Lignes directrices des finances fédérales

Objectifs, principes et instruments de la politique budgétaire du Conseil fédéral

04/10/99

Table des matières

		Page
1.	**Introduction**	2
2.	**Les finances fédérales face au nouveau millénaire**	4
2.1	De nouveaux défis	4
2.2	Réformes indispensables	5
2.3	Multiplication des solutions individuelles	6
2.4	Options budgétaires	6
3.	**Objectifs**	8
3.1	La politique budgétaire n'est pas un but en soi	8
3.2	Objectifs de la politique budgétaire	10
4.	**Principes**	14
4.1	Principe de la transparence	14
4.2	Principes régissant la politique des dépenses	14
4.3	Principes régissant l'imposition	19
4.4	Principes régissant l'assainissement des finances	24
4.5	Principes régissant l'établissement du budget	25
5.	**Instruments**	26
5.1	Instruments servant à l'établissement du budget, à la gestion des finances fédérales ainsi qu'à la gestion de l'administration	26
5.2	La nouvelle péréquation financière, un instrument pour revitaliser le fédéralisme	29
Annexe: Projets fiscaux		32
Glossaire		35

1. Introduction

Les lignes directrices des finances fédérales présentent les objectifs, les principes et les instruments de la politique budgétaire de la Confédération. Elles énoncent les stratégies à poursuivre en matière budgétaire, lesquelles se fondent sur des principes scientifiques reconnus, et servent de guide pour une politique budgétaire moderne et apte à relever les défis de l'avenir.

Pour une politique budgétaire transparente, durable, favorable à la croissance et prévisible

La politique budgétaire doit reposer sur des principes clairs et fiables. **L'objectif** des lignes directrices est d'établir, sur la base de principes reconnus, les grandes lignes de la politique budgétaire de notre pays. Ces lignes directrices serviront de base tant pour les décisions quotidiennes que pour celles qui portent sur les orientations futures des finances de l'Etat. Les lignes directrices permettront de vérifier si une décision est conforme aux principes de la politique budgétaire, rendant ainsi chaque décision transparente. Elles mettront aussi en évidence le prix qu'impliqueraient des mesures démagogiques et disparates. De manière générale, les lignes directrices permettront de mener une politique budgétaire transparente, durable et favorable à la croissance. La politique budgétaire sera ainsi plus prévisible, en particulier pour ce qui est de la fiscalité.

Les lignes directrices: un guide

Les lignes directrices ne fournissent pas un constat de la situation actuelle des finances fédérales. Elles prescrivent plutôt les **objectifs qu'il conviendrait d'atteindre** en la matière. Les lignes directrices indiquent la direction à suivre en matière de politique budgétaire.

Un instrument de gestion du Conseil fédéral

Les lignes directrices constituent un **instrument de gestion** à la disposition du Conseil fédéral. Elles servent de guide à ce dernier en ce qui concerne les décisions budgétaires de l'exécutif et de l'administration, sans toutefois préjuger des objectifs politiques de la Confédération. Elles ne changent en rien les compétences du Parlement, ni les droits populaires. Seules ont un caractère contraignant les décisions prises par les organes compétents.

Base constitutionnelle

Les lignes directrices se fondent sur le mandat constitutionnel prescrivant que la Confédération veille à l'équilibre de son budget. Elles émanent du Conseil fédéral et seront portées à la connaissance du Parlement.

Non limitées dans le temps, les lignes directrices ne feront pas non plus l'objet de modifications de dernière heure. En cas de changement majeur des conditions générales, elles devront toutefois être adaptées en fonction des objectifs prioritaires fixés.

2. Les finances fédérales face au nouveau millénaire

Alors que l'on s'apprête à entrer dans le troisième millénaire, les finances publiques de notre pays se trouvent dans la **situation suivante:** la Suisse doit faire face à de nouveaux défis, réformer des institutions existantes, harmoniser des mesures de politique fiscale et opérer divers choix cruciaux en matière de finances publiques.

2.1 De nouveaux défis

Au cours du siècle prochain, notre pays sera confronté à plusieurs **défis** d'ordre social, économique et politique, défis qui auront également d'importantes répercussions sur notre politique budgétaire. Tel est le cas notamment de la mondialisation, phénomène qui ne cesse de s'amplifier, des progrès technologiques, toujours plus rapides, de la conservation de nos ressources naturelles, du maintien d'un système de prévoyance sociale performant, de la stabilisation de l'endettement de l'Etat et de nos relations avec l'Europe. Nombre de ces défis résultent de facteurs externes et échappent ainsi à l'action d'un seul Etat. En revanche, la Suisse ne peut que relever seule d'autres défis, tels le maintien de ses œuvres sociales et l'attrait de son site économique. Parallèlement, il lui faut également agir pour conserver d'importants acquis comme le pacte entre les générations, la paix sociale et le fédéralisme.

L'un des défis de l'avenir consiste à atténuer un conflit d'intérêts. D'un côté, l'Etat est à raison tenu de résoudre les problèmes rapidement et efficacement. Un tel rôle engendre le plus souvent des dépenses. De l'autre, notre pays doit non seulement, face à une **concurrence internationale** impitoyable, assurer sa stabilité et sa sécurité juridique tout en offrant des infrastructures de qualité, mais aussi rester attrayant sur le plan fiscal, sous peine de voir s'expatrier certains secteurs de son économie (et avec eux, des postes de travail prometteurs). Car les progrès technologiques et la libéralisation à l'échelle mondiale ont facilité la mobilité de tous les secteurs économiques.

Un autre défi important est celui de la **consolidation de notre système de prévoyance sociale** (AVS, AI, santé publique). Les pays industrialisés sont confrontés au problème du vieillissement de leur population et de la baisse de leur taux de natalité. Ce problème a pour conséquence q'une population jeune, toujours moins nombreuse, doit supporter le financement des rentes d'une population vieillissante, toujours plus importante. La prévoyance sociale, qui représente le groupe de tâches dont les coûts croissent le plus fortement, constitue le plus gros défi que la Suisse doit relever: il s'agit d'assurer, à long terme, les prestations des assurances sociales et leur financement sans que cela ait de répercussions négatives sur le plan social et économique.

L'intégration européenne exige elle aussi l'adaptation de notre politique budgétaire. En cas d'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, la structure des dépenses et des recettes de l'Etat serait inévitablement modifiée. La conclusion des accords bilatéraux se répercute déjà sur notre politique budgétaire. En prévision d'une adhésion, la Suisse doit prévoir une marge de manœuvre supplémentaire en matière budgétaire. Une adhésion à l'Union européenne soulèverait également la question de la coordination des composantes de notre politique budgétaire, étant donné la structure fédéraliste de notre pays. Il s'agirait alors de prendre les mesures permettant de s'assurer que toutes les collectivités publiques observent la discipline budgétaire requise pour respecter les critères de Maastricht. Ces mesures devraient être élaborées et mises en œuvre en collaboration étroite avec les cantons.

2.2 Réformes indispensables

Il devient de plus en plus urgent de **réformer** la péréquation financière fédérale. Notre système fiscal doit lui aussi être soumis à des réformes ciblées, et des mesures doivent être prises pour endiguer l'endettement de l'Etat:

- Le système actuel de **péréquation financière,** qui se fonde sur une loi datant de 1959, regroupe plus de 100 mesures individuelles et induit des flux financiers entre la Confédération et les cantons pour un montant de l'ordre de 13 milliards de francs. Il s'avère pourtant que ce système a manqué son objectif principal, qui était de réduire les différences entre cantons riches et cantons pauvres. De plus, les cantons ont perdu une grande partie de leur autonomie. La principale raison de ces "dérapages" est le manque de cohésion entre responsabilités, pouvoir de décision et financement. C'est pourquoi il est grand temps de réformer en profondeur les relations politiques et financières entre la Confédération et les cantons, mais aussi entre les cantons.

- Notre **système fiscal** résulte d'une longue évolution et souffre donc d'un manque d'homogénéité. Devenu de plus en plus *complexe* au fil du temps (complexité notamment due à l'absence d'harmonisation formelle en matière d'impôts directs), il entraîne d'importantes charges administratives et a des répercussions négatives sur notre compétitivité. La complexité du système fiscal est ainsi régulièrement désignée par les études internationales comme un désavantage non négligeable pour notre site économique. De plus, notre système fiscal accuse des *lacunes* qu'il conviendrait de corriger à l'aide de réformes ciblées.

- Depuis 1991, la Confédération est régulièrement confrontée aux problèmes que posent les **déficits budgétaires** et l'accroissement de la **dette fédérale**. La progression ininterrompue de l'endettement est particulièrement inquiétante: la Suisse est le seul pays de l'OCDE à avoir subi une telle augmentation de l'endettement de ses collectivités publiques entre 1990 et 1998. L'objectif budgétaire prioritaire est donc l'assainissement des finances publiques. A long terme, il s'agira de s'assurer, au moyen de dispositions constitutionnelles, que l'endettement de l'Etat demeure à un niveau supportable. En cas d'adhésion à l'Union européenne,

la politique budgétaire devrait répondre aux exigences posées par les critères de Maastricht et le pacte de stabilité. Ce dernier prévoit des sanctions en cas de dépassement des valeurs maximales autorisées en matière de déficit et d'endettement.

2.3 Multiplication des solutions individuelles

Pour diverses raisons, les **projets fiscaux non coordonnés** se sont multipliés ces derniers temps. Ces projets isolés n'ont aucun rapport entre eux et ne prennent pas en considération les conséquences directes et indirectes qu'ils pourraient entraîner et qui pourraient se répercuter de plus en plus sur l'Etat et l'économie. Il serait donc préférable d'accroître la transparence et l'équité du système fiscal et de mieux tenir compte de son rôle en termes d'allocation.

2.4 Options budgétaires

D'importantes **options** budgétaires devront être prises à moyen terme. Des dossiers cruciaux seront ainsi à l'ordre du jour à l'aube du troisième millénaire, tels que l'assainissement durable des finances fédérales, la nouvelle péréquation financière, le nouveau régime financier assorti d'incitations écologiques, la consolidation de notre système d'assurances sociales et l'éventuelle adhésion à l'Union européenne:

- L' "objectif budgétaire 2001" doit être remplacé par une disposition constitutionnelle qui permette d'équilibrer le budget de la Confédération d'une manière durable et mieux adaptée à la conjoncture (**frein à l'endettement***)*.
- L'actuel système de péréquation financière sera réformé. Les principaux objectifs en la matière sont un accroissement de la transparence, une meilleure gestion, le recours accru au principe de l'équivalence et une plus grande efficacité. La nouvelle péréquation financière doit aussi permettre de réduire les différences entre les charges fiscales des cantons et donc de garantir une plus grande équité fiscale. Globalement, la **nouvelle péréquation financière** vise à revitaliser le fédéralisme.
- La compétence de la Confédération en matière de perception de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt fédéral direct, inscrite dans la constitution, arrive à échéance en 2006. La base constitutionnelle sur laquelle se fonde la compétence de percevoir ces deux impôts, qui constituent les deux principales sources de recettes pour la Confédération, devra donc être renouvelée par le biais du **nouveau régime financier.** Ce dernier offre en outre la possibilité de mettre en œuvre des réformes ciblées du système fiscal actuel. Il conviendra en particulier de créer des incitations visant à ménager les ressources naturelles.

- Pour assurer à long terme la **viabilité de notre système d'assurances sociales,** des réformes doivent être entreprises tant du côté des prestations que de celui du financement. Ces réformes devront être supportables tant sur le plan économique que du point de vue social.

- Le Conseil fédéral a pour objectif stratégique l'**adhésion à l'Union européenne**. Une adhésion rendrait nécessaire une profonde modification de notre système fiscal et des transferts nets à l'Union européenne. Elle pourrait entraîner une hausse des charges d'intérêts, en raison d'une baisse possible du bonus d'intérêt en Suisse.

Les lignes directrices contiennent des réponses de principe à la question de savoir de quelle manière notre politique budgétaire devra faire face aux nouveaux défis sociaux, économiques et politiques. Elles permettent de fonder notre politique budgétaire sur une base transparente et d'indiquer comment réformer notre système fiscal, renouveler la péréquation financière et stabiliser l'endettement de l'Etat. Les objectifs, les principes et les instruments qu'elles proposent sont en accord avec le rôle actuel et futur de la Suisse sur la scène internationale.

3. Objectifs

3.1 La politique budgétaire n'est pas un but en soi

L'objectif suprême de la Confédération est de promouvoir le bien-être général de la population. Cet objectif suprême comprend d'abord un objectif concret d'ordre social, qui consiste à préserver des valeurs telles que la liberté, l'égalité, la sécurité, la paix et le progrès. Il comprend également un objectif d'ordre économique, qui découle de l'objectif social. Cet objectif économique peut se subdiviser en plusieurs objectifs distincts, à savoir l'allocation, la redistribution, la stabilité, ainsi que l'autonomie et l'équilibre des forces internes. La politique budgétaire, qui **n'est pas un but en soi**, sert en fin de compte les objectifs d'allocation, de redistribution et de stabilité.

Allocation

Par allocation, on entend l'emploi de ressources rares (facteurs de production et biens) dans les processus de production et de consommation. Conformément à l'**objectif d'allocation,** les ressources doivent être utilisées de telle manière que les biens et services produits correspondent au mieux aux préférences des consommateurs. De ce point de vue, l'économie de marché est le système économique le plus efficace. C'est pourquoi toute solution à un problème doit, dans toute la mesure du possible, relever de l'économie de marché. Toutefois, dans certains cas, les lacunes du marché nécessitent une intervention de l'Etat en matière d'allocation. Le simple fait que des lacunes du marché puissent exister ne justifie pas automatiquement la prise de mesures correctrices. Reste à savoir si et dans quelle mesure les problèmes de dysfonctionnement du marché peuvent être résolus par le biais d'interventions de l'Etat. Etant donné que ces dernières sont onéreuses, il importe de comparer les coûts qui découlent des imperfections du marché et ceux qu'entraînent les interventions de l'Etat.

Redistribution

L'**objectif de la redistribution** est de corriger les processus de répartition des ressources découlant du libre mécanisme du marché. Définir une redistribution équitable relève d'un jugement de valeur et n'est possible que dans le cadre d'une décision politique. La politique budgétaire a pour tâche de mettre en évidence les coûts que pourraient comporter d'autres solutions et de proposer les instruments les plus efficaces en vue d'atteindre les objectifs fixés en matière de redistribution. Reconnaître l'existence d'un objectif de redistribution permet de donner à l'économie de marché une dimension sociale: c'est ce qu'on appelle l'économie sociale de marché. L'équité sociale peut être considérée comme un important "facteur de production". Ainsi, quand les citoyens estiment que les montants redistribués sont équitables, ils cherchent davantage à accroître la quantité des biens produits qu'à modifier les montants redistribués. La fréquence et l'intensité des conflits relatifs à la redistribution peuvent

alors diminuer. Dans cette optique, l'équité sociale contribue à promouvoir l'activité économique.

Stabilité

L'objectif de stabilité consiste à atténuer les fluctuations de la conjoncture et de la croissance et à utiliser pleinement le potentiel de production économique. En principe, l'Etat gère ses dépenses et ses recettes de manière à tempérer les variations importantes de l'activité économique. A cet effet, il intervient principalement par le biais des stabilisateurs automatiques. Les effets procycliques de la politique budgétaire doivent être évités.

Objectif fiscal secondaire

Les objectifs d'allocation, de redistribution et de stabilité impliquent presque toujours certaines dépenses, lesquelles doivent être financées par des recettes. D'où la nécessité d'un **objectif fiscal,** qui consiste à obtenir des recettes de manière efficace et économe et à utiliser celles-ci avec parcimonie, tout en perturbant le moins possible les mécanismes du marché. L'objectif fiscal découle donc des autres objectifs économiques.

Conflits d'intérêts

La poursuite de plusieurs objectifs économiques peut faire naître des **conflits d'intérêts;** tous les objectifs ne peuvent donc pas être atteints en même temps, ni de façon absolue. Les responsables de la politique économique peuvent atténuer certains de ces conflits, en évitant de poursuivre simultanément plusieurs objectifs au moyen d'un seul et même instrument. C'est pourquoi, par exemple, il importe de séparer le plus possible mesures d'allocation et mesures de redistribution.

Préserver et renforcer l'attrait de notre site économique

L'Etat n'est pas entièrement libre dans sa poursuite des objectifs précités. Il est ainsi contraint de tenir compte des **limites** qui restreignent sa marge de manœuvre et qui l'empêchent d'atteindre ses objectifs dans les proportions voulues. Au nombre de ces limites figurent, outre la rareté des ressources en général et l'ordre juridique national, international et supranational, la concurrence que se livrent les sites économiques. L'accroissement de la concurrence internationale, qui découle de l'ouverture des marchés nationaux et des progrès technologiques, constitue l'un des principaux changements économiques intervenus au cours de ces dernières décennies. Face à un tel changement, il convient de réagir, sur le plan budgétaire, au moyen de conditions propices à notre compétitivité telles qu'une charge fiscale modérée et des prestations de l'Etat qui se caractérisent par un rapport coûts-rentabilité favorable. Il y va de l'attrait de notre site économique à long terme.

3.2 Objectifs de la politique budgétaire

Eu égard aux tâches qui lui incombent de par la constitution, la Confédération axe sa politique budgétaire sur les deux objectifs suivants (O). La réalisation de ces derniers implique celle de plusieurs objectifs secondaires.

O 1: La politique budgétaire favorise la stabilité et la croissance économique, donc l'emploi, le bien-être général et la cohésion sociale.

Pour que cet objectif puisse être atteint, les quatre objectifs secondaires suivants doivent être poursuivis:

O 11: La politique des recettes et des dépenses doit être favorable à la croissance.

Dans le domaine des recettes, une politique budgétaire **favorable à la croissance et à l'emploi** doit tenir compte des répercussions des impôts sur l'incitation à travailler, à épargner et à investir. Dans le domaine des dépenses, l'Etat doit mettre l'accent sur les investissements. Selon les théories économiques, les dépenses d'investissement maintiennent, voire renforcent la productivité d'une économie. Cette règle vaut pour les investissements tant en capital immobilier (machines, bâtiments, infrastructures) qu'en capital humain (recherche, développement, formation). Comparativement aux dépenses de consommation, les dépenses d'investissement ont des répercussions beaucoup plus fortes en termes de compétitivité et de croissance. C'est pourquoi, dans le cadre d'éventuelles mesures d'économie, il conviendrait de ne pas réduire les dépenses d'investissement plus fortement que les autres types de dépenses. Dans chaque cas, il importe toutefois de démontrer que les investissements renforcent bel et bien la productivité de l'économie.

O 12: Notre quote-part fiscale et notre quote-part de l'Etat doivent figurer parmi les plus basses des pays membres de l'OCDE.

Une économie moderne ne peut subsister sans un Etat performant sur les plans social et économique. Afin de préserver l'attrait de notre site économique, il faut toutefois que le rapport coûts-rentabilité des prestations de l'Etat soit meilleur que dans les autres pays membres de l'OCDE, et surtout que notre **charge fiscale** soit parmi les plus basses. Lors de comparaisons entre pays, il convient de prendre en considération le niveau de développement des Etats concernés.

En principe, il convient de considérer les finances publiques consolidées. C'est pourquoi nos efforts pour rétablir l'équilibre des finances publiques doivent porter sur les

trois échelons étatiques ainsi que sur les assurances sociales obligatoires (quote-part fiscale).

La **quote-part de l'Etat** est un indicateur sommaire du rôle joué par le secteur public dans une économie. A une quote-part de l'Etat élevée correspond un risque élevé d'inefficacité de la part de l'Etat. La quote-part de l'Etat permet donc également de savoir dans quelles proportions l'Etat intervient auprès des agents économiques et fournit des indications sur la qualité d'un site économique.

La **quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat** de notre pays doivent être stabilisées. A long terme, elles doivent aussi être abaissées si l'on entend préserver et même accroître l'attrait de notre site économique. La Confédération doit fournir les efforts nécessaires à cet effet, mais aussi faire en sorte que les cantons et les communes fournissent des efforts semblables.

O 13: La politique budgétaire ne doit pas freiner les mutations structurelles de l'économie.

Mutations structurelles et croissance économique sont interdépendantes. Si les premières sont entravées, la seconde le sera aussi. Vouloir à tout prix maintenir telles quelles les structures de l'économie ne fait que retarder leur adaptation à moyen terme, qui s'en trouvera d'autant plus nécessaire et douloureuse. De plus, en repoussant cette échéance, on court le risque de perdre les avantages que les mutations structurelles peuvent offrir en termes d'emplois. Par ailleurs, l'objectif de stabilité et celui de redistribution autorisent, si nécessaire, la prise de mesures visant à atténuer, sur une période déterminée, les effets sociaux de ces mutations structurelles (compensations destinées aux "perdants").

O 14: La politique budgétaire doit favoriser la stabilité et promouvoir le consensus social.

La politique budgétaire vise la **constance**, plutôt que la "croissance par à-coups". Les expériences faites jusqu'ici dans le domaine de la politique budgétaire anticyclique active n'ont pas été concluantes; il est donc préférable de ne recourir à ce type de politique que dans des cas exceptionnels et de se limiter à éviter les effets procycliques. Il convient en revanche de favoriser le bon fonctionnement des stabilisateurs automatiques. Les théories fondées sur la croissance préconisent elles aussi une politique budgétaire axée sur la constance, celle-ci permettant de répondre aux attentes des citoyens sur le long terme.

La croissance économique favorise la **paix sociale et la stabilité politique**, car elle désamorce les conflits relatifs aux questions de redistribution. La politique budgétaire doit promouvoir le consensus social en soutenant les objectifs de la Confédération dans le domaine social et en matière de redistribution. Or la paix sociale et la stabilité politique sont des atouts pour un site économique.

O 2: Afin de réaliser ses objectifs économiques et sociaux de façon durable, la Confédération veille à disposer de finances saines.

Pour exécuter ses tâches dans l'intérêt d'une Suisse performante sur les plans économique et social, l'Etat se doit de disposer de **finances saines**. Des finances publiques saines offrent à l'Etat la marge de manœuvre nécessaire pour que celui-ci puisse, au besoin, assumer de nouvelles tâches et prendre, à titre exceptionnel, des mesures budgétaires destinées à soutenir l'économie. Des finances publiques saines présupposent la réalisation des trois objectifs secondaires suivants:

O 21: L'équilibre du budget de la Confédération est un objectif à moyen terme, qui doit être réalisé sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel.

Pour disposer de finances saines, il importe avant tout **d'équilibrer dépenses et recettes** sur le moyen terme. Dans cette optique, le respect de l'objectif budgétaire 2001 constitue un point important.

La théorie économique selon laquelle le budget de l'Etat doit être équilibré chaque année implique une réduction des dépenses et/ou une hausse des impôts. Appliquer une telle politique entraîne une perte d'efficacité, car cela revient à renoncer à l'accroissement du bien-être général qui découle du lissage des variations en matière d'impôts. De plus, cette politique ne fait qu'accentuer les fluctuations de la conjoncture. Eu égard à l'évolution conjoncturelle, il est préférable de réaliser l'équilibre budgétaire **sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel**. Ainsi, il vaut mieux tolérer des déficits en période de récession et les financer par le biais d'emprunts. En revanche, dès que la reprise s'annonce, ces déficits doivent d'urgence être compensés par des excédents de recettes. Pour atténuer les fluctuations conjoncturelles, il convient de laisser libre cours aux stabilisateurs automatiques. Il est recommandé de ne mener une politique conjoncturelle active qu'à titre exceptionnel.

O 22: Les déficits structurels doivent être corrigés.

En revanche, les déficits de nature conjoncturelle ne posent aucun problème d'un point de vue économique, car ils disparaissent d'eux-mêmes en période de reprise, grâce à la hausse des revenus, des bénéfices et des chiffres d'affaires. Les effets qu'ils produisent en tant que stabilisateurs automatiques sont même bénéfiques pour l'évolution de la conjoncture. La composante structurelle des déficits budgétaires constitue, par contre, un problème. Certains économistes proposent une explication plausible sur l'origine des déficits structurels. Ainsi, il est plus facile de reporter les engagements financiers sur les générations futures plutôt que d'honorer ces engagements par de nouveaux impôts.

O 23: Le taux d'endettement de la Confédération doit être ramené à un niveau durable.

Une politique budgétaire est jugée durable (sustainable) à long terme, si la croissance de la dette publique n'est pas plus rapide que celle du produit intérieur brut, autrement dit, lorsque le **taux d'endettement** reste proportionnellement stable dans le temps. Le niveau du taux d'endettement est donc considéré comme durable, si l'Etat est en mesure d'honorer sa dette, sans compromettre l'exécution de ses tâches centrales. Equilibrer le compte financier sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel permet de stabiliser le taux d'endettement en termes absolus et donc de l'abaisser en cas de croissance économique persistante.

4. Principes

La politique budgétaire est soumise aux principes (P) de la transparence ainsi qu'aux principes régissant la politique des dépenses, l'imposition, l'assainissement du budget et l'établissement du budget:

4.1 Principe de la transparence

P 1: Les données relatives aux finances publiques doivent être de la meilleure qualité possible. Elles doivent être accessibles à tous et être compréhensibles par tous.

Le Département fédéral des finances est tenu de publier en permanence des données correctes, claires et complètes sur la situation des finances fédérales précédente, actuelle et future. Une **présentation consolidée des finances publiques** offre une vue d'ensemble de la situation dans le secteur public. Cette présentation doit inclure toutes les positions représentant une charge (‚whole of government' accounts). Dépenses futures (y compris celles qui concernent les assurances sociales et les caisses de pensions) et recettes doivent figurer côte à côte, de manière à permettre une estimation à long terme de l'état des finances publiques.

4.2 Principes régissant la politique des dépenses

La planification des dépenses de l'Etat repose sur la séparation entre les tâches que l'Etat effectue lui-même et celles qu'il confie à l'économie privée. Les tâches incombant à l'Etat doivent être exécutées de façon ciblée et économique. Cette règle vaut aussi en matière de privatisation de tâches publiques et pour les transferts étatiques.

Répartition des tâches entre l'Etat et le secteur privé

P 2: Il convient de vérifier périodiquement que toute dépense de l'Etat (de même que toute tâche) est bel et bien nécessaire.

D'un point de vue économique, les **tâches étatiques** sont nécessaires du fait des distorsions du marché (allocations non optimales), des effets indésirables ou inéquitables de la redistribution et (dans des cas exceptionnels) des fluctuations de l'acti-

vité économique. L'ampleur des tâches de l'Etat, quant à elle, est déterminée au cours du processus de décision mis en place par notre système démocratique. Lorsque les conditions changent, la politique budgétaire a pour rôle de vérifier si des tâches confiées à l'Etat peuvent être entièrement ou partiellement supprimées ou s'il faut continuer de les assumer par exemple pour servir les intérêts généraux. Il convient par ailleurs également de vérifier si l'exécution des tâches a été judicieusement répartie entre les différents échelons étatiques (subsidiarité).

Exécution efficace de tâches étatiques

P 3: Les tâches incombant à l'Etat doivent être exécutées de façon ciblée et économique.

Le citoyen est en droit d'exiger que ses impôts soient utilisés de manière économique et transparente. C'est pourquoi il importe, grâce aux nouvelles méthodes de la gestion moderne de l'administration, de viser l'amélioration systématique de la **rentabilité** et de l'**efficacité** des mesures prises en matière d'exécution des tâches étatiques. Ainsi, l'objectif de chaque mesure devrait être défini le plus précisément possible. Il conviendrait également, dans la mesure du possible, de définir des valeurs de référence. Pour des questions de rentabilité, les activités étatiques ne devraient engendrer aucun gaspillage de ressources. Pour des questions d'efficacité, le degré de réalisation des objectifs visés devrait être le plus élevé possible. Bien qu'elle soit difficile à réaliser dans la pratique, la mesure des effets des activités étatiques constitue l'un des critères principaux sur lesquels se fonde une vérification systématique de l'efficacité et de la rentabilité de ces dernières.

Preuve du financement de nouvelles tâches

P 4: La question du financement de nouveaux programmes de dépenses doit être soigneusement étudiée. Les surplus de dépenses découlant de nouvelles tâches doivent être compensés prioritairement par une réduction des dépenses dans d'autres domaines.

Recourir à l'emprunt pour financer un programme de dépenses de l'Etat ne devrait être possible que dans des cas exceptionnels. C'est pourquoi le financement des programmes de dépenses devrait en principe toujours être assuré. En raison des objectifs fixés en matière de quote-part fiscale, il devrait normalement être effectué par une réduction des dépenses du département concerné ou d'autres départements, et non par une augmentation des recettes.

Concurrence en matière d'adjudication de marchés publics

P 5:	**L'adjudication, par l'Etat, de marchés d'acquisition, de concessions, de droits de jouissance, etc., doit en principe respecter le jeu de la libre concurrence. Il convient donc de choisir le soumissionnaire dont l'offre présente le meilleur rapport coûts-prestations.**

Outre par le biais des directives relatives à l'adjudication des marchés publics, il existe plusieurs possibilités de favoriser la **concurrence dans le secteur public**. Des appels d'offres peuvent ainsi être émis pour des concessions dans des domaines tels que les transports, les communications et l'information, pour des contingents tarifaires, etc. La gestion des monopoles de l'Etat ou l'exécution de prestations publiques peuvent, dans de nombreux cas, être contrôlées grâce à l'attribution de concessions temporaires.

Privatisation de prestations publiques

P 6:	**Les régies n'ayant pas ou plus de tâches publiques à remplir doivent être privatisées suite à une libéralisation et à une régulation du marché. Elles peuvent être remises à des fournisseurs de prestations privés, pour autant que les tâches étatiques soient clairement définies, qu'il s'agisse de tâches dont l'exécution s'étale sur un certain laps de temps et dont les effets puissent être mesurés, et pour autant qu'une situation de concurrence puisse être créée.**

Privatiser signifie avant tout que l'Etat cède ses droits de propriété sur une entreprise pour les transférer à des propriétaires privés, dans le but de réduire ou de supprimer l'influence du monde politique sur les décisions de cette entreprise. La privatisation, qui n'est pas un but en soi, peut être envisagée quand le contrôle démocratique de la marche de l'entreprise n'est pas ou n'est plus jugé nécessaire. L'entreprise sera dès lors soumise non plus aux décisions prises au niveau politique, mais aux lois du marché. Cela présuppose toutefois que chaque privatisation est précédée d'une **libéralisation et d'une régulation du marché**. Dans le cas contraire, privatiser reviendrait simplement à remplacer un monopole de l'Etat par un monopole privé. Une privatisation s'avère particulièrement bénéfique lorsque la distorsion du marché à corriger est faible. Les régies ne doivent en aucun cas bénéficier de privilèges fiscaux ni en vue de leur privatisation, ni après celle-ci. Pour chacune de ses participations, la Confédération est tenue de respecter la séparation entre les affaires politiques et la conduite opérationnelle de l'entreprise. Concernant ses participations importantes, elle formule les objectifs stratégiques qu'elle entend atteindre en tant que propriétaire. La Confédération se doit en outre d'éviter les conflits d'intérêts en respectant scrupuleusement la distinction faite entre son rôle de régulateur du marché et celui de propriétaire d'opérateurs économiques.

Nouvelles formes de collaboration entre l'Etat et l'économie privée

P 7:	**De nouvelles formes de collaboration entre l'Etat et l'économie privée doivent être étudiées (Public-Private-Partnership) pour le financement de projets d'utilité publique (p. ex. en matière d'infrastructures).**

En instituant de nouvelles formes de collaboration, l'**objectif** est de mettre en commun des moyens privés et étatiques (financement et savoir-faire), de répartir les risques et d'augmenter la rentabilité (en améliorant les instruments d'incitation). Pour l'Etat, le principal intérêt de ce nouveau type de collaboration réside dans la possibilité de réaliser des économies tout en assurant l'exécution de ses prestations. Un financement privé partiel a pour **conditions préalables** un mode d'acquisition des moyens financiers clairement défini (recettes offrant des rendements suffisants), une répartition précise des risques, une définition claire des limites du projet ainsi que des conditions institutionnelles permettant de donner à l'entreprise une certaine marge de manœuvre. Il faut éviter de faire assumer les risques par l'Etat, tandis que les gains reviennent à des bailleurs de fonds privés.

Transferts étatiques

P 8:	**Les subventions doivent si possible être accordées sous forme d'aides personnelles et non d'aides matérielles. Il faut éviter de disperser les subventions.**

Il convient de vérifier périodiquement si certaines aides matérielles (p. ex. dans le domaine de la construction de logements sociaux, de l'assurance-invalidité, de la santé, etc.) peuvent être remplacées par des aides personnelles. Ces dernières ont cependant des limites, à savoir les **frais** administratifs et les **effets marginaux** qu'elles entraînent.

P 9:	**Les subventions doivent être axées non pas sur les coûts, mais sur la réalisation des objectifs fixés.**

Les prestations effectuées pour le compte de la Confédération doivent donner lieu à une indemnisation axée non pas sur les coûts, mais sur la **réalisation des objectifs**. La Confédération définit des objectifs et donne des directives stratégiques. L'indemnisation porte sur la réalisation des objectifs et l'observation des directives, sans qu'il y ait de rapport direct avec les coûts. Ce type d'indemnisation produit un meilleur effet incitatif sur le plan de la réalisation des objectifs qu'une subvention proportionnelle aux coûts. Il doit être appliqué dans tous les cas, indépendamment du fait que le fournisseur de prestations soit une collectivité locale ou une entreprise privée. Dans le domaine des **transferts entre Confédération et cantons,** il convient d'appliquer les principes de la nouvelle péréquation financière, principes qui peuvent également être largement utilisés dans le cas d'autres bénéficiaires de transferts.

P 10: Les subventions doivent être limitées dans le temps. Les aides financières doivent de préférence être versées sous forme d'aides de démarrage ou d'aides de relais temporaires. Les prestations étatiques donnant lieu à des indemnités doivent si possible être limitées dans le temps.

L'exécution de prestations étatiques donnant lieu à des indemnités peut être limitée dans le temps par le biais du renouvellement périodique de l'adjudication (voir P 5).

P 11: Des aides financières ne peuvent être accordées que si la tâche répond à l'intérêt de la Confédération, que les efforts d'autofinancement qu'on peut attendre du requérant ont été accomplis, que toutes les autres possibilités de financement sont épuisées et que la tâche en question ne peut être réalisée de manière plus simple, plus efficace et plus rationnelle.

Pour que des **aides financières** puissent être accordées, il importe que les conditions préalables énoncées dans la loi sur les subventions soient remplies (art. 6 et 7).

P 12: Une indemnité ne peut être accordée que lorsque celui à qui incombe la tâche n'a pas un intérêt personnel prépondérant à l'accomplissement de la tâche, que l'on ne saurait exiger de ceux à qui incombe la tâche qu'ils supportent eux-mêmes la charge financière et que les avantages découlant de l'accomplissement de la tâche ne compensent pas les charges financières.

Pour que des **indemnités** puissent être accordées, il importe que les conditions préalables énoncées dans la loi sur les subventions soient remplies (art. 9 et 10).

La réalisation d'un objectif peut également être directement prescrite (dans ce cas, il n'y a pas de versement d'indemnités). Les soumissionnaires privés pourront alors répercuter sur leurs prix les frais supplémentaires découlant de la réalisation de l'objectif prescrit, pour autant que l'élasticité-prix de la demande le permette. Cette mesure augmente la transparence des prix, accroît l'efficacité et ménage les caisses de l'Etat (exemples: loi sur l'assurance-maladie, prescriptions relatives à la sécurité des centrales nucléaires et à leur amortissement, etc.).

P 13: Il convient en principe d'éviter les mesures de soutien des prix.

Dans le cadre de la politique de garantie des revenus dans certains secteurs, il importe de renoncer aux mesures qui garantissent les prix et l'écoulement des produits, en raison des distorsions du marché et des pertes qu'elles entraînent (rente du consommateur et valorisation des excédents qui doivent être financées par les contribuables). Les objectifs relevant de la politique des revenus doivent plutôt être poursuivis au moyen de paiements directs.

4.3 Principes régissant l'imposition

Tout changement du système fiscal doit se fonder sur l'observation des principes sociaux, économiques et fiscaux suivants:

a) Principe de l'équité fiscale

P 14: La charge fiscale doit être répartie de manière équitable sur l'ensemble des contribuables, en conformité avec les principes constitutionnels de la généralité, de l'uniformité de l'imposition et de la proportionnalité (imposition selon la capacité contributive).

Le principe de la **généralité** de l'imposition veut que toutes les personnes physiques et morales soient soumises à l'impôt, pour autant qu'elles disposent d'une capacité contributive minimale.

Le principe de **l'uniformité** de l'imposition veut que toutes les personnes physiques ou morales jouissant de conditions économiques semblables (revenus, taille de la famille, bénéfices, etc.) soient imposées de manière égale. Cette interdiction de la discrimination implique une imposition égale tant sur le plan formel que matériel. Les allégements fiscaux et les charges fiscales spéciales, qui ne concernent qu'un groupe restreint de personnes en dépit du principe de la généralité, sont contraires au principe de l'uniformité.

Le principe de la **proportionnalité** de l'imposition veut que l'impôt corresponde à la capacité contributive de chacun.

En ce qui concerne l'aménagement du système fiscal du point de vue de l'équité, il convient de considérer également les points suivants: tout d'abord, la question de l'équité fiscale **ne doit pas être limitée aux recettes**. L'incidence des dépenses de l'Etat sur la répartition des richesses doit aussi être prise en compte. Les objectifs de répartition peuvent, sous certaines conditions, être atteints plus efficacement grâce à des mesures adéquates relevant de la politique des dépenses (aides personnelles) que par le biais des recettes. Deuxièmement, **l'incidence des impôts doit faire l'objet d'une étude détaillée**. Troisièmement, appliquer le principe de l'imposition selon la capacité contributive exige la possibilité de **mesurer cette dernière le plus objectivement** possible. Enfin, il convient de considérer les impôts dans une perspective **dynamique**. Les mesures de redistribution influencent de façon variable le niveau futur du PNB.

b) Principes économiques régissant l'imposition

P 15: Le système fiscal doit être aménagé de manière à grever le moins possible le contribuable et à entraver le moins possible l'activité économique. Lorsque des prestations étatiques produisent un profit réel en faveur de bénéficiaires clairement définis, leur financement total ou partiel par des taxes et des contributions conformes au principe du paiement par l'utilisateur doit toujours être examiné.

Les décisions économiques peuvent autant être faussées par les impôts que par les cartels et les monopoles. Plus la charge fiscale est lourde, plus ses répercussions négatives sur l'activité économique sont importantes. La politique fiscale a donc pour tâche d'atténuer ces répercussions, appelées **charges supplémentaires de l'impôt**. C'est pourquoi une charge fiscale lourde est à éviter, de même que les taux d'impôt marginaux élevés. Il convient en outre de donner plus de poids aux impôts dont les effets de distorsion sont moindres. Les éventuelles dépenses supplémentaires (liées au vieillissement de la population ou à une adhésion à l'Union européenne) devront donc être financées par un relèvement des impôts indirects (TVA, impôts de consommation). Dans le domaine de l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'objectif visé est une imposition uniforme de tous les biens. Quant aux impôts de consommation particuliers, il faut éviter que les agents économiques cherchent à les contourner.

Taxes d'incitation mises à part, le système fiscal devrait être aménagé de manière à avoir le moins d'incidences possible sur les décisions des agents économiques. Autrement dit, le système fiscal ne devrait inciter aucun agent économique à faire autre chose que ce qui est le plus avantageux pour lui en fonction des conditions du marché. Cette **absence d'incidence sur les décisions des agents économiques** constitue un objectif concret tant pour ce qui est des choix des ménages (choix entre consommation et épargne, entre travail et loisirs) que des choix des entreprises (forme juridique, financements, investissements). Les taxes d'incitation, en revanche, sont précisément utilisées pour influencer le comportement des agents économiques par le biais des prix.

Les impôts ne devraient pas, au sein d'une économie, provoquer des distorsions de concurrence entre les entreprises, les branches et les régions **(neutralité de l'impôt en matière de concurrence)**. Les impôts faussant la concurrence posent un gros problème, en particulier les impôts qui entament la substance économique du contribuable et les impôts sur les transactions portant sur la fortune.

Pour être efficace, un système de taxes doit fonctionner selon le même principe que le marché. Un tel système peut être optimalisé grâce à un recours accru à des **taxes fondées sur le principe du paiement par l'utilisateur.** Remplacer les impôts par de telles taxes permet, entre autres avantages, d'accroître la transparence des coûts, d'éviter les lacunes fiscales ou les allégements en faveur de certaines catégories de contribuables et d'améliorer la situation en matière de détournements fiscaux. Les éventuels problèmes de répartition découlant d'un passage de l'impôt à la taxe devraient être résolus par le biais de mesures compensatoires.

P 16: Notre système fiscal doit être aménagé de manière à préserver et même à renforcer l'attrait de la Suisse en tant que site économique. Une charge fiscale lourde et des taux d'impôt marginaux élevés doivent si possible être évités. L'accent doit être davantage mis sur les impôts indirects.

Dans un monde d'interdépendance économique, **l'attrait d'un site économique** est de plus en plus lié aux orientations de la politique budgétaire. Outre la qualité des prestations publiques, les autres facteurs contribuant à l'attrait d'un site économique sont, en matière fiscale, le poids de la charge fiscale et la structure (ainsi que la fiabilité) du système fiscal.

Une **réforme** du système fiscal sans incidence sur la quote-part fiscale doit permettre d'éliminer les désavantages du système actuel pour notre site économique. D'une manière générale, il convient de relever les impôts qui n'ont pas ou que peu d'incidences négatives pour notre site économique (p. ex. les impôts de consommation) et, à l'inverse, de maintenir bas les impôts qui nuisent à notre site économique (imposition du travail et du capital, impôts sur les sociétés). Les éventuelles dépenses supplémentaires doivent donc être financées par le biais des **impôts indirects** (TVA, impôts de consommation). Il convient toutefois de relever que les d'impôts de consommation peuvent également se révéler problématiques pour ce qui est de l'attrait d'un site économique. En diminuant les impôts directs au profit des impôts indirects, il conviendra de tenir compte des effets d'un tel transfert en termes de redistribution.

En raison de leur mobilité croissante, les facteurs que sont le capital et la main-d'œuvre qualifiée seront de plus en plus difficile à imposer. Afin de préserver la substance fiscale et de réduire le lien de dépendance du système fiscal vis-à-vis de ces **facteurs mobiles**, il sera peut-être nécessaire à l'avenir de diminuer l'imposition de ces derniers, sans que cela se traduise par des privilèges inadéquats pour certains contribuables. L'attrait de notre site économique doit en premier lieu être rehaussé par une charge fiscale aussi basse que possible.

Pour autant que cela ne nuise pas à l'attrait de notre site économique, notre système fiscal devra être rendu compatible avec celui de l'Union européenne, avant même que n'intervienne une éventuelle adhésion.

La Suisse préconise une concurrence internationale équitable et, à la fois, rejette les interventions de l'Etat qui faussent la concurrence (par exemple sous la forme de subventions à l'industrie).

Aménager notre système fiscal de manière à en faire un atout pour notre compétitivité est d'une importance capitale pour une petite économie ouverte comme la nôtre.

P 17: Un système de taxes contribue aux efforts de préservation à long terme de nos ressources naturelles.

Les ressources naturelles, pour lesquelles il n'existe pas de droits de propriété clairement définis, sont surexploitées, car les agents économiques ne tiennent pas compte des coûts que leurs décisions entraînent pour les tiers. Ces coûts externes

(externalités négatives) peuvent prendre la forme d'une charge pour l'environnement ou causer une diminution des ressources non renouvelables. En faussant les prix, ces dernières provoquent une distorsion du marché et une surexploitation des ressources naturelles. Une politique de l'environnement conforme aux principes de l'économie de marché permettrait, par le biais d'une correction des prix, de réduire ces coûts externes. Ces derniers peuvent être internalisés au moyen de **taxes**, à condition qu'ils puissent être saisis intégralement, que leur montant puisse être évalué et qu'ils soient imputables à leur auteur. Les **taxes d'incitation** permettent d'accroître artificiellement les coûts des émissions polluantes ou de la réduction de ressources non renouvelables, incitant ainsi les agents économiques "pollueurs" à changer leur comportement. Les émissions polluantes sont ainsi diminuées et l'exploitation des ressources non renouvelables est ralentie.

De même, **l'imposition** générale **de l'énergie,** en provoquant une modification des rapports de prix, peut avoir des retombées positives sur l'environnement. Le produit de la taxe sur l'énergie devra être utilisé pour réduire les charges salariales.

P 18: Les impôts doivent exercer une action stabilisatrice sur l'évolution de la conjoncture et le marché de l'emploi (principe de l'efficacité conjoncturelle).

Les impôts doivent tout d'abord se distinguer par leur **flexibilité passive**: ils doivent ainsi jouer le rôle de stabilisateurs automatiques, c'est-à-dire atténuer les fluctuations conjoncturelles sans nécessiter la prise de mesures au niveau politique. C'est pourquoi tous les cantons devraient adopter le système d'imposition annuel postnumerando. Les impôts peuvent ensuite se distinguer par leur **flexibilité active**, autrement dit, ils peuvent servir d'instruments de politique conjoncturelle (hausse des impôts pour contrer une surchauffe, baisse des impôts pour combattre le chômage). Etant donné les limites que présente une politique fiscale discrétionnaire, il ne faut recourir à la flexibilité active des impôts que dans des cas exceptionnels.

c) Principes fiscaux régissant l'imposition

P 19: Les impôts obéissent au principe de la rentabilité.

Le principe de la **rentabilité** veut qu'un impôt ait non seulement un rendement brut élevé à court terme, mais plutôt un rendement net important sur le long terme. Pour cela, l'impôt doit avoir une assiette très large. C'est pourquoi le nombre des assujettis doit être le plus élevé possible et les restrictions de la base d'imposition doivent être évitées (possibilités de déductions trop importantes, lacunes fiscales). De plus, les possibilités de contourner l'impôt doivent être réduites au minimum. Un élargissement de l'assiette de l'impôt permet de fixer des taux bas et de diminuer les coûts liés à cet impôt.

d) Principes techniques et fiscaux

P 20: Les taxes et impôts doivent se caractériser par leur cohérence et leur transparence. Le système fiscal doit donc être simplifié et reposer sur le principe de la continuité et de l'application efficace des normes fiscales.

Un système de taxes **cohérent** ne présente ni lacunes, ni recoupements injustifiés. Les impositions cumulatives doivent absolument être évitées. Tous les éléments du revenu doivent être assujettis à l'impôt.

Juridiquement parlant, on entend par **transparence** des lois fiscales la clarté de celles-ci du point du vue formel. Economiquement parlant, il s'agit, au sens plus large du terme, de la transparence des charges (effectives) liées au paiement de l'impôt.

Le système fiscal peut être **simplifié** grâce aux réformes suivantes: premièrement, l'harmonisation fiscale doit être complètement mise en œuvre sur le plan formel, la priorité devant toutefois être accordée à l'imposition des sociétés et ce, pour des questions de transparence et de compétitivité. Les bases d'imposition doivent être uniformisées et la concurrence fiscale entre les cantons être assurée par le biais des taux d'imposition. Deuxièmement, les possibilités de déductions doivent être réduites. Troisièmement, les différences de taux doivent si possible être évitées (p. ex. les taux spéciaux et les exonérations dans le cas de la TVA). Quatrièmement, il convient d'examiner l'opportunité de réduire le nombre des taxes existantes.

Conformément au principe de la **continuité fiscale** (et compte tenu du nombre élevé des projets fiscaux d'envergure), il importe que les différentes modifications du droit fiscal soient espacées dans le temps et qu'elles soient entreprises dans le cadre de réformes systématiques. Les modifications fréquentes de détails devront être évitées. Le principe de la continuité fiscale vaut également en matière d'exécution. L'application des normes doit ainsi être prévisible pour le contribuable.

Le droit fiscal en vigueur doit être appliqué de façon cohérente à tous les niveaux, ce qui implique que la fraude fiscale soit combattue efficacement. La lutte contre la fraude fiscale relève par ailleurs également du principe de l'équité fiscale (P 14).

P 21: La perception et le paiement des impôts doivent être optimalisés du point de vue des coûts et être assortis d'incitations visant à encourager les contribuables à remplir correctement leurs déclarations d'impôt.

D'une part, le système fiscal doit être aménagé de manière à réduire au minimum les **coûts** que l'Etat doit assumer dans le cadre de la taxation, de la perception et des contrôles, ainsi que les coûts incombant au contribuable dans le cadre de l'évaluation et du paiement des impôts. Concernant l'imposition des personnes physiques, l'objectif est de permettre à chaque contribuable de remplir sa déclaration d'impôt sans aucune assistance. D'autre part, les autorités fiscales doivent disposer de **ressources** suffisantes pour décourager le plus possible la fraude fiscale.

4.4 Principe régissant l'assainissement des finances

L'assainissement des finances par une discipline stricte en matière de dépenses

P 22: Les finances doivent être assainies avant tout par le biais d'une réduction des dépenses. Les investissements en personnel et en capital immobilier ne doivent toutefois pas être réduits davantage que les autres dépenses.

En examinant les dépenses du secteur public, on s'aperçoit que les recettes fiscales constituaient autrefois un très bon indicateur de l'évolution des dépenses. Les dépenses semblent donc intimement liées aux recettes. Ce phénomène indique qu'il existe en Suisse, comme dans d'autres pays démocratiques, un cycle faisant alterner recettes et dépenses appelé "tax and spend". Eliminer les excédents de dépenses en augmentant les recettes est donc une option à considérer avec prudence. Des études empiriques montrent que la méthode la plus efficace pour assainir les finances consiste à **réduire les dépenses**. Pour ce qui est des efforts d'assainissement, l'OCDE recommande de mettre l'accent sur les dépenses, surtout sur les dépenses publiques de consommation et les transferts. Les coupes doivent être non pas linéaires, mais ciblées. Les hausses d'impôts ne sont à envisager que dans des cas exceptionnels, notamment en raison de la forte hausse de la quote-part fiscale au cours de ces dernières années.

L'expérience montre que lorsque des économies sont réalisées, les **dépenses d'investissement** sont trop fortement diminuées. En général, les dépenses courantes sont définies par des lois et leurs destinataires sont eux aussi clairement déterminés; la réalisation ou non-réalisation de ces dépenses se fait immédiatement sentir auprès de leurs destinataires. C'est pourquoi réduire de telles dépenses est un exercice politiquement délicat et peu populaire. En comparaison, diminuer des dépenses d'investissement est une tâche nettement plus aisée. Etant donné que le résultat des investissements ne devient tangible qu'à long terme, il est difficile de leur donner une dimension politique suffisante. Les politiciens sont donc d'autant moins enclins à les défendre. Ce désintérêt à l'égard des investissements affecte la croissance du capital public et pèse sur l'économie. C'est pourquoi dans le cadre de mesures d'économies, les investissements en personnel et en capital immobilier ne devraient pas être réduits davantage que les autres dépenses.

4.5 Principes régissant l'établissement du budget

Le budget doit être préparé conformément aux **principes régissant l'établissement du budget**, à savoir l'antériorité, la publicité, la régularité, l'exactitude, la spécialité, la clarté, l'universalité et l'unité ainsi que la non-affectation.

Non-affectation des recettes (principe de la non-affectation)

P 23: L'affectation obligatoire de recettes et l'ouverture de fonds doit être évitée.

Une analyse de l'évolution du budget de ces dernières années montre que celui-ci est de moins en moins gérable (forte augmentation des engagements financiers et des financements affectés, opérations hors budget dus à l'assainissement des problèmes hérités du passé, etc.). Les **affectations obligatoires** restreignent la marge de manœuvre, empêchant ainsi la fixation d'un ordre de priorités en matière budgétaire; de plus, elles peuvent inciter au gaspillage. Quant aux **fonds**, ils entraînent surtout une perte de transparence. Les indicateurs budgétaires traditionnels ont donc perdu de leur signification. Pour que le budget reste gérable et transparent, il faut éviter les affectations obligatoires et les fonds.

5. Instruments

5.1 Instruments servant à l'établissement du budget, à la gestion des finances fédérales ainsi qu'à la gestion de l'administration

La comptabilité constitue le reflet chiffré des opérations financières et des rapports économiques. Selon les objectifs fixés et les informations requises, il est nécessaire de structurer différemment les comptes communs de l'Etat central et ceux des unités administratives. Le compte financier sert à la gestion du budget au niveau fédéral. Les comptes d'exploitation décentralisés des différentes unités sont utilisés pour la gestion de l'administration. Le frein à l'endettement doit permettre de créer un nouvel instrument de gestion budgétaire destiné à assurer l'équilibre des finances fédérales à long terme. Le budget de la Confédération doit pouvoir être géré de façon plus ciblée grâce à des objectifs différenciés selon les catégories de dépenses. En matière d'élaboration du budget, il convient de prendre le plus possible en compte les critères de flexibilité, d'économie et d'efficacité ainsi que les principes de la gestion de l'administration axée sur l'efficacité. Par ailleurs, le passage à un budget biennal est à étudier.

Le compte financier, un instrument de gestion du budget

I 1: Le compte financier est le principal instrument en matière de gestion globale du budget de la Confédération. Pour connaître l'état de son patrimoine, celle-ci tient également un compte de résultats et un bilan.

La **comptabilité centrale de la Confédération** est essentiellement axée sur un système de gestion financière globale, incluant la répartition des moyens financiers selon les groupes de tâches et l'exécution du budget sur la base des crédits octroyés. Le modèle comptable utilisé par la Confédération comprend un compte administratif et un bilan. Le compte administratif est composé de deux comptes, le compte financier et le compte de résultats. Le compte financier donne une vue complète des dépenses et recettes liées à l'exécution des tâches de l'Etat (principe de trésorerie). Le compte de résultats délimite dans le temps les diminutions (charges) et les augmentations (revenus) du patrimoine de la Confédération. Le modèle comptable de la Confédération prend en considération les particularités d'une comptabilité centralisée.

Les comptes d'exploitation décentralisés, instruments de gestion de l'administration

I 2:	**Les différentes unités de l'administration fondent leur comptabilité financière sur les principes de l'économie d'entreprise. Ces principes servent de base aussi bien pour la gestion des crédits, que pour la tenue de la comptabilité centrale et l'établissement de comptes de charges et de prestations.**

L'administration étant de plus en plus gérée selon les principes de la nouvelle gestion publique, les différentes unités administratives attachent une importance accrue à la transparence en matière de coûts et de prestations. Le système de compte d'Etat, fondé sur les principes de la gestion financière, ne permet pas de répondre à ce critère de transparence. C'est pourquoi, à l'avenir, les unités de l'administration fonderont leur comptabilité sur les principes de l'économie d'entreprise. Cette méthode permettra de tenir simultanément la comptabilité financière et la comptabilité centrale (comptabilité intégrée).

Le frein à l'endettement, un instrument permettant d'assurer à long terme l'équilibre du budget

I 3:	**Le frein à l'endettement doit permettre de contenir durablement la dette de la Confédération.**

L'objectif budgétaire 2001 (art. 24 dispositions transitoires cst) doit permettre, grâce à des économies, de réduire le déficit du compte financier jusqu'à ce que l'équilibre de celui-ci soit atteint pour l'essentiel. L'alinéa 10 de cette disposition transitoire indique que cette dernière reste en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par des mesures de droit constitutionnel visant à limiter le déficit et l'endettement. Ces mesures seront concrétisées par un **frein à l'endettement** approprié**,** lequel devra permettre, en comparaison avec l'objectif bugétaire 2001, de mieux gérer le budget en fonction de la situation conjoncturelle. Le frein à l'endettement est un ensemble de règles budgétaires qui empêchent durablement l'apparition de déficits structurels. Pour qu'un tel instrument puisse exercer une contrainte efficace au niveau politique, il faut qu'il soit ancré dans la constitution et qu'il prévoie des sanctions en cas de non-respect des règles.

Gestion ciblée du budget par catégorie de dépenses

I 4:	**Une gestion ciblée du budget doit permettre de tenir compte de la spécificité des tâches de l'Etat.**

En matière de croissance économique, le niveau de la quote-part de l'Etat joue un rôle important. Toutefois, encore plus important est le rôle de la structure de l'activité étatique. C'est pourquoi il convient d'examiner la possibilité de mettre en place une

stratégie de **gestion des finances plus ciblée** par le biais du compte financier. La gestion du budget par le biais du solde du compte financier devrait être complétée, voire remplacée par une gestion des finances différenciée en fonction des dépenses de biens et services de l'administration, du capital propre et des transferts de consommation et d'investissement. Il faudrait donc formuler des objectifs pour chacune de ces catégories de dépenses. La gestion différenciée du budget permettrait, avec l'abandon des affectations obligatoires, de lutter contre l'accumulation des opérations hors du compte général de la Confédération.

Gestion de l'administration axée sur l'efficacité et optimisation de l'élaboration du budget

I 5: La gestion de l'administration axée sur l'efficacité doit permettre à l'administration d'être plus économique et plus accessible. L'élaboration du budget doit être plus souple, plus économique et plus efficace.

En matière de gestion de l'administration, les décisions stratégiques sont prises au niveau politique, tandis que les décisions opérationnelles sont prises par l'administration elle-même. Celle-ci dispose donc d'une certaine liberté de gestion. Il convient que cette liberté d'action soit utilisée selon les principes de la nouvelle gestion publique (NGP). En préconisant des méthodes de gestion éprouvées dans le secteur privé, la NGP entend accroître l'efficacité de l'administration et la capacité de celle-ci à répondre aux besoins de ses clients. L'élément central de ce nouveau mode de gestion prévoit une gestion de l'administration orientée sur l'efficacité **(gestion de l'administration axée sur l'efficacité)** et non plus sur les crédits octroyés. Les effets d'une prestation publique (extrants) sont définis dans un mandat de prestations, lequel fixe également les critères permettant d'évaluer l'efficacité et la prestation. L'unité administrative chargée de fournir la prestation reçoit à cet effet une enveloppe budgétaire. L'exécution du mandat est évaluée sur la base du critère de l'efficacité et non plus seulement sur celui de l'exactitude de la prestation accomplie. A l'aide du controlling, les résultats de l'évaluation sont continuellement pris en considération et immédiatement intégrés dans le processus de gestion. Pour garantir l'effet d'incitation recherché, des sanctions sont prévues pour le cas où les objectifs fixés en matière de prestations et de budget ne seraient pas tenus. Outre la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire, d'autres instruments de la NGP seront utilisés, tels que la facturation interne des prestations, les études comparatives (benchmarking) ou l'étude de fonctionnement.

Par le biais de la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (**GMEB**), certaines unités de l'administration générale de la Confédération appliquent les éléments essentiels d'une gestion axée sur l'efficacité, éléments qui constituent aussi les points clés de la réforme du gouvernement et de l'administration. Seul un nombre restreint d'offices fédéraux peuvent appliquer la GMEB. Toutefois, un grand nombre d'unités administratives seront gérées à l'avenir à l'aide d'instruments de la nouvelle gestion publique, sans enveloppe budgétaire.

Dans le cadre d'une **analyse générale des processus budgétaires**, il conviendrait également d'examiner la possibilité de passer du budget annuel traditionnel à un

budget biennal. Le problème que pose le budget annuel traditionnel n'est pas seulement lié au système de gestion fondé sur les crédits octroyés, mais vient aussi du fait qu'un budget annuel n'est guère approprié comme instrument de planification. Un budget biennal comporterait plusieurs avantages de taille tels qu'une gestion du budget davantage axée sur le moyen terme, une plus grande marge de manœuvre, la possibilité de mettre l'accent sur les questions de fond plutôt que sur les questions de détail, un important gain de temps pour l'administration, le Conseil fédéral et le Parlement ainsi que la possibilité, pour ce dernier, de mieux exercer sa fonction de contrôle.

5.2 La nouvelle péréquation financière, un instrument pour revitaliser le fédéralisme

L'objectif principal de la nouvelle péréquation financière (NPF) est de **revitaliser** le fédéralisme. La NPF repose sur les quatre principes centraux suivants:

a) Répartition claire des tâches et des compétences en matière d'imposition

I 6:	**L'organisation étatique de notre Etat fédéral doit prévoir une répartition claire des tâches entre la Confédération et les cantons. Le cercle des utilisateurs d'une prestation de l'Etat doit concorder le plus possible avec celui des décideurs et des payeurs de cette prestation.**

Le principe de subsidiarité sous-tend la **répartition des tâches** entre les différents échelons étatiques. L'échelon supérieur se voit attribuer les tâches que les échelons inférieurs ne sont pas en mesure de remplir. L'application du principe de subsidiarité repose sur le critère de l'équivalence fiscale. Selon ce dernier, il doit si possible y avoir concordance entre les utilisateurs, les décideurs et les payeurs d'une prestation de l'Etat.

I 7:	**Les compétences en matière d'imposition sont attribuées dans le cadre de la péréquation financière (au sens large). La concurrence fiscale entre les cantons concerne non pas l'assiette fiscale, mais les taux des impôts.**

La perception des **impôts indirects** est du ressort exclusif de la Confédération. Toutes les collectivités publiques sont en principe compétentes pour percevoir les **impôts directs**. La Confédération doit toutefois s'efforcer de ménager la substance fiscale des cantons. La perception des impôts directs relevant de la compétence des cantons, il en résulte une situation de saine concurrence entre ceux-ci. Cette situation de concurrence engendre un climat fiscal favorable et empêche une dérive des

finances publiques. En raison de cette concurrence, les cantons sont aussi davantage enclins à ménager leurs sources de recettes.

Une **harmonisation fiscale sur le plan de la forme** (uniformisation en matière d'évaluation fiscale) accroît la transparence, donc la concurrence et doit par conséquent être soutenue. Une **harmonisation fiscale sur le plan matériel** (uniformisation des taux) doit par contre être rejetée, car elle mettrait un terme à la concurrence intercantonale. Pour des raisons d'équité fiscale et d'égalité de droit, les différences entre les charges fiscales des cantons devraient toutefois ne pas dépasser un certain seuil et être réduites dans le cadre de la nouvelle péréquation financière. Si ces différences devaient malgré tout s'accroître, il conviendrait de prendre des mesures permettant de les réduire.

b) Nouvelles formes de collaboration et de financement dans le cadre des tâches assumées en commun

I 8: De nouvelles formes de financement et de collaboration doivent être instaurées entre la Confédération et les cantons dans le cadre de l'exécution des tâches assumées en commun.

Dans un petit Etat fédéral comme le nôtre, un grand nombre de tâches continuent, à juste titre, d'être assumées en commun. Pour assurer l'exécution de ces **tâches communes,** il convient de choisir de nouvelles formes de financement et de collaboration entre la Confédération et les cantons. Dans le cadre de cette nouvelle collaboration, la Confédération assurera la conduite stratégique des tâches communes, tandis que les cantons s'en verront confier la responsabilité sur le plan opérationnel. Cette collaboration aura pour point central un partenariat reposant principalement sur des conventions axées sur les résultats et fondées sur des programmes pluriannuels cohérents. Les subventions proportionnelles aux coûts de projets individuels devront être progressivement remplacées par de nouvelles formes de financement et de collaboration orientées sur les résultats.

c) Compensation horizontale des charges

I 9: La compensation horizontale des charges vise à dédommager les fournisseurs de prestations publiques profitant aux utilisateurs d'autres cantons.

Les prestations publiques que fournit une collectivité peuvent également profiter aux membres d'une autre collectivité (voisine). Fournir une compensation pour ces "retombées" régionales (spillovers) est l'objectif de la **compensation horizontale des charges**. La Confédération demande aux cantons de prévoir une compensation des charges pour des tâches devant encore être définies par le législateur. Les cantons restent responsables de la mise en œuvre de telles mesures de compensation. Grâce à une collaboration renforcée entre les cantons, il sera possible d'éviter de

confier certaines tâches à la Confédération. La collaboration intercantonale peut donc servir à freiner une centralisation croissante.

d) La péréquation financière au sens étroit

I 10: La nouvelle péréquation financière (comprise dans le sens d'une compensation) est uniquement une péréquation directe de ressources non affectées. Elle est transparente et gérable politiquement. Les principes de la redistribution des ressources sont fixés par le Parlement.

Les inégalités de structures faussent la concurrence. D'où la nécessité de mettre en place un système de compensation correcteur. Ce dernier ne doit toutefois pas se traduire par un nivellement rendant inopérant le jeu de la concurrence.

La **nouvelle péréquation financière** réduit les disparités entre cantons à forte capacité financière et cantons à faible capacité financière. La Confédération fournit subsidiairement aux cantons faibles une dotation minimale de ressources financières pour qu'ils puissent exécuter leurs tâches de manière autonome. La péréquation des ressources doit reposer sur des critères non manipulables. Ainsi, les montants fixes doivent être préférés aux coûts effectifs en tant que critères, étant donné que ces derniers peuvent être arbitraires et donc influençables politiquement. Les fonctions d'incitation et de redistribution doivent être strictement séparées des éléments de recettes et des éléments de charges. Les fausses incitations peuvent ainsi être évitées. Les systèmes de péréquation financière qui mélangent des éléments de charges et de recettes ou des objectifs d'incitation et de redistribution n'atteignent aucun de leurs objectifs, car ils manquent de transparence et d'efficacité. Il convient dans tous les cas de prévoir un système d'évaluation des effets déployés en termes de redistribution et ce, afin de déceler et de corriger tout développement indésirable.

Annexe: projets fiscaux

Dans le domaine fiscal, les projets présentés ci-dessous devront être réalisés à moyen terme. Ils sont en conformité avec les principes régissant l'imposition énoncés précédemment.

a) Nouveau régime financier: introduction d'incitations écologiques

Le régime financier actuel arrivant bientôt à son terme, la base constitutionnelle relative à la perception de l'impôt direct et de la taxe sur la valeur ajoutée doit être renouvelée. Cette opération sera effectuée par le biais du nouveau régime financier 2006. La mise en place de ce dernier offre l'occasion de procéder à des réformes supplémentaires dans le domaine fiscal. L'une des plus importantes réformes est celle qui prévoit l'introduction d'incitations écologiques. Outre le travail, la consommation et le capital, l'énergie sera elle aussi imposée, ce qui permettra, d'une part, de créer de nouvelles incitations à ménager les ressources naturelles et, d'autre part, d'élargir l'assiette fiscale. Le produit des impôts sur l'énergie devra être utilisé pour réduire les charges salariales.

b) Harmonisation fiscale sur le plan formel: "débroussailler le terrain"

La complexité du système fiscal suisse a été critiquée à plusieurs reprises par des organisations internationales (FMI et OCDE). Ces critiques concernent surtout le manque d'harmonisation des impôts directs sur le plan formel. C'est pourquoi, pour simplifier notre système fiscal, il convient de procéder à une harmonisation formelle impliquant que les bases d'imposition (assiette fiscale) en matière d'impôts sur le revenu, sur la fortune, sur le bénéfice, sur le capital et, si nécessaire, sur les gains immobiliers, soient identiques dans tous les cantons ainsi qu'à la Confédération. Par ailleurs, l'harmonisation formelle des impôts cantonaux sur les successions et les donations devra être poursuivie. Les travaux d'harmonisation doivent être entrepris en étroite collaboration avec les cantons. L'idée d'une harmonisation fiscale sur le plan matériel (uniformisation des barèmes, des taux d'imposition, des déductions) doit être abandonnée.

Dans le cadre de l'harmonisation des bases d'imposition en matière de fiscalité des entreprises, il convient d'étudier l'opportunité d'une loi sur l'imposition des sociétés. Une telle législation donnerait à notre place économique une plus grande sécurité juridique et une meilleure transparence fiscale, entraînerait un allégement sur le plan administratif et aplanirait les obstacles à la libre mobilité des entreprises et des travailleurs. Les principaux objectifs d'une harmonisation formelle en matière de fiscalité des entreprises seraient la neutralité de l'imposition en ce qui concerne le travail et le capital ainsi que le financement des investissements. En outre, les cantons devraient

eux aussi appliquer un taux d'imposition proportionnel en matière d'impôts sur le bénéfice.

c) Imposition des sociétés: renforcer notre site économique

Dans ce domaine, l'objectif est de mettre en lumière les éléments de réforme susceptibles de renforcer l'attrait de notre site économique, d'accroître la compétitivité des entreprises et donc d'améliorer les perspectives de croissance et d'emploi. Ainsi, les impôts qui compromettent fortement l'attrait économique de notre pays doivent être réduits ou supprimés. Les pertes de recettes qui en découleront devront être compensées dans le même secteur et ce, afin de préserver l'équilibre du budget. Des restructurations ne devraient pas être gênées, ni empêchées par des questions d'ordre fiscal. L'idée d'un impôt général sur les gains en capital doit être abandonnée. En revanche, il convient d'examiner l'opportunité d'un impôt sur les gains de participation, tout en veillant à atténuer la double imposition économique.

d) Imposition des familles: plus équitable, plus avantageuse et plus moderne

Notre système d'imposition repose sur une conception traditionnelle de la famille qui ne tient pas compte des nouvelles formes que celle-ci revêt. Ainsi, les couples vivant en concubinage sont avantagés par rapport aux couples mariés et les allégements fiscaux destinés aux familles avec enfants sont insuffisants. Les familles avec enfants devront bénéficier d'allégements fiscaux, de plus, les couples concubins et les couples mariés devront, dans toute la mesure du possible, être traités sur un pied d'égalité. Les cantons jouant un rôle crucial dans la mise en œuvre de cette réforme, celle-ci devra être entreprise en étroite collaboration avec eux. Les propositions émises par le groupe d'experts chargé d'étudier le dossier servent de base à l'élaboration de la réforme.

e) Simplification du système fiscal: plus de transparence

La simplification de notre système fiscal ne se limite pas à une harmonisation formelle. C'est pourquoi il importe de vérifier si la transparence du système peut être améliorée par une réglementation plus stricte des déductions, la limitation du nombre des taux de la taxe sur la valeur ajoutée, le changement du système d'imposition de la valeur locative sans incidence sur les recettes (suppression de l'imposition de la valeur locative, suppression de la déduction des frais hypothécaires et éventuellement des frais d'entretien) ou une diminution du nombre de taxes. Une simplification du système est dans l'intérêt du contribuable comme de celui des autorités de taxation.

f) Impôts et adhésion à l'Union européenne: diminution progressive des différences

Eu égard à l'objectif stratégique qu'est l'adhésion à l'Union européenne, les réformes fiscales doivent être réalisées de manière à empêcher l'apparition de nouvelles différences par rapport au système fiscal de l'Union européenne. Il convient de réduire le nombre des différences actuelles, pour autant que l'attrait de notre site économique ne s'en trouve pas affecté. Par contre, il ne serait pas indiqué d'entreprendre dès maintenant les réformes supplémentaires qu'exigerait une adhésion, le système

fiscal européen pouvant encore subir de nombreuses modifications d'ici à une adhésion effective de notre pays.

Le rapport 1999 sur l'intégration présente dans le détail les changements nécessaires. En cas d'adhésion, le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée devrait être relevé. Cette opération devrait s'effectuer de façon échelonnée sur un laps de temps qui n'est pas encore déterminé. Les surplus de recettes qui en découleraient pourraient être utilisés pour financer les transferts nets à l'Union européenne et pour compenser certains manques à gagner. Une augmentation de ces surplus au-delà des besoins de financement devrait être compensée par la baisse d'autres taxes et impôts (p. ex. les charges salariales) et ce, pour préserver l'attrait fiscal de notre place économique.

g) Réaménager plutôt qu'étendre notre système fiscal

Une hausse de la quote-part fiscale de l'Etat ne doit être admise que dans la mesure où cela est nécessaire pour le financement de charges supplémentaires liées à l'évolution démographique ou engendrées par une adhésion à l'Union européenne. Toutefois, l'objectif visé est que la quote-part fiscale et la quote-part d'impôt de la Confédération figurent parmi les plus basses de tous les pays membres de l'OCDE. Un réaménagement de notre système fiscal doit déboucher sur des gains en efficacité qui, à long terme, devront pouvoir être utilisés pour abaisser notre charge fiscale générale. L'un des éléments clés du réaménagement de notre système fiscal est la diminution progressive des impôts directs au profit des impôts indirects, opération dont les coûts sociaux devront rester supportables. Des besoins accrus en moyens financiers liés à l'évolution démographique et des surplus de dépenses découlant d'une adhésion devraient être couverts par le biais d'impôts indirects.

Glossaire[1]

Aide matérielle	Transferts étatiques à des institutions (exécutant, par exemple, des tâches publiques).
Aide personnelle	Transferts étatiques à des individus (mesures de redistribution fondées directement sur le revenu d'un individu).
Aides financières	Avantages financiers accordés à un bénéficiaire hors de l'administration fédérale et destinés à assurer ou à promouvoir l'exécution d'une tâche choisie par celui-ci.
Allocation	Attribution, sur le plan géographique ou temporel, de biens rares, de facteurs de production ou d'autres ressources nécessaires pour produire des prestations économiques ou des biens de consommation. Paramètres de base en matière de production: structure, quantités et techniques de production, division du travail, choix des emplacements, etc. Paramètres de base en matière d'utilisation: structure de la consommation, quantités consommées, choix entre l'épargne et l'investissement, choix entre le travail, la formation ou les loisirs, choix de la profession, du lieu de travail, de l'employeur, etc.
Charge supplémentaire	Les charges supplémentaires (excess burden) de mesures budgétaires sont les charges résultant de l'emploi d'instruments budgétaires (p. ex. hausse d'impôts); non seulement elles entraînent une baisse du pouvoir d'achat des contribuables, mais elles peuvent aussi s'accompagner d'effets de substitution susceptibles de provoquer une perte de richesses.
Concurrence	Situation de marché qui se caractérise par un grand nombre de vendeurs et d'acheteurs, où les agents économiques sont en compétition entre eux, où les marchés sont ouverts et où les prix résultent de l'offre et de la demande (sans intervention de l'Etat).
Conditions-cadres	Données (contexte) exogènes, qui ne peuvent être influencées par les agents économiques, les branches de l'économie, ni même parfois par les responsables politiques. Ces données résultent, d'une part, des "règles du jeu" fixées et contrôlées par l'Etat et respectées par les agents économiques dans le cadre de leurs décisions et, d'autre part, de facteurs globaux tels que la situation économique sur le plan interne et international.
Conjoncture	Ensemble des fluctuations à court et à moyen terme de l'activité économique par rapport à la tendance à long terme. On distingue quatre phases: l'expansion, la haute conjoncture (boom), la décroissance et la dépression (en cas de fléchissement peu marqué de l'activité économique ou de simple recul des taux de croissance du PNB, on parle de récession).
Coûts de transaction	Coûts liés à une transaction et susceptibles de l'entraver.
Déficit structurel	Partie du déficit qui n'est pas de nature conjoncturelle.
Déficit	Solde négatif du compte financier; dépenses de l'Etat moins les recettes courantes.
Distorsion du marché	Dysfonctionnement de l'économie de marché tendant à provoquer une perte de richesse. Les causes d'une telle défaillance peuvent être un manque d'information, des positions dominantes sur le marché (mono-

[1] Principales références: Frey, René L., Wirtschaft, Staat und Wohlfahrt. 10. Aufl., Basel und Frankfurt am Main 1997; Zimmermann, H. und K.-D. Henke, Finanzwissenschaft, 7. Aufl., München 1994.

	poles et cartels), des externalités, des coûts de transaction ou des adaptations nécessitant un certain temps.
Economie de marché	Système économique dans lequel les intentions et décisions des agents économiques s'accordent de façon décentralisée par le biais des marchés et sur la base de la libre formation des prix.
Efficacité	Caractéristique d'une situation dans laquelle aucune ressource n'est gaspillée (ni lors de la production, ni lors de l'échange).
Elasticité	Variation en pour cent d'une variable ou grandeur (dépendante) par rapport à la variation d'une autre variable ou grandeur (indépendante). Exemples: élasticité-prix et élasticité-revenu de l'offre et de la demande.
Externalités	Effets que les processus de production ou de consommation entraînent pour des tiers et qui ne donnent pas lieu à une indemnisation contractuelle. Les externalités ont tendance à créer des distorsions du marché. Elles peuvent être négatives (p. ex. coûts externes): pollution des eaux, pollution sonore; elles peuvent aussi être positives (p. ex. rendements externes): inventions non brevetables.
Facteurs de production	Moyens nécessaires pour produire des biens (intrants): travail, capital, sol, matières premières, connaissances techniques et organisationnelles (savoir-faire).
Indemnités	Prestations accordées à des destinataires hors de l'administration fédérale et destinées à atténuer ou à compenser des charges financières résultant de l'exécution de: a) tâches prescrites par le droit fédéral; b) tâches de droit public confiées par la Confédération.
Jugement de valeur	Appréciation de données économiques et sociales d'un point de vue éthique, religieux, moral ou sur la base d'autres critères.
Monopole	Forme de marché qui se caractérise par le fait qu'un bien n'est offert que par une seule entreprise et qu'il n'existe aucun substitut direct pour ce bien.
Nouvelle gestion publique	Gestion de l'administration axée sur l'efficacité, qui implique l'utilisation, par le secteur public, d'instruments de gestion du secteur privé et d'éléments de gestion relevant de l'économie de marché.
Politique budgétaire	Politique impliquant l'emploi des impôts, des dépenses de l'Etat ou d'autres instruments financiers pour réaliser des objectifs socio-économiques.
Politique de redistribution	Mesures visant à influer sur la distribution des biens et des revenus par l'emploi d'instruments économiques. Cette redistribution peut être opérée de façon globale (salaires/gains), entre des personnes (riches/pauvres), des groupes socio-économiques, des secteurs, des régions, des époques, des générations, etc.
Politique de stabilité	Mesures visant à influer sur l'évolution de la conjoncture et impliquant l'emploi d'instruments économiques, en particulier d'instruments de politique monétaire (masse monétaire, crédits, taux de change) et budgétaire.
Politique fiscale anticyclique	Mesures de politique budgétaire visant à atténuer les fluctuations conjoncturelles. En période de faible croissance et de dépression (récession), l'Etat dépense plus qu'il n'enregistre de recettes; à l'inverse, l'Etat enregistre plus de recettes que de dépenses en période d'essor économique.
Politique fiscale discrétionnaire	Politique impliquant l'emploi de mesures économiques à des fins de politique conjoncturelle. Cette politique n'est utilisée qu'au cas par cas par les responsables économiques du pays.
Politique fiscale	Au sens de "fiscal policy", politique budgétaire orientée sur la stabilité conjoncturelle.

Principe de la non-affectation	Principe voulant que l'ensemble des recettes soient disponibles pour l'ensemble des dépenses. Les recettes affectées ne sont donc pas autorisées.
Principe de l'équivalence	Principe voulant qu'à une prestation du contribuable corresponde une contre-prestation de l'Etat. Le citoyen paie l'utilisation d'une prestation publique et ce, indépendamment de sa capacité contributive (p. ex. impôt sur les véhicules à moteur – droit d'utiliser un véhicule à moteur sur la voie publique). Eu égard au fédéralisme, ce principe veut que le cercle des utilisateurs d'une prestation publique concorde le plus possible avec celui des décideurs et des payeurs de la même prestation.
Principe de subsidiarité	Ce principe veut que l'exécution d'une tâche relève tout d'abord de la compétence des collectivités de l'échelon le plus bas. L'échelon suivant n'intervient que s'il est prouvé que celui-ci est mieux à même d'exécuter la tâche en question.
Principes budgétaires	Principes de base régissant l'élaboration du budget. Ces principes sont habituellement les suivants: l'antériorité (le budget doit être élaboré avant que ne débute la période qu'il couvre), la publicité, la régularité (souvent interprétée dans le sens du principe de l'annualité), l'universalité et l'unité (toutes les dépenses et recettes doivent être budgétisées telles quelles, sans compensation entre elles), l'exactitude (les dépenses et recettes doivent être budgétisées en fonction de leur montant effectif escompté), la spécialité temporelle, qualitative et quantitative (les crédits non utilisés pendant l'exercice comptable sont périmés dès la fin de ce dernier et les crédits votés pour une tâche ne peuvent servir pour une autre), la clarté (le budget doit être présenté de telle manière que les responsabilités, les tâches et les contenus économiques soient parfaitement compréhensibles), la non-affectation ou couverture globale (n'importe quelle recette peut être utilisée pour couvrir n'importe quelle dépense).
Produit intérieur brut	Somme (en unités monétaires) de tous les biens et services produits dans un pays au cours d'une année.
Quote-part de l'Etat	Rapport entre l'ensemble des dépenses de l'Etat et le PIB.
Quote-part d'impôt	Rapport entre les impôts directs et indirects et le PIB.
Quote-part fiscale	Rapport entre les recettes fiscales, y compris les contributions obligatoires aux assurances sociales, et le PIB.
Rente du consommateur	Somme d'argent que les acheteurs d'un bien seraient prêts à dépenser en plus du prix. Mesure du gain subjectif qu'un consommateur retire de l'achat d'un bien.
Spillovers	Incidences externes (externalités) se manifestant sur le plan régional: prestation fournie par une collectivité, dont d'autres collectivités bénéficient gratuitement.
Stabilisateurs automatiques	Variations cycliques des dépenses et des recettes, qui atténuent automatiquement les fluctuations conjoncturelles, c'est-à-dire sans que l'Etat ait à intervenir (assurance-chômage, impôt progressif sur le revenu).
Subvention	Aides financières et indemnités. Paiement (transfert) de l'Etat à une entreprise privée, semi-étatique ou publique.
Taux d'endettement	Rapport entre la dette de l'Etat (brutte/nette) et le PIB.
Taxe d'incitation	Impôt visant à influencer le comportement des agents économiques. Exemples: taxes sur les émissions de CO_2, sur les composés organiques volatiles.
Transaction	Transmission d'un bien (marchandise, service) ou d'une créance entre deux agents économiques.