

Rétablissement des finances publiques : place à l'imagination juridicopolitique!

Autor(en): **Brutsch, François**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **33 (1996)**

Heft 1247

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1025315>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Place à l'imagination juridico-politique!

A DP, nous sommes tous attachés à la rigueur financière. Mais le projet du Conseil fédéral, annoncé par Kaspar Villiger, de proposer une démarche d'assainissement des finances fédérales au travers d'un dispositif constitutionnel particulier suscite des réactions diverses. Après une vigoureuse mise en garde contre la tentation du régime plébiscitaire (DP 1243 et 1246) un autre point de vue plaide ici pour une adaptation des mécanismes démocratiques à la rationalité du processus de décision.

REPÈRES

Le plan Villiger, dévoilé le 22 janvier devant le congrès national radical prévoit de ramener en dessous du milliard le déficit des finances fédérales au 31 décembre 2001 et de maintenir l'équilibre financier par des mécanismes de correction automatique en cas de «dérage». Si le Parlement ne mène pas à bien cette tâche, le Conseil fédéral demandera au peuple les pleins pouvoirs pour le faire. Le Parlement a donc six ans pour remplir un devoir constitutionnel (cf p. 3) que le peuple ratifiera dans une année. Kaspar Villiger a lancé quelques pistes pour assainir la situation: redistribuer les tâches entre cantons et Confédération, construire 15 à 20% moins cher, privatiser certains domaines, supprimer ou réduire des subventions fédérales, négocier un cadre global pour les dépenses sociales.

(fb) L'équilibre budgétaire n'est pas de droite et le déficit n'est pas de gauche. On peut même soutenir le contraire: qui dit déficit dit emprunt sur le marché des capitaux, à un taux rémunérateur. Or qui a les moyens de prêter de l'argent pour encaisser les intérêts (à part les caisses de pension, dont il serait tout de même plus judicieux qu'elles concourent au financement de l'économie réelle)? Et qui finit par payer le coût supplémentaire que représente cette manière de couvrir les dépenses, sinon l'ensemble des contribuables?

Le déficit contre la gauche

Il y a des situations historiques ou économiques où l'on ne peut pas faire autrement que d'avoir des dépenses supérieures aux recettes (guerre), voire où cela se justifie, en termes conjoncturels, par un pari sur l'avenir (démarche keynésienne). Mais le déficit des finances publiques suisses ne résulte nullement de telles circonstances; il a des caractéristiques structurelles qui l'ont paradoxalement creusé à contretemps; et il pèse maintenant sur une situation économique et sociale dégradée.

Le déficit est un obstacle pour la gauche car il engendre l'incertitude, l'absence de confiance collective puis l'effritement du sentiment de solidarité, sciant par avance tout projet novateur; il sert d'argument commode à la droite pour ne pas entrer en matière et avancer son propre ordre du jour. Dans une situation financière saine, le débat gauche/droite aurait une toute autre allure car il porterait sur la fiscalité (plus, moins ou différemment) et l'utilisation de l'argent public en termes positifs.

Avec les déficits, la Suisse est entrée dans l'ère des restrictions budgétaires d'autant plus rapidement que l'anxiété face à l'avenir et l'instinct d'économie paraissent ancrés dans le génie national. Par rapport à d'autres pays, le niveau d'alerte suisse est certes bas; mais ce n'est tout de même pas d'une vertu qu'il faut rougir! Plus la situation sera difficile et plus le coût de son rétablissement sera élevé, en particulier sur le plan social.

Cette longue introduction pour dire que ce n'est donc nullement un hasard, ni un

paradoxe, qu'un magistrat socialiste, Otto Stich, ait attaché son nom à la volonté têtue de rétablir l'équilibre des finances fédérales; il a recherché avec obstination et tous azimuts économies et recettes nouvelles, grandes ou petites, mesquines ou visionnaires, avec des succès variables. Mais on est encore loin du compte et, surtout, c'est la méthode qui laisse à désirer. Plus précisément son inexistence: les mécanismes juridico-politiques et budgétaires sont ainsi faits qu'il n'y a pas et ne peut pas y avoir de vision générale, ni de décision d'ensemble reflétant une cohérence interne (quelle qu'elle soit, d'ailleurs), ni enfin mise en œuvre en bon ordre dans l'espace et le temps. C'est le règne du coup par coup, de l'opportunité à saisir et des surenchères démagogiques, mais aussi de l'exercice du vrai pouvoir des groupes d'intérêts pour sauvegarder leurs privilèges dans la confusion générale. La politique ne peut pas se résumer à cela sans menacer de discrédit la démocratie.

L'impasse actuelle

Il ne peut y avoir de vision générale tant qu'elle ne donne pas lieu à une votation fédérale. Il ne suffit pas que le Conseil fédéral en dégage une, ni même qu'il la fasse partager aux Chambres, car, en l'état actuel des choses, les institutions sont ainsi faites que (seules) quelques conséquences finales sont soumises à votation (voir les trois objets financiers du 10 mars, cf DP 1242), mais pas l'essentiel. Il n'y a pas de décision d'ensemble parce que, en l'état actuel des choses, des éléments relevant de niveaux juridico-budgétaires différents font l'objet de procédures spécifiques: toutes ne passent pas par le Parlement, certaines (mais pas nécessairement les plus importantes) doivent être tranchées par le souverain. Enfin la mise en œuvre se réduit presque au jeu du hasard.

Moins de procédure, plus de politique

La recherche d'une régulation, d'un arbitrage (entre nouvelles recettes et économies, entre domaines d'action, entre secteurs appelés à contribution), c'est-à-dire l'essence même de ce qui doit faire le débat politique au sens noble, est actuellement impossible

Une suggestion réformiste musclée

en raison de l'éclatement des procédures. Celles-ci créent les conditions d'un cercle vicieux même pour des interlocuteurs de bonne foi, car qui va se résoudre à passer à la casserole dans l'intérêt général sans la conviction que d'autres n'y échapperont pas sans raison valable? Les institutions de la démocratie doivent être préservées de la sclérose par une adaptation à la complexité croissante des modalités d'action de l'Etat face aux attentes individuelles et collectives.

Le discours de Villiger au parti radical suisse, puis l'annonce par le Conseil fédéral qu'une consultation sera lancée en avril, innove en proposant un objectif, un contenu et – mais cela paraît déjà se diluer – une procédure de mise en œuvre sans laquelle la disposition constitutionnelle ne sera qu'un vœu pieux. L'objectif est bien sûr à négocier (quelle cible rechercher, en francs ou en pourcentage du revenu national? pour quelle date et avec quelle rationalité?). Le contenu n'est d'emblée pas inintéressant, dans son souci d'équilibre politique avec le renforcement du financement de l'AVS, l'institution de l'assurance maternité, des recettes nouvelles pour les grands projets d'infrastructure ferroviaire et le refus de démanteler l'impôt fédéral direct. Reste à se montrer créatif dans la proposition d'une procédure adéquate: elle ne saurait faire l'impasse sur le Parlement et la démocratie directe, mais doit mettre à leur disposition les moyens de dégager utilement des décisions – et non d'intervenir de façon pusillanime et en fin de compte frustrante aux divers stades d'un processus, d'une manière qui mine la légitimité même du politique et de la démocratie directe (voir ci-contre: une suggestion réformiste musclée).

Cela mérite mieux que le refus ou la dérision; une contribution au débat. ■

L'enveloppe sociale, menace ou promesse?

(fb) Le Conseil fédéral a chargé les départements de l'intérieur, des finances et de l'économie publique de réfléchir à la notion d'enveloppe globale pour les dépenses de sécurité sociale. Certains craindront que l'on veuille, par là, fixer un plafond forfaitaire néfaste pour l'avenir en donnant la primauté sur les prestations à des ressources bloquées. Mais tout dépend comment l'enveloppe est définie: elle peut, à l'inverse, intégrer dans ses paramètres l'évolution des prestations; elle peut surtout contenir des mécanismes relatifs à son financement, susceptibles d'offrir des garanties sur la durée qui aujourd'hui n'existent pas.

(fb) Il s'agit pour le Conseil fédéral de faire adopter aux Chambres une disposition transitoire de la Constitution, qui doit ensuite obligatoirement recueillir la double majorité du peuple et des cantons. Elle fixerait l'objectif financier à terme (et donc la durée limitée de ce dispositif exceptionnel) et des étapes intermédiaires. Il est souhaitable qu'elle inscrive quelques directives politiques contraignantes (la concrétisation de l'assurance maternité, en particulier).

Quant à la procédure, on peut imaginer que la disposition constitutionnelle ordonne ainsi la marche à suivre, en dépassant allègrement les catégories traditionnelles:

- Le Conseil fédéral présente tous les deux ans à l'Assemblée fédérale un paquet financier global faisant l'objet d'un seul arrêté susceptible de modifier aussi bien la Constitution que les lois et arrêtés de l'Assemblée fédérale (y compris le budget) voire les ordonnances du Conseil fédéral.

- Les Chambres doivent se déterminer dans un délai fixé par la disposition constitutionnelle, faute de quoi le projet du Conseil fédéral entre en force; elles peuvent l'amender, mais seulement dans le respect de l'objectif financier vérifié par une instance extérieure dont la désignation doit être prévue par la disposition constitutionnelle; une ou plusieurs minorités qualifiées du parlement doivent pouvoir proposer des alternatives sous la même condition.

- Ces différents arrêtés (sauf cas bien improbable de consensus massif) sont alors soumis au vote du peuple (sans décompte des voix des cantons, mais ils l'auront expressément accepté par le dispositif constitutionnel) pour qu'il sélectionne (en un ou plusieurs tours, sans possibilité de refus général, là aussi conformément au dispositif constitutionnel) celui qui entrera en vigueur.

Un champ étendu

Tant le parlement que le peuple voient le champ matériel de leur intervention étendu dans la poursuite de l'objectif général; ils auront en revanche à accepter de ne pas pouvoir se dédire ou se contredire... Si le référendum suspensif, préalable à l'entrée en vigueur, est ainsi mis entre parenthèses, l'initiative populaire offre en revanche la soupe du référendum abrogatoire – vraisemblablement au moment où l'on y verra clair avec des finances fédérales assainies.

Enfin, un tel exercice postule que la période soit mise à profit pour inscrire dans la Constitution quelques principes économique-financiers permanents à respecter une fois l'objectif atteint et les procédures usuelles remises en vigueur – ou modifiées dans les règles de l'art. ■