

1.7. Lignes directrices des finances fédérales

Le 4 octobre 1999, le Conseil fédéral publie un important rapport intitulé "Lignes directrices des finances fédérales : Objectifs, principes et instruments de la politique budgétaire du Conseil fédéral".

Les nombreux défis auxquels devront faire face la société, l'économie et la politique au cours des prochaines années vont fortement marquer la politique budgétaire. Des résolutions importantes devront être prises dans le domaine. Telles sont les considérations qui ont poussé le Conseil fédéral à arrêter des critères bien définis en matière de politique budgétaire fédérale.

Ces critères ont été réunis dans les "Lignes directrices des finances fédérales (LDF)". Celles-ci permettent de déterminer si une décision politique est compatible avec les objectifs d'une politique budgétaire axée sur le long terme.

Les LDF ont pour point de mire deux objectifs généraux de la politique budgétaire, que différents objectifs secondaires viennent concrétiser et expliciter. Elles contiennent en outre des principes aidant à juger dans quelle mesure des décisions politiques sont financièrement viables. Enfin, le Conseil fédéral y mentionne les instruments qui devraient permettre d'atteindre les objectifs généraux.

Ci-après un résumé de ces LDF :

1. Contexte

Au début du XXI^e siècle, 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 réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), le nouveau régime financier, la consolidation financière de notre système d'assurances sociales ainsi que 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.

2. Contenu

Les 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.

Objectifs

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. Cet objectif principal implique les objectifs secondaires suivants :

- La politique des recettes et des dépenses doit être favorable à la croissance.
- Les quotes-parts fiscales, de l'impôt et de l'Etat doivent figurer parmi les plus basses au sein de l'OCDE; pour toute comparaison entre économies, il convient toutefois de tenir compte du niveau de développement des pays considérés.

- La politique budgétaire ne doit pas entraver les mutations structurelles de l'économie.
- La politique budgétaire doit favoriser la stabilité et le consensus social.

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. D'où les objectifs secondaires suivants:

- L'équilibre du budget de la Confédération doit être réalisé à moyen terme, c'est-à-dire sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel.
- Le déficit structurel du budget doit être éliminé.
- Le taux d'endettement de la Confédération doit être ramené à un niveau acceptable à long terme.

Principes

Les LDF contiennent en outre des principes permettant de juger du caractère financièrement acceptable ou non des décisions politiques. Le principe général de la transparence revêt une importance particulière: ainsi, les données relatives aux finances publiques doivent être vérifiables et compréhensibles pour tous.

En ce qui concerne la politique des dépenses, le Conseil fédéral s'en tient aux principes suivants :

- L'opportunité de toute tâche de l'Etat doit être vérifiée périodiquement.
- Le financement de toute nouvelle tâche doit être assuré.
- Les dépenses supplémentaires engendrées par de nouvelles tâches doivent être compensées avant tout par des économies dans d'autres domaines.
- Le budget doit être rééquilibré avant tout par des réductions de dépenses.
- Les dépenses d'investissement consacrées à la formation et aux infrastructures ne doivent pas être diminuées plus fortement que les autres dépenses.
- Les subventions doivent poursuivre des objectifs précis et être limitées dans le temps.

Concernant la politique fiscale, le Conseil fédéral réaffirme les principes suivants :

- La charge fiscale doit être répartie de manière équitable sur l'ensemble des contribuables (en fonction de leur capacité contributive).
- La charge fiscale doit entraver le moins possible l'activité économique.
- Lorsque des prestations étatiques profitent à des bénéficiaires clairement définis, il convient d'examiner la possibilité d'appliquer le principe du paiement par l'utilisateur.
- Le système fiscal doit être aménagé de manière à préserver et à renforcer l'attrait de notre site économique.
- Les impôts indirects doivent occuper une place plus importante.
- Un système de taxes contribue aux efforts de préservation de nos ressources naturelles.
- Les impôts doivent exercer une action stabilisatrice sur la conjoncture et l'emploi.
- Le système fiscal actuel, d'une trop grande complexité, doit être simplifié.

Instruments

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. Enfin, un instrument de grande portée est la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), qui doit permettre de réorganiser les rapports financiers entre la Confédération et les cantons.

Source : *Thèmes clés du DFF, janvier 2002*