

10.075

**Message
relatif à la loi fédérale sur le programme
de consolidation 2012–2013 (LPCO 2012–2013)
et à
la loi fédérale sur l’optimisation de la gestion des données
personnelles et des placements de PUBLICA**

du 1^{er} septembre 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message un projet de loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013 (LPCO 2012–2013; projet A) et un projet de loi fédérale sur l’optimisation de la gestion des données personnelles et des placements de PUBLICA (projet B) et vous proposons de les adopter.

Nous vous prions d’agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames et Messieurs, l’assurance de notre haute considération.

1^{er} septembre 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le présent message porte sur deux projets. Les mesures d'allégement budgétaire inscrites dans la loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013 (LPCO 2012–2013; projet A) visent à garantir le respect du frein à l'endettement dans les années du plan financier. Quant aux compléments à la loi sur le personnel de la Confédération et à celle relative à PUBLICA que comporte la loi fédérale sur l'optimisation de la gestion des données personnelles et des placements de PUBLICA (projet B), ils n'auront pas d'incidences directes sur les recettes ou les dépenses. Néanmoins, l'ajustement de la stratégie de placement à la structure d'assurés des institutions de prévoyance réduira le risque, pour la Confédération, de devoir contribuer financièrement à l'assainissement des effectifs fermés de bénéficiaires de rentes, tandis que les gains d'efficience dans la gestion des données du personnel faciliteront l'exécution du travail suite aux diminutions de postes dans le domaine du personnel. En ce sens, les deux projets de révision contribuent indirectement à la consolidation des finances fédérales.

Projet A: Programme de consolidation 2012–2013 (PCO 2012–2013)

Le Conseil fédéral a approuvé le plan financier 2011 à 2013 en août 2009. Même si alors déjà, on pouvait s'attendre à ce que la crise financière et économique soit surmontée dès 2011, le plan financier affichait des déficits de financement de près de 4 milliards par an et des corrections au titre du frein à l'endettement allant de 2,5 à 4 milliards. Entre-temps, les perspectives conjoncturelles se sont améliorées. Des mesures de consolidation de l'ordre de 1,5 à 2 milliards par année seront toutefois nécessaires pour respecter les directives du frein à l'endettement et garantir une évolution durable des dépenses au-delà de 2010. Ces chiffres ne tiennent pas compte du risque de charges supplémentaires de plusieurs milliards résultant notamment de projets déjà lancés ou décidés par le Parlement ou par le Conseil fédéral (notamment exonération des apports et traitement des subventions dans le cadre de la réforme de la TVA, 3^e réforme de l'imposition des entreprises, accord de libre-échange agroalimentaire, motion sur la hausse d'effectifs du Corps des gardes-frontière) et de demandes déposées par les cantons (arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales, nouvelle dotation des instruments de péréquation financière). En outre, tant les CFF que la direction de l'armée font valoir des besoins supplémentaires. Or selon le Conseil fédéral, le financement de ces dépenses n'est pas assuré.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral propose, par le biais du présent message, un programme de consolidation 2012–2013 (PCO 2012–2013) portant sur des allègements de 1,6 à 1,7 milliard par an.

A l'instar des programmes d'allégement budgétaire 2003 et 2004, le présent programme de consolidation 2012–2013 concerne principalement les dépenses. Il comprend six trains de mesures:

-
- (1) *Dans un premier temps, il s'agira de compenser des investissements qui ont été anticipés dans le cadre des deux premiers programmes de stabilisation conjoncturelle, tout en étant encore inscrits dans le plan financier du 19 août 2009. Cette mesure qui générera, pour l'exercice budgétaire 2011 et l'année du plan financier 2012, un allègement d'environ 180 millions à chaque fois, n'entraîne ni abandons de tâches, ni retards dans les programmes d'investissements en cours.*
 - (2) *Adaptation des dépenses au tassement du renchérissement: l'évolution de la conjoncture influence de manière asymétrique les recettes et les dépenses figurant dans le plan financier actuel. Alors que les recettes et des dépenses telles que les intérêts passifs ou les contributions aux assurances sociales ont été régulièrement adaptées aux nouveaux paramètres conjoncturels, un grand nombre d'autres postes de dépenses ont continué d'être extrapolés sur la base d'un renchérissement annuel constant de 1,5 %. Comme le renchérissement effectif cumulé pour les années 2009 à 2011 sera probablement beaucoup plus faible, ces extrapolations ont conduit à une augmentation involontaire des dépenses réelles. Une correction a posteriori de 2,4 % en moyenne, apportée à tous les crédits pour lesquels le renchérissement n'est pas automatiquement pris en compte, vise ainsi à rétablir un traitement symétrique de tous les postes de dépenses et à prévenir toute augmentation involontaire des dépenses réelles. Il en découlera un allègement budgétaire de près de 450 millions par an.*
 - (3) *Mesures interdépartementales visant le domaine propre de l'administration: des allègements ciblés de 160 à 180 millions par an sont prévus, au niveau des dépenses de personnel et d'informatique, des charges de conseil et des autres charges de biens et services. Dans le domaine du personnel, les mesures portent principalement sur les effectifs; une correction des ressources destinées à la compensation du renchérissement s'impose toutefois, car elles paraissent trop élevées dans l'optique actuelle. Le domaine de l'informatique contribuera également aux allègements, à raison de 50 millions par an, grâce à des mesures visant à accroître l'efficacité des fournisseurs de prestations ainsi qu'à réduire, voire abandonner certaines commandes des bénéficiaires de prestations.*
 - (4) *Mesures découlant du réexamen des tâches: dans le rapport complétant le plan financier 2009 à 2011 de la législature, publié en avril 2008, le Conseil fédéral a fixé les axes de la réforme découlant du réexamen des tâches. Le programme de consolidation permettra d'appliquer les mesures prévues par cette réforme, qui ne requièrent pas ou ne requièrent que peu de modifications légales. Ces mesures généreront au total des allègements compris entre plus de 500 et 600 millions par an. Les départements compétents définiront dans le cadre de projets séparés, et selon leur propre calendrier, les mesures de plus grande portée exigeant une plus longue préparation.*
 - (5) *Intérêts passifs: dans le plan financier 2012 à 2014, les dépenses d'intérêt des années 2012 et 2013 sont inférieures de 320 et 250 millions à celles figurant encore dans le plan financier 2011 à 2013. Cette forte baisse tient*

principalement au résultat de l'exercice 2009, supérieur aux attentes, qui a permis de diminuer la dette. Le désengagement réussi d'UBS SA, en août 2009, y a contribué de manière décisive: les recettes ainsi générées ont été affectées à la réduction de la dette de la Confédération. L'allègement significatif du service de la dette est imputé au programme de consolidation, dont il constitue un volet séparé. Il s'agit ainsi de montrer que la discipline budgétaire et la réduction de la dette ne sont pas une fin en soi, mais créent une marge de manœuvre budgétaire pour l'avenir.

- (6) Mesures touchant les recettes: une augmentation de l'impôt sur le tabac de 20 centimes par paquet de cigarettes et trois mesures non fiscales permettront aux recettes d'apporter une contribution modérée à la consolidation du budget, à hauteur de 100 millions.

Dans l'ensemble, le programme de consolidation est susceptible de réduire à 2,6 % environ la croissance annuelle moyenne des dépenses de 2008 à 2014, si l'on fait abstraction de facteurs de distorsion comme le relèvement de la TVA en faveur de l'AI. Il devrait non seulement permettre d'atteindre l'objectif consistant à stabiliser la quote-part de l'Etat, mais aussi fournir une contribution essentielle à la tenue des exigences du frein à l'endettement.

Le train de mesures figurant dans le PCO 2012–2013 s'avère ainsi équilibré et n'affectera ni l'accomplissement des tâches essentielles de l'Etat, ni la reprise conjoncturelle: une contribution adéquate à l'allègement budgétaire est prévue dans le domaine des transferts comme dans le domaine propre de l'administration, et de la part de tous les départements. Le Conseil fédéral a évité, à quelques détails près, les reports de charges proprement dits sur les cantons, et lorsque des mesures concernent des tâches communes, elles sont conçues de façon à laisser aux cantons un maximum de liberté dans leur mise en œuvre. Quant aux mesures découlant du réexamen des tâches à mettre en œuvre dans le cadre du PCO 2012–2013, il s'agit généralement de réformes mineures, de l'abandon ponctuel ou de la réduction de tâche, qui ne remettent pas en question les priorités politiques actuelles. Enfin, l'allègement total visé avec le PCO 2012–2013 est trop faible pour laisser des traces visibles sur l'évolution économique. Selon des simulations de l'institut BAK Basel Economics, le niveau du produit intérieur brut réel devrait se situer, à la fin de 2015, 0,2 point en dessous de la valeur de référence sans le PCO 2012–2013; le manque à gagner en termes de croissance moyenne au cours de la période 2011–2015 sera de 0,04 point par an.

Projet B: Optimisation de la gestion des données personnelles et des placements de PUBLICA

Deux compléments apportés à la loi sur le personnel de la Confédération et à la loi relative à PUBLICA visent à améliorer tant l'efficacité que l'efficience dans les domaines du personnel et de la prévoyance:

Le 29 novembre 2006, le Conseil fédéral a décidé, dans le cadre de la réforme de l'administration, d'optimiser la gestion du personnel de l'administration fédérale et de réduire les effectifs correspondants. La mise en œuvre de cette réduction exige des simplifications et l'élimination systématique des redondances dans le traitement

des données du personnel. La gestion électronique des dossiers de candidature et le passage de la conservation sur papier à celle sous forme électronique des dossiers du personnel constituent des mesures importantes dans ce contexte. Ces deux instruments permettent une gestion des ressources humaines tout à la fois plus rationnelle, plus conviviale et indépendante d'un lieu spécifique. La loi sur la protection des données exige toutefois de créer au préalable, dans la loi sur le personnel de la Confédération, une base formelle pour le traitement automatisé des données sensibles.

En vertu de la loi relative à PUBLICA, la Commission de la caisse adopte une stratégie de placement uniforme pour tous les avoirs de PUBLICA. Cette stratégie est en moyenne correcte pour l'ensemble des caisses de prévoyance. Elle présente toutefois des risques excessifs pour les caisses sans assurés actifs (effectifs fermés de bénéficiaires de rentes). A contrario, les rendements obtenus par les caisses comptant des actifs et des bénéficiaires de rentes (caisses de prévoyance ouvertes) laissent à désirer. Le projet de révision partielle de la LPUBLICA vise donc à créer la base juridique nécessaire pour que la Commission de la caisse puisse désormais adopter trois stratégies de placement différentes: pour les caisses de prévoyance (ouvertes) comptant des travailleurs et des bénéficiaires de rentes, pour les caisses fermées de bénéficiaires de rentes et pour les autres avoirs de PUBLICA. Cette différenciation de la stratégie de placement tient mieux compte des structures respectives des caisses et de leur évolution propre. Elle permet d'effectuer des placements plus conformes aux risques et réduit ainsi, en dernier lieu, le risque d'apparition de découverts et d'appel à la Confédération pour leur prise en charge.

Table des matières

Condensé	6434
Projet A: Programme de consolidation 2012–2013 (PCO 2012–2013)	6441
1 Grandes lignes du projet	6441
1.1 Evaluation de la situation budgétaire	6441
1.1.1 Crise financière et économique	6441
1.1.2 Evolution des besoins d’assainissement	6442
1.2 Bases matérielles de la consolidation budgétaire	6446
1.2.1 Stratégie d’assainissement	6446
1.2.2 Principes du PCO 2012–2013	6448
1.2.3 Train de mesures du PCO 2012–2013	6449
1.2.3.1 Compensation des investissements anticipés	6450
1.2.3.2 Correction du renchérissement	6451
1.2.3.3 Mesures interdépartementales dans le domaine propre de l’administration	6451
1.2.3.4 Mesures découlant du réexamen des tâches	6452
1.2.3.5 Allègement budgétaire lié aux intérêts passifs	6454
1.2.3.6 Allègement budgétaire découlant des recettes	6454
1.3 Résultats de la procédure de consultation	6456
1.3.1 Aspects organisationnels	6456
1.3.2 Synthèse des avis exprimés	6456
1.3.3 Adaptations suite aux résultats de la procédure de consultation	6458
2 Le projet en détail	6460
2.1 Introduction	6460
2.2 Mesures de la loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013 (PCO 2012–2013)	6461
2.2.1 Correction du renchérissement	6461
2.2.2 Constructions civiles et logistique	6469
2.2.3 Diverses mesures au sein du DFAE	6471
2.2.4 Défense	6474
2.2.5 Diverses mesures au sein du DDPS	6480
2.2.6 Formation	6482
2.2.7 Recherche	6486
2.2.8 Prestations complémentaires AVS/AI	6489
2.2.9 Assurance-invalidité	6492
2.2.10 Assurance-maladie	6495
2.2.11 Accueil extra-familial des enfants	6498
2.2.12 Diverses mesures au sein du DFI	6501
2.2.13 Migration	6503
2.2.14 Différentes mesures au sein du DFJP	6506
2.2.15 Construction des routes nationales	6509
2.2.16 Transport régional des voyageurs	6512
2.2.17 Transport de marchandises	6516
2.2.18 Protection de l’environnement	6519

2.2.19 Agriculture: amélioration des bases de production, mesures sociales et Haras national suisse	6523
2.2.20 Agriculture: soutien du marché et paiements directs	6527
2.2.21 Diverses mesures au sein du DFE	6531
2.2.22 Personnel	6534
2.2.23 Informatique	6538
2.2.24 Autres charges propres à l'administration fédérale	6541
2.2.25 Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication: indemnisation des fournisseurs de télécommunication	6544
2.2.26 Indemnités pour le transport de journaux	6546
2.2.27 Radio et télévision: contributions fédérales au financement de swissinfo	6548
2.2.28 Conseils aux émigrants	6550
2.2.29 Octroi de cautionnements dans les régions de montagne	6551
2.3 Autres mesures d'allègement au niveau des dépenses	6553
2.3.1 Révision totale de la loi sur l'alcool	6553
2.3.2 Révision partielle de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers	6554
2.4 Mesures concernant les recettes	6557
2.4.1 Augmentation de l'impôt sur le tabac	6557
2.4.2 Répartition de la fortune de la Régie fédérale des alcools	6559
2.4.3 Adaptation de la taxe d'exemption de l'obligation de servir	6560
2.4.4 Adaptation des émoluments pour la couverture des coûts	6560
3 Commentaire	6561
3.1 Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales	6561
3.2 Loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)	6562
3.3 Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)	6564
3.4 Loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (LPO)	6565
3.5 Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)	6566
3.6 Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)	6567
3.7 Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE)	6567
3.8 Loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général	6568
4 Conséquences	6570
4.1 Conséquences pour la Confédération	6570
4.2 Conséquences sur les cantons et les communes	6572
4.3 Conséquences sur l'économie	6574
5 Liens avec le programme de la législature	6576
6 Aspects juridiques	6576

6.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	6576
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	6576
6.3 Forme de l'acte à adopter	6577
Projet B: Optimisation de la gestion des données personnelles et des placements de PUBLICA	6578
7 Grandes lignes du projet	6578
7.1 Contenu	6578
7.2 Résultats de la consultation	6578
8 Le projet en détail	6579
8.1 Optimisation de la gestion des données personnelles (révision partielle de la LPers)	6579
8.2 Optimisation des placements de PUBLICA (révision partielle de la loi relative à PUBLICA)	6580
9 Commentaire	6582
9.1 Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)	6582
9.2 Loi du 20 décembre 2006 relative à PUBLICA (LPUBLICA)	6586
10 Conséquences	6588
10.1 Conséquences pour la Confédération	6588
10.2 Conséquences pour les cantons et les communes	6588
10.3 Conséquences pour l'économie	6588
11 Liens avec le programme de la législature	6588
12 Aspects juridiques	6589
12.1 Conformité à la Constitution et aux lois	6589
12.2 Forme de l'acte à adopter	6589
Annexes:	
1. PCO 2012–2013: vue d'ensemble des mesures (en millions)	6590
2. Principales étapes du projet de réexamen des tâches	6593
3. Correction de crédits due au renchérissement > 100 millions	6596
4. Lignes de transport régional de voyageurs qui ne sont plus cofinancées par la Confédération (état: horaire 2010)	6598
A Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013 (LPCO 2012–2013) (Projet)	6603
B Loi fédérale sur l'optimisation de la gestion des données personnelles et des placements de PUBLICA (Projet)	6609

Message

Projet A: Programme de consolidation 2012–2013 (PCO 2012–2013)

1 Grandes lignes du projet

1.1 Evaluation de la situation budgétaire

1.1.1 Crise financière et économique

Le Conseil fédéral a approuvé le plan financier (PF) en août 2009 – au creux de la récession mondiale. Les perspectives budgétaires esquissées y étaient sombres. Même si alors, on pouvait déjà s'attendre à ce que la crise financière et économique soit surmontée dès 2011, le plan financier affichait des déficits de financement de près de 4 milliards par an et des corrections requises par le frein à l'endettement allant de 2,5 à 4 milliards.

Cette grave détérioration des perspectives financières était due pour l'essentiel à trois raisons:

- *Premièrement*, les réformes fiscales adoptées par le Parlement (réforme de la TVA, imposition de la famille, compensation des effets de la progression à froid) se traduisent par des diminutions structurelles de recettes de près de 1,5 milliard.
- *Deuxièmement*, l'évolution économique prise en compte pour les années 2011 à 2013 reposait implicitement sur l'hypothèse d'une baisse durable du niveau du produit intérieur brut (PIB) réel, soit d'une crise financière et économique aux conséquences durables pour l'économie suisse, et partant des pertes de recettes structurelles.
- *Troisièmement*, les taux de renchérissement nettement plus bas prévus pour 2009 à 2011 entraînaient une diminution des recettes, qui n'avait encore été que partiellement prise en compte dans les chiffres relatifs aux dépenses.

En outre, les perspectives financières à moyen terme étaient alors des plus incertaines: l'incertitude était profonde sur le moment de la reprise et son intensité, tandis que l'ampleur des «charges supplémentaires possibles» ne figurant pas dans le plan financier était considérable. Autre facteur d'incertitude, la Confédération était encore engagée dans UBS SA à hauteur de 6 milliards.

Il apparaissait déjà, l'automne dernier, que la Suisse avait moins souffert de la crise financière et économique qu'on ne le pensait encore quelques mois plus tôt. La preuve en a été donnée avec la clôture des comptes 2009 présentée en février 2010: elle s'est soldée par un excédent substantiel du budget ordinaire et – grâce au désengagement réussi d'UBS – par des recettes extraordinaires de près de 7 milliards.

Entre-temps, l'avenir s'annonce également moins sombre. Les prévisions conjoncturelles actuelles indiquent une reprise (modérée) de l'économie suisse durant les années 2010 et 2011, et la bonne santé de notre économie nationale accrédite l'hypothèse d'une croissance durable à moyen terme. D'où une certaine amélioration

des perspectives budgétaires: dans l'optique actuelle, la crise risque beaucoup moins d'avoir des conséquences structurelles pour la Suisse, faisant disparaître une des causes des déficits élevés inscrits dans les années 2011 à 2013 du plan financier.

En outre, l'équilibre structurel des finances de la Confédération atteint avant la crise et le caractère modéré des mesures de stabilisation adoptées éviteront à la Suisse de devoir adopter de douloureuses mesures de correction budgétaire.

Or tous les facteurs de détérioration des finances fédérales ne sont pas pour autant éliminés. D'où la nécessité de procéder à des corrections budgétaires modérées pour s'assurer qu'après 2010 également, l'endettement demeure stable et la quote-part des dépenses sous contrôle: il s'agit de consolider les acquis budgétaires au-delà de la crise, qui a perdu de son intensité.

Tableau 1

Paramètres macroéconomiques

	(en %)	2010	2011	2012	2013
<i>Croissance du PIB</i>					
en volume		1,8	1,6	2,0	2,0
nominal		2,9	2,7	3,7	3,7
<i>Inflation annuelle</i>					
IPC		1,1	0,8	1,5	1,5
Déflateur PIB		1,1	1,1	1,7	1,7
<i>Taux de chômage</i>		3,9	3,7	3,4	3,2

Source: estimations trimestrielles du PIB du SECO du 8 juin 2010 et rapport du 18 août 2010 sur le plan financier 2012–2014

1.1.2 Evolution des besoins d'assainissement

L'ampleur des mesures de consolidation à adopter est dictée par les exigences du frein à l'endettement. Depuis l'adoption, en août 2009, du plan financier 2011 à 2013, les perspectives conjoncturelles, redevenues plus optimistes, ont conduit à une forte correction à la hausse de l'estimation des recettes. Une amélioration des recettes de l'ordre de 3 à 3,5 milliards est ainsi à prévoir. La raison principale tient aux recettes supplémentaires de l'impôt fédéral direct, de 1,7 à 2,1 milliards par an. En effet, la récession a nettement moins affecté les ménages privés qu'il n'y paraissait d'abord. L'impôt anticipé, pour lequel les prévisions se fondent désormais sur une moyenne pluriannuelle des recettes des exercices précédents, générera lui aussi des recettes supplémentaires de près de 700 millions par an. Quant à la taxe sur la valeur ajoutée, le surcroît de recettes lié à l'évolution plus favorable de la conjoncture ne suffira pas toujours à compenser le manque à gagner dû à la réforme de la TVA.

Actualisation de l'estimation des recettes

	(en millions)	2011	2012	2013
Recettes ordinaires selon le PF 2011–2013 du 19 août 2009		58 905	60 728	62 045
Modification des recettes ordinaires		+3 038	+2 815	+3 484
<i>dont:</i>				
– <i>Impôt fédéral direct</i>		+1 902	+1 678	+2 140
– <i>Impôt anticipé</i>		+695	+696	+696
– <i>Droits de timbre</i>		+50	+100	+50
– <i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>		–240	–115	+35
– <i>Redevance sur le trafic des poids lourds</i>		+150	+150	+175
Recettes ordinaires selon le PF 2012–2014 du 18 août 2010		61 942	63 543	65 529

L'amélioration liée aux recettes de la marge de manœuvre budgétaire doit toutefois être mise en regard de l'*abaissement du plafond prévu par le frein à l'endettement* (réduction des déficits conjoncturels autorisés, ramenés à quelque 840 millions en 2011 et 240 millions en 2013) et des *dépenses supplémentaires* de l'ordre de 1 à 1,3 milliard de francs découlant tantôt des parts plus élevées de tiers aux revenus de la Confédération, tantôt de corrections des estimations en matière d'assurances sociales, d'autres modifications d'origine exogène des conditions cadres (par ex. dans le domaine des migrations), ou encore de décisions du Parlement visant à renforcer certaines tâches (par ex. relèvement de la part de l'aide au développement au revenu national brut).

Les *dépenses extraordinaires*, pour un montant total de près de 2 milliards, budgétisées pour 2011 (contribution à l'assainissement de la caisse de pensions des CFF et versement supplémentaire unique au fonds d'infrastructure) ne font qu'aggraver la situation. Car la règle complémentaire au frein à l'endettement exige de compenser de telles dépenses par des recettes extraordinaires ou par des excédents structurels du budget ordinaire.

Ni le budget ni le plan financier n'auraient par conséquent satisfait aux exigences du frein à l'endettement sans mesures de consolidation (voir Tableau 3). Compte tenu des allègements liés aux intérêts passifs de 0,7 milliard imputés au PCO (en 2011), les corrections requises auraient certes diminué à un peu plus d'un milliard pour l'exercice budgétaire. Toutefois, les objectifs du frein à l'endettement auraient continué d'être manqués de près de 2 milliards dans les années du plan financier.

Tableau 3

Situation budgétaire de 2011 à 2013, avant les mesures de consolidation

	(en milliards)	2011	2012	2013	∅ Δ 10/13
Recettes avant le PCO		61,8	63,4	65,4	2,5 %
Facteur k		1,013	1,007	1,002	
Plafond de dépenses		62,6	63,9	65,6	
Dépenses avant le PCO		64,2	65,7	67,6	3,0 %
Solde de financement avant le PCO		-2,4	-2,3	-2,1	
– dont solde conjoncturel		-0,8	-0,4	-0,1	
– dont solde structurel		-1,6	-1,9	-2,0	
Amortissement des dépenses extraordinaires		-0,2	-0,3	-0,3	
Corrections nécessaires avant le PCO		-1,8	-2,1	-2,3	

Le fait que les corrections requises soient nettement moins élevées pour l'exercice budgétaire que par la suite permet d'adopter, en matière de consolidation budgétaire, une approche échelonnée dans le temps. Il s'avère ainsi possible de renoncer, durant l'année budgétaire 2011, aux mesures exigeant une base légale ou un mandat d'économies conféré dans le cadre de la loi fédérale sur le programme de consolidation. Les mesures restantes d'allègement budgétaire pour 2011 ont été soumises au Parlement dans le cadre du message sur le budget. Le PCO faisant l'objet du présent message ne se réfère par conséquent plus qu'aux années 2012 et 2013 et a été renommé «programme de consolidation 2012–2013 (PCO 2012–2013)». Cette approche par étapes se justifie notamment aussi en raison de la fragilité de la reprise conjoncturelle.

Le Conseil fédéral a approuvé le 18 août 2010 et transmis au Parlement le message sur le budget 2011 et le rapport sur le plan financier 2012–2014. Les mesures de consolidation indiquées ici y sont déjà inscrites (et d'ailleurs reconduites dans une large mesure en 2014). Le Tableau 4 indique l'état des finances fédérales pendant les années 2011 à 2013, selon la planification actuelle:

**Situation budgétaire de 2011 à 2013, après les mesures de consolidation
(selon budget 2011 et plan financier 2012 à 2014)**

	(en milliards)	2011	2012	2013	Ø Δ 10/13
Recettes après le PCO		61,9	63,5	65,5	2,5 %
Facteur k		1,013	1,007	1,002	
Plafond de dépenses		62,7	64,0	65,7	
Dépenses après le PCO		62,5	64,1	66,1	2,2 %
Solde de financement après le PCO		-0,6	-0,6	-0,5	
– <i>dont solde conjoncturel</i>		-0,8	-0,4	-0,1	
– <i>dont solde structurel</i>		+0,2	-0,1	-0,4	
Amortissement des dépenses extraordinaires		-0,2	-0,3	-0,3	
Corrections nécessaires après le PCO		0	-0,4	-0,7	

Or même les mesures d'allègement budgétaire ne permettront pas de satisfaire complètement aux exigences du frein à l'endettement pendant les années du plan financier. En outre, un grand nombre de projets ou d'exigences financières n'apparaissent pas encore dans la planification financière, faute des décisions correspondantes. C'est ainsi que dans le domaine des transports, un audit du réseau réalisé sur mandat des CFF conclut à des besoins annuels se chiffrant en centaines de millions dans le secteur de l'infrastructure ferroviaire. Le secteur de la défense fait lui aussi valoir une insuffisance de financement de plusieurs centaines de millions des investissements dans l'équipement de l'armée; à cela s'ajoute la question du financement du remplacement partiel des avions Tiger. Les cantons ont également formulé diverses exigences, notamment sur un relèvement a posteriori de 100 millions par an de la dotation des instruments de péréquation financière. En outre, diverses décisions du Parlement aboutiront à des dépenses supplémentaires ou à des pertes de recettes. Une synthèse détaillée de ces charges supplémentaires, qui pourraient dépasser six milliards à la fin de la période couverte par le plan financier, figure en annexe du rapport sur le plan financier 2012–2014.

L'année budgétaire 2011 a beau bénéficier d'une légère détente, le programme de consolidation exposé ici est indispensable pour les années qui suivent. D'un point de vue strictement comptable, il aurait même fallu en accroître le volume. Mais le Conseil fédéral renonce dans un premier temps, pour deux raisons, à des mesures supplémentaires visant à éliminer le solde des corrections nécessaires. Premièrement, l'approche choisie tient compte des incertitudes macroéconomiques actuelles: une politique budgétaire trop restrictive pourrait s'avérer inopportune sur le plan conjoncturel, sachant que les risques de rechute de l'économie ont augmenté; en outre, il n'est pas exclu que l'économie suisse connaisse une évolution plus dynamique réduisant ainsi les corrections nécessaires. Deuxièmement, l'écart constaté tient essentiellement au mandat donné le 17 juin 2010 par le Conseil des Etats de présenter un crédit d'engagement supplémentaire pour relever la part de l'aide au développement à 0,5 % du revenu national brut (taux de l'APD). Le 23 juin, le Conseil fédéral a décidé d'élaborer un message dans ce sens et d'indiquer dans la planification financière les besoins supplémentaires consécutifs, de plus de 100 millions

(2011) à plus de 500 millions par an (2014). Le message contient un chapitre présentant les raisons budgétaires qui justifient de ne pas augmenter le taux d'APD à 0,5 % du revenu national brut mais d'approuver à la place un crédit d'engagement supplémentaire permettant d'atteindre un taux d'APD de 0,45 % en 2011 et en 2012.

Cette approche par étapes (qui d'ailleurs avait fait ses preuves à l'occasion des mesures de stabilisation conjoncturelle) évite de prendre des mesures d'allègement budgétaire qui s'avèreraient par la suite inutiles, tout en laissant ouverte l'option d'adopter le cas échéant, lors du budget suivant, d'autres mesures de consolidation.

1.2 Bases matérielles de la consolidation budgétaire

1.2.1 Stratégie d'assainissement

Le Conseil fédéral avait déjà fait savoir, dans le plan financier 2011 à 2013 du 19 août 2009, qu'il mettrait au point une stratégie complète d'assainissement pour l'automne 2009. Il a concrétisé une première fois cette stratégie le 30 septembre 2009, sous la forme d'un concept en trois piliers. C'est sur ce concept que se fonde le présent programme de consolidation.

Premier pilier: moratoire sur les dépenses

Comme indiqué en détail dans le rapport sur le plan financier 2012 à 2014, les finances fédérales risquent de subir des charges supplémentaires se chiffrant en milliards. Un moratoire sur les dépenses vise donc à éviter que les besoins d'assainissement n'augmentent encore. Le Conseil fédéral applique ce moratoire en suspendant provisoirement les projets impliquant de lourdes dépenses supplémentaires. Tel est notamment le cas des projets de lois prévoyant de nouvelles dispositions relatives aux subventions et des arrêtés financiers portant sur une hausse des crédits. Sont généralement réputées importantes les dépenses supplémentaires supérieures à un million. Si toutefois elles s'avèrent inévitables, le Conseil fédéral approuvera des mesures permettant de financer ces charges. En outre, il s'engagera face au Parlement afin que celui-ci renonce à voter de nouvelles dépenses dont le financement ne serait pas assuré. A ce titre, les interventions parlementaires impliquant de lourdes dépenses supplémentaires devraient être systématiquement rejetées.

Deuxième pilier: consolidation des dépenses

En vertu du frein à l'endettement, la consolidation des finances fédérales peut s'opérer tant au niveau des recettes (augmentations de recettes) que des dépenses (réductions des dépenses). Des raisons diverses ont amené le Conseil fédéral à retenir une stratégie mettant l'accent sur la réduction des dépenses:

- Si comme proposé, la mise en œuvre du PCO 2012–2013 se concentre sur les dépenses, leur croissance à moyen terme pourra être ramenée pour la période 2008–2014 à 2,6 %, si l'on fait abstraction de facteurs de distorsion comme le relèvement de la TVA en faveur de l'AI prévu au 1^{er} janvier 2011. Cette croissance est encore légèrement supérieure à l'évolution annuelle du produit intérieur brut attendue durant cette période (2,5 %). Or seul un assainissement axé sur les dépenses se rapproche de l'objectif visé de stabilisation de la quote-part de l'Etat.

- Dans la pratique, un assainissement portant en premier lieu sur les recettes anéantirait les effets des réformes fiscales antérieures (imposition des familles, compensation de la progression à froid). Ce serait faire preuve d'inconséquence, et le potentiel de croissance de l'économie suisse souffrirait. Il importe d'ajouter qu'une série de redevances et d'impôts ont été récemment introduits ou relevés et que des prélèvements supplémentaires sont à l'ordre du jour: depuis le 1^{er} janvier 2009, une taxe est perçue sur l'électricité en vue de la promotion des énergies renouvelables (rétribution à prix coûtant du courant injecté, RPC), et il est déjà question de l'augmenter. Dès 2010, la taxe sur le CO₂ a subi une hausse massive, un tiers de son produit étant affecté à un programme national d'assainissement des bâtiments. Un relèvement de 0,4 % de la TVA en faveur de l'AI entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Par ailleurs, le Parlement a récemment décidé d'augmenter les cotisations des employeurs et des travailleurs à l'assurance-chômage. Il est encore prévu de majorer de 0,2 % pendant cinq ans, à compter du 1^{er} janvier 2011, les cotisations salariales à l'assurance-maternité (AMat). Ces mesures auront pour effet d'accroître la charge fiscale de quelque trois milliards par an au total. Enfin, des mesures concernant les recettes se chiffrant en milliards sont en discussion dans le domaine des transports (relèvement de l'impôt sur les huiles minérales, taxe sur les billets de train), et il faudra également envisager des recettes supplémentaires pour la consolidation de l'AVS, qui risque de subir dès 2015 d'importants déficits liés à l'évolution démographique.
- De nombreuses études montrent enfin que les consolidations budgétaires sont plus durables si elles portent sur les dépenses. Car la mise à disposition de nouvelles ressources ne résout que temporairement le problème des dépenses publiques qui croissent plus vite que l'activité économique.

Troisième pilier: approche par étapes

En politique budgétaire, il importe d'éviter toute réaction excessive dans un sens ou dans l'autre, au profit d'une politique des petits pas. C'est ce qui a conduit à reprendre, pour la consolidation budgétaire, l'approche par étapes déjà employée avec succès pour les mesures de stabilisation conjoncturelle. La détermination prudente du volume d'allègement nécessaire à l'aide de planifications prévisionnelles successives s'est avérée correcte, compte tenu des incertitudes planant sur l'évolution conjoncturelle et de leurs conséquences sur les finances fédérales.

Le plan financier 2011–2013 du 19 août 2009 tablait encore sur des déficits structurels pouvant atteindre 4 milliards. En automne, une accumulation de signes convergents a montré que le recul de l'activité pourrait être moindre en 2009 et la croissance dès 2010 plus vigoureuse qu'on ne s'y attendait encore en juin 2009. Le Conseil fédéral a ajusté en conséquence le volume des allègements inscrit dans le programme de consolidation. Cette approche flexible lui a permis de renoncer, dans le budget 2011, à une partie des mesures prévues dans le projet de PCO 2011–2013 du 14 avril 2010 mis en consultation et de ne soumettre au Parlement les mesures de consolidation exigeant des modifications légales qu'à compter de l'année 2012. Le PCO 2012–2013 maintient également le concept d'approche par étapes: compte tenu des incertitudes conjoncturelles persistantes, le Conseil fédéral renonce à corriger complètement les déficits inscrits dans les années du plan financier et tolère des déficits structurels de faible montant (voir ch. 1.1.2).

1.2.2

Principes du PCO 2012–2013

Trois grands principes ont été déterminants pour la conception et le choix des contenus du programme de consolidation 2012–2013 et des six trains de mesures qui le composent:

Premier principe: respect des priorités résultant du réexamen des tâches

Dans le cadre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a fixé les taux de croissance annuels cibles de 17 groupes de tâches de la Confédération¹ pour la période 2008 à 2015. Le PCO 2012–2013 ne doit pas remettre en question les priorités ainsi définies. Toutefois, étant donné que la croissance économique durant la période 2008 à 2015 devrait être inférieure d'environ un demi-point par rapport aux prévisions initiales, l'objectif de stabilisation de la quote-part de l'Etat ne peut être atteint que si les taux de croissance moyens des divers groupes de tâches restent eux aussi légèrement inférieurs à ce qui est prévu. Il faut aussi tenir compte du fait qu'en ce qui concerne les groupes de tâches mineurs, une augmentation ou une diminution relativement faible des dépenses se traduit par une variation proportionnellement importante du taux de croissance. Pour ce qui est de cinq des six groupes de tâches principaux (prévoyance sociale, trafic, formation et recherche, défense nationale, agriculture), les mesures ont été conçues de façon que les priorités résultant du réexamen des tâches soient fondamentalement respectées, fût-ce à un niveau inférieur. Les mesures ont également été conçues selon le même principe pour la coopération au développement. Mais suite à la décision du Parlement de charger le Conseil fédéral de préparer un message sur le relèvement de la part de l'aide au développement à 0,5 % du revenu national brut, ce domaine affiche désormais pour la période 2008 à 2014, avec des dépenses en hausse de plus de 7 % par an, une progression largement supérieure au taux de croissance cible selon le réexamen des tâches (3,3 %).

Deuxième principe: équilibre entre les dépenses de transfert et le domaine propre de l'administration

Comme lors des programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004, le Conseil fédéral tient à ce que l'administration contribue de manière appropriée à la consolidation des finances fédérales. Les charges de personnel et celles de biens et services de la Confédération s'élèvent à quelque 9 milliards de francs, ce qui correspond à environ 16 % de l'ensemble du budget. Avec le présent programme de consolidation, le Conseil fédéral soumet des allègements de l'ordre de 160 à 180 millions par an au niveau des charges de personnel, de conseil, d'informatique ainsi que des autres charges de biens et services. La proportionnalité visée est ainsi pleinement respectée, si l'on se réfère aux mandats d'économies portant sur le domaine des transferts.

¹ Conditions institutionnelles et financières: 0,9 %; ordre et sécurité publique: 1,5 %; relations avec l'étranger: 1,5 %; coopération au développement: 3,3 %; relations économiques avec l'étranger: 1,5 %; défense nationale: 1,5 %; formation et recherche: 4,5 %; culture et loisirs: 1,5 %; santé: -0,5 %; prévoyance sociale (excepté l'AD): 4,4 %; marché de l'emploi/encouragement à la construction de logements: 1,7 %; migrations: -0,8 %; trafic: 2,0 %; protection de l'environnement et aménagement du territoire: 1,5 %; agriculture: 0,1 %; économie: 0,5 %; sylviculture/énergie: 1,5 %.

Troisième principe: si possible aucun report de charges sur les cantons

Dès 2011, les cantons devront aussi faire face à une insuffisance de financement et c'est pourquoi il faut renoncer à simplement reporter les charges sur ces derniers. Pourtant, de façon générale, l'application de mesures de consolidation dans le domaine des tâches communes est inévitable. Ces mesures doivent toutefois être conçues de façon à laisser les cantons autant que possible libres de les appliquer ou non. En d'autres termes, les cantons doivent pouvoir décider en toute autonomie s'ils veulent compenser la suppression des contributions fédérales par leurs propres moyens ou au contraire réduire également leurs prestations. Pour leur laisser le temps de se décider, la plupart des mesures concernant les tâches communes ne prendront effet qu'en 2012. Soucieux de réaffirmer la validité de ce principe, le Conseil fédéral n'a pas repris dans le message sur le PCO 2012–2013, ou alors seulement en partie, deux mesures touchant au domaine des tâches communes qui étaient encore prévues dans le projet mis en consultation (conservation des monuments historiques, sélection végétale et animale; voir aussi ch. 1.3.3).

1.2.3 Train de mesures du PCO 2012–2013

Le programme de consolidation 2012–2013 comprend six trains de mesures au total:

Tableau 5

Vue d'ensemble des mesures prévues par le PCO 2012–2013

	(en millions)	2011*	2012	2013
Train de mesures I: compensation des mesures de stabilisation		177	177	–
Train de mesures II: correction du renchérissement		383	442	448
Train de mesures III: coupes interdépartementales		140	163	178
– dont personnel		74	75	92
– dont informatique		32	51	52
– dont charges de conseil		10	11	13
– dont autres charges propres de l'administration		23	26	22
Train de mesures IV: mesures découlant du réexamen des tâches		275	526	622
Train de mesures V: correction en fonction des intérêts passifs		730	320	250
Train de mesures VI: mesures touchant les recettes		107	106	94
Allègement total		1811	1734	1592

* mesures proposées par le biais du budget 2011.

1.2.3.1 Compensation des investissements anticipés

Le premier train de mesures du PCO 2012–2013 consiste à compenser des investissements qui avaient été planifiés pour les années 2010 et suivantes, mais ont été anticipés et réalisés en 2009 dans le cadre des mesures de stabilisation de la conjoncture. Le Conseil fédéral a déjà indiqué dans le message correspondant², que ces augmentations devaient être compensées ultérieurement. Les mesures concernées sont expressément signalées³ dans le message. Eu égard aux premiers signes de reprise économique, on pourra procéder à ces compensations en 2011 et 2012, en les répartissant à parts égales sur ces deux années.

Les réductions qui en découlent n'entraînent ni abandons de tâches, ni diminution des investissements. Le Conseil fédéral ne prévoit donc pas de soumettre ces mesures à l'approbation du Parlement, d'autant moins que ce dernier avait décidé d'anticiper les investissements en sachant pertinemment qu'ils devraient être compensés ultérieurement. Le tableau ci-dessous montre quels sont les crédits concernés.

Tableau 6

Compensation des investissements anticipés par unités administratives

(en millions)	Poste du budget		2011	2012
EPF	A2310.0346	Contribution financière au domaine des EPF	1,0	1,0
ar Immo	A6100.0001	Maintien de la valeur des immeubles d'armasuisse	3,0	3,0
OFCL	A4100.0118	Constructions civiles de la Confédération	10,0	10,0
OFCL	A4100.0125	Dépenses d'investissement, domaine des EPF	8,0	8,0
AFD	A4100.0106	Balises RPLP et installations mobiles à rayons X	5,0	5,0
OFL	A4200.0102	Mesures encouragement, maîtres d'ouvrage d'utilité publique	22,5	22,5
OFT	A4300.0115	Infrastructure ferroviaire des CFF	40,0	40,0
OFT	A4300.0131	Infrastructure des chemins de fer privés	15,0	15,0
OFROU	A8100.0001	Protection contre le bruit – semi-couverture à Lenzbourg	1,5	1,5
OFROU	A8400.0100	Élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales	70,0	70,0
OFEV	A4100.0001	Modernisation et extension du réseau de stations de mesures hydrologiques	0,8	0,8
Total			176,8	176,8

² Message du 11 février 2009 concernant la deuxième phase des mesures de stabilisation conjoncturelle: supplément Ia au budget 2009 et autres mesures, p. 18 (publié sous: www.efv.admin.ch/f/dokumentation/zahlen_fakten/finanzberichterstattung/nachtragskredite.php).

³ Loc. cit., p. 21 ss.

1.2.3.2 Correction du renchérissement

Le renchérissement pour les années 2009 à 2011 est sensiblement inférieur à la moyenne pluriannuelle mesurée précédemment. Or, dans le plan financier 2011 à 2013, on n'a tenu compte de cette réalité que pour les postes de dépenses reposant sur des paramètres économiques, comme les contributions aux assurances sociales ou les intérêts passifs. En revanche, dans le domaine des dépenses non liées, on s'est fondé ces dernières années, tant dans le plan financier que dans les arrêtés financiers sectoriels pluriannuels, sur un renchérissement annuel constant de 1,5 %. En réduisant après-coup de 2,2 % en moyenne les crédits pour lesquels le renchérissement effectif n'est pas automatiquement pris en compte, on rétablit la symétrie de traitement de tous les postes de dépenses et évite une augmentation involontaire des dépenses réelles.

Le Conseil fédéral a décidé que la correction du renchérissement avait valeur d'objectif global pour les départements. Dans des cas dûment justifiés, ceux-ci pouvaient donc renoncer à tout ou partie de la correction de tel ou tel crédit, à condition de compenser la réduction d'économies qui en résultait en corrigeant davantage d'autres crédits, par exemple au moyen de mesures découlant du réexamen des tâches. Si la correction du renchérissement était intégralement appliquée, il en résulterait une économie globale de 524 millions de francs par rapport au plan financier 2011–2013. Toutefois, la fixation de priorités ramène ce montant à une fourchette de 380 à 450 millions de francs. La mise en œuvre de la correction du renchérissement fait l'objet d'un mandat d'économies spécifique soumis au Parlement (voir ch. 2.2.1).

1.2.3.3 Mesures interdépartementales dans le domaine propre de l'administration

Les mesures touchant au domaine propre de l'administration comprennent essentiellement des réductions dans les domaines du personnel et de l'informatique. D'autres mandats d'économies soumis au Parlement portent sur les charges de conseil et sur d'autres charges de fonctionnement de l'administration (notamment charges de biens et services).

Personnel

Sur la base des programmes d'allègement 2003 et 2004, quelque 2500 postes ont été supprimés dans l'administration générale de la Confédération de 2004 à 2007. Mais la tendance s'est inversée en 2008 et, rien qu'en 2009, plus de 600 nouveaux postes ont été créés. Or même si chacun de ces postes peut être justifié⁴, il s'agit de ne pas mettre en péril les succès obtenus par les mesures de consolidation depuis 2004. C'est ce qui a conduit, lors de l'élaboration du PCO, à réduire de près de 25 millions

⁴ En 2009, de nouveaux postes ont été créés dans les domaines suivants: renforcement du réseau consulaire au DFAE (+65 postes), application de l'accord Schengen/Dublin et domaine de l'asile à l'ODM (+80), Eurostat à l'OFS (+33), intensification des tâches à l'OFIT (+162), nouvelles tâches à la CdC (+36), sureffectif temporaire à l'AFD en raison d'une pyramide des âges défavorable (+74), nouveaux accords de libre-échange et programmes conjoncturels au SECO (+15), reprise des routes nationales par l'OFROU (+45), libéralisation du marché de l'électricité à l'OFEN/Elcom (+28).

(2011 et 2012), voire de plus de 40 millions (dès 2013) les dépenses de personnel des départements par rapport au plan financier 2011–2013 du 19 août 2009. Ce montant équivaut à la suppression de quelque 0,7 à 1,2 % des emplois. Ces réductions seront toutefois largement compensées par les augmentations d'effectifs liées à de nouvelles tâches ou à l'intensification de certaines tâches (voir ch. 2.2.22).

De plus, les fonds prévus dans le plan financier pour compenser le renchérissement dans le domaine du personnel en 2011 ont été réduits d'un point (–9 millions), en raison de la révision à la baisse des prévisions de renchérissement. Enfin, il s'agit également d'économiser sur les frais administratifs de PUBLICA et les autres charges de personnel (–10 millions).

Informatique

Les charges liées à l'informatique se sont fortement accrues ces dernières années. Leur augmentation a pratiquement atteint 15 % en 2009, du fait notamment qu'un nombre croissant de processus de gestion font toujours davantage appel aux technologies de l'information et de la communication (TIC). Le recours aux TIC ne fait pas qu'améliorer la qualité des prestations dans bien des domaines, l'administration en général y gagne aussi en efficacité.

Il n'en reste pas moins que la rentabilité globale des infrastructures TIC peut encore être améliorée et le portefeuille de projets être rationalisé. Le domaine de l'informatique contribuera ainsi à l'allègement budgétaire pour un montant de 30 millions (budget 2011), puis 50 millions (PCO 2012–2013). Les réductions sont prévues aussi bien du côté des fournisseurs de prestations, essentiellement sous la forme de gains d'efficacité – par exemple à la faveur du programme de bureautique de la Confédération –, que de celui des bénéficiaires des prestations, qui devront renoncer à certains projets informatiques ou pour le moins en retarder la réalisation (détails au ch. 2.2.23). Les mesures de consolidation permettront de ramener la croissance des dépenses de l'exercice budgétaire de 6 à 2,5 % seulement.

Charges de conseil

Les charges de conseil externe n'ont pas exagérément augmenté ces dernières années, mais il reste tout de même un potentiel d'optimisation à exploiter en matière de recours à des consultants. Le PCO 2012–2013 prévoit donc une légère diminution des charges de conseil, de 10 millions par an. Les détails sont présentés au ch. 2.2.24.

Autres charges propres de l'administration fédérale

Les autres charges propres contribuent pour 22 à 26 millions à l'allègement budgétaire, avec des mesures concrètes comme l'abandon du projet d'acquisition d'appareils volants au DETEC et diverses mesures d'économies secondaires au niveau des charges générales d'exploitation. Des informations plus complètes sur les principales économies réalisées dans les autres charges propres de l'administration fédérale figurent au ch. 2.2.24.

1.2.3.4 Mesures découlant du réexamen des tâches

Le lancement du projet de réexamen des tâches remonte déjà à plusieurs années (ses principales étapes sont résumées à l'annexe 2). Il a subi des retards notamment en

raison de la crise financière et économique et des mesures urgentes de stabilisation de la conjoncture qu'il a fallu prendre en 2008 et 2009. Toutefois, la politique financière se recentrant aujourd'hui sur la consolidation des finances fédérales, le réexamen des tâches retrouve son rôle de pilier de la stratégie d'assainissement budgétaire. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé, en automne 2009, de subdiviser le réexamen des tâches en deux volets distincts.

D'une part, l'accent continue de porter sur l'abandon de tâches lourdes et sur des réformes de fond, ce qui nécessite un certain temps de préparation: un calendrier approprié doit être établi pour chaque mesure prévue et toutes doivent être soumises séparément à l'approbation du Parlement. Pour conserver une vue d'ensemble de ces mesures, le Conseil fédéral a publié, conjointement avec le rapport destiné à la consultation sur le PCO, un rapport sur la mise en œuvre du réexamen des tâches, lequel décrit brièvement les mesures prévues à moyen terme⁵.

D'autre part, le réexamen des tâches doit aussi contribuer à la consolidation des finances fédérales à court terme. De ce point de vue, les mesures découlant du réexamen des tâches effectué dans le cadre du PCO 2012–2013 doivent satisfaire en particulier aux trois exigences suivantes:

- elles doivent pouvoir être appliquées rapidement, ce qui implique que les révisions législatives doivent rester l'exception, autrement dit qu'il doit être possible de prendre des mesures sous la forme de «mandats d'économies» (voir ch. 2.1); s'il est néanmoins nécessaire de procéder à une modification de la loi, elle doit rester aussi élémentaire que possible; un programme de consolidation ne se prête pas à des révisions complexes du système;
- elles ne doivent pas remettre en question les priorités politiques établies sur le fond; le débat sur les tâches principales de l'Etat et sur d'éventuels changements fondamentaux de politique doit être mené dans un autre contexte, ne serait-ce que pour des considérations d'ordre politique et démocratique;
- enfin, elles doivent entraîner un allègement budgétaire si possible permanent; c'est pourquoi les mesures prévues comprennent l'abandon de différentes tâches d'importance mineure ou moyenne, ce qui se traduira par une amélioration durable de la situation financière de la Confédération.

Le PCO 2012–2013 compte environ 50 mesures découlant du réexamen des tâches dont les effets se feront sentir à court terme déjà. Celles-ci sont regroupées en 24 mandats d'économies (détails aux ch. 2.2.1 à 2.2.24); sept mesures requièrent une modification législative mineure (détails aux ch. 2.2.16, 2.2.18 et 2.2.25 à 2.2.29). Des mesures ponctuelles pour un montant total supérieur à 200 millions – concernant principalement le groupe de tâches de la prévoyance sociale – ont déjà été avancées et réalisées dans le cadre du budget 2011. En 2013, le réexamen des tâches constituera, avec un volume d'allègement budgétaire dépassant 600 millions ou 40 %, une composante majeure du PCO 2012–2013.

⁵ Le rapport sur le programme de mise en œuvre du réexamen des tâches de la Confédération et le rapport sur les résultats de la consultation sont téléchargeables sous www.efv.admin.ch.

1.2.3.5 Allègement budgétaire lié aux intérêts passifs

Depuis l'adoption en 2003 du frein à l'endettement, la rigueur de la politique budgétaire fédérale, alliée à la période de haute conjoncture qui a précédé la récente récession, a permis à la Confédération de boucler quatre exercices consécutifs – de 2006 à 2009 – sur des excédents structurels. Sa dette a ainsi reculé de quelque 20 milliards de francs entre 2005 et 2009.

Abstraction faite de ses avantages économiques, un taux d'endettement relativement peu élevé est également très intéressant sur le plan financier. Ainsi, ces dernières années, les charges d'intérêts ont diminué de manière significative, grâce également à la faiblesse des taux. En 2009, les dépenses d'intérêt étaient inférieures de près d'un milliard de francs ou 25 % par rapport à celles de 2006.

Cet allègement perdurera jusqu'à la fin du plan financier. Dans le plan financier 2012–2014, les dépenses d'intérêt pour les années 2012 et 2013 sont inférieures de 320 et 250 millions à celles figurant encore dans le plan financier 2011–2013. Cette forte baisse tient principalement au résultat de l'exercice 2009 très supérieur aux attentes, qui a permis de diminuer la dette. Le désengagement réussi d'UBS SA, en août 2009, y a contribué de manière décisive: la vente des actions résultant de la conversion de l'emprunt à conversion obligatoire et celle des coupons restants dudit emprunt, ont engendré un produit total de 7,2 milliards de francs. Ces fonds doivent être affectés à la réduction de la dette de la Confédération. Ils n'avaient pas encore été pris en considération dans l'estimation des dépenses d'intérêt du plan financier 2011–2013.

L'allègement significatif du service de la dette est imputé au programme de consolidation, dont il constitue un volet séparé. Il s'agit ainsi de montrer que la discipline budgétaire et la réduction de dette ne sont pas une fin en soi, mais créent une marge de manœuvre budgétaire.

1.2.3.6 Allègement budgétaire découlant des recettes

Le PCO 2012–2013 porte prioritairement sur les dépenses. Une consolidation des finances fédérales reposant sur d'importantes hausses d'impôts s'opposerait diamétralement à la conception de la politique fiscale et financière défendue actuellement par la Confédération et le Parlement. Ce serait saper les réformes de la fiscalité récemment réalisées et l'objectif de la stabilisation de la quote-part de l'Etat ne pourrait pas être atteint (voir aussi ch. 1.2.2).

L'allègement budgétaire découlant des recettes que préconise le Conseil fédéral dans le PCO 2012–2013 est donc très modéré et se limite aux quatre mesures ci-après:

- *Relèvement de l'impôt sur le tabac*: le Conseil fédéral dispose encore de la compétence de relever l'impôt sur les cigarettes de 30 centimes au plus par paquet. Aux fins du relèvement de l'impôt, il prend en considération les critères suivants: recettes de l'impôt, évolution de la consommation et de la proportion de fumeurs au sein de la population, évolution de la contrebande et du marché noir et, enfin, évolution des ventes dans le trafic transfrontalier et touristique. Compte tenu de l'ensemble de ces facteurs, une augmentation d'impôt (impôt sur le tabac et TVA) de 20 centimes par paquet de cigarettes au 1^{er} janvier 2011 – conjointement à la hausse de la TVA – apparaît comme

raisonnable. Malgré le probable tassement des ventes qui s'ensuivra, on peut s'attendre, de 2011 à 2013, à des suppléments de recettes annuelles de 62, 61 et 58 millions de francs. Les recettes de l'impôt sur le tabac sont affectées au financement des contributions fédérales à l'AVS et à l'AI. Par conséquent, le relèvement du taux d'impôt a pour effet de réduire la part des dépenses à financer au moyen des ressources générales de la Confédération et alléger d'autant son budget.

- *Répartition de la fortune de la RFA*: la Régie fédérale des alcools (RFA) dispose d'importantes liquidités constituées à partir de produits antérieurs retenus et dont une part de 50 millions de francs peut être versée à la Confédération en tant que propriétaire. Cette répartition de la fortune de la RFA doit avoir lieu en deux tranches de 25 millions de francs en 2011 et 2012. Effectuée à titre unique, elle est conforme aux conditions-cadres légales en vigueur. Selon la Constitution fédérale et la loi sur l'alcool, le produit net de l'impôt sur l'alcool est affecté à raison de 90 % à l'AVS/AI. Grâce à l'apport de 50 millions de francs au fonds de financement spécial, la Confédération pourra réduire les subsides provenant de sa caisse générale – d'où un allègement de son budget.
- *Relèvement de la taxe minimale d'exemption de l'obligation de servir*: la récente révision de la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (RS 661) a relevé le montant minimal de la taxe de 200 à 400 francs, afin de rétablir une certaine équivalence entre la taxe et le service militaire. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et se traduiront par un surplus de recettes annuelles de 20 millions de francs, dont quatre millions iront aux cantons.
- *Adaptation des émoluments visant à couvrir les coûts*: l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments⁶ prescrit que le produit total des émoluments perçus par une unité administrative de la Confédération ne doit pas dépasser le montant total de ses coûts. Une adaptation n'est par conséquent possible que dans la mesure où les coûts ne sont pas entièrement couverts. Lors de l'élaboration du budget 2011 et du plan financier 2012–2014, toutes les unités administratives ont vérifié le degré de couverture des coûts des émoluments qu'elles perçoivent, pour un montant total avoisinant 220 millions. Cet examen a révélé que la majorité des taxes perçues couvraient déjà leurs coûts. Des majorations n'entrent en ligne de compte que pour des cas particuliers – qui généreront des recettes supplémentaires comprises entre 2,2 et 4,1 millions par an.

Au total, les mesures portant sur les recettes entraîneront des allègements budgétaires de l'ordre de 100 millions par an.

⁶ RS 172.041.1

1.3 Résultats de la procédure de consultation

1.3.1 Aspects organisationnels

Du 14 avril au 28 mai 2010, le Département fédéral des finances (DFF) a mené une consultation au sujet du présent projet de loi. En outre, pour que les milieux directement concernés aient véritablement voix au chapitre, des consultations sous forme de conférences ont été menées entre le 19 et le 27 mai avec les cantons, les partis gouvernementaux, les partis non gouvernementaux et les associations faitières des villes et des communes, des régions de montagne et des milieux économiques. Indépendamment des milieux invités à exprimer leur point de vue, quelque 350 partis, associations ou groupes d'intérêt et plus de 700 particuliers se sont exprimés sur le programme de consolidation dans son ensemble ou sur certaines des mesures préconisées.

1.3.2 Synthèse des avis exprimés

Cette section présente sommairement les avis exprimés par les cantons, les partis représentés à l'Assemblée fédérale et les associations faitières des villes et des communes, des régions de montagne et des milieux économiques. Les consultations menées par écrit ou sous forme de conférences ont été analysées plus en détail dans le rapport publié séparément sur les résultats de la consultation⁷.

Le *PLR*, le *PDC*, l'*UDC*, l'*UDF*, le *PEV*, *economiesuisse* et l'*Union patronale suisse* approuvent sur le principe le programme de consolidation. Parmi eux, l'*UDC* et le *PLR*, de même qu'*economiesuisse* et l'*Union patronale suisse* estiment que, à lui seul, le *PCO* ne va pas assez loin et que des réformes en profondeur sont indispensables pour mener une politique budgétaire axée sur l'avenir. L'*UDC* va jusqu'à qualifier le *PCO* d'«absolument insuffisant».

Par contre, le *PS*, les *Verts*, l'*USS*, *Travail.Suisse* et *SEC Suisse* contestent l'objectif et l'utilité d'un programme de consolidation compte tenu, en particulier, des incertitudes qui subsistent quant à l'évolution de la situation conjoncturelle et du faible taux d'endettement de la Suisse en comparaison internationale. L'*Union des villes suisses* doute elle aussi du bien-fondé et de l'urgence du *PCO*.

En ce qui concerne l'*orientation générale* du *PCO*, le *PS*, les *Verts* et les *syndicats* réclament avec insistance des mesures portant sur les recettes et l'abandon des coupes budgétaires touchant les investissements. Le *PCS* déplore lui aussi que le volet de recettes ait été quasiment exclu du programme de consolidation, en insistant sur le rapport de cause à effet entre les «cadeaux fiscaux» du passé et le *PCO*.

Quant au contenu proprement dit du *PCO*, les volets I (compensation des investissements anticipés), II (correction du renchérissement), III (mesures relevant du domaine propre de l'administration), V (intérêts passifs) et VI (mesures portant sur les recettes) sont dans une large mesure acceptés, à quelques exceptions près:

- *Travail.Suisse* préconise de limiter la *correction du renchérissement* à un point et l'*UDF* met en garde contre les «illusions et les opérations cosmétiques» dans ce domaine.

⁷ www.efv.admin.ch

- Le *PS*, le *PCS* et les *syndicats* jugent qu’il faut renoncer à de nouvelles mesures d’économies «sur le dos du *personnel fédéral*». De même, l’*UDF* met en garde contre le danger des coupes linéaires dans le domaine du personnel. Par contre, le *Groupement suisse pour les régions de montagne* pourrait se représenter que le personnel fédéral se serre davantage la ceinture; le *PDC*, le *PS* et le *PEV* signalent que les *charges de biens et services* (conseil, informatique) offrent un plus grand potentiel d’économies.
- *economiesuisse* refuse par principe la majoration de l’*impôt sur le tabac*.

Les avis divergent davantage sur le *volet IV (réexamen des tâches)*: le *PLR*, l’*UDC* et les *associations patronales* soutiennent par principe les propositions de mesures du Conseil fédéral. Le *PEV* et l’*UDF* soutiennent la majorité des propositions, à l’exception de celles touchant Jeunesse+Sport et – dans le cas du *PEV* – la prévention, les transports publics, l’économie forestière et la protection des eaux, le conseil aux exploitations agricoles et l’encouragement de la presse.

La *Conférence des gouvernements cantonaux*, l’*Union des villes suisses*, l’*Association des communes suisses* et le *Groupement suisse pour les régions de montagne* refusent par principe les mesures susceptibles d’entraîner un *transfert direct ou indirect des charges de la Confédération aux cantons, villes et communes*. Alors que les cantons et l’*Union des villes suisses* sont dubitatifs sur les propositions de mesures formulées dans presque tous les groupes de tâches, le *Groupement suisse pour les régions de montagne* critique principalement les mesures touchant aux transports et à l’agriculture. En outre, il faudrait maintenir à ses yeux les indemnités pour le transport de journaux ainsi que les garanties d’octroi de cautionnements dans les régions de montagne, et augmenter au lieu de réduire les crédits affectés aux soins aux jeunes forêts. Les mesures relevant des transports et de l’aide à la presse font également l’objet de vives critiques de l’*Association des communes suisses*.

Le *PDC* déplore la possibilité de transferts de charges de la Confédération aux cantons. Il émet en outre de sérieuses réserves quant aux coupes prévues dans les domaines du *transport régional des voyageurs, de la formation et de la recherche, de l’agriculture ainsi que de la promotion des technologies environnementales*. Les mesures préconisées dans ces groupes de tâches sont également rejetées par le *PCS*.

Le *PS* exige que les *investissements* soient exclus non seulement du *PCO*, mais également de la règle du frein à l’endettement. En outre, le *PS* et les *Verts* rejettent toutes les mesures concernant la *prévoyance sociale, l’environnement, les transports publics, la formation et l’égalité des chances*. Le désengagement de *swissinfo* et la restructuration du *réseau extérieur* sont remis en cause. Dans le domaine de l’*aide au développement*, ils exigent que le Conseil fédéral respecte au moins la volonté du Parlement de relever la part de l’aide publique au développement à 0,5 % du revenu national brut. Les *Verts* rejettent en outre toutes les mesures touchant à l’*environnement*, tandis que le *PS* refuse le renouvellement du *plafond de dépenses de l’armée*.

Parmi les *syndicats*, *Travail.Suisse* rejette par principe le volet de «réexamen des tâches». L’*USS* et *SEC Suisse* critiquent en particulier les mesures concernant l’*accueil extra-familial des enfants, la construction de logements à caractère social, l’abandon des indemnités pour le transport des journaux* et – dans le cas de l’*USS* – des aides à *swissinfo*.

L'Union suisse des paysans rejette, le plus souvent de façon «catégorique», les mesures touchant à l'agriculture, y c. la correction du renchérissement. Elle ne serait prête à faire des concessions que sur la réduction des aides aux exploitations et des aides à la reconversion professionnelle, sur des diminutions (légères) des paiements directs et, en partie, sur la correction du renchérissement.

L'UDC, l'UDF et economiesuisse proposent en outre leurs propres mesures visant à des réductions supplémentaires des dépenses dans les divers groupes de tâches. L'UDC juge encore que des blocages de crédits, dans le domaine propre comme pour les transferts, constitueraient un instrument pratique et efficace d'allègement budgétaire. De son côté le PS préconise, comme alternatives portant sur les recettes, de miser sur la lutte contre l'évasion et la soustraction fiscales, sur une contribution à la stabilisation de la place financière et sur un impôt fédéral sur les successions. En outre, il attend du réexamen des allègements fiscaux qu'il débouche sur des propositions alternatives. Le PCS serait lui aussi favorable à un impôt national sur les successions et propose de taxer les bonus et indemnités de départ et d'augmenter les redevances sur le trafic des poids lourds et l'impôt sur les huiles minérales; le PEV souhaiterait accroître l'imposition des eaux-de-vie.

1.3.3 Adaptations suite aux résultats de la procédure de consultation

Suite aux déficits structurels attendus dans les années du plan financier et étant donné les risques d'importantes charges supplémentaires (voir ch. 1.1.2), le programme de consolidation ne peut admettre aucune suppression substantielle. Les orientations générales et l'intégralité du volume d'allègement de 1,6 à 1,7 milliards à partir de 2012 doivent impérativement être respectées. Pour tenir compte des critiques exprimées, des corrections doivent toutefois être apportées à la procédure et à certains contenus dans le domaine des tâches communes:

Au niveau de la *procédure*, les prévisions conjoncturelles de juin 2010 ont montré que le programme de consolidation envoyé en consultation ne doit être appliqué qu'en partie pendant l'année budgétaire 2011 pour respecter les prescriptions du frein à l'endettement. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de renoncer en 2011 à l'application du volet de mesures «réexamen des tâches». Les autres trains de mesures (compensation des investissements anticipés, adaptation des dépenses au renchérissement plus faible que prévu, mesures dans le domaine propre et mesures concernant les recettes) restent en revanche nécessaires dès 2011 déjà. En outre, le niveau plus bas des taux d'intérêt, mais aussi l'endettement net plus faible suite aux effets durables de la politique financière des années précédentes entraînent en outre une nette réduction de la charge des intérêts passifs.

Comme elles ne nécessitent aucune modification législative, les mesures nécessaires en 2011 déjà seront proposées à l'assemblée fédérale dans le cadre du message relatif au budget 2011. La loi fédérale sur laquelle porte le présent message se limite ainsi aux années 2012 et suivantes, pendant lesquelles le programme de consolidation sera nécessaire dans son intégralité. Cette procédure par étapes répond notamment au souhait exprimé par les cantons de découpler le volet de mesures «réexamen des tâches» des autres trains de mesures du programme de consolidation. Suite à ce découplage, la loi fédérale sur le programme de consolidation n'entrera donc en

vigueur qu'au début 2012, ce qui laissera au Parlement plus de temps pour des débats approfondis sur les efforts d'économies résultant du réexamen des tâches.

En ce qui concerne le *contenu*, le souhait plusieurs fois exprimé d'écarter du programme de consolidation les tâches communes qui pourraient entraîner un transfert de charges de la Confédération aux cantons et aux communes est partiellement pris en compte sous la forme d'adaptations ciblées:

- La réduction de 4,6 millions par an pour la *protection du patrimoine et des bâtiments* est entièrement abandonnée et l'effort d'économie dans le domaine de la *sélection végétale et animale* est réduit à 4 millions par an. Ces deux domaines ont été soumis à de nouvelles règles dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Il y a donc lieu d'éviter les réductions massives de prestations, tout en tirant le meilleur profit possible des améliorations d'efficacité, tout à fait dans la ligne de la RPT.
- Le Conseil fédéral renonce de même à réduire de 11 millions en 2012 et de 16 millions à partir de 2013 les contributions à la *promotion des ventes agricoles*. Cette mesure est refusée fermement par la Conférence des gouvernements cantonaux, par les directeurs cantonaux de l'agriculture et par l'Union des paysans, qui la déclarent stratégiquement erronée en vue de l'ouverture des marchés ainsi qu'en contradiction avec la stratégie de qualité de la Confédération. En lieu et place, les efforts d'économies ont été légèrement augmentés pour les paiements directs ainsi que pour les aides à l'économie du bétail.

L'intention d'augmenter de 32 à 100 personnes la demande minimale donnant droit aux indemnités *dans le transport régional des voyageurs* est également fortement critiquée de différentes parts. Le Conseil fédéral est toutefois d'avis que les transports publics doivent être utilisés là où leurs avantages comparatifs sont les plus forts. Par conséquent, il maintient cette mesure, qui avait d'ailleurs déjà été annoncée dans le cadre du rapport complémentaire relatif au plan financier de la législature 2009–2011 pour le réexamen des tâches.

En introduisant une clause pour les cas de rigueur (cf. ch. 2.2.25 et 3.3), le Conseil fédéral a tenu compte de la critique, très souvent formulée dans la consultation, contre la suppression de l'indemnité pour l'exécution de *mesures de surveillance de la correspondance par télécommunication*.

Bien que de nombreux particuliers et des organisations et associations de Suisses de l'étranger se soient exprimés en faveur de swissinfo, le Conseil fédéral propose de conserver la mesure correspondante (cf. ch. 2.2.27 et 3.5). Cependant, la modification de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40) et, donc, la suppression des subventions fédérales n'interviendront qu'à la fin du 1^{er} semestre 2012 pour que la SSR dispose d'un délai transitoire adéquat pour les mesures de restructuration qui s'imposent.

2 Le projet en détail

2.1 Introduction

Sont d'abord commentées ci-après les mesures du PCO 2012–2013 devant être soumises au Parlement dans le cadre de la loi fédérale sur le programme de consolidation (ch. 2.2). Elles se répartissent en deux catégories:

- La première catégorie comprend les nombreuses mesures applicables sur la base des lois en vigueur. Pour que le Parlement puisse se prononcer explicitement sur ces mesures, elles sont inscrites dans la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), sous la forme de mandats d'économies. L'ordre de présentation des mandats d'économies correspond en principe à la classification fonctionnelle du budget de la Confédération (classification des dépenses par groupes de tâches), les mesures mineures étant regroupées par département. Ce procédé a déjà fait ses preuves en relation avec les programmes d'allègement budgétaire 2003 (FF 2003 5091 ss) et 2004 (FF 2005 693 ss).
- La seconde catégorie rassemble certaines mesures qui requièrent une adaptation des actes législatifs sur lesquelles elles reposent. Les modifications législatives nécessaires en vue de leur mise en œuvre sont également soumises au Parlement dans le cadre de la loi fédérale sur le programme de consolidation. L'ordre de présentation de ces mesures correspond à la classification du recueil systématique du droit fédéral.

Les mesures des deux catégories sont présentées selon le même schéma: pour commencer, un encadré récapitulatif expose le contexte, les moyens inscrits dans le plan financier 2011–2013 du 19 août 2009, les réductions proposées et les bases juridiques requises. L'encadré est suivi d'explications supplémentaires, plus ou moins détaillées en fonction du montant des économies et de l'importance qu'elles revêtent.

Au ch. 2.3, on trouvera les commentaires relatifs à deux réformes de fond, l'une concernant la Régie fédérale des alcools et l'autre le domaine de l'asile. Ces réformes sont soumises au Parlement au moyen d'actes distincts, mais les gains d'efficacité escomptés sont néanmoins imputés sur le montant des allègements budgétaires du PCO 2012–2013.

Enfin, les mesures portant sur les recettes sont décrites en détail au ch. 2.4. Elles sont toutes applicables sans modifications législatives.

Un aperçu de toutes les mesures du PCO, classées par département, figure à l'annexe 1.

2.2 Mesures de la loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013 (PCO 2012–2013)

2.2.1 Correction du renchérissement

Contexte

Le renchérissement enregistré de 2009 à 2011 devrait être sensiblement inférieur à la moyenne pluriannuelle. Or, dans le plan financier 2011–2013, on n'a tenu compte de cette réalité que pour les postes de dépenses reposant sur des paramètres économiques, comme les contributions aux assurances sociales ou les intérêts passifs. Quant au domaine des dépenses non liées, on s'est fondé ces dernières années sur un renchérissement annuel de 1,5 %, tant dans le plan financier que dans les arrêtés financiers sectoriels pluriannuels.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

La correction du renchérissement a été calculée sur la base du plan financier 2011, année pour laquelle on n'avait pas encore tenu compte des effets du recul du renchérissement sur des postes de dépenses totalisant 22 milliards de francs.

Mesure

En corrigeant à la baisse de 2,4 % en moyenne les crédits pour lesquels le renchérissement effectif n'est pas automatiquement pris en compte, on rétablit la symétrie de traitement de tous les postes de dépenses et évite une augmentation involontaire des dépenses réelles. Le Conseil fédéral a décidé que la correction du renchérissement avait valeur d'objectif global pour les départements. Dans des cas dûment justifiés, par ex. pour tenir compte de nouvelles priorités, ceux-ci pouvaient donc renoncer à tout ou partie de la correction de tel ou tel crédit, à condition de compenser la réduction d'économies qui en résultait en corrigeant davantage d'autres crédits, par exemple au moyen de mesures découlant du réexamen des tâches. Si la correction du renchérissement était intégralement appliquée, il en résulterait une économie globale de 524 millions de francs par rapport au plan financier 2011–2013. Toutefois, la fixation de priorités ramène ce montant à plus de 440 millions de francs.

Allégement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	2011*	2012	2013
	382,8	442,4	448,0

* demandé avec le budget 2011.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁸, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 1.

Objectif

La correction du renchérissement est un élément central du PCO 2012–2013. Elle vise à tenir compte du fait que l'évolution de la conjoncture influence la planification des recettes et des dépenses de manière asymétrique. En effet, alors que dans le processus budgétaire et de planification financière, les recettes et les dépenses liées telles que les intérêts passifs ou les contributions aux assurances sociales sont continuellement adaptées aux nouveaux paramètres conjoncturels, les dépenses non liées, en particulier, se voient appliquer un taux de renchérissement annuel constant de

1,5 %. Or, comme le renchérissement effectif des années 2009 à 2011 sera vraisemblablement nettement inférieur, cela conduirait, en l'absence de correction, à une augmentation involontaire des dépenses réelles. De plus, le renchérissement moins élevé que prévu et la baisse des recettes qui en résulte sont une des raisons expliquant le déficit structurel qui commence à apparaître dès 2011.

C'est à ce niveau que la correction du renchérissement prévue dans le PCO 2012–2013 agit: le but est de réduire les moyens financiers mis à disposition, de façon que l'évolution des dépenses réelles reste inchangée par rapport à l'ancien plan financier et que le déficit structurel diminue en conséquence.

Cette réduction concerne aussi les crédits inscrits dans le plan financier sous la forme de montants nominaux stables ou en recul. Les dépenses planifiées se composent en effet toujours de l'évolution réelle prévue de la dépense et du renchérissement attendu. Lorsque, comme précédemment, on tient compte d'un renchérissement positif, la stabilisation du montant nominal d'un poste de dépenses correspond de fait à une diminution de la dépense réelle. Dans le contexte actuel de recul du renchérissement, cette diminution réelle planifiée ne se réalise que si les crédits nominaux stables ou en recul sont eux aussi adaptés à l'évolution du renchérissement (à la baisse).

Recettes

Il existe un rapport étroit entre l'évolution des recettes de la Confédération et le renchérissement. Cette relation a fait l'objet d'un rapport détaillé en 2005⁹. Sur la base de différentes réflexions théoriques et d'analyses économétriques, il a été démontré qu'avec une hausse de l'inflation de 1 %, les recettes totales augmentaient à long terme de 0,85 % au plus, ce qui correspond à une évolution légèrement inférieure au renchérissement. Ces chiffres cachent cependant de grosses variations entre les différents types de recettes et l'estimation de leur élasticité par rapport à l'évolution des prix.

Les effets les plus directs de l'inflation se ressentent au niveau des recettes provenant de *l'impôt fédéral direct des personnes physiques*: avec le régime actuel, les taux d'imposition progressifs génèrent une hausse des recettes fiscales très supérieure à la hausse nominale des revenus. Sur le long terme, l'élasticité est évaluée de façon empirique à 1,4. La compensation annuelle de la progression à froid est toutefois garantie à l'avenir (dès 2011). Les effets de l'inflation sur les recettes fiscales seront ainsi atténués: l'inflation n'aura plus d'effets à long terme sur la progression des barèmes fiscaux et l'élasticité se réduira à 1.

Il existe en outre une relation étroite entre l'inflation et les recettes dans les domaines de *l'impôt sur le bénéfice des sociétés* et de la *taxe sur la valeur ajoutée*. L'impôt fédéral direct des personnes morales est prélevé sur la base d'un barème proportionnel appliqué aux bénéfices réalisés par la société. A priori, ce type de recettes devrait évoluer en fonction des effets du renchérissement sur les bénéfices. Lorsque les coûts augmentent et ne peuvent pas être entièrement reportés sur les consommateurs finaux par les entreprises (ou la plupart d'entre elles), les recettes fiscales – du moins réelles – devraient diminuer; à l'inverse, si l'inflation résulte de

⁹ Groupe des économistes de l'AFF (2005): Finances fédérales et inflation, document de travail n° 9 (en allemand)
http://www.efv.admin.ch/d/downloads/grundlagenpapiere_berichte/arbeiten_oekonomenteam/workingpapers/Working_Paper_9_d.pdf

la demande, les bénéfiques imposables devraient, de même que les recettes fiscales, augmenter dans une mesure bien plus large. Certes, il n'a pas été possible de prouver de façon empirique l'existence d'une relation déterminante entre les recettes provenant de l'impôt fédéral sur les bénéfiques des personnes morales et l'inflation; toutefois, les réflexions proposées laissent penser que, sur le long terme, ces recettes réagissent de façon proportionnelle aux mouvements de l'inflation. La taxe sur la valeur ajoutée devrait également, avec une inflation équivalente sur l'ensemble des secteurs de l'économie, présenter une élasticité de 1 au renchérissement. Lorsque la valeur ajoutée soumise à l'impôt augmente en raison de l'augmentation générale des prix, les recettes fiscales progressent de façon plus ou moins équivalente en raison du tarif proportionnel de l'impôt.

Il en va différemment des autres types d'impôts prélevés par la Confédération, non pas sur les prix, mais sur les quantités (par ex. kilos, litres, pièces). Parmi ce type d'*impôt sur les quantités* figurent l'impôt sur les huiles minérales, les droits de douane ou encore les redevances sur le trafic, qui représentent jusqu'à 20 % des recettes totales. L'augmentation des prix n'a pas d'impact direct sur ce type de recettes.

Lors de l'établissement du budget et de la planification financière relatifs aux recettes, les prévisions sur l'inflation sont prises en compte de façon implicite. Pour l'estimation des recettes, les prévisions sur l'évolution du produit intérieur brut nominal et celle du revenu nominal, notamment, sont déterminantes. Les changements intervenant dans les déflateurs correspondants nécessitent une constante réévaluation de l'estimation des recettes. Ce n'est que pour les impôts sur les quantités et pour l'impôt anticipé, pour lequel le budget table sur une valeur moyenne à long terme, que l'évolution des prix n'est pas prise en compte. Contrairement à ce qui est observé pour la plupart des dépenses, l'impact du renchérissement sur les recettes se fait sentir avec un certain décalage. Cela est en particulier vrai pour l'impôt fédéral direct, pour lequel cet effet de report est le plus marquant. En raison des procédures de taxation et de perception, un changement consécutif au renchérissement ne se fait sentir, au niveau des recettes de la Confédération, qu'un an (personnes morales) ou deux ans (personnes physiques) après avoir eu lieu. Ainsi, le tassement du renchérissement pris en compte dans la planification des années 2009 et 2010 ne se répercutera entièrement sur les recettes découlant de l'impôt fédéral direct que dans le plan financier de 2012.

Dépenses

Alors que les changements intervenant dans les estimations sur le renchérissement se répercutent directement sur les recettes, quoique dans une proportion légèrement inférieure, cet automatisme ne se retrouve que partiellement dans le domaine des dépenses:

Les *dépenses fortement liées* de la Confédération (plan financier 2011: 30,1 milliards, soit près de 50 % du budget de la Confédération) sont – dans la mesure où il est effectivement prévu de procéder à un ajustement au renchérissement¹⁰ – automatiquement adaptées aux données conjoncturelles mises à jour et reflètent ainsi les prévisions applicables au moment de l'établissement du budget et du plan financier.

¹⁰ Ce qui n'est pas le cas, par exemple, pour les montants attribués à la compensation des cas de rigueur (RPT).

Elles ne sont donc pas comprises dans le champ des corrections du renchérissement du PCO 2012–2013. Il s’agit notamment des postes de dépenses suivants:

- intérêts débiteurs (3,8 milliards)
- péréquation financière (3,0 milliards)
- parts de tiers aux revenus de la Confédération (7,6 milliards)
- contributions aux assurances sociales (15,7 milliards)

Le renchérissement le plus faible s’enregistre au niveau des *charges de personnel* (5,0 milliards). Il n’existe en effet, pour ce poste, aucune adaptation automatique. L’art. 16 de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1) prévoit toutefois le versement au personnel d’une «compensation raisonnable» au renchérissement, laissant ainsi au Conseil fédéral une certaine marge de manœuvre. Pour l’année 2010, le personnel de la Confédération a reçu une compensation au renchérissement de 0,6 %; en 2011, une compensation de 0,6 % est de nouveau prévue. Il en ressort un allègement cumulé de 1,8 % par rapport aux précédentes planifications. Cette adaptation a lieu dans le cadre des mesures transversales dans le secteur du personnel (voir ch. 2.2.22).

Le budget de la Confédération contient en outre une série de postes de dépenses, pour lesquels l’évolution du renchérissement ne joue aucun rôle ou ne peut pas être pris en compte dans le cadre de la planification (5,9 milliards). Ces postes ont également été exclus du champ de correction du renchérissement. Les principaux postes concernés sont les suivants:

- contributions obligatoires à des organisations internationales (1,5 milliard)
- contributions aux loyers pour les immeubles appartenant à la Confédération (0,3 milliard)
- attributions annuelles au fonds pour les grands projets ferroviaires (1,5 milliard)
- contributions routières générales (0,4 milliard)
- contributions aux cantons dans le domaine de l’asile (0,7 milliard)¹¹.

Jusqu’à présent, les dépenses inscrites dans les *arrêtés financiers pluriannuels* (13,3 milliards) n’ont pas été adaptées à la baisse du renchérissement. Par le passé, lors de la définition des crédits d’engagement et des enveloppes financières d’une durée (en règle générale) de quatre ans, on tablait sur une évolution réelle donnée des dépenses sur la base d’un taux d’inflation moyen de 1,5 %. L’évolution plus favorable du renchérissement génère une croissance réelle plus importante que celle

¹¹ La plus grosse part des dépenses dans le domaine de l’asile relève du forfait global versé aux cantons pour chaque citoyen tributaire de l’aide sociale. Ce forfait comprend plusieurs objets: le loyer, les coûts liés à l’aide sociale et à l’accompagnement, les primes d’assurance-maladie ainsi que la participation du patient et la franchise à sa charge. Les deux premiers objets sont adaptés annuellement à l’indice suisse des prix à la consommation. Comme les ressources nécessaires dans le domaine de l’asile sont largement tributaires d’autres facteurs, tels que les effectifs, il serait peu judicieux de les adapter à l’évolution des prix de manière anticipée. Le faible niveau d’inflation devrait, sans autres changements, conduire à de nouveaux allègements.

qui avait été planifiée¹². Cette constatation s'applique en particulier aux arrêtés financiers suivants:

- encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011;
- politique agricole 2011: plafond de dépenses 2008–2011 pour l'amélioration des bases de production, les mesures sociales, la production et les ventes et les paiements directs;
- plafond des dépenses 2007–2010 en relation avec la convention sur les prestations entre la Confédération suisse et les CFF;
- 9^e crédit-cadre concernant les contributions d'investissement destinées aux entreprises ferroviaires concessionnaires pendant les années 2007 à 2010;
- quatre crédits-cadres dans le domaine de la coopération au développement (collaboration technique, aide humanitaire, financement de mesures de politique économique et commerciale, aide aux pays de l'Est).

En outre, le plan financier 2011–2013 n'intègre pas non plus le tassement du renchérissement pour les *autres postes de dépenses liées au renchérissement* (8,7 milliards). Il en va ainsi du poste des charges de biens et services et des charges d'exploitation. Les divers plafonds y relatifs accordés aux départements ont été augmentés de 1,5 % par le passé, dans la dernière année du plan financier, afin d'adapter les montants à l'estimation du renchérissement. Les départements ont alors pu profiter d'un certain champ d'action qu'ils ont exploité au gré de leurs besoins. Certains crédits ont été très légèrement majorés conservant ainsi leur valeur nominale ou même la réduisant, les départements planifiant ainsi de facto une coupe réelle. D'autres crédits ont été à l'inverse majorés de plus de 1,5 % par an. Il n'est donc pas envisageable de retrouver le niveau de planification d'origine en procédant à une simple adaptation au renchérissement.

Ainsi, des crédits portant sur un montant total de 22 milliards ont été pris en compte dans le calcul de la correction ultérieure du renchérissement.

Déflateurs de prix déterminants

L'*indice des prix à la consommation (IPC)* s'applique aux différentes dépenses correspondant à des paiements de salaires (par exemple honoraires, charges de conseil, subventions en vue d'un revenu). En effet, les salaires servent en priorité à acquérir des biens de consommation et sont donc très étroitement liés à la variation de prix de ces derniers. Les prix à la consommation peuvent donc servir de déflateurs adéquats pour les crédits octroyés dans le domaine des charges de biens et services et des charges d'exploitation, par le biais desquels la Confédération finance la majeure partie de sa consommation en produits finis et en services.

Il convient donc de partir d'une déflation des prix sur la base de l'indice des prix à la consommation. Le renchérissement annuel enregistré en 2009 était de -0,5 % selon l'Office fédéral de la statistique; pour 2010 et 2011, le groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles l'évalue à 1,1 et 0,8 %, respecti-

¹² Pour les détails, voir le rapport de l'Administration fédérale des finances du 11 décembre 2009 sur le renchérissement dans les finances fédérales (en allemand) http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/a_schwerpunkte/Bericht_Tuerung_Bundeshaushalt_d.pdf.

vement. Le renchérissement cumulé est donc de 1,4 % pour la période 2009 à 2011, soit inférieur au total de 3,1 points aux 4,5 % (1,5 % par an) estimés dans le plan de financement. La correction proposée de 2,5 % est donc nettement inférieure à la valeur réelle. Cette adaptation calculée avec retenue prend en compte les incertitudes qui perdurent en ce qui concerne l'évolution économique. Même avec une augmentation supplémentaire du renchérissement de 0,6 point, les dépenses réelles seraient simplement ramenées au niveau prévu dans la planification initiale.

Les *prix de la construction* peuvent servir de déflateur pour les dépenses réalisées dans le domaine des constructions de la Confédération et des contributions d'investissement. Dans ses prévisions relatives aux prix de la construction, le Groupe d'experts de la Confédération part d'un recul de 1,1 % pour 2009 et prévoit une augmentation de 0,3 % pour 2010. Pour 2011, on part du principe d'un renchérissement de 1 % des prix de la construction, ce qui correspond à un renchérissement cumulé de 0,2 % pour la période 2009 à 2011. Ainsi, ce renchérissement se situe au total 4,3 points en dessous du niveau de renchérissement supposé dans le plan financier. Si l'on distingue les travaux publics et le bâtiment, la différence cumulée par rapport aux prévisions faites à l'origine est de 4,6 points pour les travaux publics et de 4,2 points pour le bâtiment, soit là aussi, bien plus de 2,5 points. De même, l'indice des prix prévu par BAK spécialement pour les constructions (principalement) publiques se détache, cumulé pour la période 2009 à 2011, de 3,3 points par rapport aux prévisions initiales (avril 2008).

Au vu de ces variations, une correction du renchérissement de 2,5 points dans le domaine des investissements de construction semble plutôt faible. On renoncera toutefois à l'augmenter parce que les prix de la construction ont tendance à augmenter fortement lorsque l'inflation est importante sans que les chiffres puissent être corrigés au budget.

Outre les prix de la construction, les *prix des investissements d'équipement* sont également importants pour un certain nombre de catégories de dépenses. Cet indice sert en premier lieu à évaluer le produit intérieur brut et ses composantes. Les investissements d'équipement sont des biens d'investissement mobiliers qui sont acquis par des producteurs. Il s'agit par exemple des machines, appareils, véhicules et tout matériel nécessaire à l'exploitation, en particulier dans le domaine de l'informatique. Bien que cet indice ne reflète pas toutes les spécificités propres aux dépenses publiques, il peut être pris en compte dans le cadre du budget et être utilisé comme déflateur partiel, notamment dans le domaine de l'équipement, de l'acquisition d'immobilisations corporelles et incorporelles et des stocks.

Lors de l'élaboration du programme de consolidation, la variation cumulée du renchérissement par rapport au taux évalué initialement était seulement de 2,0 points pour les investissements d'équipement 2009 et 2010. Cela a incité le Conseil fédéral à limiter à 2 % la correction relative aux catégories de dépenses mentionnées ci-dessus. Actualisées par le groupe d'experts de la Confédération, les prévisions en matière de renchérissement laissent toutefois supposer qu'il faudra compter avec un recul des prix de 3,1 % en ce qui concerne les investissements d'équipements pour les années 2009 à 2011. Cumulée pour cette période, la différence par rapport à la planification initiale s'élève à 7,6 points. Bien que cet important recul justifie une correction nettement plus élevée du renchérissement, le Conseil fédéral conserve à 2 % la réduction planifiée initialement. Il crée ainsi la marge de manœuvre nécessaire pour supporter sans autres adaptations d'éventuelles augmentations des prix des biens d'investissement.

En résumé, la correction du renchérissement se détaille de la manière suivante:

- Pour 80 % des 22 milliards concernés, l'IPC ou, le cas échéant, l'indice des prix de la construction est l'indicateur qui convient. Il est donc justifié de procéder à une correction de 2,5 %.
- Environ 10 % des dépenses concernent les contributions d'exploitation destinées aux établissements de la Confédération et servant principalement à financer les charges de personnel (par ex. contributions aux EPF ou à Swissmedic). S'agissant des contributions versées aux organismes dont le système des salaires est lié dans les faits à l'évolution des salaires du personnel de la Confédération, la correction consécutive au renchérissement ne peut pas être supérieure à celle du personnel de la Confédération (1,8 %). Etant donné que ces contributions sont toutefois partiellement utilisées pour le financement des charges de biens et services, la correction est, s'agissant de ce financement, de 2 %.
- Concernant les charges d'armement en particulier, mais également pour les dépenses d'investissement en informatique et en véhicules, les prix des biens d'équipement sont l'indice adéquat. Cela concerne 9 % des dépenses. Bien que les prévisions actuelles laissent supposer un recul nettement plus fort des prix des biens d'équipement, la correction du renchérissement est conservée à 2 %.

Conséquences sur le budget de la Confédération

Au total, les corrections maximales dues au renchérissement plus bas allégeraient de 524 millions le budget de la Confédération. Toutefois, quelques départements ont décidé de procéder à des réductions ciblées de même ampleur au lieu de corriger proportionnellement le renchérissement. Au vu de ses manques de capacité dans le domaine de la logistique et du personnel, le DDPS ne s'est pas vu en mesure d'appliquer intégralement la correction du renchérissement. C'est pourquoi les dépenses d'exploitation de l'armée en sont exclues. La correction du renchérissement se réduit ainsi au DDPS de 70 à un peu plus de 20 millions. Cette réduction de l'objectif de correction est compensée par une réduction correspondante des frais d'armement (cf. efforts d'économies 2.2.24).

Le DFE a décidé d'appliquer intégralement la correction du renchérissement dans le domaine de la formation à partir de 2012 seulement. Pour la formation professionnelle et les hautes écoles spécialisées, il renonce notamment à réduire les montants dont le taux est ancré dans la loi. Par cette décision, qui sera largement compensée par d'autres réductions au sein du DFE, la correction à appliquer à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) se réduit de 30 millions en 2011. La réduction du renchérissement dans le domaine de tâches économie et alimentation ne sera pas entièrement effectuée comme réduction proportionnelle pour la période 2012 à 2013. Les paiements directs généraux seront ainsi réduits non pas à hauteur d'une correction intégrale du renchérissement de 55 millions, mais seulement de 32 et 36 millions respectivement. On peut ainsi éviter de réduire les *taux* des paiements directs. En outre, aucune réduction n'est appliquée pour les postes de dépenses déjà en recul (administration du soutien du prix du lait) et pour les conventions de prestations relatives à d'importantes tâches d'exécution (contrôle du trafic d'animaux, Proviande). En lieu et place, des mesures supplémentaires

ciblées seront prises surtout pour le soutien du marché du lait et les paiements écologiques directs (cf. ch. 2.2.20).

La correction du renchérissement a été intégralement appliquée dans les domaines de la collaboration au développement et du trafic ferroviaire. Toutefois, des décisions prises dernièrement par le Conseil fédéral font que ces adaptations sont surcompensées par des augmentations motivées politiquement. Dans la collaboration au développement, cela s'applique notamment à la décision de soumettre au Parlement un message sur le relèvement à 0,5 % du taux de l'APD. Cela entraîne des augmentations de 140 à 390 millions pour les années 2011 à 2013. Quant au domaine du trafic ferroviaire, le Conseil fédéral propose d'augmenter de 240 millions pour chacune des années 2011 et 2012 les ressources de financement de l'infrastructure des chemins de fer (convention sur les prestations avec les CFF et financement des ETC). Dans chaque cas, l'augmentation des moyens financiers a toutefois eu lieu sur une base de calcul appliquant intégralement la correction du renchérissement.

Dans ces conditions, la correction du renchérissement se répartit comme suit entre les départements:

	(en millions)	2011*	2012	2013
DFAE		29,0	29,0	29,0
DFI		93,5	93,6	93,6
DFJP		7,5	3,5	3,5
DDPS		21,5	21,5	21,5
DFE		23,5	23,5	23,5
DFE		43,7	107,2	112,8
DETEC		164,1	164,1	164,1
Allégement total		382,8	442,4	448,0

* demandé avec le budget 2011.

Les groupes de tâches les plus touchés sont ceux des transports (149 millions), de la formation et de la recherche (124 millions) et de l'agriculture (86 millions). L'annexe 1 reprend tous les crédits touchés par la correction consécutive au renchérissement dont le volume dépasse les 100 millions. En outre, la présentation ci-dessous concernant les objectifs d'économies mentionne les effets de la correction due au renchérissement lorsque celle-ci dépasse 2 millions. Il s'agit toutefois de rappeler que ces mesures n'ont aucun rapport avec une coupe réelle, mais visent au contraire à éviter une augmentation réelle involontaire et à rétablir un certain équilibre de traitement avec les crédits automatiquement adaptés au tassement du renchérissement dans le budget. Au vu des prévisions actuellement disponibles, on peut considérer que l'adaptation prévue est modérée dans l'ensemble. Même avec des taux de renchérissement plus élevés, il n'y aurait aucun risque immédiat que la correction prévue de 2,4 points en moyenne entraîne une diminution réelle de certains crédits.

2.2.2

Constructions civiles et logistique

Contexte

L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) a pour tâche d'héberger l'administration fédérale civile, en Suisse et à l'étranger. Le Conseil fédéral remet chaque année au Parlement un message sur les immeubles du DFF, dans lequel sont proposés les projets de construction d'envergure et un crédit-cadre pour les projets de construction de moindre importance, pour approbation, en relation avec le portefeuille immobilier.

L'OFCL est également responsable de l'exploitation et de l'aménagement des immeubles situés en Suisse et à l'étranger.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
620/A2111.0205 Immeubles, exploitation	102	106	108
620/A4100.0118 Constructions civiles	242	245	244
Total	344	351	352

Mesure

Etablissement de priorités et étapes concernant le portefeuille immobilier privé de la Confédération, abaissement des standards d'aménagement des chancelleries, résidences et autres appartements de service des représentants du DFAE et du DDPS à l'étranger.

Allégement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	2012	2013
620/A2111.0205 Immeubles, exploitation	3,0	3,0
620/A4100.0118 Constructions civiles	12,0	12,0
Total	15,0	15,0

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹³, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 2.

Fixation de priorités et d'étapes concernant le portefeuille immobilier civil

Dans l'idée d'établir des priorités et de fixer des étapes, les messages sur les immeubles DFF des prochaines années contiendront moins de projets qu'initialement prévu. Le projet d'agrandissement du Centre de formation des douanes à Liestal sera ainsi repoussé. En outre, quelques projets arrêtés dans le cadre de précédents messages sur les immeubles et n'ayant pas encore été concrétisés seront éventuellement différés ou répartis dans le temps. Peuvent notamment être concernés le projet d'agrandissement du centre d'archivage de la Cinémathèque Suisse à Penthaz, le projet de modernisation et de reconstruction de la station Agroscope de Changins ou le projet de restructuration du Musée national suisse. En parallèle, d'autres priorités plus strictes encore seront établies pour les travaux de rénovation ou d'entretien de moindre importance. Pour la réalisation de cette mesure, l'OFCL a besoin d'une

certaines souplesses; ainsi, on ne peut pas encore déterminer lesquels des projets susmentionnés seront effectivement concernés. On ne peut pas non plus exclure que les projets cités pourront être réalisés comme planifiés malgré le PCO 2012–2013. Cela sera possible si d'autres projets connaissent des retards.

Abaissement des standards en matière d'aménagement

Par ailleurs, les standards d'aménagement et la surface des chancelleries, résidences et autres appartements de service des représentants du DFAE et du DDPS à l'étranger seront revus à la baisse. Le projet de construction et de transformation de la Chancellerie et de la résidence à Moscou est touché.

L'accord de collaboration conclu entre l'OFCL et la Direction des ressources du DFAE sera adapté en conséquence.

Effets d'autres mesures du PCO 2012–2013

Ces mesures allégeront annuellement les finances fédérales de 15 millions. Les valeurs du plan de financement 2011–2013 indiquées dans le tableau présenté plus haut seront adaptées en fonction de la correction consécutive au renchérissement et de la compensation des investissements anticipés de la première phase des mesures de stabilisation (voir ch. 1.2.3.1 et 2.2.1). En conséquence, le PCO 2012–2013 aura sur le poste de crédit «A4100.0118 Constructions civiles», les effets suivants:

	2011*	2012	2013
Compensation des investissements anticipés	10,0	10,0	–
Correction du renchérissement	6,0	6,0	6,0
Efforts d'économies		12,0	12,0
Total	16,0	28,0	18,0

* demandé avec le budget 2011.

2.2.3

Diverses mesures au sein du DFAE

Contexte

Les économies proposées figurant dans le domaine des relations politiques comprennent trois mesures de réduction des dépenses. Celles-ci concernent une restructuration du réseau extérieur, la reprise intégrale du financement des Centres genevois de sécurité par le DFAE et une réduction des activités de promotion de la présence de la Suisse à l'étranger.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		PF 2011	PF 2012	PF 2013
201/2100.0001	Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur, personnel local	54	57	60
201/A2119.0001	Autres charges d'exploitation	82	85	85
201/A2310.0269	Centres genevois de politique de sécurité			
201/A2310.0280	Gestion civile des conflits et droits de l'homme	77	78	80
201/A2310.0283	Présence de la Suisse à l'étranger	8	9	9
Total		221	229	234

Mesures

Restructuration du réseau extérieur: fermeture de certaines représentations diplomatiques et consulaires, dont celles de Düsseldorf et de Gênes. Le Conseil fédéral décidera d'autres fermetures après l'approbation du présent message.

Reprise intégrale du financement des Centres genevois: regroupement du financement des trois centres au sein du DFAE permettant d'assurer la continuité de leurs activités tout en réalisant des gains de synergies.

Présence de la Suisse à l'étranger: réduction d'activités de promotion, automatisation du traitement des demandes d'informations et fusion de Présence Suisse et du Centre de compétence pour la politique culturelle à l'étranger.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		2011*	2012	2013
201/A2100.0001	Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur, personnel local	0,5	0,5	0,5
201/A2119.0001	Autres charges d'exploitation	0,6	0,6	3,1
201/A2310.0269	Centres genevois de politique de sécurité			
201/A2310.0280	Gestion civile des conflits et droits de l'homme	5,0	5,0	5,0
201/A2310.0283	Présence de la Suisse à l'étranger	–	1,0	1,5
Total		6,1	7,1	10,1

* demandé avec le budget 2011.

Recettes supplémentaires

La fermeture de certaines représentations suisses conduira à la vente d'objets immobiliers qui générera des recettes de l'ordre de 2 millions par année en 2011 et 2012 et de plus de 15 millions en 2013.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, chiffre 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹⁴, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 3.

Restructuration du réseau extérieur

Pour mener sa politique extérieure et défendre ses intérêts, la Suisse s'appuie sur un réseau de quelque 140 représentations diplomatiques et consulaires réparties dans le monde entier. L'allocation des ressources au sein de ce réseau fait l'objet d'évaluations permanentes. Au cours de ces quinze dernières années, les ressources ont été réduites en Europe occidentale et en Amérique du Nord afin de pouvoir répondre aux nouveaux besoins liés à l'émergence des pays du Sud et de l'Est. Parallèlement, des mesures de rationalisation visant à améliorer l'efficacité et l'efficacités des prestations offertes ont été prises et continuent d'être examinées. L'ensemble de ces mesures permet ainsi de faire face aux nouveaux besoins.

La réévaluation du réseau a ainsi démontré la possibilité de procéder à une restructuration impliquant la fermeture de certaines représentations diplomatiques et consulaires, dont celles de Düsseldorf et de Gênes dès 2011. Le Conseil fédéral décidera de la fermeture d'autres représentations après l'approbation du présent message. Cette mesure permet de réaliser des économies récurrentes au niveau des charges du personnel et des frais d'exploitation estimées à quelque 6 millions pour la période 2011 à 2013. La vente d'immeubles générera des recettes évaluées à 19,5 millions.

Par ailleurs, dans le cadre du réexamen des tâches, d'autres mesures sont examinées dans la perspective d'optimiser le réseau extérieur. Parmi celles-ci figurent notamment un renforcement de la collaboration entre les acteurs suisses à l'étranger, une collaboration avec des partenaires européens en matière de services consulaires ainsi que le développement de services consulaires par Internet (voir également à ce sujet: Réexamen des tâches de la Confédération, rapport sur la mise en œuvre, partie II, ch. 3.2, p. 17).

Reprise intégrale par le DFAE des Centres genevois de politique de sécurité

La Suisse a fondé à Genève trois centres de compétences en matière de sécurité, à savoir le Centre de politique de sécurité, le Centre international de déminage humanitaire et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées. La Suisse assume environ 70 % du budget total des centres. Depuis 2004, le DDPS et le DFAE se partagent leur financement à hauteur de 64 % (19,5 millions) pour le premier et 36 % (11 millions) pour le second.

Le DDPS et le DFAE se sont mis d'accord pour que la direction des centres soit transmise, dès 2011, au seul DFAE. A partir de cette date, le DDPS ne participera plus au financement des centres. Cette opération décharge ainsi le compte du DDPS de 19 millions. Le plafond du DDPS sera cependant diminué de 9 millions, lui laissant une marge de manœuvre de 10 millions pour l'accomplissement de ses autres missions. Celle-ci se justifie parce que la création des centres a été entièrement financée à charge du plafond du DDPS.

Les contributions aux centres genevois seront à l'avenir entièrement versées par le DFAE. Le financement sera effectué comme suit:

¹⁴ RS 611.010

- Economie de 2 millions par an réalisé au travers de gains de synergies et de mesures d'économies prises auprès des centres eux-mêmes grâce, d'une part, à une focalisation des activités des centres et, d'autre part, à la nouvelle direction des centres;
- Compensations internes dans les crédits de la politique de promotion de la paix et redirection de certains projets au travers des centres genevois conduisant à un transfert de moyens en faveur des centres de l'ordre de 5 millions;
- Reprise du financement du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées par la DDC, en tant que contribution à la stabilisation de la sécurité et à la promotion de la paix dans les pays fragiles, défaillants ou en faillite, par des compensations internes de l'ordre de 8 millions;¹⁵
- Augmentation du plafond de dépenses du DFAE de 4 millions. Parallèlement, le plafond de dépenses du DDPS sera diminué de 9 millions (voir ci-dessus), avec comme conséquence des économies de 5 millions pour le budget fédéral.

Les centres genevois de politique de sécurité sont déjà entièrement financés par le DFAE dans le budget 2011.

Réduction des activités de Présence Suisse et autres mesures

Présence Suisse soutient des projets visant à promouvoir la présence de la Suisse à l'étranger et produit des informations générales sur notre pays destinées à être diffusées à l'étranger notamment au travers des représentations suisses.

Il est prévu d'abord de réduire certaines activités, notamment la production de support d'informations et la réalisation de certains projets, ensuite d'automatiser le traitement des demandes d'informations émises par les représentations suisses et enfin de fusionner Présence Suisse et le Centre de compétence pour la politique culturelle à l'étranger au sein du Secrétariat général du DFAE.

¹⁵ Dès le budget 2011, un nouveau crédit est géré à cet effet à DDC (A2310.0487).

Contexte

Dans le domaine de la défense, environ un tiers des dépenses sont consacrées actuellement à l'achat de matériel d'armement. Les fonds restants sont principalement utilisés pour l'exploitation de l'armée. Etant donné les difficultés financières actuelles au niveau des charges d'exploitation, notamment dans les domaines de la logistique et du personnel, les économies seront, dans le cadre du programme de consolidation, principalement réalisées au niveau du matériel d'armement.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
A2150.0100 Matériel d'armement (y c. TVA sur les importations)	987	792	855

Mesure

Bien que les projets ci-après aient été intégrés dans le plan général, ils ne pourront pas, selon toute prévision, être pris en compte dans les programmes d'armement 2010 et 2011. Il en résulte les économies suivantes (selon la planification de juin 2010):

- modernisation du char 87 Léopard (char 87 Leo WE, 48 millions)
- char de commandement 2000 (char cdmt 2000, 43 millions)
- char Radio Access Point (RAP PIRANHA IIIC, env. 60 millions)
- compléments pour le système d'information et de conduite des Forces terrestres (SIC FT, env. 90 millions).

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	2011*	2012	2013
A2150.0100 Matériel d'armement (y c. TVA sur les importations)	49,0	83,0	103,0

* demandé avec le budget 2011.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹⁶, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 4.

Contexte*Armée XXI*

L'Armée XXI (A XXI) a débuté avec un budget annuel de 4,3 milliards. Les éléments clés de la réforme ont été la réduction des effectifs, la disponibilité échelonnée et une formation professionnalisée. Il s'agissait de réduire considérablement les charges d'exploitation au profit des dépenses d'armement. Les mesures destinées à diminuer les charges d'exploitation ont été principalement mises en œuvre au sein de la logistique et de l'administration. L'accroissement des dépenses en faveur de l'armement visait à atteindre un niveau technologique moyen.

¹⁶ RS 611.010

Du point de vue organisationnel, la réforme de l'Armée XXI a été mise en œuvre dès 2004. Les systèmes d'armes surnuméraires tels que les chars 68, les avions Mirage, une partie des avions de combat Tiger, les chars M113 et les obusiers blindés M109 ont été par la suite mis hors service. Toutefois, les jours de service et les services de logistique y afférents n'ont pas pu être diminués dans la mesure escomptée.

Étape de développement 2008–2011

Avec les programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004 (PAB 03 et PAB 04), les ressources financières de l'armée ont été réduites de plusieurs centaines de millions. Afin de mettre en œuvre ce programme d'économies, le Parlement a adopté en 2007 l'étape de développement 2008–2011 (PAB 08/11). Les effectifs de défense ont ainsi été revus à la baisse et les mandats de l'armée alignés sur les engagements probables. Concrètement, deux bataillons de chars et trois groupes d'artillerie ont été supprimés; parallèlement, le nombre de bataillons d'infanterie a été augmenté. Grâce à cette nouvelle orientation, d'autres coupes ont pu être effectuées au niveau des systèmes d'armes ou certains systèmes d'armes abandonnés. En outre, le concept de stationnement a permis de réduire l'infrastructure et les stocks de l'armée. Il a par ailleurs été nécessaire de renoncer à l'équipement global de l'ensemble des unités. Sur la base de l'étape de développement 2008–2011, le Parlement a définitivement adopté le plan de réduction de 165 millions pour 2008, qui avait été arrêté provisoirement dans le PAB 04. Le Conseil fédéral avait lui-même constaté qu'en raison des adaptations effectuées dans le cadre de l'étape de développement 2008–2011, «aucun motif (ne justifiait plus) de revenir sur la coupe de 165 millions en 2008 entreprise dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 04»¹⁷.

L'étape de développement 2008–2011 sera réalisée d'ici à la fin 2011. La mise en œuvre du concept de stationnement et des mesures d'optimisation au sein de la logistique devrait quant à elle durer jusqu'à 2014 au moins. Les économies prévues sur les charges d'exploitation apparaissent trop optimistes aujourd'hui, raison pour laquelle les domaines du personnel et de la logistique demeurent confrontés à une impasse financière.

Défis actuels

Les prestations qui sont aujourd'hui attendues de l'armée sont les suivantes: près de 20 000 recrues et 128 bataillons et unités doivent être équipés et formés chaque année. Les capacités de défense contre une attaque militaire doivent être maintenues et développées. La disponibilité échelonnée de l'armée doit être assurée. Cela inclut la surveillance permanente de l'espace aérien (service de police aérienne, capteurs) pour sauvegarder la souveraineté territoriale sur cet espace. L'armée doit par ailleurs, si nécessaire, octroyer une aide en cas de catastrophe et épauler les autorités civiles dans les tâches de sûreté et de soutien ainsi que de protection de conférences ou d'ouvrages. Elle doit enfin s'engager dans la promotion internationale de la paix dans la mesure approuvée par le Parlement.

L'armée se trouve ainsi confrontée aux contraintes suivantes:

- Des standards plus élevés en matière technologique engendrent des besoins financiers accrus pour l'exploitation et l'entretien de l'armée, moyens qui manquent ensuite pour de nouveaux investissements d'acquisition ou de

¹⁷ FF 2006 5942

remplacement (matériel d'armement et immobilier). Il est ainsi difficile de réaliser rapidement l'objectif fixé par l'Armée XXI visant à atteindre un niveau technologique moyen.

- En raison des objectifs d'économies, l'effectif du personnel a dû être réduit. Avec le recul, ces mesures de restrictions se révèlent trop ambitieuses, compromettant la fourniture de prestations', notamment dans la Base logistique de l'armée (LBA). Afin de ne pas mettre en péril les prestations de la LBA, le processus de réduction a dû être suspendu.

Des décisions importantes devront être prises concernant l'avenir de l'armée. Le rapport sur la politique de sécurité (RAPOL SEC 2010) est déterminant dans ce contexte. La décision relative à l'éventuel remplacement partiel des avions Tiger est attendue. Le financement complet de grands systèmes (par ex. remplacement partiel d'avions Tiger) se révèle impossible dans le cadre du plafond de dépenses proposé par le Conseil fédéral (voir ci-dessous).

Mesures de réduction et leurs effets

Les efforts d'économies concernant le domaine de la défense s'élèvent à 83 et à 103 millions pour les années des plans financiers 2012 et 2013. Pour les raisons évoquées plus haut, les réductions opérées dans le domaine de la défense se limitent aux charges d'armement.

Les réductions ont pour effet d'empêcher momentanément (c.-à-d. dans le cadre des programmes d'armement 2010 et 2011) la réalisation de certains projets qui figuraient pourtant dans le plan général 2009. Les projets principalement concernés sont les suivants:

- modernisation du char 87 Léopard (char 87 Leo WE)
- char de grenadiers de commandement 2000 (char gren cmdt 2000)
- char Radio Access Point (RAP PIRANHA IIIC)
- acquisition/compléments pour le système d'information et de conduite des Forces terrestres (SIC FT).

L'abandon partiel de ces projets doit permettre de pallier certaines lacunes dans le domaine de la conduite et de l'exploration en toutes circonstances (RAP PIRANHA et IIIC SIC FT) et dans celui de l'effet des armes (char 87 Leo WE et char cmdt 2000).

Les mesures de réduction prévues dans les charges d'armement doivent garantir le financement des charges d'exploitation courantes. L'acquisition de nouveaux biens d'armement complexes génère des dépenses plus élevées. Il faut donc s'attendre à ce que les charges d'exploitation grimpent malgré le maintien des autres paramètres (mandats, prestations attendues, niveau technologique, concept de stationnement). Le Conseil fédéral décidera du développement de l'armée sur la base des résultats du rapport sur la politique de sécurité.

Plafond de dépenses pluriannuel de l'armée

Bases

Un nouveau plafond de dépenses doit être demandé pour la défense (UA 525) et l'immobilier de l'armée (UA 543) dans le message concernant le programme de consolidation 2012–2013. Ce plafond doit, d'une part, donner à l'armée une souplesse accrue et une meilleure sécurité en matière de planification dans l'allocation et l'exploitation de ses ressources. D'autre part, il s'agit d'étendre la marge de manœuvre pour les achats importants tout en respectant les objectifs du frein à l'endettement.

Le domaine de la défense avait déjà obtenu un plafond de dépenses pluriannuel dans le cadre du programme d'allègement 2003 (PAB 03). Celui-ci permettait – grâce à une souplesse accrue et une meilleure sécurité en matière de planification – de mieux faire face aux objectifs de réduction. Le programme d'allègement 2004 (PAB 04) a remplacé le plafond de dépenses du PAB 03 pour arrêter un nouveau plafond de dépenses valable jusqu'à fin 2008. En 2007, le Parlement a reconduit ce plafond de trois ans dans le cadre de l'étape de développement 2008–2011.

La souplesse octroyée permet de reporter sur l'année suivante les soldes de crédit de l'année en cours. Cette possibilité de report a été largement utilisée au cours des dernières années. Sur la période 2005–2009, près de 730 millions de crédits n'avaient pas été utilisés dans le domaine de l'armée et ont été soit compensés dans le cadre de crédits complémentaires soit reportés sur l'année suivante dans le cadre du processus budgétaire. Ce sont ainsi 265 millions de soldes de crédit qui ont été reportés sur les années 2006 à 2009; environ 465 millions devraient être transférés sur 2010 et 2011.

Il est prévu de remplacer l'actuel plafond de dépenses par un nouveau plafond pour la période 2012 à 2015. Ce plafond sera fixé en fonction des objectifs d'économies découlant du programme de consolidation 2012–2013 et des modifications intervenues depuis (notamment les économies réalisées dans le cadre du processus budgétaire). Le nouveau plafond de dépenses de l'armée se montera à 17,593 milliards.

Calcul du plafond de dépenses de l'armée 2012–2015

Charges et investissements avec incidences financières (en millions)	2012	2013	2014	2015	Total plafond dépenses 2012–2015
Plan financier du 28.8.2010					
Domaine défense (UA 525)	3 890	3 967	4 012		
– dont réductions provenant du PCP 2012/2013	98	118	118		
armasuisse Immobilier (UA 543)	444	403	408		
– dont réductions provenant du PCP 2012/2013	13	10	10		
Total	4 335	4 369	4 421	4 468	17 593

Bases juridiques

La loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹⁸ sera modifiée en vue du nouveau plafond de dépenses. Le plafond de dépenses actuel pourra être revu et reconduit jusqu'à l'achèvement de la mise en œuvre du programme de consolidation 2012–2013 et la réalisation à moyen terme des mesures découlant du réexamen des tâches en 2015.

Le droit actuel relatif aux finances de la Confédération (loi du 7 octobre 2005 sur les finances, LFC; RS 611.0; ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération, OFC; RS 611.01) demeure applicable sans restriction. La souveraineté du Parlement en matière budgétaire n'est pas touchée: la fixation des crédits de paiement au moyen du budget et de ses suppléments relève toujours de la compétence des Chambres fédérales. Les objectifs du frein à l'endettement restent inchangés.

Sécurité en matière de planification

Avec l'inscription dans la loi des réductions de l'ordre de 239 millions au total pour les années 2012 à 2013 et l'établissement d'un nouveau plafond de dépenses de 17,593 milliards pour les années 2012 à 2015, le DDPS acquiert une plus grande sécurité en matière de planification. A moins d'événements extraordinaires, le Conseil fédéral ne procédera plus à aucune réduction dans le domaine de l'armée pour la période 2012–2015. Les Chambres devraient également respecter ces lignes directrices et le cadre financier établi lors de l'adoption des crédits budgétaires annuels.

Souplesse dans l'allocation des moyens

Le deuxième objectif du plafond de dépenses vise à améliorer la souplesse dans l'allocation des moyens. Il s'agit de procurer au DDPS, pour les domaines de la défense et d'armasuisse Immobilier, la plus grande marge de manœuvre possible dans le cadre du budget annuel, dans le respect des principes régissant la gestion des finances et l'établissement des comptes au sens des art. 12, al. 4, et 31 ss LFC. Lors de l'exécution du budget, la marge de manœuvre du DDPS est réduite aux instruments (notamment les demandes de crédits supplémentaires) qu'offre actuellement le droit relatif aux finances de la Confédération (LFC/OFC). Celui-ci garantit néanmoins la possibilité de procéder à des transferts fondés au sein du plafond de dépenses. Ainsi, au besoin, des ressources peuvent notamment être transférées du personnel aux biens et services ou à l'armement (et inversement). Lorsqu'il s'agit de simples transferts dans la mise en œuvre du budget, les procédures administratives devant le Conseil fédéral, la Commission des finances et le Parlement peuvent, le cas échéant, être simplifiées (demandes groupées pour les suppléments). Cette souplesse porte sur la période pour laquelle le plafond de dépenses a été accordé, à savoir du 1^{er} janvier 2012 (date de remplacement du plafond de dépenses issu de l'étape de développement 2008–2011) au 31 décembre 2015. Le Conseil fédéral est autorisé à transférer des crédits entre les tranches annuelles ou les réductions prévues, pour autant que le plafond de dépenses d'environ 17,593 milliards ne soit pas dépassé.

Par le biais des crédits supplémentaires et du report de crédits, les soldes de crédit des exercices 2012 à 2015 pourront, indépendamment de leur spécialité, être repor-

¹⁸ RS 611.010

tés sur les exercices 2013 à 2016 (première année après l'expiration du plafond de dépenses).

Motifs possibles d'une adaptation du plafond de dépenses de l'armée 2012–2015

Le Conseil fédéral peut procéder à une adaptation du plafond des dépenses dans les cas suivants, et proposer aux Chambres fédérales une adaptation correspondante des crédits budgétaires (défense et armasuisse Immobilier) dans le cadre du budget ou de ses suppléments:

- suppression de tâches incombant au domaine de la défense ou à armasuisse Immobilier;
- transfert de tâches au domaine de la défense ou à armasuisse Immobilier;
- attribution de nouvelles tâches au domaine de la défense ou à armasuisse Immobilier;
- surplus de dépenses dû à l'adaptation du cadre légal;
- coupes dues à l'adaptation du cadre légal;
- engagements extraordinaires de l'armée entraînant des conséquences financières importantes (par ex. en cas de catastrophes naturelles ou technologiques, interventions supplémentaires à la frontière suisse pour soutenir les Corps des gardes-frontière, augmentation de longue durée de la disponibilité opérationnelle [sauvegarde des conditions d'existence et promotion de la paix] ou de la disponibilité de base);
- écart de plus d'un point entre le renchérissement 2012–2015 et les hypothèses retenues dans les directives budgétaires.

Par ailleurs, les surplus de recettes provenant de liquidations (suppression de systèmes d'armes devenus inutiles, matériel d'armée) et de l'immobilier (par ex. recettes découlant de locations) par rapport aux valeurs fixées dans le plan financier du 19 août 2009 ont pour effet d'augmenter le plafond. A l'inverse, les diminutions de recettes abaissent le plafond de dépenses et sont compensées lors de la demande de transfert des soldes de crédit.

Les transferts purement techniques tels que l'attribution aux départements de crédits inscrits actuellement de manière centralisée, des mesures salariales ou la mise en œuvre de décisions dans le secteur des TIC, impliquent également une adaptation du plafond des dépenses. Le Conseil fédéral s'en chargera dans le cadre du processus budgétaire pertinent.

Contexte

Au sein du SG DDPS, des contributions sont allouées pour la promotion civile de la paix, à raison de 7 millions. Ces moyens sont principalement prévus pour le Centre de recherche sur la politique de sécurité de l'EPF de Zurich (CSS), ce qui lui permet d'exploiter une plate-forme informatique dans le réseau mondial en faveur de la politique de la sécurité (International Relations and Security Network – ISN).

L'Office fédéral du sport (OFSP) obtient des subventions à hauteur de 100 millions environ. La priorité est donnée aux indemnités pour les activités Jeunesse+Sport (J+S).

L'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) dispose d'un crédit de subventions de 38 millions dans le domaine de la protection civile, lequel est utilisé essentiellement pour les installations d'alarme et les systèmes télématiques (notamment le réseau radio national de sécurité POLYCOM) et pour les contributions aux cantons et à des tiers en vue d'assurer l'exploitation, la construction et le maintien des constructions protégées et des abris pour biens culturels.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
500/A2310.0406 Contributions à la promotion de la paix	26	26	27
504: Crédits divers dans les charges de transfert	99	101	100
506/A6210.0129 Protection civile	38	38	38
Total	163	165	165

Mesure

Les contributions au Centre de recherche sur la politique de sécurité (CSS) dans le domaine de la plate-forme informatique ISN ont été légèrement réduites pour les bénéficiaires de subventions de l'OFSP ainsi que dans le domaine de la protection civile (constructions protégées).

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	2011*	2012	2013
500/A2310.0406 Contributions à la promotion de la paix		2,0	2,0
504: Crédits divers dans les charges de transfert	0,5	0,5	0,8
506/A6210.0129 Protection civile	0,7	0,7	1,0
Total	1,2	3,2	3,8

* demandé avec le budget 2011.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012 à 2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹⁹, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 5.

¹⁹ RS 611.010

Contributions au Centre de recherche sur la politique de sécurité de l'EPF de Zurich

La réduction des contributions au CSS a entraîné un redimensionnement de tous les services liés à la plate-forme ISN (technologie web, formation en ligne, OSINT) vis-à-vis des partenaires internationaux mais aussi des centres de Genève, de l'armée et des services de renseignement. Cette mesure est liée à une réduction notable du personnel.

Charges de transfert OFSPO

Au sein de l'OFSPPO, une réduction linéaire des sept crédits de subventions est prévue. Concernant J+S notamment, les économies sont telles que le montant des indemnités versées pour les cours de branche sportive dans les associations et les écoles diminue également. Ces réductions ont déjà été demandées une première fois dans le cadre du budget 2011.

Protection civile

Les ressources allouées à l'OFPP pour les constructions protégées doivent être réduites. La poursuite de la régionalisation des organisations de protection civile permet de diminuer les besoins des constructions protégées actives et de retarder l'installation d'équipements télématiques dans les constructions protégées. Cette réduction a déjà été demandée une première fois dans le cadre du budget 2011.

Contexte

Les économies proposées dans le domaine de la formation comprennent cinq mesures de réduction de tâches. Des corrections doivent être réalisées dans le domaine des hautes écoles, pour la participation aux projets des organisations multilatérales ainsi qu'en matière de formation professionnelle. Une description de l'état actuel de réalisation des tâches est fournie ci-après.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Crédits divers dans le domaine de la formation	2812	2842	2885

Mesures

Réductions dans le domaine des EPF: les aides fédérales accordées aux EPF sont réduites de 14 millions (soit 0,7 %) par an.

Réduction des contributions liées à des projets selon la loi sur l'aide aux universités (LAU): à compter de 2012, de nouvelles priorités seront définies pour la mise au concours des projets, une sélection plus sévère sera instaurée et les subventions fédérales budgétées pour la poursuite des projets en cours notamment seront réduites.

Suppression de l'aide pour le Bureau international d'éducation (BIE) de l'UNESCO par le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER): à compter de 2012, l'aide pour le BIE sera accordée exclusivement par la DDC.

Suppression des subventions pour le financement des mesures visant l'égalité effective entre les hommes et les femmes au sein des hautes écoles spécialisées (HES): les délégués à l'égalité des HES, les semaines et journées techniques destinées aux jeunes femmes, les projets de mentorat, etc. ne sont plus cofinancés par la Confédération. La Confédération ne verse plus de subventions pour promouvoir la recherche sur l'égalité entre les hommes et les femmes en vertu de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (RS 414.71).

Suppression des contributions aux campagnes de formation professionnelle: clôture de la campagne «formationprofessionnelleplus.ch» financée exclusivement par la Confédération.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		2012	2013
328/A2310.0346	Domaine des EPF	14,0	14,0
620/4100.0125			
325/A2310.0185	Contributions liées à des projets selon la LAU	13,4	13,4
325/A2310.0442	Organisations et institutions multilatérales dans le domaine de l'éducation	0,5	0,5
706/A2310.0104	Contributions à la couverture des frais d'exploitation des HES	2,3	2,3
706/A2310.0102	Contributions liées à des innovations et à des projets	0,6	0,6
Total		30,8	30,8

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012 à 2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²⁰, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 6.

²⁰ RS 611.010

Réductions dans le domaine des EPF

La contribution financière annuelle de la Confédération au domaine des EPF, de l'ordre de 2 milliards, sert à couvrir les charges d'exploitation courantes pour l'enseignement et la recherche (y compris pour les installations d'exploitation, les biens meubles et l'informatique). La Confédération prend également en charge l'hébergement du domaine des EPF (dépenses d'investissement dans des immeubles propres à la Confédération et contribution aux loyers). Le domaine des EPF cherche des ressources fédérales complémentaires pour l'encouragement de la recherche à des conditions concurrentielles (recherche européenne, FNS, CTI, recherche sectorielle, etc.). Au total, la participation de la Confédération au financement du domaine des EPF représente près de 90 % (compte 2009). Les 10 % restants se composent de fonds de tiers et d'autres revenus.

Malgré l'augmentation du nombre des étudiants et l'enrichissement continu de l'offre des EPF, des efforts d'économies à hauteur de 14 millions peuvent être réalisés pour faire face à la concurrence internationale, moyennant l'établissement d'un ordre de priorités:

- Le domaine des EPF a récemment bénéficié d'augmentations importantes. Il a été question d'affecter 50 millions supplémentaires dans le programme de stabilisation (supplément 1a 2009), dont 18 millions pour des investissements anticipés, à compenser en 2011 et 2012. Dans le budget 2010, le plafond des dépenses 2008–2011 pour les EPF en vue de la mise en œuvre de la stratégie nationale concernant le Centre suisse de calcul scientifique haute performance (HPCN) a été augmenté de 45 millions pour les années 2009 à 2011.
- Les EPF ont su profiter durant les années écoulées des moyens de plus en plus nombreux mis à disposition de la recherche, sur une base hautement concurrentielle, par les pouvoirs publics (2009: 370 millions). Le domaine va continuer de profiter de la croissance de ces moyens, ce qui atténuera quelque peu la réduction de la contribution financière. Les contributions octroyées par le FNS dès 2009 vont également dans ce sens. D'importantes contributions sont par ailleurs versées au 7^e programme-cadre de recherche de l'UE.
- Le Conseil des EPF a la possibilité de constituer des réserves à partir de la contribution financière. Quelque 50 millions ont ainsi été rassemblés depuis 2000 (état: compte 2009); ces moyens sont actuellement mis à la disposition du domaine pour amortir la réduction.

Contributions liées à des projets selon la LAU

La Confédération soutient des projets de coopération et d'innovation importants sur le plan stratégique et pour les infrastructures dans le domaine des hautes écoles (par ex. SystemsX.ch, Nano-Tera.ch) ou des projets de collaboration (par ex. Geo-Nova, BEFRI).

La réduction des contributions à compter de 2012 permet de continuer à assurer un soutien aux projets de coopération et d'innovation dans le domaine des hautes écoles même si le nombre de projets est inférieur et même si les montants par projet sont moins importants.

Les projets sont sélectionnés par la Conférence universitaire suisse (CUS) et cofinancés par les cantons et les hautes écoles. Ces derniers peuvent ajuster les aides fournies à la diminution des ressources fédérales.

Dans le cadre de la deuxième phase des mesures de stabilisation, les contributions liées à des projets ont augmenté de 3 millions en 2009. Ces ressources supplémentaires ont servi à lancer des mesures de formation ciblées dans le domaine du calcul à haute performance et n'ont pas été touchées par le PCO 2012–2013.

Suppression de l'aide pour le Bureau international d'éducation (BIE) de l'UNESCO par le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER)

Le crédit «Organisations et institutions multilatérales dans le domaine de l'éducation» sert à soutenir les projets dans le domaine de la formation qui présentent un intérêt national.

La réduction n'a aucune influence sur le BIE, car la DDC reprendra à compter de 2012 la contribution actuelle du SER, en plus des contributions annuelles déjà versées à hauteur de 100 000 francs. Et ce, sans ressources supplémentaires.

Suppression des contributions à l'égalité des chances pour les hautes écoles spécialisées

Dans l'accomplissement de leurs tâches, les hautes écoles spécialisées veillent notamment à assurer l'égalité effective entre les femmes et les hommes (LHES, art. 3, al. 5, let. a). Comme pour la période précédente, le Conseil fédéral a proposé dans son message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) pendant les années 2008 à 2011 (FF 2007 1149) de nouvelles mesures visant une représentation équitable des sexes parmi les étudiants, le corps intermédiaire, les enseignants ainsi que le personnel administratif et technique. L'objectif étant atteint dans pratiquement toutes les branches d'études, on renoncera à proroger ces mesures.

Les mesures visant à promouvoir l'égalité des chances sont en grande partie financées par les cantons. Ces derniers sont libres de compenser la réduction des contributions fédérales ou de limiter la portée des programmes concernés.

Suppression des contributions aux campagnes de formation professionnelle

L'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) ne maintiendra pas en régie propre la campagne «formationprofessionnelleplus.ch» lancée en 2006. Les campagnes d'affichage en particulier seront supprimées. La formation professionnelle doit néanmoins conserver une présentation uniforme. Le site Internet existant doit être actualisé et le matériel élaboré rendu disponible pour les nombreuses initiatives propres instaurées par les cantons et les associations économiques.

Effet des autres trains de mesures du PCO 2012–2013

Les montants mentionnés dans le tableau ci-dessus pour la planification financière 2011 à 2013 subissent également des coupes du fait de la compensation des mesures anticipées au titre de la deuxième phase des mesures de stabilisation et de la correction du renchérissement (voir ch. 1.2.3.1 et 2.2.1). Le PCO 2012–2013 prévoit donc les crédits suivants dans le domaine de la formation:

	2011*	2012	2013
Compensation des investissements anticipés	9,0	9,0	–
Correction du renchérissement	60,1	60,1	60,1
Efforts d'économies		30,8	30,8
Total	69,1	99,9	90,9

* demandé avec le budget 2011.

La compensation des investissements anticipés concernent le domaine des EPF. Elle doit par ailleurs tenir compte de la correction du renchérissement à raison de 44 millions par an. En l'absence de cette correction, la contribution de la Confédération au financement du domaine des EPF enregistrerait une augmentation involontaire des dépenses réelles (voir ch. 2.2.1).

Contexte

Les efforts d'économies présentés sous l'intitulé «Recherche» comprennent six suppressions et réductions de tâches de portée mineure dans le domaine de la recherche. Cinq corrections doivent être réalisées dans le domaine de la coopération scientifique au niveau international et une au niveau national. Une description de l'état actuel de la réalisation des tâches est fournie ci-après.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Crédits divers dans le domaine de la recherche	1427	1491	1551

Mesures

Abandon de la participation aux programmes pour la compétitivité et l'innovation (CIP): la participation du Conseil fédéral au CIP, jugée non prioritaire, est abandonnée.

Ralentissement de l'augmentation des contributions aux frais généraux du Fonds national suisse: pour l'indemnisation des coûts indirects que les projets de recherche occasionnent (frais généraux), une augmentation plus lente est prévue.

Etablissement de priorités dans le domaine de la coopération scientifique bilatérale dans le monde: l'accent est mis dorénavant sur trois à quatre programmes nationaux.

Suppression de la promotion de l'expérience CMS dès 2012: les indemnités destinées à l'expérience CMS pour le LHC du CERN ne seront plus versées à compter de la fin de la période FRI 2008 à 2011.

Abandon des contributions à la Fondation Science et Cité: à compter de 2012, la promotion supplémentaire du dialogue entre les milieux scientifiques et la société via la Fondation Science et Cité sera abandonnée.

Réduction des contributions à la coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique (COST): les mesures ont pour effet de diminuer les contributions volontaires aux chercheurs suisses au titre de la participation à des projets et à des activités de coordination.

Allégement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	2011*	2012	2013
760/A2310.0477			
Encouragement de la technologie et de l'innovation (CTI)	10,0	10,0	10,0
325/A2310.0193			
Fondation Fonds national suisse	–	13,0	13,0
325/A2310.0439			
Coopération scientifique bilatérale dans le monde	–	4,0	4,0
325/A2310.0207			
Infrastructures et institutions internationales de recherche	–	3,3	3,3
325/A2310.0194			
Académies suisses	–	1,1	1,1
325/A2310.0210			
Recherche scientifique et technique européenne (COST)	–	1,0	1,0
Total	10,0	32,4	32,4

* demandé avec le budget 2011.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012 à 2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²¹, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 7.

Abandon de la participation aux programmes pour la compétitivité et l'innovation (CIP)

L'UE a lancé au début de 2007 un nouveau programme visant à encourager l'innovation et à renforcer la compétitivité de l'Europe, en complément des programmes-cadres de recherche. Un crédit global de 40 millions a été demandé pour la période de 2008 à 2011 par le biais du message FRI pour la participation à des projets de ce programme.

En 2008, le Conseil fédéral a jugé que les négociations en vue d'une participation de la Suisse au CIP (accord bilatéral) n'étaient pas prioritaires au vu du grand nombre de points à négocier avec l'UE. En outre, une analyse ultérieure a montré que la participation à ces projets n'était pas possible, sauf pour Enterprise Europe Network (EEN). Les ressources budgétisées pour les années 2011 à 2013 ne seront par conséquent pas utilisées. La mesure est donc déjà réalisée dans le budget 2011. Les montants prévus pour le CIP sont contenus dans le crédit CTI.

En 2009, dans le cadre de la deuxième phase des mesures de stabilisation, la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) a reçu 21,5 millions pour renforcer la promotion du potentiel d'innovation des technologies d'avenir. Ces ressources supplémentaires n'ont pas été touchées par le PCO 2012–2013.

Ralentissement de l'augmentation des contributions aux frais généraux du Fonds national suisse

Les contributions aux frais généraux ont pour objet de compenser les coûts indirects de la recherche, tels que les coûts liés à l'entretien, aux infrastructures et à l'administration. Cet instrument, introduit en 2009 au sein du Fonds national suisse, vise à intensifier l'encouragement de la recherche à des conditions concurrentielles en Suisse. La mesure ne supprime pas les contributions aux frais généraux, mais ralentit leur augmentation.

En 2009, dans le cadre de la deuxième phase des mesures de stabilisation, le Fonds national suisse a reçu 10 millions pour intensifier la promotion du transfert de savoir et de technologie. Ces ressources supplémentaires n'ont pas été touchées par le PCO 2012–2013.

Etablissement de priorités dans le domaine de la coopération scientifique bilatérale dans le monde

Le Conseil fédéral peut conclure des programmes de coopération bilatérale avec des pays prioritaires dans les domaines de la recherche et de l'innovation et accorder des subventions aux institutions actives dans la recherche universitaire en vue de programmes de recherche communs avec les institutions de ces pays prioritaires. Cet instrument sera maintenu en principe, mais l'attention sera focalisée sur trois à quatre programmes nationaux.

Suppression du financement de l'expérience CMS au CERN dès 2012

La Confédération verse des contributions pour la participation à des organisations internationales telles que le CERN ou l'ESO. Parallèlement, elle peut soutenir les expériences des chercheurs suisses pour leur permettre d'utiliser plus facilement les infrastructures de recherche de ces organisations internationales. A partir de 2011, la liste des mesures peut être simplifiée. Une marge de manœuvre se fait jour en termes de planification suite au règlement du solde de la part des EPF dans l'expérience

CMS pour le Large Hadron Collider du CERN, que la Confédération s'est chargée de financer. Ce financement sera supprimé à compter de 2012.

Abandon des contributions à la Fondation Science et Cité

L'une des tâches essentielles des académies scientifiques, selon l'art. 9, al. 1, let. c, de la loi sur la recherche (LR; RS 420.1), est la promotion du dialogue et de la compréhension mutuelle entre la science et la société. Aux fins de la réalisation de cette tâche, la Confédération finance la Fondation Science et Cité créée par les académies et le FNS au moyen d'une contribution supplémentaire.

La réorganisation du domaine des académies mandatée par le Conseil fédéral et le Parlement et l'intégration des tâches de Science et Cité dans le domaine de compétences des académies sont réalisées de manière réglementaire, conformément au message FRI 2008–2011, et seront achevées d'ici à la fin de l'année 2011. A compter de 2012, la promotion du dialogue entre la science et la société sera de nouveau directement assumée par les académies, le Fonds national suisse et les hautes écoles.

Réduction des contributions à la coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique (COST)

L'initiative COST soutient l'activité de recherche scientifique et technique en matière de coopération multilatérale entre les hautes écoles des Etats membres. La Suisse participe à environ 175 actions de ce programme et propose à près de 400 chercheurs d'y participer. Compte tenu de la participation pleine et entière aux programmes-cadres de recherche de l'UE, qui connaissent un très fort développement et dans lesquels excellent les chercheurs suisse, il est possible de réduire les contributions sans que la Suisse ne perde le contact avec la recherche internationale. La réduction des contributions attribuées aux chercheurs ainsi que pour la participation à des projets et à des activités de coordination permettra d'économiser un million par an à compter de 2012.

Effets des autres trains de mesures du PCO 2012–2013

Les montants mentionnés dans le tableau ci-dessus pour la planification financière 2011 à 2013 subissent également des coupes du fait de la correction du renchérissement (voir ch. 2.2.1). Le PCO 2012–2013 prévoit donc les crédits suivants dans le domaine de la recherche:

	2011*	2012	2013
Correction du renchérissement	26,7	26,7	26,7
Efforts d'économies	10,0	32,4	32,4
Total	36,7	59,1	59,1

* demandé avec le budget 2011.

Rappelons que la correction du renchérissement sert à éviter une extension réelle involontaire et doit être séparées des efforts d'économies mentionnés ci-dessus.

Contexte

La contribution fédérale aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI est réglée dans la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (RS 831.30; art. 13, al. 1 et 2). Il y est précisé que la Confédération prend à sa charge cinq huitièmes des prestations complémentaires destinées à couvrir les besoins vitaux. Les prestations complémentaires restantes sont à la charge des cantons.

Le calcul de la part fédérale se fonde sur l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires (RS 831.301; art. 39). La part fédérale est fixée annuellement sur la base des cas du mois de décembre de l'année précédente. Les prestations complémentaires destinées à la couverture des besoins vitaux augmentent aujourd'hui moins rapidement que les autres prestations complémentaires dont le financement incombe aux cantons, en application des principes de la RPT (pour les personnes vivant dans un home). La part fédérale pour l'année en cours, fixée sur la base de l'année précédente (en % des prestations complémentaires annuelles), est par conséquent trop élevée. La Confédération participe dès lors à la couverture des coûts qui, conformément à la volonté du législateur, sont à la charge des cantons.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		PF 2011	PF 2012	PF 2013
318/A2310.0329	Prestations complémentaires à l'AVS	622	636	651
318/A2310.0384	Prestations complémentaires à l'AI	616	612	608
Total		1238	1248	1259

Mesure

La part fédérale sera désormais fixée annuellement sur la base des cas d'un mois de l'année en cours. Le projet de modification de l'ordonnance sur les prestations complémentaires doit corriger le transfert de charges entre les cantons et la Confédération, qui va l'encontre des objectifs de la RPT. La mesure conduit à un allègement de la charge de la Confédération en cas d'augmentation des coûts supérieure à la moyenne pour la part de financement des cantons.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)²²

		2012	2013
318/A2310.0329	Prestations complémentaires à l'AVS	7,0	7,0
318/A2310.0384	Prestations complémentaires à l'AI	5,0	5,0
Total		12,0	12,0

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012 à 2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²³, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 8.

²² Après correction des premières estimations, les prestations complémentaires sont affectées, malgré la mesure de consolidation, de charges supplémentaires de quelque 130 à 230 millions par an par rapport au plan financier du 19 août 2009.

²³ RS 611.010

Contexte

La participation de la Confédération aux prestations complémentaires a été intégralement modifiée dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Avant la RPT, la Confédération versait une contribution aux prestations complémentaires globales (prestations complémentaires annuelles et remboursement des coûts de maladie et d'invalidité) en fonction de la capacité financière des cantons (de 10 à 35 %). Depuis l'introduction de la RPT, la Confédération ne participe plus au remboursement des coûts de maladie et d'invalidité. Parmi les prestations complémentaires annuelles, la Confédération prend à sa charge cinq huitièmes des prestations complémentaires destinés à couvrir les besoins vitaux. Les trois huitièmes restants et les prestations complémentaires allant au-delà de la couverture des besoins vitaux dans le domaine des homes sont à la charge des cantons. Cette procédure implique de distinguer les coûts pris en charge par la Confédération des coûts pris en charge par les cantons, sur la base d'une évaluation en continu ou à une date de référence bien définie. La deuxième solution a été retenue dans le cadre des débats parlementaires, pour des raisons économiques et administratives.

La part fédérale (en %) est calculée de manière centralisée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), conformément à l'ordonnance sur les prestations complémentaires, sur la base de la situation en décembre de l'année précédente. Pour les personnes vivant à domicile, la couverture des besoins vitaux représente l'entier de la prestation complémentaire annuelle. S'agissant des personnes vivant dans un home, la part représentant la couverture des besoins vitaux est plus basse. Pour déterminer cette part, on calcule pour chaque personne vivant dans un home le montant des prestations complémentaires qui serait applicable si la personne vivait à son domicile. Les parts fédérales sont fixées par l'OFAS (en %), par voie de décision. Elles s'appliquent aux charges effectives des cantons pour les prestations complémentaires annuelles de l'année en cours.

Si, comme dans le passé, les prestations complémentaires annuelles destinées à la couverture des besoins vitaux augmentent moins rapidement que les autres prestations complémentaires pour les personnes vivant dans un home, les contributions pour l'année en cours sont trop élevées pour la Confédération, puisque le calcul se fonde sur l'année précédente. Aussi, la Confédération finance-t-elle, à l'encontre des objectifs visés par la RPT, une augmentation des coûts dans un domaine dont le financement est normalement à la seule charge des cantons. Selon le Conseil fédéral, il convient de remédier à ce transfert de charges non voulu et non souhaité au détriment de la Confédération.

Projet de modification de l'ordonnance sur les prestations complémentaires

Le Conseil fédéral élaborera un projet de modification de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI; RS 831.301) en vue de supprimer la charge de la Confédération allant au-delà des exigences légales via la détermination de la part fédérale aux prestations complémentaires annuelles. La solution mise en avant consiste à fixer la part de financement sur la base des données du mois d'avril de l'année en cours. Grâce au changement de système, les transferts non souhaités disparaissent en raison des dynamiques différentes qui caractérisent les parts de financement de la Confédération et des cantons. Le changement doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier

2012 et donc générer des économies pour la Confédération de l'ordre de 12 millions par an²⁴, à compter de 2012.

L'échéancier est fonction du nouveau régime de financement des soins, qui entrera en vigueur au début de 2011. Selon les perspectives actuelles, certains cantons entendent baisser les taxes de home prises en compte pour les prestations complémentaires, dans le cadre des modifications au régime de financement, en vue d'un financement partiel des soins en dehors du système des prestations complémentaires. En fonction du nombre de cantons et de l'importance de la baisse des taxes de home, les prestations complémentaires annuelles servant à couvrir les besoins vitaux pourraient, en 2011, augmenter plus fortement que les prestations complémentaires annuelles que les cantons doivent verser dans le domaine des homes, contrairement à la tendance observée l'année précédente. Le changement de système pour l'attribution des parts fédérales dès le début de 2011 pourrait générer une augmentation unique et substantielle de la part fédérale (en %), avec une charge supplémentaire correspondante pour la Confédération en 2011. Une telle évolution ne serait pas souhaitable du point de vue des finances fédérales.

Etant donné qu'il apparaît aujourd'hui plausible que des distorsions uniques puissent se produire au niveau des parts de financement dans le cadre du nouveau régime de financement des soins en 2011 et que la tendance actuelle puisse refaire surface dès 2012, la mise en œuvre de l'ordonnance modifiée sur les prestations complémentaires pourrait être envisagée dès le début de 2012.

Conséquences pour les cantons

Les allègements du budget fédéral de 12 millions par an génèrent certes des coûts supplémentaires de même ampleur pour les cantons, par rapport au droit en vigueur. Ce surplus de charges ne constitue toutefois pas un report de charges sur les cantons. La modification de l'ordonnance a simplement pour but de corriger le transfert de charges de la Confédération aux cantons allant à l'encontre des objectifs de la RPT.

²⁴ Le Conseil fédéral prévoit d'augmenter légèrement les indemnités fédérales versées aux cantons au titre de leurs frais d'administration. Une analyse menée conjointement avec les cantons a révélé qu'il était nécessaire de procéder à des ajustements du système d'indemnisation, qui entraîneraient une augmentation des dépenses de la Confédération de près de 5 millions par an. Ces modifications doivent être mises en œuvre par une révision de l'art. 42a, al. 1, let. a et c, OPC-AVS/AI, et entrer en vigueur en même temps que la mesure d'économie susmentionnée. Dans cette optique, les allègements estimés de la Confédération sont réduits de 17 millions à 12 millions par an.

Contexte

La loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20; art. 78) définit l'étendue de la contribution fédérale à l'assurance-invalidité (AI). Le taux de contribution est de 37,7 % des dépenses AI²⁵. Par ailleurs, la Confédération supporte, dès la fin de 2010, la charge des intérêts sur le report des pertes de l'AI dans le Fonds de compensation AVS, conformément à la loi fédérale du 13 juin 2008 sur l'assainissement de l'assurance-invalidité²⁶ (art. 3), pendant la durée du financement additionnel de l'AI 2011–2017. La consolidation financière de l'AI a été introduite avec la 4^e et la 5^e révision de l'AI, en vigueur depuis le début de 2004, respectivement de 2008.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		PF 2011	PF 2012	PF 2013
318/A2310.0328	Contribution de la Confédération à l'AI	3834	3941	4049
318/A2310.0453	Contribution spéciale de la Confédération à l'AI	244	244	244
Total		4078	4185	4293

Mesure

Le budget 2010 et le plan financier 2011 à 2013 sont établis sur la base du décompte de l'assurance à la fin de 2008. Le décompte 2009 et le monitoring de l'AI montrent que le nombre des nouvelles rentes a diminué plus fortement que prévu. L'effet de la 4^e et de la 5^e révision a donc été plus important que ce qui avait été escompté. Les risques d'invalidité étant moins importants à partir de 2009, la contribution fédérale pour les années 2011 à 2013 s'en trouve réduite. Par ailleurs, la contribution spéciale de la Confédération aux intérêts dus par l'AI diminue du fait d'un moindre endettement de l'AI.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)²⁷

		2011*	2012	2013
318/A2310.0328	Contribution de la Confédération à l'AI	106,0	108,0	111,0
318/A2310.0453	Contribution spéciale de la Confédération à l'AI	6,0	6,0	8,0
Total		112,0	114,0	119,0

* demandé avec le budget 2011.

²⁵ Dans le cadre de la 6^e révision de l'AI (1^{er} train de mesures), le Conseil fédéral a demandé à ce que la contribution fédérale à l'AI soit redéfinie, indépendamment des dépenses.

²⁶ FF 2008 4759. Le report de l'entrée en vigueur du financement additionnel de l'AI de 2010 à début 2011 est également repris, suite à l'initiative parlementaire CSSS-E (09.498), dans la loi fédérale sur l'assainissement de l'assurance-invalidité (FF 2009 7885).

²⁷ Les allègements par rapport au plan financier 2011–2013 du 19 août 2009 sont plus élevés de quelque 40 à 130 millions par an. Cela est dû aux dépenses plus basses en ce qui concerne les mesures individuelles et les frais d'administration ainsi que les intérêts de l'AI, qui ne sont pas en relation directe avec l'évolution plus favorable des rentes. Contribue également aux allègements la décision du Conseil fédéral de reporter à 2014, dans le cadre du 1^{er} train de mesures de la 6^e révision de l'AI, l'introduction de la contribution fédérale indépendante des dépenses.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²⁸, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 9.

Réduction plus importante que prévu du nombre de nouvelles rentes

Le tableau suivant montre que le nombre pondéré de rentes connaît une croissance plus favorable que celle attendue dans le budget 2010 et dans le plan financier 2011 à 2013 du 19 août 2009. D'une part, les mesures de la 4^e et de la 5^e révision de l'AI se sont révélées plus efficaces que prévu. D'autre part, l'intensification du monitoring et le renforcement de la surveillance de l'OFAS contribuent à freiner l'évolution des nouvelles rentes. Les mesures prises conduisent à une réduction supplémentaire des coûts.

Evolution du nombre de rentes AI (nombre pondéré)

	Base B 2010/ PF 2011–2013	Projection actuelle	Variation nombre de rentes	Variation somme des rentes (mil- lions CHF)*
2009	256 117	246 502	–9 615	–90
2010	255 934	245 564	–10 370	–97
2011	254 892	244 691	–10 201	–97
2012	253 986	243 945	–10 041	–95
2013	252 024	242 141	–9 883	–97
2014	249 633	239 881	–9 752	–96
Ø 11–13	253 764	243 787	–9 977	–96

* Part fédérale seule (37,7 % des dépenses AI)

Selon les informations fournies par le monitoring de l'AI, le nombre pondéré des nouvelles rentes octroyées en 2009 s'établit à 15 900 (2008: 17 700). Par rapport à 2003, année où les nouvelles rentes ont atteint le nombre record de 28 200, on enregistre une baisse de plus de 12 300, soit 44 %. La projection actuelle de l'évolution du nombre de rentes donne, étant donné la tendance décrite ci-dessus, un chiffre nettement plus favorable que ce qui était initialement prévu. L'évolution des nouvelles rentes a également eu pour effet de freiner la somme des rentes AI. Sur la base des nouveaux chiffres, les dépenses de l'AI reculent de 256 millions par an en moyenne sur les années 2011 à 2013. La part de la Confédération de 37,7 % diminue donc de 96 millions chaque année.

Des réductions supplémentaires des dépenses par rapport au plan financier 2011 à 2013 du 19 août 2009 ont aussi été réalisées en ce qui concerne les mesures individuelles de l'AI et, dans une moindre mesure, les indemnités journalières suite à l'évolution plus favorable des rentes ainsi qu'à la baisse de la part fédérale ordinaire aux intérêts de l'AI. La contribution de la Confédération a de ce fait été réduite de 9

à 14 millions supplémentaires (2011–2013). La contribution a donc été allégée de 106 à 111 millions par an au total sur la période 2011 à 2013.

La réduction des dépenses de l'AI de 281 à 294 millions chaque année sur la période 2011 à 2013 entraîne également une diminution de la contribution spéciale de la Confédération aux intérêts dus par l'AI. L'allègement qui en résulte oscille entre 6 et 8 millions par an. Au total, les mesures prises ont réduit les dépenses fédérales de 112 à 119 millions par an sur la période 2011–2013.

Mesures prises dans le cadre de la 4^e et de la 5^e révision de l'AI

Sont résumées ci-après les mesures de la Confédération qui ont contribué à l'allègement du budget fédéral mentionné ci-dessus.

4^e révision de l'AI (à partir de 2004)

La 4^e révision de l'AI a fourni aux offices AI la base légale et les ressources en personnel qui leur ont permis de devenir plus actifs dans le domaine du placement et d'aider les assurés de manière ciblée dans leur recherche d'emploi. De plus, grâce à l'introduction des services médicaux régionaux (SMR), les expertises médicales des assurés et leurs dossiers ont pu être revus par des spécialistes de l'assurance. Les SMR garantissent aux assurés que leur résistance et leur capacité (ou incapacité) de travail seront évaluées de manière uniforme et conforme à la médecine des assurances. Enfin, l'introduction du trois-quarts de rente a contribué à baisser le nombre de nouvelles rentes pondérées.

5^e révision de l'AI (à partir de 2008)

La 5^e révision de l'AI a introduit un changement qui se fonde sur le principe de la primauté de la réadaptation sur la rente. Afin de faire baisser le nombre de nouvelles rentes, elle a mis en place de nouveaux instruments visant à encourager la réadaptation et l'insertion ou la réinsertion socioprofessionnelle. Il s'agit notamment de la détection et de l'intervention précoces et des mesures de réinsertion. Ces mesures visent à assurer suffisamment tôt le suivi des personnes concernées et à maintenir leur place de travail pour éviter, dans la mesure du possible, l'octroi d'une rente.

Autres mesures (à partir de 2003)

Mise en place d'un monitoring: l'OFAS a introduit en mars 2003 un monitoring des nouvelles rentes AI. Cet instrument, qui sert à suivre l'évolution des octrois de rentes par trimestre et par office AI cantonal, lui permet d'intervenir quand le nombre de rentes octroyées est nettement supérieur à la moyenne suisse.

Renforcement de la surveillance: l'OFAS a renforcé sa surveillance par divers moyens: réorganisation, introduction d'un pilotage systémique orienté sur les résultats, développement d'une assurance de la qualité et réalisation d'audits sur place. Par des directives et des circulaires, il a également défini des règles visant à rendre la pratique d'octroi des rentes plus stricte mais juste, règles qui, avec le concours des offices AI, permettent de mieux harmoniser la mise en œuvre.

Durcissement de la pratique du Tribunal fédéral: depuis 2000, la jurisprudence est devenue globalement plus stricte; la marge de manœuvre interprétative a été réduite dans le sens d'une restriction de l'octroi des rentes, en particulier pour les troubles

somatoformes douloureux²⁹. Selon le Tribunal fédéral, un trouble somatoforme douloureux ou une fibromyalgie³⁰ n'entraîne pas, en règle générale, une limitation de longue durée de la capacité de travail pouvant conduire à une invalidité.

Conséquences pour les cantons et les communes

Depuis l'introduction de la RPT, les cantons ne participent plus au financement de l'AI. Les mesures prises pour diminuer les dépenses de l'AI n'ont donc aucun effet direct sur les cantons.

2.2.10 Assurance-maladie

Contexte

La loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10; art. 66) définit la part de la Confédération à la réduction individuelle des primes (RIP). La contribution correspond à 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins. Les subsides fédéraux dépendent par conséquent de l'évolution des coûts de santé. Les mesures visant à endiguer l'évolution des coûts dans le domaine de la santé ont de fait une influence sur le montant de ces subsides.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		PF 2011	PF 2012	PF 2013
316/A2310.0110	Réduction individuelle de primes (RIP)	2207	2318	2434

Mesure

En 2009, le Conseil fédéral et le Département fédéral de l'intérieur (DFI) ont arrêté diverses mesures destinées à freiner dès 2010 la croissance des coûts de la santé, de l'ordre de 400 à 500 millions au minimum. La contribution fédérale à la RIP sera également diminuée en conséquence pour les années à venir.

Allégement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		2011*	2012	2013
316/A2310.0110	Réduction individuelle de primes (RIP)	32,0	34,0	36,0

* demandé avec le budget 2011.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³¹, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 10.

²⁹ Arrêt du Tribunal fédéral 130 V 352. Les troubles somatoformes se traduisent par des symptômes physiques non expliqués complètement par une affection médicale.

³⁰ La fibromyalgie est une maladie chronique, douloureuse et non inflammatoire, de l'appareil locomoteur, qui restreint souvent la mobilité.

³¹ RS 611.010

Mesures de réduction des coûts dans l'assurance-maladie

La réduction des coûts intervient notamment au travers de la modification de deux ordonnances, à savoir la modification de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (OAMal)³² et l'adaptation de l'ordonnance du 29 septembre 1995 sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS)³³. L'évolution des coûts de la santé est influencée par les mesures ci-après, arrêtées en 2009 et mises en œuvre en 2010:

Mesures dans le domaine des médicaments (modifications de l'OAMal et de l'OPAS)

Tous les trois ans, les préparations inscrites sur la liste des spécialités sont soumises à un examen pour vérifier si les conditions d'admission (efficacité, adéquation, caractère économique) sont toujours remplies. Si l'examen révèle que le prix maximal en vigueur est trop élevé, une baisse de prix peut être ordonnée par l'OFSP. Le réexamen régulier des conditions d'admission lorsque l'indication d'une préparation est élargie figure au nombre des nouvelles mesures. Le panel des pays de comparaison est de plus étendu à l'Autriche et à la France.

La fixation du prix des génériques pour leur admission dans la liste des spécialités se fait dorénavant selon trois paliers (écart de prix de 20, 40 et 50 % par rapport à la préparation originale correspondante) en fonction du volume du marché de la préparation originale. Plus le volume du marché de la préparation originale avant l'échéance du brevet est important, plus l'écart de prix entre le générique et la préparation originale est grand.

Par ailleurs, les prix des préparations originales inscrites sur la liste des spécialités entre 1955 et le 31 décembre 2006 et des génériques admis dans la liste des spécialités avant le 1^{er} octobre 2009 sont réexaminés jusqu'au début de 2010 et adaptés au 1^{er} mars 2010. Au titre de ce *réexamen extraordinaire des prix*, une préparation originale est réputée économique si son prix de fabrique en Suisse ne dépasse pas de plus de 4 % le prix moyen appliqué au 1^{er} octobre 2009 à l'étranger (Allemagne, Danemark, Grande-Bretagne, Pays-Bas, France et Autriche). Un générique est réputé économique si son prix de fabrique est inférieur d'au moins 10 % au prix de fabrique moyen de la préparation originale appliqué au 1^{er} octobre 2009 à l'étranger.

D'autres économies supplémentaires sur les prix des médicaments peuvent être réalisées via la *baisse de la prime relative au prix comprise dans la part relative à la distribution*. Cette prime prend en compte les coûts du capital, le stockage et les avoirs non recouverts des pharmaciens et des médecins (base: structure d'une pharmacie moyenne en Suisse en 2000). Les changements intervenus depuis dans les coûts de stockage et de gestion des stocks, l'accélération du règlement des factures et la baisse des taux d'intérêt justifient une réduction de 3 % de la part relative à la distribution.

Au total, les économies réalisées dans ce domaine sont estimées à 400 millions environ.

Mesures dans le domaine des analyses (modifications de l'OPAS)

Une modification importante a été apportée à l'annexe 3 de l'OPAS qui comprend la *liste des analyses et tarif*. Seules les analyses mentionnées dans cette liste peuvent

³² RS 832.102

³³ RS 832.112.31

faire l'objet d'un remboursement par l'assurance-maladie. La liste n'ayant subi aucun ajustement majeur depuis le début des années 90, les progrès techniques réalisés depuis lors n'ont pas pu être pris en compte. La réforme du modèle tarifaire devrait entraîner une diminution notable des coûts pour les analyses effectuées en ambulatoire et prises en charge par les caisses-maladie. Le chiffrage ne peut être toutefois que très approximatif.

Economies estimées sur la contribution fédérale à la RIP

La contribution fédérale correspond à 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins. Les mesures arrêtées par le Conseil fédéral et le DFI contribuent à freiner la hausse de ces coûts bruts, d'au moins 400 à 500 millions. Puisque la contribution fédérale dépend de l'évolution des coûts bruts, la réduction de l'augmentation des coûts devrait entraîner un allègement correspondant à 7,5 % de la baisse globale des coûts de la Confédération. Dans le cas d'estimations prudentes concernant le montant et l'évolution de l'allègement des dépenses de santé, les économies réalisées sur le budget fédéral correspondent aux valeurs mentionnées dans le tableau ci-dessus (de 32 à 36 millions par an). Ces mesures ayant déjà été réalisées à partir de 2010, l'allègement correspondant des finances fédérales intervient dès le budget 2011.

Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons accordent des réductions de primes aux assurés de condition économique modeste (art. 65 LAMal). Grâce au frein mis à l'évolution des dépenses de santé, la contribution des cantons à la réduction de primes devrait elle aussi augmenter moins fortement. Toutefois, les mesures citées ne modifient nullement la détermination de la contribution fédérale à la RIP, qui s'élève toujours à 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins.

Contexte

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (RS 861) pose les bases juridiques d'un programme d'impulsion de la Confédération qui a pour objectif de promouvoir la création de places d'accueil de jour pour les enfants. D'une durée limitée à huit ans, cette loi s'applique jusqu'au 31 janvier 2011. Sur la base de la motion 08.3449 (Accueil extra-familial pour enfants. Incitation financière) déposée par la CSEC-CN et acceptée par le Conseil fédéral et les Chambres fédérales, le Conseil fédéral a mis en consultation, en date du 23 juin 2009, une prolongation du programme de quatre ans et un nouveau crédit d'engagement de 140 millions.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
318/A2310.0334 Accueil extra-familial pour enfants			
2 ^e crédit d'engagement	24	16	5
3 ^e crédit d'engagement	11	21	28
Total	35	37	33

Mesure

Par le message du 17 février 2010 relatif à la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants³⁴, le nouveau crédit d'engagement a été réduit de 140 à 80 millions, pour des raisons de politique budgétaire. Les crédits budgétaires annuels s'en trouvent allégés en conséquence.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)³⁵

	2012	2013
318/A2310.0334 Accueil extra-familial pour enfants	2,4	12,5

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³⁶, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 11.

Contexte

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants³⁷ pose les bases juridiques d'un programme d'impulsion de la Confédération, limité dans le temps, qui a pour objectifs de promouvoir la création de places d'accueil pour les enfants et de permettre aux parents de mieux concilier famille et travail. Selon la loi, des aides financières peuvent être octroyées aux structures

³⁴ FF 2010 1483

³⁵ Le deuxième crédit d'engagement a été entièrement épuisé au printemps 2010. Les requêtes déposées avant la fin de l'année doivent être financées à partir du début 2011 par le troisième crédit d'engagement. Cela entraîne des dépenses supplémentaires de 5,7 et 5,1 millions pour les années 2011 et 2012. Par conséquent, il en résulte en fin de compte une surcharge de 1,5 million pour 2011, alors que la mesure apporte une économie d'encre 2,4 millions en 2012.

³⁶ RS 611.010

³⁷ RS 861

d'accueil collectif de jour, aux structures d'accueil parascolaire et aux structures coordonnant l'accueil familial de jour.

D'une durée limitée à huit ans, la loi a été approuvée par le Parlement le 4 octobre 2002. Pendant les quatre premières années (2003–2006), des engagements de quelque 67,9 millions ont été contractés dans le cadre d'un premier crédit d'engagement de 200 millions. Le deuxième crédit d'engagement (2007–2011) de plus de 120 millions était entièrement épuisé au printemps 2010. Conformément à la motion 08.3449 (Accueil extra-familial pour enfants. Incitation financière) déposée par la CSEC-CN et acceptée par le Conseil fédéral et par les Chambres fédérales, il a été prévu, dans le cadre du projet du Conseil fédéral mis en consultation le 23 juin 2009, de proroger la loi de quatre ans et d'approuver un nouveau crédit d'engagement de 140 millions.

Réduction du crédit d'engagement

Dans l'intérêt de la consolidation des finances fédérales, le Conseil fédéral propose dans son message du 17 février 2010 une réduction du crédit d'engagement prévu de 140 à 80 millions.

Cette réduction sera obtenue par le biais des adaptations suivantes des dispositions régissant les subventions:

- Les aides financières pour les offres d'accueil parascolaire seront supprimées. Seules les structures d'accueil pour enfants d'âge préscolaire pourront donc encore profiter du programme d'impulsion. La mesure se justifie, car, dans le cadre du concordat HarmoS, les cantons se sont engagés à proposer des structures d'accueil parascolaire répondant aux besoins locaux.
- Les aides financières profiteront uniquement aux nouvelles institutions et non plus à celles qui augmentent le nombre de places existantes. La création de places d'accueil est donc favorisée dans les régions et les quartiers où l'offre est inexistante.
- Enfin, les aides financières seront octroyées pendant deux années au lieu de trois.

Selon le message du Conseil fédéral, la réduction de 60 millions au total du troisième crédit d'engagement a entraîné des allègements annuels de 4 à 11 millions (2011–2013) par rapport au plan financier du 19 août 2009. Le deuxième crédit d'engagement ayant toutefois été entièrement épuisé au printemps 2010, les requêtes encore déposées avant la fin de l'année doivent être financées à partir du début 2011 par le troisième crédit d'engagement. Les paiements seront par conséquent plus élevés au début. Cela causera, pour 2011 et 2012, des dépenses supplémentaires de 5,7 et 5,1 millions, respectivement, que les économies compenseront entièrement ou en partie: en 2011, il en résultera finalement une charge supplémentaire de 1,5 million, alors que 2012 connaîtra un allègement de 2,4 millions. A partir de 2013, les allègements annuels dus à la mesure de consolidation augmenteront légèrement, de sorte que les dépenses pour la période 2011 à 2017 se cumuleront pour atteindre les 80 millions demandés au total par le Conseil fédéral.

Limitation de la tâche dans le temps

La réduction du crédit d'engagement à 80 millions se justifie par le fait que la promotion de l'accueil extra-familial des enfants ne fait pas partie des tâches essentielles de la Confédération. La responsabilité en la matière incombe principalement aux cantons et aux communes.

Il est également prévu de proroger la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants de quatre années. Il convient d'éviter de pérenniser les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants et de viser un désengagement progressif de la Confédération sur le plan financier. En limitant la durée de la loi et en réduisant le volume des incitations, le Conseil fédéral confirme sa volonté de mettre fin à moyen terme à l'engagement de la Confédération dans ce domaine politique.

Conséquences

La réduction des aides financières n'entraîne aucun transfert de charges vers les cantons. La Confédération restreint simplement son engagement volontaire dans un domaine relevant des cantons.

Contexte

Le crédit «mesures de prévention» permet de financer des campagnes dans les domaines du sida, de l'alcool, des drogues, du tabac, de l'alimentation et du mouvement.

Le crédit «promotion de la santé et prévention» sert au financement de contributions à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et à des organisations de promotion de la santé (par ex. ligue pulmonaire et ligue contre le rhumatisme) ou à l'exécution d'autres tâches dans le domaine de la santé (Swisstransplant, laboratoires de référence).

Par le biais du crédit «projets culturels», le Conseil fédéral octroie des subventions à des projets de différents secteurs culturels d'importance nationale, qui sont conçus pour le long terme et sont en règle générale cofinancés au moins pour moitié par des tiers.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		PF 2011	PF 2012	PF 2013
316/A2111.0101	Mesures de prévention	24	24	25
316/A2310.0109	Contribution à la prévention et à la promotion de la santé	16	16	16
306/A2310.0303	Projets culturels	2	3	2
Total		42	43	43

Mesures

Le crédit «mesures de prévention» est réduit d'un peu plus de 8 % par le biais d'une fixation des priorités des différentes mesures.

Le crédit «contribution à la prévention et à la promotion de la santé» sera réduit, après déduction de la contribution obligatoire de la Confédération à l'OMS, à la partie restante (quelque 8,5 millions), pour laquelle existe une certaine marge de manœuvre financière. La réduction de cette partie du crédit s'élève à un peu plus de 8 % et sera également réalisée par une fixation des priorités.

La réduction du crédit «projets culturels» entraîne une diminution des financements de lancement dans le cadre de l'intermédiation culturelle et de la sauvegarde du patrimoine culturel.

Allégement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		2012	2013
316/A2111.0101	Mesures de prévention	2,0	2,0
316/A2310.0109	Contribution à la prévention et à la promotion de la santé	0,7	0,7
306/A2310.0303	Projets culturels	1,4	1,4
Total		4,1	4,1

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³⁸, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 12.

Mesures dans le domaine de la santé

Les moyens du domaine de la prévention sont utilisés notamment pour des mesures de lutte contre les infections par le virus de l'immunodéficience humaine (VIH/sida) et contre l'abus de drogues, pour la promotion de la prévention contre les dépendances (au tabac et à l'alcool) et pour la mise en œuvre de la stratégie globale de l'OMS en faveur de l'alimentation, du mouvement et de la santé.

Les moyens prévus dans le crédit «contribution à la prévention et à la promotion de la santé» sont liés à près de 50 % à des engagements internationaux (surtout OMS). En ce qui concerne la rémunération de prestations fournies (par ex. Swisstransplant, laboratoires de référence pour la surveillance des maladies transmissibles, National Institute for Cancer Epidemiology and Registration) et les contributions du domaine de la promotion de la santé (par ex. tuberculose et rhumatisme), une certaine marge de manœuvre financière existe. Suite à la réduction de 0,7 million, cette marge, qui s'élève à près de 8,5 millions par année, devra être utilisée dans l'intérêt des finances fédérales. Avec les économies inscrites dans le plan financier 2012–2014, le Conseil fédéral tient aussi compte du fait que les contributions octroyées dans certains domaines ont déjà été réduites dans le cadre du réexamen des subventions.

Les mesures prévues n'ont aucune conséquence pour les cantons et les communes. Les réductions entraînent un redimensionnement de projets de prévention propres à la Confédération et, éventuellement, l'abandon de certains projets et une légère réduction des contributions à des activités de tiers dans la prévention et la promotion de la santé. Les effets de ces mesures devraient donc rester limités.

Mesures dans le domaine de la culture

Dans le domaine du soutien à des projets culturels, l'Office fédéral de la culture décide du montant et de l'instant d'une éventuelle assistance financière. Sont déterminants à cet effet les demandes de contributions accompagnées des descriptifs et des budgets des projets, d'une part, et les moyens disponibles annuellement, d'autre part. Le volume réduit des contributions permettra quand même le soutien de projets présentant un caractère unique et novateur grâce à une sélection des demandes obéissant à des critères de priorité plus stricts.

2.2.13

Migrations

Contexte

Les efforts d'économies dans le domaine des migrations comprennent quatre mesures partielles. Une description de l'état actuel de réalisation des tâches est fournie ci-après.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		PF 2011	PF 2012	PF 2013
420/A2310.0166	Requérants d'asile: charges administratives et aide sociale aux cantons	518	557	608
420/A2310.0168	Collaboration internationale dans le domaine des migrations	18	23	29
Total		536	580	637

Mesures

Projets pilotes dans le domaine de l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire: pour les années 2012 et 2013, une partie des projets pilotes visant à encourager l'intégration des personnes admises à titre provisoire sont abandonnés.

Raccourcissement de la durée de la procédure d'asile: la mise en œuvre des résultats d'une analyse de processus permettra de raccourcir la durée de la procédure d'asile au niveau de la procédure de première instance.

Réduction des contributions volontaires à la collaboration internationale: suppression des contributions volontaires à la collaboration internationale dans le domaine des migrations.

Mandats de recherche externes dans le domaine des migrations: réduction d'un tiers environ des ressources utilisées pour les mandats de recherche externes dans le domaine des migrations.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (in millions)

		2011*	2012	2013
420/A2310.0166	Projets pilotes dans le domaine de l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire	–	0,7	0,7
420/A2310.0166	Raccourcissement de la durée de la procédure d'asile	3,8	5,0	5,0
420/A2310.0168	Réduction des contributions volontaires à la collaboration internationale	–	0,5	0,5
420/A2310.0168	Mandats de recherche externes dans le domaine des migrations	–	0,2	0,2
Total		3,8	6,4	6,4

* demandé avec le budget 2011.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³⁹, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 13.

Projets pilotes dans le domaine de l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire

La Confédération octroie aux offices cantonaux (ou aux offices désignés par les cantons), sous la forme de forfaits d'intégration, des contributions visant à favoriser l'intégration des étrangers (16 millions par an) ainsi que des personnes et des réfugiés admis provisoirement (environ 30 millions par an). Les cantons sont responsables essentiellement de la mise en œuvre de la promotion de l'intégration. La Confédération soutient des projets pilotes et des projets d'importance nationale dans le domaine de la promotion de l'intégration, y compris des projets spécifiques dans le domaine de l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire.

Une partie des contributions fédérales aux projets pilotes visant à encourager l'intégration des personnes admises à titre provisoire sera supprimée en 2012 et 2013. Pour les projets de 2011, des engagements de soutien ont d'ores et déjà été pris. Des travaux préparatoires ont en outre été réalisés pour de futurs appels d'offres concernant des projets. Pour cette raison, et aussi parce que certains projets pilotes déjà en cours vont se poursuivre en 2012 et 2013, il n'est pas possible de renoncer à la totalité des ressources destinées à l'intégration des personnes admises à titre provisoire, mais à 0,7 million par an. Le soutien aux projets d'intégration professionnelle qui ne concernent que le groupe cible des personnes accueillies à titre provisoire doit donc être supprimé.

La mesure a des répercussions sur les cantons dans la mesure où aucune aide ne peut être octroyée à un projet pilote supplémentaire de promotion de l'intégration des personnes admises à titre provisoire. Il s'est révélé primordial pour le succès de la promotion de l'intégration que les mesures soient prises suffisamment tôt. Pendant les sept années qui suivent l'entrée en Suisse, les éventuels coûts subséquents (aide sociale) sont pris en charge par la Confédération, ensuite ils sont à la charge des cantons.

Raccourcissement de la durée de la procédure d'asile

Des mesures de rationalisation de la procédure d'asile doivent être prises compte tenu des résultats du projet d'analyse et d'optimisation des processus. Les processus doivent être simplifiés et la responsabilité de la mise en œuvre des procédures d'asile doit être définie plus clairement (audition et décision par la même personne). De plus, davantage de décisions doivent être communiquées oralement. On part du principe qu'il sera possible, dans le cas de 15 000 demandes d'asile par an, de réduire la durée de la procédure de 30 jours dans 15 % des cas en 2011 et dans 20 % des cas à partir de 2012 (plein effet). Appliquée à près de 3 000 cas, la mesure permettra une économie de 5 millions environ (pour un forfait global de 55 francs par jour). Cette mesure a été réalisée dans le cadre de la réorganisation de l'Office fédéral des migrations, qui s'est terminée au 1^{er} septembre 2010. C'est pourquoi la mesure proposée portera déjà ses fruits en 2011.

Réduction des contributions volontaires à la collaboration internationale

Selon l'art. 113 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (RS 142.31), la Confédération participe à l'harmonisation de la politique européenne à l'égard des réfugiés au niveau international et aux efforts entrepris à l'étranger pour résoudre les problèmes relatifs aux réfugiés. Elle soutient l'activité d'œuvres d'entraide internationales et collabore notamment avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR). Dans le cadre de la collaboration internationale, elle verse également des

contributions à la «médaille Nansen» et à l'Institut de San Remo. Ces contributions seront supprimées à l'avenir. La part de la contribution au Centre international pour le développement des politiques migratoires (CIDPM), servant à financer le poste de directeur général (le pays d'origine finançant le salaire de ce dernier) sera également supprimée, car le contrat du directeur général suisse du CIDPM est arrivé à terme. Le crédit concerné peut donc être réduit de 0,45 million.

Mandats de recherche externes dans le domaine des migrations

L'Office fédéral des migrations (ODM) octroie des mandats de recherche externes pour recevoir des informations scientifiques approfondies sur les évolutions nationales et internationales dans le domaine des migrations. Les ressources disponibles pour ces mandats ont été réduites d'un tiers environ, dans le cadre du PCO 2012–2013.

Contexte

L'effort d'économie proposé sous l'intitulé «différentes mesures au sein du DFJP» comprend six abandons ou réductions, relativement modestes, de tâches dans les domaines des prestations d'assistance aux Suisses de l'étranger, de l'exécution des peines et des mesures, de la recherche dans le domaine du droit (ISDC) et que de la métrologie. L'état actuel de l'accomplissement des tâches est décrit ci-après.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Divers crédits au DFJP	47	48	48

Mesures

Facturation des frais d'assistance avec le Liechtenstein: la facturation mutuelle des frais d'assistance entre la Suisse et le Liechtenstein est abandonnée.

Restriction concernant de nouveaux projets pilotes dans l'exécution des peines et des mesures: seules les requêtes déposées ayant déjà reçu une approbation partielle seront encore financées. Les nouvelles requêtes ne pourront être autorisées que suite à des réductions concernant des requêtes déjà déposées ou accordées.

Institut suisse de droit comparé (ISDC): le crédit pour la bibliothèque de l'ISDC est réduit.

Office fédéral de la métrologie: le poste de mesure «analyse des traces de gaz» est supprimé et le laboratoire «thermométrie et hygrométrie» est remplacé par un seul poste de mesure. Le laboratoire «temps» est réduit et s'occupera à l'avenir surtout de la contribution suisse à l'échelle internationale du temps.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)*

	2011**	2012	2013
402/A2310.0156 Prestations d'assistance aux Suisses de l'étranger		0,3	0,3
402/A2310.0152 Projets pilotes		1,3	1,3
413/A2119.0001 Autres charges d'exploitation	0,1	0,2	0,2
414/A6100.0001 Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire)	0,2	0,4	0,4
Total	0,3	2,2	2,2

* à l'exclusion des économies possibles grâce à ces mesures dans le domaine du personnel, à hauteur de 0,8 million (ISDC: 0,1 million; METAS: 0,7 million), qui sont contenues dans l'effort d'économies 2.2.22 «Personnel».

** demandé avec le budget 2011.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁴⁰, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 14.

Compensation des prestations d'assistance avec le Liechtenstein

La Suisse (les cantons) et la Principauté de Liechtenstein se facturent réciproquement les prestations d'aide sociale versées par chacune aux ressortissants de l'autre. Ce système de compensation est appliqué depuis de nombreuses années bien qu'aucun accord en ce sens n'ait été conclu entre le Liechtenstein et la Confédération suisse. Le Liechtenstein rembourse les prestations aux cantons et la Confédération rembourse le Liechtenstein. Aucune péréquation n'est prévue entre la Confédération et les cantons, de sorte que par cette pratique, la Confédération soulage les cantons des coûts liés à l'aide sociale. Avec la suppression du système de compensation, la Confédération ne doit plus aucun remboursement au Liechtenstein. A l'inverse, les cantons ne pourront plus réclamer le remboursement de l'aide sociale qu'ils auront octroyée aux ressortissants du Liechtenstein annoncés en Suisse. Les cantons auront donc à assumer des coûts supplémentaires chiffrés à environ 50 000 francs.

Restrictions sur les projets pilotes en matière d'exécution des peines et mesures

Une coupe de 1,4 million pour chacune des années 2012 et 2013 est prévue sur les crédits destinés aux projets pilotes en matière d'exécution des peines et mesures. Ces fonds permettront à la Confédération d'assumer le financement des projets déjà validés et d'entrer en matière sur les projets proposés en matière d'évaluation des risques et de surveillance des délinquants pénaux ainsi que sur de nouvelles formes de thérapie pour les auteurs d'actes de violence et d'infractions d'ordre sexuel. D'autres projets pourront être reçus et traités, mais aucun financement ne sera octroyé pour les années 2011 à 2013 à moins d'une coupe effectuée dans l'un ou l'autre projet ressortissant à l'un des deux domaines susmentionnés.

Crédit pour la bibliothèque de l'Institut suisse de droit comparé

La réduction s'opérera en établissant des priorités dans le plan d'acquisition (par zones géographiques et par matières). Malgré l'application de cette mesure, il sera toujours possible de garder une collection actuelle pour les zones géographiques qui intéressent le plus le public et les clients de l'Institut, notamment les ordres juridiques européens et américains. Il ne sera cependant plus possible d'assurer l'actualité de l'ensemble de la collection, notamment par rapport aux pays d'Afrique et d'Asie. La réduction des nouvelles acquisitions entraînera une réduction du nombre d'ouvrages donnés à relier. La diminution du volume des commandes de la bibliothèque aura des conséquences sur toutes les fonctions qui assurent le traitement des livres. La réduction des activités devrait permettre une réorganisation des services de la bibliothèque et l'économie de l'équivalent d'un poste de travail. Cette mesure améliorant l'efficacité sera déjà réalisée en 2011.

Mesures au sein de l'Office fédéral de métrologie

L'unité *analyse des traces de gaz* de METAS permet de mesurer les impuretés dans les gaz de référence. En raison des faibles revenus générés par ce laboratoire et de leur stagnation, aucun nouveau procédé coûteux ne sera financé qui requière un effectif accru. Ce laboratoire peut donc être supprimé. Cette mesure sera déjà réalisée en 2011.

Le laboratoire *thermométrie et hygrométrie* de METAS permet d'effectuer des étalonnages pour les besoins propres de l'office, mais également pour les laboratoires d'étalonnage ou les laboratoires de vérification. Aucune activité de recherche de

niveau international n'est réellement effectuée au sein de ce laboratoire, auquel 700 000 francs sont versés annuellement pour un revenu annuel approximatif de 150 000 francs. A l'interne, METAS a toutefois besoin de cellules de point fixe pour les mesures dites «high end». En conséquence, une petite infrastructure est conservée, également laissée à disposition des services cantonaux d'étalonnage. Cette mesure améliorant l'efficacité sera déjà réalisée en 2011.

Le laboratoire *temps* collabore depuis plus de 10 ans avec le Laboratoire Temps et Fréquence de l'Université de Neuchâtel (précédemment Observatoire cantonal). Le projet d'élaboration de deux appareils de mesure uniques au monde sur lequel collaboraient les deux laboratoires est aujourd'hui clos. Le mandat de recherche confié au Laboratoire Temps et Fréquence, qui se termine en 2010 et représente un volume de 170 000 francs, ne sera donc pas reconduit. Le laboratoire temps se concentrera par la suite sur des activités relevant du domaine de l'échelle de temps internationale et de la diffusion des unités par étalonnage.

2.2.15

Construction des routes nationales

Contexte

La construction des routes nationales concerne l'achèvement du réseau, l'élimination des goulets d'étranglement et les «autres» travaux d'extension. Les ressources utilisées à cet effet proviennent du financement spécial pour la circulation routière. L'achèvement du réseau et l'élimination des goulets d'étranglement sont financés par le fonds d'infrastructure, les «autres» travaux d'extension (qui se montent à près de 1,2 milliard par an avec l'entretien) le sont directement au moyen du budget de la Confédération, par le biais du financement spécial pour la circulation routière.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		PF 2011	PF 2012	PF 2013
806/A8400.0100	Attribution annuelle au fonds d'infrastructure	1079	1194	1212

Mesure

Le budget de la Confédération sera allégé de 20 millions à compter de 2013, par le biais du report des projets financés par le fonds d'infrastructure, en particulier pour l'achèvement du réseau.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		2012	2013
806/A8400.0100	Attribution annuelle au fonds d'infrastructure	–	20,0

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁴¹, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 15.

Echelonnement de la construction des routes nationales

Du fait de l'introduction de la RPT, les routes nationales sont passées sous la responsabilité de la Confédération en 2008 et l'achèvement du réseau est devenu une tâche commune de la Confédération et des cantons. Dans le même temps, le fonds d'infrastructure est entré en vigueur. Certaines modifications ont ainsi été apportées au niveau du financement. Les travaux d'extension (et d'entretien) sont inclus dans l'enveloppe budgétaire d'investissement de l'OFROU, tandis que l'achèvement du réseau et l'élimination des goulets d'étranglement sont financés par le fonds d'infrastructure.

L'allègement du budget de la Confédération sera mis en œuvre au niveau des projets financés par le fonds d'infrastructure, en particulier de l'achèvement du réseau. Une réduction des ressources allouées aux «autres» travaux d'extension financés par le budget de la Confédération a également été étudiée puis écartée dans le but de limiter les conséquences négatives. Les «autres» travaux d'extension de même que l'élimination des goulets d'étranglement visent à garantir la fonctionnalité, ainsi qu'à améliorer la disponibilité, la compatibilité avec les conditions locales et la

⁴¹ RS 611.010

sécurité des routes nationales existantes. Les tronçons de réseau importants et déjà fortement chargés seraient les premiers concernés, ce qui n'est pas souhaitable du point de vue économique.

Concernant les projets financés par le fonds d'infrastructure, il est en principe possible de compenser les effets négatifs des mesures, notamment grâce à l'effet tampon du fonds d'infrastructure. Concernant l'achèvement du réseau, des retards dans les projets suite à des oppositions ou à des difficultés techniques ne sont pas à exclure. Ainsi, pendant les deux premières années d'existence du fonds d'infrastructure, 279 millions n'ont pas pu être affectés comme prévu aux projets d'achèvement du réseau, ce qui a amélioré temporairement la liquidité du fonds d'infrastructure. Même si ces dépenses interviendront nécessairement les années suivantes, les retards engendrés fournissent une marge de manœuvre complémentaire pour les économies de 20 millions proposées à compter de 2013. Avec le versement extraordinaire de 850 millions pour le trafic d'agglomération selon l'initiative parlementaire de la CTT-E, la situation du fonds d'infrastructure en matière de liquidités s'améliorerait encore à partir de 2011.

Il ne faut donc pas s'attendre à ce que la liquidité du fonds exige des mesures de pilotage pour compenser la réduction des attributions alors que des projets de route concrets sont prêts à être réalisés. Si tel est quand même le cas, le Conseil fédéral reportera en priorité des projets d'achèvement du réseau non encore commencés. L'Axenstrasse et divers projets dans le canton du Valais pourraient être concernés.

Le projet d'exécution de l'Axenstrasse est actuellement en cours d'élaboration. Les premiers travaux préparatoires sont prévus pour 2012. Vu que des résistances contre certains éléments du projet se sont manifestées dans le canton de Schwyz, des retards liés à la procédure ne sont toutefois pas à exclure. Divers projets sont déjà en phase de construction sur l'A9 dans le canton du Valais. Ceux-ci ne seraient pas concernés par l'échelonnement. En revanche, des travaux non encore commencés seraient repoussés. Le report de l'extension du contournement nord de Zurich (élimination des goulets d'étranglement) ne figure pas au premier plan, mais n'est pas exclu, malgré la grande importance économique que revêt le projet.

Par contre, les éliminations anticipées des goulets d'étranglement prévues dans le cadre de la deuxième phase des mesures de stabilisation, qui jouissent d'une priorité élevée, ne seront pas touchées par la diminution des attributions au fonds d'infrastructure: l'élargissement à six voies des tronçons Härkingen-Wiggertal (A1/A2) et Blegi-Rütihof (A4) sera comme prévu réalisé prioritairement ces prochaines années.

Effets des autres trains de mesures du PCO 2012–2013

Le tableau figurant ci-dessus mentionne les montants inscrits dans le plan financier actuel. Ces montants seront adaptés en fonction de la correction du renchérissement et de la compensation des investissements anticipés lors de la deuxième phase des mesures de stabilisation (voir ch. 1.2.3.1 et 2.2.1). Le PCO 2012–2013 prévoit donc les attributions annuelles suivantes au fonds d'infrastructure:

	2011*	2012	2013
Compensation des investissements anticipés	70	70	–
Correction du renchérissement – fonds d’infrastructure	27	27	27
Efforts d’économies	–	–	20
Total	97	97	47

* demandé avec le budget 2011.

La compensation des mesures anticipées est une opération neutre pour le fonds d’infrastructure- étant donné que les attributions annuelles à ce dernier sont ramenées au niveau antérieur à la deuxième phase des mesures de stabilisation.

Par ailleurs, le domaine des routes est encore touché par la correction du renchérissement figurant dans le budget de l’OFROU (39,6 millions par an, de 2011 à 2013) et par la compensation d’un investissement anticipé dans le cadre de la deuxième phase des mesures de stabilisation (protection contre le bruit A1 Lenzburg; 1,5 million par an en 2011 et 2012). Au total, les répercussions dans le domaine des routes se montent à 138 millions en 2011 et 2012 et à 87 millions en 2013.

Selon les estimations actuelles, la diminution du renchérissement ne réduit pas de façon majeure les possibilités de financement de la Confédération, car la majorité des engagements contractuels, actuels et futurs, comportent une clause de renchérissement. Si le renchérissement réel s’avérait inférieur aux hypothèses prises en compte dans le programme de consolidation, les dépenses effectives diminueraient également.

Contexte

La loi du 20 mars 2009 sur le transport des voyageurs (LTV; RS 745.1) prévoit que la Confédération commande et finance conjointement avec les cantons l'offre en matière de transport régional des voyageurs (art. 28), que l'offre de prestations est d'abord déterminée par la demande (art. 30), que la part de l'indemnité prise en charge par la Confédération est de 50 % (art. 33) et que la Confédération peut accorder un cautionnement en cas d'investissement dans le secteur des transports (art. 34). L'ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV; RS 745.16) précise que la Confédération et les cantons commandent l'offre ensemble en se fondant sur la demande et que la Confédération peut participer à l'indemnisation de quatre paires de courses si la demande moyenne atteint au moins 32 personnes par jour. Pour une demande moyenne de 500 personnes par jour, 18 paires de courses doivent être indemnisées (art. 7 OITRV).

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
802/A2310.0216 Transport régional des voyageurs	804	814	827

Mesures

1. La demande minimale donnant droit à une indemnité est relevée de 32 à 100 personnes par jour.
2. Grâce à la possibilité d'un cautionnement de la Confédération instauré dans le cadre de la révision des actes normatifs relatifs aux transports publics, les entreprises de transport peuvent financer l'acquisition des moyens d'exploitation à des conditions plus avantageuses. Un arrêté fédéral sur un crédit cadre de cautionnement est nécessaire à cet effet. Une économie annuelle de 12 millions sur les intérêts est attendue à long terme.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	2012	2013
802/A2310.0216 Relèvement de la demande minimale	15,0	15,0
802/A2310.0216 Garantie de la Confédération pour le matériel roulant	8,0	9,0
Total	23,0	24,0

Bases juridiques requises

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁴², assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 16.

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 2: modification de l'art. 30, al. 2, let. a et b, LTV⁴³.

Relèvement de la demande minimale de 32 à 100 personnes

Selon l'art. 30, al. 2 LTV, l'offre de prestations est d'abord déterminée par la demande. En outre, les éléments suivants sont notamment pris en considération: a) une desserte de base appropriée, b) les objectifs de la politique régionale, c) les

⁴² RS 611.010

⁴³ RS 745.1

objectifs relevant de l'aménagement du territoire, d) les objectifs relevant de la protection de l'environnement, e) les intérêts des personnes handicapées. Aux termes de l'OITRV, les offres qui peuvent être commandées par la Confédération pour les demandes entrant en ligne de compte. L'art. 7 de cette ordonnance prévoit que la Confédération et les cantons commandent l'offre ensemble en se fondant sur la demande et que la Confédération peut commander quatre paires de courses si la demande moyenne atteint au moins 32 personnes par jour et 18 paires de courses si la demande moyenne s'élève à 500 personnes par jour.

Suite au relèvement de la demande minimale moyenne de 32 à 100 personnes par jour, la Confédération ne participera plus à la commande et à l'indemnisation d'une ligne si la demande moyenne est inférieure à 100 personnes par jour. Cette mesure permettra à la Confédération d'économiser 15 millions par année.

Du fait du relèvement de la demande minimale à 100 personnes par jour, 160 lignes environ sur les 1 300 lignes indemnisées actuellement ne donneront plus droit à une indemnité et ne seront plus cofinancées par la Confédération. Les cantons peuvent prendre en charge la part de la Confédération au financement, faire appel aux communes ou à d'autres collectivités pour le financement (art. 33, al. 5, LTV) ou supprimer l'offre. L'augmentation de la demande minimale devant être introduite pour 2012, les cantons peuvent décider, dans le cadre des négociations commençant au début 2011 pour la période d'horaire 2012–2013, quelles offres ils veulent intégrer dans l'horaire.

Le retrait de la Confédération du financement devrait concerner 28 lignes dans le canton de Berne, 26 dans le canton de Vaud, 21 dans les Grisons, 18 en Valais, 14 au Tessin et 12 dans le canton de Lucerne (état relatif à l'horaire 2010, changera encore en ce qui concerne certaines lignes pour la période d'horaire 2012–2013). Du côté des entreprises de transport, cette mesure touchera en premier lieu les compagnies de bus (avant tout CarPostal) et quelques entreprises ferroviaires et de transport à câbles. La mesure concerne principalement les régions rurales, et en particulier les régions de montagne. Davantage de détails sont fournis à l'annexe 4.

De l'avis du Conseil fédéral, les transports publics doivent être utilisés là où les avantages comparatifs sont les plus marqués, autrement dit dans les domaines du trafic d'agglomération (réseaux express régionaux) et du transport régional des voyageurs où la densité de population est moyenne à forte. La LTV prévoit par ailleurs que l'offre de prestations est d'abord déterminée par la demande.

Utilisation de l'économie d'intérêts découlant du cautionnement accordé par la Confédération pour l'acquisition de moyens d'exploitation

Dans le cadre de la révision des actes normatifs relatifs aux transports publics, adoptée le 20 mars 2009, les Chambres fédérales ont instauré la possibilité pour la Confédération d'accorder un cautionnement aux entreprises qui procèdent à des investissements dans le secteur des transports (art. 34, al. 1, LTV). Jusqu'à présent, seuls les CFF ont profité de prêts à des conditions particulièrement avantageuses pour le financement de l'acquisition de matériel roulant grâce à une garantie d'Etat accordée par le biais d'Eurofima (société de financement de matériel roulant des chemins de fer nationaux européens). Désormais, d'autres entreprises de transport concessionnaires ayant droit à une indemnité peuvent recourir à un cautionnement de la Confédération. Les cautionnements sont accordés pour les moyens d'exploitation nouveaux ou existants. Pour ces derniers, toutefois, le cautionnement n'est

possible que si les financements en cours sont assortis d'une réserve ad hoc ou s'il s'agit d'un nouveau financement. En vertu de l'art. 21, al. 4, let. e, LFC (RS 611.0), les Chambres fédérales doivent toutefois approuver un crédit d'engagement pour la mise en œuvre de cette mesure. Le 4 juin 2010, le Conseil fédéral a adopté le message et le projet relatifs à l'arrêté fédéral concernant un crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation dans les transports publics, qu'il a transmis aux Chambres fédérales. Un crédit-cadre de 11 milliards doit être approuvé pour une durée de dix ans afin de couvrir les éventuelles obligations qui pourraient résulter d'un engagement de cautionnement de la Confédération.

Grâce au cautionnement de la Confédération, les entreprises de transport ayant droit à des indemnités peuvent financer leurs investissements dans les moyens d'exploitation (matériel roulant, systèmes de distribution, dépôts, etc.) à des conditions plus avantageuses. Cette mesure réduira la hausse des coûts d'acquisition non couverts du trafic régional de voyageurs, indemnisés en moyenne à raison de 50 % par la Confédération et de 50 % par les cantons. A long terme, une économie d'intérêts annuelle de 12 millions est attendue⁴⁴. Cette valeur ne sera toutefois pas entièrement atteinte les premières années. Le crédit pour le transport régional des voyageurs sera réduit de 8 millions en 2012 et de 9 millions en 2013. Les années suivantes, la réduction sera portée à 12 millions. La réduction du crédit pour le trafic régional des voyageurs s'accompagne d'une baisse de la quote-part cantonale (la quote-part cantonale correspond au montant total disponible pour l'indemnisation de la part de la Confédération et des cantons, sans les commandes des cantons donnant droit à l'indemnité allant au-delà de ce montant total).

La mesure d'allègement n'entrera en vigueur qu'après l'adoption par les Chambres fédérales du crédit d'engagement requis. Si, contrairement aux prévisions, le crédit d'engagement n'était pas renouvelé au terme de son échéance fixée à 10 ans, le crédit pour le trafic régional de voyageurs devrait être augmenté de nouveau.

La réduction de la quote-part cantonale a tendance à toucher davantage les cantons fortement urbanisés (part fédérale plutôt faible et nouvelles acquisitions de matériel roulant) que les cantons de montagne. De gros investissements sont en effet réalisés dans ces cantons, compte tenu de la forte demande, de l'élargissement des offres et des acquisitions de remplacement. La Confédération ne peut plus désormais cofinancer l'intégralité des coûts donnant droit à des indemnités. En revanche, les cantons fortement urbanisés ne sont pas touchés – ou très peu – par l'augmentation de la demande minimale, de sorte que les deux réformes proposées dans le domaine du trafic régional de voyageurs peuvent être considérées comme s'équilibrant au niveau national.

⁴⁴ L'avantage généré en termes d'intérêts découle des hypothèses et des calculs suivants: les CFF ne bénéficient d'aucune économie d'intérêts du fait de la garantie d'Etat déjà existante auprès d'Eurofima. Pour les autres entreprises de transport concessionnaires (ETC), une distinction doit être opérée, d'ici à 2010, entre les financements susceptibles d'être remplacés par un autre financement à de meilleures conditions au moment de l'introduction de la garantie d'Etat et ceux qui ne le peuvent pas. Une étude réalisée par l'OFT révèle que les autres ETC disposent, d'ici à 2010, d'engagement actifs de l'ordre de 740 millions pouvant être refinancés à de meilleures conditions. La garantie de la Confédération permet d'économiser 3 millions environ (40 points de base). De 2011 à 2022, les engagements actifs des autres ETC s'élèveront à 2400 millions au total et pourront être entièrement refinancés à de meilleures conditions. Les économies y afférentes se montent à 9 millions environ (40 points de base).

Effets des autres trains de mesures du PCO 2012–2013

Les montants mentionnés dans le tableau ci-dessus pour la planification financière 2011–2013 seront aussi ajustés compte tenu de la correction du renchérissement (voir ch. 2.2.1). Le PCO 2012–2013 se présente donc comme suit dans le domaine du transport régional de voyageurs:

	2011*	2012	2013
Correction du renchérissement	13	13	13
Efforts d'économies	–	23	24
Total	13	36	37

* demandé avec le budget 2011.

Outre les deux mesures de réforme mentionnées, le transport régional de voyageurs est également touché par la correction du renchérissement. Etant donné que les dépenses du transport régional des voyageurs se décomposent pour deux tiers en charges de personnel et autres charges et pour un tiers en amortissements, seuls deux tiers du crédit sont adaptés à la baisse du renchérissement, sur la base de l'indice des prix à la consommation. Malgré cette mise en œuvre plus douce de la correction du renchérissement, la mesure entraîne une diminution de la valeur nominale du budget 2011 par rapport au budget 2010. Le trafic régional de voyageurs a considérablement élargi son offre au cours des dernières années. Faute de moyens, la Confédération n'a pas cofinancé toutes les offres dans le passé et les cantons ont financé seuls certaines offres. La demande des cantons en faveur de la participation future de la Confédération aux offres du trafic régional de voyageurs ne pourra pas être satisfaite du fait de la correction du renchérissement.

Contexte

Dans le cadre des mesures de transfert, la Confédération peut cofinancer des installations et équipements servant au transbordement entre les moyens de transport (trafic combiné rail-route et rail-mer), conformément aux art. 21 et 22 de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin; RS 725.116.2) et à l'art. 4 de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur la promotion du transport ferroviaire de marchandises (OPTMa; RS 740.12). Elle subventionne en priorité les terminaux ferroviaires le long des axes transalpins. Elle s'engage également dans la construction de l'infrastructure requise pour le trafic combiné intérieur, d'importation et d'exportation.

En vertu de l'art. 18 LUMin et des art. 14 et 15 de l'ordonnance du 26 février 1992 sur les voies de raccordement (OVR; RS 742.141.51), la Confédération peut accorder un soutien financier à la construction, à l'extension et au renouvellement des voies de raccordement privées. Selon l'OVR, les aides financières couvrent entre 40 et 60 % des coûts imputables. Les voies de raccordement, qui constituent un élément central du trafic par wagons complets, servent à la répartition des marchandises sur le territoire.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		PF 2011	PF 2012	PF 2013
802/A4300.0141	Terminaux ferroviaires	45	45	46
802/A4300.0121	Voies de raccordement	22	23	23
Total		67	68	69

Mesure

La concentration sur les terminaux ferroviaires du trafic combiné transalpin et des voies de raccordement où les volumes de transbordement sont les plus importants, d'une part, et la fixation de priorités dans les investissements, d'autre part, permettent une économie de 15 millions par an au total.

Allégement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		2012	2013
802/A4300.0141	Terminaux ferroviaires	10,0	10,0
802/A4300.0121	Voies de raccordement	5,0	5,0
Total		15,0	15,0

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁴⁵, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 17.

Terminaux ferroviaires du trafic combiné

La durabilité du transfert passe par la présence en nombre suffisant d'installations de transbordement qualitativement attrayantes entre les moyens de transport rail-route et rail-mer, permettant la croissance du trafic combiné et la prise en charge des marchandises depuis le trafic routier de marchandises. Des goulets d'étranglement subsistent encore aujourd'hui dans les régions d'origine et de destination à l'étranger

⁴⁵ RS 611.010

le long des axes de transit transalpins (notamment en Italie du Nord) ainsi qu'au niveau du transbordement mer-rail. Il convient de les éliminer pour poursuivre avec succès la procédure de transfert. Dans le même temps, le trafic combiné d'importation et d'exportation joue un rôle de plus en plus important, compte tenu du fait que les marchandises livrées en Suisse viennent essentiellement d'outre-mer en trafic combiné. Pour éliminer ces goulets d'étranglement, la Confédération peut soutenir les terminaux ferroviaires du trafic combiné conformément aux art. 21 et 22 LUMin) et à l'art. 4 OPTMa. Elle accorde aux requérants des contributions d'investissement et/ou des prêts remboursables à intérêts préférentiels à hauteur de 80 % au maximum des coûts imputables des installations et équipements.

La concentration sur les terminaux ferroviaires du trafic combiné transalpin et l'échelonnement des investissements restreint la promotion des terminaux ferroviaires et les investissements du trafic combiné. Il devrait ainsi être possible d'économiser 10 millions par an. Aujourd'hui déjà, les seuls projets encouragés sont ceux qui revêtent une importance capitale au regard de l'élimination des goulets d'étranglement au niveau des capacités de transbordement pour le trafic combiné et ceux qui permettent un transfert significatif du trafic. La mesure proposée incite par conséquent à privilégier les terminaux ferroviaires du trafic combiné transalpin.

La réalisation du «Gateway Limmattal», le plus grand projet de terminal pour le trafic intérieur, d'importation et d'exportation en Suisse, sera peut-être encore retardée du fait de la diminution des ressources. A ce stade, un redimensionnement du projet peut être envisagé. Cette création d'une «gare de transbordement» de conteneurs, servant d'interface avec le trafic par wagons complets sur le territoire national, devrait permettre un accroissement de l'efficacité du trafic combiné intérieur, d'importation et d'exportation. Les gains de productivité destinés à renforcer la compétitivité du trafic ferroviaire de marchandises et à soutenir le trafic par wagons complets sur le territoire national ne pourront intervenir qu'ultérieurement. Cette situation s'explique également par le fait que les ressources pour les investissements d'extension devaient être considérablement limitées par le nouvel accord de prestations 2011–2012 avec les CFF, adopté le 23 juin 2010 par le Conseil fédéral, et par le plafond des dépenses correspondant. La construction des voies d'accès au Gateway Limmattal subira de ce fait des retards. Par conséquent, il n'est pas exclu que les indemnités d'exploitation du trafic ferroviaire de marchandises ne traversant pas les Alpes doivent être prolongées au-delà de 2015.

Il est à noter cependant que les ressources allouées aux terminaux ferroviaires par le Parlement n'ont jamais été épuisées au cours des dernières années. Les postes budgétaires correspondants affichent des soldes de crédit de 36 millions (compte 2007), 28 millions (compte 2008) et 6 millions (compte 2009). Autrement dit, moins de 10 % des crédits disponibles ont été utilisés en 2007, 30 % en 2008 et 80 % en 2009. Pour l'heure, aucun engagement n'a encore été pris pour les années 2011 et suivantes, certaines entreprises ayant suspendu leurs travaux de planification à cause de la récession. La situation pourrait toutefois s'inverser si l'environnement conjoncturel redevenait plus favorable.

Le plan financier du 19 août 2009 prévoyait des contributions de 44 millions pour les terminaux ferroviaires en 2011. Au vu des projets manquants, 10 millions ont été libérés dans le budget 2011 pour l'accord de prestations avec les CFF en ce qui concerne les terminaux ferroviaires. Quelque 5 millions de plus qu'en 2009 sont quand même disponibles pour le soutien financier de ces terminaux. Compte tenu des soldes de crédit élevés, du faible niveau des engagements et de la forte augmen-

tation des ressources, il n'est pas certain que la réduction proposée de 10 millions génère des retards dans le projet.

Voies de raccordement

En vertu de l'art. 18 LUMin et des art. 14 et 15 OVR, la Confédération peut accorder un soutien financier à la construction, à l'extension et au renouvellement des raccordements ferroviaires privés (la contribution fédérale couvre 40 à 60 % des coûts imputables). L'offre du trafic ferroviaire de marchandises conventionnel bénéficie donc d'un soutien sur tout le territoire. Le trafic par wagons complets représente presque un quart du transport de marchandises en Suisse, la grande majorité des marchandises sur le territoire étant distribuée aux clients par le biais des voies de raccordement.

La réduction des ressources de l'ordre de 5 millions par an nécessite d'établir un ordre de priorités pour l'engagement des ressources. Selon la planification actuelle, des investissements de 50 millions ont été promis aux requérants pour les années à venir en vue du financement des voies de raccordement. Réduire les ressources revient à retarder une partie des nouveaux projets en cours et à venir. L'Office fédéral des transports cofinance chaque année entre cinq et dix nouvelles voies de raccordement et entre 30 et 35 renouvellements ou extensions. Une partie des nouvelles voies de raccordement ne pourra pas être construite comme prévu, suite à la diminution des ressources. L'industrie ne pourra donc pas bénéficier d'un raccordement ferroviaire en même temps que d'un raccordement routier, ce qui aura des répercussions négatives sur l'évolution future du trafic par wagons complets en Suisse. Selon les circonstances, les renouvellements de voies de raccordement devront aussi être ajournés. Les projets déjà acceptés auront la priorité sur les nouveaux projets. Les chargeurs opérant dans le secteur du trafic ferroviaire de marchandises seront directement touchés par la mesure. Quant aux entreprises de transport ferroviaire, à commencer par CFF Cargo en tant que fournisseur de système opérant dans le secteur du trafic par wagons complets, elles en subiront les conséquences indirectes en raison du ralentissement des travaux d'extension et de la baisse du renouvellement des voies de raccordement.

Répercussions de la correction du renchérissement

Le transport de marchandises sera par ailleurs touché par la correction du renchérissement (voir ch. 2.2.1). En conséquence, l'indemnisation du trafic combiné transalpin sera réduite de cinq à six millions. Les taux d'indemnisation tous trafics confondus devront dès lors être revus à la baisse, au-delà des prévisions initiales. L'Office fédéral des transports étudie également la possibilité de supprimer la commande d'une partie des prestations de transport aujourd'hui commandées et indemnisées (par ex. le trafic en provenance et à destination de la Scandinavie). La mesure de réduction limitera le potentiel de croissance du trafic combiné. Celui-ci ne pourra fournir qu'une contribution restreinte à la politique de transfert, en fonction du rythme du renchérissement dans l'UE et – comme une très grande partie des indemnités est versée en euros – de l'évolution du cours de change euro-franc suisse. La faiblesse de l'euro devrait actuellement au moins compenser les effets de la correction du renchérissement.

Contexte

Aux termes des art. 38 et 38a de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFor; RS 921.0), la Confédération alloue aux cantons des aides financières pour les mesures destinées aux jeunes peuplements en dehors de la forêt protectrice et pour l'amélioration des conditions de gestion des exploitations forestières.

En matière d'environnement, les dépenses liées aux organisations internationales résultent de la ratification d'accords internationaux ou de l'adhésion à des institutions internationales (cotisations obligatoires des pays membres). Ces accords sont mis en œuvre grâce aux contributions (facultatives) des pays donateurs.

Aux termes des art. 57 et 64 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20), la Confédération alloue aux cantons des montants pour des mesures concernant la protection des eaux (études de base, formation et information).

L'art. 49, al. 3, de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) autorise la Confédération à promouvoir le développement d'installations et de procédés qui permettent, dans l'intérêt public, de réduire les atteintes à l'environnement. La Confédération soutient les projets correspondants avec des aides financières remboursables.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		PF 2011	PF 2012	PF 2013
810/A2310.0134	Forêts	93	95	96
810/A2310.0124	Commissions et organisations internationales*	23	23	23
810/A2310.0132	Eaux	7	7	7
810/A4300.0102	Technologies environnementales	5	5	5
Total		128	130	131

* y c. 810/A2310.0125 Problèmes globaux touchant l'environnement.

Mesure

Réduction des dépenses fédérales annuelles de 7 millions pour les forêts, de 4,5 millions pour les technologies environnementales, de 2 millions pour les cotisations facultatives aux institutions internationales dans le domaine de l'environnement et de 1,5 million pour la protection des eaux.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		2012	2013
810/A2310.0134	Forêts	7,0	7,0
810/A2310.0124	Commissions et organisations internationales	2,0	2,0
810/A2310.0132	Eaux	1,5	1,5
810/A4300.0102	Technologies environnementales (révision de la loi)	4,5	4,5
Total		15,0	15,0

Bases juridiques requises

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974⁴⁶ instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 18.

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 6: abrogation de l'art. 49, al. 3, de la loi du 7 octobre 1983⁴⁷ sur la protection de l'environnement.

Forêts

Aux termes des art. 38 et 38a LFo, la Confédération encourage la création de jeunes peuplements proches de la nature et stables en dehors de la forêt protectrice, l'élaboration de bases actuelles sur les emplacements des forêts et les peuplements ainsi que les améliorations structurelles de l'exploitation (aides initiales pour les entreprises d'exploitation forestière, améliorations dans la logistique du bois) dans le cadre de la convention-programme de quatre ans Economie forestière (2008–2011). Pour promouvoir cette tâche commune, la Confédération alloue des contributions globales aux cantons en fonction des conventions-programmes. Le montant des aides financières dépend de l'efficacité des mesures. Entre 2008 et 2011, la Confédération accorde aux cantons 14 millions par an pour la sylviculture, ce qui correspond à une participation aux coûts de 40 % par rapport aux moyens mis en œuvre par la Confédération, les cantons et les propriétaires de forêts dans ce domaine. Les subventions sont réparties comme suit dans la convention-programme Economie forestière 2008–2011: 63 % pour les jeunes peuplements, 22 % pour les bases relatives aux lieux et aux peuplements et 15 % pour les améliorations structurelles de l'exploitation. Les engagements correspondants de la Confédération sont gérés à l'aide du crédit-cadre de quatre ans «Forêts 2008–2011 (V0145.00)», d'un montant total de 275 millions.

Les aides financières de la Confédération en faveur du programme Economie forestière doivent être réduites de 7 millions par an à partir de 2012, c'est-à-dire de la première année de la deuxième période d'application de la RPT (2012–2015). Durant celle-ci, des fonds de la Confédération s'élevant à 7 millions par an seront affectés à la tâche commune Economie forestière. Les programmes RPT Forêts protectrice et Biodiversité en forêt, qui sont financés par l'intermédiaire du poste Forêts de l'OFEV et sont pilotés via le crédit-cadre mentionné, sont exclus des mesures d'allègement proposées.

De plus, le crédit Forêts de l'OFEV est concerné à hauteur d'environ 2,3 millions par la correction du renchérissement (voir ch. 2.2.1).

En raison de la diminution des fonds de la Confédération en faveur de la sylviculture, ceux-ci seront nettement moins disponibles pour les projets relatifs aux jeunes peuplements hors de la forêt protectrice. Une baisse des dépenses est également attendue pour l'amélioration des conditions de gestion des exploitations forestières. Ces mesures d'économie devraient retarder la réalisation de l'objectif «Améliorer la capacité de production de l'économie forestière» défini dans le Programme forestier suisse (PFS) 2004–2015.

⁴⁶ RS 611.010

⁴⁷ RS 814.01

Ces mesures pourraient réduire le volume annuel des investissements dans la sylviculture de 20 millions au plus, notamment si tant les cantons que les propriétaires de forêts ne compensent pas les fonds supprimés par la Confédération et investissent à leur tour moins dans des projets de jeunes peuplements. Dans ce cas, des répercussions sur la surface forestière ne seraient pas exclues. Il est également possible que la diminution des fonds de la Confédération ait des conséquences sur les structures de quelque 1200 exploitations et entreprises forestières et sur le nombre d'employés (environ 6000). Ces effets ne sont toutefois pas quantifiables.

Technologies environnementales

Aux termes de l'art. 49, al. 3, LPE, la Confédération promeut depuis 1997 le développement d'installations et de procédés qui permettent, dans l'intérêt public, de réduire les atteintes à l'environnement. Actuellement, environ 4,5 millions par an sont mis à disposition à cet effet. Les contributions versées par la Confédération servent à 80 % à élaborer des installations pilotes et de démonstration visant à développer des technologies, des procédés et des produits qui contribuent à préserver l'environnement. Les 20 % restants concernent des mesures d'accompagnement destinées soit à renforcer la compétitivité du secteur suisse de l'environnement, soit à améliorer l'efficacité écologique de l'économie.

La part de l'OFEV dans la promotion des technologies environnementales est relativement faible par rapport aux investissements suisses globaux dans ce domaine. Le secteur privé investit déjà massivement dans le développement de ces technologies. Quoiqu'il en soit, le Conseil fédéral pense que l'Etat n'a pas pour vocation d'agir en tant que capital-risqueur dans des secteurs proches du marché.

La demande de subventions est restée limitée jusqu'à présent. Des soldes de crédit importants ont régulièrement été comptabilisés ces dernières années.

Les aides financières doivent être remboursées si les résultats des travaux de développement sont utilisés à des fins commerciales. Or, le remboursement des subventions a été relativement faible jusqu'à présent. Compte tenu de cette situation, le Conseil fédéral a décidé en approuvant le rapport sur l'examen des subventions pour l'année 2007 que le bien-fondé de celles-ci devrait être vérifié en fonction du rapport coût/efficacité et du taux de remboursement.

La mesure adoptée par le Conseil fédéral est défendable pour autant que l'on ne puisse renoncer totalement à cette tâche. D'autres canaux de promotion, tels que la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) ou des contributions de la Confédération aux écoles polytechniques fédérales et aux hautes écoles spécialisées, pourraient être utilisés pour encourager les projets de développement des technologies environnementales. En revanche, les projets de développement d'installations pilotes et de démonstration privées ne peuvent plus être subventionnés; il existe de toute façon un risque de distorsions indésirables du marché en la matière. Il faut aussi renoncer aux mesures d'accompagnement (renforcement du secteur de l'environnement et accroissement de l'efficacité écologique), décision également acceptable de par son ampleur (moins de 1 million au total). Par conséquent, le Conseil fédéral est d'avis qu'un canal de promotion propre d'un volume annuel de 4,5 millions ne se justifie pas. Il convient dès lors de supprimer la base juridique du subventionnement des technologies environnementales qui est inscrite dans la LPE.

Institutions internationales

En matière d'environnement, les dépenses liées aux commissions et aux organisations internationales résultent en majeure partie d'engagements qui découlent de la ratification d'accords internationaux ou de l'adhésion à ces commissions et organisations. Les contributions obligatoires comprennent notamment les cotisations de membre, qui doivent être réglées par l'ensemble des Etats selon une clé de répartition définie au niveau mondial. Les pays donateurs peuvent également verser des contributions (facultatives) afin de permettre la mise en œuvre des accords internationaux dans les pays en développement (par ex. contributions au plan d'application des programmes de travail prévus dans les conventions sur l'environnement).

Toute réduction des cotisations obligatoires entraînerait la résiliation des accords existants. Par conséquent, la baisse des dépenses doit se limiter aux contributions facultatives. Elle concernera le climat, la biodiversité et les polluants et représentera environ 10 % des montants totaux alloués dans le cadre des deux crédits correspondants ou 20 % des contributions volontaires versées aux institutions internationales.

Eau

Conformément à la LEaux, la Confédération encourage les examens en vue de l'assainissement des eaux superficielles. Elle soutient également les contrôles hydrogéologiques des cantons en cas de pollution des eaux souterraines utilisées pour obtenir de l'eau potable. Elle participe aussi à l'élaboration des inventaires cantonaux des nappes souterraines et des installations servant à l'approvisionnement en eau. A cet effet, la Confédération reçoit les documents nécessaires pour assumer ses tâches et garantir cet approvisionnement (par ex. atlas de l'approvisionnement en eau). De plus, elle soutient la formation de personnel spécialisé et l'information de la population en matière d'élimination des eaux à évacuer afin de préserver et d'optimiser l'exploitation des infrastructures correspondantes. La Confédération verse, en outre, des indemnités pour le recueil de données importantes dans les domaines de la protection des eaux, de la gestion des cours d'eau et de la prévention des menaces. A cela s'ajoute désormais le financement des tâches d'exécution dans le cadre de la renaturation des cours d'eau fortement influencés.

Le Conseil fédéral envisage de réduire de 1,5 million par an les fonds en faveur de la protection des eaux, ce qui représente une baisse de 20 % par rapport aux montants inscrits pour 2013 dans la planification financière du 19 août 2009. Cette diminution sera réalisée en fonction des priorités et des urgences, en tenant particulièrement compte des avantages (conservation des infrastructures d'approvisionnement en eau et d'élimination des eaux usées) et des risques (qualité et quantité d'eau potable, risque d'inondation). Elle touchera probablement en premier lieu certains travaux de base relatifs aux problèmes environnementaux identifiés récemment (par ex. micro-polluants, problématique des nanomatériaux). Les travaux de base portant sur la garantie à long terme de l'approvisionnement en eau potable et en eau d'usage industriel dans la perspective des changements climatiques et économiques ainsi que les mesures en cas d'urgence devraient également être concernés.

Les économies prévues n'entraîneront aucun transfert de charges vers les cantons si ceux-ci abandonnent ou reportent des projets en raison de l'application de ces mesures. Dans ce cas, les réductions auront également un effet d'allègement pour les cantons, car le nombre plus faible de projets se traduira aussi par des dépenses moindres.

2.2.19

Agriculture: amélioration des bases de production, mesures sociales et Haras national suisse

Contexte

La majeure partie des dépenses du domaine de l'agriculture est gérée par le biais d'enveloppes budgétaires pour quatre ans, au sens de l'art. 6 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1). Afin de garantir la cohérence entre le programme de la législature et les principaux modèles de financement, le Conseil fédéral a approuvé le 30 juin 2010 un message portant sur des enveloppes budgétaires transitoires de deux ans (2012–2013) pour l'agriculture. Le montant de celles-ci correspond aux moyens prévus dans la planification financière de la Confédération et aux décisions de réduction du Conseil fédéral concernant le programme de consolidation 2012–2013 (PCO 2012–2013).

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		PF 2011	PF 2012	PF 2013
708/A2310.0140	Vulgarisation	12	13	13
708/A2310.0144	Sélection végétale et animale	39	39	39
708/A2310.0341	Aides à la reconversion professionnelle	5	5	5
708/A4200.0111	Crédits d'investissement	47	48	48
708/A4200.0112	Aide aux exploitations	9	9	9
710/A6100.0001	Charges de fonctionnement (Agroscope)	168	170	170
Total		280	284	284

Mesures

Réduction des dépenses de respectivement 26 à 27 millions pour les années 2012 et 2013 pour la vulgarisation, pour la sélection végétale et animale, pour les aides à la reconversion professionnelle et aux exploitations, pour les crédits d'investissement et pour Agroscope (Haras national suisse) par rapport à la planification financière du 19 août 2009.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		2011*	2012	2013
708/A2310.0140	Vulgarisation		3,2	4,2
708/A2310.0144	Sélection végétale et animale		4,0	4,0
708/A2310.0341	Aides à la reconversion professionnelle	3,9	4,0	4,0
708/A4200.0111	Crédits d'investissement	32,8		
708/A4200.0112	Aide aux exploitations	6,8	7,0	7,0
710/A6100.0001	Charges de fonctionnement (Agroscope)		7,5	7,5
Total		43,5	25,7	26,7

* demandé avec le budget 2011, réductions ciblées (cf. ch. 2.2.20 «Conséquences des mesures sur le domaine de tâches»).

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974⁴⁸ instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 19.

Vulgarisation

Dans le domaine de la vulgarisation agricole, la Confédération finance des services de conseil suprarégionaux et des centres de vulgarisation. La majeure partie des fonds fédéraux est utilisée pour le centre de vulgarisation agricole AGRIDEA (9,5 millions par an), qui soutient les services de conseil des cantons et des organisations et les instituts de recherche. Le Conseil fédéral demande une réduction progressive des moyens affectés à la vulgarisation agricole pour les ramener à environ deux tiers du plan financier du 19 août 2009. La plupart des fonds fédéraux dans ce domaine étant alloués à AGRIDEA, cette institution sera fortement touchée par les réductions. Cette mesure peut être mise en œuvre en redimensionnant le mandat de prestations et, par conséquent, en adaptant le catalogue des prestations. Si les cantons envisagent de conserver les mêmes prestations qu'actuellement dans ce domaine, il pourrait en résulter une légère charge supplémentaire en raison de la hausse du prix des prestations.

Sélection végétale et animale

Sous ce titre, la Confédération encourage des mesures de sélection animale et l'application du plan d'action national «Ressources phytogénétiques». Elle ne subventionne toutefois pas la sélection végétale. La promotion de la sélection animale est une mesure d'amélioration des bases de production qui est compatible avec l'Organisation mondiale du commerce (OMS) et qui repose sur l'art. 141 LAgr. Elle permet un élevage d'animaux de rente autonome, de grande qualité et adapté aux conditions naturelles du pays. Les fonds fédéraux dans le domaine de la sélection animale sont alloués à des organisations reconnues en la matière, ce qui permet de réduire le coût des services fournis par les fédérations d'élevage, tels que la tenue des registres généalogiques et l'appréciation des performances, au profit des éleveurs. En 2009, la Confédération a consacré près de 35 millions à la promotion de la sélection animale. Environ 24 millions ont bénéficié à l'élevage des bovins, 4 millions à celui des ovins et 3 millions à l'élevage porcin. Environ 2 millions ont été versés pour l'élevage chevalin. Conformément aux engagements pris par la Suisse dans le cadre de la convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique (RS 0.451.43), la Confédération a investi 1,3 million dans la préservation des espèces suisses menacées, dont près de 1 million en faveur de l'unique race de cheval helvétique (race des Franches-Montagnes).

Avec son plan d'action national «ressources phytogénétiques», la Suisse remplit des engagements supplémentaires résultant de la convention sur la diversité biologique et du traité international du 3 novembre 2001 sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (RS 0.910.6). Les variétés suisses y sont inventoriées, conservées, caractérisées et mises à disposition pour une utilisation durable. 3,4 millions sont utilisés à cet effet chaque année.

Les contributions en faveur de la sélection animale et de la conservation des ressources zoogénétiques et phytogénétiques doivent être réduites de 4 millions par an, donc de plus de 10 %, dans le cadre du PCO 2012–2013. En raison de la baisse des contributions de soutien à la sélection animale, les éleveurs devront payer davantage pour les services fournis par les fédérations d'élevage reconnues, ce qui pourrait limiter la participation aux mesures relatives à l'élevage. Cela pourrait entraver le maintien du niveau élevé actuel dans les élevages bovins, porcins, ovins et caprins suisses. Les moyens encore disponibles doivent en priorité cofinancer la tenue de livres d'élevage et de livres généalogiques ainsi que le contrôle des prestations dans

l'élevage bovin, du petit bétail et de la race des Franches-Montagnes. Dans le domaine des ressources zoogénétiques et phytogénétiques, des priorités doivent être fixées pour la réalisation de projets de conservation des races suisses et pour la sauvegarde des données existantes.

Aides à la reconversion professionnelle

Aux termes de l'art 86a LAgr, la Confédération alloue des aides à la reconversion professionnelle de 5 millions par an. Les aides à la reconversion professionnelle permettent de soutenir financièrement la réinsertion des agriculteurs dans des secteurs non agricoles en cas d'abandon définitif de leur exploitation. Elles sont légalement limitées dans le temps et versées par la Confédération jusqu'à la fin de l'année 2015. Ces subventions seront réduites de 4 millions par an sur l'ensemble de la période concernée. Compte tenu des revenus qui devraient rester stables à court et à moyen terme, le nombre d'agriculteurs qui souhaitent abandonner définitivement leur exploitation et se reconvertir professionnellement est considéré comme plutôt faible. Cela s'explique notamment par le fait que la diminution annuelle du nombre d'exploitations s'est nettement ralenti (-1,8 %) de 2000 à 2009 par rapport à la décennie précédente (-2,7 % par an).

Aides aux exploitations

Si des agriculteurs ne peuvent surmonter des difficultés financières sans s'endetter personnellement ou s'ils souhaitent réduire les intérêts à payer, la Confédération peut leur accorder des prêts remboursables sans intérêt sous forme d'aides aux exploitations en vertu des art. 78 à 86 LAgr. Ces aides doivent être abaissées à 2 millions. Le faible niveau actuel des intérêts pour l'acquisition de capitaux de tiers rend moins attrayante la réorganisation souhaitée de la dette. La situation relative stable en termes de revenus justifie également une réduction de ce crédit. Etant donné que les conditions-cadres de la politique agricole et le niveau des taux d'intérêt devraient peu changer ces prochaines années, les moyens restants pour les aides à la reconversion professionnelle et aux exploitations devraient suffire. Lors de l'octroi d'aides aux exploitations, les cantons sont tenus de participer au financement de manière adéquate. La réduction des fonds fédéraux en la matière peut donc également alléger la charge des cantons. Les aides financières fédérales et cantonales ne sont toutefois versées que si le besoin se présente dans le canton concerné.

Haras national suisse

Depuis le 1^{er} janvier 2010, le Haras national constitue le groupe de produits 4 au sein d'Agroscope et il est géré selon les principes GMEB, sur la base d'un mandat de prestations de quatre ans (2008–2011). Centre de compétence pour l'élevage agricole de chevaux, il soutient une production chevaline agricole compétitive et respectueuse des besoins de l'espèce et fournit des prestations dans les domaines de la formation, de l'élevage et de la recherche. En promouvant la race des Franches-Montagnes, le Haras national contribue à préserver le patrimoine génétique de l'unique race de cheval suisse. Il emploie actuellement 65 collaborateurs et 9 apprentis. Le Conseil fédéral demande la suppression de la contribution fédérale au Haras national à la fin 2011, soit à l'échéance du mandat de prestations en cours. Le budget fédéral sera ainsi allégé d'un besoin de financement annuel de 6 millions (7,5 millions de dépenses moins 1,5 million de recettes). L'abandon du financement du Haras national fin 2011 est motivé par le fait que l'exploitation de celui-ci n'entre pas dans les tâches principales de la Confédération. Il en résultera que cette dernière

cessera alors toute activité de formation et de recherche dans l'élevage chevalin agricole et dans les questions de protection animale y afférentes. L'élevage des étalons des Franches-Montagnes deviendra ainsi une activité purement privée du secteur. Compte tenu de la formulation utilisée dans le PCO 2012–2013, il n'est pas utile d'abroger l'art. 147 LAgr. Le Conseil fédéral envisage toutefois de demander une révision de la loi en relation avec l'évolution future de la politique agricole. Comme il l'a signalé en répondant à diverses interventions parlementaires, le Conseil fédéral saluerait la reprise du Haras national par une organisation privée. Il incombe toutefois à la branche concernée de lancer des initiatives ou de soumettre des propositions pour une solution de droit privé. Dans le cadre des débats sur le programme de consolidation 2012–2013, le Conseil fédéral informera les commissions compétentes sur l'état des travaux et soumettra une proposition modifiée concernant cette mesure, sur la base d'une solution élaborée en commun avec la branche.

Contexte

La majeure partie des dépenses dans le domaine de l'agriculture est gérée par le biais d'enveloppes budgétaires pour quatre ans, au sens de l'art. 6 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1). Afin de garantir la cohérence entre le programme de la législature et les principaux modèles de financement, le Conseil fédéral a approuvé le 30 juin 2010 un message portant sur des enveloppes budgétaires transitoires de deux ans (2012–2013) pour l'agriculture. Le montant de celles-ci correspond aux moyens prévus dans la planification financière de la Confédération et aux décisions de réduction du Conseil fédéral concernant le programme de consolidation 2012–2013 (PCO 2012–2013).

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013	
708/A2310.0146	Suppléments accordés à l'économie laitière	271	275	275
708/A2310.0147	Aides à la production animale	7	7	7
708/A2310.0150	Paiements directs écologiques	607	621	622
606/A2310.0211	Contributions à l'exportation de produits agricoles transformés	70	70	70
Total		955	973	974

Mesures

Réduction des dépenses pour les suppléments accordés à l'économie laitière, les aides à la production animale, les paiements directs écologiques et les contributions à l'exportation de produits agricoles transformés de 54 et 61 millions par an par rapport à la planification financière du 19 août 2009.

Allégement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	2011*	2012	2013	
708/A2310.0146	Suppléments accordés à l'économie laitière	16,7	28,1	34,8
708/A2310.0147	Aides à la production animale		4,8	5,8
708/A2310.0150	Paiements directs écologiques		5,9	5,6
606/A2310.0211	Contributions à l'exportation de produits agricoles transformés		15,0	15,0
Total		16,7	53,8	61,2

* demandé avec le budget 2011; cf. «Conséquences sur le domaine de tâches».

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974⁴⁹ instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 20.

Suppléments accordés à l'économie laitière

Depuis la suppression du contingentement laitier de droit public, la Confédération soutient le prix du lait essentiellement par deux mesures. Premièrement, les produits au lait frais importés sont soumis à des droits de douane, ce qui permet un prix plus élevé pour le lait de laiterie. Deuxièmement, le commerce du fromage avec l'UE étant entièrement libéralisé depuis le 1^{er} juin 2007, un supplément est octroyé pour le lait transformé en fromage afin que l'on puisse obtenir pour lui un prix comparable. Dans le cadre de la politique agricole 2011, le Parlement a décidé de réduire moins fortement que le prévoyait la Confédération le supplément pour le lait transformé en fromage. Suite à l'abandon du contingentement laitier, la production laitière s'est étendue. Pour réduire l'incitation à produire résultant du supplément pour le lait transformé en fromage, les moyens mis à disposition pour ce supplément doivent être réduits dans le cadre du PCO 2012–2013. Cette réduction de 34,8 millions pour 2012 et de 41,6 millions pour 2013 par rapport au plan financier du 19 août 2009 (y compris correction du renchérissement de 6,8 millions par an) nécessite une diminution du taux de 3 à 4 centimes par kg de lait. Au vu de l'augmentation de la quantité de lait transformé en fromage, il est prévu de réduire ce supplément de 15 à 12 centimes dès l'automne 2010 déjà. Suivant l'évolution de la quantité de lait produite, une nouvelle baisse risque d'être nécessaire en 2012.

Aides à la production animale

La Confédération participe à des mesures saisonnières d'allègement du marché pour soutenir le prix de la viande et des œufs. Elle contribue également à mettre en valeur la laine de mouton du pays. Les aides nationales pour le bétail de boucherie et la viande seront progressivement réduites de 3 millions (2013). Cette baisse des fonds fédéraux limitera les possibilités de compenser les effets des pics d'offre de viande liés aux fluctuations naturelles (viande d'agneau au printemps, descente de l'alpage à la fin de l'automne). Les aides financières en faveur de la production nationale d'œufs et celles destinées à la mise en valeur de la laine de mouton du pays seront supprimées respectivement à partir de 2012 et de 2013. L'abandon de ces mesures de soutien signifie qu'il ne sera plus possible d'amortir l'offre excédentaire saisonnière d'œufs suisses après Pâques ni de subventionner le traitement de la laine de mouton dans le pays. La suppression de ces interventions de la Confédération se justifie, car l'agriculture est de plus en plus orientée vers ce dernier. Compte tenu de la formulation utilisée dans les articles de la LAgr relatifs aux subventions, il n'est pas utile d'adapter les art. 50, 51^{bis} et 52 LAgr dans le cadre du PCO 2012–2013. Le Conseil fédéral envisage toutefois de demander une révision de la loi en relation avec l'évolution de la politique agricole.

Répartition des économies dans les aides à la production animale (en millions)

	PF 2012	PF 2013
708/A2310.0147 Aides à la production animale	4,8	5,8
<i>dont:</i>		
– Aides pour le bétail de boucherie et la viande	2,3	3,0
– Aides financières pour les œufs du pays	2,0	2,0
– Contributions à la mise en valeur de la laine de mouton	0,5	0,8

Paiements directs écologiques

Les paiements directs écologiques (art. 76, 76a, 77, 77a, 77b LAgr; art. 62a LEaux) servent à soutenir des prestations spéciales, écologiques et éthologiques, de l'agriculture. Avec le PCO 2012–2013, le Conseil fédéral a l'intention de réduire ces moyens de 5,9 millions en 2012 et de 5,6 millions en 2013. Malgré ces réductions, il devrait rester suffisamment de moyens fédéraux pour financer l'augmentation, que l'on attend modérée suite aux expériences faites, de la participation aux surfaces de compensation écologique, aux subventions à la qualité écologique et à la mise en réseau, aux subventions éthologiques ainsi qu'aux programmes liés aux ressources et aux projets de protection des eaux.

Contributions à l'exportation de produits agricoles transformés

La Confédération verse des contributions à l'exportation en vertu de la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés («loi sur le chocolat»; RS 632.111.72). Ces contributions compensent la différence entre les prix des matières premières en Suisse et à l'étranger et tendent à favoriser l'exportation de produits agricoles suisses de base. Les contributions à l'exportation sont destinées en premier lieu à l'industrie alimentaire, qui comprend de grandes multinationales et une multitude de petites et moyennes entreprises. La forte part des exportations dans la production est une caractéristique. Le processus relatif aux contributions à l'exportation a été examiné ces dernières années et assoupli afin de tenir compte des règles de l'OMC et de la politique budgétaire. Les crédits ont ainsi été ramenés progressivement, de 100 à 70 millions actuellement. Les contributions à l'exportation de produits agricoles transformés devant être supprimées à moyen terme en fonction de l'évolution des conditions-cadres internationales (OMC/accord de libre-échange agroalimentaire ou ALEA), les fonds seront réduits de 15 millions par an, soit 20 %, dans le cadre du PCO 2012–2013. Cette diminution à 55 millions s'inscrit dans la droite ligne des travaux entrepris en vue d'une ouverture des marchés agricoles. Si les fonds restants ne suffisent pas et si cela ne va pas à l'encontre d'intérêts publics prépondérants, l'Administration fédérale des douanes peut autoriser l'industrie manufacturière à recourir au trafic de perfectionnement et de réparation selon l'art. 12 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (RS 631.0) et lui accorder la réduction ou l'exonération des droits de douane pour les produits de base étrangers importés aux fins de transformation. Cette substitution diminue la part des matières premières suisses dans les produits transformés exportés et donc la vente des produits agricoles correspondants.

Effets des mesures sur le domaine concerné

Le groupe de tâches Agriculture et alimentation sera touché par deux trains de mesures dans le cadre du PCO 2012–2013 et par les réductions de consolidation déjà demandées avec le budget 2011. D'une part, l'adaptation rétroactive des dépenses fédérales au renchérissement plus faible pour les années 2009–2011 entraînera une réduction des dépenses agricoles de 26 à 65 millions par an (voir ch. 2.2.1). Pour l'année budgétaire 2011, cette réduction a un impact plus que modéré, notamment pour les paiements directs généraux. On peut ainsi éviter de réduire les taux des paiements directs. Afin de pouvoir respecter, dans l'ensemble, les allègements nécessaires du budget, l'effort d'économie restant (quelque 60 millions) doit être fourni par des réductions ciblées des dépenses, notamment en ce qui concerne les crédits d'investissement à hauteur de 33 millions et les suppléments à l'économie

laitière à hauteur de quelque 17 millions. Ces réductions ciblées ont été soumises au Parlement dans le cadre du budget 2011.

D'autre part, les efforts d'économies indiqués aux ch. 2.2.19 et 2.2.20 se traduiront par une diminution des dépenses agricoles de 79 millions en 2012 et de 88 millions en 2013. Par rapport aux moyens inscrits dans la planification financière du 19 août 2009 pour le groupe de tâches Agriculture et alimentation en 2013 (3752 millions), les réductions du PCO 2012–2013 demandées par le Conseil fédéral, qui totalisent 153 millions, représentent une baisse des dépenses de 4,1 %. Ce faisant, le taux de croissance annuel moyen dans le groupe de tâches Agriculture et alimentation sera de 0,3 % entre 2008 et 2013. Le taux de croissance cible de 0,1 % décidé par le Conseil fédéral lors du réexamen des tâches sera donc légèrement dépassé malgré l'application du PCO 2012–2013 (voir ch. 4.1).

Le PCO 2012–2013 affectera ainsi le groupe de tâches Agriculture et alimentation:

	2011*	2012	2013
Correction du renchérissement	26,1	59,3	64,9
Mesures relatives à l'agriculture, ch. 2.2.19	43,5	25,7	26,7
Mesures relatives à l'agriculture, ch. 2.2.20	16,7	53,8	61,2
Total	86,3	138,8	152,8

* demandé avec le budget 2011.

A court terme, les mesures d'amélioration des bases de production et les mesures sociales n'auront aucun effet sur les revenus des agriculteurs. Elles auront en revanche un impact sur les paiements directs et le soutien du marché. Après la mise en œuvre des mesures du PCO 2012–2013, il est probable que le revenu du secteur agricole baisse d'environ 100 millions sur la période 2009–2013, soit de 0,9 % par an. Il convient néanmoins de noter que le renchérissement a légèrement reculé en 2009 et qu'il devrait demeurer à un faible niveau en 2010 (+1,1 %) et en 2011 (+0,8 %) d'après les estimations du groupe d'experts de la Confédération, c'est-à-dire en deçà des prévisions retenues dans le plan financier du 19 août 2009 (+1,5 % par an). Pour que le revenu du travail de la main-d'œuvre familiale agricole se maintienne au même niveau, l'agriculture et le secteur alimentaire doivent continuer de s'adapter et exploiter les potentiels d'amélioration de la compétitivité. Les réductions proposées n'empêchent pas une évolution structurelle socialement supportable de l'agriculture, dans la mesure où les cessations d'exploitations continueront de s'effectuer principalement au moment du changement de génération. De ce point de vue, l'accomplissement des tâches multifonctionnelles de l'agriculture inscrites à l'art. 104 de la Constitution (Cst.; RS 101) n'est pas mis en danger par le programme de consolidation 2012–2013.

2.2.21

Diverses mesures au sein du DFE

Contexte

En vertu de la loi du 21 mars 2003 sur le logement (RS 842), la Confédération soutient la construction de logements d'utilité publique à l'aide de versements dans un fonds de roulement géré à titre fiduciaire par les organisations faitières de la construction de logements d'utilité publique. Ce fonds permet d'octroyer des prêts à des taux avantageux destinés à des projets de construction et de rénovation de logements d'utilité publique.

Pour promouvoir une structure de l'offre et une coordination interentreprises et intersectorielle dans le domaine du tourisme, la Confédération alloue à la Fédération suisse du tourisme une contribution annuelle conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1976.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		PF 2011	PF 2012	PF 2013
725/A4200.0102	Mesures encouragement, maîtres d'ouvrage d'utilité publique	30	30	30
704/A2310.0356	Service conseil et centre de doc. Féd. suisse du tourisme	0,1	0,1	0,1
Total		30,1	30,1	30,1

Mesure

Entre 2013 et 2015, les moyens que la Confédération prévoit d'allouer au fonds de roulement devraient être amputés chaque année de 10 millions et s'établir ainsi à 20 millions. Par conséquent, durant cette période, les prêts accordés aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique devraient se trouver réduits de 30 millions au total.

La subvention fédérale accordée à la Fédération suisse du tourisme sera supprimée dès 2012.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		2012	2013
725/A4200.0102	Mesures d'encouragement, maîtres d'ouvrage d'utilité publique	–	10,0
704/A2310.0356	Service conseil et centre de documentation de la Fédération suisse du tourisme	0,1	0,1
Total		0,1	10,1

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁵⁰, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 21.

Réduction des contributions à l'encouragement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique

Contexte

En vertu de la loi du 21 mars 2003 sur le logement, la Confédération soutient l'activité d'organismes actifs dans la construction de logements d'utilité publique. A ce titre, elle alimente chaque année un fonds de roulement, géré à titre fiduciaire par les organisations faitières de la construction de logements d'utilité publique. Ce fonds permet d'octroyer des prêts à des taux avantageux destinés à des projets de construction et de rénovation de ces logements. Compte tenu du crédit-cadre voté par les Chambres fédérales pour alimenter ce fonds, il sera encore possible, à partir de 2011, de faire face à des engagements à hauteur de 105 millions au total. Dans ce contexte, il faut tenir compte du fait que les investissements dans la construction de logements effectués à titre anticipé en 2009 dans le cadre de la première phase des mesures de stabilisation conjoncturelle doivent être compensés à hauteur de 45 millions en 2011 et 2012.

Mesure

Etant donné qu'il faut compenser les investissements effectués par anticipation, il s'agit de réduire chaque année de 10 millions la dotation du fonds de roulement entre 2013 et 2015, dotation qui s'établira à 20 millions. La réduction prévue se justifie par les allègements budgétaires qui seront réalisés, mais aussi par le volume élevé et croissant des prêts. Fin 2012, le capital du fonds devrait s'élever à 405 millions. Il devrait encore augmenter de 60 millions au total entre 2013 et 2015, malgré cette mesure d'allègement.

Conséquences d'autres trains de mesures du PCO 2012–2013

D'autres mesures du programme de consolidation 2012–2013 affectent les versements de la Confédération dans le fonds de roulement. Les chiffres indiqués dans le plan financier de la Confédération du 19 août 2009 doivent être révisés à la baisse à la suite d'une correction du renchérissement, qui était surestimé, et de la compensation des mesures réalisées par anticipation dans le cadre de la première phase du programme de stabilisation conjoncturelle (voir ch. 1.2.3.1 et 2.2.1). Globalement, le programme de consolidation 2012–2013 se répercute sur l'encouragement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique de la manière suivante:

	2011*	2012	2013
Compensation des investissements anticipés	22,5	22,5	–
Correction du renchérissement	0,8	0,8	0,8
Efforts d'économies	–	–	10,0
Total des allègements	23,3	23,3	10,8
Nouveau montant du crédit	6,8	6,8	19,3

* demandé avec le budget 2011.

Malgré toutes les mesures du programme de consolidation 2012–2013, le crédit d'encouragement à la construction disposera encore chaque année de 7 millions en 2011 et 2012, puis de 19 millions par an entre 2013 et 2015.

Conséquences

La réduction prévue de 10 millions par an entre 2013 et 2015 retardera d'une année ou deux l'épuisement du crédit d'engagement approuvé, qui interviendra donc en 2016 ou en 2017. La mesure ne modifie pas le montant total de ce crédit-cadre. Les moyens qui auront été réduits entre 2013 et 2015 alimenteront par la suite le fonds de roulement. La mesure ne fait que prolonger l'impact des moyens mis en œuvre. En outre, en cas d'utilisation totale du crédit-cadre, le capital du fonds atteindra quelque 500 millions. Par conséquent, en raison du remboursement des prêts et même sans apport supplémentaire de la Confédération, il reste environ 20 millions par an, un montant qui permet d'encourager chaque année la construction de 700 logements d'utilité publique.

Suppression de la contribution à la Fédération suisse du tourisme

Se fondant sur la décision du Conseil fédéral du 4 octobre 1976, la Confédération alloue des contributions annuelles aux activités de la Fédération suisse du tourisme (FST) dans les domaines de l'information, de la coordination et du conseil. En 2000, le SECO et la FST ont signé une convention qui définit les prestations que la FST doit fournir en tant que centre de documentation pour le tourisme suisse.

La contribution annuelle de la Confédération à la Fédération suisse du tourisme sera supprimée.

Avec plus de 600 membres, la Fédération suisse du tourisme bénéficie d'une assise solide. Elle est donc en mesure de compenser la suppression de la contribution fédérale en intervenant de manière appropriée au niveau aussi bien des charges que des revenus. De plus, il faut signaler que la FST pourra encore obtenir des aides de la Confédération pour promouvoir des projets spécifiques, que ce soit dans le cadre d'Innotour ou par le biais de contributions versées par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie. En 2007 et 2008, ces contributions se montaient à 350 000 et 60 000 francs.

Contexte

La part du personnel aux dépenses totales de la Confédération a constamment reculé ces dernières années. Mais dans le compte 2009, pour la première fois depuis 2003, les dépenses de personnel ont à nouveau progressé davantage que les dépenses totales. Cette croissance est due, d'une part, aux mesures salariales (compensation du renchérissement et augmentation des salaires réels) et, d'autre part, à une hausse des effectifs. Une comparaison détaillée des salaires et les enquêtes périodiques menées à ce sujet ont montré la nécessité de ces mesures salariales, qui ont permis au Conseil fédéral de remédier à des lacunes connues depuis longtemps dans la structure salariale.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Charges de personnel de toute l'administration fédérale	5027	5072	5146

Mesures

Compensation du renchérissement: les moyens réservés dans le plan financier 2011 afin de compenser le renchérissement seront réduits de 0,9 %, permettant de réaliser dès 2011 des économies durables de 39 millions par an.

Effectif: l'effectif sera réduit de manière généralisée de 0,7 à 1,2 %.

Autres charges de personnel: concernant les autres charges de personnel, des économies porteront sur les crédits centralisés à l'OFPER.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	2011*	2012	2013
Réduction de la compensation du renchérissement (0,9%)	39,0	39,0	39,0
Réduction de l'effectif	25,4	25,8	42,5
Réduction des autres charges de personnel	10,0	10,0	10,0
Total	74,4	74,8	91,5

* demandé avec le budget 2011.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁵¹, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 22.

Mesures touchant les salaires

Sur le plan de la politique du personnel, il ne faudrait pas annihiler l'effet induit par les améliorations substantielles récemment concrétisées au niveau des salaires. Les augmentations de salaire réel de 2008 et 2009 étaient des éléments majeurs de la politique du Conseil fédéral dans le domaine de l'emploi; elles ont permis à l'administration fédérale de renforcer sa position sur le marché. C'est pourquoi les mesures touchant les salaires devraient se limiter aux ressources budgétisées pour la compensation du renchérissement. Il est indiqué de réduire la compensation prévue pour 2011, étant donné que, selon les prévisions actuelles, le renchérissement devrait être nettement plus bas que ce que l'on supposait au moment de la planification initiale.

⁵¹ RS 611.010

L'administration fédérale calcule le renchérissement en se référant au taux de renchérissement à fin décembre (comparaison entre le niveau de décembre de l'année précédente et celui de décembre de l'année en cours). Les prévisions à disposition du Conseil fédéral tablent sur 0,8 % de renchérissement à la fin de l'année 2010. Or, dans le plan financier du 19 août 2009, les moyens réservés sont calculés pour compenser un renchérissement de 1,5 %. Sur la base de ces prévisions, le DFF propose de calculer une compensation du renchérissement de 0,6 % pour l'année 2011 du plan financier et donc de réduire en conséquence les moyens réservés. En revanche, il faut renoncer à réduire les moyens réservés pour 2012 et 2013 du fait des grandes incertitudes concernant le redressement attendu de l'économie.

Mesures affectant l'emploi

Depuis 2007, les effectifs de l'administration fédérale sont repartis à la hausse en raison de la prise en charge de nouvelles tâches ou de l'intensification de tâches existantes. Cette tendance se poursuit également en 2010, compromettant l'objectif visé par les programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004, à savoir une stabilisation des effectifs. Partant, il s'agit de concrétiser au niveau des emplois une partie de la «mesure transversale relative au personnel».

Les adaptations des effectifs doivent passer si possible par la suppression de certaines tâches tout en permettant à tous les départements de conserver une marge de manœuvre. Ceux-ci ont identifié le potentiel d'économie de leurs domaines de tâches et l'ont concrétisé dans la planification financière. La fourchette des mesures prévues va de l'abandon de tâches à une utilisation encore plus systématique des gains de fluctuation pour une fixation des priorités au niveau des ressources humaines, en passant par des optimisations de processus. Les économies doivent être réalisées par étapes afin de permettre une mise en œuvre socialement compatible. La réduction se limite à 0,7 % en 2011 et en 2012 et sera de 1,2 % environ en 2013. Initialement, une réduction de 2 % était prévue à partir de 2013. Pour tenir compte des différences au niveau de l'évolution des tâches ainsi que des processus de réforme déjà en cours, libre choix a été laissé aux départements de réaliser le deuxième pour-cent, entièrement ou partiellement, par des réductions dans le reste de leur domaine propre, comme par exemple dans les charges de biens et services.

Pour les mesures affectant l'emploi au sein des départements, les chiffres sont les suivants:

	2011*	2012	2013
DFAE	2,9	2,9	5,8
DFI	2,6	2,6	2,6
DFJP	2,9	3,1	3,5
DDPS	1,3	1,4	1,7
DFE	10,6	10,7	20,2
DFE	2,8	2,8	3,6
DETEC	2,2	2,2	4,3
Total des économies affectant l'emploi	25,4	25,8	42,5

* demandé avec le budget 2011.

Décidée dans le cadre du budget 2010 par les Chambres fédérales, la réduction de 1 % des charges de personnel est aussi réalisée en principe dans le budget 2011 par les mesures affectant l'emploi et est légèrement augmentée pour les années du plan financier. Le domaine de la défense fait exception. Aucun emploi n'y sera supprimé suite au PCO 2012–2013. La réduction d'effectif prévue initialement avec la mise en œuvre d'Armée XXI ne peut pas être poursuivie comme prévu, car cela ne permettrait pas de garantir la fourniture des prestations de l'armée. Par conséquent, le Conseil fédéral a décidé de ne pas imposer au DDPS un objectif de réduction supplémentaire et de mettre à la disposition de l'armée les ressources humaines nécessaires. En lieu et place, le DDPS procédera à une réduction plus élevée au niveau des dépenses d'armement.

Autres charges de personnel

En fin de compte, 10 millions seront économisés pour les autres charges de personnel. L'économie sera effectuée au niveau des crédits gérés centralement à l'OPPER, la partie prépondérante (6 millions) concernant l'indemnisation des frais d'administration de PUBLICA.

Evolution des charges de personnel dans le budget 2011

Selon le message du Conseil fédéral concernant le budget 2011, les charges de personnel augmenteront en 2011, malgré les mesures présentées ci-dessus, de quelque 191 millions (+3,9 %) par rapport à l'année précédente. Sans les mesures de consolidation, la croissance s'élèverait à 265 millions (+5,4 %). Cette augmentation peut être répartie entre les domaines de la rémunération, des ruptures structurelles et des nouveaux emplois; sa justification est présentée en détail ci-après:

Rémunération et autres charges de personnel

Les mesures salariales et les autres charges de personnel entraînent une augmentation des charges de personnel de quelque 66 millions (+1,3 %), dont la moitié (30 millions) concerne les mesures salariales prévues en 2010 (compensation du renchérissement de 0,6 %). S'y ajoutent des dépenses supplémentaires dues à des obligations légales dans le domaine des prestations et des contributions de l'employeur, à hauteur de quelque 30 millions, dont 10 millions sont dus à l'augmentation, décidée par le Parlement et le Conseil fédéral, des contributions à l'assurance chômage et à l'APG/assurance maternité.

Ruptures structurelles et actualisation du budget sans nouveaux emplois pour l'année budgétaire

Des dépenses supplémentaires à hauteur de 49 millions (+1,0 %) ne sont pas dues à des postes supplémentaires, demandés avec le budget 2011, mais majoritairement à des modifications dans la pratique de comptabilisation et dans l'actualisation du budget suite aux changements structurels des années précédentes: par exemple, une augmentation de 8 millions pour Agroscope est due au fait que le personnel, qui était financé auparavant par des moyens externes, est dorénavant imputé aux charges de personnel de la Confédération. 12 millions sont dus au fait que l'effectif dans le domaine de la défense est relevé au niveau de 2009 et que la réduction d'effectif prévue dans le budget 2010 n'est pas appliquée (cf. «Mesures affectant l'emploi» ci-dessus). Des transferts du conseil externe aux charges de personnel ont été effectués au sein de l'enveloppe budgétaire pour le fournisseur de prestations informatiques OFIT pendant l'année comptable 2009. Ces changements sont repris dans le budget 2011 et entraînent une augmentation de 11 millions des charges de personnel. En fin

de compte, les moyens demandés avec le supplément au budget I/2010 pour gérer l'augmentation des demandes de requêtes auprès de l'organe d'exécution pour le service civil ainsi que pour la garantie de la compensation du renchérissement de l'an dernier entraînent également une augmentation de 6 millions dans le budget 2011 par rapport à l'arrêté fédéral relatif au budget 2010.

Augmentations au niveau des emplois suite à de nouvelles tâches ainsi qu'à l'extension et à l'intensification de tâches existantes

L'augmentation d'effectif suite à des extensions et à des intensifications de tâches entraîne une hausse des charges de personnel de près de 76 millions (+1,6%), correspondant à 440 à 480 emplois, par rapport au budget 2010. Près de la moitié de cette hausse est toutefois compensée dans le cadre du plafond général des dépenses de la Confédération prescrit par le frein à l'endettement et ne cause par conséquent pas de dépenses supplémentaires. Une grande partie de l'augmentation de l'effectif échappe toutefois à l'influence du Conseil fédéral, est due à l'internalisation de tâches existantes ou sert à atténuer l'évolution des coûts ou à augmenter la sécurité dans différents domaines de tâches, par des contrôles plus efficaces et par la réduction des risques de sinistres:

- De nombreux emplois sont déterminés par des obligations internationales ou par des mandats de prestations arrêtés par le Parlement: par exemple, la mise en œuvre des conventions de Schengen et Dublin a nécessité un besoin supplémentaire en ressources humaines à hauteur de quelque 9 millions de francs. Concernant l'organe d'exécution pour le service civil, la mise en vigueur de la solution de la preuve par l'acte dans la procédure d'admission et l'augmentation du nombre de requêtes qui en a résulté ont fait croître de 5 millions les charges de personnel.
- Des emplois supplémentaires sont également nécessaires du fait que des tâches accomplies auparavant à l'externe le sont de plus en plus par la Confédération pour des besoins d'efficacité: par exemple, une partie considérable de l'augmentation d'effectif à hauteur de 3 millions au total pour les fournisseurs de prestations informatiques est due à des transferts du conseil externe aux charges de personnel. De même, la réinsertion de la gestion du trafic⁵² et de l'informatique de l'office (développement) cause à l'OFROU une augmentation des charges de personnel. Simultanément, ces mesures d'internalisation entraînent une réduction des charges pour biens et services.
- En fin de compte, des emplois supplémentaires doivent contribuer à atténuer l'évolution des dépenses et à augmenter la sécurité: 11 emplois supplémentaires à l'Office fédéral de la santé publique contribueront ainsi à la stabilisation des coûts dans le domaine de l'assurance maladie et accident. 20 nouveaux emplois permettront d'améliorer le système d'avertissement et d'alerte en cas d'intempéries; 3 nouveaux postes contribuent au renforcement de la surveillance des barrages. Au DFJP et au DDPS, 21 nouveaux emplois entraîneront des améliorations dans la lutte de la criminalité Internet (pédophilie et pornographie infantile ainsi que détection précoce du djihadisme). 18 nouveaux emplois seront créés pour les contrôles de sécurité relatifs aux personnes dans

⁵² La responsabilité de la gestion du trafic sur les routes nationales a été transférée à la Confédération dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

les centres de recrutement des conscrits. En vertu de la révision partielle I de la loi sur l'aviation, 14 postes supplémentaires contribueront à garantir l'exécution des tâches dans le domaine de l'aviation civile.

Des justifications détaillées figurent dans le rapport financier relatif au budget 2011 et au plan financier 2012–2014 et dans la documentation supplémentaire concernant le personnel.

2.2.23 Informatique

Contexte

Les dépenses liées aux technologies de l'information et de la communication (TIC) ont connu une forte hausse au cours des dernières années. Ne serait-ce que pour l'exercice 2009, la hausse a été de 131 millions, soit près de 15 %. Elle est due au fait que l'on peut toujours mieux soutenir à l'aide des TIC un nombre croissant de processus. Les coûts sont principalement dus aux facteurs suivants: adaptations des TIC rendues nécessaires par de nouvelles lois ou de modifications de ces dernières, notamment pour décharger les entreprises et les citoyens; remplacement d'applications et d'infrastructures surannées, nombreux projets stratégiques TIC de cyberadministration; mesures de sécurité afin de faire face à des risques croissants et en constante évolution.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Dépenses TIC de la Confédération	1022	1017	1030

Mesure

Les TIC contribuent au PCO 2012–2013 à raison d'environ 50 millions en 2012 comme en 2013. Des allègements de quelque 30 millions sont déjà demandés dans le cadre du budget 2011. D'une part, ces réductions concernent les fournisseurs de prestations et sont réalisées notamment par le biais de gains d'efficacité, que ce soit dans le cadre du Programme de bureautique de la Confédération ou dans la télécommunication. D'autre part, les bénéficiaires de prestations renoncent à des projets informatiques ou du moins doivent les reporter.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	2011*	2012	2013
Programme de bureautique de la Confédération	–	12,5	12,5
Gains d'efficacité dans la télécommunication	4,0	8,0	12,0
Réduction des acquisitions de remplacement	3,0	3,0	3,0
Réductions affectant les bénéficiaires	11,2	12,2	10,9
Réductions du crédit de croissance TIC et de la réserve de la Confédération	13,7	14,8	13,5
Total	31,9	50,5	51,9

* demandé avec le budget 2011.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁵³, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 23.

Les TIC soutiennent l'administration dans les processus et contribuent à accroître son efficacité et son efficacité. Depuis longtemps, l'administration fédérale exige pour tous les projets TIC une analyse des coûts, de l'utilité et de la rentabilité. À l'avenir, une gestion de portefeuille de projets au niveau du département et de la Confédération impliquera de la part des bénéficiaires de prestations un examen plus détaillé des projets TIC pouvant être reportés, voire abandonnés, et de la manière dont on peut augmenter la rentabilité globale des infrastructures et applications TIC. Le tout permet d'économiser quelque 50 millions chaque année. Ces allègements découleront d'une part d'une amélioration de l'efficacité des fournisseurs de prestations; d'autre part, ils résulteront de l'abandon ou du report de projets par les bénéficiaires de prestations ainsi que de coupes dans les réserves du CI, qui seront réalisées grâce à la fixation de priorités plus claires dans le portefeuille de projets. Plus spécifiquement, on prévoit les mesures suivantes:

- *Programme de bureautique de la Confédération (standardisation du poste de travail de bureautique):* sur l'allègement de 12,5 millions par an (à partir de 2012), l'OFIT réalisera 9 millions en renforçant l'efficacité dans le cadre du regroupement des chaînes de production. Un montant de 3,5 millions sera par ailleurs économisé dans toute l'administration fédérale grâce à la standardisation visée (politique de flotte, regroupement des achats, réduction du nombre de logiciels et des frais de support).
- *Gains d'efficacité dans la télécommunication:* différentes mesures doivent permettre de réaliser dans le domaine de la télécommunication des gains d'efficacité de 4 millions (2011), 8 millions (2012) et 12 millions (2013) notamment dans les secteurs de la télétransmission de données (WAN) et de la téléphonie (voix sur IP et téléphonie mobile). Dans le cadre de ces améliorations de l'efficacité et du réexamen des tâches, on réétudie la stratégie de télécommunication de l'administration fédérale, en analysant entre autres le recours sur le marché à d'autres prestations de télécommunication en vue de faire baisser les coûts totaux. La stratégie traite des différents réseaux de toute l'administration fédérale (transmission, locaux, raccordement des bâtiments, mobile et étranger), y compris le réseau civil du DDPS. Elle tient aussi compte de l'intégration de la téléphonie et d'autres développements futurs en fonction des besoins (voir aussi: réexamen des tâches de la Confédération, rapport sur le programme de mise en œuvre, partie II, ch. 1.2.2, p. 10).
- *Réduction des acquisitions de l'OFIT:* actuellement, l'OFIT remplace généralement les serveurs destinés à l'exploitation des applications après une durée d'amortissement définie de 3 à 5 ans. Une prolongation du cycle de vie des infrastructures de ces serveurs au-delà de la durée d'utilisation actuelle permet des économies annuelles de 3 millions.
- *Réductions affectant les bénéficiaires de prestations (BP):* la fixation de priorités plus claires dans les portefeuilles de projets des BP permet d'économiser plus de 10 millions par an. Ces réductions seront atteintes majoritairement par la fixation de priorités pour les projets, ceux dont la priorité est la plus basse étant retardés. On renoncera partiellement aussi à certaines prestations, telles que la poursuite du développement d'applications spécialisées. Dans le domaine de la défense, le DDPS a réduit de manière ciblée les charges d'armement au lieu de procéder à des coupes au niveau des TIC.

- *Réductions du crédit de croissance TIC et de la réserve de la Confédération:* avec le crédit de croissance TIC, le Conseil informatique de la Confédération (CI) dispose d'un fonds pour gérer de manière interdépartementale les projets stratégiques TIC. Ce crédit doit contribuer à hauteur de 11 millions par an à l'allègement du budget de la Confédération. Par le biais du crédit «Réserve informatique de la Confédération», le CI dispose chaque année de 5 millions pour des projets informatiques imprévus. Cette réserve doit être réduite de moitié, ce qui implique d'y recourir de manière plus restrictive. Pour atteindre ces objectifs d'économies, il est nécessaire de mieux fixer les priorités dans les portefeuilles de projets.

Malgré les mesures mentionnées ci-dessus, les dépenses d'informatique vont augmenter, dans le budget 2011, de 26 millions (+2,5 %) par rapport à l'année précédente. Sans mesures de consolidation, la hausse se monterait à 61 millions (+6,0 %).

Contexte

Les réductions dans le domaine propre de l'administration fédérale constituent un élément central des mesures de consolidation du Conseil fédéral. Alors que les réductions dans les domaines du personnel et de l'informatique sont traitées dans des efforts d'économies séparés (cf. ch. 2.2.22, 2.2.23), toutes les autres réductions au sein du domaine propre sont réunies dans un même effort d'économies. Celui-ci englobe notamment aussi les réductions des charges de conseil. Bien qu'il soit pratiquement resté constant ces dernières années, ce poste n'est pas non plus exclu des efforts d'économies.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Charges de biens et services et charges d'exploitation, immobilisations corporelles et incorporelles, stocks*	2991	3049	3095
Charges de conseil	280	284	287
* (sans dépenses pour les routes nationales, l'armement et l'informatique)			

Mesure

Les réductions des autres charges de biens et services et d'exploitation sont obtenues de manière prépondérante par des abandons et la fixation de priorités au niveau des acquisitions et par des améliorations d'efficacité dans l'accomplissement des tâches. Leur part aux économies totales du domaine propre s'élève à 31,4 % en 2011 et à 21,2 % en 2013. Dans les activités de conseil, les économies s'élèvent à plus de 11 millions pour 2011 et 2012 et à 13 millions pour 2013. Cela correspond à une réduction de 3,9 et de 4,5 %, respectivement, des moyens prévus pour le conseil.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	2011*	2012	2013
Charges de biens et services et charges d'exploitation, immobilisations corporelles et incorporelles, stocks	23,2	26,0	22,1
Charges de conseil	10,1	11,2	12,9
Total	33,3	37,2	35,0

* demandé avec le budget 2011.

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁵⁴, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 24.

Autres charges de biens et de services ainsi que d'exploitation

Les économies réalisées dans les autres charges de biens et services et d'exploitation se composent, pour la plupart, d'assez petites mesures individuelles qui ont été réalisées par les unités administratives dans le cadre de l'établissement du budget.

Les moyens mis à disposition pour les voyages de service, les manifestations ou les publications ont par exemple été réduits à plusieurs reprises.

Des économies relativement importantes sont réalisées notamment lorsque l'on renonce à l'acquisition ou au remplacement de moyens d'exploitation, comme tel est le cas à l'Office fédéral de l'aviation civile, où les dépenses pour l'acquisition d'avions d'entraînement seront réduites par des locations et des améliorations de l'efficacité. De même, l'Office fédéral des constructions et de la logistique renonce à l'achat de nouveaux véhicules.

Une grande partie des économies sont réalisées grâce à la fixation de priorités ou à la réalisation par étapes de projets en cours. Cela s'applique notamment au développement ralenti du réseau radio POLYCOM et à l'installation retardée d'équipements d'exécution et de sanction dans le domaine de la RPLP. Le DDPS réduit ses dépenses d'exploitation et de biens et services par une coupe des investissements dans le domaine immobilier et par des diminutions au niveau des transports et des carburants.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	2011*	2012	2013
ChF	0,03	0,25	0,25
DFAE ⁵⁵	–	–	–
DFI	0,41	0,47	0,51
DFJP	0,87	0,87	0,87
DDPS	6,63	6,80	7,94
DFE	14,19	14,46	9,41
DFE	0,07	0,08	0,11
DETEC	1,00	3,11	2,99
Total	23,20	26,04	22,08

* demandé avec le budget 2011.

Charges de conseil

Les économies au niveau des charges de conseil sont réalisées en général par la fixation de priorités pour des projets en cours ou par la non-'adjudication de nouveaux mandats de conseil. Sont essentiellement visées les prestations de conseil à but d'accompagnement politique; les économies concernent un peu moins fréquemment les évaluations ou les expertises.

⁵⁵ Le DFAE concentre ses efforts d'économies dans son domaine propre sur des réductions des charges de personnel et d'informatique.

Allégement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	2011*	2012	2013
ChF	0,58	0,62	0,79
DFAE	0,13	0,13	0,13
DFI	2,33	3,35	3,14
DFJP	0,48	0,47	0,48
DDPS	1,06	1,13	1,51
DFE	0,25	0,26	0,25
DFE	0,65	0,63	1,60
DETEC	4,61	4,64	5,04
Total	10,08	11,24	12,95

* demandé avec le budget 2011.

Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication: indemnisation des fournisseurs de télécommunication

Contexte

En vertu de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; RS 780.1), le service chargé de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, rattaché au centre de services informatiques du DFJP (CSI-DFJP), indemnise les fournisseurs de services postaux et de télécommunication pour les mesures de surveillance et pour les renseignements fournis. Quant aux autorités de poursuite pénale, elles doivent s'acquitter d'émoluments.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
485/A6100.0001 Charges de fonctionnement	80	87	89

Mesure

Dorénavant les fournisseurs de service postaux et de télécommunication ne seront plus indemnisés pour les coûts de surveillance. Par conséquent, ils devront assumer tous les coûts qu'une mesure de surveillance leur occasionne.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	2012	2013
485/A6100.0001 Charges de fonctionnement	8,4	8,4

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 3: modification de's art. 15, al. 2, 3 et 4, et 16, al. 1 et 2 LSCPT⁵⁶.

Le législateur a ancré les principes de l'indemnisation dans la LSCPT. La loi impose aux fournisseurs de mettre en œuvre les mesures de surveillance exigées par les autorités compétentes. Les fournisseurs reçoivent à ce titre une indemnité équitable pour les coûts occasionnés.

En ce qui concerne les données qui doivent être fournies par les personnes soumises à la LSCPT en matière de surveillance, il existe, comme pour les données devant être fournies par les banques, une obligation de produire les données requises, qui ne fait l'objet d'aucune indemnité. Même si la fourniture de données bancaires et la surveillance de la correspondance par télécommunication d'une personne, avec production des données correspondantes, ne sont pas totalement comparables en ce qui concerne les coûts générés, on peut toutefois s'attendre à ce que les fournisseurs de services de télécommunication assument gratuitement leurs obligations à cet égard.

Il s'agit donc d'abandonner cette indemnité prévue par le droit en vigueur, ce qui se justifie si l'on tient compte des bénéfices réalisés par les fournisseurs de services de télécommunication. Sa suppression ne devrait avoir guère de poids, en tout cas pour les fournisseurs importants du marché. Si un fournisseur (de moindre importance sur

⁵⁶ RS 780.1

le marché) doit faire face à des coûts exagérément élevés, il reçoit une indemnité équitable. La clause concernant les cas de rigueur, qui sera toutefois traitée de manière restrictive, tient également compte, dans une certaine mesure, des objections exprimées lors de la consultation.

Indépendamment de ces cas particuliers, les fournisseurs devront tenir compte des coûts supplémentaires induits par d'éventuelles mesures de surveillance dans leurs tarifs. Cependant, cette mesure n'aura guère de conséquences en matière de concurrence, puisqu'elle concerne tous les fournisseurs et une indemnité est prévue pour les cas de rigueur.

La mesure dans laquelle la clause prévue pour les cas de rigueur réduira le potentiel d'économie, estimé initialement à 8,9 millions, n'est pas facile à évaluer. Sur la base des connaissances actuelles, on peut toutefois supposer que cette diminution ne dépassera pas 0,5 million et qu'on peut compter sur un potentiel d'économie de 8,4 millions.

Pour les autorités de poursuite pénale et d'instruction, cette mesure ne change rien étant donné qu'il n'est pas prévu de réduire leurs émoluments pour les prestations du service chargé de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (SSCPT). Cette approche se justifie du fait que la Confédération propose aussi aux cantons une prestation centralisée dans le domaine de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, les libérant en quelque sorte de frais d'investissement élevés. Garantir aux autorités de poursuite pénale ces prestations de surveillance dans toute la Suisse implique d'importants investissements de la part de la Confédération. Les dépenses qui incombent à ce titre au SSCPT ne sont pas couvertes par les émoluments dont les autorités fédérales et cantonales de poursuite pénale doivent s'acquitter. En abandonnant l'indemnisation des fournisseurs, le déficit du service sera moindre.

Il incombe au Conseil fédéral de fixer les émoluments, ce qu'il a fait par le biais de l'ordonnance du 7 avril 2004 sur les émoluments et les indemnités en matière de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (RS 780.115.1). Au cas où les coûts seraient couverts au-delà du nécessaire, le Conseil fédéral examinera une baisse des émoluments.

Etant donné que l'abandon de l'indemnité pourrait diminuer la disposition des fournisseurs de services postaux et de télécommunication à collaborer avec le SSCPT, il n'est pas exclu qu'il faille prononcer davantage de décisions en vue de mettre en œuvre les mesures de surveillance.

Cette mesure fait aussi l'objet de la révision générale de la LSCPT, prise en charge séparément par le DFJP, avec l'objectif principal de permettre la surveillance, en cas d'urgence, de toute personne soupçonnée de commettre une infraction grave. Un projet de loi en conséquence était en consultation jusqu'à la mi-août 2010. Pour que cette mesure puisse, comme prévu, produire son effet à partir de 2012, la suppression de l'indemnité sera proposée, parallèlement à la révision générale de la LSCPT, dans le cadre de la loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013.

Contexte

La Poste accorde des rabais pour le transport de quotidiens et d'hebdomadaires en abonnement ainsi que de journaux et de périodiques en abonnement d'organisations à but non lucratif, dans le but de maintenir une presse régionale, locale et associative diversifiée. La Confédération indemnise ces prestations à la Poste par un montant annuel total de 30 millions (20 millions pour la presse régionale et locale, 10 millions pour la presse associative). Le DETEC approuve les prix pour les produits ayant droit à cette subvention. La loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste limite (LPO; RS 783.0) au 31 décembre 2011 l'octroi des 10 millions destinés à la presse associative. Dans le message relatif à la nouvelle loi sur la poste, le Conseil fédéral prévoit également une limitation dans le temps pour la presse régionale et locale (jusqu'au 31 décembre 2014).

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		PF 2011	PF 2012	PF 2013
801/A2310.0336	Indemnités pour prestations d'intérêt général, transport de journaux	30	20	20

Mesure

L'indemnisation de la Poste pour la réduction du prix du transport de journaux sera supprimée également pour la presse locale et régionale à fin 2011. De ce fait, l'approbation des prix par le DETEC disparaîtra également.

Allégement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

			2012	2013
801/A2310.0336	Indemnités pour prestations d'intérêt général, transport de journaux		20,0	20,0

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012 à 2013, chiffre 4: abrogation au 31 décembre 2011 de l'art. 15, al. 2 à 6, LPO⁵⁷.

Par le message du 20 mai 2009 relatif à la loi sur la poste⁵⁸, le Conseil fédéral a demandé la suppression intégrale de l'encouragement indirect de la presse à compter de fin 2014⁵⁹. Le PCO 12/13 avance de trois ans l'entrée en vigueur de cette mesure. Selon la LPO en vigueur, les contributions pour l'octroi de rabais à la presse associative ne seront de toute façon versées à la Poste que jusqu'à la fin 2011.

L'encouragement indirect de la presse a des effets plutôt faibles et son utilité est contestée depuis longtemps. Il provoque une distorsion de la concurrence, puisque le soutien bénéficie exclusivement à la Poste et à la distribution régulière, et pas à la distribution matinale, qui est de plus en plus répandue⁶⁰. En outre, il est toujours

⁵⁷ RS 783.0

⁵⁸ FF 2009 4649

⁵⁹ Dans le cadre de ses délibérations, le Conseil des Etats a supprimé ces deux limitations dans le temps (presse locale et régionale jusqu'à fin 2014, presse associative jusqu'à fin 2011). La Commission des transports et des télécommunications du Conseil national demande à son Conseil de conserver cette échéance.

⁶⁰ La Poste est désormais elle aussi un acteur important sur le marché de la distribution matinale.

difficile de déterminer quels titres sont importants pour la démocratie et donc dignes d'être encouragés. Cela crée régulièrement des problèmes d'interprétation considérables. Le modèle en vigueur avait d'ailleurs été contesté aussi bien lors de la consultation qu'au Parlement.

Le transport des journaux fait partie des services non réservés selon l'art. 4 LPO; les fournisseurs privés peuvent en conséquence transporter et distribuer des journaux et des périodiques. Suite à la suppression de l'encouragement indirect de la presse, les prix de l'ensemble du transport de journaux devront désormais être négociés entre la Poste ou les prestataires privés et les clients ou les éditeurs. On passera ainsi à un modèle de marché avec des prix correspondants. Les prix de la Poste pour la distribution des produits de presse qui bénéficient actuellement encore d'un rabais devraient augmenter modérément. D'ailleurs, le surveillance des prix peut empêcher des augmentations de prix abusives, découlant de la position de la Poste Suisse sur le marché de la distribution quotidienne. Un mécanisme éprouvé permettra par conséquent d'empêcher les adaptations de tarifs injustifiées. Les effets sur les différentes entreprises de la presse ne peuvent pas être présentés aujourd'hui en détail; ils dépendent en effet de la possibilité pour la presse de répercuter sur ses clients les surcoûts éventuels. Le Conseil fédéral estime cependant défendable de supprimer plus tôt que prévu initialement l'encouragement indirect de la presse. Cette mesure allègera le budget fédéral de 20 millions par an.

Contexte

Sur mandat de la Confédération, la SSR fournit des services journalistiques destinés à l'étranger qui incluent le service sur Internet swissinfo (en neuf langues) et les coopérations avec les chaînes de télévision TV5 et 3sat. Cette offre à l'étranger vise à resserrer les liens qui unissent les Suisses à l'étranger à la Suisse, à promouvoir le rayonnement de la Suisse à l'étranger et à y favoriser la compréhension pour ses intérêts. L'étendue de cette offre est fixée périodiquement dans un accord de prestations entre la SSR et la Confédération.

Selon l'art. 28, al. 3 de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)⁶¹, la Confédération assume au moins la moitié des coûts encourus par la SSR pour cette offre. Sur la contribution fédérale prévue de 20,8 millions, 13 millions concernent swissinfo. Cette subvention est gérée par un crédit d'engagement.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
808/A6210.0111 Contribution aux services de la SSR destinés à l'étranger	21	21	21

Mesure

Dès le 2^e semestre 2012, la Confédération cessera de cofinancer l'offre sur Internet swissinfo. En conséquence, les contributions fédérales à la SSR pour financer au moins 50 % des coûts de swissinfo, d'un montant actuel de 13 millions, pourront être supprimées pour moitié à partir de 2012 et entièrement à partir de 2013. La mission de la SSR à l'étranger sera désormais essentiellement assumée par le biais des coopérations existantes avec des chaînes de télévision.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	2012	2013
808/A6210.0111 Contribution aux services de la SSR destinés à l'étranger	6,6	13,4

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 5: modification de l'art. 28, al. 1, LRTV.

Conformément à l'art. 24, al. 1, let. c, LRTV, la SSR resserre les liens qui unissent les Suisses de l'étranger à la Suisse, promeut le rayonnement de la Suisse à l'étranger et y favorise la compréhension pour ses intérêts. L'étendue de cet engagement à l'étranger et les coûts correspondants à la charge de la Confédération sont fixés dans l'accord de prestations du 4 juillet 2007 avec la SSR. Cet accord stipule que la SSR propose sur Internet une offre d'information pour l'étranger spécifique, plurilingue, multimédia et axée sur un public cible, en tenant particulièrement compte de la communauté des Suisses à l'étranger. Dans le cadre de ce mandat, la SSR collabore en outre avec la chaîne internationale francophone TV5 et la chaîne internationale germanophone 3sat.

⁶¹ RS 784.40

La Confédération s'acquittera de ses engagements jusqu'à la fin du 1^{er} semestre 2012. L'accord de prestations en vigueur arrivant à échéance à la fin 2011, elle conviendra avec la SSR de prolonger la partie swissinfo jusqu'au 30 juin 2012. A compter du 2^e semestre 2012, la Confédération cessera de cofinancer l'offre de swissinfo et de verser les contributions correspondantes à la SSR. Par conséquent, ce service devra être réduit, voire supprimé. Vu ses problèmes financiers actuels, la SSR ne pourra dans le meilleur des cas compenser qu'en partie par ses propres ressources la suppression des contributions de la Confédération. Le futur accord de prestations entre la Confédération et la SSR se concentrera donc sur la collaboration entre la SSR et les chaînes de télévision internationales 3sat et TV5; cette collaboration n'est pas touchée et continuera à être cofinancée par la Confédération à raison d'au moins 50 %. Le Conseil fédéral envisage en outre, pour remplacer partiellement swissinfo, de charger la SSR d'une offre de base sur Internet en anglais pour l'étranger, dans le cadre de sa concession (art. 14).

Le Conseil fédéral est d'avis que le redimensionnement de l'offre de la SSR basée sur Internet et destinée à l'étranger est acceptable, parce qu'il existe aujourd'hui un grand nombre d'autres sites web offrant des informations pertinentes sur la Suisse (notamment les sites web des médias électroniques et imprimés).

La suppression des contributions versées par la Confédération pour swissinfo allègera durablement le budget fédéral de 13 millions par an. Etant donné que la SSR prévoit de réduire d'au moins 7 millions les dépenses consacrées à swissinfo dans le cadre d'un projet d'optimisation interne, le budget fédéral devrait en tout cas être allégé d'au moins 3,5 millions; cependant, la SSR a gelé ce projet d'optimisation dans l'attente de la décision du Parlement relative au PCO 2012–2013.

Contexte

L'Office fédéral des migrations (ODM) offre un service de conseils gratuits qui recueille des informations sur l'entrée, les possibilités de travail et les conditions de vie dans des pays étrangers et les transmet aux personnes qui souhaitent exercer une activité lucrative à l'étranger. L'ODM soutient la recherche d'emplois à l'étranger par le biais de mesures concrètes.

Ce domaine de tâches inclut également la coordination et l'encouragement des efforts des offices cantonaux du travail en vue du placement des émigrés suisses rentrant au pays. Actuellement, 2,10 % équivalents temps plein sont utilisés pour cette activité.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
420/A2100.001 Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur	115	101	101

Mesure

Les conseils donnés aux personnes désireuses d'émigrer ainsi que le soutien apporté aux émigrés suisses rentrant au pays et souhaitant réintégrer le marché de l'emploi sont abandonnés. Cette mesure d'allègement supprime 2,1 postes.

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

	2012	2013
420/A2100.001 Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur	0,3	0,3

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 7: abrogation de l'art. 25, al. 1, de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE)⁶².

L'application de cette mesure supprimera les conseils gratuits dispensés aux personnes désireuses d'émigrer (qui comprenaient constamment 90 % de Suisses ces dernières années). Ce service ne représente pas une tâche centrale de l'Etat. Des prestataires privés remplaceront l'ODM pour la fourniture de conseils. Dans ce domaine, il existe déjà certains intervenants, mais ceux-ci se concentrent pour la plupart sur certains pays (par ex. les Etats-Unis) ou sur certaines catégories de personnes (par ex. les retraités fortunés).

La majorité des personnes qui sollicitent des conseils à l'émigration auprès de l'ODM sont en âge d'exercer une activité lucrative. Ces dernières années, le nombre d'émigrants a de nouveau augmenté et s'élève à quelque 30 000 personnes par an. Environ un demi-million de Suisses vivent actuellement à l'étranger. Le nombre d'émigrés suisses revenant au pays est de l'ordre de 23 000 personnes par année.

⁶² RS 823.11

La coordination et l'encouragement des efforts déployées par les offices cantonaux du travail en vue du placement des émigrés suisses rentrant au pays (art. 25, al. 2, LSE), aujourd'hui intégrés aux conseils aux émigrants, seront maintenus, mais devront être restructurés.

2.2.29 Octroi de cautionnements dans les régions de montagne

Contexte

Grâce à l'instrument des cautionnements, la loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général (RS 901.2) facilite, pour les petits et moyens établissements situés dans les régions de montagne et le milieu rural en général, l'obtention de prêts à long et à moyen terme. En outre, sur la base de cette loi, la Confédération peut allouer des contributions au service de l'intérêt sur les crédits cautionnés servant au financement de projets qui contribuent à renforcer la structure du marché de l'emploi.

Moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		PF 2011	PF 2012	PF 2013
704/A2310.0360	Octroi de cautionnements dans les régions de montagne	2,8	2,8	2,9

Mesure

Abandon de l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général et révision de la loi fédérale correspondante. Création d'une base légale pour le financement des engagements selon l'ancien droit.

Allégement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)

		2012	2013
704/A2310.0360	Octroi de cautionnements dans les régions de montagne	1,8	1,9

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013, ch. 8: révision de la loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général⁶³.

Sur la base de la loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général et de l'ordonnance du 28 novembre 2007 sur la politique régionale (RS 901.021), la Confédération encourage l'octroi de cautionnements par le biais de contributions à la Coopérative suisse de cautionnement et accorde des contributions au service de l'intérêt. La loi a pour but de faciliter aux petits et moyens établissements situés dans les régions de montagne et le milieu rural en général l'obtention de prêts de capitaux à moyen et à long terme. A cet effet, les prêts et les crédits au profit de petits et moyens établissements peuvent être cautionnés jusqu'à concurren-

63 RS 901.2

ce de 500 000 francs, la Confédération prenant en charge 90 % des pertes générées par ces cautions. La Confédération peut en outre verser pendant six ans au maximum, pour des projets qui contribuent à renforcer la structure du marché de l'emploi, des contributions au service de l'intérêt sur les crédits. Ces contributions peuvent s'élever à deux cinquièmes au plus du taux commercial usuel. La Confédération assume les coûts administratifs encourus par la Coopérative suisse de cautionnement en liaison avec l'exécution de la loi.

L'entrée en vigueur de la nouvelle politique régionale (NPR) en 2008 a entraîné une extension du champ d'application géographique des régions de montagne au territoire de toute la Suisse, à l'exception des agglomérations de Zurich, de Bâle, de Berne, de Lausanne et de Genève et des cantons de ZH, ZG, SO, BS, BL, AG et GE. Malgré cette extension territoriale, le nombre de cautionnements accordés par année a fortement reculé ces dernières années, passant de 50 à 60 durant les années 80 et 90 à une demi-douzaine à l'heure actuelle.

Le Conseil fédéral propose de supprimer l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne en tant qu'instrument de politique régionale. Il n'y aura plus d'octroi de nouveaux cautionnements dans les régions de montagne et d'octroi de contributions au service de l'intérêt à partir de 2012. La loi doit donc être révisée. Mais ces modifications doivent permettre à la Confédération de verser les années suivantes la couverture des pertes et les contributions au service de l'intérêt qui ont été garanties ou le seront avant la fin de 2011.

A fin 2009, le nombre de cautionnements pour l'aide aux montagnards s'élevait encore à 106, pour un montant total d'un peu plus de 19 millions. Ces cautionnements se répartissent surtout entre les cantons du Jura, de Berne et de Vaud. Ces dernières années, la demande de cautionnements dans les régions de montagne n'a cessé de diminuer. On constate une évolution similaire pour les contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne. Ces deux dernières années, le versement des contributions au service de l'intérêt a encore atteint des montants de 200 000 francs (2008) et de 300 000 francs (2009). La concentration des contributions au service de l'intérêt sur les cantons du Jura et de Berne s'est encore accentuée. Au vu de ces deux constats (baisse de la demande et concentration des ressources sur deux ou trois cantons), les répercussions de la suppression de ces deux instruments seront très limitées sur le plan local.

Le cautionnement pour les petites et moyennes entreprises, qui s'appuie depuis juillet 2007 sur la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises (RS 951.25), vise également à permettre aux petites et moyennes entreprises rentables et susceptibles de se développer d'accéder plus facilement à des emprunts bancaires. Le cautionnement destiné aux petites et moyennes entreprises s'applique à toute la Suisse et peut donc aussi accorder des cautionnements dans les régions rurales. Dans le domaine des petites et moyennes entreprises, des cautionnements peuvent être assumés jusqu'à concurrence de 500 000 francs. La Confédération prend en charge 65 % de la perte subie. Lors de la révision de 2007 du cautionnement pour les petites et moyennes entreprises, le montant du cautionnement a été relevé de 150 000 à 500 000 francs, le taux de prise en charge de la perte subie a été augmenté de 50 % à 65 % et la contribution aux frais administratifs a été majorée. Cela a ainsi réduit la différence qui existait jusque là par rapport aux conditions des cautionnements dans les régions de montagne. Le cautionnement révisé pour les petites et moyennes

entreprises permettra donc de compenser très largement l'impact de la suppression envisagée du cautionnement dans les régions de montagne.

Les cautionnements dans les régions de montagne ont une durée d'amortissement de 10 à 20 ans. Il est donc possible que surviennent même après 2010 des pertes sur les cautionnements contractés, que la Confédération devra prendre en charge. Des contributions au service de l'intérêt peuvent être octroyées jusqu'à raison de $\frac{2}{5}$ du taux bancaire usuel pendant au maximum 6 ans. La Confédération est également tenue de financer ces engagements jusqu'à leur expiration. Compte tenu de ces deux facteurs, cette mesure ne permettra pas de réduire tous les moyens inscrits dans le plan financier du 19 août 2009. Pour les années 2012 et 2013, on escompte des coûts annuels de près d'un million de francs. Par la suite, soit de 2014 à 2024, il faut s'attendre à une diminution progressive des dépenses de la Confédération en raison de la réduction du nombre de cautionnements.

Etant donné que les cantons ne participent pas au financement du cautionnement dans les régions de montagne, la suppression de cet instrument de politique régionale n'a pas d'effet sur les budgets cantonaux. En outre, dans les régions de montagne, il sera toujours possible d'octroyer à l'avenir des cautionnements dans le cadre du cautionnement pour les petites et moyennes entreprises.

2.3 Autres mesures d'allégement au niveau des dépenses

2.3.1 Révision totale de la loi sur l'alcool

La Régie fédérale des alcools (RFA) est un établissement de la Confédération. Son bénéfice net, qui correspond pour l'essentiel aux recettes provenant de l'impôt sur l'alcool, déduction faite des charges de la RFA, revient à raison de 10 % aux cantons et de 90 % à la Confédération, la part fédérale étant affectée à l'AVS/AI. Les missions de la RFA sont définies dans la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (RS 680). Celle-ci prévoit un lourd système d'imposition et de contrôle qui repose notamment sur trois monopoles fédéraux et 43 autorisations diverses.

La RFA et ses tâches seront réformées profondément dans le cadre de la révision totale de la législation sur l'alcool. Pour le programme de consolidation 2012–2013, quatre éléments sont notamment importants:

- *Privatisation d'Alcosuisse*: le monopole d'importation de l'éthanol dont la teneur en alcool est égale ou supérieure à 80 % du volume sera supprimé. La Confédération se retirera dès que possible du marché de l'éthanol et se bornera à des activités de surveillance motivées par des raisons fiscales. Alcosuisse, le centre de profit de la RFA qui est aujourd'hui chargé de l'importation d'éthanol, sera donc être privatisé.
- *Rationalisation du système d'imposition*: des optimisations du système permettront de réduire de 45 000 le nombre des contribuables, tout en conservant les recettes fiscales actuelles. Il en résultera une diminution des charges administratives générées par la perception de l'impôt sur l'alcool.
- *Rationalisation du système de contrôle*: la suppression du contrôle systématique, l'abandon de 41 des 43 autorisations actuelles ainsi que d'autres simplifications, notamment du système d'imposition, permettront une activité de contrôle plus efficace et moins coûteuse.

- *Réintégration de la RFA dans l'administration fédérale centrale*: du fait de la révision totale et de la privatisation d'Alcosuisse, la RFA perdra le statut d'établissement autonome et sera intégrée à l'administration fédérale centrale. Ainsi, les normes de cette dernière seront reprises dans divers domaines (informatique, identité visuelle de la Confédération, marchés publics, gestion de l'immobilier).

La consultation relative à la révision totale de la loi sur l'alcool a commencé à la fin juin 2010. Le résultat de cette consultation donnera des indications quant aux chances des mesures de libéralisation et de rationalisation proposées de recueillir une majorité. Selon la planification actuelle, le nouveau droit entrera en vigueur au début de 2013. A partir de cette date, la mise en œuvre des mesures proposées entraînera une réduction des charges de la RFA de l'ordre de 6 millions par an.

2.3.2 Révision partielle de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers

Dans le cadre du programme de consolidation 2012 à 2013, quatre autres mesures seront mises en œuvre dans le domaine de l'asile et des étrangers. Elles font l'objet d'un projet soumis séparément⁶⁴. Ces mesures généreront un allègement de 9,9 millions en 2012 et de 12,8 millions en 2013:

Economies par rapport au plan financier de 19 août 2009 (en millions)

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Désignation d'Etats de provenance	–	2,5	5,0
Simplification de la procédure d'asile en cas de demandes de réexamen et de demandes multiples	–	4,5	4,5
Procédure matérielle accélérée, réduction du délai de recours	–	2,5	2,5
Suppression des demandes d'asile dans les ambassades	–	0,4	0,8
Total	–	9,9	12,8

⁶⁴ Lors de sa séance du 19 décembre 2008, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de réaliser une première procédure de consultation concernant le projet de modification de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31) et de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr; RS 142.20). Cette consultation a eu lieu du 15 janvier 2009 au 15 avril 2009.

Divers participants à la consultation ont signalé le manque de transparence et de lisibilité de la systématique des faits constitutifs d'une non entrée en matière et des dispositions d'exception correspondantes, et ont proposé de remplacer la procédure de non-entrée en matière par une procédure matérielle accélérée. Le DFJP a institué une commission d'experts pour étudier cette question et a soumis les propositions de cette commission au Conseil fédéral lors de la séance du 16 décembre 2009, en vue d'ouvrir une deuxième procédure de consultation. Cette dernière a duré jusqu'au 22 mars 2010. Le 26 mai 2010, le Conseil fédéral a adopté le message concernant la révision de la LAsi.

Désignation d'Etats de provenance

Désormais, l'exécution du renvoi ou de l'expulsion vers certains Etats de provenance sera considérée a priori comme raisonnablement exigible.

Si le renvoi ou l'expulsion d'une personne étrangère n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigé, l'admission provisoire est décidée (art. 83, al. 1, LEtr). L'exécution de la décision peut ne pas être raisonnablement exigée notamment pour les étrangers qui sont concrètement mis en danger dans leur pays d'origine ou de provenance, par exemple en cas de guerre, de guerre civile, de violence généralisée ou de nécessité médicale (art. 83, al. 4, LEtr). Il n'existe dans le droit en vigueur aucune disposition fixant une présomption en matière d'exécution du renvoi.

La question de savoir si la mesure peut raisonnablement être exigée doit être tranchée dans chaque cas d'espèce. Pour l'Office fédéral des migrations, qui est compétent, la réalisation d'enquêtes à l'étranger s'avère souvent longue et difficile (par ex. à propos des relations de parenté ou des possibilités de traitement médical). En outre, cette tâche se complique de manière excessive lorsque le requérant d'asile ou l'étranger se montre peu coopératif ou dissimule des faits importants.

Désormais, la loi mentionnera la présomption selon laquelle l'exécution de renvois et d'expulsions de personnes étrangères déboutées est possible vers des Etats désignés par le Conseil fédéral. Cela permettra de réduire les charges occasionnées par les enquêtes. La présomption proposée pourra être réfutée par la personne concernée si celle-ci parvient à rendre plausible que dans le cas d'espèce, l'exécution de son renvoi ou de son expulsion n'est pas raisonnablement exigible. Si l'exécution est considérée de manière générale comme raisonnablement exigible et si la personne concernée ne peut pas rendre plausible que tel n'est pas le cas, son renvoi ou son expulsion sera exécuté dans la mesure où il est licite selon le droit international et techniquement possible. Sinon, la personne étrangère sera admise à titre provisoire en vertu de l'article 83 LEtr.

Cette disposition ne touche pas la question de savoir si l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas licite en droit international (par ex. en raison d'une menace de torture dans le pays de provenance). Cela vaut en particulier pour les engagements de droit international pris par la Suisse dans le cadre de la convention sur les réfugiés (RS 0.142.30) et de la CEDH (RS 0.101).

En prenant comme hypothèse que cette mesure entraînera une diminution annuelle de 100 à 150 personnes dépendant de l'aide sociale et admises à titre provisoire, il existe un potentiel d'économies de 2,5 millions à partir de 2012 et de 5,0 millions à partir de 2013 (20 000 CHF par personne). Cet effet se fera sentir dès l'entrée en vigueur de la modification (prévée en 2012).

Simplification de la procédure d'asile en cas de demandes de réexamen et de demandes multiples

A l'avenir, les demandes de réexamen et les demandes multiples ne pourront plus être déposées que sous forme écrite. Cela réduira le nombre de demandes non motivées ou abusives et garantira le traitement rapide et efficace des demandes. L'allègement et l'accélération de la procédure d'asile obtenus par ce biais et le changement simultané relatif à l'octroi de l'aide d'urgence permettront de faire des économies de coûts.

Selon la situation juridique actuelle, une personne qui demande l'asile a la possibilité, même lorsque sa procédure d'asile s'est achevée par une décision exécutoire, de prolonger son séjour en Suisse en déposant une demande de réexamen ou une demande multiple non motivée. La personne déposant une nouvelle demande d'asile après le rejet entré en force de la demande précédente (demande multiple) obtient à nouveau le statut spécial de requérant d'asile, en particulier s'agissant de l'aide sociale et de l'exercice d'une activité lucrative. Ce genre de demandes est donc déposé même dans les cas voués à l'échec. Selon le droit en vigueur, les demandes de réexamen et les demandes multiples ne sont d'ailleurs soumises à aucune règle de forme particulière.

Pour éviter à l'avenir les prolongations abusives de procédure, et pour garantir le traitement rapide et efficace de ces demandes, il est prévu d'introduire dans la LASI une procédure unique et rapide pour le traitement des demandes de réexamen et des demandes multiples. Cette procédure ne pourra être réalisée que par écrit. Cela permettra d'alléger sensiblement la procédure d'asile dans le domaine des demandes d'asile infondées et de se concentrer sur les demandes d'asile substantielles. En outre, comme c'est déjà le cas pour les personnes ayant déposé une demande de réexamen, les personnes déposant une demande multiple ne recevront plus que l'aide d'urgence pendant la durée du traitement de cette demande multiple.

Selon la nouvelle réglementation, comme en vertu du droit actuellement en vigueur, l'ODM devra continuer à examiner soigneusement dans chaque cas d'espèce les dépôts motivés, dans le cadre d'une procédure, en cas de demande de réexamen ou de demande multiple.

En prenant comme hypothèse que la mesure proposée réduise de 220 à 250 le nombre de personnes dépendant de l'aide sociale qui déposent une demande multiple, il existe un potentiel d'économies de 4,5 millions par an.

Procédure matérielle accélérée, réduction du délai de recours

Souvent, la réalisation d'une procédure matérielle serait nettement plus simple pour les autorités d'asile que la procédure de non-entrée en matière. En outre, il faut procéder à un nouveau traitement matériel de cas de recours contre des décisions de non-entrée en matière qui sont renvoyées à l'ODM pour nouvel examen (double traitement de la demande d'asile). C'est pourquoi il convient de simplifier la procédure de non-entrée en matière. Une partie des demandes d'asile sera désormais traitée non plus dans une procédure de non-entrée en matière, mais dans une procédure matérielle accélérée. Les procédures de non-entrée en matière ne seront plus réalisées que dans des cas liés à Dublin et dans ceux où un renvoi est effectué vers un Etat tiers sûr.

Pour les procédures matérielles, le délai de recours sera raccourci de 30 à 15 jours. La réduction du délai de traitement en cas de décisions de non-entrée en matière aura également un effet accélérateur sur la procédure d'asile pour les autorités d'asile et l'instance de recours. Cette accélération de la procédure d'asile permet d'escompter des économies de l'ordre de 2,5 millions dans le domaine des coûts de l'aide sociale.

Une mesure d'accompagnement de la réduction du délai de recours comprendra en particulier – en plus d'une prolongation du délai supplémentaire du Tribunal administratif fédéral pour corriger les recours insuffisamment fondés – l'introduction de conseils généraux sur la procédure et les chances de succès à l'intention des requé-

rants d'asile. Cet instrument permettra d'améliorer dans son ensemble la protection juridique des requérants d'asile tout en évitant les recours voués à l'échec, puisque les requérants d'asile pourront obtenir suffisamment tôt des conseils sur leurs chances de succès et sur les possibilités juridiques qui s'offrent à eux dans la procédure d'asile. L'introduction d'une contribution aux conseils sur la procédure et les chances de succès par des tiers pourra être mise en œuvre sans effet sur le budget, puisqu'il sera possible dans le même temps de renoncer à la représentation des œuvres d'entraide actuellement prévue lors de toutes les auditions, et donc à l'indemnisation correspondante.

Suppression de la possibilité de demander asile auprès d'une ambassade

A l'avenir, les requérants d'asile ne doivent plus pouvoir déposer leur demande auprès de représentations suisses à l'étranger (la Suisse est actuellement le seul pays européen offrant cette possibilité). Ainsi, les demandes d'asile déposées jusqu'à présent à l'étranger (quelque 2000 par an) n'existeraient plus et le travail des représentations suisses à l'étranger serait allégé (notamment par la suppression des interrogatoires). Les trois représentations suisses de Colombo, Bogotá et Ankara en profiteraient notamment. Elles reçoivent en effet quelque 90 % de toutes les demandes déposées à l'étranger. Cette mesure leur permettrait de faire diminuer la quantité de leurs dossiers en retard.

La suppression de ces demandes d'asile entraînerait en outre un recul des autorisations d'entrée en Suisse. Ces dix dernières années (2000 à 2009), 100 personnes environ sont effectivement entrées en Suisse en moyenne annuelle après avoir reçu une autorisation dans le cadre de la procédure d'asile à l'étranger. Cette mesure a pour objectif de permettre l'entrée en Suisse, au moyen d'un visa humanitaire, uniquement aux personnes courant un danger concret, qui ont qualité de réfugiés et obtiennent l'asile.

Par conséquent, on suppose que, suite aux conditions préalables plus restrictives pour l'obtention d'un visa humanitaire, quelque 20 personnes de moins entreraient annuellement en Suisse pour n'y obtenir ni l'asile ni une admission provisoire et devoir en repartir. Au total, on compte avec un effet d'économie croissant progressivement de 0,4 million la première année (20 000 CHF en moyenne par personne nécessitant un soutien) à 2 millions au maximum la cinquième année.

2.4 Mesures concernant les recettes

2.4.1 Augmentation de l'impôt sur le tabac

Contexte

Actuellement, l'impôt sur les cigarettes s'élève à 10,942 centimes par pièce et à 25 % du prix de vente au détail (mais au moins à 19,067 centimes par pièce). Le dernier relèvement du taux d'imposition date du 31 décembre 2008 (avec effet au 1^{er} mars 2009). L'art. 11, al. 2, let. a, de la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac⁶⁵ octroie au Conseil fédéral la compétence d'augmenter cet impôt de 80 % pour financer les contributions à l'AVS, à l'AI et aux prestations complémentaires et pour l'adapter aux taux d'impôt en vigueur dans l'UE. Jusqu'à

⁶⁵ RS 641.31

présent, le Conseil fédéral a exercé cette compétence à hauteur de 64 % environ. Il lui reste encore la possibilité d'augmenter l'impôt de 30 centimes par paquet au total.

Augmentation de l'impôt sur le tabac de 20 centimes par paquet de cigarettes

Dans le domaine de l'impôt sur le tabac, le Conseil fédéral mène depuis des années une politique équilibrée des «petits pas». Il a encore confirmé cette approche dans son rapport 2006 sur l'efficacité de l'augmentation de l'impôt sur les cigarettes. Lorsqu'il augmente le taux de l'impôt, il tient compte des recettes de l'impôt sur le tabac, de l'évolution des prix des cigarettes dans les pays voisins et de l'imposition du tabac dans l'ensemble de l'UE, de l'évolution de la consommation de cigarettes et de la proportion de fumeurs, de l'évolution de la contrebande et du marché noir ainsi que des ventes aux touristes et aux frontaliers.

Le Conseil fédéral prévoit d'adapter l'impôt sur le tabac au 1^{er} janvier 2011. Avec l'augmentation simultanée de la TVA, cette adaptation renchérrira de 20 centimes le prix du paquet de cigarettes. Si l'on effectue une comparaison avec le prix actuel des cigarettes dans les pays voisins, on constate que le nouveau prix de vente au détail de la sorte la plus vendue en Suisse, qui atteindra 7,40 francs, dépassera d'environ 90 centimes et d'un peu plus de 1,30 franc les prix pratiqués en Italie et en Autriche. La différence de prix par rapport à l'Allemagne sera augmentée à 20 centimes et celle par rapport à la France se réduira à 70 centimes. L'augmentation entraînera un recul général des ventes en Suisse, un risque accru de contrebande et une diminution des ventes aux touristes et aux frontaliers. Les consommateurs suisses iront notamment plus souvent acheter leurs cigarettes à meilleur prix de l'autre côté de la frontière. Suivant l'évolution du cours de l'euro, la différence de prix peut continuer d'évoluer en défaveur de la Suisse.

Compte tenu de ces effets, on peut partir du principe que l'augmentation du prix des cigarettes de près de 3 % dans notre pays entraînera une réduction de la quantité vendue en Suisse (par rapport au volume pris en considération dans le plan financier 2011–2013) de quelque 2,5 % par an. La diminution de la quantité consommée ne compensera pas l'effet sur le prix et il faut compter avec quelque 50 millions de recettes supplémentaires par année.

En outre, la modification de la loi sur l'imposition du tabac (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010) entraînera des recettes supplémentaires de quelque 10 millions, qui n'étaient pas encore prises en compte dans le plan financier 2011–2013. Ces recettes seront aussi imputées à la mesure d'allègement. Celle-ci générera au total des recettes supplémentaires de 62 millions (2011), 61 millions (2012) et 58 millions (2013).

Les recettes de l'impôt sur le tabac doivent être affectées au financement des contributions fédérales à l'AVS et à l'AI. Une augmentation du taux d'impôt diminue ainsi la part des dépenses qui doivent être financées par les ressources générales de la Confédération et allège le budget en conséquence.

Base juridique requise

L'augmentation de l'impôt sur les cigarettes nécessite une modification de l'ordonnance du 24 septembre 2004 modifiant les tarifs d'impôt pour le tabac coupé ainsi que pour les cigarettes et le papier à cigarettes⁶⁶.

⁶⁶ RS 641.310

2.4.2 Répartition de la fortune de la Régie fédérale des alcools

Contexte

La RFA est un établissement de la Confédération. Elle dispose d'importantes ressources financières, qu'elle n'utilise que partiellement pour son fonctionnement. Ces ressources proviennent de ses recettes et elles ont été accumulées à la fin du 20^e siècle dans le but de constituer une réserve. Les cantons ont déjà reçu leur part de cette fortune de 1987 à 1992⁶⁷; la Confédération a laissé sa part à la RFA comme fonds d'exploitation. A la fin de 2009, la RFA disposait d'un capital propre (fonds d'exploitation sans le bénéfice net) de quelque 109 millions, qui est investi principalement dans les actifs circulants (essentiellement liquidités et compte de dépôt auprès de la Confédération). Les capitaux de tiers, peu élevés, se composent principalement de provisions et de factures de fournisseurs.

Répartition de la fortune de la RFA

La présente mesure prévoit de distribuer à la Confédération 25 millions en 2011 et en 2012, à partir des liquidités de la RFA. Cette distribution de 50 millions au total de la fortune de la RFA entraîne une augmentation du poste «Bénéfice net de la Régie des alcools» dans le budget de l'Administration fédérale des finances. Des montants annuels de près de 240 millions sont prévus concernant ce poste.

Les autres fonds à distribuer à la Confédération sont constitués essentiellement d'anciens produits de l'impôt sur l'alcool. Le produit net de l'impôt sur l'alcool doit être utilisé à 90 % pour l'AVS/AI (art. 112, al. 5, et. 131, al. 3, Cst.⁶⁸) et doit être attribué, en vertu de l'art. 111 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)⁶⁹, à la réserve de la Confédération pour l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Un revenu plus élevé fait ainsi baisser la part des dépenses pour l'AVS et l'AI qui doivent être financées par les moyens généraux de la Confédération, et décharge le budget en conséquence.

Le bilan de la Confédération ne contient pas de participation à la RFA. Une distribution de fortune correspond donc uniquement à un revenu dans le compte de résultats, et elle n'est pas portée au bilan.

On peut partir du principe que la RFA ne risque pas de rencontrer des problèmes de liquidités en raison de la distribution de fortune. Si ce cas improbable survient quand même, entraînant un manque de liquidités à court terme, la RFA pourrait emprunter à la Confédération les fonds nécessaires, en vertu de l'art. 71, al. 3, de la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool⁷⁰.

67 Voir ordonnance du 26 février 1986 concernant la répartition de la fortune de la Régie fédérale des alcools en faveur des cantons (RO 1986 519; RS 689.3)

68 RS 101

69 RS 831.10

70 RS 680

Base juridique requise

Par l'ordonnance du 12 mai 2010 concernant la part de la fortune de la Régie fédérale des alcools versée à la Confédération⁷¹, le Conseil fédéral a chargé la RFA de procéder aux distributions en question. Cette procédure correspond à celle qui avait été choisie en 1986 pour la répartition de la fortune en faveur des cantons.

2.4.3 Adaptation de la taxe d'exemption de l'obligation de servir

Le 3 octobre 2008, les Chambres fédérales ont approuvé la révision de la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de servir (LTEO)⁷². Les modifications ont pour objectif d'améliorer l'égalité face aux obligations militaires.

Les adaptations de cette taxe ont pour but de mieux garantir son égalité envers le service militaire. Elles visent notamment à éliminer les incitations à «se faire dispenser pour raisons médicales». De telles pratiques ont été relevées notamment chez des jeunes commençant leurs études parce que, sous l'ancien régime, les coûts (d'opportunité) du service personnel étaient nettement plus élevés que le montant de la taxe. La révision de la LTEO a réduit l'attrait de la «dispense médicale» au moyen d'un relèvement significatif de la taxe minimale (de 200 à 400 francs).

La LTEO révisée est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Selon les estimations actuelles, basées sur les taxes minimales décidées en 2008 par les cantons, le relèvement entraîne des recettes supplémentaires de quelque 20 millions par an, dont 20% (4 millions) reviennent aux cantons à titre de commission pour la perception. Les recettes supplémentaires restantes (16 millions) n'ont pas été prises en compte dans l'ancien plan financier 2011–2013 et figurent dans le PCO 2012–2013 comme mesure concernant les recettes.

2.4.4 Adaptation des émoluments pour la couverture des coûts

Contexte

En vertu de l'art. 4 de l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments⁷³, le produit total des émoluments d'une unité administrative ne doit pas dépasser les coûts de celle-ci.

Dans le cadre des directives sur le budget 2011 et le plan financier 2012–2014, le Conseil fédéral a demandé aux unités administratives de contrôler systématiquement le produit de leurs émoluments, d'un volume de 200 millions par an environ, par rapport à la couverture des coûts et de procéder à l'adaptation nécessaire, le cas échéant.

⁷¹ RS 689.3

⁷² RS 661

⁷³ RS 172.041.1

Augmentations d'émoluments modérées

L'examen exécuté dans le cadre du processus budgétaire a indiqué que les émoluments, dans leur grande majorité, reflétaient les coûts actuels ou que, suite à une augmentation des coûts, ils avaient déjà été relevés par anticipation dans le cadre du processus de planification financière de l'an dernier. Une adaptation supplémentaire s'est révélée nécessaire uniquement dans les cas suivants:

Crédit	Emolument	Recettes supplémentaires (en millions CHF)			Adaptation de l'émolument (en CHF)	
		2011	2012	2013	ancien	nouveau
316/E1300.0001	Taxe d'examen pour le contrôle des vaccins et la radioprotection	+0,7	+0,7	+0,7	1000.00	2500.00
420/E1300.0001	Emolument pour décision d'admission des autorités du marché du travail	+0,7	+0,7	+0,7	80.00	180.00
420/E1300.0001	Emolument pour recherche du lieu de séjour	+0,3	+0,3	+0,3	20.00	40.00
420/E1300.0001	Emoluments dans la procédure ordinaire de naturalisation	–	–	+1,0 ¹	100.00	150.00 ²
420/E1300.0001	Emoluments dans la procédure de naturalisation facilitée	–	–	+0,9 ¹	450.00	550.00 ³
740/E5100.0001	Emoluments pour activité d'expertise du SAS	+0,5	+0,5	+0,5	190.00 ⁴	230.00 ⁴
Total		+2,2	+2,2	+4,1		

¹ Augmentation en relation avec la révision totale, en cours actuellement, de la loi sur la nationalité (LN)

² Emolument pour personnes majeures. L'émolument pour conjoints est relevé de 150 à 200 CHF, celui pour mineurs de 50 à 100 CHF.

³ Emolument pour naturalisation facilitée selon art. 27 et 28 LN. L'émolument pour les autres naturalisations facilitées est relevé de 300 à 400 CHF pour les majeurs et de 150 à 250 CHF pour les mineurs.

⁴ Taux horaire.

3 Commentaire

3.1 Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁷⁴

Dans le cadre des programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004, le Parlement a, par le biais de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (art. 4a, al. 1 et 1^{bis}), chargé le Conseil fédéral de faire des économies. Ces économies concernaient la période 2004 à 2008. Elles sont remplacées, à l'art. 4, al. 1, par de nouveaux efforts d'économies pour les années 2012 et 2013. Ceux-ci comprennent toutes les mesures que le Conseil fédéral peut

⁷⁴ RS 611.010

décider de sa propre compétence, en vertu de l'art. 18, al. 1, let. a, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération⁷⁵. L'inscription des mesures de consolidation dans des efforts légaux d'économies vise, d'une part, à souligner que le programme de consolidation 2012–2013 consiste en un train de mesures et, d'autre part, à le rendre plus contraignant. Comme le précise l'art. 4, al. 5 (auparavant art. 4a, al. 5), la souveraineté budgétaire du Parlement et, par conséquent, sa compétence de décider des changements dans le cadre de l'établissement du budget, reste bien entendu garantie. Le Parlement s'engage politiquement, mais pas juridiquement. Les différentes mesures mentionnées dans les efforts d'économies assignés au Conseil fédéral sont décrites en détail au chiffre 2.2.

L'art. 4, al. 2 (auparavant art. 4a, al. 2), autorise le Conseil fédéral, lors de l'élaboration du budget, à procéder à des transferts entre les différentes mesures d'allègement, à condition que ces transferts n'entraînent pas de réduction des économies globales annuelles.

L'art. 4, al. 3, remplace le plafond des dépenses pour l'armée fixé actuellement à l'art. 4a, al. 4^{bis}, pour la période 2009 à 2011 par un plafond pour les années 2012 à 2015 (voir également ch. 2.2.4).

L'art. 4, al. 4, prévoit que des transferts peuvent être effectués dans le domaine de la défense entre les différentes tranches annuelles. Le plafond des dépenses pour l'armée doit toutefois être respecté. Le nouvel article remplace l'actuel art. 4a, al. 3.

3.2 **Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)**⁷⁶

Droit en vigueur

Art. 30 Offre et procédure de la commande

¹ L'offre de prestations et l'indemnisation des divers secteurs sont fixées au préalable de manière contraignante par la Confédération, les cantons participants et les entreprises concernées dans une convention, sur la base des comptes prévisionnels des entreprises. Le Conseil fédéral établit la procédure de commande ainsi que les principes de l'offre de transport et de l'indemnisation, d'entente avec les cantons. Cette disposition n'affecte pas l'autonomie des entreprises dans le processus d'exécution.

² L'offre de prestations et l'indemnité sont d'abord déterminées par la demande. En outre, les éléments suivants sont notamment pris en considération:

- a. une desserte de base appropriée;
- b. les objectifs de la politique régionale, notamment le développement économique des régions défavorisées du pays;
- c. les objectifs relevant de l'aménagement du territoire;
- d. les objectifs relevant de la protection de l'environnement;
- e. les intérêts des personnes handicapées.

³ La convention contient en particulier les éléments suivants:

- a. le plan directeur de l'offre et l'horaire;
- b. les points et les modalités de vente;

⁷⁵ RS 611.0

⁷⁶ RS 745.1

- c. l'offre concernant le transport de bagages;
- d. les tarifs.

⁴ Dès que la convention sur l'offre a pris effet, les entreprises bénéficient d'un droit subjectif à l'indemnisation envers chaque commanditaire (Confédération, cantons, tiers).

⁵ En cas de divergences entre les autorités fédérales, les cantons et les entreprises lors de la négociation ou de l'exécution d'une convention selon l'al. 1, l'OFT définit l'offre et l'indemnité, compte tenu des principes figurant à l'al. 2.

Proposition de modification de l'art. 30, al. 2, let. a et b

² L'offre de prestations et l'indemnité sont d'abord déterminées par la demande. En outre, les éléments suivants sont notamment pris en considération:

- a. une desserte appropriée *si la demande est suffisante*;
- b. les objectifs de la politique régionale;

L'art. 51, al. 2, let. a et b, de la loi du 24 mars 1995 sur les chemins de fer (RO 1995 3680; appelée ci-après aLCdF) s'appliquait jusqu'à la fin de 2009. En vertu de cet article, une desserte de base appropriée et les besoins liés au développement économique des régions défavorisées du pays devaient être pris en compte pour déterminer la commande de l'offre de prestations. Dans le cadre du message complémentaire sur la réforme 2 des chemins de fer (révision des actes normatifs concernant les transports publics), cet article a été repris sans changement à l'art. 30, al. 2, let. a et b, LTV, et mis en vigueur au 1^{er} janvier 2010. De même, l'art. 6, al. 3 de l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur les indemnités, abrogée à la fin de 2009 (RO 1996 443), a été repris sans changement à l'art. 7, al. 2, OITRV.

Lors de la révision de 1996 de la loi sur les chemins de fer, le Parlement a accordé explicitement plus d'importance que le Conseil fédéral à la desserte de base appropriée. Il voulait assurer cette desserte non seulement aux régions urbaines, mais aussi aux régions plus décentrées. Le Parlement a confirmé il y a moins d'une année la situation légale existante, en promulguant la LTV, et le Conseil fédéral a fait de même en adoptant l'OITRV. D'un point de vue purement juridique, on ne peut pas répondre à la question de savoir si une desserte de base appropriée est encore garantie avec l'augmentation proposée de la demande minimale. C'est pourquoi le Parlement doit de nouveau pouvoir s'exprimer sur la question de savoir si les motifs d'économie doivent être pris en compte au même titre que les autres intérêts mentionnés à l'art. 30, al. 2. Afin de permettre ce débat, le Conseil fédéral soumet une modification de l'art. 30, al. 2, let. a et b, LTV.

La Confédération fait passer de 32 à 100 personnes par jour la demande minimale donnant droit à une indemnisation. Par conséquent, 160 des 1300 lignes de transport ne bénéficieront plus d'un soutien. L'art. 30, al. 2, let. a, LTV est donc complété en ce sens qu'une desserte de base appropriée n'est prise en considération que si la demande est suffisante.

Etant donné qu'en matière de prise en compte des intérêts de la politique régionale, les besoins liés au développement économique des régions défavorisées du pays ne pourront notamment plus être garantis dans chaque cas en raison de l'augmentation de la demande minimale, le passage correspondant à l'art. 30, al. 2, let. b, est supprimé.

Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)⁷⁷

Droit en vigueur

Art. 15, al. 2

² Lorsque plusieurs fournisseurs participent ensemble à l'exploitation du service de télécommunication à surveiller, le service confie la surveillance à celui d'entre eux qui est préposé à la gestion du numéro d'appel ou à celui auquel l'exécution technique de la surveillance cause la moins grande charge. Tous les fournisseurs de service concernés sont tenus de fournir les données en leur possession au fournisseur de service chargé de la surveillance. L'indemnité prévue à l'art. 16, al. 1, est versée au fournisseur de service chargé de la surveillance. Les fournisseurs de service s'entendent entre eux sur la répartition de l'indemnité.

Art. 16

¹ Les équipements nécessaires à la mise en œuvre de la surveillance sont à la charge des fournisseurs de services postaux et de télécommunication. Dans chaque cas, ceux-ci reçoivent de l'autorité qui a ordonné la surveillance une indemnité équitable pour les frais occasionnés.

² Le Conseil fédéral règle les indemnités et fixe les émoluments pour les prestations du service.

Modifications proposées

Art. 15, al. 2

Supprimer les troisième et quatrième phrases.

Art. 16, al. 1 à 3

¹ Les coûts des équipements nécessaires à la mise en œuvre de la surveillance et les coûts de la surveillance proprement dite sont à la charge des fournisseurs de services postaux et de télécommunication.

² Si une surveillance engendre des coûts exagérément élevés pour un fournisseur de services de télécommunication sans qu'il y ait faute de sa part, le service verse une indemnité équitable à ce dernier.

³ Le Conseil fédéral fixe les émoluments pour les prestations du service.

A l'avenir, les fournisseurs de services de télécommunication ne recevront en principe plus d'indemnité pour les mesures de surveillance exécutées. Cette suppression sera réalisée par la modification proposée de l'art. 16, al. 1 et 3 (actuellement al. 2), LSCPT (suppression de l'indemnisation). En conséquence, les troisième et quatrième phrases de l'art. 15, al. 2, doivent aussi être supprimés. La clause pour cas de rigueur à appliquer de manière restrictive, prévue à l'art. 16, al. 2, empêche que des fournisseurs (commercialement faibles) doivent, dans un cas particulier, assumer des coûts inacceptablement élevés, sans faute de leur part (cf. les explications au ch. 2.2.25).

⁷⁷ RS 780.1

Droit en vigueur

Art. 15 Transport de journaux et de périodiques en abonnement

¹ La Poste transporte les journaux et les périodiques en abonnement selon les mêmes principes, à des prix indépendants de la distance.

² Afin de maintenir une presse régionale et locale diversifiée, la Poste octroie des rabais aux quotidiens et aux hebdomadaires en abonnement dont elle assure la distribution régulière et qui:

- a. sont principalement diffusés en Suisse;
- b. paraissent au moins une fois par semaine;
- c. ne servent pas de manière prépondérante des fins commerciales ou la promotion de produits ou de prestations;
- d. comprennent une partie rédactionnelle moyenne représentant 50 pour cent au moins de l'ensemble de la publication;
- e. ne font pas partie de la presse associative ni de la presse spécialisée;
- f. ne relèvent pas du domaine public ni ne sont publiés par une autorité étatique;
- g. ne sont pas des publications gratuites;
- h. ont un tirage compris en 1000 et 40 000 exemplaires par édition, certifié par un office de contrôle indépendant et reconnu;
- i. ne sont pas détenus majoritairement, ni directement, ni indirectement, que ce soit du point de vue du capital ou du point de vue des voix, par l'éditeur du titre principal, s'ils paraissent en tant que têtes;
- j. ne pèsent pas plus de 1 kg, encarts compris.

³ La Poste octroie des rabais aux journaux et périodiques d'organisations à but non lucratif (presse associative) dont elle assure la distribution régulière et qui:

- a. paraissent une fois au moins par trimestre;
- b. ne pèsent pas plus de 1 kg, encarts compris;
- c. ne servent pas de manière prépondérante des fins commerciales ou la promotion de produits ou de prestations;
- d. comprennent une partie rédactionnelle moyenne représentant 50 pour cent au moins de l'ensemble de la publication;
- e. ont un tirage compris entre 1000 et 300 000 exemplaires par édition, certifié par un office de contrôle indépendant et reconnu.

⁴ Les prix de la distribution régulière des journaux et des périodiques visés aux al. 2 et 3 sont soumis à l'approbation du département.

⁵ La Confédération verse à la Poste une indemnité annuelle de 20 millions de francs pour l'octroi des rabais prévus à l'al. 2.

⁶ La Confédération verse à la Poste une indemnité annuelle de 10 millions de francs pour l'octroi des rabais prévus à l'al. 3.⁴

⁴ Applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions sur l'aide à la presse, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2011 (RO 2007 5645).

Proposition de modification de l'art. 15, al. 2 à 6

Abrogés

La suppression de la promotion indirecte de la presse à compter de la fin de 2011 nécessite l'abrogation des al. 2 à 6 de l'art. 15 de la loi fédérale sur la poste, qui contiennent les critères pour le droit au transport, l'approbation des prix par le DETEC et les contributions de la Confédération. L'al. 1, qui oblige la poste à transporter les journaux et périodiques en abonnement selon les mêmes principes, à des prix indépendants de la distance, doit toutefois être maintenu. Cette disposition fait partie de l'obligation de la Poste de fournir un service universel.

3.5 **Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)**⁷⁹

Droit en vigueur

Art. 28 Services journalistiques destinés à l'étranger

¹ Le Conseil fédéral et la SSR définissent périodiquement l'étendue des services journalistiques destinés à l'étranger selon l'art. 24, al. 1, let. c, ainsi que les frais correspondants.

² En situation de crise, le Conseil fédéral peut conclure avec la SSR des mandats de prestations à court terme afin de contribuer à la compréhension entre les peuples.

³ La Confédération rembourse à hauteur de 50 pour cent au moins les frais occasionnés par les prestations prévues à l'al. 1 et dans tous les cas la totalité des frais occasionnés par les prestations prévues à l'al. 2.

Proposition de modification de l'art. 28, al. 1

¹ Le Conseil fédéral et la SSR définissent périodiquement *l'étendue de la collaboration avec les diffuseurs internationaux de programmes de télévision*, ainsi que les coûts correspondants.

N'étant plus cofinancée par la Confédération, l'offre Internet swissinfo n'entre plus en considération comme objet de la convention de prestations au sens de l'art. 28, al. 1, LRTV. L'objet de la convention se réduit par conséquent à la collaboration de la SSR avec 3sat et TV5. Le Conseil fédéral propose de modifier en conséquence l'art. 28, al. 1, LRTV. La teneur actuelle «étendue des services journalistiques destinés à l'étranger» sera remplacée par «étendue de la collaboration avec les diffuseurs internationaux de programmes de télévision» et la référence à l'art. 24, al. 2, let. c, qui n'est plus pertinente pour la collaboration avec les diffuseurs internationaux de programmes de télévision, sera supprimée.

Une fois la loi modifiée, le Conseil fédéral redéfinira les services journalistiques de la SSR pour l'étranger dans l'art. 14 de la concession du 28 novembre 2007 octroyée à SRG SSR idée suisse (FF 2007 8023). Il obligera la SSR à offrir, en plus de la collaboration avec 3sat et TV5, cofinancée par la Confédération, dans le cadre de son mandat général de service public, au moins une offre de base en langue anglaise dans le domaine de l'information en faveur des Suisses vivant à l'étranger. Cette mesure permettra d'atteindre des personnes qui ne maîtrisent (plus) aucune langue nationale suisse, mais restent liées à notre pays ou ont un intérêt pour lui. Cette offre peut être raisonnablement exigée de la SSR, même sans cofinancement de la Confédération. La SSR peut réduire considérablement ses charges actuelles et aura à

⁷⁹ RS 784.40

l'avenir besoin, au total, de moins de ressources que jusqu'à présent pour l'offre destinée à l'étranger.

La suppression du soutien fédéral à swissinfo nécessite la résiliation d'engagements contractuels. La modification de la LRTV n'entrera en vigueur qu'à la fin du 1^{er} semestre 2012 afin d'octroyer à la SSR un délai transitoire approprié pour les mesures de restructuration qui s'imposent (cf. projet LPCO, ch. II, al. 2).

3.6 **Loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)**⁸⁰

Droit en vigueur

Art. 49 Formation et recherche

¹ La Confédération peut encourager la formation et le perfectionnement professionnels des personnes chargées d'assumer des tâches relevant de la présente loi.

² Elle peut commander et soutenir des travaux de recherche et des évaluations des choix technologiques.

³ Elle peut promouvoir le développement d'installations et de procédés qui permettent dans l'intérêt public de réduire les atteintes à l'environnement. En règle générale, les aides financières ne peuvent excéder 50 pour cent des coûts. Si les résultats des travaux de développement sont utilisés à des fins commerciales, ces aides doivent être remboursées à concurrence des bénéfices réalisés. Le Conseil fédéral évalue tous les cinq ans l'effet de ces mesures d'encouragement et présente un rapport aux Chambres fédérales.

Proposition de modification de l'art. 49, al. 3

³ *Abrogé*

Comme le Conseil fédéral propose de ne plus soutenir la promotion des technologies de l'environnement dans le cadre d'une mesure séparée se fondant sur la LPE, la base légale correspondante peut être abrogée. La promotion par d'autres canaux reste possible en fonction des bases légales existantes. Cela concerne notamment la promotion par l'intermédiaire de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) de la Confédération, en vertu de l'art. 16^e de la loi du 7 octobre 1983 sur la recherche⁸¹.

3.7 **Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE)**⁸²

Droit en vigueur

Art. 25 Placement intéressant l'étranger

¹ L'Office fédéral des migrations (ODM) assure un service d'information et de conseil qui renseigne les personnes désireuses d'exercer une activité lucrative à l'étranger sur les pres-

⁸⁰ RS 814.01

⁸¹ RS 420.1

⁸² RS 823.11

criptions d'entrée, les possibilités de travail et les conditions d'existence dans les pays étrangers. Il peut appuyer par d'autres mesures la recherche d'emploi à l'étranger.

² L'ODM coordonne et encourage les efforts des offices du travail tendant au placement des émigrés suisses rentrant au pays.

Proposition de modification de l'art. 25, al. 1 et 2

¹ *Abrogé*

² L'Office fédéral des migrations (ODM)¹ coordonne et encourage les efforts des offices du travail tendant au placement des émigrés suisses rentrant au pays.

¹ La désignation de l'unité administrative a été modifiée en application de l'art. 16, al. 3, de l'ordonnance du 17 novembre 2004 sur les publications officielles (RS 170.512.1). Il a été tenu compte de cette modification dans tout le présent texte.

La suppression du conseil à l'émigration nécessite l'abrogation du mandat défini à l'art. 25, al. 1, LSE.

Cette tâche est assurée pour le moment par l'Office fédéral des migrations (ODM), qui offre un service de conseil gratuit, en recueillant des informations sur l'entrée, les possibilités de travail et les conditions d'existence dans les pays étrangers et en les transmettant aux personnes qui souhaitent exercer une activité lucrative à l'étranger.

Du fait de l'abrogation de l'art. 25, al. 1, l'abréviation ODM qui figurait dans cet alinéa, sera introduite dans l'al. 2 en vigueur.

3.8 Loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général⁸³

Droit en vigueur

Art. 6 Cautionnements

¹ Le montant de la dette principale à cautionner ne doit pas dépasser 500 000 francs.

² Les pertes éventuelles sont supportées à raison de 10 pour cent, mais jusqu'à concurrence de 50 000 francs au plus, par la Coopérative suisse de cautionnement, le reste étant à la charge de la Confédération.

³ Le Conseil fédéral peut adapter au renchérissement et à l'évolution économique les montants et le taux fixés aux al. 1 et 2.

Art. 7 Contributions au service de l'intérêt

¹ La Confédération peut allouer des contributions au service de l'intérêt sur les crédits cautionnés servant au financement de projets qui contribuent à renforcer la structure du marché de l'emploi.

² Des contributions au service de l'intérêt peuvent aussi être allouées pour des crédits non cautionnés de 500 000 francs au plus. Le Conseil fédéral peut adapter cette limite au renchérissement et à l'évolution économique.

³ Les contributions au service de l'intérêt peuvent s'élever à deux cinquièmes au plus de l'intérêt commercial usuel durant six ans au maximum.

⁸³ RS 901.2

Art. 9 Examen préalable

¹ Les demandes de cautionnement ou de contribution au service de l'intérêt sont présentées à la Coopérative suisse de cautionnement.

² Celle-ci examine les demandes tant au point de vue des qualités personnelles qu'à celui de la gestion d'entreprise, puis les soumet au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

³ ...

⁴ Pour les demandes de contributions au service de l'intérêt, le SECO examine, de surcroît, si les conditions relatives au marché de l'emploi et à la politique régionale sont remplies.

Art. 10 Décisions

¹ La Coopérative suisse de cautionnement statue définitivement sur les demandes de cautionnement. Elle conclut les contrats de cautionnement avec les requérants.

² Le SECO statue sur les demandes de contributions au service de l'intérêt.

³ La Coopérative suisse de cautionnement paie pour le compte de la Confédération les contributions au service de l'intérêt dont le versement a fait l'objet d'une décision du SECO, et veille à ce qu'elles soient utilisées conformément au but visé.

⁴ ...

Proposition de modification

Art. 6 Cautionnements

¹ Aucun nouveau cautionnement ne sera octroyé après l'entrée en vigueur de la modification du ...¹.

² Les pertes éventuelles découlant de cautionnements en cours sont supportées à raison de 10 %, mais jusqu'à concurrence de 50 000 francs au plus, par la Coopérative suisse de cautionnement, le reste étant à la charge de la Confédération.

Art. 7 Contributions aux coûts d'intérêts

Aucune nouvelle contribution au service de l'intérêt ne sera octroyée après l'entrée en vigueur de la modification du ...¹.

Art. 9

Abrogé

Art. 10, al. 1 et 2

Abrogés

Art. 12a Abrogation de la présente loi

Le Conseil fédéral peut abroger la présente loi à l'expiration des derniers cautionnements octroyés avant l'entrée en vigueur de la modification du ...².

¹ Loi fédérale du ... sur le programme de consolidation 2012–2013, RO ...

² Loi fédérale du ... sur le programme de consolidation 2012–2013, RO ...

La loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général est modifiée en ce sens que la Confédération ne pourra plus octroyer de nouveaux cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dès l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013. Elle reste toutefois en vigueur pour les cautionnements et les contributions au service de l'intérêt octroyés jusqu'à cette date en vertu de ses dispositions et de son ordonnance (ordonnance du 22 décembre 1976 encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne, RS 901.21). Les dernières contributions au service de l'intérêt seront vraisemblablement payées en 2017. Les derniers cautionnements devraient arriver à échéance en 2026. L'art. 12a donne au

Conseil fédéral la possibilité d'abroger cette loi à l'échéance contractuelle du dernier cautionnement.

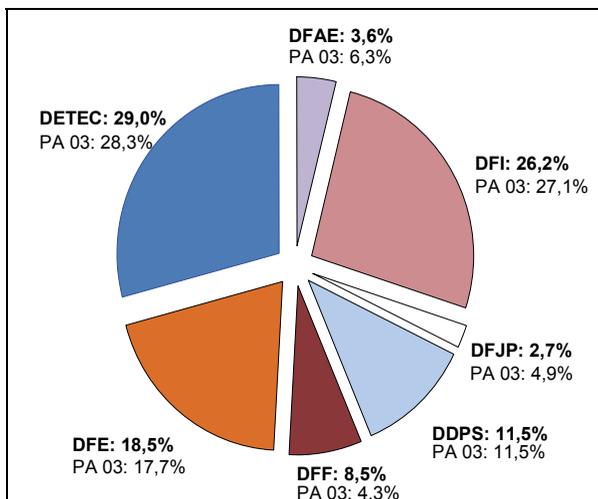
4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

Le présent programme de consolidation allège le budget de 1,7 milliards en 2012 et de 1,6 milliards en 2013, ce qui dépasse légèrement l'objectif initial d'un allègement annuel de 1,5 milliard. Des déficits structurels de plus de 100 millions pour 2012 et de plus de 400 millions pour 2013 demeurent toutefois. Si l'on considère en outre le fait que des économies annuelles de 255 millions sont nécessaires pour l'amortissement des dépenses extraordinaires en faveur de la caisse de pensions des CFF et du fonds d'infrastructure, à hauteur d'environ 2 milliards au total, le besoin de correction atteint environ 370 millions pour 2012 et 670 millions pour 2013. Aucune réduction du volume d'allègement n'est donc possible.

La répartition en pour-cent des mesures d'allègement sur les différents départements montre que le DETEC, le DFI et le DFE ont la plus grande contribution à fournir à la consolidation des finances fédérales. Cela est dû au fait que ces départements présentent aussi les plus grandes parts de dépenses de la Confédération qui peuvent être influencées (dépenses sans parts de tiers aux recettes fédérales, intérêts passifs). Au total, la répartition en pour cent des objectifs de réduction sur les départements correspond aussi à peu près à celle du programme d'allègement 2003, ce qui souligne l'équilibre intérieur du présent programme de consolidation. Un récapitulatif détaillé des mesures par département figure à l'annexe 1.

Répartition en pour-cent des mesures d'allègement sur les départements*



* Représentation sans les réductions transversales des prestations centralisées au DFF dans les domaines du personnel et de l'informatique.

Un coup d'œil sur l'évolution des domaines de tâches montre que le programme de consolidation 2012–2013 respecte l'ordre de priorités défini par le Conseil fédéral dans le cadre du réexamen des tâches: les groupes de tâches pour lesquels des taux de croissance plus hauts que la moyenne ont été visés en relation avec ce réexamen présenteront aussi la croissance la plus élevée après l'application des mesures du PCO 2012–2013. Ce programme corrige ainsi, pour les taux de croissance visés, uniquement le niveau qui doit être considéré comme trop élevé compte tenu de l'évolution économique actuelle, mais pas le rapport des taux de croissance entre eux. Cette correction vers le bas de l'ordre de priorités s'impose pour deux raisons: alors qu'au moment de la fixation des objectifs, on pouvait partir d'une croissance économique moyenne de 3 % par an, l'évolution des deux dernières années laisse supposer que la croissance économique nominale pour la période 2008–2015 sera plus faible de 0,5 point environ. Simultanément, des réformes fiscales entraînent des pertes structurelles de recettes pour cette période. C'est pourquoi la croissance moyenne des dépenses doit, selon les exigences du frein à l'endettement, être aussi plus basse pour la période considérée. Pour atteindre la stabilisation visée par le Conseil fédéral pour la quote-part de l'Etat et respecter le plafond de dépenses conforme au frein à l'endettement, les dépenses de la Confédération et, par conséquent, les taux de croissance des différents groupes de tâches doivent donc être adaptés aux nouvelles conditions-cadres.

Tableau 7

Conséquences du PCO 2012–2013 par groupe de tâches (en millions)

	2011*	2012	2013	Part au PCO 2012- 2013	TC moyen 2008-2013 selon PCO**	TC cible réexamen des tâches
Transports	280	320	216	18.4%	2.1%	2.0%
Train de mesures I: Compensation des mesures de stabilisation	127	127	-			
Train de mesures II: Adaptation au renchérissement	149	149	149			
Train de mesures III: Réductions transversales décentralisées	4	7	8			
Train de mesures IV: Mesures «réexamen des tâches»	0	38	59			
Formation et recherche	114	202	193	16.5%	4.3%	4.5%
Train de mesures I: Compensation des mesures de stabilisation	9	9	-			
Train de mesures II: Adaptation au renchérissement	94	124	124			
Train de mesures III: Réductions transversales décentralisées	1	1	1			
Train de mesures IV: Mesures «réexamen des tâches»	10	68	68			
Prévoyance sociale	148	178	184	15.7%	3.3%	4.4%
Train de mesures I: Compensation des mesures de stabilisation	23	23	-			
Train de mesures II: Adaptation au renchérissement	6	6	6			
Train de mesures III: Réductions transversales décentralisées	4	4	5			
Train de mesures IV: Mesures «réexamen des tâches»	116	145	173			
Défense nationale	82	119	138	11.8%	0.8%	1.5%
Train de mesures I: Compensation des mesures de stabilisation	3	3	-			
Train de mesures II: Adaptation au renchérissement	22	22	22			
Train de mesures III: Réductions transversales décentralisées	7	9	10			
Train de mesures IV: Mesures «réexamen des tâches»	50	86	106			
Agriculture et alimentation	88	137	152	13.0%	0.3%	0.3%
Train de mesures I: Compensation des mesures de stabilisation	-	-	-			
Train de mesures II: Adaptation au renchérissement	26	59	65			
Train de mesures III: Réductions transversales décentralisées	2	2	3			
Train de mesures IV: Mesures «réexamen des tâches»	60	76	84			
Autres groupe de tâches	192	277	288	24.6%	2.7%	1.6%
Train de mesures I: Compensation des mesures de stabilisation	16	16	-			
Train de mesures II: Adaptation au renchérissement	86	82	82			
Train de mesures III: Réductions transversales décentralisées	51	66	75			
Train de mesures IV: Mesures «réexamen des tâches»	39	113	131			
Effet d'allègement	904	1'233	1'171	100.0%	2.7%	3.1%
Réductions centralisées «personnel»	49	49	49			
Réductions centralisées «informatique»	21	26	29			
Volet V: Correction des intérêts passifs	730	320	250			
Volet VI: Mesures concernant les dépenses	107	106	94			
Effet total d'allègement pour la Confédération	1'811	1'734	1'592			

* demandé avec le budget 2011

** sans les distortions causées par le financement supplémentaire de l'AI et les loyers des EPF

4.2 Conséquences sur les cantons et les communes

Comme pour les programmes d'allègement 2003 et 2004, le Conseil fédéral s'efforce autant que possible d'éviter les transferts de charges sur les cantons et les communes. Cela est d'autant plus important que les budgets cantonaux sont maintenant aussi sous pression suite à la crise financière et économique. En outre, de nombreux cantons ont introduit ces dernières années des freins aux dépenses ou à l'endettement, qui les obligent à équilibrer leur budget. La majeure partie des mesures proposées concerne par conséquent le domaine propre à la Confédération. Au vu de la structure des dépenses du budget fédéral, le domaine commun qui demeure encore après la RPT ne peut toutefois être entièrement exclu des mesures du PCO.

En élaborant ces mesures, le Conseil fédéral a veillé à alléger aussi les budgets cantonaux ou, du moins, à laisser la liberté de choix aux cantons. Cela signifie que ceux-ci ont la possibilité d'alléger aussi leur budget ou de sauter dans la brèche en engageant leurs propres ressources. Le Conseil fédéral est conscient que le PCO 2012–2013 concerne aussi des domaines politiquement critiques, avec des lacunes que les cantons devront combler au moins partiellement à l'aide de leurs propres ressources.

Le Conseil fédéral estime toute fois que le principe de ne pas transférer les charges sur les cantons est respecté dans le PCO 2012–2013. Le PCO ne propose notamment aucune réduction pour les instruments de péréquation RPT (compensation des ressources, des charges et des cas de rigueur). De même, la suppression initialement prévue des contributions fédérales à la formation du personnel pénitentiaire a été abandonnée, parce qu'elle aurait eu comme conséquence un simple transfert de charges sur les cantons. Eu égard aux résultats de la consultation, le Conseil fédéral a en outre renoncé à réduire les contributions à la protection du patrimoine et des bâtiments.

Il reste ainsi notamment douze mesures concernant le domaine du transfert de la Confédération aux cantons:

- ch. 2.2.6: Projets de coopération des universités (13,4 millions)
- ch. 2.2.6: Egalité des chances dans les hautes écoles spécialisées (2,3 millions)
- ch. 2.2.8: Prestations complémentaires AVS/AI (12 millions)
- ch. 2.2.10: Réductions individuelles des primes LAMAL (36 millions)
- ch. 2.2.13/2.3.2: Domaine de l'asile (19,2 millions)
- ch. 2.2.15: Achèvement du réseau des routes nationales (allègement 2013: 20 millions)
- ch. 2.2.16: Augmentation de la demande minimale du TRV (15 millions)
- ch. 2.2.16: Octroi de cautionnements au TRV (9 millions)
- ch. 2.2.18: Economie forestière (7 millions)
- ch. 2.2.18: Protection des eaux (1,5 million)
- ch. 2.2.19: Conseil aux exploitations agricoles (4,2 millions)
- ch. 2.2.19: Aide aux exploitations agricoles (7 millions)

Ces mesures peuvent être réparties en quatre catégories par rapport à leurs conséquences sur les finances cantonales:

- *liberté de choix des cantons*: égalité de chances dans les hautes écoles spécialisées, augmentation de la demande minimale du TRV, économie forestière, protection des eaux, conseil aux exploitations agricoles;
- *allègement automatique des cantons*: projets de coopération des universités, finalisation du réseau des routes nationales, aide aux exploitations agricoles;
- *compensation d'une reprise de charges par la Confédération*: prestations complémentaires AVS/AI, octroi de cautionnements TRV;
- *aucun effet sur les finances cantonales*: réductions individuelles de primes LAMAL (la Confédération continue de prendre en charge 7,5 % des coûts

bruts de l'assurance-maladie obligatoire), domaine de l'asile (les forfaits d'aide sociale aux cantons ne sont pas touchés).

Ainsi, seules les mesures de la première catégorie peuvent grever directement les budgets cantonaux. Elles réduiront les transferts Confédération-cantons de 30 millions au total en 2013.

Les cantons font en outre valoir que les mesures du domaine de l'exécution des peines et des mesures, des projets de coopération des universités, des projets pilotes dans l'intégration professionnelle des étrangers, de la promotion de la santé, de la protection des eaux, des aides aux exploitations agricoles et des cautionnements dans les régions de montagne pourraient avoir des conséquences indirectes. La Confédération s'allège de 30 millions au total par année pour ces domaines. S'ils compensent les réductions de prestations de la Confédération par des programmes qui leur sont propres, les cantons doivent effectivement assumer des charges supplémentaires en conséquence. Ils ne sont toutefois aucunement tenus à réaliser une telle compensation.

En fin de compte, les cantons indiquent que la mesure dans le domaine des prestations complémentaires entraîne pour eux une charge supplémentaire de 12 millions. Du point de vue du Conseil fédéral, cette mesure annule pour la Confédération une charge supplémentaire qu'avait créée la RPT de manière non intentionnelle.

Au total, la charge supplémentaire maximale des cantons s'élève à quelque 75 millions par an, ce qui constitue au plus 7 % du volume global du PCO (sans les mesures affectant les recettes et la correction du renchérissement).

4.3 Conséquences sur l'économie

Le frein à l'endettement est un instrument de gestion budgétaire inscrit dans la Constitution. Son objectif est de garantir un équilibre durable des finances fédérales en tenant compte de la conjoncture. Il empêche une augmentation de l'endettement due à des déficits budgétaires structurels. Son élément essentiel est une règle simple: les dépenses ne peuvent pas dépasser les recettes sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. En phase de récession, le frein à l'endettement autorise les déficits conjoncturels, mais il exige des excédents en période de haute conjoncture.

Les mesures du PCO 2012–2013 présentées plus haut doivent être appliquées afin de respecter les règles du frein à l'endettement dans le budget 2011 et le plan financier 2012–2014. La politique budgétaire aura donc un effet légèrement restrictif dans les années 2011 à 2013. La consolidation des finances fédérales est toutefois telle, par son étendue et la période concernée, que ses conséquences sur la croissance économique prévue sont faibles.

En effet, le moment est bien choisi pour les mesures de consolidation. Après la récession de l'an dernier, les signes d'un renversement de tendance se multiplient cette année. Les mesures du PCO 2012–2013 produiront leurs premiers effets en 2011, au moment où la croissance économique devrait à nouveau se renforcer selon les attentes.

Les conséquences du PCO 2012–2013 sur l'économie ont été analysées par le BAK. Les calculs ont été effectués à l'aide du «modèle budgétaire» qui a été développé par le BAK en collaboration avec l'AFF. Ce «modèle budgétaire» représente de manière

précise les finances de la Confédération. Les modèles de calcul du BAK sont basés sur un scénario de référence dans lequel les mesures du PCO 2012–2013 sont absentes. La simulation du PCO 2012–2013 n'indique que des conséquences très faibles sur l'évolution de l'économie. Le niveau du produit intérieur brut réel calculé pour la fin de 2015 se situe 0,2 % au-dessous de la valeur de référence sans PCO 2012–2013. Les taux annuels de croissance du PIB se réduisent de manière quasi négligeable (–0,04 point en moyenne). Le recul du PIB entraîne aussi une légère régression du nombre de personnes actives; cette réduction s'établit à 4 800 personnes à fin 2015, ce qui correspond à une baisse de 0,1 %.

Le PCO 2012–2013 produit un effet important sur les achats en cours de l'Etat. De nombreuses mesures du domaine du réexamen des tâches sont concernées, de même que la plupart des mesures du domaine propre et la correction du renchérissement. Les investissements de la Confédération seront réduits notamment par la compensation des investissements anticipés (–177 millions). Cette mesure est toutefois limitée à 2011 et à 2012. S'y ajoute l'effet de certaines mesures du domaine propre, tout particulièrement dans le domaine de l'informatique. En fin de compte, différents postes du réexamen des tâches et de la correction du renchérissement produisent aussi des effets sur les investissements de l'Etat. Au total, ces mesures réduiront durablement de près de 200 millions les investissements et les contributions aux investissements. Cela correspond à 12,6 % du volume global d'allègement en 2013. Comparés à la part des investissements au budget global la même année (11,3 %), les investissements contribuent ainsi de manière plus ou moins proportionnelle au PCO 2012–2013.

En plus de cette réduction directe des dépenses de l'Etat pour les investissements et les contributions aux investissements, une réduction indirecte des investissements se fait sentir. La production plus faible de l'ensemble de l'économie diminue le degré d'utilisation des capacités et, donc, les incitations à investir. Ce phénomène agit toutefois surtout à court terme, car il est suivi d'effets sur les prix et les intérêts qui exercent aussi une influence sur les investissements. En ce qui concerne les prix, deux effets opposés sont à prendre en compte. D'abord agissent directement les augmentations de prix selon le PCO 2012–2013 (mesures affectant les recettes). S'y oppose toutefois une pression accrue sur les prix, due à l'évolution économique plus faible. Au total, l'effet baissant les prix est marginalement plus fort. Associés à l'évolution économique plus faible, les prix tendanciellement plus bas entraînent, de par la fonction de réaction de la Banque nationale, des intérêts plus bas, qui s'opposent à un recul plus fort des investissements. Au total, l'étude du BAK *Basel Economics* (BAK) indique que les investissements réels croissent de nouveau à long terme avec pratiquement le même taux que dans le calcul de référence; pour 2015, ce taux se situe seulement 0,4 % plus bas que si le PCO 2012–2013 n'était pas mis en œuvre.

Les conséquences du PCO 2012–2013 sur l'économie sont donc modérées selon les calculs effectués sur la base du modèle. En outre, les effets négatifs à court terme du programme de consolidation doivent être mis en balance avec les effets positifs d'un assainissement durable, conforme au frein à l'endettement, des finances fédérales et d'une politique budgétaire crédible. Ainsi, l'accumulation de déficits structurels entraînerait une augmentation correspondante des dettes et des intérêts passifs, ce qui restreindrait considérablement la marge de manœuvre des pouvoirs publics en matière de politique budgétaire. En outre, une économie déficitaire persistante de l'Etat se répercuterait négativement sur le niveau réel des taux d'intérêt, à cause

d'une augmentation des primes de risque. La disposition des particuliers à investir se trouverait ainsi réduite, d'autant qu'ils devraient s'attendre aussi à des augmentations d'impôt, ce qui aurait un effet négatif sur la capacité concurrentielle de la place économique suisse.

5 Liens avec le programme de la législature

L'objectif 3 du message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁸⁴ est le suivant: «Améliorer la capacité d'action de l'Etat et l'attrait du système fiscal: assurer l'équilibre des finances fédérales à long terme et poursuivre les réformes fiscales».

Le présent message vise à garantir le respect du frein à l'endettement pendant les années du plan financier. Le programme de consolidation contribue ainsi de manière essentielle au développement durable des finances fédérales conformément à l'objectif susmentionné.

Simultanément, les mesures à action rapide résultant du réexamen des tâches de la Confédération sont soumises au Parlement dans le cadre de ce message. Ce réexamen, comme ligne directrice, est inscrit à l'art. 4, ch. 19, de l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁸⁵.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Les lois à modifier ont été promulguées selon la procédure ordinaire conformément à la Constitution. La base constitutionnelle est indiquée dans le préambule de ces actes. Les modifications proposées par le biais du présent message ne nécessitent pas d'adaptation de cette base. De plus, les efforts d'économies du Conseil fédéral se fondent sur les compétences constitutionnelles de la Confédération dans les domaines concernés.

Les projets sont donc conformes à la Constitution et à la loi.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent train de mesures n'a aucune conséquence sur des engagements résultant de la ratification de traités internationaux ou de l'affiliation à des organisations et à des commissions internationales. Les mesures concernent essentiellement des contributions à des bénéficiaires de subventions en Suisse et le domaine propre à l'administration. Les réductions minimales dans le domaine des contributions à des organisations internationales se limitent aux contributions facultatives.

⁸⁴ FF 2008 639 ss

⁸⁵ FF 2008 7745

6.3

Forme de l'acte à adopter

La mise en œuvre juridique du PCO 2012–2013 exige la modification de huit lois fédérales sujettes au référendum en vertu de l'art. 141 de la Constitution. Toutes les mesures du PCO 2012–2013 ont été regroupées dans un acte unique, sujet au référendum. Cette procédure se justifie, les diverses mesures visant le même objectif d'allègement.

Projet B: Optimisation de la gestion des données personnelles et des placements de PUBLICA

7 Grandes lignes du projet

7.1 Contenu

Deux compléments de la loi sur le personnel de la Confédération et de la loi relative à PUBLICA visent à augmenter l'efficacité de la gestion des données personnelles et à permettre un placement plus ciblé des éléments de la fortune de PUBLICA:

D'une part, l'optimisation des processus de gestion des données personnelles doit atténuer l'effet de la réduction d'effectif dans le domaine du personnel. Il s'agit de donner une base légale à l'utilisation d'instruments appropriés, permettant de concevoir de manière plus efficace la gestion des données personnelles.

D'autre part, il est prévu de différencier la stratégie de placement des éléments de la fortune de PUBLICA, ce qui nécessite également une base légale. Actuellement, la commission de PUBLICA est tenue de décider une stratégie de placement uniforme pour tous les éléments de la fortune. Une différenciation de cette stratégie permet de mieux tenir compte des structures et évolutions distinctes des caisses de prévoyance (effectifs fermés de bénéficiaires de rentes, caisses de prévoyance ouvertes), ce qui peut réduire le risque financier pour la Confédération.

Les mesures demandées n'ont pas d'impact direct sur les dépenses ou les recettes de la Confédération. Une meilleure adaptation de la stratégie de placement à la structure des assurés des caisses de prévoyance réduit toutefois le risque pour la Confédération de devoir faire face à la revendication d'une contribution financière à l'assainissement des effectifs fermés de bénéficiaires de rentes; quant à l'amélioration de l'efficacité de la gestion des données personnelles, elle facilite l'accomplissement du travail, après les économies affectant les emplois qui ont été réalisées dans le domaine du personnel. Dans ce sens, les deux projets de révision contribuent indirectement à la consolidation du budget.

7.2 Résultats de la consultation

Du 19 septembre 2008 au 5 janvier 2009, le Conseil fédéral a procédé à une consultation relative à une révision générale de la *loi sur le personnel de la Confédération*. Cette révision prévoyait notamment un assouplissement des rapports de travail et la poursuite du rapprochement entre le droit du personnel de la Confédération et les dispositions du code des obligations (CO; RS 220). La base légale pour le système d'information du personnel et pour les dossiers de candidature et les dossiers du personnel électroniques devait aussi être créée dans le cadre de ce projet. Le 12 mars 2010, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la consultation. Suite aux réactions controversées sur la question essentielle de l'assouplissement des conditions de travail, il a décidé de reporter la révision jusqu'à l'adoption de la nouvelle stratégie en matière de personnel 2011–2015, applicable à toute l'administration fédérale. Par contre, les dispositions proposées en matière de protection des données n'ont pratiquement pas été contestées. Comme elles n'ont aucun lien

direct avec l'orientation de la stratégie en matière de personnel de la Confédération, la loi sur le personnel de la Confédération peut être complétée auparavant.

Les adaptations de la *loi relative à PUBLICA* se limitent à un assouplissement de la stratégie de placement de PUBLICA. Cette caisse est la principale partie concernée. C'est pourquoi le Conseil fédéral n'a pas procédé à une consultation de grande ampleur. La commission de PUBLICA a toutefois été informée de la révision partielle prévue et la soutient.

8 Le projet en détail

8.1 Optimisation de la gestion des données personnelles (révision partielle de la LPers)

Contexte

La loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1) exige expressément une base légale formelle pour le traitement automatisé de données sensibles. Comme cette base fait défaut, la gestion des données personnelles est encore réalisée sur papier, ce qui demande beaucoup de travail.

Mesure

Création d'une base légale pour le système d'information du personnel ainsi que pour les dossiers de candidature et les dossiers du personnel électroniques, afin de concevoir de manière plus efficace les processus de gestion du personnel et de stabiliser, voire de réduire les coûts dans le domaine du personnel.

Base juridique requise

Loi fédérale sur l'optimisation de la gestion des données personnelles et des placements de PUBLICA, ch. 1: modification de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)⁸⁶ complétée par les nouveaux art. 27a à 27c.

Le 29 novembre 2006, le Conseil fédéral a décidé, dans le cadre de la réforme de l'administration, d'optimiser la gestion du personnel de l'administration fédérale et de réduire massivement le nombre de postes dans les domaines du personnel. Cette décision a déclenché, dans divers départements, des projets de rationalisation ayant pour but de simplifier les processus de gestion du personnel et d'éliminer les doublons. Ces projets prévoient aussi la création de centres de services spécialisés, qui centralisent une partie des processus de gestion du personnel. D'importantes mesures à cet égard sont la gestion électronique des dossiers de candidature et l'intégration des dossiers personnels sous forme imprimée dans des dossiers personnels électroniques. Ces deux instruments permettent une gestion du personnel économique, professionnelle, efficace, conviviale et indépendante du lieu: tant les responsables du personnel des offices que les responsables du personnel des centres de prestations spécialisées doivent avoir accès aux dossiers. Grâce au traitement automatisé, la gestion physique des dossiers n'est plus nécessaire et les processus

⁸⁶ RS 172.220.1

administratifs sont ainsi accélérés. L'introduction des dossiers électroniques est inévitable pour la majorité des départements. Elle constitue une condition indispensable pour l'utilisation efficace, exigée par le Conseil fédéral, des ressources financières et personnelles. La mise en œuvre des mesures prévues exige que les dispositions en matière de protection des données de la loi sur le personnel de la Confédération soient complétées.

8.2 **Optimisation des placements de PUBLICA (révision partielle de la loi relative à PUBLICA)**

Contexte

Selon la loi du 20 décembre 2006 relative à PUBLICA (LPUUBLICA; RS 172.222.1), la commission arrête une stratégie de placement uniforme pour tous les éléments de la fortune de PUBLICA (art. 11, al. 3, let. d). La fortune est placée sur la base de cette stratégie de placement et des principes de gestion des risques adoptés par la commission (art. 15, al. 1). Après la constitution des provisions au niveau de l'institution collective, les revenus ou les pertes sont répartis chaque année entre les diverses caisses de prévoyance, y compris celles des effectifs fermés de bénéficiaires de rentes, en fonction de leur part dans la fortune globale de toutes les caisses de prévoyance (art. 15, al. 2).

Mesure

Abandon de la stratégie uniforme de placement. Création d'une base légale pour que la commission puisse arrêter trois stratégies de placement différentes: une pour les caisses de prévoyance (ouvertes), avec employés actifs et bénéficiaires de rentes, une pour les effectifs fermés de bénéficiaires de rentes et une pour les autres éléments de la fortune de PUBLICA.

Base juridique requise

Loi fédérale sur l'optimisation de la gestion des données personnelles et des placements de PUBLICA, ch. 2: modification des art. 11, al. 3, let. d, et 15 LPUUBLICA⁸⁷.

Selon l'art. 71 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40) et les art. 50 et 51 de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2; RS 831.441.1), les institutions de prévoyance doivent gérer leur fortune de manière à garantir la sécurité et un revenu suffisant. La stratégie de placement d'une caisse de pensions définit la répartition à long terme de la fortune entre les différentes classes de placement (obligations, actions, valeurs immobilières, etc.).

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la LPUUBLICA le 1^{er} juillet 2008, un seul bilan existait pour toute la fortune de PUBLICA. Comme il s'agissait d'une institution com-

⁸⁷ RS 172.222.1

mune, les éléments de sa fortune étaient placés selon une stratégie unique et les risques étaient supportés en commun. La solidarité relative aux risques de placement s'appliquait ainsi à tout l'effectif des assurés.

Depuis la transformation de cette institution commune en une institution collective le 1^{er} juillet 2008, un bilan séparé est tenu pour chaque caisse de prévoyance de PUBLICA ainsi que pour l'exploitation de l'institution collective. Selon l'art. 8, al. 1, LPUBLICA, chaque caisse de prévoyance prend à sa charge ses propres risques actuariels. Une stratégie de placement commune existe toutefois encore pour toutes les caisses de prévoyance.

L'actuelle stratégie unique de placement est correcte en moyenne pour l'ensemble des caisses de prévoyance. Toutefois, elle comporte des risques trop élevés pour les caisses de prévoyance sans assurés actifs (effectifs fermés de bénéficiaires de rentes). A l'inverse, elle génère des revenus (attendus) trop bas pour les caisses de prévoyance comprenant des assurés actifs et des bénéficiaires de rentes (caisses de prévoyance ouvertes). Pour les autres éléments de la fortune, qui sont gérés au niveau de l'institution collective, un placement sûr serait indiqué. Le Conseil fédéral propose donc une révision partielle de la loi relative à PUBLICA. A l'avenir, cette loi doit prévoir trois différentes stratégies de placement: une pour l'ensemble des caisses de prévoyance ouvertes, une pour les effectifs fermés de bénéficiaires de rentes et une pour les autres éléments de la fortune. Les effectifs fermés de bénéficiaires de rentes au sens de l'art. 7, al. 3, LPUBLICA, sont constitués en très grande partie des «des effectifs fermés de bénéficiaires de rentes» au sens de l'art. 23, al. 2, LPUBLICA, dont l'employeur a quitté l'ancienne CPC avant le 1^{er} juin 2003 (Swisscom SA, RUAG, etc.) et qui ont été transférés ensuite à PUBLICA. La différenciation proposée pour la stratégie de placement est notamment nécessaire parce que les effectifs fermés de bénéficiaires de rentes se distinguent nettement des caisses de prévoyance ouvertes en ce qui concerne leur structure, l'évolution attendue de l'effectif de leurs assurés et leur situation financière: les effectifs fermés de bénéficiaires de rentes sont moins aptes à la prise de risque et, surtout, ne peuvent pas s'assainir par eux-mêmes. Ils se composent de bénéficiaires de rentes qui ne peuvent pas payer de contribution d'assainissement; souvent, ils n'ont plus d'employeur auquel on pourrait faire appel si un assainissement était nécessaire. En outre, l'horizon de placement est plus court pour eux que pour les caisses de prévoyance ouvertes. Le risque d'assainissement ne peut être réduit qu'à la condition que la commission puisse arrêter une stratégie de placement spécifique pour l'ensemble des effectifs fermés de bénéficiaires de rentes. Une stratégie de placement séparée pour l'ensemble des caisses de prévoyance ouvertes garantit de son côté un revenu conforme au marché, sans négliger l'aspect, tout aussi important, de la sécurité de la prévoyance.

Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)⁸⁸

Droit en vigueur

Art. 27 Traitement des données

¹ L'employeur traite les données personnelles nécessaires à la gestion des dossiers du personnel et à la gestion des salaires.

² Les dispositions d'exécution réglementent conformément à la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données⁸⁹:

- a. les conditions du traitement des données sensibles relatives aux mesures d'aide sociale ainsi qu'aux poursuites et aux mesures pénales ou administratives, et les compétences y relatives;
- b. les conditions du traitement des données sensibles et des profils de la personnalité au sens de l'art. 3, let. c et d, de la loi fédérale sur la protection des données ainsi que les compétences y relatives, dans la mesure où ce traitement est nécessaire au développement du personnel et où la personne concernée a donné son consentement écrit;
- c. le délai de conservation des données, l'organisation des systèmes informatisés de traitement des données et la sécurité des données; elles peuvent prévoir l'accès aux données par procédure d'appel.

³ Les services compétents ne doivent communiquer des données personnelles à des tiers que s'il existe une base légale ou si la personne concernée a donné son consentement écrit.

Proposition de modification

Titre précédant l'art. 27

Section 3a Traitement des données

Art. 27 titre

Principes

Art. 27a Système d'information concernant le personnel (*nouveau*)

¹ Le Département fédéral des finances (DFP) exploite pour l'administration fédérale un système informatisé de gestion des données relatives au personnel. Ce système sert à l'exécution des tâches assignées par la présente loi; il a notamment pour but:

- a. de permettre la gestion centrale et l'exploitation, par les unités administratives, des données personnelles relatives aux employés de l'administration fédérale;
- b. de traiter les données relatives au salaire et de réaliser des évaluations, des simulations de budget et des planifications des frais de personnel;
- c. d'intégrer la gestion des données dans le système de gestion financière et de comptabilité;
- d. de gérer des données utiles à la formation et à la relève des cadres et au développement des capacités de gestion.

² Les données visées à l'al. 1, let. d, sont gérées avec l'accord de l'employé.

³ Le système informatisé de gestion des données relatives au personnel permet notamment de traiter les données sensibles relatives aux employés ci-après:

- a. nationalité;
- b. retraite pour raisons médicales;
- c. congé parental;

⁸⁸ RS 172.220.1

⁸⁹ RS 235.1

- d. réduction de la capacité de gain;
- e. échelons d'évaluation fondés sur les évaluations personnelles;
- f. comportement et compétences professionnelles;
- g. données relatives au développement du personnel, en particulier à la formation et à la relève des cadres, au développement des capacités de gestion et à l'établissement du potentiel;
- h. saisie du salaire.

⁴ Chaque unité administrative saisit les données relatives à ses employés. Elle est responsable de la protection de ces données.

⁵ Les services chargés du personnel, les centres de services spécialisés, les services financiers et les services d'assistance technique ont accès au système informatisé de gestion des données relatives au personnel pour autant que l'exécution de leurs tâches l'exige.

⁶ Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution concernant:

- a. l'organisation et l'exploitation du système informatisé de gestion des données relatives au personnel;
- b. le traitement des données, notamment leur collecte, leur conservation, leur communication, leur archivage et leur destruction;
- c. les autorisations de traitement des données;
- d. les catalogues de données;
- e. la sécurité et la protection des données;
- f. la communication en ligne de données non sensibles contenues dans le système informatisé de gestion des données relatives au personnel à des organisations ou à des personnes étrangères à l'administration fédérale.

Art. 27 b Dossiers de candidature (*nouveau*)

¹ Les candidats à un poste peuvent transmettre leur dossier de candidature sur papier ou par voie électronique.

² L'employeur peut saisir électroniquement un dossier de candidature transmis sur papier.

³ L'accord exprès des candidats est requis pour:

- a. l'exécution de tests de personnalité;
- b. la recherche de références;
- c. le recours à une expertise graphologique.

⁴ Seuls les services du personnel, les centres de services spécialisés et les personnes responsables du choix des candidats ont accès aux dossiers de candidature. Ils sont habilités à traiter ces dossiers dans un système d'information si les tiers non autorisés n'ont pas accès à ces derniers.

⁵ La responsabilité de la protection des données et de la sécurité du système d'information incombe aux employeurs ou aux unités administratives; elle incombe aux départements lorsque leurs centres de services spécialisés ont accès aux dossiers de candidature.

⁶ A l'issue de la procédure de candidature, les données personnelles des candidats engagés sont saisies dans le système d'information visé à l'art. 27a.

⁷ Les dossiers de candidature transmis sur papier sont renvoyés aux candidats non retenus. Les autres données, à l'exception de la lettre de candidature, sont détruites dans un délai de trois mois. Les accords spéciaux conclus avec des candidats sont réservés. Le délai de conservation d'un dossier peut être prolongé si ce dernier est nécessaire au traitement de recours en vertu de l'art. 13, al. 2, de la loi sur l'égalité du 24 mars 1995⁹⁰.

Art. 27c Dossiers du personnel (*nouveau*)

¹ Les dossiers du personnel peuvent contenir les données sensibles suivantes:

- a. les données visées à l'art. 27b;
- b. les certificats médicaux;
- c. les conclusions des constats établis par le service médical;
- d. la durée des absences consécutives à une maladie ou à un accident;
- e. les évaluations personnelles et les accords sur les objectifs, de même que les décisions prises à l'issue de l'évaluation personnelle;
- f. le comportement et les compétences professionnelles;
- g. les résultats de tests de personnalité et de détermination du potentiel;
- h. les charges publiques et les activités accessoires exercées;
- i. les données liées à des enquêtes disciplinaires;
- j. les décisions de saisie du salaire;
- k. les déclarations à l'AI et les déclarations d'accident;
- l. les décisions des services de l'AI, de la CNA et de l'assurance militaire;
- m. les données visées à l'art. 3 de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères⁹¹;
- n. l'appartenance religieuse des employés du Département fédéral des affaires étrangères soumis à la discipline des transferts;
- o. les décisions du service chargé des contrôles de sécurité relatifs aux personnes;
- p. les extraits de jugements en vue de déterminer les ayants droit aux allocations familiales;
- q. les certificats de travail.

² L'employeur peut saisir électroniquement un dossier de candidature transmis sur papier.

³ Seuls les services du personnel, les centres de services spécialisés et les supérieurs responsables ont accès aux dossiers du personnel dans la mesure où leurs tâches l'exigent. Ils sont habilités à traiter ces dossiers dans un système d'information si les tiers non autorisés n'ont pas accès à ces derniers.

⁴ La responsabilité de la protection des données et de la sécurité du système d'information incombe aux employeurs ou aux unités administratives; elle incombe aux départements lorsque leurs centres de services spécialisés ont accès aux dossiers du personnel.

⁵ Les formulaires d'évaluation personnelle et les décisions prises à l'issue de l'évaluation personnelle peuvent être conservés pendant dix ans au plus. Passé ce délai, ces documents sont détruits.

⁶ Exceptionnellement, les formulaires d'évaluation personnelle et les décisions prises à l'issue de l'évaluation personnelle peuvent être conservés plus longtemps si des litiges concernant les rapports de travail le justifient. Le cas échéant, ils sont conservés jusqu'à la fin de la procédure au plus tard, puis détruits.

⁷ Les dispositions d'exécution règlent:

- a. l'organisation et l'exploitation du système d'information;
- b. les catalogues de données;
- c. les mesures de protection techniques et organisationnelles visant à empêcher que des tiers non autorisés ne traitent des données personnelles;
- d. la conservation et la destruction des données, à l'exception des évaluations personnelles.

Les art. 27 et 28 LPers règlent le traitement des données par les employeurs.

Selon l'art. 19, al. 3, LPD, les données sensibles et les profils de la personnalité ne peuvent être rendus accessibles en ligne que si une loi au sens formel le prévoit expressément. Les dispositions actuelles de la LPers ne sont pas satisfaisantes à cet égard, compte tenu du fait que le traitement des données personnelles dans le système BV PLUS n'est pas fondé sur une base légale au sens formel. Aujourd'hui, le traitement des données personnelles dans BV PLUS n'est régi que par l'ordonnance du 3 juillet 2001 concernant la protection des données personnelles dans l'administration fédérale⁹². L'art. 27a crée donc la base légale formelle requise. Outre les données personnelles mentionnées dans la disposition, toutes les données personnelles ne requérant pas de protection particulière peuvent être saisies dans BV PLUS, étant donné qu'elles ne nécessitent pas de base légale formelle. L'art. 27a ne prévoit pas la communication de données, par une procédure d'appel, à des organisations externes, car les données personnelles sensibles ne sont pas mises à leur disposition. L'art. 27a ne fournit ainsi que la base légale du traitement des données personnelles auquel procède l'administration fédérale dans le système BV PLUS. Les autres employeurs de la Confédération ne peuvent s'appuyer sur cette disposition pour traiter les données de leur personnel dans un autre système que BV PLUS. A supposer qu'aucune base légale n'existe encore, il leur faudra créer dans leur domaine, en fonction de leurs besoins, une base réglant notamment le traitement des données personnelles dans leur système; elle devra être introduite dans la loi spéciale de chaque employeur.

Les art. 27b et 27c créent les bases légales requises pour le traitement des dossiers électroniques de candidats à un poste à pourvoir auprès d'un employeur soumis à la LPers et des dossiers électroniques du personnel. Le cercle des personnes qui auront accès à ces données est limité aussi bien pour les dossiers de candidature que pour les dossiers du personnel. De plus, les dossiers du personnel ne peuvent contenir que les données sensibles énumérées à l'art. 27c, al. 1, let. a à q. Il est possible de traiter d'autres données non sensibles dans les dossiers du personnel, pour autant que cela soit nécessaire. Cette nouvelle réglementation permettra de prendre en compte les besoins croissants liés à la gestion et au traitement électroniques des dossiers. Ces dispositions s'appliquent également aux centres de services spécialisés, existants ou à venir, des départements et groupements (c'est-à-dire les centres de services fournissant des prestations administratives aux offices des départements et groupements concernés). Les art. 27b et 27c sont particulièrement utiles pour les échanges de données entre les centres de services spécialisés et les unités administratives, étant donné que les documents n'ont plus besoin d'être copiés et transmis sur papier, mais sont simplement transférés par voie électronique.

⁹² RS 172.220.111.4

Droit en vigueur*Art. 11* Tâches de la Commission

¹ La commission est l'organe suprême de PUBLICA. Elle en assure la direction et en surveille et contrôle la gestion.

² La commission a notamment les tâches suivantes:

- a. conclure et résilier les contrats d'affiliation;
- b. nommer la direction;
- c. désigner l'organe de contrôle et l'expert en matière de prévoyance professionnelle;
- d. approuver les comptes annuels;
- e. prendre des mesures d'assainissement;
- f. statuer sur la constitution de provisions au sens de l'art. 8, al. 2;
- g. statuer sur la constitution de caisses de prévoyance communes (art. 7, al. 2);
- h. désigner l'organe interne de recours visé à l'art. 35, al. 1, LPers.

³ La commission arrête en particulier:

- a. le règlement d'exploitation et d'organisation;
- b. les principes de la politique de gestion des risques;
- c. le règlement sur les provisions et les réserves;
- d. le règlement sur les placements, y compris la stratégie de placement;
- e. le règlement sur le traitement des données (art. 6, al. 4);
- f. le règlement sur les coûts;
- g. le règlement-type de prévoyance;
- h. le contrat-type d'affiliation.

Art. 15 Placement de la fortune et affectation des revenus de la fortune

¹ La fortune de l'ensemble des caisses de prévoyance de PUBLICA est placée conformément aux principes de gestion des risques adoptés par la commission.

² Après la constitution des provisions prévues à l'art. 8, al. 2, les revenus ou les pertes découlant du placement au sens de l'al. 1 sont répartis chaque année entre les diverses caisses de prévoyance, y compris celle des effectifs fermés de bénéficiaires de rentes (art. 24, al. 1), en fonction de leur part dans la fortune globale de toutes les caisses de prévoyance.

³ L'organe paritaire de chaque caisse de prévoyance détermine l'affectation des revenus dont la caisse dispose après alimentation de ses provisions et réserves réglementaires.

Proposition de modification de l'art. 11, al. 3, let. d

³ La commission arrête en particulier:

- d. le règlement sur les placements, y compris *les stratégies de placement* (art. 15, al. 2);

Proposition de modification de l'art. 15

¹ La fortune est placée conformément aux principes de gestion des risques adoptés par la commission et les stratégies de placement correspondantes.

² La commission définit une stratégie de placement distincte pour:

- a. les avoirs des caisses de prévoyance au sens de l'art. 7, al. 1;
- b. les avoirs des caisses de prévoyance au sens de l'art. 7, al. 3;
- c. les autres éléments de la fortune de PUBLICA, notamment les provisions au sens de l'art. 8, al. 2, et le capital d'exploitation.

³ Les revenus ou les pertes découlant du placement de la fortune sont répartis chaque année entre les diverses caisses de prévoyance et PUBLICA, en fonction de leur part à la fortune et de la stratégie de placement.

⁴ L'organe paritaire de chaque caisse de prévoyance détermine l'affectation des revenus dont la caisse dispose après alimentation de ses provisions et réserves réglementaires. Pour les caisses de prévoyance au sens de l'art. 7, al. 3, la commission décide en lieu et place de l'organe paritaire.

Dorénavant, la Commission de la caisse élaborera trois stratégies de placement au lieu d'une seule stratégie globale. On tiendra ainsi mieux compte de la structure et de l'évolution des caisses de prévoyances ouvertes (regroupant des employés ou des assurés actifs et des bénéficiaires de rentes; art. 7, al. 1, LPUBLICA) et les caisses de prévoyance fermées ne comportant que des bénéficiaires de rentes (art. 7, al. 3, LPUBLICA) (art. 71 LPP; art. 50 et 51 OPP 2). Au sein des caisses de prévoyance sans assurés actifs au sens de l'art. 7, al. 3, LPUBLICA, on compte notamment les effectifs fermés de bénéficiaires de rentes restés affiliés à la CFP alors que leur employeur l'a quittée avant le 1^{er} juin 2003 (Swisscom, RUAG, etc.), pour lesquels la Confédération, dans le cadre du versement unique, a couvert le déficit technique à l'occasion du passage à la primauté des cotisations par un abaissement supplémentaire du taux d'intérêt technique (de 3,5 % à 3 %, soit quelque 220 millions de francs).

De plus, un placement sûr doit garantir le maintien de la valeur du patrimoine géré au niveau de l'institution collective: il s'agit notamment du capital d'exploitation, des provisions techniques au sens de l'art. 8, al. 2, LPUBLICA, des primes que versent les caisses de prévoyance réassurées auprès de PUBLICA, et des prestations de libre-passage et sommes de rachat qui ne peuvent (encore) être attribuées à l'une ou l'autre des caisses de prévoyance.

Les revenus ou les pertes découlant du placement de la fortune sont répartis selon le même mécanisme entre les caisses de prévoyance ouvertes, les effectifs fermés de bénéficiaires de rentes et les autres valeurs patrimoniales de PUBLICA. Leur part à la fortune et leur stratégie de placement constituent les bases du calcul. Contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, les provisions au sens de l'art. 8, al. 2, LPUBLICA ne seront plus prioritairement alimentées par les revenus de la fortune. En ce qui concerne l'utilisation des fonds libres, la décision restera du ressort des organes paritaires de chaque caisse de prévoyance; en revanche, la disposition précise nouvellement qu'en ce qui concerne les effectifs fermés de bénéficiaires de rentes, la Commission de la caisse endossera le rôle de l'organe paritaire (cf. à ce propos l'art. 24, al. 1, 2^e phrase, LPUBLICA).

10 Conséquences

10.1 Conséquences pour la Confédération

Les modifications proposées dans le cadre de la loi fédérale sur l'optimisation de la gestion des données personnelles et des placements de PUBLICA n'auront aucune incidence directe sur les finances et les effectifs de la Confédération. Elles doivent contribuer à davantage d'efficacité et d'efficacités dans l'accomplissement des tâches.

Les projets visant le *traitement informatique des dossiers de candidature et des dossiers du personnel* peuvent entraîner des coûts financiers dans les départements (coûts de lancement). La modification de la LPers n'oblige toutefois pas les départements à introduire les dossiers électroniques: elle se borne à fournir la base légale adéquate. L'objectif des départements intéressés à l'introduction de tels instruments sera une meilleure rentabilité et une réduction des coûts.

La *révision de la LPUBLICA* proposée n'aura pas non plus d'effet direct sur les dépenses de la Confédération. Cette dernière est toutefois intéressée à la stabilité financière des effectifs fermés de bénéficiaires de rentes dont les employeurs ont quitté la CFP avant le 1^{er} juin 2003 (art. 23, al. 2, LPUBLICA), après avoir couvert, dans le cadre de son versement unique du 1^{er} juin 2008 le déficit technique consécutif à la réduction à 3 % du taux d'intérêt technique pour ces effectifs (art. 23 LPUBLICA). La Confédération n'a aucune obligation d'employeur vis-à-vis des effectifs fermés de bénéficiaires de rentes, mais elle assume à leur égard une responsabilité politique.

10.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les modifications proposées de la loi sur le personnel de la Confédération et de la loi relative à PUBLICA n'ont aucune incidence pour les cantons et les communes.

10.3 Conséquences pour l'économie

Les modifications légales proposées concernent la gestion de données personnelles par la Confédération et la stratégie de placement de la fortune de PUBLICA, la caisse de pensions de la Confédération. Elles visent davantage d'efficacité et d'efficacités dans l'action de l'Etat, et non une extension de cette dernière. Dès lors, le projet n'aura aucun effet particulier sur l'économie dans son ensemble ou pour certains secteurs économiques.

11 Liens avec le programme de la législature

La création d'une base légale pour le système informatisé de gestion des données personnelles pour les dossiers électroniques de candidature et du personnel était à l'origine prévue dans le cadre d'une révision plus vaste de la loi sur le personnel de la Confédération. Cette intention est inscrite à l'art. 4 de l'arrêté fédéral du

18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁹⁴ (objectif 3: «améliorer la capacité d'action de l'Etat et l'attrait du système fiscal: assurer l'équilibre des finances fédérales à long terme et poursuivre les réformes fiscales»).

La révision partielle de la LPUBLICA ne fait pas partie du programme de la législature, mais découle du changement de statut de PUBLICA au 1^{er} juillet 2008, lorsqu'elle est passée du statut d'institution commune à celui d'institution collective, et de la nécessité d'établir des bilans individuels pour chaque caisse de prévoyance et l'institution collective.

12 Aspects juridiques

12.1 Conformité à la Constitution et aux lois

La révision partielle de la loi sur le personnel de la Confédération se fonde sur l'art. 173, al. 2, Cst.

La révision partielle de la LPUBLICA se fonde sur les art. 113, al. 1, et 173, al. 2, Cst.

12.2 Forme de l'acte à adopter

Les révisions proposées de la loi sur le personnel de la Confédération et de la loi relative à PUBLICA sont indépendantes l'une de l'autre. Toutefois, les deux visent davantage d'efficacité et d'efficacités dans l'accomplissement des tâches liées au personnel de la Confédération. Cette corrélation interne quant aux objectifs est mise en évidence par le regroupement des deux projets en un acte modificateur unique.

PCO 2012–2013: vue d'ensemble des mesures (en millions)

Dép.	Mesure	2011*	2012	2013	Chapitre du message
ChF		0.6	0.9	1.1	
	<i>Mesures dans le domaine propre</i>	0.6	0.9	1.1	
	dont personnel	0.0	0.0	0.0	2.2.22
	dont informatique	0.0	0.0	0.0	2.2.23
	dont charges de conseil	0.6	0.6	0.8	2.2.24
	dont autres charges biens et serv. et d'exploit.	0.0	0.3	0.3	2.2.24
DFAE		39.5	41.0	46.7	
	<i>Correction du renchérissement</i>	29.0	29.0	29.0	2.2.1
	<i>Mesures dans le domaine propre</i>	4.4	4.9	7.7	1.2.4.1
	dont personnel	2.9	2.9	5.8	2.2.22
	dont informatique	1.3	1.9	1.7	2.2.23
	dont charges de conseil	0.1	0.1	0.1	2.2.24
	<i>Mesures découlant du réexamen des tâches</i>	6.1	7.1	10.1	
	Diverses mesures au DFAE	6.1	7.1	10.1	2.2.3
DFI		244.9	319.9	335.0	
	<i>Compensation des investissements anticipés</i>	1.0	1.0	-	1.2.3.1
	<i>Correction du renchérissement</i>	93.5	93.6	93.6	2.2.1
	<i>Mesures dans le domaine propre</i>	6.4	8.4	7.4	
	dont personnel	2.6	2.6	2.6	2.2.22
	dont informatique	1.1	2.0	1.2	2.2.23
	dont charges de conseil	2.3	3.3	3.1	2.2.24
	dont autres charges biens et serv. et d'exploit.	0.4	0.5	0.5	2.2.24
	<i>Mesures découlant du réexamen des tâches</i>	144.0	216.8	233.9	
	Formation		27.9	27.9	2.2.6
	Recherche		22.4	22.4	2.2.7
	Prestations complémentaires AVS / AI	-	12.0	12.0	2.2.8
	Assurance-invalidité	112.0	114.0	119.0	2.2.9
	Assurance-maladie	32.0	34.0	36.0	2.2.10
	Accueil extra-familial pour enfants	-	2.4	12.5	2.2.11
	Diverses mesures au DFI	-	4.1	4.1	2.2.12
DFJP		19.5	40.0	42.1	
	<i>Correction du renchérissement</i>	7.5	3.5	3.5	2.2.1
	<i>Mesures dans le domaine propre</i>	7.9	9.3	8.5	
	dont personnel	2.9	3.1	3.5	2.2.22
	dont informatique	3.6	4.8	3.6	2.2.23
	dont charges de conseil	0.5	0.5	0.5	2.2.24
	dont autres charges biens et serv. et d'exploit.	0.9	0.9	0.9	2.2.24
	<i>Mesures découlant du réexamen des tâches</i>	4.1	27.2	30.1	
	Migration	3.8	6.4	6.4	2.2.13
	Diverses mesures au DFJP	0.3	2.2	2.2	2.2.14
	Correspondance par poste et télécommunication: indemnisation des fournisseurs dans la surveillance des télécommunications	-	8.4	8.4	2.2.25
	Conseils aux émigrants	-	0.3	0.3	2.2.28
	Rév. part. des lois sur l'asile et les étrangers	-	9.9	12.8	2.3.2

Dép. Mesure	2011*	2012	2013	Chapitre du message
DDPS	83.9	121.4	140.8	
<i>Compensation des investissements anticipés</i>	3.0	3.0	-	1.2.3.1
<i>Correction du renchérissement</i>	21.5	21.5	21.5	2.2.1
<i>Mesures dans le domaine propre</i>	9.1	10.7	12.5	
dont personnel	1.4	1.4	1.7	2.2.22
dont informatique	0.1	1.3	1.3	2.2.23
dont charges de conseil	1.1	1.1	1.5	2.2.24
dont autres charges biens et serv. et d'exploit.	6.6	6.8	7.9	2.2.24
<i>Mesures découlant du réexamen des tâches</i>	50.2	86.2	106.8	
Défense nationale	49.0	83.0	103.0	2.2.4
Diverses mesures au DDPS	1.2	3.2	3.8	2.2.5
DFE	73.4	112.0	101.3	
<i>Compensation des investissements anticipés</i>	23.0	23.0	-	1.2.3.1
<i>Correction du renchérissement</i>	23.5	23.5	23.5	2.2.1
<i>Mesures dans le domaine propre</i>	26.9	35.4	41.8	
dont personnel	10.6	10.7	20.1	2.2.22
dont informatique	1.8	10.0	12.0	2.2.23
dont charges de conseil	0.3	0.3	0.3	2.2.24
dont autres charges biens et serv. et d'exploit.	14.2	14.5	9.4	2.2.24
<i>Mesures découlant du réexamen des tâches</i>	-	30.0	36.0	
Constructions fédérales civiles et logistique	-	15.0	15.0	2.2.2
Révision totale de la loi sur l'alcool	-	0.0	6.0	2.3.1
Agriculture: soutien du marché et paiements directs	-	15.0	15.0	2.2.20
DFE	141.6	214.6	218.7	
<i>Compensation des investissements anticipés</i>	22.5	22.5	-	1.2.3.1
<i>Correction du renchérissement</i>	43.7	107.2	112.8	2.2.1
<i>Mesures dans le domaine propre</i>	5.3	5.7	8.1	
dont personnel	2.8	2.8	4.3	2.2.22
dont informatique	1.8	2.2	2.1	2.2.23
dont charges de conseil	0.6	0.6	1.6	2.2.24
dont autres charges biens et serv. et d'exploit.	0.1	0.1	0.1	2.2.24
<i>Mesures découlant du réexamen des tâches</i>	70.2	79.3	97.8	
Formation	-	2.9	2.9	2.2.6
Recherche	10.0	10.0	10.0	2.2.7
Agriculture: amélioration des bases de production, mesures sociales, Haras national suisse	43.5	25.7	26.7	2.2.19
Agriculture: soutien du marché et paiements directs	16.7	38.8	46.2	2.2.20
Diverses mesures au DFE	-	0.1	10.1	2.2.21
Cautionnements dans les régions de mont.	-	1.8	1.9	2.2.29

Dép. Mesure	2011*	2012	2013	Chapitre du message
DETEC	300.7	383.4	285.5	
<i>Compensation des investissements anticipés</i>	127.3	127.3	-	1.2.3.1
<i>Correction du renchérissement</i>	164.1	164.1	164.1	2.2.1
<i>Mesures dans le domaine propre</i>	9.3	12.4	13.9	
<i>dont personnel</i>	2.2	2.2	4.4	2.2.22
<i>dont informatique</i>	1.4	2.4	1.5	2.2.23
<i>dont charges de conseil</i>	4.6	4.6	5.0	2.2.24
<i>dont autres charges biens et services</i>	1.0	3.1	3.0	2.2.24
<i>Mesures découlant du réexamen des tâches</i>	-	79.6	107.4	
Echelonn. de la constr.des routes nationales	-	-	20.0	2.2.15
Transport régional de voyageurs	-	23.0	24.0	2.2.16
Trafic des marchandises	-	15.0	15.0	2.2.17
Protection de l'environnement	-	15.0	15.0	2.2.18
Indemnisation du transport de journaux	-	20.0	20.0	2.2.26
Radio et télévision: contributions de la Confédération au financement de Swissinfo	-	6.6	13.4	2.2.27
Mesures interdép. dans le domaine propre	69.7	74.8	77.5	
<i>Personnel</i>	49.0	49.0	49.0	2.2.22
<i>Informatique</i>	20.7	25.8	28.5	2.2.23
Allègement lié aux intérêts passifs	730.0	320.0	250.0	1.2.3.5
Allègements découlant des recettes	107.3	106.3	93.6	2.4
<i>dont produit de la vente d'ambassades</i>	2.1	2.1	15.5	2.2.3
Allègement budgét. total pour la Confédération	1'811.1	1'734.3	1'592.2	

* Crédits demandés par la voie du budget 2011

Principales étapes du projet de réexamen des tâches

Séance du Conseil fédéral (SCF) du 10 juin 2004: lancement du projet

- Mandat au DFF de rédiger une note de discussion concernant un éventuel groupe de travail chargé de présenter des solutions visant une réduction notable des tâches pour toutes les activités de la Confédération.

SCF du 20 décembre 2004: reformulation du mandat

- Abandon du projet de mise sur pied d'un groupe d'experts externes
- Mandat au DFF: élaboration d'un nouveau projet sur la base d'un portefeuille de tâches de la Confédération à établir

SCF du 31 août 2005: fixation des objectifs généraux et des stratégies de base

- Objectifs généraux:
 - Limitation de la croissance des dépenses à un niveau financable à long terme
 - Création de marges de manœuvre dans la gestion des finances fédérales
 - Définition de priorités dans la politique des dépenses
- Réexamen des tâches de la Confédération dans le cadre d'un processus, mené de haut en bas, de développement d'une stratégie basée sur cinq piliers principaux: abandon de certaines tâches, réduction des tâches, réformes des tâches, désenchevêtrement de tâches entre la Confédération et les cantons, externalisation de tâches
- Planification du projet: démarche en quatre étapes
 1. Conception et méthode
 2. Quantification des objectifs, réexamen des tâches de la Confédération sous l'angle des possibilités de réduction et de réforme, développement et sélection de mesures, regroupement dans un plan d'action
 3. Evaluation et mise au net du plan d'action dans un dialogue politique avec les cantons, les partis et les principaux groupes d'intéressés
 4. Mise en œuvre

SCF du 26 avril 2006: fixation des objectifs quantitatifs généraux

- Stabilisation de la quote-part de l'Etat pour la période 2008 à 2015, c'est-à-dire limitation de la croissance des dépenses à 3 % par an en moyenne (étant donné la crise économique de 2008/2009, ce pourcentage sera probablement plus faible que prévu)
- Première estimation de l'objectif visé: -8,5 milliards

SCF du 5 juillet 2006: définition de l'ordre des priorités

- Objectifs de croissance pour 16 groupes de tâches
- Pas d'objectif de croissance pour la prévoyance sociale (sera fixé ultérieurement après étude plus approfondie)
- Mandat aux départements d'élaborer des mesures

SCF du 29 novembre 2006: actualisation des objectifs

- Actualisation des hypothèses concernant l'évolution des dépenses sans réexamen des tâches (scénario «évolution sans mesures»: croissance moyenne des dépenses de 4,6 % par an)
- Après comparaison avec le scénario visé (3 % par an), objectif de 8 milliards, dont 2,6 milliards dans 16 groupes de tâches (sans la prévoyance sociale) et 5,4 milliards pour la prévoyance sociale (montant résiduel)
- Nouveau mandat aux départements d'élaborer des mesures

SCF du 11 juin 2007: extension du réexamen des tâches/objectifs de réduction pour le budget 2008 et le plan financier 2009

- Extension dans le temps de l'élaboration des mesures découlant du réexamen des tâches
- Mise en œuvre d'objectifs de réduction de 350 millions dans le budget 2008 et de 500 millions dans le plan financier 2009
- Fixation d'objectifs de réduction, non compris dans les données financières, de 600 millions dans le plan financier 2010 et de 1 200 millions (à partir de 2011)

SCF du 9 avril 2008: rapport complétant le plan financier de la législature (PFL)

- Publication de quelque 50 mesures de réforme dans le rapport complétant le PFL
- Adaptation des chiffres:
 - exclusion de l'AI, car son financement additionnel est examiné par le Parlement (- 2,6 milliards)
 - correction des estimations et fixation de l'objectif de l'AVS à 3 milliards s'étendant jusqu'à 2020 (→ -3 milliards jusqu'à 2015)
- L'objectif 2015 se réduit ainsi de 5,6 milliards. Il reste un objectif de 2,3 milliards pour les autres groupes de tâches

SCF du 11 février 2009/du 5 juin 2009: adaptation à la nouvelle situation économique

- Abandon de la mise en œuvre de l'objectif de réduction dans le budget 2010 pour des raisons conjoncturelles
- Abandon d'une approche synchrone, avec plan d'action commun et large dialogue politique. En lieu et place: procédure de réforme à plusieurs vitesses avec maintien des objectifs de croissance

- Annonce d'un rapport sur la mise en œuvre du réexamen des tâches
- Maintien ou augmentation des objectifs de réduction dans le plan financier: 1,2 milliard pour 2011 et 2012; 1,5 milliard à partir de 2013

SCF du 30 septembre 2009 / du 4 novembre 2009: regroupement partiel avec le programme de consolidation (PCO)

- Mise en œuvre des mesures à court terme découlant du réexamen des tâches dans le cadre du PCO
- Mandat aux départements d'élaborer avant le 31 décembre 2009 des mesures réalisables à court terme à hauteur de 280 millions (2011), 410 millions (2012) et 530 millions (2013)
- Publication des mesures d'abandon et de réforme qui ne produiront leurs effets qu'après 2013 (et agiront ainsi plus en profondeur) dans le cadre des documents de consultation concernant le PCO (rapport sur la mise en œuvre)

SCF du 24 février 2010: adoption du train de mesures

- Adoption du train de mesures découlant du réexamen des tâches à l'attention de la consultation

SCF du 14 avril 2010: approbation du rapport relatif à la planification de la mise en œuvre du réexamen des tâches

- Publication du rapport sur le programme de mise en œuvre du réexamen des tâches
- Ouverture de la procédure de consultation

SCF du 1^{er} septembre 2010: définition du programme de mise en œuvre

- Publication des résultats de la procédure de consultation
- Mise à jour et approbation des étapes de mise en œuvre des mesures de réforme

Correction de crédits due au renchérissement > 100 millions

- IPC = indice national des prix à la consommation
 IPConstr = indice des prix à la construction
 IE = investissements d'équipement
 CR PERC = compensation du renchérissement pour le personnel de la Confédération
 * L'attribution du déflateur s'effectue selon le principe de l'élément dominant

Dép.	UA	Poste budgétaire/désignation	Déflateur*	PF 2011 (en millions de CHF)	Réduction (en millions de CHF)	En outre concerné par la mesure
DFAE	202	A2310.0287	IPC	560,7	14,0	
DFAE	202	A2310.0289	IPC	216,4	5,4	
DFAE	202	A2310.0295	IPC	108,1	2,7	
DFI	325	A2310.0184	IPC	565,4	14,1	
DFI	325	A2310.0193	IPC	840,6	21,0	2.2.7
DFI	328	A2310.0346	CR PERC	2 030,8	40,6	2.2.6
DDPS	525	A2150.0100	IE	768,0	15,4	2.2.4
DDPS	543	A8100.0001	IPConstr	240,0	6,0	2.2.24
		(enveloppe budgétaire)				
DFD	609	A6100.0001	IPC	113,5	2,8	2.2.22
		Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire)				2.2.23
						2.2.24
DFD	620	A4100.0118	IPConstr	242,1	6,1	2.2.2
DFD	620	A4100.0125	IPConstr	149,4	3,7	
DFE	704	A2310.0370	IPC	151,8	3,8	
DFE	706	A2310.0101	IPC	668,7	16,7	
		(contributions forfaitaires et droit transitoire formation professionnelle)				

Dép.	UA	Poste budgétaire/désignation	Déflateur*	PF 2011 (en millions de CHF)	Réduction (en millions de CHF)	En outre concerné par la mesure
DFE	706	A2310.0104 Contributions à la couverture des frais d'exploitation des hautes écoles spécialisées	DFE	423,8	10,6	
DFE	760	A2310.0477 Encouragement de la technologie et de l'innovation CTI	IPC	147,5	3,7	2.2.7
DFE	708	A2310.0146 Aides et suppléments accordés à l'économie laitière	IPC	270,5	6,8	2.2.20
DFE	708	A2310.0149 Paiements directs généraux en faveur de l'agriculture	IPC	2 202,9	55,1	
DFE	708	A2310.0150 Paiements directs écologiques en faveur de l'agriculture	IPC	607,0	15,2	2.2.20
DETEC	802	A2310.0213 CP CFF, exploitation de l'infrastructure	IPConstr	446,6	11,2	
DETEC	802	A2310.0214 Indemnisation du trafic combiné	IPC	220,0	5,5	
DETEC	802	A2310.0216 Transport régional des voyageurs	IPC	535,89 ⁵	13,4	2.2.16
DETEC	802	A2310.0382 Autres ETC, exploitation de l'infrastructure	IPConstr	180,0	4,5	
DETEC	802	A4300.0115 CP CFF, investissements d'infrastructure	IPConstr	1 069,8	26,7	
DETEC	802	A4300.0131 Autres ETC, investissements d'infrastructure	IPConstr	374,6	9,4	2.2.22
DETEC	806	A6100.0001 Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire)	IPConstr	404,9	10,1	2.2.23
DETEC	806	A8100.0001 Immobilisations corporelles et incorporelles, stocks (enveloppe budgétaire)	IPConstr	1 179,6	29,5	2.2.24
DETEC	806	A8400.0100 Attribution annuelle au fonds d'infrastructure	IPConstr	1 079,0	27,0	2.2.15
DETEC	810	A4300.0135 Protection contre les crues	IPConstr	177,0	4,4	
Total				15 974,5	385,4	

95 La correction du renchérissement ne s'effectue qu'à 66 % du crédit, car un tiers de l'indemnisation est versé pour les charges d'amortissement des ETC. A la différence des autres dépenses, cette charge ne diminue pas lorsque le renchérissement est moins élevé.

Lignes de transport régional de voyageurs qui ne sont plus cofinancées par la Confédération (état: horaire 2010)⁹⁶

Ct.	Entreprise	Ligne
AG	CarPostal	99 Magden – Olsberg – Giebenach (– Liebrüti)
AI	CarPostal	Heiden – Altstätten
AI	CarPostal	Heiden – St. Anton – Trogen
AR	CarPostal	Heiden – Altstätten
AR	CarPostal	Heiden – St. Anton – Trogen
BE	asm	51 (Langenthal –) Melchnau – Grossdietwil
BE	BLS	Huttwil – Wyssachen
BE	BLS	Langnau i.E. – Gohl [– Lüderenalp – Wasen i.E.
BE	BLS	Langnau i.E. – Oberfrittenbach – Aeugstmat
BE	CJ	Saignelégier –] Tramelan – Glovelier
BE	CarPostal	(Meiringen –) Innertkirchen – Guttannen
BE	CarPostal	Bätterkinder – Limpach – Messen
BE	CarPostal	Bätterkinder – Oberramsen – Messen
BE	CarPostal	Bätterkinder – Utzenstorf – Koppigen
BE	CarPostal	Grosshöchstetten – Zäziwil – Oberthal
BE	CarPostal	Gstaad – Turbach [– Rotengraben
BE	CarPostal	Gurzelen – Uetendorf
BE	CarPostal	Interlaken West – Habkern
BE	CarPostal	Kerzers – Golaten – Wileroltigen – Kerzers
BE	CarPostal	Lützelflüh –/– Moosegg – Arni – Biglen
BE	CarPostal	Meiringen –] Innertkirchen – Gadmen
BE	CarPostal	Moutier – Bêlprahon
BE	CarPostal	Moutier – Souboz
BE	CarPostal	Mühleberg – Allendlüften – Rosshäusern
BE	CarPostal	Oey-Diemtigen – Diemtigen – Grimmialp
BE	CarPostal	Riggisberg – Burgistein – Wattenwil
BE	CarPostal	Riggisberg – Rüeggisberg – Hinterfultigen
BE	CarPostal	Schwarzenburg – Guggisberg – Schwarzenburg
BE	CarPostal	Schwarzenburg – Lanzenhäusern – Albligen
BE	CarPostal	Tramelan – Saignelégier – Goumois

⁹⁶ L'annexe 4 répertorie les lignes qui, durant l'année de l'horaire 2010, auraient été touchées par l'augmentation de la demande minimale donnant droit à indemnisation. La liste peut dès lors contenir des lignes qui, durant l'année de l'horaire 2012, répondront aux nouvelles exigences (demande minimale de 100 personnes par jour sur le tronçon le plus faiblement fréquenté d'une ligne) et pourront encore faire l'objet d'une commande. A contrario, il est probable que d'autres lignes ne répondront plus aux exigences.

Ct.	Entreprise	Ligne
BE	CarPostal	Worb Dorf – Rüfenacht
BE	STI	45 Oberdiessbach – Wangelen – Heimenschwand
BE	TPF	Morat – Gümmenen
FR	LNМ	Neuchâtel – Cudrefin – Portalban
FR	CarPostal	Cerniat FR, bif – La Valsainte
FR	CarPostal	Cottens – Estavayer-le-Gibloux – Rueyres-St-Laurent
FR	CarPostal	Kerzers – Golaten – Wileroltigen – Kerzers
FR	CarPostal	Payerne – Chevroux
FR	CarPostal	Romont – Lussy – Villaz-St-Pierre – Massonnens
FR	CarPostal	Sugiez – Lugnorre
FR	TPF	Courtepin – Gurmels
FR	TPF	La Roche – Pont-la-Ville
FR	TPF	Morat – Gümmenen
FR	TPF	Morat – Gurmels
FR	TPF	Schmitten – Heitenried
GE	TPG	W Satigny, gare – Chouilly – Peissy – Satigny, gare
GL	AS	Schwanden – Sool
GR	CarPostal	Bergün/Bravuogn – Latsch (– Stugl/Stuls)
GR	CarPostal	Brusio – Viano
GR	CarPostal	Degen – Vattiz – Vella
GR	CarPostal	Grono – Verdabbio
GR	CarPostal	Grüsch – Valzeina
GR	CarPostal	Ilanz – Luven
GR	CarPostal	Ilanz – Riein
GR	CarPostal	Küblis – Conters im Prättigau
GR	CarPostal	Küblis – Fideris – Pragg-Jenaz – Furna
GR	CarPostal	Landquart – Mastrils
GR	CarPostal	Morissen – Cuschnaus – Vella
GR	CarPostal	Pitasch – Mulin da Pitasch
GR	CarPostal	Schiers – Fanas
GR	CarPostal	Schiers – Pany
GR	CarPostal	Schiers – Pusserein – Schuders
GR	CarPostal	Schiers – Stels – Mottis
GR	CarPostal	Strada – Tschlin
GR	CarPostal	Tiefencastel – Alvaschein
GR	CarPostal	Trimmis – Says
GR	CarPostal	Tumgel/Tomils, Curschiglias – Oberscheid (– Feldis/Veulden)
GR	CarPostal	Zignau – Trun – Campliun
JU	CJ	Saignelégier –] Tramelan – Glovelier
JU	CarPostal	Bassecourt – Soulce

Ct.	Entreprise	Ligne
JU	CarPostal	Buix – Montignez
JU	CarPostal	Porrentruy – Bressaucourt
JU	CarPostal	Porrentruy – Charmoille (– Lucelle)
JU	CarPostal	St-Ursanne – La Motte
JU	CarPostal	Tramelan – Saignelégier – Goumois
JU	CarPostal	Vicques – Vermes
LU	AAGR	Emmen, Waldibrücke – Inwil
LU	asm	51 (Langenthal –) Melchnau – Grossdietwil
LU	CarPostal	Dagmersellen – Nebikon – Schötz – Ebersecken
LU	CarPostal	Entlebuch – Finsterwald – Gfellen
LU	CarPostal	Entlebuch – Hasle LU – Bramboden
LU	CarPostal	Entlebuch – Hasle LU – Heiligkreuz
LU	CarPostal	Sursee – Buchs LU – Uffikon – Dagmersellen
LU	CarPostal	Sursee – Schlierbach – Etzelwil
LU	CarPostal	Zell – Hüswil – Luthern – Luthern Bad
LU	RB	Vitznau – Rigi Staffelhöhe (– Rigi Kulm)
LU	RB	Weggis – Rigi Kaltbad
LU	ZVB	2 Hitzkirch – Gelfingen – Kleinwangen
NE	LNМ	Neuchâtel – Cudrefin – Portalban
NE	CarPostal	Buttes – La Côte-aux-Fées – Ste-Croix
NE	CarPostal	La Chaux-de-Fonds – Les Planchettes (– Biaufond)
NE	CarPostal	Les Bayards – La Brévine
NE	CarPostal	St-Blaise – Enges – Lignièeres
NE	CFF	Yverdon-les-Bains – Neuchâtel
NE	TRN	(Neuchâtel –) Petit-Savagnier – Cernier
NW	CarPostal	(Stans –) Beckenried – Flüelen
OW	CarPostal	Giswil – Grossteil – Kleinteil
SG	BSW	Flums – Flumserberg Portels – Flums [– Hochwiese
SG	BSW	Grabs – Grabserberg (– Voralp)
SG	BSW	Pfäfers – St. Margrethenberg
SG	CarPostal	Bernhardzell – Wittenbach
SG	CarPostal	Degersheim – Dicken – St. Peterzell
SG	CarPostal	Heiden – Altstätten
SG	CarPostal	Lichtensteig – Krinau
SG	CarPostal	St. Pelagiberg – Waldkirch – Arnegg – Gossau SG
SG	WiMo	Randstundenkonzept Wil, Gebiet Tannzapfenland
SO	CarPostal	Bätterkinder – Limpach – Messen
SO	CarPostal	Bätterkinder – Oberramsern – Messen
SZ	AAGS	1B Lauerz – Goldau
SZ	CarPostal	Menzingen – Schindellegi-Feusisberg

Ct.	Entreprise	Ligne
TG	CarPostal	(Frauenfeld –) Thundorf – Weinfelden
TG	CarPostal	Amriswil – Langrickenbach – Münsterlingen
TG	CarPostal	Bischofszell – St. Pelagiberg
TG	CarPostal	Frauenfeld – Gachnang – Islikon
TG	CarPostal	Lengwil – Bottighofen – Altnau
TG	CarPostal	St. Pelagiberg – Waldkirch – Arnegg – Gossau SG
TG	THURBO	Sulgen – Romanshorn (Bus)
TG	WiMo	Randstundenkonzept Wil, Gebiet Tannzapfenland
TG	ZVV	807 Wila – Dussnang
TI	ABl	Acquarossa – Leontica
TI	ABl	Biasca – Semione – Motto-Ludiano
TI	AMSA	Capolago – Riva S. Vitale – Brusino-Arsizio (– Porto Ceresio)
TI	CarPostal	41 Capolago – Melano – Rovio – Arogno
TI	CarPostal	Airolo – Ronco (– Nufenen – Oberwald)
TI	CarPostal	Ambri-Piotta – Altanca – Lurengo
TI	CarPostal	Bellinzona – Carena
TI	CarPostal	Cevio – Cerentino – Bosco/Gurin
TI	CarPostal	Faido – Osco [– Predelp
TI	CarPostal	Faido – Tengia – Cari
TI	CarPostal	Lamone – Taverne – Origlio
TI	CarPostal	Novaggio – Cademario, Kurhaus
TI	CarPostal	Vico Morcote – Olivella [– Morcote
TI	SNL	Lugano – Gandria
UR	AAGU	Gurtellen, Wiler – Gurtellen, Dorf
UR	CarPostal	(Stans –) Beckenried – Flüelen
VD	LNМ	Neuchâtel – Cudrefin – Portalban
VD	CarPostal	(Yverdon-les-Bains –) Yvonand – Chêne-Pâquier
VD	CarPostal	Arnex – Orbe
VD	CarPostal	Aubonne – Féchy – Bougy-Villars – Aubonne
VD	CarPostal	Avenches – Cudrefin
VD	CarPostal	Bex – Les Plans-sur-Bex
VD	CarPostal	Buttes – La Côte-aux-Fées – Ste-Croix
VD	CarPostal	Champvent – Essert-sous-Champvent – Vuiteboeuf – Vugelles-la-Mothe
VD	CarPostal	Chernez – Chamby – Villard-sur-Chamby
VD	CarPostal	Cheseaux – Morrens – Cugy
VD	CarPostal	Corcelles-le-Jorat – Ropraz
VD	CarPostal	Cossonay-Gare – Daillens – Cossonay-Gare
VD	CarPostal	Cossonay-Gare – L'Isle
VD	CarPostal	Cully – Chexbres – Puidoux

Ct.	Entreprise	Ligne
VD	CarPostal	Eclépens – La Sarraz – St-Loup – L’Isle
VD	CarPostal	Gland – Gilly-Bursinel – Gland
VD	CarPostal	L’Isle – Bière – Gimel
VD	CarPostal	Montpreveyres – Les Cullayes (– Servion)
VD	CarPostal	Moudon – Les Rutannes – Thierrens
VD	CarPostal	Moudon – Villars-le-Comte – Thierrens
VD	CarPostal	Ollon – Panex – Plambuit
VD	CarPostal	Payerne – Chevroux
VD	CarPostal	Sugiez – Lugnorre
VD	CarPostal	Yverdon-les-Bains – Cuarny
VD	CFF	Yverdon-les-Bains – Neuchâtel
VD	TPC	Bex – Monthey
VS	LKE	Kalpetran – Embd
VS	LLB	Leuk – Albinen
VS	LLB	Leuk – Feschel – Guttet
VS	LLB	Turtmann – Ergisch
VS	MGB	Ernen – Mühlebach (Goms) – Steinhaus
VS	CarPostal	Chamoson – Les Vêrines – Mayens-de-Chamoson – Ovronnaz
VS	CarPostal	Le Châble – Bruson (– La Moay)
VS	CarPostal	Martigny – Trient (– Lac d’Emosson)
VS	CarPostal	Sion – Signèse – Ayent St-Romain
VS	CarPostal	St-Germain – Chandolin-près-Savièse – Mayens-de-la-Zour
VS	CarPostal	St-Maurice – Mex
VS	TMR	Orsières – Champex
VS	TMR	Orsières – Commeire
VS	TPC	Bex – Monthey
VS	TPC	Val-d’Illiez – Les Crosets /– Champoussin
VS	TSD	Sion – Les Collons – Thyon 2000
VS	VS	Dorénaz – Champex-d’Alesse
VS	VS	Riddes – Isérables – La Tzoumaz
ZG	CarPostal	Menzingen – Schindellegi-Feusisberg
ZH	CarPostal	Menzingen – Schindellegi-Feusisberg
ZH	ZVV	807 Wila – Dussnang