de la marchandise	Taux du droit par 100 kg brut	
		TG	TU
		fr.	fr.
2707.	Huiles et autres produits provenant de la distillation des goudrons de houille de haute température; produits analogues dans lesquels les constituants aromatiques prédominent en poids par rapport aux constituants non aromatiques:		
	- benzols:		
1010	- - destinés à être utilisés comme carburant ...	55.70	55.70
	- toluols:		
2010	- - destinés à être utilisés comme carburant ...	55.70	55.70
	- xylols:		
3010	- - destinés à être utilisés comme carburant ...	55.70	55.70
	- naphthalène:		
4010	- - destiné à être utilisé comme carburant	55.70	55.70
	- autres mélanges d'hydrocarbures aromatiques distillant 65% ou plus de leur volume (y compris les pertes) à 250° C d'après la méthode ASTM D 86:		
5010	- - destinés à être utilisés comme carburant ...	55.70	55.70
	- phénols:		
6010	- - destinés à être utilisés comme carburant ...	55.70	55.70
	- autres:		
	- - huiles de créosote:		
9110	- - - destinées à être utilisées comme carburant	55.70	55.70
	- - autres:		
9910	- - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70
2709.	Huiles brutes de pétrole ou de minéraux bitumineux:		
0010	- destinées à être utilisées comme carburant ...	55.70	55.70
2710.	Huiles de pétrole ou de minéraux bitumineux, autres que les huiles brutes; préparations non dénommées ni comprises ailleurs, contenant en poids 70% ou plus d'huiles de pétrole ou de minéraux bitumineux et dont ces huiles constituent l'élément de base:		
	- destinées à être utilisées comme carburant:		
	- - essence et ses fractions:		
0011	- - - non additionnées de plomb et destinées à être utilisées telles quelles comme carburant	55.70	55.70
0012	- - - autres	55.70	55.70
0013	- - white spirit	55.70	55.70
0014	- - huile diesel	52.50	52.50
0015	- - pétrole	52.50	52.50
0019	- - autres	52.50	52.50

Augmentation des droits d'entrée sur les carburants

N° du tarif	Désignation de la marchandise	Taux du droit par 100 kg brut	
		TG	TU
		fr.	fr.
2711.	Gaz de pétrole et autres hydrocarbures gazeux:		
	- liquéfiés:		
	- - gaz naturel:		
1110	- - - destiné à être utilisé comme carburant . . .	22.40	22.40
	- - propane:		
1210	- - - destiné à être utilisé comme carburant . . .	22.40	22.40
	- - butanes:		
1310	- - - destinés à être utilisés comme carburant .	22.40	22.40
	- - éthylène, propylène, butylène et butadiène:		
1410	- - - destinés à être utilisés comme carburant .	22.40	22.40
	- - autres:		
1910	- - - destinés à être utilisés comme carburant .	22.40	22.40
	- à l'état gazeux:		
	- - gaz naturel:		
2110	- - - destiné à être utilisé comme carburant . . .	22.40	22.40
	- - autres:		
2910	- - - destinés à être utilisés comme carburant .	22.40	22.40
2901.	Hydrocarbures acycliques:		
	- saturés:		
	- - à l'état gazeux, même liquéfiés:		
1011	- - - destinés à être utilisés comme carburant .	22.40	22.40
	- - autres qu'à l'état gazeux:		
1091	- - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70
	- non saturés:		
	- - éthylène:		
2110	- - - destiné à être utilisé comme carburant . . .	22.40	22.40
	- - propène (propylène):		
2210	- - - destiné à être utilisé comme carburant . . .	22.40	22.40
	- - butène (butylène) et ses isomères:		
2310	- - - destinés à être utilisés comme carburant .	22.40	22.40
	- - buta-1,3-diène et isoprène:		
	- - - buta-1,3-diène:		
2411	- - - - destiné à être utilisé comme carburant .	22.40	22.40
	- - - isoprène:		
2421	- - - - destiné à être utilisé comme carburant .	55.70	55.70
	- - autres:		
	- - - à l'état gazeux, même liquéfiés:		
2911	- - - - destinés à être utilisés comme carburant	22.40	22.40
	- - - autres qu'à l'état gazeux:		
2991	- - - - destinés à être utilisés comme carburant	55.70	55.70
2902.	Hydrocarbures cycliques:		
	- cyclaniques, cycléniques ou cycloterpéniques:		
	- - cyclohexane:		
1110	- - - destiné à être utilisé comme carburant . . .	55.70	55.70
	- - autres:		
1910	- - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70

Augmentation des droits d'entrée sur les carburants

N° du tarif	Désignation de la marchandise	Taux du droit par 100 kg brut	
		TG	TU
		fr.	fr.
2010	- benzène: - - destiné à être utilisé comme carburant	55.70	55.70
3010	- toluène: - - destiné à être utilisé comme carburant	55.70	55.70
	- xylènes: - - o-xylène: 4110 - - - destiné à être utilisé comme carburant . . .	55.70	55.70
	- - m-xylène: 4210 - - - destiné à être utilisé comme carburant . . .	55.70	55.70
	- - p-xylène: 4310 - - - destiné à être utilisé comme carburant . . .	55.70	55.70
4410	- - - isomères du xylène en mélange: - - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70
6010	- éthylbenzène: - - destiné à être utilisé comme carburant	55.70	55.70
7010	- cumène: - - destiné à être utilisé comme carburant	55.70	55.70
9010	- autres: - - destinés à être utilisés comme carburant . . .	55.70	55.70
2905.	Alcools acycliques et leurs dérivés halogénés, sulfonés, nitrés ou nitrosés: - monoalcools saturés:		
1110	- - méthanol (alcool méthylique): - - - destiné à être utilisé comme carburant . . .	55.70	55.70
1210	- - propane-1-ol (alcool propylique) et propane-2-ol (alcool isopropylique): - - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70
1410	- - autres butanols: - - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70
1510	- - pentanol (alcool amylique) et ses isomères: - - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70
1610	- - octanol (alcool octylique) et ses isomères: - - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70
1910	- autres: - - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70
	- monoalcools non saturés: - - alcool allylique: 2110 - - - destiné à être utilisé comme carburant . . .	55.70	55.70
2210	- - alcools terpéniques acycliques: - - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70
2910	- autres: - - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70
2909.	Ethers, éthers-alcools, éthers-phénols, éthers-alcools-phénols, peroxydes d'alcools, peroxydes d'éthers, peroxydes de cétones (de constitution chimique définie ou non), et leurs dérivés halogénés, sulfonés, nitrés ou nitrosés: - éthers acryliques et leurs dérivés halogénés, sulfonés, nitrés ou nitrosés:		

Augmentation des droits d'entrée sur les carburants

N° du tarif	Désignation de la marchandise	Taux du droit par 100 kg brut	
		TG	TU
		fr.	fr.
1910	- - autres: - - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70
	- éthers cyclaniques, cycléniques, cycloterpéniques et leurs dérivés halogénés, sulfonés, nitrés ou nitrosés:		
2010	- - destinés à être utilisés comme carburant . . .	55.70	55.70
	- éthers aromatiques et leurs dérivés halogénés, sulfonés, nitrés ou nitrosés:		
3010	- - destinés à être utilisés comme carburant . . .	55.70	55.70
	- éthers-alcools et leurs dérivés halogénés, sulfonés, nitrés ou nitrosés:		
	- - éthers monométhyliques de l'éthylène glycol ou du diéthylène glycol:		
4210	- - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70
	- - éthers monobutyliques de l'éthylène glycol ou du diéthylène glycol:		
4310	- - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70
	- - autres éthers monoalkyliques de l'éthylène glycol ou du diéthylène glycol:		
4410	- - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70
	- - autres:		
4910	- - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70
	- éthers-phénols, éthers-alcools-phénols et leurs dérivés halogénés, sulfonés, nitrés ou nitrosés:		
5010	- - destinés à être utilisés comme carburant . . .	55.70	55.70
	- peroxydes d'alcools, peroxydes d'éthers, peroxydes de cétones et leurs dérivés halogénés, sulfonés, nitrés ou nitrosés:		
6010	- - destinés à être utilisés comme carburant . . .	55.70	55.70
3811.	Préparations antidétonantes, inhibiteurs d'oxydation, additifs peptisants, améliorants de viscosité, additifs anticorrosifs et autres additifs préparés, pour huiles minérales (y compris l'essence) ou pour autres liquides utilisés aux mêmes fins que les huiles minérales:		
	- autres:		
9010	- - destinés à être utilisés comme carburant . . .	55.70	55.70
3814.	Solvants et diluants organiques composites, non dénommés ni compris ailleurs; préparations conçues pour enlever les peintures ou les vernis:		
0010	- - - destinés à être utilisés comme carburant .	55.70	55.70

Augmentation des droits d'entrée sur les carburants

N° du tarif	Désignation de la marchandise	Taux du droit par 100 kg brut	
		TG	TU
3817.	Alkylbenzènes en mélanges et alkylnaphtalènes en mélanges, autres que ceux des n ^{os} 2707 ou 2902:	fr.	fr.
1010	- alkylbenzènes en mélanges: - - destinés à être utilisés comme carburant . . .	55.70	55.70
2010	- alkylnaphtalènes en mélanges: - - destinés à être utilisés comme carburant . . .	55.70	55.70
3823.	Liants préparés pour moules ou noyaux de fonderie; produits chimiques et préparations des industries chimiques ou des industries connexes (y compris celles consistant en mélanges de produits naturels), non dénommés ni compris ailleurs; produits résiduaux des industries chimiques ou des industries connexes, non dénommés ni compris ailleurs:		
9030	- autres: - - produits destinés à être utilisés comme carburant	55.70	55.70

(ancien texte)

Art. 27

⁴ Les répartitions aux cantons sont faites par le Conseil fédéral, sur la base de la population de résidence ordinaire constatée par le recensement fédéral le plus récent.

Loi fédérale sur la Banque nationale

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 25 mars 1992¹⁾,
arrête:

I

La loi du 23 décembre 1953²⁾ sur la Banque nationale est modifiée comme il suit:

Art. 27, 4^e al.

⁴ L'excédent revenant aux cantons est réparti compte tenu de leur population de résidence ordinaire et de leur capacité financière. Le Conseil fédéral règle les modalités après avoir entendu les cantons.

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 1993.

35190

¹⁾ FF 1992 III 341

²⁾ RS 951.11

Art. 34^{quater}, 2^e al., let. b

² La Confédération institue, par voie législative, une assurance-vieillesse, survivants et invalidité obligatoire pour l'ensemble de la population. Cette assurance sert des prestations en espèces et en nature. Les rentes doivent couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée. La rente maximale ne doit pas être supérieure au double de la rente minimale. Les rentes doivent être adaptées au moins à l'évolution des prix. L'assurance est réalisée avec le concours des cantons; il peut être fait appel au concours d'associations professionnelles et d'autres organisations privées ou publiques. L'assurance est financée:

- b. Par une contribution de la Confédération, qui n'excédera pas la moitié des dépenses et qui sera couverte en premier lieu par les recettes nettes de l'impôt et des droits de douane sur le tabac, ainsi que de l'imposition fiscale des boissons distillées dans la mesure fixée à l'article 32^{bis}, 9^e alinéa;

Arrêté fédéral supprimant l'interdiction des maisons de jeu

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 25 mars 1992¹⁾,
arrête:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 34^{quater}, 2^e al., let. b

- b. Par une contribution qui n'excédera pas la moitié des dépenses et qui sera couverte en premier lieu par les recettes nettes de l'impôt et des droits de douane sur le tabac, de l'imposition fiscale des boissons distillées (art. 32^{bis}, 9^e al.) et des recettes brutes de l'exploitation des maisons de jeu (art. 35, 5^e al.);

¹⁾ FF 1992 III 341

Art. 35

¹ Il est interdit d'ouvrir et d'exploiter des maisons de jeu.

² Les gouvernements cantonaux peuvent, à certaines conditions dictées par l'intérêt public, autoriser les jeux d'agrément en usage dans les kursaals jusqu'au printemps 1925, en tant que l'autorité compétente estime ces jeux nécessaires au maintien ou au développement du tourisme et que leur organisation est assurée par une entreprise exploitant à cette fin un kursaal. Les cantons peuvent également interdire de tels jeux.

³ Une ordonnance du Conseil fédéral déterminera les conditions dictées par l'intérêt public. La mise ne devra pas dépasser 5 francs.

⁴ Les autorisations cantonales sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

⁵ Le quart des recettes brutes des jeux sera versé à la Confédération qui l'affectera, sans égard à ses propres prestations, aux victimes des dévastations naturelles, ainsi qu'à des œuvres d'utilité publique.

⁶ La Confédération peut aussi prendre les mesures nécessaires concernant les loteries.

Art. 35

¹ La législation concernant l'ouverture et l'exploitation des maisons de jeu, y compris les appareils à sous, servant aux jeux de hasard, est du domaine de la Confédération.

² Les maisons de jeu sont soumises à une concession de la Confédération. En l'accordant, cette dernière tiendra compte des conditions régionales et des dangers inhérents aux jeux de hasard.

³ La législation fixe les mises maximums.

⁴ L'admission des appareils à sous servant aux jeux d'adresse est réservée à la législation cantonale.

⁵ Une taxe calculée en fonction du produit des maisons de jeu et correspondant à 80 pour cent au plus des recettes brutes provenant de leur exploitation sera versée à la Confédération. Elle sera utilisée pour couvrir la contribution fédérale à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

⁶ La législation sur les loteries est du domaine de la Confédération.

II

¹ Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

(ancien texte)

Art. 88

Dans le Conseil national et dans le Conseil des Etats, les décisions sont prises à la majorité absolue des votants.

Arrêté fédéral instituant un frein aux dépenses

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 25 mars 1992¹⁾,
arrête:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 88

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

² Les dispositions de lois et d'arrêtés fédéraux de portée générale ainsi que les crédits et plafonds de dépenses qui entraînent des dépenses excédant les propositions du Conseil fédéral doivent être adoptés par la majorité des membres des deux conseils législatifs.

II

¹ Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

² Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1993.

35190

¹⁾ FF 1992 III 341

Message sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1992 du 25 mars 1992

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.038
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.05.1992
Date	
Data	
Seite	341-433
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 974

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.