

## 10. Finances publiques

### *Vue d'ensemble*

#### Généralités

- 93.440 Initiative parlementaire (Carobbio Werner). Pots-de-vin. Non reconnaissance des déductions fiscales
- 98.407 Initiative parlementaire (Widrig Hans Werner). Remboursement de l'impôt anticipé aux communautés de propriétaires par étage
- 98.418 Initiative parlementaire (Gysin Remo). Approbation par le Parlement des augmentations de capital du FMI
- 99.037 Rapport sur les subventions, 2ème partie
- 99.051 Unité monétaire et moyens de paiement. Loi fédérale
- 99.085 Lignes directrices des finances. Rapport
- 00.045 Impôts directs. Simplification des procédures de taxation
- 00.060 Frein à l'endettement
- 00.076 Droit de timbre de négociation. Mesures urgentes
- 00.087 « Pour un impôt sur les gains en capital ». Initiative populaire
- 00.404 Initiative parlementaire (Triponez Pierre). Loi sur la TVA. Modification
- 01.021 Train de mesures fiscales 2001
- 01.067 Redimensionnement de l'aviation civile. Financement
- 01.074 Réforme de la péréquation financière
- 01.418 Initiative parlementaire (CER-CN). Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée. Modification
- 02.020 Loi sur l'imposition du tabac. Modification
- 02.031 Droit de timbre de négociation. Prorogation des mesures urgentes
- 02.050 Loi sur la Banque nationale. Révision
- 02.078 Nouveau régime financier
- 02.084 Banques et caisses d'épargne. Loi fédérale
- 02.085 Participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du FMI. Renouvellement
- 02.425 Initiative parlementaire (CER-CE). Taxe sur la valeur ajoutée. Taux spécial pour les prestations d'hébergement. Prorogation
- 03.019 Impôt spécial sur les alcopops
- 03.047 Programme d'allégement du budget de la Confédération pour 2003

#### Comptes d'Etat

- 00.010 Compte d'Etat 1999
- 01.010 Compte d'Etat 2000
- 02.011 Compte d'Etat 2001
- 03.010 Compte d'Etat 2002

#### Budgets et plans financiers

- 99.069 Budget 2000

99.070	Budget 1999. Supplément II
00.011	Budget 2000. Supplément I
00.062	Budget 2001
00.063	Plan financier 2002-2004
00.064	Budget 2000. Supplément II
01.011	Budget 2001. Supplément I
01.046	Budget 2002
01.047	Budget 2001. Supplément II
01.048	Plan financier 2003-2005. Rapport
02.012	Budget 2002. Supplément I
02.055	Budget 2003
02.056	Budget 2002. Supplément II
02.057	Plan financier 2004-2006. Rapport
02.067	Budget et plan financier 2004-2006. Mesures urgentes pour l'allégement
02.075	Budget. Blocage et libération des crédits
03.011	Budget 2003. Supplément I

#### Régie fédérale des alcools

99.061	Régie des alcools. Rapport de gestion et compte 1998/99
99.080	Dîme de l'alcool
00.017	Régie des alcools. Budget 2000/01
00.061	Régie des alcools. Rapport de gestion et compte 1999/2000
01.007	Régie des alcools. Budget 2001/02
01.049	Régie des alcools. Rapport de gestion et compte 2000/2001
02.013	Régie des alcools. Budget 2003
03.009	Régie des alcools. Gestion et compte 2001/2002

#### Conventions de double imposition

99.048	Double imposition. Convention avec le Koweït
99.049	Double imposition. Convention avec la République de Moldova
99.053	Double imposition. Convention avec la République de Croatie
99.075	Double imposition. Convention avec la République du Bélarus
00.019	Double imposition. Convention avec la République d'Albanie
00.032	Double imposition. Convention avec la République du Kazakhstan
00.033	Double imposition. Convention avec la Mongolie
00.054	Double imposition. Convention avec la Macédoine
00.074	Double imposition. Convention avec l'Inde
00.083	Double imposition. Convention avec la République d'Autriche
01.017	Double imposition. Convention avec l'Ukraine
01.032	Double imposition. Accord avec la République kirghize
02.037	Double imposition. Convention avec la République fédérale d'Allemagne
02.042	Double imposition. Convention avec la Lettonie
02.062	Double imposition. Convention avec la République d'Ouzbékistan

02.064	Double imposition. Convention avec la République d'Estonie
02.066	Double imposition. Convention avec la République de Lituanie
03.015	Double imposition. Convention avec l'Iran

## *Généralités*

### **93.440 Initiative parlementaire (Carobbio Werner). Pots-de-vin. Non reconnaissance des déductions fiscales**

Rapport de la commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) : 29.01.1997 (FF 1997 II 929)

Avis du Conseil fédéral : 22.10.1997 (FF 1997 IV 1195)

#### **Situation initiale**

Cette initiative conçue en termes généraux, demande que la pratique des pots-de-vin et autres « petites enveloppes » versés en Suisse ou à l'étranger afin d'obtenir, par le biais de la corruption active de fonctionnaires ou magistrats, l'adjudication de travaux ou de mandats, qui sont déductibles fiscalement si la preuve en est fournie, doit être modifiée par une révision de l'article 49 alinéa 1<sup>er</sup> lettre b de l'arrêté sur l'impôt fédéral direct (AIFD) et du futur article 58 alinéa 1<sup>er</sup> lettre b de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), de manière à exclure dans tous les cas la déductibilité de tels paiements. Pour l'initiant, ces pratiques sont politiquement inacceptables et dangereuses pour les valeurs mêmes de la démocratie, qu'elles sont de moins en moins eurocompatible et qu'elles provoquent des distorsions dans les mécanismes du marché et de la libre concurrence.

#### **Délibérations**

13-03-1995 CN Décidé de donner suite à l'initiative.

07-10-1999 CN Décision conforme au projet de la commission.

21-12-1999 CE Adhésion.

22-12-1999 CN La loi est adoptée en votation finale. (173:0)

22-12-1999 CE La loi est adoptée en votation finale. (40:0)

Au **Conseil national**, deux grandes tendances se sont opposées. L'une menée par Georg Stucky (R, ZG) qui voulait notamment atténuer le principe de non-déductibilité des pots-de-vin et l'autre, la majorité de la commission, qui voulait un projet répondant aux vœux de l'initiative. Toutes les propositions de minorité ont été rejetées. Au vote nominal sur l'ensemble, le projet a été adopté par 143 contre 1 et 11 abstentions.

Au **Conseil des Etats**, le projet a été adopté à l'unanimité. Avec cette loi, les déductions fiscales pourront être refusées dès que le fonctionnaire du fisc constate une corruption et pas seulement suite à un jugement pénal.

### **98.407 Initiative parlementaire (Widrig Hans Werner). Remboursement de l'impôt anticipé aux communautés de propriétaires par étage**

Rapport de la commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) : 26.10.99 (FF 2000 576)

Avis du Conseil fédéral : 01.03.2000 (FF 2000 4535)

#### **Situation initiale**

Le 17 mars 1998, le conseiller national Hans Werner Widrig (PDC,SG) a déposé une initiative parlementaire conçue en termes généraux demandant, par le biais d'une modification de l'art. 24 al.5 de la loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA), que les communautés de propriétaires par étages puissent à nouveau faire valoir leur droit au remboursement de l'impôt anticipé perçu sur les revenus des fonds de rénovation des immeubles. De l'avis de l'initiant, le système choisi par l'Administration fédérale dans une circulaire – remboursement de l'impôt anticipé aux propriétaires – était insatisfaisant puisqu'il privait les fonds de rénovation de revenus non négligeables.

### Délibérations

18-12-1998 CN Décidé de donner suite à l'initiative.  
06-03-2000 CN Décision conforme au projet de la commission.  
14-06-2000 CE Adhésion.  
23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (182:0)  
23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale (42:0)

Au **Conseil national**, le rapporteur la commission Jean-Philippe Maître (PDC, GE) a défendu le projet présenté par la commission en arguant du fait que le système en vigueur depuis 1996 n'était pas rationnel d'un point de vue administratif. Ainsi au lieu d'avoir une seule requête déposée par une communauté, chaque propriétaire doit en déposer une. En outre, une partie des montants destinés aux fonds de rénovation des immeubles sont perdus. Seul le conseiller fédéral Kaspar Villiger a plaidé en vain pour le statu quo, estimant que le système en vigueur fonctionne bien. Le Conseil a adopté cette révision de la loi par 106 voix contre 32

Le **Conseil des Etats** a suivi le National et a adopté la révision de la loi par 21 voix sans opposition.

### 98.418 Initiative parlementaire (Gysin Remo). Approbation par le Parlement des augmentations de capital du FMI

Rapport de la commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-CN) : 15.05.2000 (FF 2000 3711)

Avis du Conseil fédéral : 04.12.2000 (FF 2001 1906)

#### Situation initiale

En vue d'une plus grande participation du Parlement dans le domaine de la politique extérieure, qui s'inscrit dans le cadre de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 et de l'art. 47<sup>es</sup> a de la loi sur les rapports entre les conseils du 23 mars 1962, l'initiative parlementaire en cause (98.418) demande que le Parlement approuve les augmentations de capital du Fonds monétaire international (FMI). Jusqu'ici, la décision relative à la participation de la Suisse à ces augmentations incombait au Conseil fédéral qui n'était tenu qu'à en informer au préalable le Parlement, conformément à l'art. 2, al. 2, de la loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 4 octobre 1991 (RS 979.1). C'est ainsi que le Conseil fédéral devrait désormais non seulement informer le Parlement de sa décision, mais encore requérir son consentement.

#### Délibérations

03-06-1999 CN Décidé de donner suite à l'initiative.  
13-12-2000 CN Décision conforme au projet de la commission.  
07-06-2001 CE Adhésion.  
22-06-2001 CN La loi est adoptée en votation finale. (186:4)  
22-06-2001 CE La loi est adoptée en votation finale. (37:0)

Conformément à l'avis de la majorité de la commission, le **Conseil national** a décidé, par 56 voix contre 55, de donner suite à l'initiative.

Lors de l'examen du projet de loi au **Conseil national**, aucune voix ne s'est élevée pour contester le projet, le conseiller fédéral Kaspar Villiger s'étant lui-même déclaré favorable à la proposition de la commission. La loi a été adoptée par 134 voix contre 1 lors du vote sur l'ensemble.

Le **Conseil des Etats** s'est lui aussi rallié au projet, à l'unanimité.

### 99.037 Rapport sur les subventions, 2ème partie

Rapport du 14 avril 1999 sur l'examen des subventions fédérales, deuxième partie (Rapport sur les subventions, 2ème partie) (FF 1999 7219)

#### Situation initiale

Conformément au mandat d'examen que lui attribue la loi, le Conseil fédéral est tenu d'examiner périodiquement si les actes normatifs régissant les aides et les indemnités sont conformes aux

principes énoncés aux articles 6 à 10 de la loi fédérale sur les subventions. Il est ensuite chargé de faire rapport au Parlement sur les conclusions de cet examen.

Le Conseil fédéral avait approuvé le 25 juin 1997 la première partie du rapport sur les subventions. La seconde partie examine 200 subventions, comprenant les contributions aux organisations internationales, celles versées aux assurances sociales publiques, les dépenses en faveur du domaine de l'asile, les montants versés à l'agriculture (en particulier les paiements directs) ainsi que ceux destinés à l'aide au développement.

Le rapport vise à améliorer la transparence de ces transferts à des tiers hors de l'administration fédérale et à dresser un tableau de la diversité des subventions fédérales. La mise en œuvre des mesures préconisées dans le rapport permettrait un potentiel d'allègement à long terme du budget fédéral d'une centaine de millions de francs par an.

### Délibérations

09-06-1999 CE Pris acte du rapport.

16-03-2000 CN Pris acte du rapport.

Le **Conseil des Etats** a pris acte du rapport.

Au **Conseil national**, la plupart des orateurs ont souligné le travail considérable qui a été fait par l'administration fédérale pour passer en revue 359 subventions. Ce rapport constitue un bon instrument de conduite. Dans les rangs de la droite, on regrette toutefois la faiblesse des économies prévues, soit 110 millions par an jusqu'en 2004, puis 180 millions par an. Les rapporteurs ont informé le Conseil de la volonté de la commission d'approfondir l'examen des subventions pour chercher des économies supplémentaires. A gauche, on craint que de nouvelles coupes risquent de toucher seulement les plus faibles. Une proposition du groupe UDC qui exige du Conseil fédéral une réduction des subventions de 2 milliards, a été combattue par les socialistes et les radicaux. Pour ces derniers, c'est au Parlement de déterminer où il faudrait économiser. Le conseiller fédéral Kaspar Villiger a rappelé qu'il est difficile de supprimer d'anciennes subventions, en raison des résistances que cela suscite. Et il a conseillé au Parlement de faire preuve d'une plus grande retenue avant d'en décider de nouvelles.

## 99.051 Unité monétaire et moyens de paiement. Loi fédérale

Message du 26 mai 1999 concernant une loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP) (FF 1999 6536)

### Situation initiale

L'art. 99 (politique monétaire) de la constitution fédérale mise à jour, acceptée par le peuple et les cantons le 18 avril 1999, abroge la parité-or constitutionnelle du franc suisse. L'adoption d'une nouvelle loi s'impose donc notamment du fait que le nouvel article constitutionnel règle à lui seul le monopole fédéral de l'argent liquide, qui faisait jusqu'ici, pour des raisons historiques, l'objet de deux articles différents selon le support matériel, l'un sur les monnaies (ancien art. 38 Cst.), l'autre sur les billets de banque (ancien art. 39 Cst.). Il convient dès lors d'adapter l'ordre systématique des lois fédérales – loi sur la monnaie découlant de l'art. 38 Cst. et loi sur la Banque nationale (LBN) découlant de l'art. 39 Cst. – à la nouvelle classification figurant dans la constitution. La loi sur l'unité monétaire et les moyens de paiement régira toutes les questions d'intérêt public concernant l'unité monétaire et les moyens de paiement ayant cours légal. A l'exception des dispositions supprimées en raison de l'abandon de la parité-or du franc, la loi actuelle sur la monnaie est reprise entièrement dans la nouvelle loi fédérale. Les dispositions de la loi sur la Banque nationale relatives aux billets de banque sont reprises dans la LUMMP. La nouvelle loi comprend les sections suivantes: La section «Unité monétaire et moyens de paiement ayant cours légal» désigne le franc comme l'unité monétaire suisse et en précise la division en 100 centimes. Les espèces métalliques émises par la Confédération et les billets de banque émis par la Banque nationale suisse (BNS) sont déclarés moyens de paiement ayant cours légal, tout comme – et ceci est nouveau – les avoirs à vue en francs auprès de la BNS. Ces moyens de paiement permettent d'acquitter les dettes d'argent avec effet libératoire. Les billets de banque doivent être acceptés en paiement par tout un chacun et sans limitation de la somme. Pour les avoirs à vue auprès de la BNS, l'obligation de les accepter est limitée aux titulaires d'un compte correspondant. En ce qui concerne les pièces de monnaie, on distingue les pièces courantes, les monnaies commémoratives et les monnaies de thésaurisation. Les monnaies

destinées aux opérations en numéraire continuent à devoir être acceptées jusqu'à concurrence de cent pièces. En revanche, les monnaies commémoratives et de thésaurisation ne constituent pas des moyens de paiement proprement dits et elles ne sont pas utilisées en tant que tels dans les transactions commerciales. Etant donné leur tirage limité et le fait qu'elles sont peu connues, il n'y a pas lieu que chacun doive les accepter. C'est pourquoi seules la BNS et les caisses publiques de la Confédération sont tenues de les accepter. Ces monnaies bénéficient toutefois du statut de moyen de paiement ayant cours légal et donc de la garantie d'être reprises à leur valeur nominale. La section «Régime des espèces métalliques» précise les compétences du Conseil fédéral, du Département fédéral des finances et de la BNS en matière de pièces courantes, d'une part, et de monnaies commémoratives et de thésaurisation, de l'autre. La tâche consistant à mettre la monnaie en circulation, qui est déjà exercée par la BNS, est attribuée à cette dernière par la loi. On renonce enfin à l'obligation actuelle de demander une autorisation pour fabriquer ou importer des objets semblables à la monnaie. La protection du public contre les abus en matière monétaire sera assurée par une nouvelle norme pénale. La section «Régime des billets de banque» comprend les articles de la section III (émission, couverture, remboursement et rappel des billets de banque) de la loi sur la Banque nationale, que l'abandon de la parité-or du franc n'a pas rendus superflus. Elle contient des dispositions techniques sur les compétences et les tâches de la BNS en matière de circulation des billets de banque. La section «Avoirs à vue auprès de la Banque nationale suisse» stipule que les agents du trafic des paiements peuvent détenir auprès de la BNS des avoirs à vue libellés en francs suisses. La BNS définira les conditions auxquelles des avoirs à vue peuvent être justifiés et détenus chez elle, et ce conformément aux besoins du trafic des paiements. La section «Dispositions pénales» regroupe en une seule norme les différentes normes pénales destinées à protéger le monopole des espèces métalliques et des billets de banque. Dans l'annexe à la loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement, certains articles du code pénal et du code des obligations sont adaptés à la nouvelle conception de la LUMMP. Les dispositions de la LBN reprises dans la LUMMP, ainsi que la loi sur la monnaie, reprise intégralement dans la LUMMP, sont abrogées.

### Délibérations

05-10-1999 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

08-12-1999 CE Divergences.

14-12-1999 CN Adhésion.

22-12-1999 CN La loi est adoptée en votation finale. (162 :4)

22-12-1999 CE La loi est adoptée en votation finale. (39:0)

Au **Conseil national**, l'entrée en matière a été décidée sans opposition. L'essentiel du débat s'est porté sur l'art. 6<sup>bis</sup> al. 1 et 2, qui traite de la fabrication des monnaies commémoratives. Pour la majorité des groupes, et contre l'avis du Conseil fédéral, il est indispensable d'avoir un article de loi qui autorise la frappe de telles monnaies. Pour le groupe radical, le groupe socialiste et le groupe démocrate-chrétien, il s'agit également de défendre les emplois et les entreprises qui vivent de ces frappes de monnaies. Kaspar Villiger a défendu en vain les propositions de minorité qui soutenaient le projet du Conseil fédéral. Au vote d'ensemble, les propositions de la commission ont été adoptées par 151 voix et 2 abstentions.

Le **Conseil des Etats** a adopté la nouvelle loi par 33 voix sans opposition. Quant à la question de la fabrication des monnaies commémoratives, le Conseil s'est prononcé pour l'abolition du régime d'autorisation. Seul Pierre-Alain Gentil (S, JU) et Michèle Berger-Wildhaber (R, NE) ont tenté de défendre la proposition du Conseil national.

En procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** s'est rallié aux décisions du Conseil des Etats.

## 99.085 Lignes directrices des finances. Rapport

Rapport du 4 octobre 1999 concernant les lignes directrices des finances fédérales. Objectifs, principes et instruments de la politique budgétaire du Conseil fédéral

### Situation initiale

Au début du siècle prochain, notre pays sera confronté à des défis d'ordre social, économique et politique, défis qui auront d'importantes répercussions sur notre politique budgétaire: mondialisation toujours plus prononcée, progrès technologiques en constante accélération, conservation de nos

ressources naturelles, maintien d'un système de prévoyance sociale performant, stabilisation de l'endettement de l'Etat et évolution de nos relations avec l'Europe. D'importantes décisions budgétaires devront donc être prises à moyen terme, notamment en ce qui concerne l'équilibre durable du budget de la Confédération, la nouvelle péréquation financière, le nouveau régime financier assorti d'incitations écologiques, la consolidation financière de notre système d'assurances sociales et l'éventuelle adhésion à l'Union européenne. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé d'arrêter, sous la forme de lignes directrices, des critères clairement définis pour sa politique budgétaire. Ces critères permettront de vérifier si des mesures ou stratégies politiques sont compatibles avec une politique budgétaire axée sur le long terme.

Les lignes directrices des finances fédérales (LDF) sont un instrument de gestion à la disposition du Conseil fédéral. Elles se fondent sur la Constitution fédérale, laquelle prescrit que le budget de la Confédération doit être équilibré, ainsi que sur des principes reconnus de science économique et de droit fiscal. Elles ne préjugent toutefois pas des objectifs politiques du Conseil fédéral et se limitent à indiquer la voie à suivre. Seules sont contraignantes les décisions du Parlement et du souverain.

Les LDF s'orientent autour des deux objectifs principaux de la politique budgétaire, dont le détail est défini dans plusieurs objectifs secondaires.

La politique budgétaire a pour but premier de favoriser la stabilité et la croissance économique et par là même, l'emploi, le bien-être général et la cohésion sociale.

La Confédération a pour deuxième objectif principal de disposer de finances saines, de manière à assurer durablement la réalisation de ses objectifs sociaux et économiques.

Les LDF contiennent en outre des principes permettant de juger du caractère financièrement acceptable ou non des décisions politiques.

Les LDF indiquent les instruments avec lesquels le Conseil fédéral doit pouvoir atteindre ses objectifs budgétaires, le but essentiel étant de remplacer durablement l'« objectif budgétaire 2001 » par un frein à l'endettement ancré dans la Constitution. Ces instruments doivent également permettre une gestion plus efficace de l'administration.

### Délibérations

16-03-2000 CN Pris acte du rapport.

14-06-2000 CE II est pris acte du rapport avec approbation

Le **Conseil national** a adopté les lignes directrices par 114 voix contre 50. La droite dure a critiqué l'absence de mesures concrètes, notamment dans la réduction de la fiscalité, alors que la gauche et les verts ont regretté l'absence de mesures pour limiter les inégalités et réduire l'endettement de l'Etat.

Le **Conseil des Etats** a suivi sa commission et adopté le rapport par 22 voix contre 7.

## 00.045 Impôts directs. Simplification des procédures de taxation

Message du 24 mai 2000 concernant la coordination et la simplification des procédures de taxation des impôts directs dans les rapports intercantonaux (FF 2000 3587)

### Situation initiale

En 2001, les cantons passeront, dans une large majorité, au système de la taxation annuelle postnumerando des impôts directs des personnes physiques. Ce passage se fera également pour l'impôt fédéral direct. A l'occasion de cet important changement, il convient de coordonner les réglementations fédérale et cantonales concernant la compétence de taxer une période fiscale, en particulier lors d'une modification de l'assujettissement personnel (transfert de domicile). La modification de l'art. 68 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), ainsi que celle de l'art. 30 de la loi fédérale sur l'impôt anticipé (LIA) permettront de conférer à une seule autorité cantonale la compétence de taxer les impôts directs cantonaux et fédéraux de la période; cette même autorité se prononcera également sur le remboursement de l'impôt anticipé frappant les revenus de la période. En outre, dans un but de simplification, la compétence de taxer l'impôt cantonal de la période au cours de laquelle le contribuable change de domicile en Suisse, est accordée dans le système postnumerando annuel au seul canton du domicile de la personne à la fin de la période fiscale. La coordination entre législations fiscales doit aussi être assurée pour les impôts directs des personnes morales, en particulier lors d'un transfert de siège en Suisse. Elle nécessite la révision de l'art. 22 LHID. Les contribuables assujettis à l'impôt dans

plusieurs cantons souhaitent des mesures de simplification en cas de création ou de suppression, par une personne physique ou morale, d'un for spécial d'imposition hors du canton du domicile ou du siège. La modification des art. 22 et 68 LHID répond à cette attente. L'harmonisation des impôts directs a aussi pour but de faciliter la mobilité intercantonale des entreprises (sociétés de personnes, y compris les raisons individuelles, et personnes morales). Le message en tient compte. Une modification de l'assujettissement personnel (transfert du siège de l'entreprise) ne devrait plus faire obstacle au transfert intercantonal des pertes. Enfin, le passage de la majorité des cantons au système postnumerando pour l'impôt fédéral direct nécessite une adaptation de cette loi sur un point: la référence de l'année déterminante pour l'indexation des déductions et des barèmes. Certaines des dispositions proposées se fondent sur l'art. 127, al. 3, Cst qui prohibe la double imposition intercantonale et confère à la Confédération la compétence de prendre les mesures nécessaires à cet égard. Les mesures prévues entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

### Délibérations

03-10-2000 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

12-12-2000 CE Adhésion.

15-12-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (194:0)

15-12-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Par 111 voix sans opposition, le **Conseil national** a accepté le projet du Conseil fédéral sur la coordination et la simplification des procédures de taxation des impôts directs dans les rapports intercantonaux. Il l'a toutefois complété par deux dispositions autorisant les cantons à maintenir – ou à introduire dès 2001 – une déduction pour frais de garde des enfants ainsi que la déduction pour l'épargne-logement.

Le **Conseil des Etats** a suivi la Chambre basse et a accepté le projet de loi par 37 voix sans opposition.

## 00.060 Frein à l'endettement

Message du 5 juillet 2000 sur le frein à l'endettement (FF 2000 4295)

Rapport complémentaire du 10 janvier 2001 (FF 2001 2255)

### Situation initiale

Le frein à l'endettement est un mécanisme institutionnel destiné à gérer les finances fédérales et à contenir l'évolution de la dette. Il est censé prévenir les déséquilibres structurels des finances et empêcher ainsi que les dettes de la Confédération ne croissent comme par le passé. Au niveau constitutionnel, ce nouvel instrument remplacera la disposition transitoire sur l'objectif budgétaire 2001. Le frein à l'endettement soumis par le présent message propose une règle concrète pour l'évolution admissible des dépenses dans le compte financier. Il confirme ainsi le fait qu'au niveau fédéral, le compte financier reste l'instrument principal de gestion. La règle proposée admet les oscillations du solde en fonction de la conjoncture, tout en assurant l'équilibre des finances sur la durée moyenne d'un cycle conjoncturel. La règle des dépenses proposée par le Conseil fédéral peut être résumée en une simple formule: le plafond des dépenses est lié au montant des recettes, corrigé d'un facteur qui tient compte de la situation conjoncturelle. Pour l'évaluation des recettes, la cohérence avec la budgétisation et la planification financière impose de recourir aux estimations du moment. Ainsi, selon la situation économique, soit on exige des excédents, soit on admet des déficits, ce qui est le principe même d'une politique budgétaire anticyclique, dans le cadre de laquelle les stabilisateurs automatiques peuvent produire pleinement leurs effets. La formule choisie a une portée générale. Elle s'applique aussi bien lors de relèvements d'impôts destinés à financer par exemple les coûts supplémentaires des assurances sociales liés à l'évolution démographique, que lors d'allègements fiscaux ayant pour but de réduire la quote-part de l'État. Pour ne pas modifier indûment les voies institutionnelles d'élaboration du budget, ni les compétences correspondantes, une règle fondamentale est adoptée, qui lie en principe le Conseil fédéral et les Chambres. Cette contrainte doit permettre d'atteindre l'objectif fixé. La souveraineté du Parlement en matière de budget est intégralement garantie dans le cadre du plafond de dépenses défini par la règle proposée. Les règles du frein à l'endettement concernent le budget et les suppléments au budget. Comme il n'est pas possible de prévoir à l'avance des directives adéquates concernant les dépenses résultant de toutes les éventualités imprévisibles – récessions graves, conflits, catastrophes naturelles ou autres



événements particuliers (dans le domaine de l'asile p. ex.) –, le Conseil fédéral propose de réserver une exception autorisant le dépassement du plafond des dépenses. Mais pour que la règle fondamentale du frein à l'endettement ne puisse être violée en sous-main, cette exception nécessitera la majorité qualifiée des deux Chambres. Le Conseil fédéral demande en outre que le caractère extraordinaire de certaines dépenses ne soit pas seulement limité matériellement, mais soit aussi justifié par un volume minimum au sein du budget fédéral. Même dans le cas où le budget adopté serait conforme à la règle et qu'une forte retenue est exercée en matière de compléments, il n'est pas exclu que les dépenses effectives du compte d'État, qui sont conformes au frein à l'endettement, dépassent le budget approuvé par les Chambres fédérales. De telles dérogations à la règle doivent être portées à la charge d'un compte de compensation tenu hors du compte d'État. Ce compte de compensation doit aussi permettre de prendre en considération, sous forme de charges ou de bonifications, les erreurs d'estimation des recettes lorsque de telles erreurs ont conduit à fixer des plafonds de dépenses soit trop élevés soit trop bas. Les excédents et découverts figurant dans ce compte ne seront pas immédiatement éliminés, mais réduits dans les années suivantes. Cet instrument vise à améliorer la fiabilité de la politique budgétaire et à consolider durablement ce domaine essentiel de la politique économique. Le recours au nouvel instrument devrait avoir aussi des effets favorables sur la croissance économique à moyen terme de la Suisse.

### Délibérations

#### Projet 1

Arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement

14-03-2001 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

18-06-2001 CN Adhésion.

22-06-2001 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (34:6)

22-06-2001 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (127:64)

#### Projet 2

Loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC)

14-03-2001 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

18-06-2001 CN Divergences.

20-06-2001 CE Adhésion.

22-06-2001 CE La loi est adoptée en votation finale. (35:6)

22-06-2001 CN La loi est adoptée en votation finale. (130:62)

Le **Conseil des Etats** a suivi sa commission et a adopté le projet du Conseil fédéral par 30 voix contre 4. Toutefois, tant du côté de la droite que de la gauche des réserves ont été formulées contre un projet « qui cherche à résoudre des problèmes politiques par des formules mathématiques ». Mais la majorité a considéré que sans mécanisme contraignant, la Confédération ne parviendrait pas à sortir de la spirale des dettes. Plusieurs parlementaires ont souligné que ce mécanisme permettait une certaine flexibilité, puisqu'en cas de situation exceptionnelle (catastrophe naturelle, récession grave ou afflux massif de réfugiés), les Chambres pourraient augmenter les dépenses par une décision prise à la majorité qualifiée. Les dépenses dépassant le budget seraient comptabilisées sur un compte de compensation. Les sénateurs n'ont pas voulu, par contre, que les excédents de recettes soient comptabilisés sur ce compte. Ces excédents devront être utilisés pour résorber la dette. Mais tout découvert devra être compensé au cours des trois prochains exercices comptables. Une minorité appuyée par la Commission des institutions politiques s'en est prise à la possibilité accordée par la loi de laisser au Conseil fédéral le pouvoir de fixer le montant des économies nécessaires. Il s'agit d'une entorse à la séparation des pouvoirs. Le Conseil a toutefois maintenu cet article par 22 voix contre 15. Au **Conseil national**, on a assisté à un affrontement gauche-droite. Alors que la droite a défendu le projet en arguant du manque de discipline du Parlement dans les années 90 qui a conduit au doublement de la dette, la gauche a dénoncé un mécanisme anti-social. De plus, a-t-elle argué, le Parlement se prive, avec cet instrument, de ses compétences en matière budgétaire. Les propositions de la gauche et des verts pour fixer un plafond des dépenses budgétaires en fonction non seulement des recettes estimées, mais aussi de la situation conjoncturelle ou celle visant à réaliser l'équilibre également à travers une obligation de rechercher des recettes nouvelles ont échoué, de même que celle de supprimer le délai de remboursement de trois ans prévu lorsque le plafond des dépenses est dépassé de plus de 6% par rapport au total des dépenses. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 92 voix contre 38 voix et 3 abstentions.

Le projet a été accepté en votation populaire le 2 décembre 2001 par 84,7 % des votants. (cf. Annexe G)

## 00.076 Droit de timbre de négociation. Mesures urgentes

Message du 2 octobre 2000 sur une loi fédérale instaurant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation (FF 2000 5415)

### Situation initiale

En mars 2000, le Conseil fédéral a décidé d'élaborer un train de mesures fiscales visant à apporter des améliorations au système fiscal dans le domaine de l'imposition du couple et de la famille, du droit de négociation et de l'imposition des logements utilisés par les propriétaires. Le Conseil fédéral a toutefois décidé que les pertes dues aux réformes apportées au droit de négociation ne devraient pas dépasser 500 millions de francs.

S'appuyant sur le concept adopté par le Conseil fédéral le 13 mars 2000 en vue de l'application des réformes prévues par les lignes directrices des finances, le Chef du Département fédéral des finances a institué un groupe de travail mixte le 22 mars 2000 et l'a chargé de remettre, avant la fin juin 2000, un rapport sur les allègements nécessaires dans le cadre du droit de négociation pour renforcer la place économique suisse. De même, le groupe de travail devait estimer les pertes envisagées en cas d'application de ses propositions et s'assurer qu'elles pourraient être compensées à l'intérieur du secteur financier, si elles venaient à dépasser les 500 millions prévus.

Sur la base du rapport rendu par le groupe de travail, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que la nouvelle révision du droit de négociation devait se concentrer sur les domaines suivants:

- a. Révision des art. 14 et 17 de la loi fédérale sur les droits de timbre (LT) afin d'exonérer du droit de négociation les opérations de certains investisseurs institutionnels (institutions publiques, fonds de placement, assureurs sur la vie et institutions de prévoyance).
- b. Révision de l'art. 19 LT afin d'éviter de désavantager fiscalement les banques suisses lorsqu'elles traitent des actions suisses à une bourse étrangère.

Le Conseil fédéral considère de plus que ces modifications sont primordiales et qu'elles doivent donc donner lieu à une loi fédérale urgente. Etant donné qu'une loi fédérale urgente doit être limitée dans le temps, le droit de négociation doit continuer de faire partie du train de mesures annoncé pour le 4<sup>e</sup> trimestre de cette année. Dans le cadre de ce train de mesures, il s'agira d'incorporer au droit ordinaire les mesures de l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 et celles de la présente loi.

Les pertes envisagées dans le cadre du présent projet sont estimées à 490 millions de francs sur la base des chiffres de l'année 1999.

### Délibérations

29-11-2000 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

04-12-2000 CN Divergences.

05-12-2000 CE Divergences.

06-12-2000 CN Adhésion.

12-12-2000 CE La clause d'urgence est adoptée.

12-12-2000 CN La clause d'urgence est adoptée.

15-12-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (38:5)

15-12-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (126:43)

Chambre prioritaire, le **Conseil des Etats** s'est rallié à la solution proposée par sa commission, à savoir que l'exonération du droit de timbre de négociation ne s'étendra pas aux caisses de pensions et autres investisseurs institutionnels suisses, qui seront ainsi assimilés à des négociants en titres et qui resteront donc imposables. Seuls les investisseurs institutionnels étrangers et les fonds de placement suisses en concurrence avec les étrangers, seront donc exonérés.

Le conseiller fédéral Kaspar Villiger s'est rallié à ce modèle qui entraîne moins de pertes pour les caisses fédérales. Seul Ernst Leuenberger, (S, SO) s'est opposé à une réduction d'impôt sans contrepartie. Il s'est également opposé à la procédure d'urgence, n'y trouvant aucune justification.

Par 94 voix contre 90, le **Conseil national** a introduit une divergence fondamentale en adoptant la solution initialement proposée par le Conseil fédéral, à savoir la suppression du droit de négociation pour la plupart des investisseurs institutionnels, suisses et étrangers. La gauche et le groupe PDC qui soutenaient la solution proposée par le Conseil des Etats, n'ont pas été suivis. Pour eux, le report des mesures fiscales en faveur de la famille et de la propriété du logement n'est pas admissible alors que

la suppression du droit de timbre est présentée comme une mesure urgente. Pour la droite, il y a urgence car il s'agit d'éviter que d'autres titres, d'autres fonds de placement ne se réfugient à l'étranger.

En procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a maintenu tacitement sa position de limiter les pertes de recettes liées à une suppression rapide du droit de timbre sur les transactions boursières.

Le **Conseil national** s'est finalement rallié au modèle du Conseil des Etats. Les pertes fiscales seront ainsi limitées à 218 millions.

Les deux Chambres ont également adopté une clause d'urgence, afin que les allègements du droit de timbre puissent entrer en vigueur en janvier 2001 déjà. Le Conseil national devant s'y prendre à deux fois, le quorum n'ayant pas été atteint lors du premier vote, deux motions d'ordre ont été déposées pour reprendre ce vote. Patrice Mugny (G, GE) s'est élevé en vain contre ce qu'il a qualifié de « déni de la démocratie ».

## **00.087 « Pour un impôt sur les gains en capital ». Initiative populaire**

Message du 25 octobre 2000 sur l'initiative populaire « Pour un impôt sur les gains en capital » (FF 2000 5573)

### **Situation initiale**

L'initiative populaire «Pour un impôt sur les gains en capital» vise à introduire dans la Constitution un nouvel article permettant à la Confédération de percevoir «un impôt spécial sur les gains en capital qui sont réalisés sur la fortune mobilière et qui sont exonérés de l'impôt fédéral direct». Les gains en capital seraient imposés à un taux unique d'au moins 20 % ; les pertes en capital pourraient être compensées pendant l'année fiscale et au plus pendant les deux années suivantes avec les gains en capital ; la législation exonérerait les gains minimes. En outre, la législation pourrait prévoir que les cantons percevaient l'impôt aux frais de la Confédération. Enfin, la législation pourrait prévoir un impôt à la source pour garantir l'encaissement de l'impôt. L'initiative demande également d'ajouter un nouvel article qui habiliterait le Conseil fédéral à édicter les dispositions nécessaires par voie d'ordonnance au cas où la loi d'application ne serait pas édictée dans les trois ans suivant l'adoption des nouvelles dispositions constitutionnelles. Le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale de rejeter l'initiative populaire sans contre-projet. Du point de vue du droit constitutionnel, la Confédération possède déjà la compétence d'imposer les gains sur la fortune mobilière (et immobilière) en plus du revenu de l'activité lucrative et du rendement de la fortune. Il est donc inutile de mentionner expressément les gains en capital sur la fortune mobilière comme les auteurs de l'initiative le préconisent. La situation juridique actuelle, d'après laquelle les gains en capital privés sont exemptés de l'impôt fédéral direct et des impôts cantonaux et communaux, répond aux exigences de l'harmonisation fiscale. Dans la mesure où ils sont réalisés par une personne morale ou font partie de la fortune commerciale d'une personne physique, les gains en capital sont déjà imposables. Seuls les gains en capital sur la fortune mobilière privée sont exemptés de l'impôt fédéral direct et des impôts directs des cantons et des communes. Les auteurs de l'initiative veulent changer cet état de fait. Au regard des principes de l'équité de l'imposition et de l'imposition selon la capacité contributive, l'imposition ne doit pas se limiter au revenu du travail et au rendement de la fortune, mais frapper également les gains en capital effectivement réalisés. Les auteurs de l'initiative justifient l'introduction d'un impôt sur les gains en capital en invoquant le fait que la Suisse serait pratiquement le seul pays industrialisé sans impôt sur les gains en capital. La comparaison avec l'étranger pour un seul impôt n'est pas très parlante aussi longtemps qu'elle ne s'inscrit pas dans une appréciation globale du système fiscal. En l'occurrence, on relèvera que, contrairement à beaucoup d'autres Etats, la Suisse applique le système de la double imposition économique et on rappellera que nombre de pays étrangers ne connaissent pas d'impôt sur la fortune des personnes privées. En revanche, tous les cantons, mais pas la Confédération, prélèvent un impôt général sur la fortune. Cette charge fiscale est comprise en moyenne entre 3 à 5 ‰ de la fortune nette. On tient compte ainsi de l'augmentation de la fortune qui provient notamment de la hausse de la capitalisation boursière. En 1997, le produit de l'imposition de la fortune s'est élevé à plus de 3 milliards de francs pour l'ensemble des cantons suisses. Pour ce qui est des personnes qui possèdent des fortunes de plusieurs millions et ne paient pas d'impôt sur le revenu, il ne s'agit pas de la règle, mais de phénomènes qui se produisent parfois et sont en relation avec la déduction des pertes, des intérêts passifs et des frais d'entretien des immeubles. En outre, il ne faudrait pas oublier que l'impôt sur les gains immobiliers est dû même si le

revenu net est égal à zéro. Enfin, il est établi que près des deux tiers du produit de l'impôt fédéral direct des personnes physiques provient de 11 % seulement de l'ensemble des contribuables. Il n'est donc pas vrai que les grands revenus et les grandes fortunes échappent à l'impôt en Suisse. En dépit de certaines critiques, l'impôt sur le revenu frappe déjà une série de transactions liées à l'aliénation de valeurs patrimoniales (commerce professionnel, manteau d'actions, transposition, liquidation partielle directe et indirecte, vente d'actions pendant le délai de blocage suivant la transformation en société anonyme d'une raison individuelle ou d'une société de personnes. Les principaux défauts de cette initiative consistent dans son impraticabilité pour les contribuables et pour les autorités fiscales, dans les expériences négatives que les cantons ont de cet impôt, et dans la productivité modeste d'un impôt sur les gains en capital tel qu'il est proposé par les auteurs de l'initiative. Un impôt sur les gains en capital n'entrerait pas seulement en concurrence avec l'impôt sur la fortune, mais surtout il ne rapporterait pas beaucoup et exigerait un lourd travail administratif. En outre, l'adoption de l'initiative ne permettrait pas de distinguer plus aisément entre la fortune commerciale et la fortune privée, ainsi qu'entre les gains en capital et les rendements de la fortune. Le Conseil fédéral veut apporter des corrections à l'exemption des gains en capital privés dans le cadre d'une réforme de l'imposition des sociétés, en tenant compte de l'évolution historique du système fiscal suisse. Le 13 mars 2000, il a notamment décidé d'examiner d'une manière approfondie l'introduction d'un impôt sur les participations complétée par un allègement de la double imposition économique. Cet examen n'étant pas terminé, ce projet ne peut servir de contre-projet à l'initiative.

#### Délibérations

12-03-2001 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

08-06-2001 CE Adhésion.

22-06-2001 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (120:65)

22-06-2001 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (35:6)

Le **Conseil national** a rejeté l'initiative populaire de l'Union syndicale par 108 voix contre 74. La majorité de la Chambre basse a suivi les arguments avancés lors des travaux de sa commission soit les difficultés que pose la perception d'un tel impôt, le jugement négatif porté par six cantons qui avaient autrefois introduit l'impôt concerné chez eux ainsi que les possibilités réduites qui s'offrent de déduire les pertes en capital des gains en capital. Pour le camp bourgeois, son faible rendement et les lourdes charges qu'il engendre n'en fait pas un bon instrument de réalisation de l'équité fiscale. Pour nombre de députés l'introduction de cette taxation, à côté de l'impôt sur la fortune est incompatible avec notre système fiscal. Cet impôt est en fait contraire aux intérêts de la place économique suisse. L'élaboration d'un contre-projet indirect qui introduirait un impôt sur les gains de participation a aussi été refusé par 96 voix contre 78.

Au **Conseil des Etats** l'initiative a été rejetée par 27 voix contre 5. Les arguments avancés ont été de même nature qu'au National. Il a été notamment relevé que l'impôt sur la fortune prélevé par les cantons rapporte plus aux pouvoirs publics que l'impôt sur les gains en capital pratiqué dans de nombreux pays.

L'initiative populaire a été rejetée le 2 décembre 2001 par 65,9 % des votants et par tous les cantons. (cf. Annexe G)

### 00.404 Initiative parlementaire (Triponez Pierre). Loi sur la TVA. Modification

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) :  
20.11.2000 (FF 2001 1380)

Avis du Conseil fédéral : 28.02.2001 (FF 2001 1387)

#### Situation initiale

Le 23 mars 2000, Pierre Triponez (R, BE), déposait une initiative parlementaire demandant, sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, la modification de la loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée. Il demandait que la liste des opérations exclues du champ de l'impôt de l'art. 18 de la loi soit complétée de manière à exclure également les prestations des caisses de compensation AVS et pour allocations familiales (caisses de compensation) dans des domaines ne relevant pas de

l'exercice de la puissance publique, comme la gestion de la prévoyance professionnelle ou de l'assurance maladie pour certaines branches.

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a procédé à l'examen de l'initiative le 28 août 2000 et a proposé de donner suite à l'initiative. Puis, le 2 octobre 2000, le Conseil national a tacitement décidé de lui donner suite et a demandé l'élaboration d'un projet de loi. L'administration fédérale des contributions (AFC) a préparé une proposition allant dans le sens voulu par l'initiant. La commission a adopté ce projet de loi par 22 voix contre 0 et avec 2 abstentions. Le Conseil fédéral a approuvé ce projet. Il est d'avis que la proposition d'exclusion du champ de l'impôt selon le nouveau ch. 25 de l'art. 18, LTVA est formulée objectivement et subjectivement de manière suffisamment claire et restrictive. En regard du but recherché par l'initiative parlementaire, la perte fiscale annuelle et récurrente, de 1,5 million de francs selon l'estimation de l'Administration fédérale des contributions (AFC), est acceptable.

Le Conseil fédéral constate avec satisfaction que la proposition de modification de loi formulée ne va pas au-delà des possibilités d'exemption fiscale figurant à l'art. 13, partie A, al. 1, let. g, de la 6<sup>ème</sup> directive CEE en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires.

### Délibérations

02-10-2000	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
06-03-2001	CN	Décision conforme au projet de la commission.
07-06-2001	CE	Adhésion.
22-06-2001	CN	La loi est adoptée en votation finale. (190:0)
22-06-2001	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Le **Conseil national** a adopté le projet à l'unanimité et sans discussion par 111 voix (vote sur l'ensemble).

Le **Conseil des Etats** a fait de même par 30 voix sans opposition (vote sur l'ensemble).

## 01.021 Train de mesures fiscales 2001

Message du 28 février 2001 sur le train de mesures fiscales 2001 (FF 2001 2837)

### Situation initiale

Le train de mesures fiscales 2001 a principalement pour but d'améliorer l'équité par des allègements substantiels des couples et des familles. En outre, la place financière bénéficiera d'importantes améliorations au niveau des droits de timbre. Enfin, le système d'imposition de la valeur locative, politiquement dépassé, sera aboli et remplacé par un système plus simple.

Ce train de mesures se traduira par une diminution des recettes de la Confédération de l'ordre de 1,3 milliard de francs qui se répartiront comme suit en fonction des objectifs fixés :

- Allègements en faveur des couples et des familles: 1,3 milliard, dont 900 millions à la charge de la Confédération (selon le budget 2000/2001).
- Allègements ciblés du droit de timbre de négociation: 310 millions (selon le compte d'Etat 2000). En l'occurrence, le Conseil fédéral se rallie à la solution élaborée par le Parlement en décembre 2000, car l'objectif d'améliorer la compétitivité peut être atteint au prix d'une moindre diminution des recettes fiscales.

Contrairement au plan initial, le changement du système d'imposition de la valeur locative ne sera pas neutre du point de vue des recettes. Les mesures en faveur des nouveaux propriétaires, un solution plus généreuse pour l'entretien des immeubles et d'autres mesures d'encouragement de l'épargne en faveur de la construction se traduiront par une diminution des recettes (et donc par des allègements fiscaux) compris entre 85 et 105 millions de francs (selon les comptes 1997/98).

Comme le Conseil fédéral l'a montré dans son supplément du 10 janvier 2001 au message concernant le frein à l'endettement, une diminution des recettes de cet ordre de grandeur est supportable pour autant que soit maintenue la discipline du côté des dépenses. En revanche, d'es diminutions supplémentaires ne le seraient pas, vu la nécessité d'autres projets de réformes fiscales, notamment celui de l'imposition des sociétés (imposition indépendante de la forme des sociétés, droit de timbre d'émission, promotion du capital-risque).

**La réforme de l'imposition du couple et de la famille** figure dans le Programme de la législature 1999 à 2003. La nécessité de cette réforme découle des changements importants de la structure familiale, essentiellement dus à l'augmentation du nombre des femmes qui travaillent, au cours des trente dernières années. En l'occurrence, l'imposition actuelle peut largement défavoriser les couples par rapport aux concubins et, par conséquent, inciter certaines femmes mariées à renoncer à exercer une activité lucrative. En 1996, le Département fédéral des finances a constitué une commission d'experts pour revoir l'imposition de la famille. Dans son rapport de mars 1999, cette commission a présenté trois modèles de réforme: un modèle d'imposition commune avec splitting, un modèle d'imposition individuelle et une variante combinant les deux.

Compte tenu des résultats de la consultation qui portait sur ces trois modèles (qu'il avait encore modifiés en faveur du contribuable par décision du 13 mars) et sur deux autres modèles, le Conseil fédéral a adopté un modèle de splitting sans option, car ce droit d'option aurait fortement compliqué la procédure de taxation. Au lieu du splitting intégral, pour lequel le revenu global des époux est divisé par deux, le Conseil fédéral a choisi un splitting partiel consistant à diviser ce revenu par 1,9. Ce modèle permettra d'alléger la charge d'une grande partie des couples et des familles, sans pour autant augmenter la charge des contribuables vivant seuls.

Le splitting partiel permettra essentiellement de porter la déduction pour enfant, faite au titre de l'impôt fédéral direct, de 5600 à 9000 francs dans le cadre de l'imposition postnumerando (resp. de 5100 à 8200 francs pour l'imposition praenumberando) et, par conséquent, de tenir mieux compte de la charge des familles (et des concubins). Le splitting est également prescrit par la loi sur l'harmonisation des impôts directs. En raison de l'autonomie des cantons, cette loi ne fixe pas de diviseur, ce qui autorise aussi bien le splitting intégral que le splitting partiel.

A part l'augmentation de la déduction pour enfants, il faudra d'autres déductions dans le cadre de la réforme de l'imposition du couple et de la famille, notamment une déduction pour la garde des enfants ainsi qu'une déduction forfaitaire pour tenir compte des primes des assurances maladie et accidents obligatoires. Ces nouvelles déductions, qui répondent à une large demande, doivent d'ailleurs, elles aussi, être accordées par les cantons, en vertu de la Loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID).

Les Chambres fédérales devront fixer la date d'entrée en vigueur de ces modifications. Les cantons disposeront d'un délai de cinq ans pour adapter leur législation. Les conditions financières (pertes financières de 1,3 milliard de francs au maximum) posées par le Conseil fédéral ont été respectées.

**L'imposition de la valeur locative** est un autre sujet qui donne lieu à un débat politique de plus en plus vif comme le prouvent les nombreuses interventions parlementaires à ce sujet et modifications législatives entreprises par les cantons. Le 7 février 1999, le peuple et les cantons ont certes rejeté l'initiative populaire «propriété du logement pour tous» déposée par la Société suisse des propriétaires fonciers: la proportion des «oui» (41 %) ne laisse toutefois aucun doute sur l'existence du malaise qu'inspire l'imposition de la valeur locative. C'est pourquoi le Conseil fédéral a inscrit la réforme de cette imposition dans les objectifs du Programme de la législature 2000 à 2003. Au début de 1999, le Département fédéral des finances a chargé une commission d'experts de revoir l'imposition de la valeur locative et de proposer des solutions respectant la Constitution et n'ayant pas d'incidences sur les finances fédérales. Dans son rapport d'avril 2000, cette commission propose un changement radical: l'abolition pure et simple de l'imposition de la valeur locative et de la déduction des frais d'entretien et des intérêts passifs privés.

Le Conseil fédéral a envoyé en consultation le rapport de la commission d'experts avec un complément de la Commission de l'économie et des redevances. Si les résultats de cette consultation montrent que cette question ne fait pas l'unanimité parmi les participants, la majorité des cantons et tous les partis gouvernementaux admettent le principe du changement de système: c'est pourquoi le Conseil fédéral préconise un changement de système basé sur l'abolition de l'imposition de la valeur locative. Du même coup, la déduction des intérêts hypothécaires pour le logement occupé par son propriétaire serait supprimée, ce qui garantirait l'égalité de traitement prescrite par la Constitution entre les propriétaires fonciers, d'une part, et entre les propriétaires fonciers et les locataires, d'autre part. Une déduction limitée des frais d'entretien permettrait de tenir compte de l'obligation constitutionnelle de promouvoir et de sauvegarder la propriété du logement, d'une part, et de tenir compte des mesures prises en faveur de la protection de l'environnement, des économies d'énergie et de la restauration des monuments historiques, d'autre part. Dans le but de promouvoir l'acquisition de la propriété du logement, l'acquéreur d'un logement qu'il occupe bénéficierait d'une déduction dégressive des intérêts passifs pendant dix ans et d'une déduction pour la constitution d'une épargne-logement dans le cadre de la prévoyance liée (pilier 3a) jusqu'à l'âge de 45 ans. Afin que les

propriétaires puissent se préparer au changement de système, le nouveau système n'entrerait en vigueur qu'en 2008.

En outre, un impôt cantonal sur les résidences secondaires sera introduit dans la loi sur l'harmonisation des impôts directs afin de pallier les inconvénients de la suppression de l'imposition de la valeur locative, essentiellement pour les cantons à vocation touristique. Cet impôt sera obligatoire aux plans intercantonal et international; il ne le sera pas au plan intracantonal. Toutes les modifications cantonales entreront en vigueur en même temps que celles de l'impôt fédéral direct.

En raison des mesures d'appoint, le passage au nouveau système d'imposition de la propriété du logement se soldera par une diminution des recettes comprise entre 85 et 105 millions de francs (part de la Confédération au produit de l'impôt fédéral direct, sur la base des périodes fiscales 1997 et 1998).

**Le droit de timbre de négociation** devrait également faire partie du présent train de mesures. L'arrêté fédéral du 19 mars 1999 sur des mesures urgentes dans le domaine du droit de négociation ne s'applique en effet que jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation le remplaçant, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2002. L'application de la loi fédérale du 15 décembre 2000 instituant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de négociation est également limitée à cette date. Dans le cadre du présent train de mesures, il s'agira donc de reprendre les dispositions de ces deux actes législatifs dans le droit ordinaire. La loi fédérale du 15 décembre 2000 reprend les principes directeurs de la révision de 1991; elle n'a pas d'incidences sur la concurrence et empêche la fuite des affaires à l'étranger. Le Conseil fédéral estime à 20 millions de francs la diminution des recettes due à l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 et à 310 millions de francs (sur la base de l'an 2000) la diminution des recettes due à la loi fédérale instituant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de négociation. La modification de la loi fédérale sur les droits de timbre qu'il propose n'entraînera en revanche aucune diminution supplémentaire des recettes.

Ces trois révisions font l'objet d'un seul message, bien qu'elles fassent l'objet de trois actes législatifs distincts. Le Conseil fédéral entend ainsi garantir que la présente réforme sera considérée comme faisant partie d'un tout du point de vue politique et financier.

## Délibérations

Loi fédérale sur la modification d'actes concernant l'imposition du couple et de la famille, l'imposition du logement et les droits de timbre

26-09-2001	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
02-10-2002	CE	Divergences.
02-12-2002	CN	Divergences.
17-03-2003	CE	Divergences.
08-05-2003	CN	Divergences.
03-06-2003	CE	Divergences.
13-06-2003	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
17-06-2003	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
20-06-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (97 : 69)
20-06-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (30 : 13)

Loi fédérale sur les droits de timbre (LT)

26-09-2001	CN	Ne pas entrer en matière (a été intégré au projet 1).
02-10-2002	CE	Ne pas entrer en matière.

La Commission du Conseil national a ajouté aux trois projets proposés par le Conseil fédéral un quatrième volet relatif à l'imposition des entreprises et a fusionné les projets 1 (imposition de la famille) et 3 (droits de timbre) avec celui-ci. Le **Conseil national** a donc été appelé à se prononcer sur deux projets.

### *Imposition de la famille / Imposition des entreprises / Droits de timbre*

En matière d'imposition du couple, le Conseil National a accepté le principe du splitting partiel avec un coefficient de division de 1,9, auquel il a ajouté le droit d'option pour les concubins. Il a par ailleurs approuvé des déductions plus élevées pour les enfants: 11 000 francs au lieu des 9000 francs proposés par le Conseil fédéral; 14 000 francs pour les enfants de 16 à 25 ans en cours de formation.

Les propositions de minorité déposées par les socialistes et les Verts n'ont pas trouvé d'écho favorable parmi les députés.

Le Conseil national a parallèlement souhaité alléger les charges des entreprises en réduisant le taux de l'impôt sur les bénéfices de 8,5 à 8% (103 voix contre 64).

En ce qui concerne les droits de timbre, le plenum a suivi la minorité emmenée par Hans Kaufmann (V, ZH) en décidant d'exonérer de cet impôt les caisses de pension et les assureurs-vie ayant leur siège en Suisse. Il a également opté, sur demande d'une seconde proposition de cette minorité, pour une diminution de l'imposition des «corporates», firmes clientes domiciliées à l'étranger réalisant pour leur propre compte des opérations de négoce de titres.

Lors du vote sur l'ensemble, le premier projet a été adopté par 102 voix contre 73.

#### *Imposition de la propriété du logement*

Le Conseil national s'est prononcé, par 85 voix contre 85, avec la voix prépondérante de sa présidente, en faveur de la suppression de la valeur locative. Il se montre donc en faveur du changement de système tel qu'il avait été proposé par le Conseil fédéral, tout en lui apportant quelques amendements non négligeables, tels que le maintien de l'octroi de certaines déductions: déduction forfaitaire dégressive dans le temps pour les intérêts hypothécaires des nouveaux propriétaires; déduction des frais d'entretien pour la part qui dépasse 4000 francs; déduction en faveur de l'épargne logement. Le projet a été adopté par 75 voix contre 60 (provenant de la gauche et vert) en votation sur l'ensemble.

Au total, les décisions prises par la chambre basse entraîneraient un manque à gagner de 2,75 milliards de francs (2,16 milliards pour la Confédération et 590 millions pour les cantons), soit 1,02 milliard de plus que les prévisions du Conseil fédéral.

Le **Conseil des Etats** quant à lui, durant la session d'automne 2002, s'est montré réticent à accorder de nouveaux cadeaux fiscaux et a proposé un modèle plus proche de celui défini par le Conseil fédéral.

#### *Imposition de la famille / Imposition des entreprises / Droits de timbre*

A l'encontre de la commission qui se prononçait pour le modèle de l'imposition individuelle, la chambre haute s'est ralliée à la solution du Conseil fédéral et du Conseil national en approuvant le splitting partiel avec le coefficient de division de 1,9 sans pour autant accepter le droit d'option pour les concubins. Elle a de plus revu à la baisse un certain nombre de propositions acceptées par la chambre basse. Ainsi les déductions pour enfants et les déductions pour frais de garde des enfants ont-elles été diminuées de 150 millions de francs par rapport à ce que le National avait fixé.

La proposition de réduction du taux d'impôt sur les bénéfices des entreprises de 8.5% à 8% a été majoritairement rejetée par 31 voix contre 11.

Le Conseil des Etats s'est parallèlement prononcé pour le maintien du droit de timbre de négociation sur les caisses de pension et les assureurs-vie suisses. Il a en revanche accepté une forte exonération des «corporates».

#### *Imposition de la propriété du logement*

Contrairement au Conseil national, la chambre des cantons a renoncé au changement de système et a souhaité uniquement des améliorations ponctuelles de la réglementation actuelle. La valeur locative serait ainsi fixée à 60% de la valeur du marché (contre 70% en moyenne) et serait abaissée pour les cas de rigueur.

La chambre haute a adopté le train de mesures fiscales 2001 à l'unanimité par 32 voix. Les allègements fiscaux représentent au total 1,6 milliard de francs, dont 400 millions pour les cantons.

Il a décidé de soumettre au référendum en un seul paquet les trois volets du projet, le Conseil national ayant quant à lui l'intention de soumettre au référendum facultatif deux projets séparés.

Dans le cadre de l'élimination des divergences, le **Conseil national** (durant la session d'hiver 2002) s'en est tenu dans les grandes lignes à ses propositions précédentes. Les pertes de recettes fiscales s'élèveraient ainsi, dans la seconde mouture du projet, à 2,41 milliards dont 1,77 milliard pour la Confédération et 640 millions pour les cantons.

Au début des débats la chambre basse a rejeté par 92 voix contre 84 une proposition émanant de la minorité de la gauche et des verts, d'éliminer au plus vite toutes les divergences afin de se mettre d'accord sur la décision du Conseil des Etats et de ce fait aboutir au plus vite à la votation finale et



rejeter l'ensemble du paquet. Elle a accepté par contre la proposition de sa commission et s'est ralliée à la décision du Conseil des Etats concernant la réunification des divers projets en un seul arrêté fédéral soumis au référendum.

*Imposition de la famille / Imposition des entreprises / Droits de timbre*

Le Conseil national a suivi ici toutes les propositions de sa commission. Il a confirmé, par 84 voix contre 54, sa décision d'augmenter à 11 000 francs la déduction pour enfant et de fixer la nouvelle déduction pour frais de garde des enfants à 7 000 francs. Il a parallèlement réaffirmé sa volonté de réduire le taux d'imposition des entreprises de 8,5 à 8%. Une motion demandant une nouvelle réforme de l'imposition des sociétés jusqu'à mi-2003 a en outre été transmise.

La seule concession consentie par le National concerne les droits de timbre de négociation. Par 109 voix contre 60, les députés ont ainsi renoncé à exonérer les caisses de pension et les assureurs-vie suisses.

*Imposition de la propriété du logement*

La chambre basse a confirmé, par 106 voix contre 75, sa volonté de supprimer la taxation de la valeur locative. Elle a également refusé par 104 voix contre 72 de revoir à la baisse les allègements fiscaux en faveur de l'épargne-logement.

Au cours de la session de printemps 2003, le **Conseil des Etats** a maintenu la plupart de ses positions précédentes, consentant un allègement des charges fiscales de 1,7 milliard au total (contre 2,4 milliards décidés par le Conseil national).

*Imposition de la famille / Imposition des entreprises / Droits de timbre*

Concernant l'imposition de la famille, le Conseil des Etats a confirmé par 22 voix contre 15 sa décision de fixer la déduction pour enfant à 9 300 francs (11 000 francs selon le Conseil national). Il a également réitéré sa volonté de renoncer au droit d'option des concubins et à la déduction de 3000 francs pour les jeunes en formation. La proposition du National relative à la déduction de la prise en charge externe des enfants (fixée à 7000 francs) a en revanche été adoptée sans discussion.

La chambre des cantons a insisté pour que l'on ne contraigne pas les cantons à appliquer le principe du splitting partiel dans le cadre de l'imposition des familles.

Les conseillers ont par ailleurs rejeté à nouveau par 29 voix contre 8 la réduction du taux de l'imposition sur le bénéfice des entreprises décidée par le Conseil national qui se traduirait par un manque à gagner de 300 millions de francs par an. A l'instar du Conseil national, le Conseil des Etats a également transmis une motion exigeant une réforme rapide de l'imposition des sociétés.

Concernant les droits de timbre, les conseillers se sont ralliés à la décision du Conseil national : les transactions des sociétés étrangères cotées en bourse seront exonérées de l'impôt. De ce fait ils ont éliminé les divergences séparant les deux conseils.

*Imposition de la propriété du logement*

Par 24 voix contre 15, le Conseil des Etats a rejeté le changement de système soutenu par le Conseil national (suppression de la valeur locative et de la déductibilité des intérêts de la dette). Le système en place sera néanmoins amélioré grâce à la diminution de la valeur locative de 70% à 60%.

Lors de la troisième phase d'élimination des divergences durant la session de mai, le **Conseil national** s'est rallié, sur l'imposition de la famille, à l'option moins généreuse du Conseil des Etats (déduction générale pour enfant de 9300 francs). Il a en revanche maintenu sa décision d'introduire le droit d'option des concubins et d'obliger les cantons à appliquer le splitting partiel.

Au sujet de l'imposition des entreprises, le Conseil national a décidé de suivre le Conseil des Etats et a également renoncé à abaisser le taux de l'impôt sur le bénéfice. Par ailleurs, sur la question de l'imposition de la propriété du logement, la Chambre basse a maintenu, par 111 voix contre 72 sa volonté de supprimer, à l'horizon 2008, la taxation de la valeur locative tout en accordant des déductions supplémentaires aux propriétaires immobiliers. De plus, elle a maintenu sa version plus généreuse concernant la déduction octroyée pour l'épargne-logement.

Durant les débats de la session d'été 2003, le **Conseil des Etats** a maintenu ses positions concernant l'imposition de la famille: il a réaffirmé son opposition au droit d'option pour les concubins et à l'ancrage du splitting dans la LHID, afin de laisser la liberté aux cantons d'opter une fois pour l'imposition individuelle.

Par contre, a propos de la réforme de l'imposition du logement, la chambre haute a fait un grand pas en direction de la chambre basse, acceptant le changement de système à savoir l'abolition de la valeur locative. Elle n'a pas hésité à aller à l'encontre de sa commission par 23 voix contre 20. Cependant à propos de la déduction pour l'épargne-logement le Conseil des Etats s'en est tenu à sa solution plus restrictive et a opté pour une solution moins coûteuse.

Les chambres n'ayant pas réussi à se mettre d'accord sur tous les points à l'issue de trois procédures d'élimination des divergences, il revenait à la **Conférence de conciliation** d'éliminer quatre ultimes divergences.

Pour la réforme de l'imposition de la famille, il a été décidé de rejeter le droit d'option pour les concubins, comme l'a toujours fait le Conseil des Etats jusqu'à présent. La Conférence a suivi le Conseil national quant à l'ancrage du splitting partiel dans la LHID et contraint de ce fait les cantons à sa mise en œuvre.

Pour la réforme de l'imposition du logement, les propositions plus généreuses du Conseil national concernant la déduction des intérêts passifs pour les nouveaux propriétaires ainsi que l'encouragement de l'épargne-logement ont été retenues.

Le projet a ensuite été adopté lors du vote final par le Conseil des Etats (30 voix pour, 13 contre et 2 abstentions) ainsi que par le Conseil national (97 voix contre 69).

Selon le projet finalement retenu, les pertes de recettes fiscales se monteraient au total à 2,010 milliards de francs (1,5 milliard pour la Confédération et 510 millions pour les cantons).

D'autres estimations de calcul du manque à gagner ont été publiées par le Conseil fédéral dans un communiqué de presse du Département fédéral des Finances le 15 octobre 2003.

Les changements inclus dans ce train de mesures fiscales 2001 peuvent être résumés de la manière suivante (sources: Dossier «Train de mesures fiscales 2001» de l'Administration fédérale des contributions):

1) Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (Imposition du couple et de la famille; entrée en vigueur au 1er janvier 2004):

- Introduction d'un splitting partiel pour les couples mariés vivant en ménage commun;
- Octroi de nouvelles déductions pour les familles monoparentales et pour les célibataires;
- Augmentation de la déduction pour enfants;
- Octroi d'une nouvelle déduction pour frais de garde des enfants;
- Déductibilité des primes de l'assurance-maladie obligatoire, sur la base de forfaits cantonaux.

Selon le communiqué de presse du Département fédéral des Finances du 26 septembre 2003, ces changements ne devraient entrer en vigueur qu'à partir du 1 janvier 2005.

2) Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (Imposition du couple et de la famille; entrée en vigueur au 1er janvier 2004):

Outre l'uniformisation de certaines pratiques cantonales déjà largement appliquées, la LHID est notamment complétée par l'ancrage de la méthode du splitting (intégral ou partiel) pour les couples mariés vivant en ménage commun ainsi que de la déductibilité des primes de l'assurance-maladie obligatoire. Les cantons devront adapter leur législation dans un délai de cinq ans, soit d'ici fin 2008.

3) Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et Loi fédérale concernant l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (Imposition du logement; entrée en vigueur au 1er janvier 2008):

- Abolition de la prise en compte des valeurs locatives en tant que revenu imposable;
- Suppression de la déductibilité illimitée des intérêts hypothécaires;
- Octroi d'un allègement aux nouveaux propriétaires qui pourront déduire leurs intérêts hypothécaires pendant les 10 premières années (déduction plafonnée à 15'000/7'500 frs pendant les 5 premières années, montants qui seront ensuite réduits linéairement de 20 % par an);
- Déductibilité des frais d'entretien effectifs pour la part qui excède 4'000 francs;
- Octroi d'une nouvelle déduction afin d'encourager l'épargne logement;

- Déduction limitée des autres intérêts passifs privés (uniquement jusqu'à concurrence du montant du rendement brut imposable de la fortune).

Toutes les modifications prévues en matière d'IFD s'appliquent par analogie aussi pour la LHID. Les cantons devront en outre introduire un nouvel impôt sur les résidences secondaires, prélevé auprès des personnes physiques domiciliées hors du canton. Les cantons seront donc contraints d'adapter leur législation d'ici au 1er janvier 2008.

#### 4) Loi fédérale sur les droits de timbre (entrée en vigueur au 1er janvier 2004):

- Droit de négociation:  
= Ancrage définitif dans la loi des divers allègements accordés au titre de mesures d'urgence votées en 1999 et 2000, puis prorogées en 2002 jusqu'à fin 2005 (à savoir notamment l'exonération de certaines transactions boursières, afin de renforcer la compétitivité de la place financière suisse et d'éviter un déplacement des transactions à l'étranger) = Exonération des «corporates» (= sociétés étrangères dont les actions sont cotées auprès d'une bourse reconnue)
- Droit d'émission:  
Majoration à un million de francs de l'actuelle franchise de 250'000 francs, mesure prise en faveur des entreprises.

## **01.067 Redimensionnement de l'aviation civile. Financement**

Message du 7 novembre 2001 concernant le financement du programme de redimensionnement de l'aviation civile nationale (FF 2001 6087)

### **Situation initiale**

Créée en 1931 avec le soutien de la Confédération, la compagnie aérienne Swissair était devenue avec le temps un fleuron de l'économie suisse et de l'aviation internationale. L'ouverture des marchés aériens et la privatisation partielle des entreprises aériennes, lancées dans les années 80 aux États-Unis et poursuivies dès le début des années 90 en Europe, ont contraint notre entreprise nationale d'aviation à rechercher des stratégies en vue d'assurer sa survie. L'échec de ces stratégies, mais surtout le fait que les mesures visant à rectifier la situation ont été prises trop tard et avec trop d'hésitations et que la crise mondiale de l'aviation civile a été aggravée par les conséquences des tragiques attentats du 11 septembre 2001, ont mené les entreprises de la holding SAirGroup, dont Swissair, dans une situation financière sans issue.

L'existence d'une compagnie aérienne active au niveau intercontinental est d'une importance capitale pour la place économique suisse. Au vu des retombées négatives considérables sur l'économie et l'emploi qu'aurait provoqué une absence de réaction, la Confédération a accepté de participer au financement d'un programme de redimensionnement de l'aviation civile nationale susceptible de contribuer au maintien d'un hub zurichois performant. Ce programme charge Crossair de reprendre une partie de la flotte (jusqu'à 26 moyen-courriers et 26 long-courriers) et des lignes précédemment exploitées par Swissair. Malgré la réduction du nombre de vols et de destinations, il permettra d'assurer la présence du pays au niveau tant européen qu'intercontinental et de maintenir les liaisons internationales directes qui sont indispensables au bon fonctionnement de notre économie. La réalisation du programme engendrera des coûts très importants et ne sera pas sans risques. Aussi la Confédération a-t-elle très tôt cherché à obtenir le soutien de tous les acteurs intéressés à l'existence d'une compagnie aérienne à vocation intercontinentale basée en Suisse. Selon les accords trouvés, des quelque 4 milliards de francs indispensables à la réalisation du programme, la Confédération apportera 1,6 milliard sous deux formes. Six cents millions de francs représentent le montant souscrit par la Confédération à l'augmentation du capital de la nouvelle société. Un prêt d'un milliard de francs, par ailleurs, est accordé à Swissair pour lui permettre de financer une activité de vol réduite durant l'horaire d'hiver 2001-2002. Avec l'assentiment de la Délégation des finances, le Conseil fédéral s'est juridiquement engagé à verser les montants figurant ci-dessus. Conformément à la loi sur les finances de la Confédération, les crédits d'engagement et les crédits de paiement qui en découlent sont maintenant, par le biais du présent message, soumis à l'approbation ultérieure du Parlement. Les autres crédits de paiement de moindre importance, également soumis à l'approbation du Parlement, sont une conséquence directe du programme de redimensionnement choisi. Ils concernent non seulement les dépenses de l'administration pour la gestion de ce projet (recours à des conseillers

extérieurs), et les frais d'émission des mesures de refinancement nécessaires mais aussi le financement de la poursuite de l'enquête comptable sur les causes de la débâcle de SAirGroup et les responsabilités en la matière. Dans l'urgence causée par l'immobilisation au sol inattendue de la flotte de Swissair, le Conseil fédéral a, le 3 octobre 2001, avec l'assentiment de la Délégation des finances, déjà accordé un premier prêt de 450 millions de francs à Swissair. Ce prêt a servi à assurer le maintien des dessertes selon un horaire réduit de vol durant le mois d'octobre. Le 4 octobre 2001, le Conseil fédéral s'est expliqué de cette décision devant les Chambres qui l'ont, dans leur majorité, soutenu. Ce prêt de 450 millions doit être rajouté aux 1,6 milliard de francs évoqués ci-dessus pour mesurer l'importance de l'effort financier consenti par la Confédération afin de permettre la réalisation du programme de redimensionnement de l'aviation civile nationale. L'économie supportera un montant comparable, à savoir 1,6 milliard de francs, sous la forme d'apports de capitaux en faveur de la nouvelle compagnie d'aviation. Les cantons aéroportuaires, les sociétés exploitant les aéroports ainsi que les banques (UBS, CSG, BCZ) fourniront, par le biais de crédits-relais, des liquidités à court terme aux entreprises connexes du groupe Swissair nécessaires au fonctionnement des services aériens. Jusqu'à la vente de ces entreprises, la capacité de fonctionnement des infrastructures des aéroports devrait ainsi pouvoir être assurée. Le programme de redimensionnement de l'aviation civile nationale, établi dans un très court laps de temps, réunit autour de lui tous les acteurs directement concernés par l'avenir d'une compagnie d'aviation nationale à vocation intercontinentale. Les efforts entrepris par toutes les parties impliquées démontrent que le secteur privé et l'Etat sont capables de se mobiliser pour surmonter conjointement une crise.

#### Délibérations

16-11-2001 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.  
17-11-2001 CE Adhésion.

Le Conseil fédéral s'étant déjà engagé auprès des partenaires de la future compagnie, la marge de manœuvre du Parlement était très réduite. Par 110 voix contre 56, le **Conseil national** a octroyé le crédit de deux milliards pour la nouvelle entreprise aérienne (crédit d'engagement de 1,6 milliard s'ajoutant aux 450 millions de francs pour l'exploitation des vols). Le camp rose-vert a tenté sans succès, via plusieurs amendements, de lier l'engagement de la Confédération à des clauses sociales en faveur du personnel de Swissair. La majorité bourgeoise a refusé d'attribuer 150 millions sur les 2,1 milliards de fonds public à un plan social. Elle a aussi renoncé à augmenter la facture fédérale de 500 millions pour des mesures de reconversion ou de financement des préretraites. Malgré ces échecs, les socialistes ont pourtant refusé de remettre en cause la participation de la Confédération dans le capital de Crossair. Les radicaux et les démocrates-chrétiens considéraient eux aussi que la création d'une nouvelle compagnie aérienne autour de Crossair était la meilleure solution pour l'économie suisse et la sauvegarde des places de travail. A l'opposé, l'UDC, les libéraux et les écologistes dénonçaient le projet.

Suivant la Chambre basse, le **Conseil des Etats** a avalisé par 36 voix contre 3 les dépenses de 2,1 milliards. En obtenant la majorité qualifiée dans les deux chambres, le Parlement évitait une crise politique qui aurait entraîné le désaveu du Conseil fédéral. Le montant sera réparti entre les budgets 2001 et 2002.

### 01.074 Réforme de la péréquation financière

Message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) (FF 2002 2155)

#### Situation initiale

Le fédéralisme, l'un des principes fondamentaux de la Constitution fédérale (Constitution), tend à perdre de sa substance depuis plusieurs décennies. Une centralisation rampante a progressivement limité l'autonomie décisionnelle et le champ d'action des cantons, tandis que les compétences attribuées à la Confédération s'accroissaient – y compris dans des secteurs qui relèvent par leur nature des cantons. Parallèlement à cette évolution, la part des transferts financiers affectés de la Confédération aux cantons a augmenté, plaçant ces derniers dans une dépendance politique et financière croissante de l'Etat fédéral.

Les transferts aux cantons s'élèvent actuellement au quart des dépenses totales de la Confédération. Seuls 25 % de ces transferts financiers sont versés aux cantons sous la forme de paiements non

affectés. La plus grande partie des transferts sont liés à des tâches, des projets ou des objets précis, ainsi qu'au respect de certaines normes ou standards. De plus, les subventions fédérales exercent dans bien des cas non seulement leur fonction d'incitation, mais aussi celle de redistribution dans le cadre de la péréquation financière. Cet amalgame des fonctions d'incitation et de compensation aboutit généralement à des taux de subvention élevés, qui exposent particulièrement les cantons dont le potentiel de ressources est faible à mener une politique outrepassant leurs besoins réels.

Sous de tels auspices, une politique cantonale qui fixerait de manière autonome les priorités pour la population concernée court un risque croissant de devenir une fiction. Le fédéralisme est en bien mauvaise posture. La concurrence des idées et des modèles de solutions envisageables est menacée. Le potentiel d'innovation politique inhérent aux structures fédérales ne peut en conséquence plus s'exprimer comme il serait souhaitable.

Le Conseil fédéral présente, au titre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), un projet cohérent pour renforcer et moderniser les structures fédérales de la Suisse. A cet effet, il propose dans le présent message un premier train de mesures comprenant toutes les modifications constitutionnelles nécessaires ainsi qu'une révision totale de la loi fédérale sur la péréquation financière. Les changements au niveau constitutionnel exigeront l'adaptation de nombreux actes législatifs spéciaux, qu'il s'agisse de lois fédérales s'appliquant à un ou à plusieurs domaines. Le Conseil fédéral transmettra au Parlement les propositions à cet égard dans un second message sur la RPT, à l'issue de la votation populaire obligatoire sur l'arrêté fédéral et après un éventuel référendum sur la loi fédérale. Le présent projet vise essentiellement à renforcer la Confédération et les cantons dans leurs rôles respectifs. Cela suppose un désenchevêtrement des tâches et du financement. Il s'agit en outre d'améliorer la collaboration à l'échelon fédéral, de développer notablement la collaboration intercantonale et de rendre la péréquation financière entre les cantons plus efficace et surtout gérable politiquement.

La RPT repose essentiellement sur quatre piliers à la fois complémentaires et interdépendants:

1. Dans de nombreux secteurs, les compétences et les flux financiers se chevauchent aujourd'hui et engendrent des redondances, une dilution des responsabilités et une dépendance croissante des cantons vis-à-vis de la Confédération. **Le désenchevêtrement des tâches et du financement** vise à optimiser la structure en place, afin de faciliter l'accomplissement des tâches publiques de la Confédération. Les cantons verront ainsi se renforcer leur autonomie, et par conséquent s'élargir leur champ d'action et leur marge de manœuvre. Quant à la Confédération, elle pourra davantage se consacrer à ses tâches nationales et, conformément au principe de subsidiarité, intervenir sur les plans matériel et financier dans les domaines exigeant une réglementation uniforme. Le désenchevêtrement des tâches et du financement permettra en outre de mieux appliquer le principe de l'équivalence fiscale, selon lequel les bénéficiaires de prestations publiques doivent aussi assumer les coûts et les décisions qu'impliquent ces prestations. Par ailleurs, l'attribution de responsabilités claires aux cantons renforcera la position des parlements et des exécutifs ainsi que celle des électeurs au niveau cantonal. La population pourra en effet mieux se prononcer sur les priorités politiques souhaitables pour son environnement immédiat.

Un transfert accru de tâches aux cantons ne signifie toutefois pas donner libre cours à 26 systèmes différents et non compatibles entre eux. Le législateur devrait, d'une part, être en mesure de fixer – même dans les secteurs réservés aux cantons – des balises si celles-ci se révèlent indispensables, en promulguant une législation-cadre. D'autre part, les cantons devront davantage collaborer et assumer conjointement certaines tâches, ce qui favorisera l'adoption de solutions communes et compatibles.

2. Un Etat fédéral de dimensions modestes tel que la Suisse présente nombre de tâches que les deux niveaux étatiques, soit la Confédération et les cantons, doivent pouvoir assumer conjointement, même à la suite d'un désenchevêtrement. Pour cela, il faut toutefois introduire de **nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons**. Plutôt que de subventionner des objets individuels en fonction des coûts occasionnés, il convient de privilégier le système de subventions globales ou forfaitaires portant sur des programmes pluriannuels. La gestion stratégique ainsi qu'un controlling approprié incomberont à la Confédération, tandis que les cantons détermineront sur le plan opérationnel comment ils entendent atteindre les objectifs fixés dans le cadre d'une convention. La gestion en fonction des coûts n'aura plus cours dans les domaines auxquels seront appliquées ces nouvelles formes de collaboration et de financement. La gestion se fera désormais en fonction de l'objectif convenu, et l'efficacité souhaitée d'une mesure se situera au cœur de l'action étatique (gestion en fonction des résultats).

3. Etant donné que les espaces économiques et sociaux se limitent toujours plus rarement aux frontières cantonales, un nombre croissant de tâches cantonales requiert aujourd'hui une collaboration horizontale. Afin de préparer les cantons à cet enjeu et de renforcer leur rôle sur le plan politique et financier, la RPT prévoit **une collaboration intercantonale nettement plus large**, assortie d'une compensation des charges. Les cantons qui fournissent des prestations publiques profitant à leurs voisins doivent être dédommagés équitablement. Des organes intercantonaux pourront, compte tenu du principe de la légalité et du contrôle démocratique direct, être habilités à édicter des normes contenant des règles de droit afin de réagir rapidement et de manière appropriée à des situations et des défis nouveaux. La Confédération a ici pour mission de promouvoir la collaboration entre les cantons. Pour cela, elle doit disposer d'un minimum de compétences procédurales. Celles-ci doivent lui permettre, sous certaines conditions et à la demande des cantons, d'astreindre les réfractaires à la collaboration horizontale. Cette contrainte peut se révéler nécessaire pour préserver la substance du fédéralisme. Car, si la collaboration intercantonale échouait, un renforcement de la propension à la centralisation et un affaiblissement des structures fédérales seraient inéluctables. La Confédération serait alors contrainte d'assumer, contrairement à toute rationalité politique et budgétaire, des tâches qu'il vaudrait mieux accomplir sous la forme d'une collaboration horizontale.

4. **La péréquation financière au sens strict**, entre les cantons, connaît désormais une distinction entre péréquation des ressources et compensation des charges. Cette nouvelle approche rend la péréquation plus ciblée et plus efficace.

La péréquation entre les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources sera plus large que ne l'est le système actuel. La Confédération participera désormais à son financement, au côté des cantons à fort potentiel de ressources. Elle assurera à tous les cantons une dotation de moyens financiers suffisante. Au système actuel, peu transparent, compliqué et accessible à quelques spécialistes uniquement, succédera une péréquation financière transparente. Le Parlement fédéral sera habilité à fixer les valeurs de référence de la péréquation des ressources. La péréquation financière, qui a pour but de réduire les disparités cantonales en matière de capacité financière, sera ainsi gérable politiquement. Mesurant la capacité financière des cantons, l'indice des ressources est conçu de manière à empêcher toute manipulation et écarte à dessein, contrairement à l'indice applicable aujourd'hui, tout élément relatif aux charges. Par exemple, la charge fiscale cantonale ne servira plus de critère pour mesurer la capacité financière d'un canton. Seul le potentiel de recettes ou de ressources fiscalement exploitables du canton sera retenu. Cela permettra d'éviter à l'avenir des incitations inopportunes et des conflits d'objectifs. La Confédération octroiera aux cantons une compensation ciblée des charges excessives sur lesquelles il n'est pas possible d'influer, soit les charges dues à des facteurs géo-topographiques, ou à une structure spécifique de la population. Il appartiendra au Parlement fédéral de fixer l'ampleur de cette compensation. Celle-ci sera donc elle aussi gérable politiquement. Une compensation des cas de rigueur est aussi prévue afin de faciliter le passage au nouveau système. Cette compensation financée par la Confédération et les cantons est conçue à titre d'aide transitoire. Les paiements seront effectués de manière ciblée, et uniquement en faveur des cantons à faible potentiel de ressources. Les montants de cette compensation ne seront pas adaptés au renchérissement et leur versement aux cantons concernés prendra fin dès l'instant où l'indice des ressources de ces cantons aura atteint la moyenne suisse. La reconduction de la compensation des cas de rigueur sera en outre soumise tous les quatre ans à un réexamen complet, fondé sur un rapport évaluant l'efficacité d'une telle compensation. Les instruments de la RPT ont déjà fait l'objet d'une première analyse, menée dans la perspective du présent message. Les travaux comprenaient une analyse qualitative permettant de montrer dans quelle mesure les objectifs politiques et financiers sont atteignables, ainsi que des examens quantitatifs servant à mesurer les conséquences financières de la RPT pour chacun des cantons.

L'analyse qualitative portant sur les effets de la RPT a permis de porter une appréciation globalement positive sur le projet de réforme. Selon cette analyse, la RPT renforce le fédéralisme suisse et atténue ses faiblesses. Le désenchevêtrement des tâches est une mesure ciblée, dont il convient de ne plus limiter la portée. Quant à la refonte de la collaboration entre la Confédération et les cantons, elle promet une utilisation plus judicieuse des moyens financiers grâce à une meilleure prise en considération des objectifs et de l'efficacité. L'institutionnalisation de la collaboration intercantonale renforce le rôle des cantons dans l'Etat fédéral. Enfin, la compensation intercantonale des charges permet une indemnisation équitable des cantons fournisseurs de prestations. Séparant nettement la péréquation des ressources de la compensation des charges, le nouveau système de péréquation est convaincant. En ce qui concerne le nouvel indice des ressources, qui sert à mesurer la capacité financière des cantons, il l'emporte largement sur l'indice actuel, tant par son caractère méthodique

que par sa pertinence. Les éléments intervenant dans le mécanisme de la RPT sont bien plus adéquats que le reflet d'une situation dépassée, tel que le donnent les résultats de la «dernière colonne» du bilan global (effets quantifiables en francs par canton). Afin de faciliter le passage au nouveau système de péréquation financière, il est toutefois juste de prévoir une compensation des cas de rigueur, réservée aux cantons à faible potentiel de ressources. Quant aux conséquences financières probables de la RPT pour la Confédération et les cantons, il faut tout d'abord souligner l'absence d'incidence sur les coûts. La RPT ne se solde par aucun transfert de charges entre la Confédération et les cantons. Au bout du compte, seule la compensation des cas de rigueur, qui se résorbera au fil du temps en raison de son caractère temporaire, entraînera pour la Confédération une charge supplémentaire que les modèles évaluent à quelque 280 millions de francs. Toutefois, si l'on se réfère au volume total de la péréquation, soit 3 milliards de francs, cette charge supplémentaire semble relativement modeste; en outre, les gains d'efficacité escomptés devraient l'absorber. Le «bilan global» indique les conséquences financières de la réforme telles qu'elles sont attendues pour la Confédération et pour chacun des cantons. Pour diverses raisons, ce bilan n'a qu'une valeur indicative limitée (notamment du fait que l'on a renoncé à quantifier les gains d'efficacité escomptés). Il n'en reste pas moins que tous les cantons à faible potentiel de ressources seront gagnants grâce à la compensation des cas de rigueur. Le nouveau système entraîne en outre un rapprochement de la capacité financière des cantons bien plus net que ne le permet la péréquation financière actuelle. Il atténue par ailleurs sensiblement les différences au niveau des charges fiscales. Selon les hypothèses retenues, les écarts entre les extrêmes pourraient se réduire de 20 %. Lorsque l'on évalue le nouveau système de péréquation, il convient aussi de souligner que celui-ci est gérable politiquement. En effet, plus le Parlement dote généreusement chacun des mécanismes de compensation, plus la réduction des disparités cantonales au niveau de la capacité financière et des charges sera importante.

Les mesures proposées au titre de la répartition des tâches suffisent à désenchevêtrer 40 % (en valeur) des tâches communes. La marge de manœuvre de la Confédération et des cantons s'étendra proportionnellement à ce désenchevêtrement. Cette marge de manœuvre permettra de réaliser les gains d'efficacité souhaités. De même, le désenchevêtrement permettra de transformer des transferts affectés, ou assortis de conditions, en moyens financiers non liés à une affectation, et accroîtra encore le champ d'action des cantons. Dans le cas des cantons à faible potentiel de ressources, l'augmentation des moyens non liés à une affectation dépasse largement le volume supplémentaire des tâches à assumer. Elle créera ainsi pour ces cantons un potentiel supplémentaire de réduction de leurs charges fiscales, généralement supérieures à la moyenne.

Une fois la RPT introduite, chacun de ses instruments sera examiné tous les quatre ans du point de vue de son efficacité. Sur la base des rapports établis, le Parlement fédéral jugera de l'opportunité de redéfinir les valeurs de référence concernant la péréquation financière.

Le nouveau système de péréquation financière ne déploiera ses effets de manière optimale que dans la mesure où ses instruments formant le premier train de révisions seront intégralement mis en œuvre. Exclure certains éléments diminuerait fortement, voire réduirait à néant l'efficacité de la RPT et compromettrait une modernisation du fédéralisme qui s'impose avec urgence. Après acceptation du présent projet par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral élaborera le second message relatif à la RPT. Celui-ci portera sur les adaptations de lois spéciales – lois fédérales concernant un ou plusieurs domaines –, qu'impliquent les modifications constitutionnelles présentées ici. Le Conseil fédéral proposera en outre d'autres révisions de lois, afin de préciser les compétences de la Confédération et celles des cantons dans des domaines qu'il convient de désenchevêtrer sans que cela exige pour autant des modifications au niveau de la Constitution. De tels domaines ne sont donc pas traités dans le cadre du présent message. La RPT entrera en vigueur une fois que le second projet aura été adopté. Selon les estimations actuelles, cela ne saurait advenir avant 2006.

## Délibérations

### Projet 1

Arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

02-10-2002	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
19-06-2003	CN	Divergences.
16-09-2003	CE	Divergences.
29-09-2003	CN	Divergences.
01-10-2003	CE	Adhésion.
03-10-2003	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (38:2)

03-10-2003 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (126:54)

#### Projet 2

Loi fédérale sur la péréquation financière (LPF)

02-10-2002 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

19-06-2003 CN Divergences.

16-09-2003 CE Divergences.

29-09-2003 CN Adhésion.

03-10-2003 CE La loi est adoptée en votation finale. (38:3)

03-10-2003 CN La loi est adoptée en votation finale. (121:52)

Le texte a été examiné entre février et septembre 2002 par une commission spéciale du Conseil des Etats (15 membres). Il a ensuite été traité par la **Chambre haute** au cours de la session d'automne 2002. Le projet y a été plutôt bien accueilli, les conseillers estimant dans l'ensemble que les propositions sont de nature à réduire les disparités entre cantons et à enrayer le processus d'érosion des compétences cantonales. Plusieurs représentants des cantons financièrement forts, parmi lesquels Zurich et Zoug, ont cependant demandé une garantie juridique qui les prémunisse contre les sollicitations continuelles et de plus en plus importantes.

Le Conseil des Etats s'est rallié dans une large mesure aux recommandations de sa commission. Pour ce qui concerne la répartition des ressources, noyau dur de la péréquation financière, la chambre a tenu compte des craintes exprimées par les cantons à fort potentiel de ressources. Elle a en effet estimé que la contribution de ces cantons ne doit pas dépasser les trois quarts de la contribution fédérale. Selon le Conseil fédéral, elle doit s'élever au minimum aux deux tiers et au maximum à 100 % de la contribution fédérale.

En matière de collaboration intercantonale, la chambre a souhaité transférer à l'Assemblée fédérale la compétence de contraindre les cantons à coopérer dans l'exécution de certaines tâches. Les tâches en question doivent par ailleurs, selon le Conseil des Etats, être définies dans la Constitution et non dans la loi.

La Chambre des cantons a en outre proposé une nouvelle formule s'agissant de la compensation des cas de rigueur. Ainsi, au lieu de donner la possibilité au Parlement de décider tous les quatre ans s'il convient de reconduire la compensation des cas de rigueur, celle-ci doit être réduite de 5 % tous les ans, de sorte qu'elle disparaîtrait au plus tard après 24 ans.

Quant à la participation aux dépenses des homes, des ateliers pour handicapés et des organisations Spitex, désormais prise en charge par les cantons, le Conseil des Etats a tenu à ce que l'obligation faite aux cantons de verser des prestations équivalentes à celles allouées actuellement par l'AI, jusqu'à ce qu'ils aient adapté leurs lois à cette nouvelle répartition des tâches, soit déjà fixée dans les dispositions transitoires de la Constitution. Selon le projet du Conseil fédéral, elle devrait être inscrite dans la loi.

Enfin, à la demande de Carlo Schmid (C, AI), le Conseil des Etats a refusé, par 22 voix contre 16, la juridiction constitutionnelle limitée prévue par le Conseil fédéral (examen de l'existence ou non d'une atteinte, par une loi fédérale, aux compétences cantonales fixées par la Constitution). Une autre proposition de Carlo Schmid destinée à renforcer le poids des cantons a par ailleurs été adoptée : cinq cantons au lieu de huit doivent pouvoir obtenir la tenue d'un référendum facultatif.

C'est à l'unanimité (25 voix) que les conseillers aux Etats ont adopté le projet de réforme.

Le projet a ensuite été examiné par la commission spéciale du Conseil national (27 membres) avant de passer devant la Chambre basse. Si les **conseillers nationaux** bourgeois ont bien accueilli le projet, la gauche a en revanche proposé de ne pas entrer en matière voire de renvoyer le texte au Conseil fédéral afin qu'il supprime tous les points liés à la sécurité sociale. Les députés craignent en effet qu'un désengagement de la Confédération ne débouche sur des différences de traitement entre les régions ou sur un nivellement des prestations vers le bas. L'entrée en matière a été votée par 114 voix contre 52.

Le Conseil national a appuyé l'inscription, dans la Constitution, d'une limite supérieure à la péréquation des ressources. La contribution maximale des cantons à fort potentiel de ressources ne doit pas pouvoir représenter uniquement les trois quarts de la contribution fédérale, mais 100% de celle-ci, comme le prévoit le message.

La Chambre basse s'est ralliée au Conseil des Etats s'agissant de la collaboration intercantonale. Elle a par ailleurs proposé de prévoir le référendum facultatif pour la déclaration de force obligatoire des conventions intercantionales.



Le Conseil national a en outre opté pour une autre approche que le Conseil des Etats en matière de compensation des cas de rigueur. Il a recommandé de se rallier au Conseil fédéral et donc de ne pas prévoir de limitation temporaire.

Il a également suivi le Conseil des Etats dans le domaine des prestations collectives de l'AI en prévoyant par ailleurs que le grief de la violation, par des décisions cantonales, des dispositions prévues à ce niveau par la loi pourra être examinée sur recours en dernière instance par le Tribunal fédéral.

Enfin, le Conseil national a refusé, comme le Conseil des Etats, le principe d'une juridiction constitutionnelle limitée. Il a aussi rejeté la proposition de rendre possible la tenue d'un référendum facultatif à la demande de cinq cantons au lieu de huit.

À l'issue de la procédure d'élimination des divergences et s'agissant de la collaboration intercantonale, le **Conseil des États** a accepté la proposition de la Chambre basse d'introduire un référendum facultatif pour la déclaration de force obligatoire des traités intercantonaux. En ce qui concerne les dispositions du référendum facultatif, il a également suivi le Conseil national en renonçant à réduire le quorum pour le référendum cantonal. Sur deux points importants, la Chambre haute a maintenu des divergences, mais elle a toutefois émis des propositions de compromis susceptibles d'être acceptées rapidement par l'autre conseil. Ainsi, en ce qui concerne la péréquation des ressources, elle a fixé la limite supérieure des prestations des cantons financièrement forts à 80 % de la contribution fédérale, et s'agissant de la compensation des cas de rigueur, elle a décidé de ne procéder à aucun changement au cours des huit prochaines années, puis de la réduire de 5 % par an.

Le **Conseil national** s'est rallié à ces propositions et n'a maintenu que quelques divergences sur des points mineurs, que le **Conseil des États** a ensuite approuvés.

### **01.418 Initiative parlementaire (CER-CN). Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée. Modification**

Rapport de la commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN):  
26.03.2001 (FF 2001 3011)

Avis du Conseil fédéral : 05.06.2001 (FF 2001 5705)

#### **Situation initiale**

Le secteur de la formation regroupe nombre d'organismes (pouvoirs publics, associations professionnelles, branches économiques, etc.) qui sont d'ailleurs souvent amenés à collaborer pour proposer leurs services notamment dans le cadre de la formation en apprentissage ou en école de métiers et plus particulièrement dans le cadre de la formation continue. Il est ainsi fréquent que les organismes de formation s'associent pour organiser en commun des examens professionnels ou qu'ils délèguent cette tâche à un organisme tiers. Considérer l'organisation d'examens comme une prestation imposable aurait pour effet d'augmenter considérablement les coûts de formation et constituerait par conséquent un frein à la collaboration, ce qui serait contraire à l'effet recherché. De surcroît, si l'on veut inciter les organismes de formation à s'associer en vue de l'organisation d'examens professionnels, il est capital de ne pas limiter la notion de collaboration aux seules activités qu'ils assument eux-mêmes (ex. publication des avis de mise au concours), mais de l'étendre aux prestations telles que travaux de secrétariat, décomptes, etc., susceptibles d'être déléguées et exécutées notamment par une association pour le compte des autres partenaires. Ces prestations étant intrinsèquement liées à l'examen et par conséquent à la prestation de formation elle-même, la CER est d'avis qu'elles doivent être exclues du champ de l'impôt.

Dans la pratique, pourtant, l'AFC faisant une interprétation restrictive des dispositions de l'art. 14, ch. 9, de l'ordonnance du 22 juin 1994 relative à la taxe sur la valeur ajoutée (OTVA), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2000, les opérations réalisées dans le cadre de l'organisation d'examens professionnels ont été assujetties à la TVA. L'AFC considérait en effet comme imposables les taxes d'examen qui n'étaient pas comprises dans la rémunération d'une prestation de formation ou qui n'étaient pas fournies à titre de prestation régaliennne. De l'avis de la CER, cette pratique s'expliquait par le fait que l'AFC ne prenait pas en compte que les examens faisaient partie intégrante de la formation.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, les opérations réalisées dans le cadre des examens sont de manière générale assimilées à des opérations réalisées dans le domaine de la formation et, à ce titre, exclues du champ de l'impôt (brochure «Formation et recherche», n° 19, septembre 2000, ch. 3.8).

La commission considère néanmoins que cette exonération devrait être étendue à d'autres formes de collaboration entre organismes de formation privés et offices publics de formation professionnelle. Elle préconise par conséquent d'admettre le principe d'une exonération pour toute prestation directement liée à la formation professionnelle, à la formation continue et à la reconversion professionnelle. Concrètement, la CER estime qu'il est nécessaire d'exclure du champ de la TVA aussi bien les examens que les mesures liées à l'organisation d'une prestation de formation. La commission est en effet d'avis que les modifications envisagées s'inscrivent dans la perspective voulue initialement par le législateur, et ne font en fait que préciser et clarifier les dispositions actuelles.

### Délibérations

21-06-2001 CN Décision conforme au projet de la commission.

27-09-2001 CE Divergences.

03-12-2001 CN Divergences.

10-12-2001 CE Adhésion.

14-12-2001 CN La loi est adoptée en votation finale. (181:0)

14-12-2001 CE La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Lors du débat au **Conseil national**, le rapporteur de la commission, Didier Berberat (S, NE) a souligné que pour les membres de la Commission, considérer l'organisation d'examens comme une prestation imposable aurait pour effet d'augmenter considérablement les coûts de formation et constituerait un frein à la collaboration entre privés et publics, en quelque sorte un handicap, puisque la somme en jeu est quand même considérable pour les instituts de formation (environ 2 à 3 millions de francs par année). La commission a été suivie par 105 voix sans opposition et sans débat.

Le **Conseil des Etats** a également suivi sa commission en acceptant l'exonération de la TVA pour les taxes d'examens, mais il a toutefois introduit une divergence en refusant d'exclure du champ de l'impôt les autres services liés à la formation, comme l'organisation des examens ou les travaux de secrétariat exécutés par des tiers en rapport avec ces examens. Les sénateurs ont estimé que ce texte allait trop loin et pourrait créer des abus.

Le **Conseil national** a suivi sans discussion les propositions de sa commission concernant l'art. 18 ch.11, al.d et e. Le rapporteur de langue française de la commission a indiqué que cette nouvelle version des alinéas d et e signifiait qu'à l'avenir ne feront donc plus partie des opérations exclues que l'exécution de tâches d'ordre organisationnel, valant prestations de services, en particulier les travaux de secrétariat, la publication des examens, l'encaissement de droits d'examens, par exemple. De même feront partie des opérations exclues les prestations accessoires éventuellement effectuées, étant liées à celles-ci, par exemple la fourniture de données d'examens ou de règlements de tels examens, prestation qui vaut livraison de biens et, de ce fait, n'est pas comprise dans le terme « prestations de services d'ordre organisationnel ». Cela signifie que ce genre d'opérations devra être mentionnées de façon séparée.

Le **Conseil des Etats** a suivi le Conseil national sans discussion.

## 02.020 Loi sur l'imposition du tabac. Modification

Message du 20 février 2002 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'imposition du tabac (FF 2002 2553)

### Situation initiale

Depuis des années, le Conseil fédéral augmente l'impôt sur le tabac dans le but de procurer des recettes supplémentaires à la Confédération et de rapprocher la charge fiscale grevant le tabac en Suisse du niveau minimal pratiqué dans l'UE. Les recettes provenant de l'imposition du tabac sont obligatoirement affectées au financement des contributions fédérales à l'assurance-vieillesse et survivants, à l'assurance-invalidité ainsi qu'aux prestations complémentaires. La compétence du Conseil fédéral d'augmenter l'impôt sur le tabac sera prochainement épuisée. Il ne dispose plus que de 9,64 % (sur un total de 50 %), ce qui autorise une augmentation d'impôt de 10 centimes par paquet.

La dernière augmentation selon l'ancienne compétence fera passer le prix des sortes les plus vendues de 4 fr. 80 à 4 fr. 90 par paquet, la charge fiscale appliquée au tabac passant de 51,33 % à 52,18 % du prix de vente au détail (dans l'UE, la charge minimale se monte à 57 %). Ces chiffres ne tiennent pas compte des augmentations de prix que les fabricants de cigarettes pourraient

éventuellement décider. Une fois que la compétence aura été restaurée, les futures augmentations d'impôt seront calculées sur la base des taux valables lors de l'entrée en vigueur de la modification de la loi. Le moment auquel le Conseil fédéral procédera à la dernière augmentation relevant de sa compétence actuelle n'est pas encore déterminé. Deux possibilités entrent donc en ligne de compte pour la mise en vigueur de la nouvelle compétence: pour autant que le délai référendaire applicable à la modification de la loi ait expiré, le Conseil fédéral fera coïncider la mise en vigueur avec la dernière augmentation selon l'ancien droit; dans le cas contraire, il la fera correspondre à la première augmentation d'impôt selon le nouveau droit.

### Délibérations

24-09-2002 CN Le conseil décide d'entrer en matière.

25-09-2002 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

02-12-2002 CE Divergences.

11-03-2003 CN Divergences.

17-03-2003 CE Divergences.

18-03-2003 CN Divergences.

19-03-2003 CE Divergences.

20-03-2003 CN Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

20-03-2003 CE Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

21-03-2003 CN La loi est adoptée en votation finale. (137:43)

21-03-2003 CE La loi est adoptée en votation finale. (29:2)

Le **Conseil national** s'est démarqué des propositions du Conseil fédéral sur deux points, se ralliant ainsi à l'avis d'une minorité de la Commission de l'économie et des redevances (CER), qui s'est elle-même fondée sur des propositions de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) du Conseil national. La proposition du Conseil fédéral consistait à lui donner la compétence d'augmenter l'impôt sur le tabac à nouveau de 50 % au maximum, jusqu'à 5 Fr. 80 le paquet. La minorité de la CER, composée de représentants du PS, des Verts et du PEV, a proposé que l'augmentation puisse aller jusqu'à 80 %, ce qui a été accepté par 77 voix contre 70. Une augmentation unique mais substantielle du prix du tabac devrait surtout permettre de dissuader les jeunes de fumer. A l'encontre des considérations constitutionnelles soulevées par le Conseiller fédéral Kaspar Villiger, le Conseil a approuvé l'idée de création d'un fonds de prévention du tabagisme. Par 95 voix contre 68, la Chambre du peuple a suivi une proposition complétée par Duri Bezzola (R, GR) : les fabricants et les importateurs de cigarettes devraient être contraints de verser au fonds une taxe de 2,6 centimes par paquet au maximum.

Le **Conseil des Etats** a refusé de suivre les décisions du Conseil national. Sur proposition de sa CER et contre la volonté d'une minorité, il a repris la version du Conseil fédéral. Les réticences de la Chambre des cantons ne portaient pas sur les mesures de prévention contre le tabagisme, mais sur la création d'un nouveau fonds, à laquelle Fritz Schiesser (R, GL), rapporteur de la commission, s'est opposé en faisant valoir que la commission était hostile à une solution qui priverait pratiquement les décideurs politiques du pouvoir de disposer des moyens concernés.

En procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national**, a maintenu sa décision d'accorder au Conseil fédéral la possibilité d'augmenter l'impôt jusqu'à 80% par 95 voix contre 75. Le rapporteur de langue française de la CER a souligné que pour la majorité de la commission, il est souhaitable que la Suisse se rapproche du taux européen et il a également rappelé que le prix de la cigarette a un effet dissuasif sur la consommation des jeunes fumeurs. Pour une partie de la droite, le taux de 50% étant suffisant, le reste correspondant à une augmentation déguisée de la fiscalité. Concernant le fonds de prévention, la majorité de la commission a rappelé la nécessité de soutenir les efforts de prévention. Pour la minorité, la base constitutionnelle est insuffisante pour la création d'un tel fonds. De plus, le fait d'éviter la voie budgétaire pose également problème. Les partisans du fonds ont rappelé que la constitutionnalité du fonds en faveur des planteurs de tabac n'a jamais posé de problèmes et qu'il fallait protéger le fonds de toute coupe budgétaire pour pouvoir contrebalancer les budgets publicitaires de l'industrie du tabac. Le Conseil a suivi la majorité de sa commission par 102 voix contre 65.

Si le **Conseil des Etats** a suivi la Chambre basse tacitement sur le taux d'imposition, il a maintenu une divergence concernant la création d'un fonds de prévention par 22 voix contre 14.

Une **Conférence de conciliation** a dû trancher et s'est prononcée en faveur du fonds de prévention par 15 voix contre 9.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié finalement à cette proposition.

## **02.031 Droit de timbre de négociation. Prorogation des mesures urgentes**

Message du 10 avril 2002 sur la prorogation des mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation (FF 2002 3363)

### **Situation initiale**

Le Conseil national a traité le projet de modification de la loi sur les droits de timbre le 26 septembre 2001. En soi, le transfert des dispositions de l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 et de la loi fédérale urgente du 15 décembre 2000 dans le droit ordinaire n'était pas contestée. Le Conseil national a cependant créé une différence par rapport au projet du Conseil fédéral en décidant des allègements supplémentaires: les caisses de pensions suisses et les assureurs-vie suisses ne feraient plus partie des commerçants de titres d'après la décision du Conseil national. En outre, les caisses de pensions et les assureurs-vie devraient être considérés comme des investisseurs exemptés du droit, pour lesquels les banques suisses ne devraient par conséquent pas payer le droit de timbre de négociation. En outre, le Conseil national s'est prononcé en faveur de l'exemption des firmes-clients domiciliées à l'étranger. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États a commencé l'examen du train de mesures fiscales en octobre 2001. Vu l'importance de ce projet, cet examen va prendre un certain temps. Les Chambres fédérales ne seront donc pas en mesure d'adopter la modification de la loi sur les droits de timbre pendant la prochaine session d'été, et les débats parlementaires accuseront du retard par rapport à l'échéancier établi. Si l'on tient compte en outre du délai référendaire et de l'éventualité d'un référendum, il est clair que la date prévue pour l'entrée en vigueur de la révision partielle de la loi sur les droits de timbre ne sera pas respectée.

L'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 et la loi fédérale urgente du 15 décembre 2000 ne pourront donc pas être remplacés le 1<sup>er</sup> janvier 2003 comme prévu initialement par la modification de la loi sur les droits de timbre. Ces deux actes législatifs urgents doivent donc être prorogés afin d'éviter qu'ils ne perdent leur effet à leur échéance, le 31 décembre 2002, et que l'ancien droit ne soit de nouveau applicable.

Les présents projets de loi prorogent l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 et la loi fédérale urgente du 15 décembre 2000 de trois ans sans en changer le fond. Ce délai inclut une certaine réserve, car l'objectif reste de faire entrer en vigueur le nouveau droit ordinaire le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Cette prorogation de trois ans doit cependant éviter au Conseil fédéral d'avoir à demander d'urgence une nouvelle prorogation si le train de mesures fiscales prenait encore du retard. Étant donné que les deux lois prorogeant les mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation sont sujettes au référendum, le Conseil fédéral préconise leur adoption par les deux Chambres au cours de la session d'été 2002 selon la procédure spéciale prévue à l'art. 11, al. 2, de la loi sur les rapports entre les conseils.

### **Délibérations**

#### **Projet 1**

Loi fédérale modifiant l'arrêté fédéral concernant des mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation

05-06-2002 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

06-06-2002 CN Adhésion.

21-06-2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (165:18)

21-06-2002 CE La loi est adoptée en votation finale. (40:0)

#### **Projet 2**

Loi fédérale instaurant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation

05-06-2002 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

06-06-2002 CN Adhésion.

21-06-2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (163:18)

21-06-2002 CE La loi est adoptée en votation finale. (40:0)

Les deux Conseils ont adopté les projets sans discussion.

## **02.050 Loi sur la Banque nationale. Révision**

Message du 26 juin 2002 concernant la révision de la loi sur la Banque nationale (FF 2002 5645)

### **Situation initiale**

La loi sur la Banque nationale (LBN) date de 1953 et n'a été que partiellement révisée depuis lors. De nombreuses dispositions ne sont, de ce fait, plus adaptées aux conditions actuelles. En outre, suite à la mise à jour de la Constitution (nouvel art. 99 Cst. relatif à la politique monétaire), il importe de procéder à des adaptations au niveau de la loi. Pour ces raisons, une révision totale de la LBN est indiquée.

L'indépendance de la Banque nationale suisse (BNS) prévue par la Cst. et l'obligation de rendre compte à inscrire dans la loi sur la Banque nationale doivent se rapporter à l'exécution d'une mission concrète. Dans la LBN, la mission constitutionnelle consistant à mener une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays est dès lors précisée comme suit: «La Banque nationale conduit la politique monétaire dans l'intérêt général du pays. Elle assure la stabilité des prix. Ce faisant, elle tient compte de l'évolution de la conjoncture.» Si l'accent est mis sur la stabilité des prix c'est parce que l'inflation et la déflation constituent des phénomènes de nature essentiellement monétaire. La stabilité des prix est une condition primordiale pour une croissance économique et une prospérité durables. Simultanément, la politique monétaire a des répercussions, au moins à court terme, sur l'économie réelle. L'obligation qui lui est faite de tenir compte de la conjoncture confère à la Banque nationale une part de responsabilité dans l'évolution de l'économie réelle. Comme le nouvel article constitutionnel relatif à la politique monétaire n'énumère pas, contrairement à l'ancienne Constitution, les tâches principales de la BNS, il convient que la loi sur la Banque nationale le fasse. Ces tâches principales consistent à approvisionner en liquidités le marché monétaire en francs suisses, à assurer l'approvisionnement en numéraire, à faciliter et assurer le bon fonctionnement de systèmes de paiement sans numéraire, à gérer les réserves monétaires et à contribuer à la stabilité du système financier. Une autre tâche de la BNS, à savoir participer à la coopération monétaire internationale, est désormais mentionnée explicitement. Enfin, la Banque nationale continue de fournir des services bancaires à la Confédération; il s'agit là d'une tâche secondaire qui sera désormais en principe rétribuée.

Le principe de l'indépendance de la banque centrale est concrétisé dans la nouvelle LBN. La LBN mentionne, en tant que contrepartie à l'indépendance de la BNS, l'obligation de rendre compte au Conseil fédéral, au Parlement, et au public et de les informer. Cette obligation donne une légitimité démocratique à l'indépendance de la banque centrale.

La LBN énumère de manière exhaustive et détaillée les divers types d'opérations que la BNS est autorisée à effectuer pour remplir sa mission.

Il convient également de moderniser les attributions de la BNS et de les adapter aux besoins actuels. Les contrôles des émissions et des mouvements de capitaux sont notamment supprimés. Inutilisés depuis longtemps, ils sont sans effet sur les marchés financiers actuels.

Les prescriptions relatives à la liquidité de caisse des banques, qui figurent actuellement dans la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (LB), sont transférées sous une forme légèrement modifiée dans la LBN.

Parallèlement, les prescriptions relatives à la liquidité globale qui figurent dans la LB sont révisées. A travers ses attributions en matière de politique monétaire, la BNS dispose désormais d'une base légale uniforme lui permettant d'établir des statistiques portant sur les marchés financiers.

La BNS se voit donc investie de la compétence de surveiller le fonctionnement des systèmes de paiement et des systèmes de règlement des opérations sur titres. La nouvelle LBN accorde à la BNS la compétence de définir des exigences minimales pour l'exploitation de systèmes de paiement et de systèmes de règlement des opérations sur titres qui engendrent des risques pour la stabilité du système financier. Dans la mesure où de tels systèmes satisfont aux exigences de la loi sur les banques ou de la loi sur les bourses et aux exigences minimales de la BNS, la Commission fédérale des banques (CFB) peut délivrer à leurs exploitants une autorisation de pratiquer en tant que banque ou d'agir en tant que négociant en valeurs mobilières. Afin d'éviter que leurs activités ne fassent double emploi, la BNS et la CFB sont tenues expressément de collaborer et de coordonner leurs activités de surveillance.

La forme juridique actuelle de la BNS, à savoir celle d'une société anonyme fondée sur une loi spéciale et aux actions cotées en bourse, est maintenue.

Dans la nouvelle LBN, la mission constitutionnelle de la BNS, c'est-à-dire constituer, à partir de ses revenus, des réserves monétaires suffisantes, est mise en oeuvre comme suit: la BNS détermine, en

sa qualité de banque centrale indépendante, le niveau des réserves monétaires nécessaires pour la conduite de la politique monétaire. Ce faisant, elle doit se fonder sur l'évolution de l'économie suisse. Le conseil de banque de la BNS, dont une partie des membres est nommée par le Conseil fédéral et l'autre élue par les actionnaires, approuve, à la demande de la direction générale, le niveau des provisions. L'essentiel de la répartition actuelle du bénéfice est maintenu. Une distribution constante du bénéfice à la Confédération (1/3) et aux cantons (2/3) est assurée à l'aide d'une convention passée entre le Département fédéral des finances et la BNS (après que les cantons ont été préalablement informés).

La révision totale de la LBN est également mise à profit pour simplifier l'organisation de la BNS.

#### Délibérations

18-03-2003	CE	L'entrée en matière est adoptée.
19-03-2003	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
15-09-2003	CN	Divergences.
17-09-2003	CE	Divergences.
17-09-2003	CN	Divergences.
29-09-2003	CE	Maintenir.
30-09-2003	CN	Maintenir.
01-10-2003	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
01-10-2003	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
03-10-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (39:5)
03-10-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (142:37)

Lors du débat d'entrée en matière au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission, Anton Cottier (C, FR) a rappelé que les changements concernant la mission constitutionnelle de la BNS, l'évolution monétaire et les influences des institutions internationales rendent nécessaire une révision de la loi. La commission a débattu largement des tâches de la BNS, de son statut, et des réserves d'or. L'entrée en matière a été décidée sans opposition. Le Conseil a suivi, par 30 voix contre 7, la majorité de la commission qui a voulu inclure les avoirs postaux dans les réserves minimales de la BNS, contre l'avis du Conseil fédéral. Avec la voix prépondérante du président, une proposition Carlo Schmid (C, AI) qui demandait de limiter l'acquisition des actions de la BNS aux seuls ressortissants suisses, a été acceptée. La Chambre haute a également suivi sa commission qui proposait que les membres de la direction générale soient nommés et révoqués par le Conseil fédéral, et non par le conseil de banque. Les réserves d'or n'ont pas suscité de débats dans la mesure où le Conseil fédéral a promis lors du débat en commission de présenter un projet en 2003 encore. Au vote sur l'ensemble, la révision a été adoptée par 32 voix sans opposition.

Le **Conseil national** a également approuvé la révision totale de la loi par 90 voix contre 41. L'essentiel de la discussion a porté sur les objectifs de la politique monétaire. Diverses propositions déposées par la gauche ont visé, sans succès, à inscrire comme objectifs dans la loi – au même titre que la stabilité des prix – un renchérissement limité, une évolution équilibrée de la conjoncture ou le plein emploi. Concernant les réserves monétaires et les bénéfices de la BNS, des interventions ont été déposées aussi bien par la gauche que par la droite. Les requêtes déposées au nom d'une minorité de la commission par Rudolf Strahm (S, BE), visant à créer un fonds pour mieux gérer les bénéfices de la BNS et à obliger cette dernière à consulter le Conseil fédéral périodiquement au sujet des réserves monétaires, ont été rejetées ; le même sort a été réservé à une proposition d'Ulrich Schlüer (V, ZH). Le député zurichois ne voulait plus intégrer le produit des réserves monétaires n'étant plus requises dans le bénéfice à répartir, mais régler l'affectation de ce produit par une décision soumise au référendum. Le Conseil national a en outre créé une divergence avec l'autre Chambre en se ralliant, par 91 voix contre 59, à la proposition du Conseil fédéral selon laquelle les avoirs en comptes de chèques postaux ne seraient plus comptabilisés au titre des réserves minimales que les banques sont obligées de détenir.

Au cours de la procédure d'élimination des divergences qui a suivi le débat, le **Conseil des Etats** s'est opposée à cette décision. Invoquant les prestations de la Poste au titre du Service public, il a maintenu, par 24 voix contre 6, sa décision de continuer à attribuer les avoirs en comptes de chèques postaux aux réserves légales minimales.

Comme le **Conseil national**, grâce à la voix prépondérante de son président, en est resté à la version du Conseil fédéral, et que les deux Chambres n'ont pas voulu modifier leur position, une conférence de conciliation a dû être mise sur pied: Cette dernière s'est déterminée de justesse – avec la voix

prépondérante du président – en faveur de la décision du Conseil national de ne pas attribuer les avoirs en comptes de chèques postaux aux réserves minimales.

## 02.078 Nouveau régime financier

Message du 9 décembre 2002 relatif au nouveau régime financier (FF 2003 1388)

### Situation initiale

Les principales ressources financières de la Confédération – l'impôt fédéral direct (IFD) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – sont limitées dans le temps, à savoir jusqu'à la fin de 2006. Le nouveau régime financier (NRF) n'a pas d'autre but que de remplacer certaines dispositions constitutionnelles et d'introduire une nouvelle base constitutionnelle pour assurer les recettes de la Confédération pour la période allant au-delà de 2006.

Le nouveau régime financier vise trois objectifs:

- garantir les deux principales ressources que sont la TVA et l'IFD;
- mettre la Constitution fédérale à jour;
- simplifier et améliorer le système fiscal.

Les modifications constitutionnelles proposées ne concernent que la TVA et l'IFD.

Concrètement, il s'agit des modifications suivantes:

1. la suppression de la limitation dans le temps de la TVA et de l'IFD;
2. la suppression de l'impôt fédéral direct sur le capital des personnes morales;
3. l'adaptation du taux maximal de l'impôt fédéral direct applicable aux personnes morales au taux en vigueur qui s'élève à 8,5 %;
4. la mise à jour et l'abrogation des dispositions transitoires concernant la TVA;
5. la limitation de la TVA à un taux normal et à un taux réduit, assortie de la suppression définitive à fin 2006 du taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement.

La première mesure correspond au premier objectif précité, les mesures 2 à 4 concourent au deuxième. Quant à la suppression du taux spécial, elle tend à assurer la neutralité des impôts en matière de concurrence et à simplifier le système fiscal. Il s'agit du troisième objectif.

Vu le caractère sensible de cet objet, le taux spécial applicable aux prestations du secteur de l'hébergement ne sera pas intégré dans le projet du nouveau régime financier proprement dit, mais sera soumis séparément. Le nouveau régime financier est un projet de portée réduite, cela étant dû notamment au rejet par le peuple et les cantons, le 24 septembre 2000, de l'article constitutionnel sur une taxe incitative sur l'énergie non renouvelable. Suite au résultat de ce scrutin, le Conseil fédéral n'a pas jugé opportun de présenter aujourd'hui une nouvelle version de régime financier assorti d'incitations écologiques.

### Délibérations

#### Projet 1

Arrêté fédéral sur un nouveau régime financier

19-06-2003 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

#### Projet 2

Arrêté fédéral sur un taux spécial de la taxe sur la valeur ajoutée pour les prestations du secteur de l'hébergement

19-06-2003 CE Le conseil décide de ne pas entrer en matière.

Se ralliant aux propositions de sa commission, le **Conseil des Etats** a accepté, par 36 voix sans opposition, les grandes lignes du projet du Conseil fédéral tout en y apportant deux modifications importantes, à savoir le maintien, dans la Constitution fédérale, de la limitation dans le temps de la compétence de percevoir l'impôt fédéral direct, soit jusqu'à fin 2020 ; le maintien du taux spécial de TVA pour l'hôtellerie. En conséquence, le Conseil n'est pas entré en matière sur le projet 2, comme le demandait sa commission.

## 02.084 Banques et caisses d'épargne. Loi fédérale

Message du 20 novembre 2002 concernant la modification de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (FF 2002 7476)

### Situation initiale

Les dispositions actuelles du droit fédéral sur l'assainissement et la liquidation de banques exigent une révision. La nécessité d'une amélioration à ce niveau s'est fait jour bien avant la fermeture de la Spar- und Leihkasse Thun (SLT; Caisse d'épargne et de crédit de Thoune), un événement qui a sérieusement inquiété l'opinion publique au-delà même des frontières de notre pays. Non encore terminée, la liquidation de la SLT a une fois encore révélé les nombreuses lacunes de la procédure. Des voix se sont notamment élevées pour réclamer une protection accrue des déposants. À cela s'ajoutent les répercussions que la fermeture d'une banque peut entraîner à l'échelle nationale. Il importe dès lors de disposer d'un instrument juridique permettant d'assainir à temps une banque menacée d'insolvabilité et, au besoin, de procéder à une liquidation rationnelle et peu coûteuse. Seul un tel moyen permet de limiter au maximum le préjudice causé aux nombreux créanciers. Un cadre juridique solide en matière d'assainissement et de liquidation de banques est par ailleurs indispensable à la place bancaire suisse.

Le présent message se fonde sur un rapport d'experts de la doctrine, de la jurisprudence et de l'administration. Il prévoit une modification de la loi sur les banques consistant à regrouper dans cette loi et à ramener à l'essentiel les dispositions relevant de l'assainissement et de la liquidation de banques, aujourd'hui dispersées dans divers actes législatifs. Cette modification permet d'optimiser la coordination des aspects de surveillance, d'assainissement et de liquidation. La Commission fédérale des banques (ci-après Commission des banques) jouira d'une compétence exclusive pour diriger les procédures, y compris lors d'un assainissement et d'une faillite bancaire. La procédure d'assainissement est souple. Après avoir entendu les créanciers et les propriétaires, un délégué à l'assainissement désigné par la Commission des banques établit un plan d'assainissement et le soumet à la Commission des banques pour approbation. Si l'assainissement n'aboutit pas, la Commission des banques ouvre une procédure de faillite (liquidation) soumise à des règles spécifiques. La procédure de faillite en vertu de la législation sur la poursuite pour dettes et la faillite s'applique uniquement à titre supplétif. Des mesures sont en outre prévues pour, d'une part, protéger les créanciers et leur garantir l'égalité de traitement, et, d'autre part, protéger les banques contre des retraits qui ne pourraient être honorés.

En ce qui concerne la protection des déposants, une première amélioration consiste à désintéresser en priorité les petits créanciers dont les dépôts ne dépassent pas 5000 francs. Le privilège de faillite d'un montant de 30 000 francs sera par ailleurs étendu à l'ensemble des dépôts en banque. Enfin, les dépôts bénéficiant d'un privilège légal seront désormais obligatoirement protégés par une garantie reposant en grande partie sur un système d'autorégulation soumis à l'approbation de la Commission des banques. La protection des déposants atteindra ainsi en Suisse un niveau correspondant à celui de l'Union européenne.

### Délibérations

20-06-2003	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16-09-2003	CE	Adhésion.
03-10-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (188:0)
03-10-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Le **Conseil national** a adopté le projet du Conseil fédéral par 138 voix sans opposition.

Le **Conseil des Etats** a adopté les modifications de la loi dans discussion par 22 voix contre 0.

## 02.085 Participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du FMI. Renouvellement

Message du 20 novembre 2002 concernant le renouvellement de la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international (FF 2003 584)

### Situation initiale

Le Fonds monétaire international (FMI) et les pays membres du Groupe des Dix ont convenu de proroger les Accords généraux d'emprunt (AGE) pour une période de cinq ans. Conclues en 1962, les AGE permettent au FMI, en cas de manque de liquidités, de disposer d'une réserve supplémentaire de 17 milliards de droits de tirage spéciaux (quelques 33,2 milliards de francs) pour faire face à une crise extraordinaire qui mettrait en péril le système monétaire international. Le FMI y a recouru pour la dernière fois en 1998. Ils jouent un rôle important en tant que dispositif de sécurité en cas de crises



graves. Si la Suisse reconduit sa participation aux AGE, la Banque nationale suisse sera tenue, en tant qu'institution participante, de tenir à disposition une ligne de crédit de 1020 millions de droits de tirage spéciaux (quelques 1995 millions de francs) du 26 décembre 2003 au 25 décembre 2008. Le Conseil fédéral propose, par le présent message, de reconduire la participation de la Suisse aux AGE. Le conseil d'administration du FMI a en outre également décidé de prolonger de cinq ans les Nouveaux accords d'emprunt (NAE) qui s'appliquent parallèlement aux AGE et qui regroupent 25 pays ou institutions étatiques. Grâce aux NAE, ajoutés aux AGE, le FMI disposera en cas de crise extraordinaire d'une ligne de crédit totale de 34 milliards de droits de tirage spéciaux (66,5 milliards de francs env.). La Suisse participe depuis 1998 aux NAE. Les NAE et les AGE sont étroitement liés. Les principes régissant les NAE s'inspirent de ceux qui s'appliquent aux AGE et les deux accords sont également liés sur le plan financier: un prêt octroyé en vertu d'un des deux accords réduit automatiquement, et pour le même montant, la promesse de crédit donnée en vertu de l'autre accord. La ligne de crédit plus élevée octroyée au titre des NAE représente donc – indépendamment des AGE – le plafond des engagements de chaque participant. La ligne de crédit maximale garantie par la Suisse au titre des NAE ou en vertu des deux accords d'emprunt pris ensemble correspond à 1557 millions de droits de tirage spéciaux (3080 millions de francs env.). Les NAE ont été appliqués pour la première fois en 1998. Le Conseil fédéral est convaincu que les AGE, comme filet de sécurité du système monétaire international, resteront un instrument nécessaire à l'avenir. En dépit de tous les efforts entrepris ces dernières années pour renforcer l'architecture financière internationale, de futures crises financières internationales ne peuvent pas être exclues. Pour la Suisse, les AGE revêtent également toute leur importance pour une autre raison. En participant aux AGE, la Suisse confirmera sa qualité de membre du Groupe des Dix et son statut au sein de groupes de travail importants dans d'autres institutions internationales (notamment l'OCDE et la BRI). Le projet d'arrêté confère au Conseil fédéral la compétence de reconduire les AGE d'entente avec la Banque nationale suisse. De cette manière, la réglementation des AGE sera harmonisée avec celle des NAE en vigueur. Le Conseil fédéral continuera d'informer les Chambres fédérales sur la participation de la Suisse aux AGE.

#### Délibérations

05-03-2003	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16-06-2003	CN	Divergences.
17-06-2003	CE	Adhésion.

Le **Conseil des États** a approuvé le projet sans en débattre.

Au **Conseil national**, une minorité de la commission emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH) a déposé une proposition de non entrée en matière, estimant inadmissible que les pays dotés d'une économie saine soient contraints de financer les États moins bien gérés. Selon Ulrich Schlüer, la Suisse devrait commencer à se désengager du FMI. A l'opposé, les rapporteurs de la commission ont rétorqué qu'un tel retrait susciterait l'incompréhension, expliquant que la Suisse ne pouvait pas laisser les autres pays gérer seuls des crises qui la concernent elle aussi. Le conseiller fédéral Kaspar Villiger a par ailleurs souligné que, en sa qualité de pays exportateur doté d'une place financière de premier plan et en tant que membre du Groupe des Dix, la Suisse avait tout intérêt à ce que le système financier international soit le plus stable possible. Par 116 voix 35, le Conseil national a finalement décidé d'entrer en matière sur le projet. Au cours de l'examen par article, une minorité de la commission emmenée par Remo Gysin (S, BS) a déposé une proposition visant à ce que, dans le cadre du compte-rendu sur les AGE, le Conseil fédéral affirme notamment sa position concernant les obligations liées aux crédits du FMI. Cette proposition a toutefois été rejetée par 103 voix contre 58. Contrairement au Conseil des États, le Conseil national a refusé de transférer au Conseil fédéral la compétence décisionnelle du Parlement en ce qui concerne la reconduction ou le retrait des AGE.

Le **Conseil des États** s'est rallié à la décision du Conseil national sans discussion aucune.

#### **02.425 Initiative parlementaire (CER-CE). Taxe sur la valeur ajoutée. Taux spécial pour les prestations d'hébergement. Prorogation**

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-CE)  
03.05.2002 (FF 2002 6807)

Avis du Conseil fédéral : 04.09.2002 (FF 2002 6818)

### Situation initiale

Consciente de l'importance que revêt le secteur du tourisme pour la Suisse et compte tenu des difficultés économiques que ce dernier connaît actuellement, la commission estime qu'il convient de continuer d'appliquer jusqu'à la fin 2006 un taux préférentiel de 3,6 % aux prestations d'hébergement. Le taux réduit est une mesure simple, directe et efficace pour garantir la compétitivité au niveau des prix du secteur touristique. Alors que le secteur du tourisme est engagé dans un processus de restructuration et se trouve de ce fait en pleine mutation, la suppression de ce taux spécial serait dommageable. Alors qu'il s'est avéré que l'abaissement du taux de la TVA applicable aux prestations d'hébergement avait été, pour l'essentiel, répercuté sur le client, une suppression ne ferait que pénaliser les entreprises suisses par rapport à leurs concurrentes étrangères. Par ailleurs, il serait contre-indiqué d'accentuer la pression fiscale alors même que le secteur du tourisme doit d'ores et déjà faire face à une pression financière accrue du fait du durcissement des conditions d'octroi de crédit. A cet égard, le maintien du taux spécial jusqu'en 2006 constituerait une garantie pour le secteur du tourisme et permettrait indirectement de soutenir les efforts de modernisation consentis par ce secteur. La commission est néanmoins consciente que cette mesure ne saurait à elle seule apporter une réponse aux difficultés structurelles du secteur du tourisme. Il conviendra d'arrêter des mesures supplémentaires dans le cadre notamment des débats sur la nouvelle loi sur le tourisme.

Enfin, la commission tient à souligner que la question de l'ancrage définitif de ce taux réduit, d'une nouvelle prorogation ou alors de sa suppression devra être examiné dans le cadre du nouveau régime financier.

Le Conseil fédéral approuve la proposition de la CER-E du 3 mai 2002 à titre de compromis. Après avoir pris connaissance des résultats de la consultation sur le nouveau régime financier, il a décidé, le 3 juillet 2002, de la suite à donner à ce dossier: dans son message sur le nouveau régime financier, il proposera aux Chambres fédérales de supprimer le taux spécial à la fin de 2006. Il y exposera et y analysera tous les arguments qui militent pour ou contre un taux spécial.

### Délibérations

19-09-2002	CE	Décision conforme au projet de la commission.
07-05-2003	CN	Adhésion.
20-06-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0).
20-06-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (115:44)

Le **Conseil des Etats** a accepté à l'unanimité, l'initiative parlementaire déposée par sa commission. Au **Conseil national**, le rapporteur de la commission, Jean-Philippe Maître (C, GE) a justifié le maintien du taux spécial par l'importance du secteur touristique qui représente 4% du PIB et par le fait que 60% du chiffre d'affaires du secteur touristique vient des visiteurs étrangers. Cette explication n'a pas convaincu la minorité rose-verte pour qui l'état des finances fédérales ne permet pas un tel cadeau à une branche économique, quelle qu'elle soit. Elle n'a pas été suivi par la majorité du plénum qui a adopté la loi par 110 voix contre 37.

## 03.019 Impôt spécial sur les alcopops

Message du 26 février 2003 concernant l'introduction d'un impôt spécial sur les alcopops (FF 2003 1980)

### Situation initiale

L'industrie des spiritueux, toujours à la recherche de nouveaux produits, a mis l'année dernière sur le marché de nouveaux alcopops. Présentation moderne, publicité massive et des prix bas ont fait le succès de ces nouveaux produits auprès des jeunes. Les alcopops sont surtout très largement consommés par de jeunes adolescents et même des enfants. 28 millions de bouteilles ont été vendues en 2001 contre moins de 2 millions l'année précédente. Ce chiffre atteint près de 40 millions en 2002. Ces produits peuvent être dangereux pour la santé car ils désaltèrent sans que l'on remarque vraiment l'alcool qu'ils contiennent. Ils sont avant tout destinés à amener de nouveaux consommateurs à boire de l'alcool. Beaucoup de jeunes qui n'apprécient guère le goût de l'alcool sous sa forme traditionnelle (vin, bière, spiritueux, etc.) s'habituent ainsi à en boire. Or, plus la consommation de boissons alcooliques commence tôt, plus le risque d'avoir des problèmes d'alcool et de développer plus tard une dépendance est grand. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il est interdit de vendre ou de servir du vin et de la bière aux jeunes de moins de 16 ans, et des spiritueux

aux jeunes de moins de 18 ans. Il faut cependant constater que cette interdiction n'empêche pas de très nombreux jeunes et même des enfants de se procurer et de boire des alcopops. Rien n'interdit en particulier à un enfant de les faire acheter par un tiers plus âgé. Différentes études scientifiques montrent, par contre, que l'imposition des boissons alcooliques est le moyen le plus efficace de freiner la consommation, en particulier chez les jeunes. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral propose de modifier la loi sur l'alcool et d'introduire un impôt spécifique sur les alcopops.

### Délibérations

19-06-2003	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
29-09-2003	CN	Adhésion.
03-10-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
03-10-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (141:44)

Au **Conseil des États**, Eugen David (C, SG), porte-parole de la commission, a indiqué que frapper les alcopops d'un impôt spécifique de 2 francs par bouteille de 3 décilitres (au lieu de 50 centimes actuellement) permettrait de faire baisser la consommation de cette boisson particulièrement prisée des jeunes. Le conseil a voté le texte proposé par 38 voix contre 1.

Le **Conseil national** a suivi le Conseil fédéral et la Chambre haute, approuvant l'impôt spécial par 137 voix contre 32. Les députés de droite se sont tout d'abord exprimés contre une augmentation des impôts. La proposition de non entrée en matière du groupe UDC a été rejetée, ainsi que celle de Pierre Triponez (R, BE). Tandis que ce dernier souhaitait maintenir des conditions de concurrence favorables en évitant une discrimination flagrante de certaines branches, Caspar Bader (V, BL) s'est opposé, au nom du groupe UDC, à un impôt spécial, qui vise les enfants et se traduit au final par une augmentation de la quote-part fiscale suisse. Une proposition de renvoi de Heiner Studer (E, AG) visant à exiger du Conseil fédéral l'interdiction pure et simple des alcopops est également restée lettre morte.

## 03.047 Programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération

Message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03) (FF 2003 5091)

### Situation initiale

Lors du scrutin du 2 décembre 2001, le peuple et les cantons se sont prononcés contre la poursuite du financement des tâches publiques par le biais de l'endettement en approuvant à une impressionnante majorité l'arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement. La nouvelle règle s'est appliquée pour la première fois à l'élaboration du budget pour 2003. Alors qu'il semblait encore, lors de l'adoption du budget par le Conseil fédéral le 30 septembre 2002, que l'équilibre des finances avait été atteint, du moins à court terme, l'horizon budgétaire s'est sérieusement obscurci quelques semaines plus tard, ce qui a provoqué une révision du budget. Au début de cette année, il est apparu très clairement que les projections de recettes revues à la baisse en octobre étaient à nouveau dépassées. Le résultat du compte 2002 a révélé un nouveau recul des recettes, de près de 4 milliards. Selon les estimations, le recul pourrait franchir nettement la barre des 6 milliards d'ici à 2006. Le budget fédéral affiche ainsi un défaut de financement massif, en grande partie de nature structurelle, nécessitant des mesures d'ensemble. Le processus d'assainissement avait déjà été lancé dans le cadre du point de la situation budgétaire effectué par le Conseil fédéral en novembre 2002. La stratégie décidée à l'époque a dû être adaptée à plusieurs reprises au nouvel environnement; quant aux objectifs ils n'ont pas varié:

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

Le programme d'allègement budgétaire 2003 constitue le volet central de la stratégie d'assainissement. Il est censé générer une amélioration de près de 3,3 milliards en 2006 par rapport au plan financier du 30 septembre 2002. Ce montant résulte à raison de 85 % de mesures touchant les dépenses et concernant essentiellement les six principaux domaines de tâches de la

Confédération: prévoyance sociale, trafic, défense nationale, agriculture, formation et recherche, et relations avec l'étranger. Les parts de tiers aux recettes de la Confédération, le service de la dette et ces domaines sont à l'origine de près de 90 % des dépenses. C'est par conséquent sur eux que portera l'essentiel des mesures d'assainissement. En outre, un grand nombre de mesures d'allègement ciblées s'appliquant à l'ensemble des tâches de la Confédération sont proposées. Elles découlent de planifications détaillées des dépenses pouvant être supprimées. Les départements et les offices devaient revoir leurs priorités actuelles et modifier radicalement certaines parties de leur planification et de leurs programmes.

Le programme d'allègement 2003 freine de manière marquée la croissance des dépenses. Alors que la croissance moyenne atteignait 3,8 % par an dans le plan financier du 30 septembre 2002 (avec des chiffres actualisés), elle tombe à 2,1 % du fait du programme d'allègement budgétaire. Abstraction faite du relèvement de la TVA en faveur de l'assurance-invalidité, dont le produit est immédiatement versé à l'AI, la croissance n'est que de 1,1 %. Elle est ainsi du même ordre de grandeur que l'inflation prévue. Il s'agit en fait d'une stabilisation du budget en termes réels. Toutefois, le programme d'allègement budgétaire ne permettra vraisemblablement pas d'atteindre un équilibre durable. Il faut s'attendre à un solde négatif d'environ 2 milliards pour 2006. Etant donné les difficultés liées à l'élaboration de prévisions à long terme et afin de ne pas procéder à des corrections excessives, cette lacune est volontairement laissée en l'état. Au printemps 2004, lors de la présentation du plan financier de la législature 2005-2007, le Conseil fédéral mentionnera les autres mesures qu'il juge indispensables pour rééquilibrer complètement le budget. Diverses initiatives parlementaires, dont les motions Felix Walker (C, SG) (02.3579) et Hans-Rudolf Merz (R, AR) (02.3573), exigent des économies beaucoup plus rigoureuses, qui reviendraient pratiquement à doubler le programme d'allègement budgétaire. Le Conseil fédéral estime que des coupes de cette ampleur ne sont ni défendables matériellement ni applicables du point de vue politique. Il part au contraire du principe qu'une telle approche pourrait compromettre sérieusement la paix sociale et entraînerait une diminution exagérée des investissements dans les ressources humaines et les infrastructures. Pour le cas de la disparition durable de certaines parts de recettes, des mesures s'imposent, d'autant plus que, dans les conditions mentionnées, cela n'entraînerait pas d'augmentation de la quote-part fiscale, problématique du point de vue économique. Des possibilités de compensation portant sur les recettes devraient par ailleurs également être recherchées si des éléments essentiels du programme d'allègement venaient à être rejetés.

La stratégie d'assainissement proposée à travers le message tient aussi compte de la situation économique difficile. Depuis 2001 déjà, la Confédération mène une politique budgétaire nettement expansive. Compte tenu de l'insuffisance de financement du fonds pour les grands projets ferroviaires et de l'assurance-chômage, le déficit total pourrait atteindre environ 5,5 milliards en 2003 et se maintenir à ce niveau en 2004. La politique budgétaire fédérale ne générera des impulsions restrictives qu'à partir de 2005. D'ici là, la reprise économique devrait s'être consolidée de sorte que la politique budgétaire restera anticyclique. Il s'agira notamment, à travers une procédure adéquate du point de vue conjoncturel, d'éliminer en plusieurs étapes le déficit structurel qui s'élèvera cette année à près de 3 milliards. L'application stricte des dispositions légales relatives au frein à l'endettement exigerait déjà d'éliminer complètement le déficit structurel dans le budget. Toutefois, cette approche serait contraire à l'idée de base du frein à l'endettement, qui oblige expressément à tenir compte de la situation économique. On est par conséquent toujours parti du principe selon lequel le frein à l'endettement ne devait être introduit que dans le cas d'un budget équilibré du point de vue structurel. Les résultats du compte 2002 ont cependant révélé, contrairement aux hypothèses initiales, un déficit structurel croissant en l'absence de contre-mesures. La mise en œuvre de cette stratégie de réduction par étapes se traduit par un étalement dans le temps du programme d'allègement budgétaire. Un effet préliminaire de 800 millions est prévu pour 2004, l'objectif étant de stabiliser les dépenses en termes réels. L'ampleur de l'effet en matière de dépenses doit ensuite s'accroître continuellement et passer de plus de 1,8 milliard en 2005 à 2,8 milliards à partir de 2006. Cette solution permet d'endiguer les répercussions sur la croissance et l'emploi. Une étude de la BAK Basel Economics montre que le programme d'allègement budgétaire réduira la croissance du PIB de 0,1 % par an jusqu'en 2006 et exercera un effet négatif sur l'emploi, touchant 8000 salariés. Ces conséquences légèrement négatives à court terme s'accompagnent d'avantages qui sont plus importants. Ceux-ci consistent à garantir la capacité d'action de l'Etat (charge d'intérêts moins lourde), à diminuer le recours aux marchés des capitaux à travers l'endettement de l'Etat et à éviter les reports de charges sur les générations futures. Trois actes législatifs sont proposés pour mettre en œuvre la stratégie d'assainissement. La loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003 en est la pièce maîtresse. Elle regroupe toutes les modifications légales requises dans un seul acte sujet au

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

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

### Délibérations

#### Projet 1

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003

18-09-2003 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

30-09-2003 CN L'entrée en matière est adoptée.

01-10-2003 CN Divergences

#### Projet 2

Loi fédérale sur les mesures urgentes découlant du programme d'allègement budgétaire 2003

18-09-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

02-10-2003 CN Divergences

#### Projet 3

Loi fédérale sur les finances de la Confédération

18-09-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

02-10-2003 CN Adoption

#### Projet 4

Arrêté fédéral concernant la Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux CFF applicable aux années 2003 - 2006

18-09-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

02-10-2003 CN Adoption

#### Projet 5

Arrêté fédéral relatif au plafond des dépenses pour l'infrastructure de la société anonyme des Chemins de fer fédéraux CFF applicable aux années 2003 - 2006

18-09-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

02-10-2003 CN Adoption

#### Projet 6

Loi fédérale sur les moyens alloués aux parlementaires (Projet de la Délégation administrative du Parlement)

18-09-2003 CE Décision conforme au projet de la Délégation administrative du Parlement.

02-10-2003 CN Divergences

Lors de la discussion générale, il est apparu que le Conseil des États partageait sur le fond le point de vue du Conseil fédéral, selon lequel le programme d'allègement 2003 serait incontournable vu la situation lamentable des finances de la Confédération. La majorité du conseil a estimé que le projet était globalement équilibré et raisonnable. Dans ce contexte, la Chambre haute a rejeté, par 36 voix contre 5, une proposition de renvoi déposée par une minorité de la commission conduite par Pierre-Alain Gentil (S, JU). Cette intervention visait à limiter les réductions de dépenses à 2 milliards de francs, le train de mesures d'économies ayant d'une part des conséquences désastreuses sur la conjoncture et induisant d'autre part un report important de la charge sur les cantons.

Lors de la discussion par article, le Conseil des États a approuvé quasiment toutes les propositions de sa commission. L'objectif consistant à réaliser des économies de l'ordre de 3,3 milliards de francs a été globalement respecté, malgré certains ajustements. Ainsi, le Conseil des États prévoit des économies plus importantes que celles du Conseil fédéral dans le domaine de l'environnement (économies supplémentaires de 18 millions auxquels il convient d'ajouter 11 millions d'économies en plus à l'OFEPF) et en matière de personnel (48 millions d'économies supplémentaires).

Des coupes moins importantes sont en revanche prévues en ce qui concerne le domaine formation, recherche et technologie (4,75 % de croissance au lieu de 4,5 %), le programme EnergieSuisse (réduction des économies de 20 millions) et la sylviculture (réduction des économies de 21 millions). Dans le secteur de la construction des routes, il a en outre été décidé que les contributions de la Confédération aux cantons seraient moins touchées que prévu (réduction des économies de 60 millions). Dans ce contexte, une proposition de minorité déposée par Dick F. Marty (R, TI) a été rejetée de justesse, par 22 voix contre 21: elle visait à exclure des coupes budgétaires les investissements réalisés en matière de construction et d'entretien des routes, et à prévoir, à titre compensatoire, une augmentation de l'impôt sur les huiles minérales de trois centimes par litre. La Chambre haute a par ailleurs fait des concessions concernant l'agriculture. Par 21 voix contre 19, elle a soutenu la proposition Peter Bieri (C, ZG) visant non point à réduire de moitié les paiements directs, ainsi que l'avait proposé la majorité de la commission, mais à faire en sorte que ces derniers ne soient pas du tout concernés par les coupes budgétaires.

Lors du vote sur l'ensemble, le volet central du programme d'allègement (projet 1) a été rejeté par la seule minorité des députés socialistes, pour être adopté par 26 voix contre 6.

En ce qui concerne la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (projet 6), une minorité de la commission conduite par Fritz Schiesser (R, GL) a pu faire passer par 12 voix contre 7 sa proposition visant à réduire de 3000 francs l'indemnité annuelle versée aux parlementaires, afin de donner l'exemple.

Cet objet a été traité par le **Conseil national** au cours de la même session. À l'issue de débats s'étalant sur plus de quatre jours, le programme d'allègement a été finalement adopté, de même qu'auparavant au Conseil des États. La Chambre basse a néanmoins manqué d'environ 600 millions de francs l'objectif initial, consistant à alléger le budget de la Confédération de quelque 3,3 milliards de francs jusqu'en 2006.

Lors du débat d'entrée en matière, les partis bourgeois ont souligné qu'au regard de la débâcle des finances fédérales, le programme d'allègement représentait le strict minimum. La croissance disproportionnée des dépenses se doit donc de retrouver un niveau raisonnable et acceptable à long terme. Quant à la gauche, elle l'a au contraire qualifié de programme massif de réductions et d'économies menaçant l'obligation constitutionnelle de favoriser le développement durable. Il s'agirait en fait d'un simple transfert des dépenses sur les communes et les cantons. Tandis que les députés Verts n'ont pas souhaité du tout entrer en matière, les représentants du PS se sont mobilisés en faveur du renvoi de cet objet. Ils ont proposé que l'objectif d'économies soit revu à la baisse (2 milliards au lieu de 3,3 milliards) et que le budget soit aussi financé par des recettes supplémentaires qui pourraient être obtenues en instaurant un impôt fédéral sur les successions et sur les donations. Ces deux interventions n'ont cependant pas abouti: la proposition de non-entrée en matière a été rejetée par 132 voix contre 41, et la proposition de renvoi, par 120 voix contre 59.

Lors d'une discussion par article caractérisée par son extrême lenteur, le Conseil national s'est écarté à différents égards des objectifs d'économies du Conseil fédéral et des décisions du Conseil des États.

- Dans le domaine de l'asile, la Chambre basse a rejeté un changement de système en matière d'assistance en s'alignant, par 95 voix contre 82, sur une proposition de suppression déposée par Ruth Genner (G, ZH). Le Conseil fédéral prévoyait de ne plus verser automatiquement des prestations d'assistance aux requérants d'asile dont la demande n'aura pas fait l'objet d'une entrée en matière, mais de leur accorder seulement l'aide d'urgence garantie par la Constitution fédérale, et ce uniquement lorsqu'ils en font la demande. Les députés socialistes et Verts ont voté contre ce changement, de même que les députés UDC, qui ont surtout souhaité éviter que les coûts ne soient reportés sur les cantons.

- Dans le domaine de l'asile, la résistance s'est organisée au sein du camp rassemblant la gauche et les Verts : outre, en effet, les décisions d'économies, avait été déposée une série de propositions visant à durcir le droit des étrangers et le droit d'asile.
- S'agissant du programme d'impulsion en matière de crèches, la réduction prévue de 12 millions a été entièrement abandonnée. Une proposition correspondante de la minorité conduite par Liliane Maury Pasquier (S, GE) a été adoptée, par 89 voix contre 76, grâce au soutien des démocrates-chrétiens.
- Le domaine formation, recherche et technologie (FRT) a été encore mieux défendu qu'au Conseil des États. Conformément à la proposition de Johannes Randegger (R, BS), adoptée par 93 voix contre 79, la croissance des dépenses dans le domaine FRT devrait s'élever à 5,5 % au lieu de 4,5 % (Conseil fédéral) ou de 4,75 % (Conseil des États).
- Contrairement au Conseil fédéral et au Conseil des États, le Conseil national a rejeté, par 89 voix contre 85, une proposition de la minorité emmenée par Fabio Abate (R, TI) visant à ce que la part fédérale perçue sur la redevance poids lourds (RPLP) jusqu'en 2007 ne soit plus versée au fonds FTP qu'à hauteur de 80 %, et non plus de 100 %. Ce sont ainsi 325 millions qui échappent à la Confédération au cours des trois prochaines années.
- S'agissant du programme EnergieSuisse, le Conseil national a souhaité réaliser moins d'économies que la Chambre haute, en proposant de réduire les subventions de 25 millions, et non de 45 millions. Parallèlement, il s'est opposé de justesse, par 87 voix contre 84, à l'instauration d'une redevance incitative sur l'énergie réclamée par une minorité de la commission réunissant la gauche et les Verts.
- La Chambre basse a rejeté tacitement la suspension pour un an de l'indice mixte, décidée par le Conseil fédéral et par le Conseil des États, le Parlement ayant entre-temps renoncé, dans le cadre de la 11e révision de l'AVS, à des mesures sociales d'accompagnement en matière de rente anticipée.

Ainsi révisé, le texte de loi constituant la pièce maîtresse du programme d'allégement (projet 1) a été adopté, lors du vote sur l'ensemble, par 103 voix contre 60.

S'agissant de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (projet 6), le Conseil national est allé plus loin que le Conseil des États. Par 120 voix contre 35, il a non seulement décidé des réductions le concernant directement (réduction de 3000 francs de l'indemnité de séance), mais aussi de réduire de 5 % la rémunération des magistrats.

Le tableau ci-après récapitule les divergences entre les deux conseils:

<b>Domaine</b>	<b>Conseil des États</b>	<b>Conseil national</b>
Asile	pour un arrêt de l'assistance	contre un arrêt de l'assistance
FRT	croissance de 4,75 %	croissance de 5,5 %
Grands projets ferroviaires	20% des recettes RPLP affectées au budget de la Confédération	pas de réduction
EnergieSuisse	réduction de 45 millions	réduction de 25 millions
Prise en charge des enfants	réduction du programme d'impulsion	pas de réduction
Indice mixte	suspension	pas de suspension

## *Comptes d'Etat*

### **00.010 Compte d'Etat 1999**

Message 29 mars 2000 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1999

#### **Situation initiale**

Le compte d'Etat 1999 affiche des résultats meilleurs que prévu: avec un déficit de 2,6 milliards, il se solde par un excédent de dépenses inférieur de 1,3 milliard au chiffre inscrit au budget (3,9 milliards). Cette amélioration découle, d'une part, des allègements décidés dans le cadre du programme de stabilisation 1998 et, d'autre part, de l'évolution favorable de l'économie, qui a généré des recettes plus importantes qu'escompté, notamment en matière d'impôt fédéral direct et de remboursements de prêts. Le nouveau mode de comptabilisation de l'impôt anticipé a été appliqué pour la première fois. Il permet de neutraliser les recettes purement comptables du mois de décembre et les remboursements correspondants du mois de janvier. L'excédent de charges du compte de résultats s'est monté à 4,4 milliards, tandis que la dette brute de la Confédération a diminué, passant de 115,5 à 102,3 milliards. Le déficit plus prononcé du compte de résultats par rapport à celui du compte financier correspond à peu près aux amortissements du patrimoine administratif, déduction faite des réévaluations excédentaires. Les capitalisations des dépenses d'investissements ont été largement compensées, l'an dernier, par les remboursements exceptionnellement élevés de prêts et de participations. Les écarts par rapport au budget sont minimes. Ils résultent à parts égales d'améliorations au niveau des dépenses et des recettes. En matière de recettes, l'amélioration atteint en particulier quelque 700 millions dans le cas de l'impôt fédéral direct. Elle découle avant tout du fait que les rentrées avaient été sous-estimées pour les périodes antérieures. Le chômage a par ailleurs reculé plus fortement qu'escompté, avec pour corollaire une amélioration sur le plan des dépenses et des recettes atteignant au total quelque 130 millions.

Les autres surplus de recettes, neutralisés par les moins bons résultats, pour des raisons comptables, de l'impôt anticipé, concernent essentiellement les remboursements des avances accordées dans le cadre de la garantie contre les risques à l'exportation ainsi que la hausse des dividendes distribués par Swisscom. Du côté des dépenses, les crédits non utilisés concernent d'une part le domaine des transports, en particulier les transports publics (CFF, transversales alpines), les routes nationales et la séparation des courants de trafic et, d'autre part, les intérêts passifs ainsi que la défense nationale, en particulier la logistique, l'acquisition de matériel et la protection civile. La quote-part de l'Etat (dépenses exprimées en pour cent du produit intérieur brut [PIB]) et la quote-part de l'impôt (recettes fiscales exprimées en pour cent du PIB) n'ont que peu varié par rapport à l'année précédente, tandis que l'accroissement de l'endettement brut (dette brute exprimée en pour cent du PIB) a pu pour la première fois être stoppé après plusieurs années de progression continue. Avec une dette d'un montant de 102,2 milliards, le taux d'endettement de la Confédération est donc de 26,3% (1998: 28,7%).

La situation budgétaire, qui évolue clairement vers un retour à l'équilibre des comptes, est certes réjouissante, mais n'autorise pas un relâchement des efforts en la matière. L'objectif budgétaire ne pourra être atteint que si la discipline en matière de dépenses est maintenue, que la croissance économique se poursuit et que le niveau actuel des recettes est conservé. Grâce à l'élimination des causes structurelles du déficit, telle qu'elle est prévue dans le programme de stabilisation 1998, la Confédération devrait pouvoir mettre fin à une longue période de chiffres rouges et afficher un compte financier équilibré, voire excédentaire.

#### **Délibérations**

##### Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1999

06-06-2000 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

14-06-2000 CE Adhésion.

##### Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les comptes du fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 1999

06-06-2000 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

14-06-2000 CE Adhésion.



Au **Conseil national**, les comptes ont été approuvés à l'unanimité moins trois abstentions. Malgré un déficit moins élevé que prévu, les députés bourgeois ont insisté sur la nécessité de poursuivre l'effort d'assainissement et de continuer à réduire les dépenses. La gauche s'est élevée contre cette volonté de réduire encore plus le train de vie de l'Etat, qui ne peut se faire qu'au détriment des plus pauvres. Le conseiller fédéral Kaspar Villiger, quant à lui, a rappelé que les dépenses ne devaient pas augmenter plus vite que le produit intérieur brut (PIB) et que le potentiel de baisses d'impôts était limité. Le débat s'est porté sur une motion déposée par la Commission des finances du Conseil national, qui, se basant sur la diminution du taux de chômage, propose la suppression pour fin 2002, du 3<sup>ème</sup> pour cent salarial. La Chambre basse a approuvé cette motion par 98 voix contre 66, malgré l'opposition de la gauche, des verts et du Conseil fédéral. Kaspar Villiger a estimé que cette baisse était prématurée. Il a en vain proposé d'attendre le projet de révision prévu pour l'hiver 2000.

Le débat s'est également porté sur une proposition d'une minorité emmenée par Peter Hess (C, ZG) et Christoph Blocher (V, ZH), et soutenue par les verts qui visait à supprimer une subvention à Swissmetro. Alors que les écologistes jugent cette idée dangereuse pour le reste du réseau ferroviaire, la minorité de droite a exprimé sa méfiance envers une société qui a déjà reçu 5,9 millions de la Confédération et qui est menacée de faillite. Les partisans du projet ont, quant à eux, défendu un projet d'avenir. Le crédit a été finalement adopté par 93 voix contre 42 et 15 abstentions.

Le **Conseil des Etats** a adopté le compte d'Etat 1999, ainsi que l'arrêté fédéral concernant les comptes du fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 1999 par 32 voix sans opposition et sans grande discussion. Il a refusé de transmettre la motion adoptée par le Conseil national demandant la suppression de 3<sup>ème</sup> pour cent salarial dans le cadre de l'assurance chômage, par 21 voix contre 10.

## 01.010 Compte d'Etat 2000

Message du 4 avril 2001 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2000

### Situation initiale

Le résultat du compte d'Etat 2000 a été nettement plus favorable que prévu. Alors que le budget prévoyait un déficit de 1 840 millions au compte financier, ce dernier s'est soldé par un excédent de recettes de 4 552 millions. Ce résultat record a été favorisé par une évolution conjoncturelle beaucoup plus propice que prévue, à laquelle se sont ajoutées différentes mesures décidées au cours de ces dernières années, telles que l'inscription dans la Constitution de l'*Objectif budgétaire 2001*, le programme de stabilisation et la discipline en matière de dépenses observée depuis lors. Des excédents encore plus élevés – exprimés en pour-cent du produit intérieur brut – ont été atteints trois fois dans les années cinquante ainsi qu'en 1960.

Par rapport au budget, les raisons de cet excédent sont à rechercher uniquement du côté des recettes, avant tout du côté de l'impôt anticipé, des droits de timbre et de l'impôt fédéral direct qui ont bénéficié de la forte croissance économique et de facteurs exceptionnels. Les recettes supplémentaires au titre de l'impôt anticipé, lequel est conçu comme un impôt de garantie, sont toutefois, en grande partie, de nature temporaire. Les dépenses, en revanche, ont été très proches des montants inscrits au budget. En comparaison des années précédentes, les crédits supplémentaires et les soldes de crédits ont été peu élevés et ont atteint à peu près le même montant, ce qui est déterminant pour l'écart du total des dépenses par rapport au budget.

Malgré l'excédent de recettes de 4,5 milliards au compte financier, la dette brute a progressé de 6 milliards, pour atteindre le montant de 108 milliards (ce qui correspond à 26,5 % du PIB). Cette hausse est due principalement à l'inscription au bilan (6,8 mia) de la part de la Confédération au découvert technique de la Caisse fédérale de pensions et des engagements liés à la prise en charge du découvert de la Caisse de pensions et de secours des CFF selon le principe des montants bruts (3,5 mia). Elle résulte aussi des prêts et avances de trésorerie accordés au fonds pour les grands projets ferroviaires, qui est séparé du compte financier (0,8 mia).

Grâce au bon résultat du compte financier 2000, le découvert du bilan a en revanche pu être réduit. De 72 milliards à fin 1999, il a passé à 70,4 milliards à fin 2000, montant équivalant à une fois et demies les dépenses d'une année.

## Délibérations

### Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2000  
07-06-2001 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.  
13-06-2001 CN Adhésion.

### Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les comptes du fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2000  
07-06-2001 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
13-06-2001 CN Adhésion.

### Projet 3

Arrêté fédéral III concernant les comptes 2000 du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF)  
07-06-2001 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
13-06-2001 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a accepté sans opposition le compte d'Etat 2000, qui a bouclé avec un excédent de recettes inattendu de 4,55 milliards. Le président de la Commission des finances, Hansheiri Inderkum (C, UR) a rappelé que cet excédent est dû pour une grande part à la bonne situation conjoncturelle. Kaspar Villiger a appelé les députés à ne pas baisser la garde en matière de discipline financière et a rappelé que l'on ne pouvait à la fois éponger les dettes et diminuer la fiscalité. Le Conseil a également accepté à l'unanimité les arrêtés concernant les grands projets ferroviaires et les comptes 2000 du domaine des EPF.

Le compte d'Etat 2000 a été accepté par le **Conseil national** par 139 voix contre 4 et 14 abstentions issues du camp rose-vert, pour qui le contrôle du Parlement est insuffisant notamment sur les ex-Régies fédérales et le désengagement de l'Etat dans des activités du secteur public n'est pas admissible. Les deux autres arrêtés ont été acceptés sans opposition.

## 02.011 Compte d'Etat 2001

Message du 27 mars 2002 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2001

### Situation initiale

Le compte financier se solde par un déficit de 1,3 milliard (sans les recettes liées aux licences UMTS), alors qu'un excédent de 18 millions avait été inscrit au budget. Des dépenses supplémentaires, non prévisibles, sont à l'origine de cette détérioration. Au total, les recettes ont, en revanche, pratiquement correspondu aux prévisions budgétaires. Certaines recettes ont toutefois présenté des écarts substantiels par rapport aux montants budgétés.

Pour la première fois depuis 1996, le solde du compte financier est moins bon que prévu au budget. Ce revirement trouve son explication tant au niveau des recettes que de celui des dépenses. Ainsi, les importants surplus de recettes de l'année précédente ne se sont pas renouvelés et des crédits supplémentaires ont dû être accordés. Sur un plan purement comptable, cette détérioration des

Les dépenses ont augmenté de 6,5 % par rapport à l'année précédente, soit beaucoup plus fortement que ne le prévoyait le budget (+3,1 %). Cette progression est due entre autres aux dépenses liées à la crise de Swissair, ainsi qu'aux deux crédits de transition pour la Yougoslavie et le Tadjikistan. Remboursés au bout d'une semaine, ces deux crédits n'ont toutefois pas influencé le solde du compte financier. Sans ces facteurs particuliers, la croissance des dépenses aurait été de 3,3 %.

Avec 48,9 milliards, le niveau des recettes est quasiment identique au montant inscrit au budget, tandis qu'un an auparavant, il avait dépassé les prévisions de 13,4 %. Cette concordance des données entre le budget et le compte masque des écarts dans les deux sens, mais qui se compensent mutuellement. Comme il y a un an, l'écart le plus important - sous la forme d'un manque à gagner cette fois-ci - a été enregistré au titre de l'impôt anticipé.

Le compte de résultats boucle avec un excédent de charges de 5,8 milliards. Cette détérioration est essentiellement due à des amortissements supplémentaires. Ceux-ci concernent en particulier les découverts de la caisse de pensions des CFF et de la Caisse fédérale de pensions ainsi que des prêts (EXPO.02 et Swissair).

A la fin de l'an dernier, la dette brute de la Confédération a atteint 106,8 milliards. Elle a diminué par rapport à l'année précédente et ce, malgré le déficit du compte financier. Cette baisse est le résultat de diverses opérations de bilan et surtout de la diminution du patrimoine financier (réduction de 5,4 mrd des réserves de trésorerie), laquelle s'est répercutée sur le niveau de l'endettement brut.

### Délibérations

#### Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2001.

03.06.2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

11.06.2002 CE Divergences.

17.06.2002 CN Adhésion.

#### Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les comptes du fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2001

03.06.2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

11.06.2002 CE Adhésion.

#### Projet 3

Arrêté fédéral III concernant les comptes 2001 du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF)

03.06.2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

11.06.2002 CE Adhésion.

Le **Conseil national** a accepté le compte d'Etat 2001 par 115 voix contre 8 issues des Verts. Le déficit de 1,3 milliard de francs, au lieu de l'équilibre prévu au budget, a donné l'occasion à la plupart des orateurs de tirer la sonnette d'alarme.

L'objectif budgétaire 2001 a été clairement manqué, a critiqué Serge Beck (L, VD). La limite maximale de déficit autorisée a été dépassée de 120 millions. Mais dès l'an prochain, le frein à l'endettement permettra de prendre des mesures pour éviter de telles situations, a promis le conseiller fédéral Kaspar Villiger. Le trou de 2001 est lié à des circonstances exceptionnelles, a-t-il rappelé. La Confédération a dû délier les cordons de la bourse pour Swissair (1,45 milliard) et Expo.02 (300 millions) et a engrangé moins de recettes fiscales en raison des dérives de la bourse et de la conjoncture.

Mais les perspectives pour les finances fédérales restent sombres avec la croissance prévue des dépenses, se sont inquiétés les élus bourgeois. Pour eux, il s'agit de procéder à des réformes et de mettre en oeuvre au plus vite le frein à l'endettement. Le camp rose-vert s'en est pris de son côté aux allègements fiscaux qui plombent les recettes de la Confédération. Et de mettre en cause le frein à l'endettement, qui réduira la marge de manoeuvre politique en matière de finances. Cet instrument, qui limite les dépenses au gré des recettes prévues afin d'éviter les déficits chroniques, a été adopté à 85 % par le peuple, a rétorqué Kaspar Villiger. Ce résultat constitue un mandat clair: les citoyens veulent que les politiques remettent de l'ordre dans les finances fédérales, selon lui. Cette année, le budget prévoit un trou de quelque 300 millions. Or, il faudra certainement revoir à nouveau à la baisse les attentes du côté des recettes, a précisé le ministre des finances. Des économies sont inévitables en vue du budget 2003.

Le **Conseil des Etats** a aussi mis sous toit le compte d'Etat 2001 par 34 voix sans opposition. Le déficit de 1,3 milliard de francs, au lieu de l'équilibre prévu au budget, a suscité quelques grincements de dents.

Ce trou est lié à des circonstances exceptionnelles, a rappelé le rapporteur de la Commission des finances Hans-Rudolf Merz (PRD/AR). La Confédération a dû délier les cordons de sa bourse notamment pour Swissair (1,45 milliard) et Expo.02 (300 millions) et a engrangé moins de recettes fiscales en raison du déclin de la bourse et de la conjoncture. Une divergence d'ordre formelle concernant la Caisse fédérale d'assurance reste encore à liquider.

Le **Conseil national** a adopté la proposition de la Chambre haute sans discussion.

### 03.010 Compte d'Etat 2002

Message du Conseil fédéral du 26 mars 2003 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2002.

#### Situation initiale

Le compte d'Etat se solde par un déficit de 3,3 milliards de francs (le produit de la vente des actions Swisscom n'étant pas pris en considération). Avec un excédent de charges de 7,2 milliards, la situation du compte de résultats est encore plus mauvaise, cette détérioration étant due essentiellement aux amortissements extraordinaires destinés à assainir d'anciennes charges liées aux caisses de pensions de la Confédération et de ses exploitations. La dette nette de la Confédération a augmenté de 2,7 milliards pour atteindre 97,2 milliards; quant à la dette brute, elle a augmenté de 15,5 milliards pour atteindre 122,3 milliards de francs, cette hausse s'expliquant en premier lieu par des emprunts contractés auprès de tiers à des conditions favorables. L'accroissement de la dette brute s'explique par le rendement insuffisant des avoirs de la Caisse fédérale de pensions, par le passage à la comptabilisation brute des avoirs et des dettes dans deux domaines ainsi que par la hausse temporaire des moyens de trésorerie. Avec 2,7 milliards, la hausse de la dette nette (dette brute moins patrimoine financier) est nettement moins importante. La dette nette s'élève ainsi à 97,2 milliards de francs (2001: 94,5). La dette de la Confédération se compose des engagements courants, des dettes à court, à moyen et à long terme ainsi que des engagements envers des comptes spéciaux, notamment ceux de la Caisse fédérale de pensions. Le résultat du compte financier n'explique pas à lui seul - du moins à court terme - la variation de la dette fédérale. Celle-ci résulte plutôt de l'ensemble des opérations effectuées au cours de l'année qui, outre celles touchant le compte financier, comprennent également des opérations de bilan. C'est ainsi par exemple qu'une forte augmentation du patrimoine financier (presque 13 mrd) a été enregistrée l'année dernière à l'actif du bilan. Cette augmentation, et en particulier la hausse temporaire des moyens de trésorerie, s'est faite dans un contexte de conditions d'emprunt favorables.

#### Délibérations

##### Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2002

03-06-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

10-06-2003 CN Adhésion.

##### Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les comptes du fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2002

03-06-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

10-06-2003 CN Adhésion.

##### Projet 3

Arrêté fédéral III concernant les comptes 2002 du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF)

03-06-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

10-06-2003 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a adopté les trois arrêtés par 39 voix sans opposition.

Au **Conseil national**, nombre de députés ont déploré le résultat catastrophique de ces comptes. De nombreux orateurs ont émis des réserves quant à des propositions de blocage de crédits supplémentaires, soulignant leurs effets négatifs dans les domaines comme les transports, la recherche, la sécurité ou l'agriculture. Au vote d'ensemble, les comptes ont été adoptés par 125 voix contre 3 et 11 abstentions. Les deux autres arrêtés ont été adoptés, respectivement, par 129 voix contre 4 et par 134 voix sans opposition.

## *Budgets et plans financiers*

### **99.069 Budget 2000**

Message du 27 septembre 1999 concernant le budget de la Confédération suisse pour l'an 2000

#### **Situation initiale**

Le budget 2000 présente un déficit de 1,7 milliard au compte financier. Le déficit inscrit au budget est ainsi inférieur de 800 millions au déficit maximum autorisé par les dispositions transitoires de la Constitution, qui est de 2,5 milliards. Par rapport au budget 1999, les dépenses augmentent de 2,3 pour cent, ce qui est inférieur à la croissance économique attendue, évaluée à 3,0 pour cent. Des dépenses supplémentaires apparaissent dans les domaines de la prévoyance sociale, des finances et impôts, des transports publics et de l'asile. La défense nationale et l'agriculture affichent en revanche une réduction de dépenses.

L'engagement de ressources supplémentaires par rapport au budget 1999 concerne avant tout la prévoyance sociale, en particulier l'aide aux réfugiés en Suisse, l'AVS et l'AI ainsi que l'encouragement à la construction de logements sociaux. Les crédits de paiement ont dû également être fortement augmentés pour la part des tiers, aux recettes de la Confédération et pour les frais d'émission. La réalisation des grands projets ferroviaires requiert elle aussi l'allocation de moyens plus importants dans le domaine du trafic. Les dépenses consacrées aux relations avec l'étranger sont elles aussi en progression en raison du conflit du Kosovo. L'augmentation des crédits nécessaires dans le domaine formation et recherche fondamentale s'explique principalement par la participation accrue aux programmes de recherche de l'UE. Les excédents de dépenses touchant plusieurs groupes de tâches sont compensés par d'importants allègements. Ceux-ci concernent la défense nationale et l'agriculture. Dans le cas de la défense nationale ils résultent de décisions prises dans le cadre du programme de stabilisation 1998. Les réductions des dépenses au titre de l'agriculture sont à mettre sur le compte d'un effet de base. En effet, des contributions uniques avaient été versées en 1999 afin de mettre en oeuvre le projet politique agricole 2002.

Les recettes devaient augmenter de plus de trois milliards, soit de 7,7 pour cent par rapport à l'année précédente. Ce fort taux de croissance est non seulement dû à la majoration du taux de TVA, déjà introduite au 1er janvier 1999, majoration qui exercera ses effets pour la première fois sur une année entière, mais aussi au doublement de la redevance poids lourds forfaitaire et à l'introduction d'une taxe d'incitation sur les composés organiques volatils ainsi que d'un impôt sur les maisons de jeux. Une partie de ce surplus de recettes peut également être expliqué par la reprise économique attendue.

Avec un déficit inférieur à deux milliards, les finances fédérales se trouvent sur la voie de l'assainissement. Celles-ci ne sont cependant pas encore équilibrées, ce qui se traduira par une nouvelle augmentation du découvert du bilan. Compte tenu du découvert budgétisé pour l'année en cours, ce dernier atteindra près de 60 milliards de francs. Les dettes seront réduites à 100 milliards par une nouvelle diminution des ressources de trésorerie et la quote-part d'endettement s'abaissera à 25 pour cent.

#### **Délibérations**

##### Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'an 2000

07-12-1999 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

16-12-1999 CN Divergences.

20-12-1999 CE Adhésion.

##### Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2000

07-12-1999 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

16-12-1999 CN Adhésion.

#### Projet 3

Arrêté fédéral III concernant le budget du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF) pour l'année 2000

07-12-1999 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

16-12-1999 CN Adhésion.

#### Projet 4

Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'affectation du produit de la taxe sur la valeur ajoutée pour les années 2000 à 2003

07-12-1999 CE Décision conforme au projet de l'Assemblée fédérale

16-12-1999 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a adopté le budget présenté par le Conseil fédéral, en y apportant les correctifs proposés par sa commission. Ils concernent le crédit additionnel de 250 millions pour Expo.02 : les sénateurs n'ont prévu que 50 millions. Dans le domaine de l'asile, le Conseil a biffé 100 millions.

Lors du débat d'entrée en matière au **Conseil national**, les socialistes se sont réjouis du budget dont le déficit prévu pour 2000 est inférieur aux prévisions de l'objectif 2001. Pour eux le programme d'économies et l'amélioration de la conjoncture ont permis de retrouver un esprit de tolérance. Les partis bourgeois se sont montrés moins optimistes. Ils estiment que cette embellie n'est pas due à des économies, mais à une hausse des recettes et à une amélioration de la conjoncture. Les représentants bourgeois ont appelé à persévérer dans la voie de la rigueur budgétaire et à s'engager en faveur d'un redressement structurel des finances fédérales. La Chambre basse n'a pas suivi le Conseil des Etats concernant Expo.02 et a maintenu la limite de crédit proposé par le Conseil fédéral, soit 150 millions. Le National a introduit une autre divergence concernant un montant de 1,27 millions en faveur du DETEC

Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'est rallié au National.

### **99.070 Budget 1999. Supplément II**

Message du 27 septembre 1999 concernant le second supplément du budget pour 1999

#### **Situation initiale**

Dans son message sur le supplément II 1999, le Conseil fédéral propose d'approuver des crédits supplémentaires pour une somme de 726 millions de francs.

Avec le premier supplément, les crédits supplémentaires proposés dans le supplément II entraînent une augmentation de l'ensemble des dépenses budgétisées de 914 millions ou 2,0 %. Les dépenses majeures des crédits supplémentaires de 1999 portent sur le domaine de la crise des Balkans pour 447 mio., des intérêts sur les fonds de la Caisse de pensions pour 177 mio. de francs et des assurances sociales pour 33 mio. de francs.

Sur les 45 crédits requis, 25 ont déjà été libérés par anticipation par décision de la Délégation des finances.

#### **Délibérations**

07-12-1999 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

16-12-1999 CN Divergences.

20-12-1999 CE Divergences.

21-12-1999 CN Adhésion

Le **Conseil des Etats** a adopté le supplément au budget mais en apportant quelques modifications au projet du Conseil fédéral. Il a ainsi admis une rallonge de 50 millions pour l'Expo.02, déjà libérée pour faire face aux problèmes de liquidités d'ici la fin de l'année. Au total, les crédits supplémentaires se montent donc à quelque 773 millions. Par contre, les Etats ont coupé un crédit de 700 000 francs, somme qui devait être investie dans une brochure d'information sur les accords bilatéraux. Les sénateurs ont suivi les arguments de leur commission pour qui cette dépense était prévisible et aurait dû être inscrite au budget ordinaire. Les sénateurs ont adopté le deuxième supplément par 34 voix sans opposition.

Par 117 voix contre 13, le **Conseil national** a adopté le deuxième supplément au budget. Ce Conseil a cependant introduit quelques divergences. Il n'a ainsi pas suivi le Conseil des Etats et a accepté le crédit demandé par le Conseil fédéral pour la brochure d'information sur les accords bilatéraux. En procédure d'élimination des divergences le **Conseil des Etats** s'est rallié au National.

## **00.011 Budget 2000. Supplément I**

Message du 29 mars 2000 concernant le premier supplément du budget pour 2000

### **Situation initiale**

Par le biais du second supplément au budget 1999, le Conseil fédéral soumet à l'approbation du Parlement :

- des crédits supplémentaires pour un montant de 401 millions
- des crédits d'engagement pour un montant de 144 millions.

Plus de la moitié des crédits d'engagement demandés, soit 206 millions, sont en relation avec l'ouragan Lothar. Comme l'avait prévu le Conseil fédéral, les décisions prises par les Chambres fédérales lors de la session de printemps nécessitent d'importants crédits supplémentaires. Il s'agit en particulier d'un montant de 140 millions destiné à la remise en état des forêts touchées par la tempête et à des mesures d'exploitation, ainsi qu'un montant de 60 millions pour des crédits d'investissement destinés à la sylviculture.

Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) demande des crédits supplémentaires pour un montant total de 82 millions. Ces crédits sont destinés à l'achat de matériel d'armement (44 mio), de rechange et d'entretien (30 mio), ainsi qu'à des essais pilotes exécutés par des soldats contractuels et des militaires effectuant leur service en une seule période (8 mio). Les demandes de crédit du DDPS ne dépassent pas le plafond de dépenses imposé pour 1999-2001.

Parmi les autres crédits, les plus importants concernent l'entretien des routes nationales: la Confédération est tenue selon la loi sur l'imposition des huiles minérales de fournir une première tranche de 15 millions pour la protection du viaduc de Beckenried sur l'autoroute A2; la distribution temporairement gratuite des appareils de saisie pour la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations: la demande étant à première vue plus forte que prévu, une augmentation de 13 millions doit être demandée pour le crédit de paiement.

Les crédits supplémentaires demandés conduisent à une augmentation des dépenses de 0,8 % par rapport à ce qui avait été prévu par le budget.

### **Délibérations**

06-06-2000 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

14-06-2000 CE Adhésion.

Le **Conseil national** a adopté le supplément I au budget 2000 par 128 voix contre 4. Il a suivi sa commission qui demandait des crédits supplémentaires pour 800'000 francs, soit 9 postes supplémentaires auprès du Tribunal fédéral des assurances. Il a également suivi la commission qui a proposé, en accord avec l'administration, de réduire de 140 à 125 millions de francs le crédit au titre des soins aux forêts et mesures de gestion.

Le **Conseil des Etats** a adopté par 33 voix sans opposition le supplément au budget, tel qu'il a été modifié par le Conseil national.

Voir aussi objet 00.010.

## **00.062 Budget 2001**

Message du 2 octobre 2000 concernant le budget 2001

### **Situation initiale**

Le budget 2001 constitue l'aboutissement des efforts d'assainissement de ces dernières années. Après une longue période marquée par des déficits élevés, il boucle avec un déficit minime de 58

millions. Ce montant ne tient pas compte des recettes provenant de la mise aux enchères de concessions de téléphonie mobile (UMTS), estimées à quatre milliards. Celles-ci serviront au remboursement de la dette, conformément à la volonté du Conseil fédéral. La disposition transitoire constitutionnelle concernant la gestion des finances fédérales, dite « objectif budgétaire 2001 », est respectée.

Par rapport au budget 2000, les dépenses augmentent de 3,4 %, soit dans une proportion légèrement inférieure au taux de croissance prévu pour l'économie en termes nominaux (+3,75 %).

La hausse des dépenses du domaine finances et impôts, qui induit 60 % des dépenses supplémentaires, est particulièrement marquée. Elle est essentiellement imputable aux parts de tiers aux recettes de la Confédération (+684 mio, soit +13,3%), plus exactement à la part des cantons à l'impôt fédéral direct, élevée en raison de la forte croissance de l'économie. A noter également l'augmentation des dépenses consacrées au service de la dette, qui s'élève à 318 millions (8,4 %). La réduction de la marge de manœuvre budgétaire qui en résulte est la conséquence de l'alourdissement de la dette au cours de la dernière décennie, laquelle entraîne une progression sensible des dépenses pour le service de la dette à chaque hausse des taux d'intérêt.

La hausse des dépenses consacrées au trafic inscrites au budget 2001 est due en majeure partie aux transports publics, en particulier aux attributions au fonds pour les grands projets ferroviaires. L'augmentation relativement faible des dépenses pour la prévoyance sociale s'explique par la forte baisse des contributions à l'assurance-chômage ainsi que des dépenses au titre de l'asile et des réfugiés. L'évolution des dépenses relevant du domaine de la formation et de la recherche fondamentale sera marquée en 2001 par une légère augmentation des contributions aux hautes écoles.

Le recul des dépenses consacrées aux relations avec l'étranger paraît faible en raison avant tout du niveau relativement élevé des dépenses de l'année en cours, lequel s'explique par les aides spéciales accordées à la région des Balkans. Tandis que les dépenses pour la défense nationale continuent de baisser et que les dépenses pour l'agriculture restent constantes en termes nominaux

Pour l'an 2001, les recettes totales de la Confédération sont estimées à 49 milliards. Elles sont ainsi supérieures de 3,4 milliards, soit de 7,5 %, au budget du présent exercice. Cette augmentation reflète, outre l'évolution économique favorable, la hausse - sous-estimée - des recettes de l'année en cours. De plus, des recettes supplémentaires découleront de l'introduction de la redevance poids lourds liée aux prestations et du pour mille supplémentaire de TVA en faveur des transports publics. La taxe sur l'énergie pour financer les mesures énergétiques - telle que décidée par le Parlement - ainsi que la majoration de l'impôt sur le tabac se traduiront également par une hausse des recettes.

En revanche, l'exonération partielle du droit de négociation frappant les transactions sur titres proposée pour empêcher l'émigration des transactions boursières à l'étranger entraînera un manque à gagner de 375 millions. En outre, le budget tient compte de la diminution de 280 millions de recettes dues à l'introduction de la loi régissant la TVA. Au total, les surplus de recettes fiscales et les pertes découlant des diverses mesures discrétionnaires s'équilibrent plus ou moins.

## Délibérations

### Projet 1

#### Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'an 2001

28-11-2000	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
05-12-2000	CE	Divergences.
06-12-2000	CN	Divergences.
07-12-2000	CE	Maintenir.
11-12-2000	CN	Lors du vote sur le frein aux dépenses, la majorité qualifiée n'a pas été atteinte.
12-12-2000	CE	Maintenir.
13-12-2000	CN	Décision conforme à la proposition de la conférence de conciliation.
13-12-2000	CE	Décision conforme à la proposition de la conférence de conciliation.

### Projet 2

#### Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2001

28-11-2000	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05-12-2000	CE	Adhésion.



### Projet 3

Arrêté fédéral III concernant le budget du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine EPF) pour l'année 2001

28-11-2000 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

05-12-2000 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, le rapporteur de langue française de la Commission des finances, Fernand Mariétan (C, VS), a indiqué qu'avec ce budget, l'objectif budgétaire 2001 était largement réalisé. Toutefois, la commission, inquiète de la hausse constante des dépenses de l'Etat, a proposé par voie de motion, une baisse substantielle de la quote-part de l'Etat dès 2002. Le camp rose-vert estime cette vision trop réductrice. Hildegard Fässler (S, SG) a notamment critiqué les coupes dans les budgets de l'éducation et de l'aide au développement, alors que des cadeaux fiscaux sont offerts aux riches. Le groupe UDC a pour sa part critiqué le niveau d'endettement de la Confédération et exigé une baisse substantielle des dépenses et des subventions de l'Etat. Cette motion a été adoptée par 78 voix contre 67.

Après plus de neuf heures de débat et malgré les appels du ministre des finances Kaspar Villiger, la Commission des finances n'a pas réussi à imposer son régime d'économie. Ainsi, par 93 voix contre 77, le Conseil national a octroyé 60 millions supplémentaires au Fonds national suisse de la recherche (FNRS). Par 108 voix contre 73, il s'est montré plus généreux pour les routes. Il a également épargné l'Office fédéral de la statistique en supprimant une réduction budgétaire de 1 million. Le budget de l'aide humanitaire a également bénéficié d'une rallonge. Sur proposition de la majorité de sa commission, le conseil n'a accordé que 5 millions pour l'encouragement aux énergies. Par contre le financement d'études pour un nouveau test de dépistage de la maladie de Creutzfeld-Jakob et pour des vaccins contre la grippe a été rejeté, ainsi que le crédit supplémentaire pour les moyens destinés à encourager l'intégration des étrangers. Le Conseil a également suivi sa commission en réduisant les frais d'assistance aux requérants d'asile.

La Chambre du peuple n'a pas suivi les propositions du groupe UDC qui voulait réduire les crédits pour la promotion de la paix et toucher ainsi les troupes de la Swisscoy au Kosovo. Elle a également refusé de supprimer 1,2 million pour une campagne d'information en vue du vote sur l'adhésion à l'ONU. Au vote sur l'ensemble, le budget a été adopté par 131 voix contre 17 et 26 abstentions.

Le **Conseil des Etats** s'est montré plus stricte que la Chambre basse. Toutes les tentatives d'écart par rapport à la ligne fixée par sa commission des finances ont échoué. Il n'a ainsi pas voulu augmenter de 60 millions le budget du FNRS, et ce par 22 voix contre 11. Il n'a pas voulu accorder de moyens supplémentaires en faveur des énergies renouvelables et il n'a pas suivi le National en biffant les 5 millions pour la promotion des économies d'énergie et de l'utilisation des énergies renouvelables. Il a par contre réintroduit les 170 000 francs au titre du financement des études pour un nouveau test de dépistage de la maladie de Creutzfeld-Jakob et pour des vaccins contre la grippe, il a également maintenu le budget en faveur de la nouvelle Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger. Le Conseil des Etats a finalement adopté un budget qui table sur un excédent de recettes de 23 millions.

Contrairement au National, il a renoncé à imposer au Conseil fédéral une réduction de la quote-part des dépenses publiques en transmettant un postulat, moins contraignant, au lieu de la motion.

Le **Conseil national** a éliminé la plupart des divergences. Il a ainsi supprimé les crédits au FNRS et a débloqué les fonds pour la recherche sur Creutzfeld-Jakob et la grippe. Mais il a refusé de biffer les 5 millions destinés à encourager l'utilisation des énergies renouvelables.

Le **Conseil des Etats** a finalement suivi les dernières propositions de la Chambre du peuple. Le budget de Confédération 2001 boucle ainsi sur un excédent des recettes de 18 millions de francs.

Une conférence de conciliation a dû trancher concernant un point du compte financier, soit les crédits d'engagements dans le secteur militaire. Elle a tranché en faveur de la proposition du Conseil des Etats, soit le maintien des crédits tels que proposé par le Conseil fédéral. Le Conseil national a suivi la conférence de conciliation par 118 voix contre 33 et 4 abstentions, le Conseil des Etats sans opposition.

## **00.063 Plan financier 2002-2004**

Rapport du 2 octobre 2000 sur le plan financier 2002-2004

### **Situation initiale**

Pour l'ensemble de la période allant de 2000 à 2004, la croissance moyenne des dépenses atteint 4,6%. On constate ainsi un dépassement des plafonds de dépenses fixés par le Conseil fédéral en fonction du plan financier de la législature actuelle. Cela s'explique par la participation de tiers aux recettes fédérales ainsi que par d'autres facteurs indépendants des départements. Le Conseil fédéral a décidé d'abaisser les plafonds de dépenses, tout en faisant abstraction de ces facteurs extraordinaires. Les améliorations à apporter oscillent suivant l'année entre 400 et 800 millions pour le plan financier.

De premières estimations indiquent que les recettes devraient augmenter de 5,6 %, dépassant ainsi la croissance économique, estimée quant à elle à 3,3 %. Les recettes fiscales tiennent compte de diverses hausses d'impôts décidées ou prévues telles que le relèvement en faveur à l'AVS/AI du taux de TVA, la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, le pour mille de TVA supplémentaire en faveur des transports publics ou la taxe sur l'énergie. Sont également prises en compte les réformes fiscales décidées au printemps 2000 par le Conseil fédéral dans les domaines du droit de timbre et de l'imposition des familles, réformes dont la mise en œuvre occasionnera des pertes s'élevant à 1,4 milliard par année au maximum.

On peut s'attendre à un déficit de quelque 500 millions dans le cadre du budget 2001 si les coupes décidées par le Conseil fédéral sont entièrement réalisées, tandis que le budget 2002 laisse entrevoir la réalisation de l'équilibre budgétaire. Le total cumulé des excédents pour les années 2001 à 2004 devrait atteindre environ deux milliards, somme qui sera affectée au remboursement de la dette. Pour la comparaison, le déficit cumulé des années 90 s'élevait à 31,8 milliards.

### **Délibérations**

28-11-2000 CN Pris acte du rapport.

05-12-2000 CE Pris acte du rapport.

Voir objet 00.062

## **00.064 Budget 2000. Supplément II**

Message du 2 octobre 2000 concernant le second supplément du budget pour 2000

### **Situation initiale**

Le Conseil fédéral soumet au Parlement des suppléments de crédits de 235 millions au total. Ajoutés au premier supplément, ces crédits supplémentaires entraînent une augmentation des dépenses de 621 millions, soit 1,3 % des dépenses totales. Le volume des deux suppléments est ainsi le plus bas enregistré depuis 1987. Les crédits budgétaires non entièrement utilisés compenseront largement ces dépenses supplémentaires. Etant donné les recettes supplémentaires qui s'annoncent et les dépenses moindres, les comptes 2000 de la Confédération présenteront un solde positif.

Près d'un tiers des crédits supplémentaires, soit 74,9 millions, concerne les intérêts passifs. Conformément à la nouvelle politique de placement, les fonds de la Caisse fédérale de pensions (CFP) sont placés par tranches sur les marchés des capitaux suisses et étrangers. Les fonds de la CFP placés auprès de la Confédération diminuent ainsi d'autant. Pour l'exercice en cours, le ralentissement du rythme des placements sur les marchés des capitaux a comme effet que le volume des fonds de la CFP placés auprès de la Confédération est supérieur en moyenne annuelle de 1,5 milliard au montant budgétisé. Les besoins additionnels qui en découlent pour la rémunération de ces fonds se montent à 46 millions. En outre, 29 millions sont nécessaires pour les intérêts versés sur les placements à court terme de la Poste et des CFF auprès de la Confédération. La sous-estimation des dépenses est due notamment aux difficultés rencontrées dans la prévision des excédents de liquidité à court terme.

Dans le domaine des transports publics, des crédits supplémentaires d'un montant total de 35 millions sont nécessaires. Il s'agit de la réparation des dommages causés aux infrastructures ferroviaires par les intempéries de l'année 1999 (inondations, avalanches, Lothar), de la contribution fédérale à

l'assainissement de la Compagnie des chemins de fer fribourgeois et des travaux urgents à réaliser sur la ligne du lac de Constance.

Parmi les autres objets, relevons les dépenses plus élevées pour les contributions d'employeur à la Caisse fédérale de pensions (28 mio) et pour les pertes sur cautionnements accordés par la Société suisse du crédit hôtelier (20 mio).

Un montant de 15 millions est en outre nécessaire pour les contributions aux institutions de traitement résidentiel axé sur l'abstinence.

### Délibérations

29-11-2000 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.  
05-12-2000 CE Adhésion.

Au **Conseil national** seul le crédit de 920 000 francs destiné à couvrir les coûts extraordinaires de Carla Del Ponte au Tribunal pénal international a suscité un vif débat. Au nom de la minorité de la commission, Hermann Weyeneth (V, BE) a justifié un refus de ce crédit pour des raisons juridiques, morales et financières. Pour le président de l'UDC bernoise, la population ne comprend pas qu'on accorde à l'ex-procureur de la Confédération de telles indemnités. Hermann Weyeneth s'est étonné de la diversité des postes couverts par ce crédit, notamment une résidence secondaire, des voyages et des gardes du corps. Au nom de la majorité de la commission, Fernand Mariétan (C, VS) a répliqué que la délégation des finances du Parlement, qui a refusé d'accorder l'avance dans l'urgence, a déjà infligé un blâme au Conseil fédéral en septembre. Certains essayent de récupérer politiquement cette affaire, car ils n'apprécient manifestement pas Carla Del Ponte. Le gouvernement ne s'est pas rendu compte tout de suite des conséquences de l'engagement de la procureure au TPI, mais il s'agit désormais d'assumer cet honneur fait à la Suisse, a estimé Urs Hofmann (S, AG). Refuser ce crédit serait déplacé, a dit de son côté le ministre des finances Kaspar Villiger. Le Conseil a finalement rejeté la proposition de la minorité par 74 voix contre 24 et 30 abstentions. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été accepté par 125 voix contre 1.

Le **Conseil des Etats** a accepté le supplément au crédit par 31 voix sans opposition.

## 01.011 Budget 2001. Supplément I

Message du 4 avril 2001 concernant le premier supplément du budget pour 2001

### Situation initiale

Avec le premier supplément au budget 2001, le Conseil fédéral soumet au Parlement des suppléments de crédits de 929 millions au total. Ces suppléments entraînent une augmentation du volume global des dépenses de 1,9% et se situent ainsi nettement au-dessus de la valeur de référence des années écoulées. Plus de la moitié de ces crédits concernent deux domaines, à savoir la conversion d'une garantie de déficit en faveur d'Expo.02 en un prêt (300 mio) et les contributions de l'employeur à la Caisse fédérale de pensions (203 mio).

La conversion d'une garantie de déficit en faveur d'Expo.02 en un prêt requiert un crédit supplémentaire de 300 millions. En juin 2000, le Parlement avait approuvé une garantie de déficit d'un montant de 338 millions en faveur d'Expo.02. Afin d'assurer les liquidités d'Expo.02, le Conseil fédéral propose de convertir 300 millions de cette garantie de déficit en un prêt. Il reste ainsi encore un montant de 38 millions au titre de la garantie de déficit. La conversion proposée n'accroît pas l'engagement global de la Confédération.

Les contributions de l'employeur à la Caisse fédérale de pensions (CFP) nécessitent des crédits supplémentaires de 203 millions au total, qui résultent de facteurs qui ne sont pas directement influençables par la CFP. Ainsi, le rendement des placements en portefeuille ayant été inférieur à celui budgété, la Confédération doit financer un montant de 111 millions résultant de l'adaptation des rentes au renchérissement. Parmi les autres éléments ayant entraîné des coûts supplémentaires relevons l'adaptation des facteurs actuariels, le financement intégral des contributions de l'employeur consécutives aux mesures salariales ainsi que la mise à jour des dossiers et des données techniques. Parmi les autres objets, relevons les dépenses plus élevées pour le domaine militaire (128 mio, dont 70 mio au titre de la TVA), un crédit de transition octroyé au Tadjikistan (106 mio), l'élimination des déchets animaux suite à l'interdiction des farines animales et des graisses d'extraction issues des farines animales (28 mio), des dépenses supplémentaires pour les constructions civiles (26 mio) et

pour l'entretien des routes nationales suite aux travaux urgents consécutifs aux intempéries en Valais (19 mio).

Enfin le Conseil fédéral propose d'augmenter de 35 millions à 1 549,4 millions le plafond de dépenses ouvert pendant les années 2000 à 2003 pour les institutions chargées d'encourager la recherche.

### Délibérations

07-06-2001 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

13-06-2001 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a accepté par 32 voix contre 2 le supplément I au budget. Seul Maximilian Reimann (V, AG) s'est opposé à la conversion de 300 millions de francs de la garantie de déficit d'Expo.02 en un prêt, en arguant que cette rallonge réduira la pression exercée sur la direction pour réaliser des économies. Il doute également que les 38 millions restants suffisent pour la garantie de déficit. Il n'a pas été suivi par ses collègues. Les autres postes de ce supplément n'ont pas été contestés, de même que la proposition de la commission d'ajouter 15'500'000 francs au titre d'aides financières pour le bétail de boucherie et la viande.

Au **Conseil national**, le groupe UDC et une partie de la gauche ont contesté le supplément accordé à Expo.02. Le rapporteur de langue française, Pierre-Yves Maillard (S, VD) et le conseiller fédéral Kaspar Villiger ont tous deux reconnu que cette somme ne serait jamais remboursée. Pour Peter Föhn (V, SZ), ce n'est pas admissible, d'autant plus que lors du vote du premier crédit, le conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz alors en charge du dossier, avait assuré que pas un sou de plus ne serait versé. Patrice Mugny (G, GE) a renchéri en mentionnant un rapport de la délégation des finances qui annonce déjà qu'il faudra s'attendre à de nouveaux problèmes financiers en mai et juin 2002. Käthi Bangerter (R, BE) s'est voulue rassurante en indiquant que la transformation de la garantie en un prêt était de nature purement technique et que la contribution totale de la Confédération reste fixée à 718 millions, sur un budget total de 1,4 milliard. Urs Hofmann (S, AG) a renchéri en arguant qu'un refus ne ferait qu'augmenter les coûts.

De nombreux autres députés ont relevé que le point de non retour était atteint et qu'interrompre l'exercice maintenant coûterait quelque 700 millions. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté a été adopté par 120 voix contre 31 et 2 abstentions.

## 01.046 Budget 2002

Message du 28 septembre 2001 concernant le budget pour l'an 2002

### Situation initiale

Les chiffres du budget 2002 sont fondés sur les décisions du Conseil fédéral du 29 août 2001. Ne sont pas incluses dans ces données les répercussions financières des décisions prises par le Conseil fédéral le 22 octobre 2001 concernant l'engagement financier de la Confédération dans l'exploitation de la flotte de Swissair. Ces décisions entraînent pour le budget 2002 une charge supplémentaire d'environ 820 millions.

Les hypothèses sur lesquelles se fonde le budget sont les suivantes : une croissance économique de 1¾ % en termes réels, un taux de chômage demeurant bas, une inflation se chiffrant à 1¾ % et une légère hausse des taux d'intérêt à long terme.

Les dépenses budgétisées pour 2002 atteignent 50,6 milliards. Par rapport au budget 2001, elles augmentent de 3,5 %, soit dans une proportion correspondant exactement au taux de croissance prévu pour l'économie. Elles se caractérisent principalement par un léger recul dans les domaines de la prévoyance sociale, notamment de l'assurance-chômage et de l'asile, ainsi que par une hausse nettement supérieure à la moyenne de la formation et recherche fondamentale, et des parts de tiers aux recettes de la Confédération.

Pour l'an 2002, les recettes totales de la Confédération sont estimées à 51 milliards de francs. Par rapport au budget de l'exercice en cours (licences UMTS non comprises), l'augmentation de 2 milliards, soit de 4,2 %, résulte de l'évolution économique ainsi que des mesures discrétionnaires qui ont été prises comme la modification de taux d'impôt ou l'introduction de nouveaux impôts et de nouvelles taxes. L'impôt anticipé, l'impôt fédéral direct, la taxe sur la valeur ajoutée et la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) sont notamment à l'origine de l'accroissement attendu des recettes. En revanche, l'exonération ciblée du droit de négociation frappant les transactions sur titres adoptée pour empêcher l'émigration des opérations boursières à l'étranger entraînera un manque à gagner supplémentaire. En 2002, cette mesure prendra effet pour

la première fois sur une année entière. En outre, le budget tient compte, au titre de l'impôt fédéral direct, de pertes s'élevant à 100 millions qui sont dues au passage de la majorité des cantons à la taxation annuelle postnumerando des personnes physiques.

Le budget se fonde sur l'hypothèse d'un léger ralentissement, d'un quart de point de pourcentage, de la croissance économique en Suisse, accompagné d'un taux d'inflation bas et d'une situation favorable sur le marché de l'emploi. Le scénario prévu pour l'année prochaine est dès lors plutôt positif. L'absence de signes distinctifs annonçant un net redémarrage de la croissance des grandes économies mondiales et des principaux partenaires commerciaux de la Suisse suscitent toutefois des inquiétudes. Dans ces conditions, le risque que le résultat effectif du compte financier soit moins bon que celui prévu au budget est important. Il l'est d'autant plus après les événements tragiques survenus aux Etats-Unis le 11 septembre 2001 et dont les conséquences sont fort incertaines. L'un des principaux risques est lié à l'évolution des taux de change. En effet, l'expérience a montré que l'économie suisse est particulièrement sensible aux mouvements d'appréciation de sa monnaie. Une hausse du franc suisse, suivie d'une nouvelle chute des Bourses et accompagnée d'une perte de confiance des consommateurs, serait suffisante pour provoquer un très fort ralentissement de l'activité économique et entraîner, par la même occasion, un revirement de la situation sur le marché de l'emploi. Comme cela a souvent été dit, la situation de l'économie influe sur la santé des finances publiques par le biais des recettes. Un taux de croissance d'un point de pourcentage moins élevé que prévu entraîne une baisse des recettes de l'ordre de 500 millions. Si la croissance en termes nominaux ne devait être que de 2,75% au lieu des 3,5% escomptés, l'excédent de recettes annoncé fondrait comme neige au soleil.

## Délibérations

### Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'an 2002

28-11-2001 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

05-12-2001 CN Divergences.

10-12-2001 CE Divergences.

11-12-2001 CN Divergences.

12-12-2001 CE Divergences.

12-12-2001 CN Adhésion.

### Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur les fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2002

28-11-2001 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

05-12-2001 CN Adhésion.

### Projet 3

Arrêté fédéral III concernant le budget du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF) pour l'année 2002

28-11-2001 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

05-12-2001 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a suivi dans l'ensemble sa commission des finances. Celle-ci a renoncé à rogner sur les dépenses pour compenser l'engagement de la Confédération dans le dossier Swissair, estimant que cette problématique était un cas particulier et devait être traité comme tel. Pour Pierre-Alain Gentil (S, JU), il n'est en effet pas raisonnable de sortir les ciseaux dans l'urgence et trouver ça et là des économies sous prétexte de limiter les dégâts. Le Conseil n'a pas été sensible aux arguments du ministre des finances, Kaspar Villiger qui a brandi le spectre d'un déficit important pour le compte d'Etat 2001.

Au chapitre des économies, les sénateurs ont refusé une proposition de Christiane Brunner (S, GE) qui demandait un soutien au Salon international du livre de Genève. Ils ont également refusé une proposition de Christiane Langenberger (R, VD) demandant une augmentation de crédit pour le cinéma.

Soutenu par le Conseil fédéral, la commission a apporté une correction à la hausse au chapitre de l'aide aux universités, mais les sénateurs n'ont pas voulu aller aussi loin que le souhaitait Gian-Reto Plattner (S, BS). Le Conseil des Etats a également suivi sa commission au chapitre des subventions à la construction d'établissements pénitenciers et aux maisons d'éducation. Les routes nationales ont également bénéficié de rallonges. Au vote sur l'ensemble, le budget a été adopté par 40 voix contre 1.

Le **Conseil national** a refusé deux propositions de renvoi, l'une du groupe UDC priant le gouvernement de proposer des réductions de dépenses supplémentaires pour un montant de 800 millions ; l'autre proposition venant de Rudolf Rechsteiner (S, BS) demandait au Conseil fédéral d'adapter le budget du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) pour tenir compte des nouvelles menaces.

Le frein à l'endettement massivement adopté en votation populaire le 2 décembre 2001 a pesé de tout son poids lors de l'examen par article de ce budget. Première victime dans les coupes budgétaires, le report d'un crédit de 153 millions destinés aux programmes européens de recherche. Deuxième victime, les dépenses pour le personnel de la Confédération ont été réduites de 140 millions. Le Conseil a par contre refusé par 112 voix contre 43 de couper 30 millions au titre de l'aide à la presse, plusieurs orateurs ayant rappelé qu'un projet de révision du système actuel était en cours.

Sur proposition de la commission, la Chambre du peuple a accepté un crédit de 20 millions de francs en faveur du projet « Public private partnership, l'Internet à l'école ». L'aide au cinéma et les écoles suisses à l'étranger ont aussi vu leur budget augmenter. Le Conseil a par contre suivi la Chambre haute dans le domaine de l'aide aux universités et n'a pas voulu d'une augmentation telle que la demandaient Hans Widmer (S, LU) et Jacques Neiryneck (C, VD). Lors du vote sur le frein aux dépenses, la majorité qualifiée n'a pas été atteinte pour le crédit concernant le renouvellement du matériel militaire (99 voix contre 43) suite à une alliance entre la gauche et le groupe UDC. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté sur le budget a été adopté par 124 voix contre 35.

Au total, le **Conseil des Etats** a dû examiner 31 divergences d'avec le Conseil national, lors de ce second examen du budget. Il en a maintenu quatre. Par 34 voix contre 7, il n'a pas voulu renoncer à injecter 42 millions de francs supplémentaires en faveur des investissements d'infrastructure pour les CFF. Il a également refusé d'accorder 4,3 millions supplémentaires aux écoles suisses à l'étranger. Il n'a pas voulu de l'augmentation en faveur du cinéma et a refusé une coupe de 605'000 francs dans le budget de vol du Conseil fédéral.

En deuxième lecture, le **Conseil national** est revenu sur son refus du crédit d'engagement militaire. Le groupe UDC s'est en effet ravisé et a dû faire une entorse à sa volonté de refuser un budget qui n'était pas assez économe. Le crédit a été accepté par 115 voix contre 42. Le National a maintenu trois divergences avec le Conseil des Etats. Concernant l'aide aux écoles suisses de l'étranger, il a baissé ses prétentions en accordant 18,5 millions. Il a maintenu sa position concernant l'aide au cinéma et les investissements des CFF.

Le **Conseil des Etats** a fait un pas vers le compromis en acceptant d'augmenter de 1,75 million les moyens pour l'encouragement au cinéma. Il s'est également rallié à la Chambre du peuple en accordant 2 millions de plus aux écoles suisses à l'étranger et en coupant le budget vol du Conseil fédéral.

Quant au **Conseil national**, il s'est rangé aux arguments de la Chambre des cantons en accordant 42 millions de crédits supplémentaires au rail. Le budget de la Confédération est ainsi bouclé avec un déficit de 294 millions de francs.

## 01.047 Budget 2001. Supplément II

Message du 28 septembre 2001 concernant le second supplément au budget de 2001

### Situation initiale

Avec le second supplément au budget 2001, le Conseil fédéral soumet au Parlement des suppléments de crédits de 787 millions au total. Ajoutées au premier supplément, ces demandes de crédits entraînent une augmentation des dépenses de 1716 millions, soit de 3,5 %. Le volume des deux suppléments est ainsi nettement plus élevé que pour les trois dernières années. Les crédits budgétaires non entièrement utilisés devraient cependant compenser ces dépenses supplémentaires. Étant donné l'évolution de l'année en cours, le compte financier 2001 de la Confédération affichera un solde positif bien supérieur à celui qui était prévu.

Près de 70 % des crédits supplémentaires, soit 555 millions, sont imputables au crédit de transition accordé à la Yougoslavie (350 mio), à la réduction des primes de l'assurance-maladie (105 mio), aux intérêts versés sur les placements de la Poste et des CFF (43 mio), aux dégâts causés en 2000 par les intempéries (37 mio) ainsi qu'à la coopération avec l'Europe de l'Est (37 mio). Le financement transitoire à court terme accordé à la Yougoslavie devrait permettre à ce pays, en tant que membre du groupe de vote présidé par la Suisse au FMI, d'obtenir une aide financière importante de la part de l'UE. Un supplément de crédit de 105 millions est nécessaire en raison de la hausse considérable et

inattendue des dépenses cantonales découlant de la réduction individuelle des primes de l'assurance-maladie pour les personnes à faible revenu. En outre, comme la Poste et les CFF entendent placer des excédents de liquidités plus élevés que prévu auprès de la Confédération, les dépenses additionnelles qui en découlent se chiffrent à 43 millions. Suite aux intempéries de l'automne 2000, une aide financière s'avère indispensable pour remédier aux dégâts causés à diverses infrastructures ferroviaires du Valais et des Grisons. Enfin, 37 millions sont nécessaires à la coopération renforcée avec l'Europe de l'Est, notamment en faveur de la Yougoslavie et du financement de divers projets d'infrastructure.

Parmi les autres objets, il importe de relever les dépenses liées à l'informatique et aux télécommunications (25 mio), aux suppléments de crédits pour les commissions et les frais de la Trésorerie fédérale (22 mio), aux dons d'aide financière (21 mio) et à l'aide aux universités (17 mio). Un montant de 15 millions est en outre nécessaire pour les contributions aux institutions de traitement résidentiel axé sur l'abstinence.

### Délibérations

28.11.2001 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

05.12.2001 CN Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, ce supplément au budget 2001, dont les 787 millions prévus initialement seront grevés d'environ 1,2 milliard pour Swissair et la nouvelle Crossair, n'a guère été contesté. Il a été adopté par 35 voix sans opposition.

Le **Conseil national** a suivi la Chambre haute et adopté l'arrêté par 118 voix contre 35 voix et 1 abstention. Les critiques sont essentiellement venues des rangs du groupe UDC qui contestait l'aide accordée à Swissair.

## 01.048 Plan financier 2003-2005. Rapport

Rapport du 28 septembre 2001 sur le plan financier 2003-2005

### Situation initiale

Le plan financier fait apparaître un retour regrettable dans les chiffres rouges pour les années 2003 et 2004, puis un excédent pour la dernière année de la période du plan. Concrètement il prévoit un déficit d'environ 600 millions pour 2003 et de 400 millions pour 2004, suivi d'un excédent de recettes de quelque 800 millions en 2005. Les chiffres du plan financier se fondent sur l'hypothèse d'une poursuite de la croissance économique, bien que légèrement ralentie par rapport à 2002.

La croissance des dépenses en particulier reste préoccupante. Durant la période allant de 2002 à 2005, leur taux de progression (+4,1%) est plus rapide que celui attendu pour l'économie (+3,3 %). Abstraction faite des majorations de TVA en vigueur ou prévues pour le financement de l'AVS et de l'AI, la croissance moyenne des dépenses, qui atteint 2,6%, est toutefois sensiblement inférieure à celle du produit intérieur brut. Les recettes (+4,4 %) progressent également nettement plus vite que l'économie suisse. Comme pour les dépenses, c'est ici également la majoration de la TVA en faveur du financement de l'AI qui est, entre autre, à l'origine de la progression des recettes.

Les résultats peu satisfaisants du plan financier traduisent notamment la suppression de la part de la Confédération au pour-cent de TVA destiné à l'AVS, telle que décidée par le Conseil national lors de la session extraordinaire de mai 2001. Afin de pouvoir poursuivre l'assainissement des finances fédérales, le Conseil fédéral demande au Parlement de ne pas supprimer cette part de la Confédération au pourcent supplémentaire de TVA. La mesure requise permettrait de réduire les dépenses dès 2003 d'environ 400 millions par année et de présenter ainsi des budgets presque équilibrés dans les années 2003 et 2004.

Conformément à la pratique observée jusqu'ici, seules les dépenses pour lesquelles des décisions ont été prises par le Conseil fédéral et/ou au minimum par l'une des deux Chambres figurent dans le plan financier. Afin d'avoir une meilleure vue d'ensemble des dépenses supplémentaires potentielles, mais aussi des pertes de recettes qui se profilent à l'horizon, les évolutions non encore prises en compte dans le plan financier sont également présentées dans le rapport soumis au Parlement. Les perspectives sont très peu réjouissantes pour les finances fédérales. Au cas où elles se concrétiseraient, les évolutions dont on peut chiffrer à l'heure actuelle les conséquences entraîneraient à elles seules une détérioration des résultats allant de 0,3 milliard en 2002 à 3,6 milliards en 2005. Et ces résultats ne tiennent pas compte des charges supplémentaires et des pertes

de recettes probables mais non encore quantifiables pour le moment. En particulier, les décisions prises par le Conseil national (premier Conseil) lors de la session d'automne 2001 concernant le paquet de mesures fiscales 2001 impliquent des pertes plus importantes que celles prévues par le Conseil fédéral. Des allègements supplémentaires de l'ordre de 700 millions par année, qui exerceront leurs effets d'ici à 2005, ont notamment été décidés dans le domaine de l'imposition des sociétés (baisse de 8,5 à 8,0 % du taux de l'impôt du bénéfice) et du droit de timbre.

### Délibérations

28.11.2001 CE Pris acte du rapport.  
05.12.2001 CN Pris acte du rapport.

Avec quelques grincements de dents, le **Conseil des Etats** a pris connaissance du plan financier. Le rapporteur de la commission, Hans-Rudolf Merz (R, AR) a notamment exprimé des craintes face à la croissance des dépenses prévues pour les prochaines années. De plus, selon lui, les suppléments de dépenses envisagés, ainsi que les demandes de déductions fiscales ne feront que creuser l'endettement de la Confédération.

Le **Conseil national** a refusé de suivre une proposition du groupe UDC qui proposait de prendre acte du rapport tout en le désapprouvant par 120 voix contre 38. Le rapporteur de langue française Marcel Sandoz (R, VD) a rappelé que le Parlement ne pouvait que lire et prendre acte du rapport qui n'est pas un acte contraignant, mais qui fait office pour le Conseil fédéral de grandes lignes directrices.

Le Conseil a par contre accepté de transmettre une motion (01.3678), contre l'avis de la gauche, demandant au Conseil fédéral de limiter la croissance des dépenses dans le plan financier 2003-2005 de telle manière que les dépenses par année du plan n'augmentent pas en valeur nominale de plus de 3,3 pour cent par rapport à l'année précédente; cette croissance comprend une augmentation de 1,5 pour cent des dépenses de l'AVS et de l'AI résultant de l'évolution démographique.

## 02.012 Budget 2002. Supplément I

Message du 27 mars 2002 concernant le supplément I au budget de 2002

### Situation initiale

Le premier supplément au budget 2002 concerne des demandes de crédits totalisant 601 millions de francs. Est compris dans ce montant le crédit supplémentaire destiné à EXPO.02, que les Chambres fédérales ont déjà approuvé lors de leur session de printemps et qui s'élève à 178 millions. En outre, un solde de 150 millions provenant du crédit octroyé à Swissair a été transféré sur l'année en cours à titre préventif. Le Parlement devra aussi se prononcer sur des crédits supplémentaires à hauteur de 166 millions pour la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). Au total, les crédits supplémentaires augmentent le volume global des dépenses de 1,2 %.

Le crédit de paiement de 1 050 millions que le Parlement a accordé en automne 2001 pour maintenir le service aérien de Swissair n'a pas été entièrement utilisé l'an dernier. Etant donné le risque non négligeable d'insolvabilité, ce solde de crédit qui se monte à 150 millions a été reporté à titre préventif sur l'année en cours par le biais d'un crédit provisoire ordinaire. La Délégation des finances a déjà approuvé cette procédure le 6 mars 2002.

Parmi les autres demandes de crédits supplémentaires, relevons les dépenses plus élevées pour la formation professionnelle (50 mio), deux achats d'immeubles à Bienne et Ittigen (27 mio), des montants supplémentaires pour les contributions de l'employeur au 2e pilier (25 mio), le financement de mesures de gestion du trafic prises par les cantons pour aménager des aires de stationnement destinées aux poids lourds (24 mio), ainsi que la mise en oeuvre du projet visant à augmenter l'efficacité de la lutte contre le crime organisé, le blanchiment d'argent, la corruption et la criminalité économique (20 mio).

Par souci d'exhaustivité, le message comprend également les crédits en faveur d'EXPO.02 qui ont déjà été approuvés par les Chambres fédérales. Il s'agit plus précisément d'un crédit supplémentaire de 120 millions octroyé sous forme de prêt et de la conversion en un prêt des 58 millions restant de la garantie de déficit. Il s'avère en effet que les problèmes budgétaires et le manque de liquidités auxquels est confrontée l'exposition nationale ne peuvent être résolus ni par des réductions de dépenses, ni à l'aide d'un financement de la part des banques.

Les crédits de paiement destinés au fonds pour les grands projets ferroviaires doivent être augmentés de 166 millions en raison d'événements imprévisibles. De plus, le Conseil fédéral propose d'accroître



de 90 millions l'enveloppe budgétaire des contributions aux frais de fonctionnement des établissements de formation professionnelle qui atteindra ainsi 1 354 millions.

### Délibérations

#### Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le supplément I au budget 2002

03-06-2002 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

11-06-2002 CE Divergences.

17-06-2002 CN Adhésion.

#### Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires

pour l'année 2002

03-06-2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

11-06-2002 CE Adhésion.

Le **Conseil national** a donné son feu vert au premier supplément au budget 2002 par 122 voix sans opposition. Sur proposition de la majorité de sa commission, il a diminué le budget de la formation professionnelle de 40 millions en refusant, par 75 voix contre 50, une proposition de minorité qui soutenait le projet du Conseil fédéral.

La Chambre du peuple a également suivi sa commission en supprimant un montant de 6,8 millions destiné à la banque de données sur le trafic des animaux (BDTA). Elle a voulu ainsi faire pression sur cet organisme chargé d'assurer le traçabilité de la viande après la crise de l'ESB. Le but est d'accélérer le processus de réforme au sein de la BDTA et de favoriser la reprise de la majorité du capital par la Confédération, a expliqué Hansjörg Walter (V, TG) au nom de la commission.

Les autres tentatives de correction ont échoué. Une minorité rose-verte n'a pas réussi à éliminer un montant de 10 millions destiné à des projets d'étude pour la réforme de l'armée. Le groupe UDC a aussi échoué dans sa tentative de bloquer le report du solde du crédit de 1,05 milliard accordé en 2001 à Swissair. Pour Hans Kaufmann (V, ZH), les 150 millions restants ne doivent pas aller au financement de plans sociaux pour les employés de l'ancienne compagnie. Le Conseil a rejeté sa proposition par 97 voix contre 22.

Le **Conseil des Etats** n'a pas voulu faire d'économies sur le dos de la formation professionnelle. Contrairement au Conseil national, il a maintenu la hausse de 50 millions de francs prévue par le Conseil fédéral.

Il a également refusé de suivre la Chambre du peuple qui a supprimé un montant de 6,8 millions pour la banque de données sur le trafic des animaux (BDTA). Il a pour sa part débloqué le crédit en l'assortissant d'une recommandation au gouvernement. La libération des 6,8 millions ne pourra ainsi avoir lieu que lorsque la Confédération aura acquis une participation majoritaire dans la BDTA.

Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil national** s'est rallié aux décisions du Conseil des Etats.

## 02.055 Budget 2003

Message du 30 septembre 2002 concernant le budget 2003

### Situation initiale

Le 30 octobre 2002, le Conseil fédéral a adopté une version remaniée du budget 2003. Ce dernier se solde par un déficit de 256 millions. Les objectifs du frein à l'endettement, qui autorise un solde négatif de 305 millions, sont ainsi atteints.

Les corrections proposées se sont avérées nécessaires car les estimations des recettes ont dû être révisées à la baisse d'un milliard en raison d'une croissance économique plus faible que prévu. Des réductions de dépenses pour un montant total de quelque 680 millions ont été opérées par rapport à la version du 30 septembre du message concernant le budget. 320 millions proviennent de la diminution de la charge des intérêts passifs ainsi que du recul des recettes fiscales revenant aux cantons et à l'AVS. Un allègement d'environ 220 millions est obtenu grâce à un blocage général des crédits d'un pour cent. Un peu plus de 140 millions peuvent être économisés au moyen de réductions de dépenses ciblées touchant tous les départements.

	<b>ACF*</b> 30.9.02	<b>ACF*</b> 30.10.02
Dépenses (en mio)	51'792	<b>51'106</b>
Dif. année précédente (en %)	+1,1	<b>-0,3</b>
Recettes (en mio)	51'850	<b>50'850</b>
Dif. année précédente (en %)	+1,8	<b>-0,2</b>
Solde (en mio)	58	<b>-256</b>
(en % du PIB)	0,0	<b>-0,1</b>
Quote-part de l'Etat (en % du PIB)	11,8	<b>11,6</b>
Quote-part fiscale (en % du PIB)	11,1	<b>10,9</b>

\*Arrêté du Conseil fédéral

### Délibérations

#### Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'an 2003

28-11-2002 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

04-12-2002 CE Divergences.

09-12-2002 CN Divergences.

10-12-2002 CE Divergences.

11-12-2002 CN Divergences.

11-12-2002 CE Adhésion.

#### Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2003

28-11-2002 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

04-12-2002 CE Adhésion.

#### Projet 3

Arrêté fédéral III concernant le budget du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF) pour l'année 2003

28-11-2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

04-12-2002 CE Adhésion.

Les porte-parole de la commission ainsi que plusieurs orateurs ont critiqué les conditions dans lesquelles le Parlement a été contraint de travailler. La Commission des finances qui, en temps normal, examine le message du Conseil fédéral et les propositions des sous-commission, a dû prendre en compte non seulement le message du Conseil fédéral et les propositions de modification des divers offices, mais encore les 44 propositions de réductions de crédits du 30 octobre 2002, ainsi que les propositions visant le blocage de crédits, le tout dans la précipitation.

Les députés bourgeois ont tous exprimé leur inquiétude sur la situation financière de la Confédération et plaidé pour des économies. Seul le groupe UDC toutefois a proposé de renvoyer le budget au Conseil fédéral avec mandat de réduire les dépenses générales de 1 milliard de francs par rapport à la décision prise le 30 octobre 2002 et d'augmenter les investissements immobiliers de 200 millions de francs, particulièrement en vue de la construction de routes principales et nationales. Cette proposition a été rejetée par 122 voix contre 33. Les députés socialistes et écologistes se sont élevés contre les cadeaux fiscaux aux riches et les coupes dans le domaine social. Ils ont également critiqué le frein à l'endettement et le blocage des crédits, dénoncés comme des instruments idéologiques, comptables et systématiques, qui ne laissent pas de place à la politique pour reprendre les termes de Patrice Mugny (G, GE). (p. 1745)

Dans l'ensemble, le Conseil national a suivi les propositions de la majorité de sa commission. Celle-ci était arrivée, aux termes de difficiles débats, à un déficit de 160 millions. Elle proposait notamment de diminuer les dépenses de personnel de 90 millions. Elle avait en outre procédé à des réductions supplémentaires dans divers départements mais également décidé d'augmenter d'autres crédits,

principalement pour les investissements. C'est ainsi que, par exemple, le Conseil national a majoré les crédits routiers de 75 millions. Il s'est par contre refusé à augmenter l'aide au développement, malgré une alliance entre les députés de gauche et les libéraux.

Au vote sur l'ensemble, le budget 2003 a été approuvé par 104 voix contre 47. Parmi les opposants figuraient le groupe des Verts, quelques socialistes et une majorité de députés de l'UDC. Ce budget ainsi adopté a fait passer le déficit prévu par la commission préparatoire de 160 à 208 millions de francs.

Les projets 2 et 3, qui n'étaient pas contestés, ont été acceptés à l'unanimité sans discussion par les deux conseils.

Les orateurs du **Conseil des Etats** se sont également plaints des conditions de travail, lesquelles ont même, aux yeux de Dick Marty (R, TI) remis en question la souveraineté du Parlement dans le cadre de ce budget. Le député tessinois a également déploré l'absence de perspectives politiques et la concentration exclusive sur des formules mathématiques.

Les sénateurs ont créé quelques divergences avec la Chambre du peuple. La principale a porté sur la réduction des dépenses de personnel. Dans un premier temps, la Chambre haute n'a réduit ce poste que de 15 millions. Après plusieurs va-et-vient, les deux Chambres se sont finalement accordées sur une réduction de 25 millions.

Au final, le Parlement a procédé à diverses réductions de dépenses dans les départements. Dans quelques domaines seulement, il s'est montré plus généreux que le Conseil fédéral, par exemple en faveur du programme de création de crèches et dans les crédits routiers.

## **02.056 Budget 2002. Supplément II**

Message du 30 septembre 2002 concernant le second supplément du budget pour 2002

### **Situation initiale**

Avec le second supplément au budget 2002, le Conseil fédéral soumet au Parlement des suppléments de crédits de 649 millions au total. Ajoutés au premier supplément, ces crédits additionnels entraînent une augmentation des dépenses de 1 250 millions, soit 2,4 % des dépenses totales.

Des crédits supplémentaires d'un montant total de 164 millions sont requis pour faire face à la crise qui secoue l'économie laitière. Un prêt de 70 millions permettra à la branche du lait de procéder au démantèlement des stocks de fromage et de beurre. 63 millions sont prévus pour les paiements du lait aux producteurs, pour compenser les versements en suspens suite au sursis concordataire de Swiss Dairy Food. Le reste, soit 31 millions, est alloué sous forme de prêts à des entreprises actives dans l'affinage et le commerce du fromage, en proie à des problèmes de liquidités.

Une grande partie des suppléments demandés concerne le domaine des assurances sociales. Par exemple, les contributions fédérales à la réduction des primes de l'assurance maladie en faveur des personnes à bas revenus nécessitent une rallonge de 111 millions. Les contributions de la Confédération à l'assurance invalidité requièrent des moyens supplémentaires de l'ordre de 65 millions. Cette situation résulte en particulier du fait que l'augmentation du nombre des rentes AI avait été sous-estimée au moment de l'établissement du budget.

Dans le domaine de l'assurance chômage, le nombre de sans-emploi s'avère plus élevé que celui initialement prévu; cette situation s'explique par la mauvaise conjoncture. Cette situation entraîne un coût supplémentaire pour la Confédération de 30 millions. Enfin, suite aux modifications intervenues dans la capacité financière des cantons et en raison de l'augmentation du nombre de rentiers, les contributions fédérales aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI nécessitent des crédits supplémentaires pour un montant total de 25 millions.

En guise de solidarité internationale, une contribution extraordinaire de 50 millions est octroyée en faveur des victimes des inondations en Europe et en Asie.

Parmi les autres objets, il faut relever les crédits supplémentaires demandés dans le cadre de l'installation et de l'amélioration des services de chargement des automobiles (29 mio), dans le domaine militaire (25 mio) et ceux pour les besoins liés à l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale - notamment NOVE IT (21 mio).

## Délibérations

### Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le second supplément au budget 2002  
28-11-2002 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.  
04-12-2002 CE Adhésion.

### Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2002  
28-11-2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
04-12-2002 CE Adhésion.

Le **Conseil national** a pratiquement suivi le Conseil fédéral et adopté le second supplément au budget 2002. Il a notamment supprimé la contribution de la Confédération en tant qu'employeur aux crèches du personnel. Par 76 voix contre 70, les députés ont rejeté une proposition de Paul Rechsteiner (S, SG) pour financer un plan social suite à la débâcle de Swiss Dairy Food. Le **Conseil des Etats** s'est rallié sans discussion aux décisions du Conseil national.

## 02.057 Plan financier 2004-2006. Rapport

Rapport du 30 septembre 2002 sur le plan financier 2004-2006

### Situation initiale

Le plan financier table sur une croissance moyenne des dépenses de 4,4% au cours des années 2002 à 2006. Selon les estimations actuelles, les recettes n'augmenteront toutefois que de 4,2% durant la même période. En raison de ces divergences, le plan financier enregistrera des déficits de plus en plus importants allant jusqu'à 960 millions.

Sur l'ensemble de la période concernée par la planification financière 2003 à 2006, le taux de croissance annuel des recettes totales est de 4,2 %; il est donc supérieur au taux moyen de croissance de 3,3 % escompté pour l'économie. Les hausses d'impôts prévues telles que le point de TVA supplémentaire en faveur de l'AI (2005) ou la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (2005) sont comprises dans les recettes fiscales, qui présentent une augmentation de 4,8 % sur l'ensemble de la période en question. Ces recettes supplémentaires constituent des ressources affectées, qui entraînent une hausse de la quote-part fiscale comme de la quote-part de l'Etat, sans modifier le résultat du compte financier. Les chiffres présentés tiennent également compte de la réforme de l'imposition des familles décidée par le Conseil fédéral; le manque à gagner potentiel dans ce domaine a été évalué à un maximum d'environ un milliard par an (2005).

### Délibérations

28-11-2002 CN Le Conseil prend acte du rapport en le désapprouvant.  
04-12-2002 CE Le Conseil des Etats prend acte du rapport en le désapprouvant.

Les deux Chambres ont pris acte du rapport sur le plan financier 2004-2006 en le désapprouvant. Voir également les objets 02.067, 02.055, 02.075, 02.056.

## 02.067 Budget et plan financier 2004-2006. Mesures urgentes pour l'allègement

Message du 30 septembre 2002 à l'appui de mesures visant à alléger les finances fédérales (FF 2002 6482)

### Situation initiale

Dans ses directives concernant le budget 2003 et le plan financier 2004-2006, le Conseil fédéral avait demandé aux départements de lui soumettre des modifications législatives en prévision de la réalisation de l'objectif d'économies dicté par les exigences du frein à l'endettement.

Finalement, il n'a pas été nécessaire d'élaborer un programme d'économies basé sur des modifications de lois pour permettre la présentation d'un budget 2003 répondant aux exigences du frein à l'endettement. Des coupures de l'ordre de 700 millions de francs, opérées par rapport au plan financier de septembre 2001 lors de l'apurement du budget 2003, ont permis, en effet, de renoncer à un programme d'économies. Ni les groupes de tâches importants (militaire, agriculture, transports), ni le domaine propre de la Confédération (constructions civiles, prestations de services de tiers) n'ont été épargnés. Le Conseil fédéral s'est, en revanche, donné jusqu'à la fin de l'automne 2002 pour procéder à une nouvelle évaluation de la situation budgétaire et examiner l'opportunité d'élaborer un nouveau programme d'assainissement visant, le cas échéant, à lui permettre de répondre, dans le cadre du plan financier, aux exigences du frein à l'endettement, et de créer une marge de manœuvre suffisante pour assurer le financement des tâches prioritaires et des tâches nouvelles.

Sans attendre les résultats de cette évaluation, le Conseil fédéral a toutefois décidé de donner suite à une proposition de modification de lois du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication permettant de réaliser des économies dans les deux domaines suivants: l'aménagement du territoire et la Poste. Ces modifications visent les actes suivants :

- la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT),
- l'arrêté fédéral du 18 mars 1980 ouvrant un crédit de programme pour l'aménagement du territoire,
- la loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste.

Les modifications proposées permettront à la Confédération d'économiser un montant total de 1,7 million de francs, à partir de 2005, dans le domaine de l'aménagement du territoire et de 20 millions de francs par an, à partir de 2004, au titre de l'indemnité versée à la Poste pour la couverture des prix préférentiels qu'elle accorde pour le transport de journaux et de périodiques en abonnement.

## Délibérations

### Projet 1

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Modification

26-11-2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

04-12-2002 CE Adhésion.

13-12-2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (177:0)

13-12-2002 CE La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

### Projet 2

Arrêté fédéral ouvrant un crédit de programme pour l'aménagement du territoire. Abrogation

26-11-2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

04-12-2002 CE Adhésion.

### Projet 3

Loi sur la poste. Modification

26-11-2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

04-12-2002 CE Adhésion.

13-12-2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (112:62)

13-12-2002 CE La loi est adoptée en votation finale. (41:0)

Dans le cadre des mesures visant à alléger les finances fédérales, seule la question de l'aide à la presse a été contestée au Conseil national. Une proposition de non entrée en matière a été rejetée par 75 voix contre 68. Les deux conseils ont finalement accepté une modification de la loi sur la poste qui réduit l'aide à la presse de 100 à 80 millions.

Voir également les objets 02.055, 02.056, 02.057, 02.075.

## 02.075 Budget. Blocage et libération des crédits

Message du 30 octobre 2002 relatif à la loi fédérale sur le blocage et la libération des crédits dans le budget de la Confédération suisse (FF 2002 7215)

### Situation initiale

Le projet de loi fédérale urgente présenté dans ce message a pour objectif d'alléger les finances fédérales au cours de l'exercice 2003.

Légalement en deçà du plafond de dépenses autorisé et fort d'un excédent de 58 millions de francs, le budget 2003 approuvé par le Conseil fédéral en septembre 2002 satisfaisait aux exigences dictées par le frein à l'endettement. Cependant, des perspectives économiques assombries ont contraint le Conseil fédéral à remanier le budget 2003. Suivant les exigences du frein à l'endettement, la correction nécessaire se monte à 320 millions de francs, qui devront être dégagés exclusivement par des mesures de réduction des dépenses. Ainsi, pour des raisons conjoncturelles et en conformité avec le frein à l'endettement, le budget 2003 présente un déficit de plus de 250 millions de francs.

Afin de satisfaire aux exigences dictées par le frein à l'endettement, le Conseil fédéral propose de réaliser les allègements nécessaires par la combinaison de réductions ciblées des dépenses et d'un blocage général des crédits. Pour que ces mesures puissent déployer leurs effets en temps utile, l'arrêté sur le blocage des crédits, qui arrive à échéance à la fin de 2002, doit être relayé par une loi déclarée urgente au sens de l'art. 165 de la Constitution fédérale. Le blocage des crédits doit être décidé par le Parlement et intégré à l'arrêté fédéral concernant le budget. Il peut être levé totalement ou partiellement par le Conseil fédéral lorsqu'une grave récession l'exige ou que des paiements doivent être effectués en raison d'une obligation légale ou d'une promesse formelle. La levée du blocage des crédits institué en raison d'une grave récession doit être approuvée par l'Assemblée fédérale. Sont exemptés du blocage selon le projet de budget 2003 du Conseil fédéral les dépenses de personnel, les intérêts passifs, les parts de tiers aux recettes de la Confédération, les contributions à des assurances sociales, les contributions obligatoires versées aux organisations internationales, la redistribution du produit de certaines taxes incitatives, ainsi que les dépenses des organes qui ne sont pas soumis au Conseil fédéral (autorités et tribunaux, Contrôle fédéral des finances). Il est prévu de bloquer un pour cent des crédits demandés au budget 2003 et qui sont soumis au blocage. Les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses requis par le message concernant le budget feront également l'objet d'un blocage de un pour cent. La loi sur le blocage des crédits doit être limitée dans le temps, soit jusqu'à la fin de 2007. Le blocage des crédits d'un pour cent prévu pour 2003 allégera les finances fédérales de 220 millions de francs au mieux. En ce qui concerne le plan financier, le blocage des crédits sera de la compétence exclusive du Conseil fédéral. La décision concernant une éventuelle prorogation du blocage des crédits aux exercices couverts par le plan financier – le cas échéant en appliquant des taux différents – ne doit pas être prise aujourd'hui, mais au printemps 2003 dans le cadre des délibérations concernant les directives relatives au budget 2004 et au plan financier 2005–2007 de la prochaine législature. Compte tenu des exigences dictées par le frein à l'endettement et du temps à disposition pour boucler la procédure d'établissement du budget, le Conseil fédéral estime que la nécessité et l'urgence de la loi proposée ne sont pas à démontrer.

#### Délibérations

26-11-2002	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
03-12-2002	CE	Adhésion.
09-12-2002	CN	La clause d'urgence est adoptée.
10-12-2002	CE	La clause d'urgence est adoptée.
13-12-2002	CN	La loi est adoptée en votation finale. (118:57)
13-12-2002	CE	La loi est adoptée en votation finale. (39:5)

Au **Conseil national**, une proposition de minorité demandant de ne pas entrer en matière a été rejetée par 94 voix contre 54. La loi sur le blocage et la libération des crédits dans le budget de la Confédération suisse a été acceptée par 94 voix contre 53, pratiquement sans discussion. Seul le camp rose-vert a manifesté son opposition. Le **Conseil des Etats** a lui aussi adopté le projet qui prévoit un blocage des crédits de 1 %.

Voir également les objets 02.067, 02.055, 02.057, 02.056.

### 03.011 Budget 2003. Supplément I

Message du Conseil fédéral du 26 mars 2003 concernant le supplément I au budget 2003.

#### Situation initiale

Le Conseil fédéral demande au Parlement d'ouvrir 38 crédits de paiements pour un montant de 184 millions, un nouveau crédit d'engagement de 13 millions ainsi que trois crédits additionnels totalisant 32 millions. Les crédits supplémentaires requis entraînent une hausse de 0,4 % des dépenses inscrites au budget; ils sont nettement inférieurs à ceux demandés les années précédentes. Près de la

moitié des crédits sollicités concernent les dégâts causés par les intempéries en 2002 (59 mio) et le sommet du G 8 (22 mio).

Des dégâts importants ont été causés en 2002 par diverses intempéries dans plusieurs cantons; leur réparation nécessite des crédits supplémentaires d'un montant total de 59 millions. En plus des dégâts subis par les infrastructures forestières et agricoles ainsi que par le terrain cultivé, de nombreux secteurs à risque dans différents domaines (protection contre les crues, réseau ferroviaire, etc.) nécessitent une intervention aussi rapide que possible. Les travaux de remise en état sont urgents et ne peuvent donc pas être reportés.

Un crédit supplémentaire de 22 millions est sollicité pour couvrir les frais de sécurité occasionnés à la Confédération par le sommet du G 8 qui se tiendra du 1er au 3 juin 2003 à Evian; ce montant se fonde sur le résultat des négociations menées avec les cantons de Genève, Vaud et Valais ainsi qu'avec la ville de Lausanne et sur une estimation des charges supplémentaires que devront supporter les services de la Confédération impliqués. Dans le traité bilatéral paraphé le 5 mars 2003, la France s'engage à participer pour un montant maximal de 18 millions aux frais occasionnés par les mesures de sécurité prises par la Suisse.

Les autres demandes de crédit d'une certaine importance concernent les indemnités versées en faveur des transports publics régionaux (19 mio), les contributions à l'exportation de produits agricoles transformés (15 mio), les indemnités relatives à la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (14 mio), la production des nouveaux passeports suisses (12 mio), l'entretien de bâtiments civils (8 mio), le renforcement du corps des gardes-frontière (6 mio) et la mise en place de la caisse de pensions PUBLICA (5 mio). Le nouveau crédit d'engagement de 13 millions est destiné au nouvel organisme responsable de la Clinique fédérale de réadaptation de Novaggio et les trois crédits additionnels concernent les dégâts causés par les intempéries en 2002 ainsi que le projet de cyberadministration.

Le Conseil fédéral soumet en outre au Parlement une augmentation de 32 millions des crédits de paiements pour les nouvelles transversales ferroviaires alpines (NLFA) à la charge du Fonds pour les grands projets ferroviaires; cette augmentation est inévitable en raison de l'évolution imprévue de la situation.

### Délibérations

#### Projet 1

Arrêté fédéral I concernant le supplément I au budget 2003

03-06-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

10-06-2003 CN Divergences.

19-06-2003 CE Adhésion.

#### Projet 2

Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2003

03-06-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

10-06-2003 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a adopté ce supplément au budget par 42 voix sans opposition. Le **Conseil national** a fait de même par 138 voix contre 0. Il a toutefois introduit une modification de dernière minute pour répondre à la demande du Gouvernement concernant un crédit de 504'400 francs destiné à un cadeau pour les 300 ans de St-Petersbourg.

Le **Conseil des Etats** a approuvé cette modification sans discussion.

### *Régie fédérale des alcools*

## **99.061 Régie des alcools. Rapport de gestion et compte 1998/99**

Message du 15 septembre 1999 concernant le compte et le rapport de gestion de la Régie des alcools pour l'exercice 1998/99

### Délibérations

06-12-1999 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

14-12-1999 CN Adhésion.

## **99.080 Dîme de l'alcool**

### **Délibérations**

06-12-1999 CE Pris acte du rapport.  
14-12-1999 CN Pris acte du rapport.

## **00.017 Régie des alcools. Budget 2000/01**

Message du 29 mars 2000 concernant le budget de la Régie fédérale des alcools 2000/2001

### **Délibérations**

06-06-2000 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
14-06-2000 CE Adhésion.

## **00.061 Régie des alcools. Rapport de gestion et compte 1999/2000**

Message du 13 septembre 2000 concernant le compte et le rapport de gestion de la Régie des alcools pour l'exercice 1999/2000

### **Délibérations**

29-11-2000 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
29-11-2000 CE Adhésion.

## **01.007 Régie des alcools. Budget 2001/02**

Message du 28 mars 2001 concernant le budget de la Régie fédérale des alcools 2001/2002

### **Délibérations**

07-06-2001 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
18-06-2001 CN Adhésion.

## **01.049 Régie des alcools. Rapport de gestion et compte 2000/2001**

Message du 12 septembre 2001 concernant le compte et le rapport de gestion de la Régie des alcools pour l'exercice 2000/2001

### **Délibérations**

28-11-2001 CE Pris acte du rapport.  
05-12-2001 CN Pris acte du rapport.  
28-11-2001 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
05-12-2001 CN Adhésion.

## **02.013 Régie des alcools. Budget 2003**

Message du 11 septembre 2002 concernant le budget de la Régie fédérale des alcools pour l'année 2003 (FF 2002)

### **Délibérations**

27-11-2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
04-12-2002 CE Adhésion.

## **03.009 Régie des alcools. Gestion et compte 2001/2002**

Compte et rapport de gestion de la Régie des alcools pour l'exercice prolongé 2001/2002, du 7 mars 2003 (FF 2003 4352)

### **Délibérations**

02-06-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
10-06-2003 CN Adhésion.



## *Conventions de double imposition*

### **99.048 Double imposition. Convention avec le Koweït**

Message du 12 mai 1999 concernant une convention de double imposition avec l'Etat du Koweït (FF 1999 6840)

#### **Délibérations**

07-10-1999 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
16-12-1999 CN Adhésion.

### **99.049 Double imposition. Convention avec la République de Moldova**

Message du 12 mai 1999 concernant une convention de double imposition avec la République de Moldova (FF 1999 5261)

#### **Délibérations**

07-10-1999 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
16-12-1999 CN Adhésion.

### **99.053 Double imposition. Convention avec la République de Croatie**

Message du 31 mai 1999 concernant une convention de double imposition avec la République de Croatie (FF 1999 6870)

#### **Délibérations**

07-10-1999 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
16-12-1999 CN Adhésion.

### **99.075 Double imposition. Convention avec la République du Bélarus**

Message du 15 septembre 1999 concernant une convention de double imposition avec la République du Bélarus (FF 1999 8515)

#### **Délibérations**

08-12-1999 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
16-03-2000 CN Adhésion.

### **00.019 Double imposition. Convention avec la République d'Albanie**

Message du 16 février 2000 concernant une convention de double imposition avec la République d'Albanie (FF 2000 2383)

#### **Délibérations**

22-06-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
03-10-2000 CN Adhésion.

### **00.032 Double imposition. Convention avec la République du Kazakhstan**

Message du 6 mars 2000 concernant une convention de double imposition avec la République du Kazakhstan (FF 2000 2431)

#### **Délibérations**

22-06-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
03-10-2000 CN Adhésion.

### **00.033 Double imposition. Convention avec la Mongolie**

Message du 6 mars 2000 concernant une convention de double imposition avec la Mongolie (FF 2000 2357)

### Délibérations

22-06-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
03-10-2000 CN Adhésion.

### **00.054 Double imposition. Convention avec la Macédoine**

Message du 5 juin 2000 concernant une convention de double imposition avec la Macédoine (FF 2000 3608)

### Délibérations

19-09-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
11-12-2000 CN Adhésion.

### **00.074 Double imposition. Convention avec l'Inde**

Message du 13 septembre 2000 concernant un protocole modifiant la convention de double imposition avec l'Inde (FF 2000 5107)

### Délibérations

29-11-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
11-12-2000 CN Adhésion.

### **00.083 Double imposition. Convention avec la République d'Autriche**

Message du 18 octobre 2000 concernant un protocole modifiant la convention de double imposition avec la République d'Autriche (FF 2000 5217)

### Délibérations

13-03-2001 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
18-06-2001 CN Adhésion.

### **01.017 Double imposition. Convention avec l'Ukraine**

Message du 21 février 2001 concernant une convention de double imposition avec l'Ukraine (FF 2001 1563)

### Délibérations

07-06-2001 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
25-09-2001 CN Adhésion.

### **01.032 Double imposition. Accord avec la République kirghize**

Message du 5 juin 2001 concernant une convention de double imposition avec la République kirghize (FF 2001 4415)

### Délibérations

27-09-2001 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
03-12-2001 CN Adhésion.

### **02.037 Double imposition. Convention avec la République fédérale d'Allemagne**

Message du 8 mai 2002 concernant un protocole modifiant la Convention de double imposition avec la République fédérale d'Allemagne (FF 2002 3991)

### Délibérations

19-09-2002 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
09-12-2002 CN Adhésion.

### **02.042 Double imposition. Convention avec la Lettonie**

Message du 22 mai 2002 concernant une convention de double imposition avec la République de Lettonie (FF 2002 4874)

#### **Délibérations**

19-09-2002 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
09-12-2002 CN Adhésion.

### **02.062 Double imposition. Convention avec la République d'Ouzbékistan**

Message du 4 septembre 2002 concernant une Convention de double imposition avec la République d'Ouzbékistan (FF 2002 6498)

#### **Délibérations**

02-12-2002 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
08-05-2003 CN Adhésion.

### **02.064 Double imposition. Convention avec la République d'Estonie**

Message du 11 septembre 2002 concernant une Convention de double imposition avec la République d'Estonie (FF 2002 6552)

#### **Délibérations**

02-12-2002 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
09-12-2002 CN Adhésion.

### **02.066 Double imposition. Convention avec la République de Lituanie**

Message du 11 septembre 2002 concernant une Convention de double imposition avec la République de Lituanie (FF 2002 6524)

#### **Délibérations**

02-12-2002 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
09-12-2002 CN Adhésion.

### **03.015 Double imposition. Convention avec l'Iran**

Message du 19 février 2003 concernant une convention de double imposition avec la République islamique d'Iran (FF 2003 2311)

#### **Délibérations**

02-06-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
15-09-2003 CN Adhésion.