12.101

Message concernant la loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (LCRT 2014)

du 19 décembre 2012

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message le projet d'une loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (LCRT 2014), en vous proposant de l'adopter.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

2005	M	04.3810	Examen du catalogue des tâches de l'Etat (N 2.6.05, Favre; E 28.9.05)
2005	M	04.3811	Examen du catalogue des tâches de l'Etat (E 14.3.05, Altherr; N 2.6.05)
2006	P	05.3783	Fixation de priorités et abandon de tâches (N 24.3.06, groupe de l'Union démocratique du centre)
2006	M	05.3287	Politique financière. Engager des réformes structurelles majeures (E 8.12.05, Lauri; N 21.6.06)
2012	M	11.3317	Réexamen des tâches (N 12.03.2012, Commission des finances N; E 20.12.2011)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 décembre 2012 Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale son projet de loi sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014). Il répond ainsi d'une part à la motion 11.3317 du Parlement, qui demande la poursuite du réexamen des tâches ainsi que de substantiels allégements budgétaires. D'autre part, grâce à des mesures d'allégement applicables à court terme représentant un montant de quelque 700 millions de francs par an, il entend préserver une marge de manœuvre budgétaire suffisante. Le projet prescrit des coupes budgétaires dans seize domaines, qui seront inscrites dans la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales; celle-ci précisera également le plafond de dépenses de l'armée pour les années 2014 à 2017. La mise en œuvre du CRT 2014 entraînera par ailleurs la modification de cinq autres lois fédérales. Enfin, le Conseil fédéral détermine dans le présent message le contenu, l'état d'avancement et le calendrier d'autres réformes découlant du réexamen des tâches.

Contexte

Le Parlement a transmis en 2012 la motion 11.3317 de la Commission des finances du Conseil national relative au réexamen des tâches. Dans cette motion, il demande au Conseil fédéral de poursuivre le projet de réexamen des tâches et de lui présenter d'ici à fin 2012 un message global prévoyant des allégements budgétaires substantiels. Il précise que les excédents budgétaires ainsi obtenus devront en règle générale être affectés à la réduction de la dette, mais qu'ils pourront, dans certains cas, être utilisés pour réaliser de nouvelles tâches prioritaires.

Le Conseil fédéral a adopté le 22 août 2012 le rapport sur le plan financier 2014–2016. Si ce dernier respecte largement le frein à l'endettement, le Conseil fédéral et le Parlement ont toutefois pris entre-temps diverses décisions qui ont entraîné une détérioration de la situation budgétaire. Ainsi, le Parlement a relevé le montant accordé à la formation, à la recherche et à l'innovation (message FRI 2013–2016); pour sa part, le Conseil fédéral a arrêté des projets énergétiques (consultation relative à la stratégie énergétique 2050 et message sur la promotion de la recherche énergétique) qui occasionneront une charge supplémentaire de quelque 130 millions de francs par an. Au vu de l'évolution incertaine de la situation économique (crise de la dette dans la zone euro) et d'autres charges supplémentaires que pourraient prévoir le Parlement et le gouvernement dans le domaine fiscal, le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire d'arrêter des mesures d'économies dans le but d'éviter les déficits structurels et de maintenir une marge budgétaire suffisante.

Contenu du projet

C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral présente au Parlement son message sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014), qui prévoit des allégements budgétaires de quelque 700 millions de francs (hors mesu-

res de grande portée non encore mises en œuvre et découlant du réexamen des tâches). Les économies concernent en priorité les dépenses: d'une part parce que la demande du Parlement exige un réexamen des tâches, donc des dépenses, et d'autre part parce que l'expérience en matière de politique économique et budgétaire montre que les mesures de consolidation sont durables surtout lorsqu'elles s'appliquent aux dépenses. Lors de l'élaboration du CRT 2014, le Conseil fédéral a cependant décidé d'augmenter l'impôt sur le tabac, une augmentation mesurée des recettes contribuant également à alléger le budget.

Le CRT 2014 comprend deux types de mesures: d'une part les mesures à court terme, qui déploient immédiatement leurs effets sur le budget, et d'autre part un train de mesures à plus long terme, de nature plutôt structurelle, qui a pour objectif principal d'éviter les charges supplémentaires.

Les mesures à court terme sont soumises au Parlement sous la forme de seize demandes d'économies, prévues par la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales. Cinq d'entre elles nécessitent une modification de loi. Les mesures impliquent non seulement des abandons de tâches et des réformes, mais également des coupes budgétaires et la fixation de priorités. Le train de mesures décidé est équilibré. Il n'entrave pas les missions fondamentales de l'Etat ni n'affecte sérieusement la croissance et la prospérité du pays. Le domaine propre de l'administration et celui des transferts participent de manière équitable aux efforts d'économies, de même que tous les départements et tous les groupes de tâches. Le report direct de charges sur les cantons a été évité et lorsque des mesures concernent des tâches communes, elles sont conçues de manière à laisser aux cantons la plus grande latitude possible sur le plan de la mise en œuvre. Le Conseil fédéral considère que les effets du CRT 2014 sur l'économie du pays et la croissance économique ne posent pas de réels problèmes en raison du volume relativement faible des économies préconisées.

La loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales fixe par ailleurs le plafond de dépenses de l'armée pour les années 2014 à 2017.

Les mesures de grande portée qui sont mentionnées dans le message correspondent en grande partie aux réformes que le Conseil fédéral avait présentées dans son rapport du 14 avril 2010 sur le programme de mise en œuvre du réexamen des tâches. Les points essentiels de ce train de mesures sont diverses grandes réformes dans le domaine des transports (FAIF, NAR), une vaste réforme de la prévoyance vieillesse ainsi que le développement de l'armée. Ce second train de mesures présente un potentiel d'économies global d'un peu plus d'un milliard de francs, économies obtenues principalement en évitant les charges supplémentaires. Il ne sera pas soumis au Parlement pour décision: les différents projets seront présentés (ou l'ont déjà été) dans des messages séparés ou seront mis en œuvre par le Conseil fédéral dans les limites de ses compétences.

Le Conseil fédéral saisit cette occasion pour soumettre une modification ponctuelle de la loi fédérale sur l'imposition internationale à la source. Cette adaptation n'allège pas le budget fédéral, mais garantit le bon fonctionnement du frein à l'endettement et la concordance avec les normes de présentation des comptes.

Table des matières

Condensé **758**

1 Grandes lignes du projet **763**

1.1 Contexte 763
1.1.1 Réexamen des tâches et motions des Chambres fédérales 763
1.1.2 Evaluation de la situation budgétaire 764
1.2 Structure du projet 766
1.2.1 Mesures à court terme 767
1.2.2 Mesures de grande portée découlant du réexamen des tâches 769
1.2.3 Autres options en cas de détérioration de la situation budgétaire 769
1.2.4 Modification de la loi fédérale sur l'imposition internationale à la source 771
1.3 Résultats de l'audition 771
1.3.1 Prise de position des cantons (CdC, CDF) 772
1.3.2 Autres prises de position 772

2 Le projet en détail **773**

2.1 Introduction 773
2.2 Mesures déjà mises en œuvre 773
2.3 Mesures de la loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014) 775
2.3.1 Mesures relevant du domaine propre de l'administration 776
2.3.2 Réductions de dépenses dans la coopération au développement 781
2.3.3 Optimisation du réseau extérieur 783
2.3.4 Réduction du taux d'intérêt de la dette de l'AI envers l'AVS 786
2.3.5 Mesures concernant le domaine des migrations 788
2.3.6 Optimisation des subventions d'exploitation allouées aux établissements d'éducation 790
2.3.7 Mesures concernant l'armée 791
2.3.8 Mesures du DDPS concernant le domaine des transferts 796
2.3.9 Réductions de dépenses concernant les universités 799
2.3.10 Réductions de dépenses concernant le domaine des EPF 801
2.3.11 Mesures concernant le domaine de l'agriculture 803
2.3.12 Réduction des dépenses concernant les prêts à la construction de logements 806
2.3.13 Fixation de priorités dans le domaine des routes nationales 808
2.3.14 Fixation de priorités et gains d'efficience dans le domaine du trafic ferroviaire 810
2.3.15 Mesures concernant le domaine de l'environnement 813
2.3.16 Mesures du DETEC concernant le domaine des transferts 815
2.3.17 Abandon de l'encouragement indirect à la presse 818
2.4 Mesures de grande portée découlant du réexamen des tâches 819
2.4.1 Contexte 819
2.4.2 Mesures mises en œuvre et mesures abandonnées 820
2.4.3 Contenu et calendrier des réformes restantes du réexamen des tâches 823

Meilleure efficience dans le domaine des TIC 823
Réduction du portefeuille des constructions civiles de la Confédération 824
Réexamen des réglementations relatives à l'âge de la retraite pour certaines catégories de personnel 825
Orientation future de l'Institut suisse de droit comparé 826
Développement de la politique de sécurité 826
Réforme approfondie de la prévoyance vieillesse 827
Réforme du transport régional des voyageurs (transfert du rail au bus) 828
Fixation d'un ordre de priorités pour l'application des normes de construction dans le trafic ferroviaire 829
Externalisation de la surveillance du trafic aérien dans un organisme financé par une taxe 830
Abandon du subventionnement des nouvelles stations d'épuration 831
Révision et réduction du nombre de statistiques 831
Accélération des procédures d'asile 832
2.5 Mesures concernant les recettes 833
3 Commentaire des dispositions 834
3.1 Loi fédérale du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé 834
3.2 Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales 834
3.3 Loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu) 835
3.4 Loi fédérale du 15 juin 2012 sur l'imposition fédérale à la source (LISint) 838
3.5 Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF) 839
3.6 Loi du 17 décembre 2010 sur la poste (LPO) 840
3.7 Loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr) 841
4 Conséquences 842
4.1 Conséquences pour la Confédération 842
4.2 Conséquences pour les cantons 844
4.3 Conséquences pour l'économie 845
5 Relations avec le programme de la législature 846
6 Aspects juridiques 846
6.1 Constitutionnalité et légalité 846
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales 847
6.3 Forme de l'acte à adopter 847

Annexes:

1 CRT 2014: vue d'ensemble des mesures réalisables à court terme 848

2 Vue d'ensemble des mesures à long terme découlant du réexamen des tâches 850

3 Principales étapes du projet de réexamen des tâches 852

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (LCRT 2014) *(Projet)* **855**

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Réexamen des tâches et motions des Chambres fédérales

Le réexamen régulier de sa propre activité est une des tâches fondamentales de toute collectivité publique. En ce qui concerne la Confédération, il est inscrit dans la Constitution[1] (art. 170 Evaluation de l'efficacité) ainsi que dans la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration[2] (art. 5 Contrôle des tâches de la Confédération). Le Conseil fédéral s'est attelé dès 2004 à un réexamen substantiel des tâches de la Confédération. L'année suivante, il a défini les objectifs supérieurs de cette mission, à savoir:

- limiter la croissance des dépenses à un niveau qui puisse être financé à long terme;
- créer une marge de manœuvre budgétaire;
- établir un profil des priorités concernant les dépenses.

Par la suite, le Conseil fédéral a précisé le premier de ces objectifs en stipulant que les dépenses de la Confédération ne devaient pas croître plus vite que le produit intérieur brut nominal (stabilité de la quote-part de l'Etat) et en déterminant un profil des priorités concernant les dépenses, sous la forme d'objectifs de croissance définis pour seize groupes de tâches. Dans le but de créer une marge de manœuvre budgétaire, il a également fixé des objectifs de réduction des tâches, élaborant dans un premier temps les grands axes des réformes envisagées, pour concrétiser ensuite celles-ci dans un train de mesures. Certaines de ces mesures d'économies ont pu être appliquées en 2009, lorsque la situation financière menaçait de s'aggraver sérieusement. En avril 2010, le Conseil fédéral a présenté – avec le projet mis en consultation relatif au programme de consolidation 2012–2013 (PCO 2012–2013) – le rapport sur le programme de mise en œuvre du réexamen des tâches, qui prévoyait quelque 80 mesures. Les mesures réalisables à court terme ont été intégrées dans le PCO 2012–2013, tandis qu'un calendrier contraignant était établi pour les réformes dont la mise en œuvre nécessitait plus de temps.

Au printemps 2011, comme la situation budgétaire s'était améliorée, le Parlement n'est pas entré en matière sur le PCO 2012–2013. Si cette décision n'a pas eu de répercussions sur les mesures à long terme découlant du réexamen des tâches, elle a déterminé l'arrêt de certaines des mesures à court terme prévues dans le programme de consolidation. La Commission des finances du Conseil national a alors déposé une motion concernant le réexamen des tâches (11.3317), motion qui a été modifiée par le Conseil des Etats, puis transmise par les deux Chambres. Cette motion invite le Conseil fédéral à poursuivre le réexamen des tâches et à présenter fin 2012 un message global prévoyant d'importants allégements budgétaires à moyen terme. Elle

1 RS **101**
2 RS **172.010**

précise que les excédents budgétaires dégagés doivent être affectés à la réduction de la dette ou, dans certains cas, à de nouvelles tâches prioritaires.

Des interventions parlementaires précédentes avaient déjà demandé un réexamen des tâches, notamment les motions Favre (04.3810) et Altherr (04.3811), ainsi que la motion Lauri (05.3287) concernant la concrétisation de réformes structurelles importantes du point de vue budgétaire et le postulat du groupe UDC (05.3783) exigeant la fixation de priorités et l'abandon de certaines tâches. Le présent message répond à la majeure partie des sollicitations exprimées par les interventions mentionnées, qui pourront donc être classées.

L'annexe 3 présente un historique du réexamen des tâches de la Confédération par le Conseil fédéral.

1.1.2 Evaluation de la situation budgétaire

Les interventions parlementaires ne sont pas les seuls éléments qui ont déterminé le CRT 2014. Certes, le plan financier 2014–2016 du 22 août 2012 est quasiment conforme au frein à l'endettement. Bien qu'un déficit structurel de 140 millions soit attendu en 2014, le frein à l'endettement est respecté pour les années qui suivent. Toutefois, diverses charges supplémentaires n'ont pas pu être prises en compte dans le plan financier 2014–2016, notamment le premier train de mesures relatives à la stratégie énergétique 2050, que le Conseil fédéral a mis en consultation en septembre 2012, l'augmentation du plafond de dépenses décidée par le Parlement pour la formation, la recherche et l'innovation. Si l'on tient compte de ces dépenses supplémentaires, le solde structurel diminue d'environ 200 millions.

Evaluation de la situation budgétaire (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Solde structurel selon le PF 2014–2016 (+ = excédent, – = déficit)	**–140**	**94**	**208**
Dépenses supplémentaires décidées			
Message Recherche énergétique suisse coordonnée	–31	–40	–51
Stratégie énergétique 2050 (consultation)	–59	–78	–78
Retraites de certaines catégories de personnel	–22	–22	–22
Candidature aux Jeux olympiques d'hiver 2022	–15	–15	
Message FRI 2013–2016	–75	–27	
Solde structurel actualisé	**–342**	**–88**	**57**

Par ailleurs, plusieurs projets impliquant des répercussions financières importantes devront être menés ces prochaines années. Les différentes réformes fiscales engendreront des pertes de recettes. Certains projets, dont le maintien du taux spécial de TVA pour l'hôtellerie (iv. par. 12.485) et la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre (iv. par. 09.503), sont déjà très avancés et pourraient déployer leurs effets dès 2014. Les deux projets précités entraîneraient des pertes annuelles supplémentaires de plus de 500 millions. A cela s'ajoutent la réforme de

l'imposition du couple et de la famille et la 3e réforme de l'imposition des entreprises[3].

En ce qui concerne les dépenses, les charges supplémentaires possibles ont augmenté depuis l'adoption du plan financier 2014–2016. D'une part, en raison de la croissance du nombre de demandes d'asile, ces charges supplémentaires pourraient atteindre plus de 100 millions dans le domaine de la migration en 2014. D'autre part, l'approbation par le Parlement et l'application de la motion 12.2983, qui requiert une mise en œuvre effective de l'arrêté fédéral relatif au rapport sur l'armée (augmentation à 5 milliards du plafond des dépenses de l'armée à partir de 2014), entraîneraient des dépenses supplémentaires pouvant atteindre 560 millions.

Les charges supplémentaires possibles se montent à plus de 1 milliard pour 2014 et à près de 2 milliards à partir de 2015 (voir tableau).

Charges supplémentaires possibles (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Charges supplémentaires possibles (arrondies)	**1150**	**1900**	**2100**
Réformes fiscales			
Réforme de l'imposition des entreprises III	–	n.q.	n.q.
Réforme de l'imposition du couple et de la famille	–	950	1000
Maintien du taux spécial de TVA pour l'hôtellerie	210	215	220
Suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre	280	285	290
Dépenses supplémentaires possibles			
Plafond des dépenses de l'armée (motion 12.3983)	≤560	≤375	≤375
Migration (demandes d'asile)	116	28	32
Politique agricole 2014–2017	40	40	40
Contribution aux coûts non couverts des Jeux olympiques d'hiver 2022	–	–	≤150
Accords avec l'UE (accord de libre-échange agricole, GNSS/Galileo, santé, programmes communautaires MEDIA)	n.q.	n.q.	n.q.
Compensation du renchérissement pour les rentiers de la Confédération	–	n.q.	n.q.

n.q. = non quantifiable

Outre les projets mentionnés, l'évolution économique peut également mettre en danger l'équilibre budgétaire de la Confédération. Le plan financier se fonde sur l'hypothèse qu'après le ralentissement économique des années 2012 et 2013, un mouvement inverse s'instaurera et que l'économie suisse retrouvera sa croissance initiale (produit intérieur brut tendanciel) grâce à des taux supérieurs à la moyenne.

3 Voir rapport du 22 août 2012 sur le plan financier 2014–2016, ch. 7

Ce scénario suppose cependant que le contexte international évolue favorablement et que la crise de la dette dans la zone euro se résolve petit à petit.

C'est pourquoi le plan financier 2014–2016 prévoit un second schéma d'évolution au cas où la situation économique ne s'améliorerait pas[4]. Si ce scénario pessimiste prévoit aussi qu'il sera possible d'éviter une aggravation de la crise de l'euro, il part cependant du principe que la reprise conjoncturelle attendue ne se produira pas et que l'économie suisse s'en ressentira. Il table sur un retour de la croissance à partir de 2014, mais estime que la performance économique restera en-deçà du niveau de croissance tendancielle initial.

Les évaluations effectuées montrent que le frein à l'endettement compense pour l'essentiel les pertes de recettes dues à la conjoncture sur une courte période. En revanche, il apparaît qu'une faiblesse prolongée de la croissance entraînerait des déficits structurels et devrait à moyen terme donner lieu à des corrections budgétaires. Si la crise de la dette dans la zone euro fait planer le danger qu'un tel scénario se réalise, on ne peut exclure aujourd'hui une évolution économique plus favorable à moyen terme.

Les perspectives budgétaires sont globalement sujettes à une répartition des risques asymétrique, d'où le risque d'une détérioration des finances de la Confédération. Les incertitudes qui pèsent sur l'économie sont également élevées. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime qu'il est opportun de prendre à temps des mesures de correction modérées. Par conséquent, le CRT 2014 ne doit pas prévoir uniquement des réformes structurelles qui allègent le budget à moyen terme. Il doit aussi comprendre des mesures qui déploient leurs effets dès 2014 et contribuent ainsi à assurer une marge budgétaire suffisante.

1.2 Structure du projet

Le présent message porte sur deux types de mesures. La première partie contient une série de mesures à court terme (efforts d'économies) destinées à alléger immédiatement le budget. Il s'agit notamment d'abandons de tâches, de réformes ainsi que d'autres mesures visant principalement à réduire les dépenses et à définir des priorités. La seconde partie, qui ne requiert pas encore de décision de la part du Parlement, regroupe le contenu et le calendrier des réformes qui ne peuvent être mises en œuvre dans le cadre du présent message, soit parce qu'elles ne sont pas prêtes pour cela, soit parce qu'elles requièrent une consultation et un message séparés.

La nécessité d'axer le CRT 2014 en premier lieu sur les dépenses (et non sur les recettes, ce que permettrait également le frein à l'endettement) découle de la demande du Parlement de poursuivre le réexamen des tâches. Celui-ci ne peut en effet s'opérer qu'au niveau des dépenses. De plus, diverses études[5] ont montré qu'il valait mieux faire porter les efforts de consolidation sur les dépenses, une augmentation des recettes ne pouvant régler que temporairement le problème d'une croissance budgétaire trop rapide. Dans le cadre de l'élaboration du CRT 2014, le Conseil fédéral a néanmoins décidé d'augmenter l'impôt sur le tabac, ce qui permettra de générer environ 50 millions de francs supplémentaires par an et d'alléger le budget

4 Voir rapport du 22 août 2012 sur le plan financier 2014–2016, ch. 24.
5 Voir Pitlik H., Gruber N. et Walterskirchen E. (2010), Erfolgsfaktoren von Budgetkonsolidierungsstrategien im internationalen Vergleich, WIFO-Monatsberichte 3/2010, p. 233.

dès 2013. Il a par ailleurs adapté dans le budget 2012 la méthode d'estimation de l'impôt anticipé et des recettes non fiscales, de manière à obtenir des estimations plus précises. Cela a notamment permis de budgétiser des recettes nettement plus importantes au titre de l'impôt anticipé[6] et de créer une marge de manœuvre correspondante du côté des dépenses.

Le présent projet a par ailleurs pour objet de fixer le plafond des dépenses de l'armée pour la période 2014 à 2017.

1.2.1 Mesures à court terme

Le premier train de mesures regroupe celles qui déploient leurs effets à court terme et qui permettent d'alléger le budget dans le cadre des efforts d'économies du Conseil fédéral selon la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[7].

Etant donné que le besoin de consolidation s'est fait sentir dès le début de 2012, on a déjà intégré certaines mesures prêtes à être mises en œuvre dans le budget 2013 et dans le plan financier 2014–2016 (ch. 2.2). Bien qu'elles ne soient plus déterminantes pour la décision, les mesures concernées sont mentionnées dans le présent message, car elles font partie intégrante des efforts de consolidation entrepris par le Conseil fédéral.

Allégements obtenus grâce aux mesures réalisables à court terme

Les allégements obtenus grâce au CRT 2014 se montent à plus de 700 millions:

En millions	PF2014	PF2015	PF2016
Mesures déjà mises en œuvre	138,4	165,9	168,3
Mesures proposées dans le cadre du CRT 2014	566,9	573,4	569,4
Volume global CRT 2014	**705,3**	**739,3**	**737,7**

Les allégements qui seront inscrits au budget ont en principe une durée illimitée et seront également mis en œuvre dans les prochains plans financiers. Les quelques exceptions à cette règle sont inscrites dans les descriptions des mesures; il s'agit notamment de la réduction du versement au fonds d'infrastructure (ch. 2.3.13).

Choix des mesures

Pour préparer le train de mesures, le Conseil fédéral a pu s'appuyer sur divers travaux préparatoires. Il a tout d'abord pu reprendre les mesures qui avaient été suspendues suite à la non-entrée en matière sur le programme de consolidation 2012–2013. Alors que certaines mesures, comme la fermeture du Haras national à Avenches ou la réduction des aides à l'accueil extrafamilial des enfants, n'ont pu être reprises suite aux décisions du Parlement, les mesures du PCO 2012–2013 qui

6 Des recettes de 3,7 milliards étaient inscrites dans le budget 2011 et dans le plan financier 2012–2014 au titre de l'impôt anticipé. Un montant de 4,8 milliards (+1,1 milliard) est prévu pour 2013.

7 RS **611.010**

avaient été suspendues constituent une part importante du présent programme. Par ailleurs, certaines mesures de réexamen des tâches devant déployer leurs effets à long terme sont désormais prêtes à être mises en œuvre. Il s'agit notamment de la fixation de priorités dans la recherche de l'administration fédérale (ch. 2.3.1), de l'optimisation du réseau extérieur (ch. 2.3.3) ou de l'externalisation de l'Institut fédéral de métrologie début 2013 (ch. 2.2).

Pour le choix des mesures, le Conseil fédéral s'est appuyé sur des critères qui avaient déjà été utilisés pour les précédents programmes d'allégement.

Respect des priorités résultant du réexamen des tâches

Dans le cadre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral avait défini des priorités en matière de dépenses sous la forme de taux de croissance cibles pour seize groupes de tâches incombant à la Confédération (période 2008–2015). Ces priorités restent fondamentalement valables et ne sont pas remises en question par le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014. Tous les groupes de tâches contribuent à la consolidation. Les contributions respectives des groupes de tâches aux mesures de consolidation sont proportionnées à leur part aux dépenses de la Confédération pouvant être influencées (dépenses sans parts de tiers aux recettes de la Confédération et intérêts passifs).

Equilibre entre les dépenses de transfert et le domaine propre de l'administration

Bien que les trois quarts des dépenses de la Confédération soient des transferts, le Conseil fédéral a toujours tenu, lors des précédents programmes d'allégement, à ce que l'administration contribue de façon adéquate à la consolidation des finances fédérales. Dans le CRT 2014, quelque 105 millions (env. 15 %) concernent le domaine propre (charges de personnel, de biens et services et d'exploitation, ainsi qu'investissements de l'administration, sans l'armée et les routes nationales), ce qui correspond à peu près à la part de ces mêmes postes dans le budget fédéral.

Aucun report de charges sur les cantons

Les incertitudes liées à la situation économique et la crise de la dette dans la zone euro se répercutent également sur les finances cantonales. Divers cantons se sont ainsi vu obligés, ces derniers mois, de prendre des mesures pour assainir leurs finances. Selon le principe voulant que l'on n'engage aucune réforme structurelle en profondeur dans le cadre de mesures de consolidation à court terme, le Conseil fédéral entend éviter tout report de charges sur les cantons. Il vaudra mieux aborder la question de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le cadre d'un éventuel réexamen de la péréquation financière.

S'il est impossible d'éviter entièrement les mesures de consolidation dans le domaine des tâches communes, on les aménagera de façon à laisser aux cantons la plus grande liberté possible dans leur mise en œuvre. Ceux-ci 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. Les mesures comprises dans le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, dont seule une petite partie concerne le domaine des tâches communes, remplissent cette condition.

Autres critères

Le Conseil fédéral a également veillé à ce que les mesures proposées n'entravent pas exagérément la croissance économique et le niveau de vie du pays, et qu'elles ne modifient pas excessivement les revenus et leur répartition.

1.2.2 Mesures de grande portée découlant du réexamen des tâches

Le second train de mesures est constitué des mesures à long terme découlant du réexamen des tâches. Ces mesures n'ont pas encore été mises en œuvre et ne sont pas intégrées dans le présent message, mais figuraient dans le rapport du Conseil fédéral du 14 avril 2010 sur le programme de mise en œuvre. Le présent message contient des indications quant au contenu, au degré de mise en œuvre et aux prochaines étapes de mise en œuvre des réformes.

Certaines mesures visent à alléger le budget en évitant les charges supplémentaires qui seraient inévitables sans réformes. Parmi ces charges supplémentaires, les principales concernent le développement de l'armée suisse et la refonte complète de la prévoyance vieillesse.

Compte tenu des mesures déjà mises en œuvre découlant du réexamen des tâches, le potentiel d'allégement de ce train de mesures (y c. les charges supplémentaires évitées) totalise un peu plus d'un milliard.

1.2.3 Autres options en cas de détérioration de la situation budgétaire

D'après le plan financier 2014–2016 du 22 août 2012, le CRT 2014 créera une marge de manœuvre entre 200 et 600 millions (voir ch. 4.1), ce qui reste relativement faible si l'on prend en considération les charges supplémentaires possibles et les risques d'ordre économique. Les données économiques de décembre 2012 et l'extrapolation de novembre 2012 laissent prévoir un ralentissement de la croissance des recettes. Cela est dû principalement à la faiblesse persistante du renchérissement. Ainsi, il n'est pas exclu que des déficits structurels apparaissent au cours de l'établissement du budget 2014 et du plan financier 2015–2017, déficits qu'il faudra éliminer au moyen de mesures supplémentaires. Pour faire face à pareille situation, le Conseil fédéral dispose de deux instruments souples et opérationnels à court terme présentant un important potentiel d'allégement budgétaire: le blocage des crédits (seulement pour l'année 2014 si nécessaire) et la correction du renchérissement (au cas où des déficits considérables apparaissent également dans le plan financier). Si l'évaluation de la situation budgétaire réalisée en février 2013 souligne la nécessité d'une correction du renchérissement ou d'autres mesures d'ajustement budgétaire, ces dernières pourraient être soumises au Parlement par le biais d'un message complémentaire sur le CRT 2014.

En principe, le blocage des crédits et la correction du renchérissement entraînent des coupes linéaires, tout en laissant la possibilité d'appliquer des taux de blocage ou de réduction différenciés.

Ces deux instruments présentent également des similitudes en ce qui concerne leurs effets sur les différents groupes de tâches. Les groupes de tâches les plus touchés par l'application de la correction du renchérissement ou du blocage des crédits sont les suivants: «Formation et recherche», «Trafic», «Défense nationale» et «Agriculture», chacun d'eux assumant entre 15 et 25 % du montant total des réductions. Ces groupes présentent les plus grandes parts de dépenses faiblement à moyennement affectées. Le domaine propre de l'administration est touché dans les deux cas.

Blocage des crédits

Si seul l'exercice budgétaire est concerné par un déficit structurel, l'art. 37*a* de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC)[8] habilite le Conseil fédéral à demander à l'Assemblée fédérale un blocage des crédits par la voie du message sur le budget. Au cours de l'exercice, le budget peut donc être allégé jusqu'à 2 % en ce qui concerne les dépenses faiblement à moyennement affectées. D'après les estimations actuelles, les allégements ainsi obtenus se monteraient à plus de 400 millions. Le Conseil fédéral peut mettre en œuvre un blocage des crédits quelques jours seulement avant l'adoption, en juin 2013, du budget 2014. En vertu de l'art. 37*b* LFC, le blocage des crédits présente en outre l'avantage de pouvoir être levé totalement ou partiellement par le Conseil fédéral ou le Parlement en cas de grave récession ou lorsque des paiements doivent être effectués en raison d'une obligation légale ou d'une promesse formelle. Le blocage des crédits n'a d'effets que sur le budget, mais pas sur le plan financier.

Correction du renchérissement

Si des déficits structurels, notamment en raison de pertes structurelles de recettes, surviennent non seulement durant l'exercice budgétaire, mais également au cours des années du plan financier, le Conseil fédéral peut procéder à une correction du renchérissement. Cet instrument a déjà été appliqué dans le cadre du programme de consolidation 2012–2013. La planification des dépenses faiblement à moyennement affectées est ainsi adaptée à l'évolution effective du renchérissement, située en-dessous des estimations.

Au moment de la planification, les recettes et une bonne moitié des dépenses de la Confédération sont adaptées aux indices du renchérissement. Le renchérissement influant fortement sur l'évolution des recettes, le montant de celles-ci baisse donc par rapport aux estimations en cas de renchérissement faible. L'adaptation des dépenses aux variations du renchérissement se fait selon un mode différencié. Tandis que la plupart des dépenses fortement affectées (par ex. les contributions aux assurances sociales, les intérêts passifs ou la péréquation financière) sont estimées chaque année en détail sur la base des indicateurs les plus récents, les dépenses faiblement à moyennement affectées (par ex. une grande partie des dépenses liées aux groupes de tâches «Trafic», «Formation et recherche» et «Coopération internationale») sont généralement calculées sur la base d'un taux de renchérissement moyen (fixé à 1,5 % ces dernières années). Ces dépenses ne sont, en règle générale, pas adaptées, même si le renchérissement effectif diffère du renchérissement estimé. Si le renchérissement effectif est inférieur sur une longue durée au renchérissement supposé, il en résulte une extension non voulue, mais réelle des subventions. Cela est le cas depuis un certain temps. Le Conseil fédéral avait déjà utilisé une partie de

8 RS **611.0**

cette marge de manœuvre dans le cadre du PCO 2012–2013, par le biais d'une correction du renchérissement. Pour ce faire, il a eu recours à divers déflateurs (notamment l'indice suisse des prix à la consommation (IPC), l'indice des prix à la construction et les investissements en biens d'équipement). L'IPC est le déflateur déterminant pour plus de trois quarts des dépenses faiblement à moyennement affectées.

Selon les prévisions actuelles, le renchérissement (IPC) devrait atteindre pour la période allant de 2009 à 2013 un taux cumulé de 0,4 % et ainsi être inférieur de 7,1 points de pourcentage au taux cumulé estimé (7,5 %). Les crédits concernés avaient déjà été réduits de 2,5 % dans le cadre du PCO 2012–2013. La réduction à l'occasion de la nouvelle correction pourrait donc atteindre 4,6 % pour ces mêmes crédits. L'évolution des autres déflateurs est également restée en deçà des attentes. L'utilisation de ces écarts dans leur intégralité générerait des allégements de l'ordre de plus de 800 millions par an. Toutefois, le Conseil fédéral est d'avis qu'il ne serait pas réaliste de vouloir réduire le montant total sans effectuer des réformes. En effet, les bénéficiaires des contributions fédérales ont établi leur planification en se fondant en grande partie sur les chiffres nominaux prévus. En outre, le Conseil fédéral estime que les mesures d'économies doivent si possible être ciblées et non pas linéaires, et ce d'autant plus lorsqu'elles concernent un volume de plusieurs centaines de millions de francs.

1.2.4 Modification de la loi fédérale sur l'imposition internationale à la source

Dans le cadre du CRT 2014, il y a également lieu de compléter la loi fédérale du 15 juin 2012 sur l'imposition internationale à la source (LISint)[9] par un art. 21, al. 4. Cet ajout vise à éviter que les paiements des agents payeurs suisses et de la société relais à l'Administration fédérale des contributions (AFC) ainsi que ceux de l'AFC aux Etats contractants étrangers n'apparaissent au compte de résultats. Ainsi, on évite que ces paiements aient une incidence indésirable sur le mécanisme du frein à l'endettement. En revanche, cela n'entraîne aucun allègement du budget fédéral. En conséquence, le commentaire se limite au ch. 3.4 du message (commentaire des dispositions).

1.3 Résultats de l'audition

Le Conseil fédéral a renoncé à procéder à une large consultation relative au programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014. Diverses mesures avaient déjà été envoyées en consultation dans le cadre du programme de consolidation 2012–2013, puis suspendues. D'autres mesures portent sur le domaine propre de l'administration fédérale ou sur les arrêtés financiers de grande portée pour les années 2013 à 2016 (coopération internationale; formation, recherche et innovation; agriculture 2014–2017; infrastructure ferroviaire), dans les messages desquels le Conseil fédéral avait indiqué que les ressources demandées représentaient un plafond de financement et que des réductions n'étaient pas exclues. En revanche, le

9 RS **674.2**

Conseil fédéral a décidé de procéder à une audition auprès des cantons par le biais de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF). Cette audition a duré du 16 au 26 novembre 2012.

1.3.1 Prise de position des cantons (CdC, CDF)

Dans une prise de position commune de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF), appuyée par une grande majorité de cantons, les cantons ont apporté un soutien de principe au CRT 2014. Ils ont souligné l'importance des principes de la péréquation financière et de l'abandon du report de charges entre les différents niveaux de l'Etat. Les cantons ont exprimé des réserves notamment à propos des réductions de dépenses concernant les universités cantonales (ch. 2.3.9), de certaines réductions dans le domaine de l'agriculture (ch. 2.3.11) ainsi que de la fixation de priorités et de gains d'efficience dans le domaine du trafic ferroviaire (ch. 2.3.14). C'est pourquoi, par rapport au projet soumis à l'audition, le Conseil fédéral renonce aux réductions dans le domaine de la vulgarisation agricole ainsi que des mesures de lutte (organismes nuisibles pour les plantes), de sorte que le volume du CRT 2014 diminue de 1,5 million. Il conserve cependant les réductions concernant les universités, d'autant que cela ne réduit que légèrement la croissance des dépenses et que les cantons continuent à recevoir plus de ressources que ce qui avait été convenu, en raison des augmentations décidées par le Parlement dans le cadre du message FRI 2013–2016. De même, il y a lieu de conserver la mesure «Fixation de priorités et gains d'efficience dans le domaine du trafic ferroviaire». Celle-ci n'affecte pratiquement pas les cantons et en particulier ne touche pas les indemnités pour le transport régional des voyageurs.

1.3.2 Autres prises de position

Durant la période réservée à l'audition, quinze autres prises de position au total ont été reçues de la part de partis, d'instances, d'organisations et de particuliers. Il n'en découle aucune vue d'ensemble uniforme ni représentative. Tandis que plusieurs instances et organisations soutiennent l'orientation du CRT 2014 et qualifient parfois son ampleur d'insuffisante, d'autres remettent en question sa nécessité et proposent à la place une consolidation par des recettes supplémentaires. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats critique la mesure «Réduction du taux d'intérêt de la dette de l'AI envers l'AVS» (ch. 2.3.4). Par ailleurs, divers partis et organisations demandent de renoncer à certaines réductions; à cet égard, les oppositions couvrent à parts à peu près égales la quasi-totalité des mesures du CRT 2014. Le Conseil fédéral en déduit que le programme est relativement équilibré.

2 Le projet en détail

2.1 Introduction

Sont d'abord commentées ci-après les mesures du CRT 2014 qui sont déjà mises en œuvre et donc sur lesquelles il n'y a aucune décision à prendre (ch. 2.2). Viennent ensuite les mesures qu'il est prévu de soumettre au Parlement dans le cadre de la loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches (ch. 2.3). Le ch. 2.4 a pour objet les mesures de grande portée découlant du réexamen des tâches qui soit n'entrent pas dans le cadre du présent message, soit sont déjà mises en œuvre. Le Parlement n'aura donc pas à se prononcer sur ces dernières, indépendamment de son éventuelle participation à la planification au sens de l'art. 28 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement[10]. Enfin, les mesures touchant les recettes sont commentées au ch. 2.5. Un aperçu de toutes les mesures du CRT 2014 (classées par département) figure aux annexes 1 et 2.

2.2 Mesures déjà mises en œuvre

Le plan financier 2014–2016 comprend une série de réformes et de mesures d'économies qui étaient prêtes à être mises en œuvre au moment de l'adoption du plan. Constituant des prestations préalables au programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ces mesures ont contribué à améliorer la situation budgétaire de 120 à 140 millions par an. Elles sont brièvement commentées ci-dessous.

Réduction individuelle des primes

Dans l'assurance obligatoire des soins (AOS), le réexamen triennal du prix des médicaments, décidé en 2009 et mis en œuvre pour la première fois en 2012, permettra de réaliser des économies substantielles. La baisse des contributions de la Confédération à la réduction des primes et diverses adaptations des hypothèses sur lesquelles on se fonde pour déterminer l'évolution des coûts dans l'AOS entraîneront ainsi une diminution de quelque 70 à 100 millions des dépenses fédérales par an durant les années 2014 à 2016. Le plan financier 2014–2016 du 22 août 2012 tient déjà dûment compte de ces allégements budgétaires. Les économies susmentionnées pour l'AOS devraient également conduire à une diminution des dépenses des cantons au titre de la réduction des primes.

Assurance militaire

Ces dernières années, la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) s'est efforcée d'endiguer l'évolution des coûts dans l'assurance-accidents et dans l'assurance militaire en misant avant tout sur la prévention, en mettant en place un système très abouti de gestion des cas (Case Management) et en prenant des mesures de réadaptation. Dans le plan financier 2014–2016, les prestations d'assurance à la charge de la Confédération dans le cadre de l'assurance militaire ont pu être réduites d'un peu plus de 10 millions par an par rapport au plan financier 2013–2015 de la législature. On peut partir du principe que près de la moitié de ces allégements sont liés aux mesures susmentionnées. C'est pourquoi une diminution de 5 millions des dépenses par an est imputée au CRT 2014.

10 RS **171.10**

Egalité pour les personnes handicapées

En vertu de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand)[11], la Confédération octroie des aides financières pour les mesures propres à aménager les transports publics en fonction des besoins des personnes à mobilité réduite. Les mesures portant sur l'infrastructure et le matériel roulant risquent de subir à l'avenir, comme ces dernières années déjà, des retards quant à la mise en œuvre des projets. Le crédit inscrit dans le plan financier a dès lors été réduit d'environ 4 millions par an.

Engagements de garantie en faveur de la construction de logements

Par rapport au plan financier 2013–2015 de la législature, les perspectives du marché et la pratique très rigoureuse en matière d'octroi de cautionnements ont permis de diminuer d'environ 7 à 10 millions par an les pertes au titre des engagements de garantie en faveur de la construction de logements à caractère social dans le plan financier 2014–2016. Une baisse de l'ordre de 2,5 millions des dépenses par an est ainsi imputée au CRT 2014.

Externalisation de METAS

Le 1er janvier 2013, l'Office fédéral de métrologie (METAS) deviendra un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Le Parlement a édicté à cet effet la loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'Institut fédéral de métrologie[12]. Cette externalisation permettra de réaliser les économies suivantes: 1 million la deuxième année d'exploitation (2014), 1,5 million la troisième et 2 millions dès la quatrième. Les économies ont été mises en œuvre dans le plan financier 2014–2016.

Swissinfo

Sur mandat de la Confédération et avec son cofinancement pour moitié, la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) fournit des services journalistiques destinés à l'étranger qui incluent le service sur Internet Swissinfo ainsi que les coopérations avec les chaînes de télévision TV5 et 3sat[13]. Dans le cadre d'une mesure, suspendue, du PCO 2012–2013, le Conseil fédéral avait proposé de renoncer complètement au cofinancement de Swissinfo. La SSR a de son côté réduit d'un tiers le budget de Swissinfo, dans le cadre d'un programme d'optimisation. Etant donné l'évolution du coût des coopérations existantes avec des chaînes de télévision, il en résultera dès 2013 des économies annuelles de près de 2 millions pour la Confédération.

Réduction des ressources destinées à couvrir les pertes sur cautionnement

Dans le domaine des organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises, la Confédération participe aux pertes des organismes de cautionnement privés, auxquels elle octroie de surcroît des aides financières de l'ordre de 3 millions par an au titre des coûts administratifs. Le volume des cautionnements a fortement augmenté ces dernières années et dépasse actuellement 200 millions. En revanche, les pertes ont été jusqu'ici inférieures aux prévisions

11 RS **151.3**
12 RS **941.27**
13 Art. 28, al. 3 de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV; RS **784.40**).

grâce à une gestion rigoureuse, ce qui a permis de diminuer de 1,5 million les montants inscrits dans le plan financier 2014–2016.

Organisations de l'aviation

Il n'est pas possible de budgétiser précisément le montant des contributions de la Suisse aux organisations de l'aviation civile internationale, étant donné que le taux de la contribution n'est connu qu'après l'établissement du budget. Des soldes de crédits ont ainsi régulièrement été enregistrés dans le passé. Afin de tenir compte de cette situation, des valeurs légèrement inférieures ont été fixées lors du processus budgétaire 2012. Les contributions sont en outre versées en monnaie étrangère (le plus souvent en euros), ce qui allège les charges de la Confédération en raison de la force du franc. Les valeurs du plan financier 2014–2016 ont ainsi pu être réduites de près de 0,5 million au total par rapport à la planification antérieure.

Abandon de l'imputation des prestations d'assistance entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein

La Suisse et la Principauté de Liechtenstein se facturent mutuellement les prestations d'aide sociale allouées aux ressortissants de l'autre Etat. Cette imputation des coûts d'assistance entre la Suisse et le Liechtenstein sera désormais supprimée. Les Suisses de l'étranger continueront à recevoir les prestations d'aide sociale de la Principauté de Liechtenstein, tandis que les Liechtensteinois les recevront des cantons. Cette mesure entraînera l'abandon des remboursements effectués par la Suisse au Liechtenstein et par le Liechtenstein aux cantons. Les économies ainsi réalisées se montent à 0,3 million.

2.3 Mesures de la loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014)

Les mesures soumises au Parlement dans le cadre de la loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 se répartissent en deux catégories:

- La première catégorie comprend les nombreuses mesures applicables sur la base des lois en vigueur. Afin que le Parlement puisse se prononcer explicitement sur ces mesures, elles sont inscrites sous la forme d'«efforts d'économies» dans la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[14]. L'ordre de présentation des mesures d'économies correspond en principe à la classification fonctionnelle (par groupe de tâches) du budget de la Confédération et reprend la classification institutionnelle (par département), en regroupant toutefois les mesures mineures. Cette approche a déjà fait ses preuves pour les programmes d'allégement budgétaire 2003 (FF *2003* 5091) et 2004 (FF *2005* 693) ainsi que pour le programme de consolidation 2012–2013 (FF *2010* 6433).
- La seconde catégorie rassemble certaines mesures qui requièrent une adaptation des actes législatifs sur lesquels elles se fondent. Les modifications législatives nécessaires à leur mise en œuvre sont également soumises au Parlement dans le cadre de la loi fédérale sur le programme de consolidation et de

14 RS **611.010**

réexamen des tâches 2014. 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 montants inscrits dans le plan financier 2014–2016 du 22 août 2012, les réductions proposées, les travaux déjà réalisés et les bases juridiques requises. L'encadré est suivi de commentaires supplémentaires, plus ou moins détaillés en fonction du montant et de l'importance des économies.

2.3.1 Mesures relevant du domaine propre de l'administration

Contexte

La Confédération consacre environ 19 % de ses dépenses (investissements compris) au domaine propre (PF 2014: 13,6 milliards). Un peu plus de la moitié de ces dépenses concerne l'armée (Défense et armasuisse Immobilier) ainsi que l'Office fédéral des routes (OFROU), qui font l'objet de mesures d'économies séparées. Les dépenses propres restantes, soit 6,8 milliards, se répartissent entre le personnel (env. 60 %), les dépenses de biens et services et les dépenses d'exploitation (env. 30 %) et les investissements dans les immobilisations corporelles, stocks et immobilisations incorporelles (10 %). Comme lors des précédents programmes d'allégement budgétaire, il est prévu que l'administration contribue de manière adéquate au CRT 2014.

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Dépenses propres de la Confédération (hors armée et OFROU)	6765	6852	6916
Total	**6765**	**6852**	**6916**

Mesures

Composé d'un grand nombre de mesures d'économies, d'abandon de tâches ou de gain d'efficience dans le domaine propre, la présente demande d'économies met à contribution l'ensemble des départements. Il s'agit aussi bien de mesures communes à tous les départements telles que la fixation de priorités, dans le cadre du réexamen des tâches, pour les activités de recherche du secteur public ou l'optimisation de la budgétisation dans le domaine du personnel (voir ci-dessous) que de mesures spécifiques à certains départements telles que des optimisations dans le domaine des achats de matériel (DFF/OFCL), des réformes du service civil visant à décharger l'administration ou le passage de l'acquisition de prestations externes à la fourniture interne de prestations (DFJP/CSI). Ces mesures peuvent être mises en œuvre sans modification de loi, à une exception près (adaptation de l'article sur l'examen des subventions).

Outre la présente demande d'économies, l'optimisation du réseau extérieur (ch. 2.3.3, 14 à 16 millions) relève également du domaine propre. Au total, les allégements budgétaires dans ce domaine atteignent ainsi environ 105 millions par an, soit près de 15 % du volume global du CRT 2014, sans compter les mesures concernant l'armée et les routes nationales. Celles-ci sont également soumises au Parlement de manière séparée.

Allégements (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
Dépenses propres de la Confédération	60,3	60,3	60,3
Allégements mis en œuvre dans le PF 2014–2016			
Dépenses propres de la Confédération	32,1	31,1	30,3
Total des allégements	**92,4**	**91,4**	**90,6**

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 2: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[15], assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch 1.

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 3: modification de l'art. 5 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)[16].

Mesures interdépartementales déjà mises en œuvre

Presque tous les départements sont concernés par deux mesures déjà mises en œuvre dans le plan financier 2014–2016:

Optimisation de la budgétisation dans le domaine du personnel

Le Conseil fédéral a optimisé la budgétisation dans le domaine du personnel lors de l'élaboration du budget 2013 et du plan financier 2014–2016 en définissant un objectif interdépartemental. Fort du constat que les dépenses de personnel présentaient toujours d'importants soldes de crédits ces dernières années, il a décidé d'augmenter de 0,8 % au lieu de 1,2 %, conformément aux hausses de salaire accordées dans le cadre des négociations menées pour 2012, les crédits budgétaires des départements et des offices. Les départements devront combler par des mesures adéquates l'écart de 0,4 %, qui correspond à une coupe de 18,4 millions. La priorité va aux optimisations dans la planification et, si nécessaire, aux ajustements d'effectifs (par ex. au moyen de délais de carence avant de repourvoir les postes vacants), sans toucher dans la mesure du possible à la structure des salaires.

Les allégements budgétaires inscrits dans le plan financier 2014–2016 se répartissent comme suit entre les départements (en millions):

15 RS **611.010**
16 RS **616.1**

	Dès 2013 (par an)
ChF	0,2
DFAE	1,4
DFI	1,3
DFJP	1,6
DDPS	6,4
DFF	4,8
DFE	1,3
DETEC	1,4
Total	**18,4**[1]

[1] A cela s'ajoutent des coupes de 0,9 million réalisées auprès des autorités et des tribunaux selon le même schéma et avec l'accord des intéressés.

Fixation de priorités dans le domaine de la recherche du secteur public

Dans le cadre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral avait décidé de fixer des priorités pour les activités de recherche du secteur public, c'est-à-dire la recherche appliquée déployée par les offices et les départements afin d'alléger de 30 millions le budget. Lors de son examen, le comité de pilotage formation, recherche et technologie (groupe de coordination de la recherche du secteur public) est parvenu à la conclusion que des économies aussi ambitieuses n'étaient pas possibles, notamment parce que des coupes dans le domaine de la recherche énergétique ne seraient pas opportunes dans l'optique de la stratégie énergétique 2050. Le Conseil fédéral a approuvé par la suite la proposition du comité de pilotage de ramener les coupes à 10,6 millions (par an) au total. Sur cette somme, environ 3,9 millions concernent la coopération au développement (DFAE), 1,5 million porte essentiellement sur la santé, la statistique et la météorologie (DFI) et 0,3 million sur la métrologie et la justice (DFJP), 2,1 millions touchent la défense nationale, les sports et les mensurations (DDPS), 0,9 million concerne la formation (DFE) et 2,0 millions enfin portent sur la recherche du secteur public afférente aux transports, à la communication ainsi qu'à l'environnement et à l'aménagement du territoire (DETEC). Ces coupes sont déjà mises en œuvre dans le plan financier 2014–2016.

Description des mesures par département

En tenant compte des mesures déjà mises en œuvre, les allégements budgétaires dans le domaine propre se répartissent comme suit entre les départements:

En millions	PF2014	PF2015	PF2016
ChF	0,7	0,7	0,7
DFAE	10,6	10,6	10,6
DFI	2,8	2,8	2,8
DFJP	7,6	7,6	7,6
DDPS	17,3	17,3	17,3
DFF	42,8	42,8	42,8
DFE	6,7	5,7	4,9
DETEC	3,9	3,9	3,9
Total	**92,4**	**91,4**	**90,6**

Chancellerie fédérale (ChF)

Les crédits destinés à couvrir les charges de conseil et les autres charges d'exploitation subissent une coupe de 0,5 million au total. En contrepartie, la Chancellerie fédérale renoncera notamment aux prestations de l'Agence télégraphique suisse en anglais, à la version imprimée de l'annuaire fédéral (liste des adresses) ainsi qu'à certains mandats de conseil (attribution plus restrictive). A cela s'ajoute la coupe interdépartementale de 0,2 million déjà réalisée dans le domaine du personnel.

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

Outre les coupes de l'ordre de 3,9 millions déjà opérées dans le domaine de la recherche du secteur public (avant tout en ce qui concerne la coopération internationale liée à l'APD) et de 1,4 million dans celui du personnel, d'autres crédits sont réduits de 5,3 millions au total. Diverses optimisations dans le domaine des prestations de soutien (Direction des ressources), du personnel (cotisations de l'employeur en cas de retraite anticipée) et de la présence suisse à l'étranger (fusion de Présence Suisse et du Centre de politique étrangère culturelle) permettront de réaliser des économies à hauteur de 3,3 millions. En outre, deux crédits servant à financer de petites actions des représentations sont supprimés. Ces actions figureront dorénavant parmi les charges d'exploitation. Cette flexibilité accrue conduira à des économies de l'ordre de 1 million par an. Enfin, diverses optimisations et la fixation de priorités dans le domaine des prestations accordées par la Suisse en tant qu'Etat hôte entraîneront des économies de 1 million.

Département fédéral de l'intérieur (DFI)

Au DFI, les fonds consacrés à la recherche du secteur public ont été réduits de 1,5 million (principalement dans les domaines de la santé, de la statistique et de la météorologie), et les crédits de personnel de 1,3 million.

Département fédéral de justice et police (DFJP)

Les dépenses du DFJP dans le domaine propre subissent une coupe de 7,6 millions au total. Des mesures générales d'optimisation ainsi que la fixation de priorités dans différentes unités administratives permettront de réaliser des économies d'un montant de 4,5 millions. Concrètement, 2,8 millions concernent l'Office fédéral de la police (fedpol), 0,8 million touche le Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (SG DFJP), 0,5 million le Centre de services informatiques du Département fédéral de justice et police (CSI DFJP), 0,2 million l'Institut suisse de droit comparé (ISDC) et 0,2 million la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ). Le plan financier 2014–2016 comprend déjà des économies de l'ordre de 1,5 million découlant du remplacement de quinze collaborateurs externes par quinze postes internes créés au CSI DFJP ainsi qu'une coupe interdépartementale de 1,6 million dans le domaine du personnel.

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)

Les dépenses des unités administratives civiles du DDPS sont réduites de 17,3 millions au total. Un montant de 2,1 millions concerne le redimensionnement, déjà inscrit dans le plan financier 2014–2016, des activités de recherche du secteur public, et une somme de 6,4 millions des coupes interdépartementales dans le domaine du personnel. Les coupes restantes se répartissent entre les unités adminis-

tratives du DDPS de la façon suivante: Secrétariat général (SG): 1,7 million; Service de renseignement de la Confédération: 1,1 million; Office fédéral de la protection de la population: 1,4 million; Office fédéral du sport: 0,3 million; armasuisse Acquisitions: 1,9 million; armasuisse Sciences et technologies: 2,0 millions; swisstopo: 0,4 million. Comme exemples de mesures, on peut citer la fixation de priorités dans le domaine de l'attribution des mandats de conseil par le SG DDPS ou l'échelonnement de projets d'armasuisse Acquisitions.

Département fédéral des finances (DFF)

Au DFF, les mesures concernent exclusivement le domaine propre. Les allégements budgétaires à hauteur de 42,8 millions touchent, pour moitié environ, l'Office fédéral de la construction et de la logistique (OFCL) et, pour un quart environ, l'Administration fédérale des douanes (AFD). Les mesures suivantes méritent en particulier d'être signalées:

- La fixation de priorités ainsi que l'échelonnement de projets de construction dans le domaine des écoles polytechniques fédérales (EPF) (5 millions) et de l'administration civile de la Confédération (10 millions) allégeront de 15 millions au total le budget de l'OFCL. Seuls les projets ne se trouvant pas encore en phase d'exécution seront reportés. Toujours à l'OFCL, des coupes de près de 7 millions sont à l'ordre du jour, principalement dans le domaine des publications et des achats centralisés de matériel de bureau.
- La fixation de priorités et les gains d'efficience dans le domaine des autres charges d'exploitation et des investissements de l'AFD permettront de réaliser des économies de 9,5 millions au total.
- A l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), les gains d'efficience généreront des économies de 5 millions.
- Enfin, des mesures générales d'optimisation et de gain d'efficience visent à dégager dans d'autres unités administratives (Secrétariat général du Département fédéral des finances [SG DFF], Administration fédérale des finances [AFF], Administration fédérale des contributions [AFC] notamment) des allégements budgétaires de 1,5 million. Ces mesures incluent une refonte de la procédure d'examen des subventions. Le Conseil fédéral examinait jusqu'ici périodiquement toutes les subventions de la Confédération, puis faisait rapport à l'Assemblée fédérale du résultat de cet examen. Après son dernier rapport sur les subventions de 2008[17], il s'est mis à revoir ces dernières en permanence dans le cadre de projets de lois et d'arrêtés financiers. Il ne resterait donc à examiner, dans le cadre du rapport périodique, que les subventions qui échapperaient sinon à tout réexamen. Le Conseil fédéral propose ainsi, dans le CRT 2014, de renoncer au rapport sur les subventions et de faire rapport à l'Assemblée fédérale du résultat de l'examen sur les subventions dans les messages sectoriels ou dans le message concernant le compte d'Etat. Cette mesure permettrait de supprimer un poste à l'AFF (0,15 million). Des commentaires détaillés à ce sujet figurent au ch. 3.3.
- Dans le domaine du personnel, une coupe interdépartementale de 4,8 millions a été mise en œuvre dans le plan financier 2014–2016.

17 FF **2008** 5651

Département fédéral de l'économie (DFE)

Grâce à une adaptation de l'ordonnance sur le service civil[18], le DFE a déjà inscrit dans le plan financier 2014–2016 des économies oscillant entre 0,8 et 1,8 million dans le domaine du service civil pour les années 2014 et 2015. En outre, la fixation de priorités dans le domaine de la recherche des pouvoirs publics a allégé de 0,9 million le budget, tandis que les coupes interdépartementales dans le domaine du personnel ont permis de le réduire de 1,3 million. A cela s'ajoutent des économies à hauteur de 2,7 millions par an, que le DFE entend réaliser dans diverses unités administratives grâce à la fixation de priorités et à des gains d'efficience, notamment au niveau des charges informatiques et des charges de conseil.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

Dans presque tous les domaines d'activité du DETEC (hormis l'énergie), les dépenses concernant la recherche du secteur public ont déjà été réduites de 2 millions au total dans le plan financier 2014–2016. Quant aux crédits de personnel, ils ont diminué de 1,4 million. En outre, des mesures d'optimisation et de gain d'efficience prises dans différents offices laissent prévoir des économies de 0,5 million.

2.3.2 Réductions de dépenses dans la coopération au développement

Contexte

La coopération au développement de la Confédération est principalement du ressort de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Elle comprend l'aide humanitaire (DDC), la coopération technique et l'aide financière (DDC), la coopération économique au développement (SECO) et la coopération avec l'Europe de l'Est (SECO/DDC). Conformément à la définition de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), des activités ponctuelles d'autres offices telles que la promotion civile de la paix au DFAE sont également imputées à la coopération publique au développement de la Suisse.

Afin que l'aide publique au développement de la Suisse atteigne 0,5 % du revenu national brut (RNB) en 2015, le message concernant la coopération internationale 2013–2016[19] prévoit une hausse moyenne de 7,7 % des dépenses par an. Dans ce message, le Conseil fédéral rappelait toutefois qu'en raison des incertitudes conjoncturelles considérables, il n'était pas exclu que les crédits demandés soient affectés par un programme d'économies.

18 RS **824.01**
19 FF **2012** 2259

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
DFAE/A2310.0280 Gestion civile des conflits et droits de l'homme	76,1	78,1	81,6
DDC/A2310.0287 Actions spécifiques de la coopération au développement	858,3	923,1	957,4
DDC/A2310.0288 Coopération multilatérale au développement	329,1	390,3	426,2
DDC/A2310.0289 Soutien financier à des actions humanitaires	328,8	391,2	407,0
DDC/A2310.0295 Aide aux pays de l'Est	147,9	167,8	173,0
SECO/A2310.0370 Coopération économique au développement	245,1	285,1	293,7
Total	**1985,3**	**2235,6**	**2338,9**

Mesures

Au niveau des projets et des contributions allouées, des priorités sont fixées pour tous les domaines de la coopération au développement ainsi que pour la promotion civile de la paix. Les stratégies en place restent toutefois inchangées.

Allégements (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
DFAE/A2310.0280 Gestion civile des conflits et droits de l'homme	1,5	1,5	1,5
DDC/A2310.0287 Actions spécifiques de la coopération au développement	11,0	11,0	11,0
DDC/A2310.0288 Coopération multilatérale au développement	5,5	5,5	5,5
DDC/A2310.0289 Soutien financier à des actions humanitaires	7,0	7,0	7,0
DDC/A2310.0295 Aide aux pays de l'Est	2,5	2,5	2,5
SECO/A2310.0370 Coopération économique au développement	11,0	11,0	11,0
Total des allégements	**38,5**	**38,5**	**38,5**

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 2: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[20], assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 2.

20 RS **611.010**

Description des mesures

Les contributions aux organisations multilatérales (Comité international de la Croix-Rouge [CICR], organisations des Nations Unies) seront légèrement inférieures aux prévisions, mais la force du franc devrait en atténuer les effets. Au niveau de la coopération bilatérale (aide aux pays du Sud et de l'Est), des projets menés notamment dans le domaine de l'eau, de la santé et des infrastructures rurales notamment seront retardés ou auront des dimensions plus réduites que prévu. En outre, les ressources financières destinées à l'aide d'urgence et à la reconstruction seront revues à la baisse. Etant donné que les économies se répartiront entre les différentes activités menées, les stratégies et objectifs adoptés par le Conseil fédéral et le Parlement demeureront cependant inchangés, même si certains projets s'achèveront plus tard que prévu ou seront ajournés. Selon les prévisions actuelles concernant le RNB ainsi que les dépenses consacrées à la coopération au développement, l'objectif visant à atteindre un taux d'aide publique au développement (APD) de 0,5 % d'ici à 2015 reste réaliste.

Avec une réduction de 38,5 millions (soit env. 1,5 % des dépenses du domaine), la coopération au développement (y c. la promotion civile de la paix au DFAE) apporte une contribution adéquate à la consolidation des finances de la Confédération. En outre, la recherche du secteur public en matière d'aide au développement disposera de 3,9 millions en moins (voir 2.3.1 Mesures relevant du domaine propre de l'administration). La croissance annuelle des dépenses passe de 7,7 % à 7,3 % dans ce domaine compte tenu du CRT 2014.

2.3.3 Optimisation du réseau extérieur

Contexte

Le réseau extérieur suisse comprend près de 200 représentations dans le monde, parmi lesquelles, outre les ambassades et les consulats, les bureaux de coopération relevant de la DDC, les Swiss Business Hubs, les bureaux Swissnex et les antennes de Pro Helvetia ainsi que les missions auprès d'organisations internationales. Dans le cadre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a chargé le DFAE d'identifier les potentiels de synergies de l'ensemble du réseau extérieur. La possibilité de réaliser des économies en diminuant le nombre d'attachés de défense du DDPS a été étudiée par la même occasion. Le service des attachés de défense est un instrument visant à sauvegarder les intérêts de la Suisse dans le domaine de l'armée et de la sécurité. Il sert notamment à créer et à consolider des réseaux, contribue à évaluer la situation au niveau de la Confédération et soutient la gestion de crises ou de catastrophes à l'étranger.

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
DFAE/A2100.0001 Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur	368,7	368,7	366,1
DFAE/A2119.0001 Autres charges d'exploitation	86,0	89,7	91,1
Défense/A2100.0001 Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur	1267,8	1267,8	1268,0
Défense/A2115.0001 Charges de conseil	29,0	28,5	28,5
Défense/A2119.0001 Autres charges d'exploitation	85,5	85,0	85,5
Total	**1837,0**	**1839,7**	**1839,2**

Mesures

L'optimisation du réseau extérieur inclut la création de centres consulaires régionaux, une adaptation des catalogues de prestations des représentations, la concentration de différentes prestations de service sur des emplacements choisis, la fermeture de certaines représentations ainsi que des simplifications générales dans le domaine administratif. Une partie des ressources ainsi économisées seront utilisées pour couvrir les nouveaux besoins et pour atténuer les éventuelles conséquences négatives des mesures adoptées. En outre, les ressources octroyées aux relations internationales dans le domaine de la défense seront revues à la baisse. Il s'agira avant tout de réduire le réseau des attachés de défense.

Allégements (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
DFAE/A2119.0001 Autres charges d'exploitation	1,3	1,3	1,3
Défense/Divers crédits	5,0	5,0	5,0
Allégements mis en œuvre dans le PF 2014–2016			
DFAE/A2100.0001 Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur	3,9	3,9	6,4
DFAE/A2119.0001 Autres charges d'exploitation	1,9	1,9	1,9
Défense/A2115.0001 Charges de conseil	1,0	1,0	1,0
Défense/A2119.0001 Autres charges d'exploitation	0,5	0,5	0,5
Total des allégements	**13,6**	**13,6**	**16,1**

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 2: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[21], assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 3.

Description des mesures

Création de centres consulaires régionaux

La création de centres consulaires régionaux permet de fournir les services consulaires de manière plus efficace grâce à un regroupement géographique des tâches similaires. Des mesures d'accompagnement telles que la mise en place d'une ligne d'assistance consulaire, l'utilisation d'appareils mobiles de saisie des données biométriques, la collaboration avec d'autres Etats membres de l'espace Schengen dans le domaine des visas ou l'engagement de consuls honoraires permettront d'atténuer les éventuelles conséquences négatives pour les Suisses de l'étranger.

Adaptation des catalogues de prestations et concentration des prestations de service

Selon le pays et le contexte, les activités d'une représentation à l'étranger se concentreront plutôt sur la défense des intérêts helvétiques, sur la réalisation de programmes et projets de coopération au développement ou sur la fourniture de services consulaires. Le recentrage de chaque représentation à l'étranger sur ses tâches-clés permet une utilisation plus efficace et ciblée des ressources. D'autres économies résulteront de l'exploitation de synergies (par ex. regroupement de Swissnex et du consulat général à San Francisco, dans un seul et même bâtiment) ou de la fermeture de certaines représentations. Ainsi, l'ambassade suisse au Guatemala et les consulats généraux de Chicago et Toronto fermeront leurs portes d'ici à l'été 2014. Une partie des ressources ainsi libérées pourront en outre être consacrées à l'ouverture de nouvelles ambassades (par ex. Myanmar, Qatar) ou au renforcement de certaines représentations suisses.

Coupes dans les relations internationales du domaine de la défense

Les dépenses des relations internationales dans le domaine de la défense baisseront de 5 millions (charges de personnel, charges de biens et services et charges de loyers). Ces économies seront réalisées prioritairement par une réduction du réseau des attachés de défense. La décision concernant les postes d'attachés de défense touchés par les coupes sera prise après évaluation des intérêts de tous les bénéficiaires de prestations en présence (service de renseignement, DFAE).

Mesures déjà mises en œuvre

En avril 2012, le Conseil fédéral a approuvé une partie des optimisations du réseau extérieur découlant du réexamen des tâches. Les mesures relevant du domaine diplomatique et consulaire figurent pour la plupart dans le budget 2013 et dans le plan financier 2014–2016. Quant aux attachés de défense, une première rationalisation a conduit à la suppression des postes de Sarajevo, Kiev et Jakarta à la fin de 2012. Les attachés sont ainsi passés de 20 à 17, et les coûts de 10,3 à 8,8 millions.

21 RS **611.010**

Les efforts d'économies supplémentaires du Conseil fédéral s'élèvent ainsi à 6,3 millions, dont un montant de 5 millions concerne le DDPS et le reste le DFAE.

2.3.4 Réduction du taux d'intérêt de la dette de l'AI envers l'AVS

Contexte

Pendant la durée du financement additionnel de l'assurance-invalidité (AI) (2011–2017), la Confédération prend en charge les intérêts de la dette de l'AI envers le Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS). Le taux d'intérêt a été fixé à 2 %. Des paiements d'intérêts de 265 à 285 millions sont ainsi budgétisés pour les années 2014 à 2016. Sur ce montant, 37,7 % parviendront au Fonds de compensation AVS par le biais de la contribution ordinaire de la Confédération à l'AI (prestations allouées par la Confédération à l'AI). Les 62,3 % restants seront versés par le biais du crédit «Contribution spéciale de la Confédération aux intérêts dus par l'AI».

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
OFAS/A2310.0453 Contribution spéciale de la Confédération aux intérêts dus par l'AI	177,0	170,0	165,0
Total	**177,0**	**170,0**	**165,0**

Mesure

En raison du niveau actuel des taux, le taux d'intérêt de la dette de l'AI passera de 2 % à 1 % pour la période allant de 2014 à 2017. L'allégement qui en résulte pour le budget de la Confédération sera entièrement répercuté sur la contribution spéciale de la Confédération aux intérêts dus par l'AI. Celle-ci diminuera de 132, voire de 142 millions par an.

Allégements (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
OFAS/A2310.0453 Contribution spéciale de la Confédération aux intérêts dus par l'AI	142,0	136,5	132,5
Total des allégements	**142,0**	**136,5**	**132,5**

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 2: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[22], assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 4.

Description de la mesure

La dette de l'AI envers le Fonds de compensation AVS atteignait 14,9 milliards à la fin de 2011. En vertu de l'art. 3 de la loi fédérale du 13 juin 2008 sur l'assainissement de l'assurance-invalidité[23], la Confédération prend intégralement en charge les intérêts de cette dette pendant la durée du financement additionnel de l'AI (2011–2017). Comme 37,7 % de la somme requise figurent déjà dans la contribution ordinaire de la Confédération à l'AI (prestations allouées par la Confédération à l'AI), le crédit «Contribution spéciale de la Confédération aux intérêts dus par l'AI» ne comprend que 62,3 % de tous les paiements d'intérêts de l'AI au Fonds de compensation AVS.

Dans le cadre d'un accord conclu entre l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et l'AFF, le taux applicable à ces paiements d'intérêts pendant la période du financement additionnel de l'AI a été fixé à 2 %. Il correspond à la moyenne du taux de swap de sept ans au cours des deux années précédant le 1er décembre 2010. Or, les taux d'intérêt ont poursuivi leur décrue. Le passage de 2 % à 1 % du taux d'intérêt de la dette de l'AI pour les années 2014 à 2017 est dès lors acceptable. Oscillant entre 132 et 142 millions par an, l'allégement qui s'ensuit pour le budget de la Confédération devra être entièrement répercuté sur la contribution spéciale de la Confédération aux intérêts dus par l'AI. Selon le nouveau mécanisme de financement, la contribution ordinaire de la Confédération sera en effet dissociée de l'évolution des dépenses de l'AI et liée à celle de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dès 2014. Autrement dit, une baisse des intérêts dus par l'AI n'entraînerait pas automatiquement une modification équivalente de la contribution de la Confédération à l'AI.

Cette mesure n'aura aucune conséquence pour l'AI. En revanche, les recettes de l'AVS diminueront. Le manque à gagner pour le Fonds de compensation AVS, soit 530 millions au total (jusqu'en 2017), équivaut en termes de réserve de cotisations à environ 1,3 % des dépenses d'un exercice.

L'art. 108 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants[24] demande que l'actif du Fonds de compensation AVS soit placé de manière à présenter toute sécurité et à rapporter un rendement conforme aux conditions du marché. Dans le contexte actuel, l'abaissement du taux d'intérêt correspond à cette exigence, car le taux de 2 % s'est avéré trop élevé a posteriori. En d'autres termes, l'AVS profite aujourd'hui de l'accord conclu. A titre de comparaison, le taux d'intérêt des obligations à sept ans de la Confédération n'était en 2011 que de 1,16 % en moyenne annuelle et depuis décembre 2011, il est même tombé à quelque 0,4 %.

22 RS **611.010**
23 RS **831.27**
24 RS **831.10**

Si le taux d'intérêt devait clairement dépasser 1 % vers la fin de la période comprise dans l'accord conclu entre l'OFAS et l'AFF, de sorte que sa conformité aux conditions du marché serait compromise en moyenne durant l'ensemble de la période 2011–2017, il faudrait de nouveau adapter l'accord en question. Une réduction temporaire de la contribution légale de la Confédération à l'AVS (19,55 % des dépenses annuelles de l'AVS), dont il était également question, aurait éventuellement été plus radicale pour l'AVS.

2.3.5 Mesures concernant le domaine des migrations

Contexte

Trois mesures sont prévues pour endiguer la croissance des coûts dans le domaine de l'asile. Elles visent d'une part à raccourcir les procédures d'asile et, d'autre part, à supprimer les incitations inadéquates en matière d'intégration professionnelle des requérants d'asile.

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
ODM/A2310.0166 Requérants d'asile: charges administratives et aide sociale aux cantons	489,2	449,2	439,6
Total	**489,2**	**449,2**	**439,6**

Mesures

Une adaptation du système de financement des forfaits globaux vise à encourager l'intégration professionnelle des requérants d'asile et des réfugiés.

Un changement de pratique concernant les demandes multiples selon l'accord de Dublin réduira dès 2013 les coûts de l'aide sociale dans le domaine de l'asile.

La mise à disposition par le DDPS de capacités d'hébergement supplémentaires permettra d'accélérer la procédure d'asile, tout en diminuant le nombre de requérants d'asile attribués aux cantons. Cette mesure devrait elle aussi faire baisser les coûts de l'aide sociale dans le domaine de l'asile.

Allégements (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
ODM/A2310.0166 Requérants d'asile: charges administratives et aide sociale aux cantons	5,8	7,4	7,4
Allégements mis en œuvre dans le PF 2014–2016			
ODM/A2310.0166 Requérants d'asile: charges administratives et aide sociale aux cantons	11,0	11,0	11,0
Total des allégements	**16,8**	**18,4**	**18,4**

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 2: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[25], assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 5.

Description des mesures

Adaptation du système de financement des forfaits globaux versés aux cantons pour couvrir leurs dépenses liées à l'aide sociale ainsi qu'à l'encadrement (suppression du facteur W)

L'actuel système de financement des forfaits globaux n'incite pas particulièrement les cantons à octroyer des autorisations de travail. La formule de calcul du montant de la subvention déduit par personne active 1,7 forfait global en moyenne (facteur W), l'idée étant de montrer qu'une personne exerçant une activité lucrative peut subvenir à l'entretien de 1,7 personne en moyenne. Or, le facteur W comporte une incitation négative: il récompense les cantons qui réduisent autant que possible leur engagement en faveur de l'intégration économique de personnes relevant des domaines de l'asile et des réfugiés, ce qui va à l'encontre des objectifs politiques (évolution favorable des coûts et intégration sur le marché du travail). La révision en cours de l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement[26] modifie la formule de calcul en supprimant le facteur W et en tenant compte à la place de ce dernier du taux moyen suisse d'activité professionnelle de cette catégorie de personnes pour le calcul de la déduction. Les cantons sont ainsi encouragés à améliorer le taux d'activité professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Plus ce dernier est élevé, plus les coûts d'assistance à la charge des cantons sont bas. En outre, les cantons ne sont pas «punis» d'une diminution des forfaits globaux. Grâce à ce nouveau système de financement, on s'attend à une augmentation du taux d'activité professionnelle ainsi qu'à des économies de l'ordre de 5,8 millions (2014), puis de 7,4 millions (dès 2015).

Mesures déjà mises en œuvre

En réponse à la hausse des demandes d'asile, le Conseil fédéral a déjà mis en œuvre dans le cadre du budget 2013 deux des mesures susmentionnées:

- Depuis 2012, les personnes qui déposent une seconde demande d'asile en Suisse moins de six mois après avoir été transférées dans un Etat Dublin n'ont plus droit à l'ouverture d'une nouvelle procédure d'asile. Dès 2013, cette mesure permettra de réaliser des économies de 4 millions par an dans le domaine de l'aide sociale allouée aux requérants d'asile.
- Depuis le milieu de l'année 2012, le DDPS met à disposition des cantonnements militaires pour l'hébergement des requérants d'asile. Le maintien des requérants d'asile dans les structures d'accueil de la Confédération vise à raccourcir la durée globale des procédures et à réduire le nombre de personnes attribuées aux cantons. La mise en œuvre de cette mesure permet de réduire l'aide sociale versée aux requérants d'asile et allégera ainsi de 7 millions par an le budget de la Confédération dès 2014.

25 RS **611.010**
26 RS **142.312**

Le Conseil fédéral a en outre décidé d'élaborer d'autres mesures destinées à accélérer les procédures d'asile (voir ch. 2.4.3).

2.3.6 Optimisation des subventions d'exploitation allouées aux établissements d'éducation

Contexte

Sous certaines conditions, la Confédération alloue aux cantons des subventions d'exploitation destinées aux établissements d'éducation (loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures[27]). La subvention s'élève à 30 % des coûts reconnus afférents au personnel éducatif. Ces subventions d'exploitation sont versées sous forme de forfaits depuis 2008.

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
OFJ/A2310.0151 Subventions d'exploitation aux établissements d'éducation	80,3	81,5	82,7
Total	**80,3**	**81,5**	**82,7**

Mesure

L'évolution de l'offre en matière de mesures éducatives ainsi que l'augmentation inférieure aux prévisions des journées de séjour reconnues dans des établissements d'éducation entraînent une baisse des subventions à verser.

Allégements (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
OFJ/A2310.0151 Subventions d'exploitation aux établissements d'éducation	2,0	2,0	2,0
Total des allégements	**2,0**	**2,0**	**2,0**

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 2: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[28], assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 6.

27 RS **341**
28 RS **611.010**

Description de la mesure

Les prévisions relatives au développement de l'offre dans le domaine des mesures éducatives ainsi qu'à l'augmentation des journées de séjour reconnues ne se sont pas entièrement vérifiées. Certaines offres ont été supprimées, d'autres retardées. En outre, la part des journées de séjour reconnues n'a pas progressé dans les proportions attendues. Il en résulte des besoins financiers moindres conduisant à une économie de 2 millions.

2.3.7 Mesures concernant l'armée

Contexte

Le 25 avril 2012, le Conseil fédéral a fixé le plafond des dépenses de l'armée à 4,7 milliards à partir de 2015 et l'a inscrit dans le plan financier 2014–2016 du 22 août 2012. A ses yeux, ce montant doit permettre de financer un effectif de 100 000 soldats et l'acquisition de nouveaux avions de combat. Le Conseil fédéral soumettra au Parlement les adaptations nécessaires du profil des prestations dans le message sur le développement de l'armée.

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Défense	4087,5	4291,1	4346,3
armasuisse Immobilier	428,9	434,7	440,9
Total	**4516,4**	**4725,8**	**4787,2**

Mesures

Lors de l'élaboration du CRT 2014, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que l'armée ne pouvait être exclue des mesures d'économies. Compte tenu de sa précédente décision concernant le plafond des dépenses de l'armée, il a décidé de réaliser des économies principalement en 2014 (74,0 millions). Par la suite, les économies seront nettement moindres (13 millions), de façon à ce que le plafond des dépenses fixé à 4,7 milliards dès 2015 puisse être respecté.

Les réductions touchent en partie le domaine de l'immobilier, et en partie celui de la défense. Dans le cadre offert par la souplesse du plafond des dépenses, le DDPS est autorisé, lors de l'élaboration du budget 2014, à procéder à des transferts entre les mesures d'allégement prévues dans le domaine de la défense et celles prévues dans le domaine de l'immobilier si les coupes planifiées dans le domaine d'armasuisse Immobilier ne devaient pas s'avérer intégralement réalisables. Les éventuelles demandes de transfert doivent être soumises au Parlement par la voie du budget concerné.

Allégements (en millions)			
	PF2014	PF2015	PF2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
Défense/A2150.0100 Matériel d'armement/ armasuisse Immobilier/A8100.0001 Dépenses d'investissement	74,0	13,0	13,0
Total des allégements	**74,0**	**13,0**	**13,0**

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 2: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[29], assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 7.

Contexte

Dans son *Rapport sur la politique de sécurité de la Suisse 2010*[30], le Conseil fédéral a décrit l'évolution de la politique de sécurité au cours des dix dernières années et analysé le contexte international dans lequel la Suisse se trouve. Il y a notamment affirmé que les menaces pour la Suisse n'ont pas fondamentalement changé depuis dix ans. Les principes de la stratégie appliquée jusqu'ici par la Suisse restent donc pertinents et seront maintenus, tout en subissant quelques corrections. Il s'agira notamment d'envisager une approche plus large de la question de la sécurité, ce qui implique une coopération plus étroite en matière de politique de sécurité entre la Confédération, les cantons et les communes.

Le 1er octobre 2010, le Conseil fédéral a adopté le *Rapport sur l'armée 2010*[31] à l'intention des Chambres fédérales. En référence au rapport sur la politique de sécurité, le rapport sur l'armée expose les menaces et les dangers face auxquels des prestations de l'armée sont nécessaires. Il en déduit les conséquences pour cette dernière, à savoir le maintien et le développement de la défense comme compétence-clé, l'importance croissante de l'alerte précoce, la garantie de la capacité à durer, une planification des forces armées orientée vers les compétences ainsi que la nécessité de collaborer avec des partenaires à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales. Il en résulte un profil des prestations de l'armée reposant sur les conditions-cadres fixées dans la Constitution fédérale, à savoir la neutralité, le principe de l'armée de milice et l'obligation générale de servir. En se fondant sur ce modèle, le Conseil fédéral a soumis au Parlement une armée dotée de 80 000 militaires et bénéficiant d'un plafond des dépenses de 4,4 milliards (plus le renchérissement).

29 RS **611.010**
30 FF **2010** 4681
31 FF **2010** 8109

Par arrêté fédéral du 29 septembre 2011[32], le Parlement a pris acte du rapport sur l'armée 2010 et chargé le Conseil fédéral de lui remettre d'ici à la fin de 2013 un message visant à garantir le développement de l'armée et respectant les paramètres suivants: un effectif de 100 000 personnes astreintes au service militaire, une proportion de militaires en service long dans une classe de recrutement ne dépassant pas 15 % et une augmentation du plafond des dépenses de l'armée, qui passe ainsi à 5 milliards à partir de 2014. Le remplacement prévu des avions de combat (remplacement partiel des avions Tiger) devra être financé dans les limites de ce plafond.

Le 25 avril 2012, le Conseil fédéral a décidé de fixer à 4,7 milliards le plafond des dépenses de l'armée à partir de 2015. Ce montant doit également permettre de financer le remplacement des avions Tiger. Le Conseil fédéral a justifié cet écart par rapport à l'arrêté du Parlement par le fait que le remplacement partiel des avions Tiger avait été repoussé de plusieurs années par rapport à la planification initiale et coûterait environ 1 milliard de moins que prévu. Il est conscient qu'un tel plafond des dépenses requiert des adaptations du profil des prestations de l'armée. Le Conseil fédéral n'a nullement l'intention d'aller à l'encontre de la volonté du Parlement, mais entend plutôt tenir compte de manière équilibrée des priorités souhaitées notamment par le Parlement dans les divers groupes de tâches, tout en respectant les exigences du frein à l'endettement. Il est convaincu qu'un plafond des dépenses fixé de manière réaliste est plus favorable au développement planifié de l'armée qu'un plafond plus élevé qu'il faudrait éventuellement revoir périodiquement à la baisse.

Description de la mesure

Dans le CRT 2014, le plafond des dépenses ne sera modifié que de manière marginale sur la base des décisions du Conseil fédéral et du Parlement concernant le développement de l'armée. En tenant compte du fait que les soldes de crédits des années 2010 et 2011 seront utilisés pour compenser le relèvement du plafond des dépenses de l'armée à partir de 2015 (env. 190 millions par an par rapport au plan financier de la législature du 25 janvier 2012), les économies s'élèveront à quelque 100 millions au total. Ces dernières devront principalement être réalisées en 2014 afin de respecter le relèvement du plafond des dépenses de l'armée décidé par le Conseil fédéral le 25 avril 2012 (4,7 milliards à partir de 2014) et de ne pas mettre en péril le développement de l'armée et l'acquisition de nouveaux avions de combat. Ces réductions se monteront à 74 millions en 2014 et à 13 millions les années qui suivent[33].

En 2014, les efforts d'économies devraient s'élever à 74 millions. Ils toucheront en partie le domaine de l'immobilier et en partie celui de la défense. Les charges d'armement devront baisser de 13 millions les années suivantes. Dans le cadre offert par la souplesse du plafond des dépenses, le DDPS est autorisé, lors de l'élaboration du budget 2014, à procéder à des transferts entre les mesures d'allégement prévues dans le domaine de la défense et celles prévues dans le domaine de l'immobilier si les coupes planifiées dans le domaine d'armasuisse Immobilier ne devaient pas s'avérer intégralement réalisables. Les éventuelles demandes de transfert doivent être soumises au Parlement par la voie du budget concerné.

32 FF **2011** 7021

33 A cela s'ajoute la mesure dans le domaine de l'optimisation du réseau extérieur. Dans ce contexte, le domaine de la défense doit réaliser des économies de l'ordre de 5 millions par an (voir ch. 2.3.3).

Plafond des dépenses pluriannuel de l'armée

Bases et fonctionnement

Dans le cadre du programme d'allégement 2003 (PAB 03), l'armée avait déjà obtenu un plafond des dépenses pluriannuel inscrit dans la loi instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales. Grâce à une souplesse accrue et à une meilleure sécurité en matière de planification, celui-ci permettait de mieux faire face aux objectifs de réduction se montant à plusieurs centaines de millions. Dans le cadre du programme d'allégement 2004 (PAB 04), le plafond des dépenses du PAB 03 a été remplacé, et un nouveau plafond des dépenses valable jusqu'à la fin de 2008 a été fixé. En 2007, le Parlement a prorogé (notamment dans l'optique du financement de nouveaux avions de combat) ce dernier de trois ans, à savoir jusqu'à la fin de 2011, dans le cadre de l'étape de développement 2008–2011. Les Chambres fédérales ayant décidé de ne pas entrer en matière sur le programme de consolidation 2012–2013, le plafond des dépenses de l'armée n'est actuellement pas inscrit dans la loi. Le Conseil fédéral le met toutefois en œuvre.

Dans le cadre du CRT 2014, le plafond des dépenses de l'armée sera de nouveau inscrit dès 2014 pour quatre ans dans la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[34] afin que lui soit conféré un caractère contraignant du point de vue politique.

Grâce au nouveau plafond pour les années 2014 à 2017, le DDPS bénéficiera d'une plus grande *sécurité en matière de planification*. Le développement de l'armée et les premiers paiements liés à l'acquisition des nouveaux avions de combat auront lieu précisément pendant cette période. A moins que des événements extraordinaires ne surviennent, le Conseil fédéral ne procédera plus à aucune réduction dans le domaine de l'armée pour ladite période. Lors de l'adoption des crédits budgétaires annuels, les deux Chambres devraient également respecter ces lignes directrices et le cadre financier établi.

Le plafond des dépenses de l'armée améliore également la *souplesse dans l'allocation des ressources*. En ce qui concerne la défense et armasuisse Immobilier, il s'agit de donner au DDPS 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. Dans les limites du plafond des dépenses, le Conseil fédéral peut, le cas échéant, redéployer les moyens entre les dépenses pour le personnel, les biens et services et l'armement. Il est autorisé à transférer des crédits entre les différentes tranches annuelles, pour autant que le plafond des dépenses ne soit pas dépassé. Les exigences du frein à l'endettement et le droit actuel relatif aux finances de la Confédération (LFC/OFC) demeurent applicables sans restriction. La souveraineté du Parlement en matière budgétaire n'est pas touchée elle non plus: la fixation des crédits budgétaires par le biais du budget et de ses suppléments relève toujours de la compétence des Chambres fédérales. La souplesse dont il est question ici se limite à la période pour laquelle le nouveau plafond des dépenses de l'armée a été accordé, à savoir du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2017.

34 RS **611.010**

Calcul du plafond des dépenses de l'armée 2014–2017

Le plafond des dépenses de l'armée 2014–2017 prend en compte les mesures d'économies prévues par le CRT 2014. Le remplacement partiel des avions Tiger sera également financé dans le cadre du plafond des dépenses de l'armée. Le nouveau plafond des dépenses de l'armée s'élève donc à 18,756 milliards.

Charges avec incidences financières et investissements (en millions)	2014	2015	2016	2017	Plafond des dépenses total 2014–2017
Plan financier du 22.8.2012:					
Défense (UA 525)	4 088	4 291	4 346	4 411	
armasuisse Immobilier (UA 543)	429	435	441	448	
déduction des coupes découlant du CRT 2014	*–79*	*–18*	*–18*	*–18*	
Total	4 438	4 708	4 769	4 841	**18 756**

Utilisation des soldes de crédits

Grâce à la souplesse accrue du plafond des dépenses, les soldes de crédits obtenus à la fin de l'exercice pourront être inscrits aux budgets des années suivantes, pour autant que les exigences du frein à l'endettement soient respectées. Au milieu du mois de décembre 2012, les soldes de crédits se montent à quelque 858 millions. Le 21 septembre 2012, le Conseil fédéral a décidé d'utiliser ces soldes dans le cadre du relèvement du plafond des dépenses de l'armée à partir de 2015 (augmentation d'env. 190 millions par rapport au plan financier 2013–2015 de la législature). Par conséquent, quelque 190 millions seront retranchés annuellement dès 2015 du montant des soldes de crédits des années 2010–2011. Dans l'optique actuelle, ce dernier devrait être épuisé intégralement en 2019.

Fonds spécial pour l'achat des avions de combat Gripen

La future loi fédérale sur l'acquisition des avions de combat Gripen prévoit la constitution d'un fonds qui sera alimenté par des apports annuels et affecté au financement de ces avions. Cette loi habilitera le Conseil fédéral à demander chaque année, par la voie de l'arrêté fédéral sur le budget, l'autorisation d'opérer des transferts de crédit en faveur du nouveau poste budgétaire «Apport au fonds d'acquisition du Gripen». Ces transferts pourront cependant être effectués uniquement à la charge du crédit des charges d'armement du domaine de la défense et du crédit d'investissement d'armasuisse Immobilier. En outre, les arrêtés concernant les suppléments au budget permettront de relever le nouveau crédit budgétaire «Apport au fonds d'acquisition du Gripen» au moyen de recettes supplémentaires non budgétisées réalisées grâce à la vente de matériel et d'immeubles de l'armée.

Ces modes de financement s'appliqueront à l'ensemble de la période d'acquisition des Gripen. La possibilité de transférer des crédits en faveur du poste budgétaire «Apport au fonds d'acquisition du Gripen» devrait entraîner une importante baisse des soldes de crédits à l'avenir.

Motifs pouvant conduire à une adaptation du plafond des dépenses de l'armée 2014–2017

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

- transfert de tâches de ou vers le domaine de la défense ou d'armasuisse Immobilier;
- augmentations ou réductions de dépenses dues à l'adaptation du cadre légal;
- engagements extraordinaires de l'armée entraînant des conséquences financières importantes (par ex. catastrophes naturelles ou technologiques, interventions supplémentaires à la frontière suisse pour soutenir le 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 de pourcentage entre le renchérissement 2014–2017 et les hypothèses retenues dans les directives budgétaires.

En outre, les revenus qui proviennent de locations et qui sont supérieurs aux valeurs inscrites au plan financier du 22 août 2012 ont pour effet d'augmenter le plafond. A l'inverse, les diminutions de recettes abaissent le plafond des dépenses ou 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, les mesures salariales ou la mise en œuvre de décisions dans le domaine des TIC, conduisent également à une adaptation du plafond des dépenses et sont effectués par le Conseil fédéral au cours de l'établissement du budget concerné.

2.3.8 Mesures du DDPS concernant le domaine des transferts

Contexte

Le DDPS soutient le Centre de recherche sur la politique de sécurité de l'EPF de Zurich (Center for Security Studies [CSS]). Les prestations du CSS sont définies dans des conventions-cadres pluriannuelles et dans des contrats de prestations annuels. La gestion de l'International Relations and Security Network (ISN) en est un élément central.

Les documentations de sécurité relatives à la protection des biens culturels sont élaborées pour les objets répertoriés dans l'Inventaire suisse des biens culturels et permettent la restauration d'un objet endommagé. Elles offrent par ailleurs la possibilité de transmettre l'image exacte d'éléments bâtis qui ne sauraient être reconstruits.

L'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) dispose d'un crédit de subventions de quelque 39 millions dans le domaine de la protection civile. Celui-ci est utilisé en particulier pour les systèmes d'alarme et de transmission de la protection civile POLYALERT, le réseau radio national de sécurité POLYCOM, la réalisation et le maintien de la valeur de constructions protégées et d'abris pour la protection des biens culturels, tout comme pour garantir la disponibilité des constructions protégées en cas de conflit armé.

La Confédération dirige le programme «Jeunesse et Sport» (J+S), destiné aux enfants et aux adolescents. L'encouragement a surtout pour objet les cours et les camps de sport ainsi que la formation et le perfectionnement des cadres J+S.

Les contributions à la mensuration officielle des cantons visent à terme la couverture totale du territoire ainsi que la garantie de la mise à jour périodique des cadastres.

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
SG DDPS/A2310.0406 Contributions à la promotion de la paix	5,9	5,9	5,9
OFPP/A6210.0131 Documentation de sécurité, protection des biens culturels	0,7	0,7	0,7
OFPP/A6210.0129 Protection civile	39,1	36,6	35,6
OFSPO/A6210.0124 Activités J+S et formation des cadres	77,4	82,0	83,3
swisstopo/Indemnités dans le domaine de la mensuration officielle et du cadastre RDPPF	20,0	20,3	20,6
Total	**143,1**	**145,5**	**146,1**

Mesures

Au SG DDPS, les contributions au Centre de recherche sur la politique de sécurité de l'EPF de Zurich (CSS) sont réduites de 2,0 millions.

A l'OFPP, d'une part, les contributions annuelles de 0,7 million aux cantons pour la documentation de sécurité relative à la protection des biens culturels sont supprimées; d'autre part, les contributions d'entretien dans le domaine de la protection civile sont légèrement réduites (0,5 million).

Dans le domaine J+S, les indemnités versées aux organisateurs de cours et de camps de sport sont diminuées (0,8 million).

Enfin, le montant global versé aux cantons pour la mensuration officielle et le cadastre RDPPF est réduit (0,6 million); les cantons seront différemment touchés par cette mesure en fonction de la clé de répartition.

Allégements (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
SG DDPS/A2310.0406 Contributions à la promotion de la paix	2,0	2,0	2,0
OFPP/A6210.0131 Documentation de sécurité, protection des biens culturels	0,7	0,7	0,7
OFPP/A6210.0129 Protection civile	0,5	0,5	0,5
OFSPO/A6210.0124 Activités J+S et formation des cadres	0,8	0,8	0,8
swisstopo/Indemnités dans le domaine de la mensuration officielle et du cadastre RDPPF	0,6	0,6	0,6
Total des allégements	**4,6**	**4,6**	**4,6**

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 2: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[35], assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 8.

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 1: abrogation de l'art. 24 de la loi fédérale du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé[36].

Description des mesures

Les coupes budgétaires touchant le Centre de recherche sur la politique de sécurité de l'EPF de Zurich (CSS) entraînent un redimensionnement de tous les services liés à la plate-forme ISN (technologie web, communautés d'experts, formation en ligne, bibliothèque numérique) vis-à-vis des partenaires internationaux mais aussi des centres de Genève, de l'armée et des services de renseignement.

Dans le domaine de la protection des biens culturels, la Confédération renonce dorénavant au subventionnement des cantons. Jusqu'ici, elle payait 20 % des mesures, tandis que les 80 % restants étaient supportés par les cantons et d'autres organes (communes, fondations, propriétaires, etc.). La suppression de la subvention paraît acceptable, et ce d'autant plus que la Confédération maintient le service spécialisé chargé de cette tâche.

Dans le cas de la protection civile, divers postes de commandement et certains hébergements protégés destinés à des organisations partenaires sont supprimés. Par conséquent, le forfait d'entretien correspondant, d'un montant de 0,5 million, tombe.

35 RS **611.010**
36 RS **520.3**

Les réductions dans le domaine des cours et des camps J+S concernent surtout les contribution versées aux sociétés et aux écoles. Ces dernières années, la baisse du nombre de participants aux activités J+S, liée en partie à l'évolution démographique, mais aussi au recul de la demande d'activités sportives organisées, a entraîné régulièrement des soldes de crédits. La suppression proposée étant modérée, elle ne devrait pas se traduire par une réduction sensible des prestations.

Dans le domaine de la mensuration officielle, les services cantonaux de cadastre disposeront de moyens financiers légèrement inférieurs. Les cantons seront libres de compenser cette diminution par des contributions propres ou de prolonger la durée des programmes de mensuration officielle afin d'éviter les charges supplémentaires.

2.3.9 Réductions de dépenses concernant les universités

Contexte

Le 22 février 2012, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2013 à 2016 (message FRI)[37]. Dans ce cadre, il a soumis aux Chambres des plafonds de dépenses destinés à soutenir les universités cantonales. Il a également affirmé qu'il élaborerait un programme d'économies et qu'il n'était pas exclu que les crédits soumis avec le message FRI soient affectés par cette décision.

Par rapport au message FRI, le Parlement a augmenté de 54 millions au total le plafond des dépenses pour les contributions de base aux universités, afin de lisser la croissance annuelle des fonds consacrés à la formation et à la recherche. Les subventions allouées par la Confédération aux universités cantonales augmenteront ainsi de 3,7 % par an durant la période allant de 2013 à 2016.

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)[38]

	PF2014	PF2015	PF2016
SER/A2310.0184 Aide aux universités, subventions de base	618,1	652,7	693,4
SER/A2310.0185 Contributions liées à des projets selon la LAU	48,0	49,0	50,0
SER/A4300.0114 Contributions aux investissements des universités cantonales	64,5	65,5	66,4
Total	**730,6**	**767,2**	**809,8**

Mesure

Les crédits budgétaires destinés aux universités sont réduits d'à peine 1 %. La coupe est opérée dans les subventions de base.

37 FF **2012** 2857
38 Demandes de crédit selon le message FRI (FF **2012** 2857)

Allégements (en millions)			
	PF2014	PF2015	PF2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
SER/A2310.0184 Aide aux universités, subventions de base	7,3	7,7	7,7
Total des allégements	**7,3**	**7,7**	**7,7**

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 2: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[39], assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 9.

Description de la mesure

En vertu de la loi du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités[40], la Confédération participe aux dépenses des cantons universitaires sous trois formes: 85 % des aides financières sont allouées sous forme de subventions de base couvrant une partie des frais d'exploitation des hautes écoles. Les projets concrets sont soutenus par le biais de contributions liées à des projets (6,5 %) et de contributions aux investissements (8,5 %). Outre l'exploitation normale, les subventions de base, qui feront l'objet d'une coupe d'environ 1 %, poursuivent en priorité les objectifs suivants pendant la période allant de 2013 à 2016: encouragement de la relève (vaste initiative visant au renforcement du corps intermédiaire), préservation de la qualité de la formation malgré l'augmentation constante du nombre d'étudiants (rapports d'encadrement), consolidation et optimisation des réformes en cours (Bologne) et maintien du bon positionnement sur le plan international.

En raison de l'augmentation susmentionnée votée par le Parlement, les crédits dépasseront de 31,3 millions au total les montants inscrits dans le message FRI même après la coupe préconisée (+17 millions en 2013; +15,7 millions en 2014; +6,3 millions en 2015 et –7,7 millions en 2016). Le montant des subventions fédérales discuté avec les cantons lors de l'élaboration du message FRI sera ainsi de nouveau dépassé. Avec une croissance annuelle moyenne de 3,4 %, les subventions augmenteront en outre plus vite que les fonds que les cantons universitaires prévoient d'engager dans ce secteur (+3,1 % par an) selon une enquête de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

Les objectifs du message FRI pourront être atteints au moyen des subventions prévues, et ce d'autant plus que le nombre d'étudiants augmentera moins vite durant la période allant de 2013 à 2016.

39 RS **611.010**
40 RS **414.20**

2.3.10 Réductions de dépenses concernant le domaine des EPF

Contexte

Le Conseil fédéral a adopté le 22 février 2012 le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2013–2016 (message FRI)[41]. Il y propose aux Chambres un plafond de dépenses pour l'aide au domaine des EPF. Il y indique également qu'il va élaborer un programme d'économies, sans exclure que les crédits sollicités dans le message soient affectés par cette décision.

Le Parlement a relevé de 103 millions le plafond de dépenses destiné au domaine des EPF afin de lisser l'accroissement annuel par rapport au message FRI. La contribution de la Confédération au domaine des EPF (contribution financière et investissements) progressera ainsi de 3,9 % par an pendant la période 2013–2016. Dans son message du 17 octobre 2012 relatif au plan d'action «Recherche énergétique suisse coordonnée» – Mesures pour les années 2013 à 2016[42], le Conseil fédéral propose d'augmenter graduellement ces prochaines années le nombre d'équipes actives dans la recherche énergétique au sein des EPF. Une partie des 103 millions supplémentaires octroyés par le Parlement devra être affectée au financement du développement de ces capacités.

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Domaine des EPF/A2310.0346 Contribution financière au domaine des EPF	2075,9	2222,2	2367,5
Total domaine des EPF (hors hébergement et bâtiments)	**2075,9**	**2222,2**	**2367,5**

Mesure

La Confédération réduit ses subventions au domaine des EPF de 23 millions en 2014 et de 24 millions en 2015 et en 2016, ce qui correspond à environ 1 % de sa contribution annuelle.

Allégements (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
Domaine des EPF/A2310.0346 Contribution financière au domaine des EPF	23,0	24,0	24,0
Total des allégements	**23,0**	**24,0**	**24,0**

41 FF **2012** 2857
42 FF **2012** 8331

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[43], assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 10.

Description des mesures

La contribution financière annuelle de la Confédération au domaine des EPF est destinée à couvrir les charges d'exploitation courantes liées à l'enseignement et à la recherche. La Confédération prend également en charge l'hébergement du domaine des EPF (investissement dans des immeubles propres à la Confédération et contribution aux loyers). Outre ce financement direct, le domaine des EPF a la possibilité de chercher des ressources fédérales complémentaires pour l'encouragement de la recherche à des conditions concurrentielles (recherche européenne, FNS, CTI, recherche sectorielle, etc.). Au total, la Confédération finance le domaine des EPF à hauteur de 90 % environ (compte 2011). Les 10 % restants se composent de fonds de tiers et d'autres revenus.

La mesure proposée vise à réduire de 1 % la contribution financière prévue pour 2014–2016. Elle permettra en outre à l'OFCL d'économiser 5 millions supplémentaires par an grâce à la fixation de priorités dans les projets de construction du domaine des EPF et à l'échelonnement de ces projets (voir ch. 2.3.1 Mesures relevant du domaine propre de l'administration).

La réduction de la contribution versée au domaine des EPF ne devrait pas en principe affecter sensiblement l'enseignement ni la recherche:

- Les 71 millions d'augmentation décidés par le Parlement pour 2014 et 2015 sont supérieurs de 24 millions aux allégements prévus. En revanche, les tâches supplémentaires dans le domaine de la recherche énergétique, dont le financement doit venir de ces ressources supplémentaires, entraînent, en liaison avec les réductions dans le cadre du CRT 2014, une diminution de la marge de manœuvre du domaine des EPF (2013–2016; au total –28 millions par rapport au message FRI).
- Selon les prévisions de l'Office fédéral de la statistique (OFS), la population étudiante des EPF atteindra son pic en 2013. Or, malgré la réduction, la contribution financière de la Confédération croîtra tout de même de 3,7 % par an en moyenne, ce qui est nettement supérieur à l'augmentation du nombre d'étudiants.
- La réduction ne concerne pas les contributions versées aux institutions de promotion de la recherche que sont la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) et le Fonds national suisse (FNS). Le domaine des EPF va continuer de profiter de la forte croissance de ces ressources, ce qui atténuera quelque peu les effets de la coupe budgétaire, surtout en 2016.

43 RS **611.010**

– En 2016, du fait de la priorité accordée à la qualité de l'enseignement, la réduction se fera potentiellement au détriment d'infrastructures et de projets de recherche prioritaires du point de vue stratégique (SwissFEL, Blue Brain, initiatives phares du programme européen de recherche sur les technologies futures et émergentes [FET]). Par conséquent, le Conseil des EPF sera amené à réviser certaines de ses priorités. Il a également la possibilité de constituer des réserves à partir de la contribution financière de la Confédération, pour des projets stratégiques et pour combler des lacunes de financement. Quelque 75 millions ont ainsi été réunis depuis 2000 (état: compte 2011). Ces ressources pourront servir en 2016 à atténuer les effets de la réduction.

2.3.11 Mesures concernant le domaine de l'agriculture

Contexte

Plus de 90 % des dépenses agricoles sont gérées au moyen d'enveloppes quadriennales (voir art. 6 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture[44]). Dans le message du 1er février 2012 concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017 (Politique agricole 2014–2017)[45], le Conseil fédéral a demandé au Parlement une enveloppe de 13 670 millions pour ces quatre années, ce qui correspond à une évolution stable des dépenses. Il a d'ailleurs précisé que ce montant constituait un plafond qui pourrait être abaissé si l'évolution du budget l'exigeait.

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
OFAG/A2310.0490 Paiements directs versés dans l'agriculture	2810,4	2810,4	2810,6
OFAG/A2310.0144 Sélection végétale et animale	38,0	38,0	38,0
OFAG/A2310.0341 Aides à la reconversion professionnelle	0,9	0,9	0,9
OFAG/A2310.0147 Aides à la production animale	6,3	6,3	6,3
OFAG/A2310.0147 Aides à la production végétale	73,0	68,5	68,5
OVF/A2310.0122 Assurance de la qualité du lait	4,0	4,0	4,1
Total	**2932,6**	**2928,1**	**2928,4**

44 LAgr; RS **910.1**
45 FF **2012** 1857

Mesures

La réduction des dépenses agricoles résultera pour l'essentiel (50 millions) d'une diminution des paiements directs et pour les quelque 6,7 millions restants d'économies effectuées à la charge de certaines dépenses n'ayant pas d'incidence sur les revenus à court terme.

Allégements (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
OFAG/A2310.0490 Paiements directs versés dans l'agriculture	50,0	50,0	50,0
OFAG/A2310.0144 Sélection végétale et animale	3,0	3,0	3,0
OFAG/A2310.0341 Aides à la reconversion professionnelle	0,7	0,7	0,7
OFAG/A2310.0147 Aides à la production animale	1,0	1,0	1,0
OFAG/A2310.0147 Aides à la production végétale	1,0	1,0	1,0
OVF/A2310.0122 Assurance de la qualité du lait	1,0	1,0	1,0
Total des allégements	**56,7**	**56,7**	**56,7**

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[46], assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 11.

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 7: limitation à 2016 de la durée de validité des aides à la reconversion dans l'art. 86*a*, al. 3 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture[47].

Description des mesures

Réduction des paiements directs

Les paiements directs sont un élément clé de la politique agricole, qui visent à encourager les prestations d'intérêt général exigées par la société. Ils s'inscrivent dans une enveloppe financière fixée pour plusieurs années conformément à l'art. 6 LAgr. Le message du Conseil fédéral sur la politique agricole 2014–2017 prévoit pour cette période une enveloppe globale de 11,3 milliards, soit quelque 2,8 mil-

46 RS **611.010**
47 RS **910.1**

liards par an. La réduction de 50 millions demandée équivaut à une diminution de 1,8 % de cette enveloppe. Les types de contribution concernés sont déterminés dans la politique agricole 2014–2017, à laquelle le Parlement doit encore apporter des corrections. La répartition des ressources présentée dans le message du 1er février 2012 sera donc modifiée en conséquence. Le Conseil fédéral l'établira définitivement dans les dispositions d'exécution. L'ouverture de l'audition sur les ordonnances relatives à la politique agricole 2014–2017 est prévue pour le printemps ou l'été 2013, après l'adoption par le Parlement de la nouvelle version de la loi. A ce stade, la répartition des paiements directs prévus pour 2014 est la suivante:

Type de contribution En millions; 2014	Montant avant CRT 2014
Contributions à la sécurité de l'approvisionnement	1093,5
Contributions au paysage cultivé	511,0
Contributions à la biodiversité	295,0
Contributions à la qualité du paysage	20,0
Contributions au système de production	361,0
Contributions à l'efficience des ressources	52,0
Contributions de transition	477,9
Total	**2810,4**

La réduction des paiements directs aura des conséquences sur les revenus paysans: elle s'élève à environ 50 francs par hectare de surface agricole utile. Une exploitation touchera donc, en moyenne, environ 900 francs de moins. Les modalités d'attribution seront à nouveau fixées dans une ordonnance du Conseil fédéral (ordonnance sur les paiements directs).

Recentrage des ressources destinées à la sélection végétale et animale

Les ressources sont actuellement affectées à l'élevage (34,2 millions) pour l'amélioration des bases de production, l'argent étant versé à des organisations d'élevage reconnues pour des prestations clairement définies, et aux ressources phytogénétiques (3,8 millions) pour l'inventaire, la préservation, la description et la mise à disposition de variétés suisses dans le cadre du plan d'action national «ressources phytogénétiques».

Les mesures qui suivent permettront de réaliser les 3 millions d'économies: Les aides à l'élevage chevalin, à l'exception de la race des Franches-Montagnes, seront supprimées (allégement de 0,9 million). Cette mesure se justifie par le fait que l'élevage de chevaux de sport ou de loisirs profite essentiellement à des secteurs non agricoles. En outre, une réduction proportionnelle des aides à l'élevage d'autres races et des mesures concernant les ressources phytogénétiques entraîneront des allégements de 2,1 millions. La réduction des crédits d'encouragement dans le domaine de l'élevage obligera les éleveurs à payer plus cher les prestations des organisations reconnues. Les ressources restantes serviront en priorité à cofinancer la tenue de herd-books et la réalisation d'épreuves de productivité dans l'élevage de bovins, de petit bétail, de Franches-Montagnes, d'abeilles mellifères et de camélidés du Nouveau-monde. Dans le domaine des ressources phytogénétiques, l'accent sera mis sur la préservation des collections existantes au détriment d'autres mesures, comme les projets visant une exploitation durable.

Suppression des aides à la reconversion

Les aides à la reconversion professionnelle ont été mises en place en 2004 dans le cadre de la politique agricole 2007 pour faciliter le passage de chefs d'exploitation à une activité non agricole qualifiée. Depuis lors, à peine une vingtaine d'agriculteurs en ont profité, une faible demande qui justifie leur suppression. L'octroi de nouvelles aides sera donc limité à fin 2013 par voie d'ordonnance, et les aides ainsi octroyées arriveront à échéance au plus tard fin 2016. Par conséquent, la prolongation du délai jusqu'à fin 2019 prévue dans la politique agricole 2014–2017 n'a plus lieu d'être: elle sera ramenée à fin 2016 par une modification de l'art. 86*a*, al. 3, de la loi sur l'agriculture. Pour permettre le versement intégral des aides accordées d'ici à fin 2013, une provision de 0,2 million restera inscrite au crédit A2310.0341 Aides à la reconversion professionnelle.

Réduction des aides à la production animale et à la production végétale

Les *aides à la production animale* de la Confédération consistent notamment en des contributions à l'infrastructure (appareils, équipements) de marchés publics de bétail de boucherie et de moutons dans les régions de montagne. Ces contributions ayant été peu sollicitées jusqu'ici, elles peuvent être supprimées. On en profitera pour réduire légèrement les autres instruments de soutien (viande, œufs et laine de mouton), ce qui paraît justifié au regard du recentrage accru de l'agriculture sur le marché. En 2011, une part de 4,5 millions du crédit destiné aux *aides à la production végétale* a été utilisée pour la mise en valeur des fruits. Ce montant a servi à soutenir d'une part le stockage de jus de fruits concentrés afin de compenser les fluctuations annuelles de la production et, d'autre part, la transformation industrielle de fruits à noyau pour réduire l'écart de prix entre les fruits suisses et les fruits importés. La réduction des contributions à la mise en valeur des fruits atteindra 1 million par an, mais les modalités exactes seront fixées en concertation avec la branche.

Réduction des ressources affectées à l'assurance de la qualité du lait

La Confédération subventionne des organismes chargés de contrôler la qualité du lait. La réduction de 1 million de cette aide vise à renforcer les responsabilités de la branche laitière dans ce domaine.

2.3.12 Réduction des dépenses concernant les prêts à la construction de logements

Contexte

La Confédération soutient les projets de construction et de rénovation de logements d'utilité publique en alimentant, en vertu de la loi du 21 mars 2003 sur le logement[48], un fonds de roulement géré à titre fiduciaire par les organisations faîtières des maîtres d'ouvrage du secteur. Ce fonds de roulement permet d'accorder des prêts à taux préférentiel pour ces projets. Le crédit cadre approuvé par les Chambres fédérales pour l'alimentation de ce fonds permettra de prendre, à partir de 2013, des engagements supplémentaires à hauteur de 92 millions.

48 RS **842**

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
OFL/A4200.0102 Mesures d'encouragement en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique	29,6	30,0	30,5
Total	**29,6**	**30,0**	**30,5**

Mesure

Pendant la période 2014–2016, les apports de la Confédération au fonds de roulement d'ores et déjà prévus seront réduits de 10 millions par an, à environ 20 millions.

Allégements (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
OFL/A4200.0102 Mesures d'encouragement en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique	10,0	10,0	10,0
Total des allégements	**10,0**	**10,0**	**10,0**

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[49], assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 12.

Description de la mesure

Pendant la période 2014–2016, les apports de la Confédération au fonds de roulement d'ores et déjà prévus seront réduits de 10 millions par an, à environ 20 millions par an. Cette diminution repoussera de 2016 à 2017 l'épuisement du crédit cadre approuvé par les Chambres fédérales, sachant que des paiements de 2,5 millions seront encore effectués cette année. Le montant global du crédit cadre demeure inchangé.

La mesure se justifie du point de vue de la politique du logement puisque pendant la période 2013–2016, les versements de la Confédération au fonds de roulement passeront de quelque 7 millions en 2012 à 30 millions puis 20 millions par an. Autre élément à prendre en compte: le capital du fonds de roulement passera de 450 millions fin 2013 à plus de 500 millions fin 2016. Grâce au remboursement des prêts, on pourra ainsi consacrer à partir de 2017 quelque 20 millions par an à l'encouragement de la construction de logements, sans que la Confédération ait à attribuer un

49 RS **611.010**

centime de plus au fonds. Ce montant permettra de soutenir la construction de quelque 700 logements d'utilité publique par an.

Cette mesure faisait déjà partie du programme de consolidation 2012–2013 approuvé par le Conseil fédéral le 1er septembre 2010, mais la non-entrée en matière du Parlement avait conduit à sa suspension.

2.3.13 Fixation de priorités dans le domaine des routes nationales

Contexte

Les routes nationales sont placées sous la responsabilité de l'Office fédéral des routes (OFROU). Les investissements les concernant sont financés par deux sources: l'enveloppe budgétaire de l'OFROU (aménagement et entretien) et le fonds d'infrastructure (achèvement du réseau et élimination des goulets d'étranglement).

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
OFROU/A8100.0001 Immobilisations corporelles et incorporelles, stocks (enveloppe budgétaire)	1349,2	1339,6	1384,7
OFROU/A8400.0100 Apport annuel au fonds d'infrastructure	1049,1	1168,7	1186,2
Total	**2398,3**	**2508,3**	**2553,0**

Mesures

Des allégements sont possibles dans deux domaines:

Les dépenses d'investissement de l'OFROU, qu'un report de certains projets relevant de l'aménagement des routes nationales, comme la création d'installations de traitement des eaux de chaussée, la construction de passages à faune ou l'optimisation des ouvrages d'accès, permet de réduire.

Le fonds d'infrastructure, qui sert à financer l'achèvement du réseau des routes nationales tel qu'il a été décidé. En effet, les travaux ayant pris du retard sur certains tronçons, les cantons ont sollicité moins de ressources, ce qui permet une réduction temporaire de l'apport annuel au fonds.

Allégements (en millions)			
	FP2014	FP2015	FP2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
OFROU/A8100.0001 Immobilisations corporelles et incorporelles, stocks (enveloppe budgétaire)	20,0	20,0	20,0
OFROU/A8400.0100 Apport annuel au fonds d'infrastructure	75,0	75,0	75,0
Total des allégements	**95,0**	**95,0**	**95,0**

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[50], assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 13.

Description des mesures

Echelonnement de l'aménagement des routes nationales

L'enveloppe budgétaire de l'OFROU sert à financer la conservation des routes nationales, qui comprend deux volets: la réfection (entretien), nécessitée par le vieillissement et l'usure des infrastructures, et l'aménagement (modification) des tronçons existants, imposé par l'évolution du trafic (volume, composition, charge sur essieu et poids total, urbanisation), par le durcissement du droit de l'environnement, par la politique de transfert (centres de contrôle du trafic lourd) et par la prévention des dangers naturels. Les investissements annuels se répartissent à parts égales entre ces deux volets.

Il est possible de diminuer les dépenses annuelles en reportant des mesures de protection des eaux, la construction de passages à faune et l'optimisation des ouvrages d'accès.

La mesure comprend une diminution des dépenses correspondantes de l'OFROU à hauteur de 20 millions par an (env. 3 % des moyens attribués à l'aménagement).

Achèvement du réseau des routes nationales

La Confédération utilise le fonds d'infrastructure notamment pour financer sa part à l'achèvement du réseau routier. La construction des tronçons manquants (env. 100 km) est restée, malgré l'introduction de la RPT en 2008, une tâche commune de la Confédération et des cantons, la première (représentée par l'OFROU) faisant office d'autorité de haute surveillance et les seconds de maîtres d'ouvrage. Au cours des prochaines années, son financement sera assumé en moyenne à 85 % par la Confédération et à 15 % par les cantons.

50 RS **611.010**

Or les travaux ayant pris du retard sur certains tronçons, les cantons ont sollicité moins de ressources pour les années à venir.

La mesure consiste à adapter l'apport annuel au fonds d'infrastructure à ces besoins réduits, en le diminuant de 75 millions par an de 2014 à 2016. Le montant sera revu à la hausse à partir de 2017 pour que le fonds soit suffisamment alimenté en prévision de l'achèvement du réseau. Les autres tâches financées au moyen du fonds d'infrastructure (élimination des goulets d'étranglement, contributions d'investissement aux infrastructures routières des agglomérations, contributions globales affectées aux routes principales des régions de montagne et des régions périphériques) ne sont pas concernées par la réduction.

2.3.14 Fixation de priorités et gains d'efficience dans le domaine du trafic ferroviaire

Contexte

L'entretien de l'infrastructure ferroviaire incombe aux sociétés de chemin de fer. L'adoption d'un rythme quadriennal pour les conventions sur les prestations et les plafonds de dépenses a réduit le rôle de la Confédération à un pilotage global; ce sont les chemins de fer qui sont chargés de vérifier l'efficacité de l'exécution des prestations. Le pilotage est fondé, à l'échelon supérieur, sur des chiffres-clés. Outre les CFF, la Suisse compte une dizaine de grosses et une trentaine de petites sociétés de chemin de fer. Si certaines font des efforts pour approfondir leur collaboration (par ex. Railplus dans le domaine des chemins de fer à voie étroite), le Conseil fédéral estime qu'elles peuvent mieux faire dans le domaine technique ou celui de l'approvisionnement.

En ce qui concerne le fret ferroviaire, le Conseil fédéral est chargé, en réponse à la motion 10.3881 «Avenir du transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire», d'examiner la question et de proposer une stratégie globale. Le Conseil fédéral adoptera le message à l'intention du Parlement en 2013.

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
OFT/A4300.0115 CP CFF, contribution d'investissement pour l'infrastructure	1340,0	1407,0	1473,0
OFT/A4300.0131 CP chemins de fer privés, contribution d'investissement pour l'infrastructure	521,0	530,0	549,0
OFT/A4300.0121 Voies de raccordement	17,7	23,1	23,4
OFT/A4300.0141 Terminaux ferroviaires	45,4	46,1	46,7
OFT/A2310.0450 Indemnisation du trafic ferroviaire de marchandises ne traversant pas les Alpes	28,3	28,7	29,1
Total	**1952,4**	**2034,9**	**2121,2**

Mesures

Dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire, l'OFT doit analyser chez tous les gestionnaires de l'infrastructure des projets individuels visant à réduire les coûts ou à appliquer des normes plus différenciées. Une modification de loi doit en outre imposer, principalement aux chemins de fer privés, un regroupement de l'approvisionnement ainsi que des harmonisations techniques.

Dans le domaine du fret ferroviaire, le Conseil fédéral entend, dans le cadre du message sur la stratégie globale visant à encourager le transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire, réduire d'au moins 20 millions les ressources actuellement prévues.

Allégements (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
OFT/A4300.0115 CP CFF, contribution d'investissement pour l'infrastructure	15,0	15,0	15,0
OFT/A4300.0131 CP chemins de fer privés, contribution d'investissement pour l'infrastructure OFT/A4300.0121 Voies de raccordement OFT/A4300.0141 Terminaux ferroviaires	5,0	5,0	5,0
OFT/A2310.0450 Indemnisation du trafic ferroviaire de marchandises ne traversant pas les Alpes	–	20,0	20,0
Total des allégements	**20,0**	**40,0**	**40,0**

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[51], assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 14.

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 5: modification de l'art. 52 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)[52].

51 RS **611.010**
52 RS **742.101**

Description des mesures

Infrastructure ferroviaire

Dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire, outre le pilotage par chiffres-clés (à renforcer), il convient d'analyser des projets individuels visant à réduire les coûts ou à appliquer des normes plus différenciées. Pour ce faire, deux postes seront créés à l'OFT (à l'heure actuelle, 1,5 poste est affecté à la surveillance de la CP CFF). L'objectif est d'accroître la pression pour imposer des solutions efficaces.

Il faut, de plus, obliger les chemins de fer privés à grouper leurs achats et à harmoniser leurs techniques. Il faut donc créer dans la LCdF une base légale qui permette de contraindre les chemins de fer à s'affilier à une organisation (par ex. UTP ou Railplus), pour imposer des normes homogènes et le groupement des achats.

Les conventions sur les prestations 2013–2016 passées avec les chemins de fer privés devront être renégociées ou complétées en vue de la mise en œuvre du CRT 2014. En revanche, celle passée avec les CFF et approuvée par le Parlement le 24 septembre 2012 ne nécessite aucune modification puisque les économies doivent être réalisées grâce à des gains d'efficience et non au moyen d'une réduction des prestations fournies par les CFF.

Cette mesure n'a aucune incidence sur l'offre de transports des chemins de fer. Elle n'affecte pas non plus les indemnités pour le transport régional des voyageurs et ne doit pas être confondue avec la mesure à plus long terme de réexamen des tâches qui prévoit une étude du transfert du rail au bus (voir ch. 2.4.3).

Trafic ferroviaire de marchandises

En ce qui concerne le trafic ferroviaire de marchandises, le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 implique simplement une demande d'économies adressée au Conseil fédéral. Les mesures correspondantes seront précisées dans le cadre du message sur la stratégie globale visant à encourager le transport ferroviaire de marchandises sur tout le territoire. Exemples: réduction des indemnités d'exploitation (en particulier pour le trafic combiné ne traversant pas les Alpes) ou développement des contributions aux voies de raccordement privées ou aux terminaux ferroviaires. Comme la loi qui fait l'objet du message devant être approuvé par le Conseil fédéral en 2013 ne pourra pas entrer en vigueur avant 2015, les premières économies ne pourront être réalisées qu'après cette date.

2.3.15 Mesures concernant le domaine de l'environnement

Contexte

Les deux crédits «Protection contre les dangers naturels» et «Protection contre les crues» servent à financer des indemnités pour la remise en état et le renouvellement des ouvrages de protection contre les inondations, les avalanches, les chutes de pierres et les coulées de boue. La Confédération utilise le crédit «Eaux» pour encourager les analyses visant à assainir les eaux superficielles et la collecte de données liés à la protection des eaux.

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
OFEV/A4300.0135 Protection contre les crues	178,1	181,8	184,5
OFEV/A4300.0103 Protection contre les dangers naturels	47,6	48,3	49,0
OFEV/A2310.0132 Eaux	6,7	6,8	6,9
Total	**232,4**	**236,9**	**240,4**

Mesures

Il convient tout d'abord de réduire de 17,5 millions les indemnités pour la remise en état et le renouvellement des ouvrages de protection; les crédits (dont certains ont été augmentés) ne sont pas totalement exploités actuellement. Ensuite, il faut économiser 1 million par an sur la protection des eaux. Les réductions seront décidées en fonction des urgences et des priorités. Elles toucheront probablement certains travaux de base relatifs à des problèmes environnementaux identifiés récemment (par ex. micropolluants).

Allégements (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
OFEV/A4300.0135 Protection contre les crues	11,0	11,0	11,0
OFEV/A4300.0103 Protection contre les dangers naturels	6,5	6,5	6,5
OFEV/A2310.0132 Eaux	1,0	1,0	1,0
Total des allégements	**18,5**	**18,5**	**18,5**

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[53], assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 15.

53 RS **611.010**

Description des mesures

Protection contre les crues et les dangers naturels

En vertu de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau[54] et de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts[55], la Confédération alloue des indemnités pour la construction, la remise en état et le remplacement d'ouvrages et d'installations de protection contre les risques inhérents à l'eau, les avalanches, les chutes de pierres et les glissements de terrain. Elle soutient aussi l'établissement de cadastres et de cartes des dangers, l'aménagement de stations de mesure et la mise sur pied de services d'alerte. Elle consacre chaque année à ces tâches une enveloppe de l'ordre de 230 millions. L'essentiel de ces ressources sont accordées sur la base de conventions-programmes ou au cas par cas. Chaque année, une dizaine de millions seulement sont consacrés à des obligations non pluriannuelles.

Il est arrivé, par le passé, que les crédits disponibles ne soient pas entièrement exploités en raison du retard pris par certains projets du fait de modifications ou de procédures administratives. Le budget devra être progressivement allégé de 17,5 millions par an. Les mesures d'économies n'affectent pas le taux des contributions fédérales aux projets individuels (en général entre 35 et 45 %, jusqu'à 65 % en cas de difficultés de financement dans la protection contre les crues) ni les conventions-programmes conclues avec les cantons.

Protection des eaux

Conformément à la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux[56], la Confédération encourage les analyses 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 la collecte de données importantes dans les domaines de la protection des eaux, de la gestion des cours d'eau et de la prévention des dangers. A cela s'ajoute le financement des tâches d'exécution dans le cadre de la renaturation des cours d'eau. Une enveloppe de près de 7 millions est prévue pour ces tâches.

Le Conseil fédéral envisage de réduire de 1 million, soit environ 15 %, les fonds en faveur de la protection des eaux. Cette diminution initialement proposée dans le programme de consolidation 2012–2013 sera réalisée en fonction des priorités et des urgences. Il faudra notamment fournir tous les documents nécessaires pour maintenir la sécurité des infrastructures d'approvisionnement en eau et d'élimination des eaux usées et tenir compte des risques (qualité et quantité d'eau potable, crues). La réduction touchera probablement en premier lieu certains travaux de base relatifs aux problèmes environnementaux identifiés récemment (comme les micropolluants) ou

54 RS **721.100**
55 LFo; RS **921.0**
56 LEaux; RS **814.20**

visant à garantir l'approvisionnement en eau dans la perspective du changement climatique. Les cantons sont libres de compenser les réductions de prestations de la Confédération par de propres programmes ou d'abandonner ou de reporter certains projets afin de mettre en œuvre ces mesures d'économies.

2.3.16 Mesures du DETEC concernant le domaine des transferts

Contexte

Outre les importants domaines de transfert que sont le trafic ferroviaire et la protection de l'environnement, le DETEC octroie aussi des transferts de moindre ampleur à différents bénéficiaires. Les positions suivantes sont prises en compte dans le CRT 2014:

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
SG DETEC/A2310.0335 Contributions à des commissions et organisations internationales	0,4	0,4	0,4
OFAC/A6210.0153 Mesures de protection de l'environnement	14,2	14,5	14,7
OFAC/A6210.0154 Mesures de sûreté ne relevant pas de l'Etat	14,2	14,5	14,7
OFCOM/A6210.0132 Contributions à des organisations internationales	4,3	4,3	4,4
ARE/A2115 Charges de conseil	1,5	1,5	1,5
Total	**34,2**	**34,8**	**35,3**

Mesures

- SG DETEC: suppression de la contribution à l'Union postale universelle dans le budget du SG DETEC. Cette contribution sera reprise (sans augmentation) par l'OFCOM en vertu de la révision de la loi sur la poste.
- OFAC: réduction des contributions au trafic aérien dans les domaines de la protection de l'environnement et des mesures de sécurité ne relevant pas des pouvoirs publics
- OFCOM: démission de la GSM Association (association mondiale des opérateurs de téléphonie mobile)
- ARE: abandon du projet d'encouragement des projets urbains

Allégements (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
SG DETEC/A2310.0335 Contributions à des commissions et organisations internationales	0,3	0,3	0,3
OFAC/A6210.0153 Mesures de protection de l'environnement	0,5	0,5	0,5
OFAC/A6210.0154 Mesures de sûreté ne relevant pas de l'Etat	0,5	0,5	0,5
OFCOM/A6210.0132 Contributions à des organisations internationales	0,1	0,1	0,1
ARE/A2115 Charges de conseil	1,5	1,5	1,5
Total des allégements	**2,9**	**2,9**	**2,9**

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[57], assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 16.

Description des mesures

Contribution à l'Union postale universelle (SG DETEC)

La Suisse est membre de l'Union postale universelle. La cotisation annuelle de 300 000 francs était jusqu'à présent inscrite au budget du SG DETEC. La révision de la loi sur la poste a transféré cette responsabilité à l'OFCOM. Le montant de la cotisation sera par conséquent déduit du plan financier du SG DETEC et pris en charge par l'OFCOM, qui n'augmentera pas pour autant son budget.

Mesures de protection de l'environnement et mesures de sûreté dans le trafic aérien (OFAC)

En vertu de l'art. 37*a* de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin)[58], la Confédération contribue aux frais des mesures relatives au trafic aérien selon la clé de répartition suivante: 50 % pour des mesures visant à promouvoir un niveau élevé de sécurité technique dans le trafic aérien, 25 % pour des mesures de protection de l'environnement et 25 % pour des mesures destinées à protéger le trafic aérien contre les infractions, pour autant que ces mesures ne relèvent pas des pouvoirs publics.

57 RS **611.010**
58 RS **725.116.2**

La mesure consiste à diminuer temporairement (de 2014 à 2016) les ressources affectées à la protection de l'environnement et aux mesures de sûreté ne relevant pas des pouvoirs publics.

Elle entraînera d'une part un accroissement du solde du financement spécial du trafic aérien (l'affectation des fonds fait que les ressources non utilisées restent dus), et d'autre part une dérogation à la clé de répartition fixée dans la LUMin dans deux des trois domaines visés par le financement spécial. Le Conseil fédéral estime actuellement que malgré les coupes proposées, la clé de répartition pourra être maintenue durablement par le biais de la gestion des crédits. Si tel ne devait finalement pas être le cas (pour quelque raison que ce soit), il faudra réexaminer la situation juridique.

Démission de la GSMA (OFCOM)

L'OFCOM est membre de la GSM Association (GSMA) depuis 1998. L'association mondiale des opérateurs de téléphonie mobile a été créée en 1987 et défend aujourd'hui les intérêts de plus de 800 opérateurs et de plus de 200 fabricants d'infrastructures de réseaux et de téléphones mobiles. Elle se veut une plate-forme de développement de la téléphonie mobile et joue un rôle clé dans l'élaboration de normes inter-réseaux. Compte tenu de l'orientation de la GSMA, il n'est plus nécessaire que l'OFCOM en soit membre en tant que régulateur.

Abandon du soutien aux projets urbains (ARE)

Le message «Modification de la loi sur les étrangers: mise en œuvre du plan d'intégration» visait à compléter la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire[59] par une disposition d'encouragement à consacrer dès 2014 des fonds fédéraux au soutien de projets urbains (1,5 million). Les moyens correspondants ont été inscrits dans le plan financier 2014–2016.

La mesure consiste à abandonner ce projet d'encouragement des projets urbains. Suite au réexamen des tâches effectué en vue de l'élaboration du présent message, le Conseil fédéral a conclu que le transfert de savoir-faire et le soutien aux projets urbains relevaient en premier lieu de la responsabilité des cantons et qu'il était donc acceptable de supprimer cette subvention.

59 LAT; RS **700**

2.3.17 Abandon de l'encouragement indirect à la presse

Contexte

Afin de maintenir une presse régionale, locale et associative ainsi qu'une presse des fondations diversifiée, 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. La Confédération indemnise ces prestations à la Poste par un montant annuel total de 50 millions (30 millions pour la presse régionale et locale, 20 millions pour la presse associative et la presse des fondations). Tandis que l'Office fédéral de la communication (OFCOM) approuve les demandes d'encouragement à la presse, le Conseil fédéral approuve, à la demande de la Poste, les prix réduits pour les produits ayant droit à cette subvention. Suite à l'entrée en vigueur, le 1er octobre 2012, de la nouvelle loi sur la poste du 17 décembre 2010[60], les contributions d'encouragement ont été augmentées le 1er janvier 2012, passant ainsi de 30 à 50 millions. La subvention est désormais inscrite dans la loi sans limitation de durée.

Montants inscrits dans le plan financier du 22 août 2012 (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
OFCOM/A6210.0156 Rabais sur la distribution de journaux et périodiques	50,0	50,0	50,0
Total	**50,0**	**50,0**	**50,0**

Mesure

Le rabais accordé pour le transport des produits de la presse locale, régionale et associative ainsi que de la presse des fondations sera supprimé le 1er janvier 2015. La Poste ne sera donc plus indemnisée pour cette prestation. La mesure était déjà comprise dans le programme de consolidation 2012–2013[61].

Allégements (en millions)

	PF2014	PF2015	PF2016
Allégements par rapport au PF 2014–2016 (efforts d'économies)			
OFCOM/A6210.0156 Rabais sur la distribution de journaux et périodiques	–	50,0	50,0
Total des allégements	**–**	**50,0**	**50,0**

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014, ch. 6, modification de l'art. 16 de la loi du 17 décembre 2010 sur la poste[62].

60 RS **783.0**
61 FF **2010** 6546 s
62 RS **783.0**

Description de la mesure

A partir du 1er janvier 2015, la Confédération renoncera à indemniser la Poste pour le rabais consenti sur le transport de journaux et de périodiques en abonnement.

Lourd d'un point de vue administratif, l'encouragement indirect à la presse ne présente qu'un intérêt limité pour le maintien d'un paysage médiatique diversifié. Il pénalise d'autres canaux de distribution (distribution matinale, vente à l'unité en kiosque, autres organes de distribution et médias en ligne), tout en entraînant une distorsion de la concurrence. Il pose en outre de considérables problèmes de délimitation: quels sont les titres qui comptent du point de vue de la démocratie et qui méritent par conséquent d'être encouragés? Le Conseil fédéral a d'ailleurs demandé l'abandon de l'encouragement indirect à la presse dans son message du 20 mai 2009 relatif à la loi sur la poste[63]. Ne faisant pas l'unanimité, le modèle en vigueur a toutefois fini par s'imposer au Parlement, notamment faute d'une solution de remplacement valable. En juin 2012 déjà, les Chambres fédérales ont cependant transmis au Conseil fédéral une nouvelle motion, l'engageant à élaborer un système d'encouragement visant à renforcer le rôle étatique et démocratique des médias (motion 12.3004 CIP-N). Ainsi se poursuit la recherche de nouveaux systèmes d'encouragement conformément au mandat du Parlement.

La suppression du rabais pour le transport aura pour effet d'augmenter les prix de distribution des anciens bénéficiaires. La Poste a en outre annoncé qu'elle allait augmenter progressivement, au cours des prochaines années, les tarifs de distribution ordinaires des journaux et périodiques pour réduire d'environ 100 millions par an le déficit de son compte relatif aux journaux. L'abandon de l'encouragement indirect à la presse entraînera la suppression de l'approbation des prix par le Conseil fédéral. Le Surveillant des prix pourra toutefois éviter toute hausse de prix frauduleuse compte tenu de la position de la Poste suisse sur le marché de la distribution journalière. De plus, le transport de journaux fait partie du service universel que constituent les services postaux conformément à l'art. 13 de la loi sur la poste. Or, le Conseil fédéral peut plafonner les prix dans le domaine du service universel. En outre, le prix du transport de journaux doit être indépendant de la distance.

A l'heure actuelle, il n'est pas possible d'exposer en détail les conséquences de la mesure pour les différentes entreprises de presse, car ces dernières dépendent notamment de ce que ces entreprises répercuteront ou non le surcoût éventuel sur leurs clients. Le Conseil fédéral estime toutefois défendable de supprimer l'encouragement indirect à la presse. Dès 2015, cette mesure allégera de 50 millions par an le budget de la Confédération.

2.4 Mesures de grande portée découlant du réexamen des tâches

2.4.1 Contexte

Le rapport du Conseil fédéral du 14 avril 2010 sur la mise en œuvre du réexamen des tâches cite les projets de réforme et d'abandon qui étaient pertinents à l'époque. Une partie de ces projets a été intégrée au programme de consolidation 2012–2013. Il est ensuite resté un ensemble de 25 mesures à plus long terme relevant du réexa-

63 FF **2009** 4649

men des tâches, qui ne pouvaient plus être proposées par le biais du programme de consolidation soit parce qu'elles n'étaient pas prêtes à être mises en œuvre, soit parce qu'elles nécessitaient un projet spécifique. Par ailleurs, le Conseil fédéral a pris en compte deux nouvelles mesures à long terme dans le cadre de l'élaboration du CRT 2014: la première vise à accélérer les procédures d'asile, et la seconde à réexaminer et à réduire le nombre de statistiques.

Le Conseil fédéral fait rapport chaque année de l'état de réalisation de cet ensemble de mesures dans le cadre du compte d'Etat. Les mesures déjà mises en œuvre et celles qui ne sont pas encore réalisées sont présentées ci-après de manière succincte alors que les mesures encore en suspens sont décrites plus en détail.

2.4.2 Mesures mises en œuvre et mesures abandonnées

Outre les mesures à long terme du réexamen des tâches déjà mentionnées aux ch. 2.2 et 2.3 (externalisation de METAS, fixation de priorités dans la recherche sectorielle, optimisations du réseau extérieur), le Conseil fédéral a déjà mis en œuvre les mesures suivantes:

- En *externalisant MétéoSuisse* sous la forme d'une institution de droit public de la Confédération, le Conseil fédéral a voulu augmenter la marge de manœuvre de cette institution et accroître son efficacité et son efficience. Le Conseil fédéral a mené cette mesure à son terme par le biais du message du 2 mars 2012 concernant la révision totale de la loi sur la météorologie[64]. Cette mesure ne sera toutefois pas mise en œuvre parce que les deux Chambres ont décidé de ne pas entrer en matière sur le projet.
- Dans le cadre du renouvellement intégral des organes extraparlementaires de 2011, le Conseil fédéral a étudié une *réduction du nombre de commissions extraparlementaires*. Au total, 11 commissions ont été supprimées, 4 commissions ont été regroupées en 3 commissions et 9 commissions ont été réaffectées sur le plan organisationnel. Le nombre de commissions a été réduit de 14 %, et est passé de 141 à 120. Les économies totales ainsi réalisées se montent à près de 100 000 francs[65].
- L'entrée en vigueur des accords d'association à Schengen et Dublin a modifié les conditions cadres applicables au *Corps des gardes-frontière (Cgfr)*. La motion Fehr (08.3510) demandait une augmentation de 200 à 300 postes pour le Cgfr. Le Conseil fédéral a estimé, dans le cadre du rapport du 26 janvier 2011 sur l'Administration fédérale des douanes, qu'une augmentation de 35 postes était justifiée. Sur ce nombre, le Conseil fédéral a autorisé 11 postes supplémentaires à partir de 2011 et 24 autres postes à partir de 2012 afin de remplacer l'engagement de la Sécurité militaire en service d'appui au profit du Cgfr, arrivé à échéance. Dans le cadre du budget 2013, le Parlement a procédé à d'autres majorations pour un montant de 3 millions. Par rapport à la demande initiale de l'auteur de la motion, qui avait été approuvée par le Conseil national, cela permet malgré tout *d'éviter une surcharge financière* qui aurait pu atteindre 40 millions.

64 FF **2012** 3305
65 FF **2012** 4487

– Les *gains de synergie* découlant de la fusion entre le Service d'analyse et de prévention (SAP) et le Service de renseignement stratégique (SRS) ont été utilisés pour élargir le catalogue de prestations du nouveau *Service de renseignement de la Confédération* (SRC). Du fait de cet élargissement, le budget n'a pas été allégé.

– Au moyen de la *stabilisation de l'offre de Jeunesse et Sport* et la *limitation de l'accès aux études à la Haute école fédérale de sport de Macolin (HEFSM),* le Conseil fédéral a voulu éviter le risque de charges supplémentaires de quelque 8 millions par an. Pour Jeunesse et Sport, le moratoire d'admission pour les disciplines sportives ayant un statut en attente a été reconduit. En ce qui concerne la HEFSM, les conditions juridiques d'une limitation de l'accès aux études ont été créées par l'art. 19 de l'ordonnance du DDPS du 3 août 2012 sur la Haute école fédérale de sport de Macolin[66]. Les objectifs de cette mesure ont donc pu être atteints.

– Par le biais de la *loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé (loi sur la prévention),* le Conseil fédéral voulait optimiser et renforcer durablement l'exécution des tâches dans le domaine de la prévention en Suisse par une coopération plus poussée et une utilisation plus efficace des moyens. Le 27 septembre 2012, le projet a cependant été classé suite au rejet de la proposition de la conférence de conciliation par le Conseil des Etats.

– Le 18 janvier 2012, le Conseil fédéral a adopté à l'intention du Parlement le message relatif à l'initiative populaire «Pour les transports publics» et sur le contre-projet direct (Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF)[67]. Une partie du concept de financement proposé dans ce message porte sur le *renforcement du financement par l'utilisateur.* D'une part, les prix du sillon sont relevés de 300 millions (200 millions à partir de 2013, 100 millions supplémentaires à partir de 2017), ce qui se traduit en partie par des augmentations de tarifs pour les clients. D'autre part, une limite supérieure de 3000 francs est proposée pour la déduction des frais de transport dans le cadre de l'impôt fédéral direct, ce qui entraîne des recettes supplémentaires de l'ordre de 200 millions, à affectation obligatoire au fonds d'infrastructure ferroviaire. Globalement, la contribution des usagers au financement de l'infrastructure ferroviaire augmente ainsi d'environ un demi-milliard.

– Par le biais du message concernant l'adaptation de l'arrêté sur le réseau des routes nationales et son financement[68], le Conseil fédéral a soumis au Parlement une proposition permettant de réaliser, sans incidences budgétaires, *l'extension du réseau des routes nationales* à raison d'environ 376 kilomètres de routes jusque-là cantonales *(arrêté sur le réseau)*. Les besoins supplémentaires de la Confédération (305 millions par an) seront compensés d'une part par une réduction des contributions globales aux routes principales ainsi que des contributions fédérales aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques pour les cantons cessionnaires, d'autre part par un relèvement du prix de la vignette autoroutière. Du

66 RS **415.012**
67 FF **2012** 1371
68 FF **2012** 593

point de vue du Conseil fédéral, la mesure est donc terminée et si son approche de solution est suivie, le budget ne subira aucune charge supplémentaire.

– Les *plans d'action pour l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables* décidés en 2008 sont *mis en œuvre sans incidence budgétaire* depuis 2010. Après la catastrophe de Fukushima survenue en mars 2011, le Conseil fédéral a cependant lancé avec la stratégie énergétique 2050 une restructuration à long terme du système énergétique. Celle-ci va nettement plus loin que les plans d'action. Des charges supplémentaires ne pourront donc pas être évitées. La consultation relative à la stratégie énergétique 2050 a été ouverte à la fin du mois de septembre 2012.

Trois mesures qui faisaient initialement partie du réexamen des tâches n'ont pas été poursuivies par le Conseil fédéral pour diverses raisons:

– La mesure *Participation financière des cantons à la collecte de données géographiques* visait à concentrer la collecte de géodonnées de base auprès de la Confédération et à associer les cantons au financement de cette tâche. Des allégements de 1,5 million par an étaient ainsi escomptés. Selon une investigation approfondie des positions des cantons, ces derniers sont très peu disposés à participer à la collecte des données, en raison d'exigences de qualité variables. Il a donc été renoncé à la révision de la loi du 5 octobre 2007 sur la géoinformation[69].

– La mesure *Réforme du financement des prêts FIPOI*[70] consistait à renoncer à accorder de nouveaux prêts à la FIPOI. En contrepartie, la FIPOI devait percevoir au lieu de la Confédération les remboursements de prêts d'organisations internationales et financer son activité à partir de ces ressources. Un examen plus approfondi a cependant révélé que cette mesure était impossible à mettre en œuvre, notamment parce qu'elle aurait compliqué le pilotage par la Confédération, et que le besoin de financement pour les biens immobiliers des organisations internationales est élevé. Le Conseil fédéral a donc décidé de ne pas la maintenir.

– Le *projet INSIEME* visait à renouveler les systèmes informatiques de l'AFC. Sur décision de la cheffe du DFF, le projet a été arrêté le 19 septembre 2012. Les améliorations de résultats initialement prévues, de 6 millions (à partir de 2014) et de 10 millions (à partir de 2015), ne peuvent pas être réalisées pour l'instant. Un projet succédant au projet INSIEME est à l'étude. On ne sait pas encore quand débutera l'amélioration des résultats et quelle sera son ampleur.

69 RS **510.62**

70 La Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) est une fondation ayant pour but de mettre à disposition des organisations internationales des immeubles à Genève.

2.4.3 Contenu et calendrier des réformes restantes du réexamen des tâches

Meilleure efficience dans le domaine des TIC

Le programme de consolidation 2012–2013 a permis de réaliser des allégements de 51,9 millions dans le domaine de l'informatique. La stratégie et le pilotage des TIC au niveau de la Confédération ont en outre été réorganisés par le biais de la révision de l'ordonnance du 9 décembre 2011 sur l'informatique dans l'administration fédérale[71], afin que ce domaine soit géré de manière plus rigoureuse. D'autres améliorations de l'efficacité sont recherchées dans le domaine de la télécommunication (communication de données et communication vocale), au moyen du programme de Cyberadministration et finances et de la mise en œuvre de la stratégie de la Confédération en matière de TIC pour les années 2012 à 2015:

- Pour des raisons économiques et qualitatives, le Conseil fédéral a opté, le 10 juin 2011, pour une fourniture externe du service de transport de données (*layer-2 sourcing*). La mise en réseau des divers sites de l'administration fédérale passera donc davantage par des services achetés. Les augmentations d'efficacité mises en œuvre dans le domaine de la communication de données sont partiellement compensées par une forte hausse de la demande de prestations de transport de données. C'est pourquoi les économies ne peuvent pas encore être évaluées.
- Dans le cadre du programme visant à uniformiser les instruments de communication et de coopération (*Unified communication and cooperation* [UCC]), la stratégie de communication vocale de la Confédération sera mise en œuvre d'ici à la fin de 2015 et la téléphonie classique sera remplacée par une solution intégrée pour la communication et la collaboration sur le lieu de travail électronique. Au terme de l'achèvement du programme UCC, les coûts d'exploitation dans le domaine de la communication vocale devraient reculer de 6 millions par an à partir de 2016.
- Le programme Cyberadministration et finances a pour but que toutes les unités administratives d'une part réceptionnent les factures électroniques établies par leurs fournisseurs et les traitent pour approbation et paiement, et d'autre part puissent envoyer des factures électroniques à leurs clients. La centralisation et l'automatisation dans le domaine de la réception des factures entraînent des gains d'efficacité. Mais étant donné que la motion Noser sur la facturation électronique pour les fournisseurs de l'administration fédérale (Mo 09.3396) a été transmise sous une forme atténuée (plus de contrainte temporelle), il est impossible de rendre obligatoire l'utilisation de la facturation électronique, d'où une diminution de la part des factures électroniques et du potentiel d'économies correspondant.
- Selon la stratégie de la Confédération en matière de TIC pour les années 2012 à 2015, l'introduction de nouveaux services standard en matière de TIC est prévue, notamment dans le domaine de la bureautique. Dans le cas du service standard «Bureautique», les économies ne peuvent pas être chiffrées pour le moment, parce que les hausses de la demande annulent en partie les effets des gains d'efficacité escomptés.

71 RS **172.010.58**; OIAF

Suite des travaux

Les procédures de marchés publics requises pour le recours à des services externes de transport de données seront exécutées en 2013. Le déploiement de la nouvelle solution UCC commencera à la mi-2013. La part des factures électroniques des fournisseurs doit être sensiblement accrue et passer au moins à 50 % ces prochaines années. D'ici à la fin de 2012, le Conseil fédéral décidera du modèle de marché pour le service standard «Bureautique».

Réduction du portefeuille des constructions civiles de la Confédération

La Confédération gère un portefeuille de constructions civiles de quelque 2700 bâtiments, dont environ 2 100 appartiennent à la Confédération. Outre les bâtiments administratifs, ce portefeuille comporte également des bâtiments douaniers, des bâtiments de représentation tels que le Palais du Parlement, le Palais fédéral, des musées, des édifices sportifs et des laboratoires, ainsi que les bâtiments des représentations suisses à l'étranger.

La mesure prévoit de réduire ce portefeuille immobilier dans le cadre de divers projets. A cet effet, le Conseil fédéral a fixé en 2010 un objectif d'allégement de 12 millions. Ainsi, le nombre de bâtiments à usage d'habitation (y c. les appartements de service destinés au personnel du Corps des gardes-frontière [Cgfr] et du DFAE) sera réduit, les objets culturels (notamment monuments, ruines, amphithéâtres) seront examinés sous l'angle de leur importance nationale et le cas échéant vendus ou cédés à un organisme responsable, les bâtiments des écoles suisses à l'étranger de Rome et de Catane seront transférés à ces institutions et l'utilisation des divers laboratoires de l'administration fédérale sera optimisée par le biais d'une stratégie globale.

Dans le sous-secteur des bâtiments à usage d'habitation, le Conseil fédéral a déjà pris de premières décisions le 24 août 2011. Ainsi, quelque 130 objets seront vendus, ce qui devrait entraîner des économies annuelles de 2,7 millions. Ces ventes devraient générer un produit des ventes de quelque 110 millions dans les cinq à dix années à venir. Les économies sont dues à la réduction des coûts pour l'exploitation, l'entretien et la remise en état ainsi qu'au fait qu'il n'est plus nécessaire de procéder à des assainissements. Dans les autres sous-secteurs, le Conseil fédéral indiquera les autres potentiels d'économies concrets.

Suite des travaux

En ce qui concerne les *objets culturels,* la mesure sera mise en œuvre en permanence dans le cadre d'examens de cas d'espèce.

Il n'existe pas encore de base légale pour le transfert des biens immobiliers aux *écoles suisses de Rome et de Catane (Italie)*. Cette base légale sera créée dans le cadre du message relatif à la nouvelle loi sur l'instruction des Suisses de l'étranger. La consultation s'est achevée fin septembre 2012. La transaction pourra être réalisée dès que la base légale entrera en vigueur (au plus tôt à la mi-2014).

Le projet relatif aux *bâtiments de laboratoire* devrait être achevé d'ici à la fin de 2013. Les départements ont été chargés de procéder aux corrections requises sur la base du plan directeur pour les laboratoires de la Confédération, qui a été adopté en

2011 par le Conseil fédéral. La fusion du laboratoire de METAS et du laboratoire de l'AFD sera abandonnée.

Réexamen des réglementations relatives à l'âge de la retraite pour certaines catégories de personnel

Des collaborateurs du DDPS (militaires de carrière, pilotes militaires de carrière, officiers supérieurs), du DFF (Cgfr) et du DETEC (Office fédéral de l'aviation civile) peuvent prendre une retraite anticipée à partir de 58 ans révolus.

Du fait du passage à la primauté des cotisations, les compétences de l'employeur et de l'institution de prévoyance PUBLICA sont désormais réglées par voie contractuelle et les articles concernés de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération[72] ont été adaptés. Les retraites anticipées ont été remplacées par des poursuites du versement du salaire. Depuis le 1er juillet 2008, une partie des militaires de carrière et des membres du Corps des gardes-frontière sont libérés de l'obligation de travailler jusqu'à l'âge ordinaire de départ à la retraite, et peuvent ainsi prendre une préretraite. Ces assurés bénéficient donc de la poursuite du versement de leur salaire intégral durant au maximum trois ans avant le versement de la rente de vieillesse et de la rente transitoire par PUBLICA. Durant cette période, l'employeur et les assurés continuent cependant de s'acquitter des cotisations légales et réglementaires aux assurances sociales et à la caisse de pension PUBLICA.

La rente de vieillesse réglementaire et la rente transitoire entièrement financée par l'employeur interviennent au plus tôt à 61 ans révolus (contre 58 ans précédemment). Mais, contrairement à la pratique antérieure, les rentes de vieillesse ne sont plus augmentées par des versements au titre de la réserve mathématique. En guise de compensation du niveau de prestations antérieur, l'employeur octroie aux personnes concernées, au plus tard au début du versement de la rente de vieillesse et de la rente transitoire, une indemnité égale au maximum aux trois quarts d'un salaire annuel, pendant une période transitoire de sept ans (2008–2015).

Le 16 décembre 2011, le Conseil fédéral a fixé les grands axes de la future pratique. La réglementation antérieure en matière de retraite sera remplacée par une formule d'assurance assortie de cotisations supplémentaires surparitaires de l'employeur. L'âge de la retraite sera relevé. Une formule d'assurance est également en cours d'élaboration pour les collaborateurs du DFAE soumis à la discipline des transferts et pour le personnel de rotation de la DDC. Durant la phase d'introduction, le budget sera grevé d'une charge supplémentaire, mais pourra par la suite être allégé chaque année d'un montant de 50 à 55 millions. La formule d'assurance entraînera un versement unique à PUBLICA d'un montant de 230 à 250 millions pour les prestations déjà fournies et une augmentation annuelle de quelque 22 millions des cotisations de l'employeur. En revanche, les dépenses générées par la solution actuelle, soit quelque 75 millions par an, disparaîtront graduellement après une période transitoire d'environ cinq ans.

72 RS **172.220.111.3**

Suite des travaux

Le Conseil fédéral adoptera d'ici au début de 2013 les modifications d'ordonnances nécessaires. Celles-ci entreront en vigueur au milieu de 2013.

Orientation future de l'Institut suisse de droit comparé

L'Institut suisse de droit comparé (ISDC) est aujourd'hui un établissement de la Confédération, autonome et doté de la personnalité juridique, conformément à la loi fédérale du 6 octobre 1978 sur l'Institut suisse de droit comparé[73]. Il dépend du DFJP sur le plan de l'organisation. L'ISDC est un centre de documentation et de recherche en matière de droit comparé, de droit étranger et de droit international. Il dispose d'une bibliothèque comptant quelque 400 000 ouvrages. Dans le cadre de ses tâches légales, l'ISDC rédige notamment des expertises à l'intention de l'administration fédérale, des administrations cantonales, des tribunaux et des particuliers, participe à des projets de recherche de grande envergure, organise des séminaires et des colloques, coordonne les bibliothèques juridiques de la Confédération et gère la bibliothèque de l'Office fédéral de la justice. L'ISDC fournit ainsi essentiellement des prestations à caractère monopolistique.

Dans le cadre du réexamen des tâches de la Confédération, il était prévu que le DFJP évalue l'orientation future de l'ISDC et examine si ce dernier pourrait le cas échéant être rendu autonome sur le plan comptable. Cette évaluation a été effectuée en 2010 et 2011. A cette occasion, d'autres solutions (notamment l'intégration de l'ISDC dans un office fédéral ou son transfert à l'université de Lausanne) ont également été étudiées et rejetées. L'évaluation a montré qu'une autonomie comptable de l'ISDC ne serait ni réaliste ni judicieuse. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé le 4 avril 2012 de renoncer à une autonomie comptable de l'ISDC et d'intégrer celui-ci dans l'administration fédérale centrale. Le DFJP a été chargé de soumettre un message à ce sujet au début de 2016 au plus tard.

Les conséquences d'une intégration de l'ISDC dans l'administration centrale fédérale ne peuvent pas encore être évaluées à l'heure actuelle.

Dans le cadre du CRT 2014, des économies de 0,2 million sont réalisées dans le domaine propre de l'ISDC grâce à une réduction du crédit destiné aux bibliothèques (voir ch. 2.3.1 Mesures relevant du domaine propre de l'administration).

Suite des travaux

Au plus tard au début de 2016, le Conseil fédéral soumettra un message relatif à l'intégration de l'ISDC dans l'administration fédérale centrale.

Développement de la politique de sécurité

Par le biais de l'arrêté du 29 septembre 2011 relatif au rapport sur l'armée 2010[74], le Parlement a chargé le Conseil fédéral de présenter au plus tard fin 2013 un message visant à modifier les bases légales en vue du développement de l'armée afin que la

73 RS **425.1**
74 FF **2011** 7021

prestation totale de l'armée puisse être fournie de manière plus efficace et plus efficiente en liaison globale avec les autres instruments de la politique de sécurité. L'armée devra respecter les principes suivants: maintien et développement de la compétence-clé de défense, appui aux autorités civiles à titre subsidiaire, effectifs cibles: 100 000 assujettis au service militaire obligatoire, capacité d'intervention de 1 000 militaires à des fins d'aide humanitaire et de promotion de la paix. Le financement doit assurer le respect de ces principes, l'élimination des lacunes en matière d'équipement et l'acquisition prévue de nouveaux avions de combat ainsi que leur exploitation. A cet effet, le Parlement a fixé un plafond de dépenses de 5 milliards à partir de 2014 dans son arrêté.

Le 25 avril 2012, le Conseil fédéral a relevé le plafond de dépenses de l'armée à 4,7 milliards à compter de 2015, soit à raison de 185 millions par rapport au plan financier de la législature 2013–2015. Le cadre financier destiné au développement de l'armée est donc inférieur d'environ 375 millions par an au montant figurant dans l'arrêté et dans la motion de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (12.3983) demandant la mise en œuvre effective de celui-ci. L'armée est donc contrainte à appliquer de nouvelles mesures d'économies afin de pouvoir respecter le plafond de dépenses. Le message relatif au développement de l'armée devra notamment préciser par quelles mesures le Conseil fédéral entend respecter le plafond de dépenses de l'armée (4,7 milliards à partir de 2015) par rapport au plafond de dépenses décidé par le Parlement (5 milliards à partir de 2014).

Suite des travaux

Au début de 2013, le Conseil fédéral s'exprimera sur les principes et le calendrier. D'ici à fin 2013 au plus tard, il soumettra au Parlement le message concernant la modification des bases légales en vue du développement de l'armée.

Réforme approfondie de la prévoyance vieillesse

La prévoyance vieillesse est confrontée à de grands défis. L'AVS et la prévoyance professionnelle vont devoir s'adapter à l'évolution démographique. Alors que l'allongement de l'espérance de vie touche le premier et le deuxième pilier dans une mesure comparable, l'évolution du rapport entre personnes en activité et retraités se répercute essentiellement sur le premier pilier.

Les scénarios démographiques déterminants pour l'AVS ont été révisés de fond en comble en 2009 (dans le cadre d'un rapport en réponse au postulat 07.3396, Schelbert Louis) et en 2011 (compte tenu du compte d'exploitation 2010 de l'AVS) sur la base de l'évolution effective des années écoulées. Dans le même temps, les hypothèses d'évolution des salaires et de solde migratoire ont été corrigées à la hausse. Par conséquent, les évolutions financières décrites dans le rapport du Conseil fédéral du 14 avril 2010 sur la mise en œuvre du réexamen des tâches interviendront quelques années plus tard que prévu. L'adaptation des perspectives de financement ne change cependant rien aux tendances fondamentales. Quel que soit le scénario pris en compte, il y a lieu d'escompter un besoin de financement accru à partir de 2020.

En ce qui concerne le financement durable de la prévoyance vieillesse, le Conseil fédéral prépare une réforme axée sur la situation individuelle des personnes concernées. La présentation transparente des besoins de réforme, ainsi que des incidences et du calendrier des réformes, montrera quelles mesures permettent de garantir leurs

prestations aux personnes concernées. Cela créera des conditions permettant à la prochaine réforme de la prévoyance vieillesse de réussir, même en cas de référendum, contrairement aux réformes précédentes. Les mesures envisagées pour le premier et le deuxième pilier étant étroitement liées du point de vue matériel, toute réforme approfondie de la prévoyance vieillesse devra obligatoirement s'appliquer aux deux piliers.

Le 21 novembre 2012, le Conseil fédéral a défini les lignes directrices de la réforme du premier et du deuxième pilier. En ce qui concerne l'âge de la retraite, une harmonisation de l'âge de référence pour les femmes et les hommes à 65 ans (AVS et LPP) constitue ainsi l'objectif prioritaire, parallèlement à un assouplissement coordonné et correct du point de vue actuariel. Il s'agira également de renforcer les incitations à poursuivre l'activité lucrative au-delà de l'âge de référence et de diminuer l'attrait d'un départ à la retraite anticipée. Dans le domaine de la prévoyance professionnelle, il faudra adapter le taux de conversion minimal prévu dans la LPP à l'allongement de l'espérance de vie et à l'évolution des taux d'intérêt, tout en prenant des mesures de compensation visant à conserver le niveau des prestations. En outre, des mesures destinées à étendre la surveillance et à améliorer la transparence seront mises à l'étude. Afin d'assurer un financement durable de l'AVS, il faudra examiner si des modifications au niveau des prestations et des contributions ainsi qu'un financement supplémentaire sont nécessaires. Par ailleurs, un mécanisme d'intervention sera élaboré, comme pour l'AI. En outre, le Conseil fédéral examinera s'il convient de rattacher la contribution fédérale à l'AVS à l'évolution des revenus de la TVA, comme c'est le cas pour l'AI.

Cette réforme vise à éviter le risque de charges supplémentaires. Les incidences budgétaires d'une réforme de la prévoyance vieillesse ne peuvent cependant pas encore être chiffrées au stade actuel d'avancement des travaux.

Suite des travaux

Le Conseil fédéral concrétisera les réformes prévues d'ici au milieu de l'année 2013 et approuvera sur cette base un projet de consultation avant la fin de cette même année.

Réforme du transport régional des voyageurs (transfert du rail au bus)

En vertu de l'art. 28, al. 1 de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs[75], la Confédération et les cantons commandent des prestations du transport régional de voyageurs (TRV). Chaque année, des indemnités de quelque 1,7 milliard sont versées aux entreprises de transport, dont la moitié est à la charge de la Confédération. Les prestations du TRV comprennent des lignes de chemin de fer, des lignes de bus régionales ainsi que des téléphériques et des bateaux assumant une fonction de desserte.

Les cantons sont responsables de la planification de l'offre en matière de TRV. Nombre d'entre eux font établir à intervalles réguliers des études sur l'opportunité, la rentabilité et les possibilités d'évolution des offres existantes. Certains le font de manière ciblée pour des offres où le degré de couverture des coûts est inférieur à une

75 LTV; RS **745.1**

valeur déterminée. La question du passage du rail au bus est également au premier plan dans ce contexte.

La mesure «passage du rail au bus», prévoit un examen périodique de toutes les lignes de chemin de fer présentant un faible taux de couverture des coûts. Il convient d'examiner si d'autres offres ne présenteraient pas un meilleur rapport coût-utilité.

Cet examen est effectué avant de procéder à des investissements dans de nouveaux moyens d'exploitation. Pour les lignes de chemin de fer affichant un taux de couverture des coûts inférieur à 50 %, un transfert doit donc être examiné avant de décider des investissements importants dans le matériel roulant ou dans l'infrastructure. Pour les lignes de chemin de fer où le taux de couverture des coûts est inférieur à 30 %, cet examen doit être répété périodiquement, en règle générale tous les quatre ans.

Etant donné qu'il s'agit d'un examen au cas par cas, les incidences financières sont très difficiles à apprécier. En outre, le transfert du rail au bus ne génère des économies significatives que si l'on peut simultanément supprimer totalement l'infrastructure ferroviaire.

Suite des travaux

La mesure «transfert du rail au bus» fait partie de la deuxième étape de la réforme des chemins de fer 2. La consultation relative aux modifications d'ordonnances a été lancée en octobre 2012. La mise en vigueur est prévue pour le 1er juillet 2013.

Fixation d'un ordre de priorités pour l'application des normes de construction dans le trafic ferroviaire

La mesure relative à l'application des normes de construction dans le trafic ferroviaire comprenait initialement une extension de la mise en œuvre de la loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés[76] et des mesures de sécurité dans les tunnels ferroviaires existants.

La mesure partielle dans le domaine de l'égalité pour les handicapés est abandonnée parce qu'en adoptant la motion Kiener-Nellen «Renoncer à une mesure absurde, visant prétendument à réaliser des économies au détriment des personnes handicapées et des personnes âgées» (11.3442) les Chambres fédérales ont exigé une mise en œuvre des mesures en temps utile.

Selon l'art. 17 de la LCdF[77], les entreprises de chemin de fer sont responsables de la sécurité de l'exploitation. Elles organisent leurs plans d'investissement de façon à ce que la sécurité puisse être garantie. Les mesures correspondantes sont financées par la Confédération conformément aux art. 49 et 56 LCdF ainsi qu'à l'art. 20 LCFF[78] et en partie cofinancées (chemins de fer privés) par les cantons.

Presque tous les tunnels ferroviaires anciens sont dépourvus d'aide à l'autosauvetage des voyageurs. Par exemple, il n'existe ni issues, ni éclairage, ni mains courantes, ni chambres de fuite avec surpression ou galeries de secours. Ces installations doivent être mises en place a posteriori dans les longs tunnels, ce qui entraîne des travaux d'excavation parfois considérables et donc des coûts importants. Un

76 LHand, RS **151.3**
77 RS **742.101**
78 RS **742.31**

assainissement est prévu pour divers longs tunnels à voie unique, avant tout pour le tunnel de l'Albula, mais aussi pour ceux de la Furka, du Wasserfluh et du Weissenstein.

Ces tunnels nécessitent également des investissements sur le plan du gros œuvre. En l'occurrence, des synergies peuvent être exploitées entre le maintien de la substance et la rénovation et la sécurité. L'atteinte de la sécurité nécessaire dans les tunnels a donc été intégrée dans les plans d'investissement ordinaires. Pour permettre une coordination optimale avec les mesures de conservation de la substance, la mise en œuvre des mesures de sécurité a été quelque peu étendue.

Cette mesure permet d'éviter une charge supplémentaire de quelque 40 à 70 millions par an. Elle sera mise en œuvre dans le cadre des conventions sur les prestations conclues avec les chemins de fer.

Suite des travaux

D'ici à 2016, il n'est pas prévu de mettre en route un programme d'investissement visant à accroître la sécurité dans les tunnels ferroviaires et de fixer des délais pour l'assainissement. Les mesures destinées à améliorer la sécurité seront réalisées dans le cadre des moyens disponibles.

Externalisation de la surveillance du trafic aérien dans un organisme financé par une taxe

Dans le cadre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'étudier l'externalisation de la surveillance de la sécurité du trafic aérien dans un organisme financé par une taxe.

En l'occurrence, la réglementation continuerait d'être assumée par la Confédération et la surveillance de la sécurité proprement dite serait externalisée. L'approche utilisée en Grande-Bretagne sert de modèle selon lequel la réglementation relève du Ministère des transports alors que la surveillance de la sécurité est confiée à une institution financée par une taxe. Les premières investigations ont montré qu'une institution de droit public conviendrait pour exercer la surveillance de la sécurité sur l'aviation civile suisse. Une telle externalisation nécessite une modification de la loi.

L'externalisation de la surveillance de la sécurité permettrait à la Confédération de réaliser *in fine* une économie de quelque 200 postes à temps plein. L'allégement net du budget de la Confédération, compte tenu des produits qui ne seraient plus encaissés par l'OFAC, atteindrait 43 millions (état: budget 2012). D'autre part, un organisme financé par des taxes entraînerait pour l'industrie aérienne des charges estimées à 55 millions, puisque la surveillance de la sécurité externalisée devrait être intégralement financée par le biais de taxes.

Suite des travaux

La proposition est rejetée par les milieux du trafic aérien. Les arguments principaux à son encontre sont les coûts supplémentaires pour l'aviation et l'atteinte qu'ils porteraient à la compétitivité de l'aviation suisse.

Néanmoins, une proposition correspondante sera reprise dans le projet de révision de la loi sur l'aviation (LA II) destiné à être mis en consultation. Cette dernière aura lieu en 2013, le message sera adopté par le Conseil fédéral à la fin de 2013 ou au

début de 2014 et il sera examiné par les Chambres fédérales en 2014. La loi révisée entrera en vigueur au plus tard le 1er janvier 2016.

Abandon du subventionnement des nouvelles stations d'épuration

La Confédération octroie aux cantons des contributions pour l'exécution de tâches de droit public dans le domaine de la protection des eaux (stations d'épuration des eaux usées et installations de traitement des déchets). Suite à deux révisions de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux[79], les dispositions concernant les subventions dans le domaine des installations de traitement des déchets ont cependant été abrogées; les engagements pris au titre de l'ancien droit s'éteindront d'ici à 2016. Or, il s'est avéré ces dernières années que la pollution croissante des eaux par des micropolluants (par ex. résidus de médicaments, hormones, biocides, etc.) rend nécessaire un aménagement des stations d'épuration existantes (STEP) et que de nouvelles sources de financement doivent être trouvées à cet effet.

Initialement, le Conseil fédéral avait envisagé de subventionner les mesures de construction à partir des ressources générales de la Confédération. Au cours du réexamen des tâches, il a toutefois décidé de rechercher d'autres modèles de financement. Le projet de loi mis en consultation le 25 avril 2012 prévoyait de financer les investissements requis à hauteur d'environ 1,2 milliard par le biais d'une solution s'appliquant à toute la Suisse et conforme au principe de causalité. A cette fin, un financement spécial à affectation obligatoire sera créé. Il permettra à la Confédération d'octroyer des indemnités pour la construction d'installations d'élimination des éléments traces. Le financement annuel requis, estimé à 45 millions, sera couvert par la perception d'une taxe maximale de 9 francs par personne et par an. La Confédération prendra en charge 75 % des frais d'investissement. Le reste sera à la charge des propriétaires de STEP. Etant donné que les mesures de construction subventionnées concernant les stations d'épuration doivent être réalisées sur une période de vingt ans, il est prévu de limiter dans le temps le financement spécial proposé et les aides financières correspondantes. La consultation s'est achevée en août 2012.

La solution de financement proposée permet d'éviter, selon le présent message, des charges supplémentaires de quelque 45 millions de francs par an dans le budget de la Confédération.

Suite des travaux

Selon la planification actuelle, le Conseil fédéral adoptera le message à l'intention du Parlement au printemps 2013. La mise en vigueur interviendra au plus tôt le 1er janvier 2015.

Révision et réduction du nombre de statistiques

La production de statistiques de la Confédération repose sur le programme pluriannuel de la statistique fédérale. Ce programme fixe les objectifs stratégiques et les priorités et fournit une vue d'ensemble des principales activités et projets en matière de statistiques. Le programme pluriannuel garantit que la statistique fédérale met à

79 LEaux; RS **814.20**

disposition des informations statistiques de haute qualité et conformes aux besoins, en s'appuyant dans toute la mesure du possible sur les registres administratifs existants. Par le biais de l'accord bilatéral sur la statistique entre la Suisse et l'UE, la Suisse s'est engagée à produire des statistiques au niveau européen. Le réexamen et la réduction des statistiques décidés par le Conseil fédéral doivent donc intervenir dans le contexte d'un état des lieux de l'ensemble de la production statistique de la Confédération.

Une réduction des statistiques doit se faire sur la base de paramètres fondamentaux à élaborer (coûts d'une statistique, intérêt de la Confédération, intérêt public, fréquence de production, étendue, contraintes juridiques, etc.), puisqu'il est souvent apparu dans le passé que les divers groupes d'intérêts s'opposent à l'abandon de la statistique qui *les* concerne.

Un réexamen des statistiques portera également sur les statistiques tenues dans les offices spécialisés. La centralisation des statistiques de la Confédération a plusieurs fois fait l'objet de recommandations de la part de la Commission de la statistique fédérale, ainsi que d'interventions parlementaires (par ex. motion du Groupe libéral-radical 10.3947; motion Jenny 09.3732). La concentration de la production de statistiques dans un centre de compétence de la Confédération spécialisé dans cette tâche permettrait de dégager des synergies importantes.

Le montant des économies possibles ne peut pas encore être chiffré.

Suite des travaux

Tout d'abord, il convient de dresser l'inventaire des statistiques sur la base du programme pluriannuel de la statistique fédérale, puis de les évaluer à l'aide de critères de mesure. Parallèlement, il y a lieu d'établir un inventaire des statistiques tenues par les offices spécialisés, puis de déterminer le potentiel d'économies et de recenser les avantages et les inconvénients d'une concentration de ces statistiques à l'OFS.

Le DFI soumettra au Conseil fédéral d'ici à la fin de 2013 le résultat de ses investigations et formulera une proposition relative à la mise en œuvre. Celle-ci interviendra à partir de 2014.

Accélération des procédures d'asile

Dans le cadre d'une révision partielle de la loi sur l'asile et les étrangers, l'Office fédéral des migrations lancé des mesures à moyen terme qui visent à contribuer à accélérer la procédure d'asile et de renvoi et à diminuer l'attrait de la Suisse en tant que pays d'asile.

Le rapport de mars 2011 sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, commandé par la CIP-E, mentionne diverses options permettant d'accélérer la procédure d'asile en Suisse.

Ce rapport propose à moyen terme une restructuration qui s'appuie pour l'essentiel sur l'exécution de procédures d'asile rapides dans des centres de procédure ainsi que sur l'extension de la protection juridique des requérants d'asile.

A l'heure actuelle, il est difficile de chiffrer les répercussions financières. Les calculs dépendent dans une large mesure des emplacements effectivement disponibles pour les centres de procédure ainsi que des décisions devant être prises en ce qui

concerne le nombre de lits et de places de détention. On peut partir du principe que l'introduction de ces mesures n'aura pas d'incidence sur les coûts. Des économies interviendront dès que les effets recherchés, à savoir l'accélération et l'effet dissuasif, auront été obtenus.

Suite des travaux

Un comité de pilotage commun au DFJP à la CDAS et à la CCDJP a créé un groupe de travail mixte comprenant la Confédération et les cantons. Le 2 juillet 2012, ce groupe a présenté un rapport intermédiaire relatif à la restructuration à long terme du domaine de l'asile. Il propose que les partenaires impliqués dans le groupe de travail (CCDJP, CDAS, DFJP) s'entendent sur les grands principes de la restructuration dans le cadre d'une conférence sur l'asile qui se tiendra au début de 2013. Par la suite, la restructuration devra être testée aussi rapidement que possible dans le cadre d'un projet pilote.

2.5 Mesures concernant les recettes

Le CRT 2014 vise un allégement des charges budgétaires. C'est pourquoi le train de mesures ne s'applique pas aux recettes. Le Conseil fédéral a toutefois décidé, dans le cadre des travaux préparatoires du CRT 2014, d'augmenter l'impôt sur le tabac à raison de 10 centimes par paquet de cigarettes. Les recettes supplémentaires ainsi générées, à savoir 40 millions en 2013 et 50 millions à partir de 2014, serviront à alléger le budget de la Confédération et elles figurent d'ores et déjà dans le budget 2013 ainsi que dans le plan financier 2014–2016. Cette hausse de l'impôt sur le tabac répond par ailleurs aussi aux impératifs de santé publique. Elle entrera en vigueur le 1er avril 2013 et sera mise en vigueur par voie d'ordonnance, indépendamment du CRT 2014.

3 Commentaire des dispositions

3.1 Loi fédérale du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé[80]

Droit en vigueur

Art. 24 Taux de subventionnement

[1] La Confédération peut allouer des subventions de 20 % au plus des frais pour des mesures autres que celles de construction, telles que l'établissement de documents et de reproductions selon les art. 10 et 11, si ces mesures contribuent pour une part essentielle à la conservation du patrimoine culturel et si les frais qu'elles engendrent sont extraordinairement élevés.

[2] Si l'organe fédéral responsable de la protection des biens culturels réduit le montant d'une subvention lors de l'approbation de la requête, refuse celle-ci ou réduit le montant de la subvention lors de la révision du décompte, il doit motiver cette décision. Celle-ci peut faire l'objet d'une opposition dans les 30 jours suivant sa notification.

Proposition de modification de l'art. 24

Abrogé

Aux termes de l'art. 24, al. 1, de la loi fédérale du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, la Confédération verse une contribution annuelle à la couverture des coûts d'établissement de documents et de reproductions de sauvegarde pour un montant de 0,7 million. Le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 devrait permettre de supprimer cette subvention ainsi que la base légale correspondante.

L'art. 24, al. 1 est une disposition potestative: la Confédération n'est pas tenue de verser des subventions aux cantons. Il est néanmoins judicieux d'abroger l'art. 24, et ce pour deux raisons. Premièrement, l'allégement durable visé par les mesures du CRT 2014 suppose que la Confédération ne verse plus de subventions pour cette tâche. Deuxièmement, l'art. 24, al. 2 ménage la possibilité de s'opposer à une décision négative de la Confédération. Or il importe d'éviter ce type d'oppositions.

3.2 Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales[81]

Dans le cadre des programmes d'allégement 2003 et 2004, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de faire des économies par le biais de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (art. 4*a*, al. 1 et 1[bis]). Ces économies concernaient la période allant de 2004 à 2008. Elles sont remplacées, à l'art. 4, al. 1, par de nouveaux efforts d'économies pour les années 2014 à 2016.

80 RS **520.3**
81 RS **611.010**

Ceux-ci comprennent l'ensemble des mesures que le Conseil fédéral peut 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[82].

L'inscription de ces mesures dans une demande légale d'économies souligne que le CRT 2014 consiste en un train de mesures et le rend ainsi plus contraignant. Comme le précise l'art. 4, al. 5 (auparavant art. 4*a*, al. 5), la souveraineté budgétaire du Parlement et, par conséquent, sa compétence de décider de changements dans le cadre de l'établissement du budget restent bien entendu garanties. 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 ch. 2.3.

L'art. 4, al. 1 (auparavant art. 4*a,* al. 1) définit dans sa phrase d'introduction les bases des réductions, à savoir le plan financier 2014–2016 du 22 août 2012 et les arrêtés financiers pluriannuels ultérieurs. Pour les ch. 9 et 10 (domaine FRI), l'Assemblée fédérale, après avoir approuvé le plan financier, a adopté des arrêtés financiers pluriannuels qui s'écartent de la planification financière. Dans ces cas, ces réductions s'appuient sur les arrêtés financiers du Parlement.

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

L'art. 4, al. 3, remplace le plafond de dépenses pour l'armée fixé actuellement à l'art. 4a, al. 4bis, pour la période allant de 2009 à 2011 par un plafond pour les années 2014 à 2017 (voir aussi ch. 2.3.7).

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. 4*a*, al. 3.

3.3 Loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)[83]

Droit en vigueur

Art. 5 Examen périodique

[1] Le Conseil fédéral examine périodiquement, tous les six ans au moins, si les actes normatifs régissant les aides et les indemnités sont conformes aux principes du présent chapitre.

[2] Le Conseil fédéral fait rapport au Parlement sur les conclusions de cet examen. S'il y a lieu, il propose la révision ou l'abrogation d'actes législatifs et il veille à assurer la modification ou l'abrogation d'ordonnances. Il tient compte ce faisant de la nécessité de pourvoir, dans l'intérêt des allocataires, à la continuité du droit.

82 RS **611.0**
83 RS **616.1**

[3] Le Département fédéral des finances élabore, de concert avec les départements compétents, les projets et rapports requis et fait des propositions au Conseil fédéral.

Proposition de modification de l'art. 5

Art. 5 Examen permanent

[1] Le Conseil fédéral et l'administration examinent en permanence si les dispositions régissant les aides financières et les indemnités sont conformes aux principes du présent chapitre.

[2] Le Conseil fédéral fait rapport à l'Assemblée fédérale sur les conclusions de cet examen, notamment:

a. dans les messages par lesquels il propose:
   1. l'adoption d'arrêtés financiers pluriannuels (crédits d'engagement ou plafond de dépenses),
   2. la modification de dispositions régissant les aides financières et les indemnités;

b. dans le message concernant le compte d'Etat.

[3] Le Conseil fédéral demande à l'Assemblée fédérale de modifier ou d'abroger le cas échéant des dispositions légales et veille à l'adaptation requise de ses ordonnances.

Le chap. 2 (art. 4 à 10) de la LSu définit les principes applicables aux actes normatifs régissant les aides et les indemnités. Ces principes, qui doivent être suivis lors de l'élaboration, de la promulgation et de la révision d'actes normatifs, concernent au premier chef le Conseil fédéral et l'administration (art. 4). L'art. 5 LSu engage par ailleurs le Conseil fédéral à vérifier périodiquement si les actes normatifs régissant les aides et les indemnités respectent ces principes et à remettre des rapports à l'Assemblée fédérale sur les résultats de cet examen.

Dans son rapport sur les subventions du 30 mai 2008[84], le Conseil fédéral constatait que quelque 70 subventions nécessitaient encore des mesures ou des réformes. Le besoin de réforme était toutefois nettement inférieur à celui dont il était fait état dans les rapports de 1997 et de 1999. Cette évolution tient avant tout à l'introduction des rapports sur les subventions, qui a contribué à ce que l'on recoure, là où cela s'avère nécessaire et judicieux, aux accords de prestations, au système de forfaits, aux taux maximaux et à la limitation dans le temps des subventions (système dérivé des *sunset legislations* américaines*)*. Il a également été possible de supprimer divers subventionnements mineurs qui n'avaient plus de raison d'être. C'est pourquoi le Conseil fédéral avait déjà envisagé, dans son rapport 2008 sur les subventions, une réorganisation de la procédure d'examen de ces dernières. On examine depuis lors *en permanence*, dans le cadre du message correspondant, les subventions dont le financement est soumis périodiquement au Parlement dans des messages spéciaux, ainsi que les subventions dont la base légale est nouvelle ou a été révisée pendant la période d'examen. Les autres subventions devraient, sauf quelques exceptions bien

84 FF **2008** 5651

définies, être examinées dans le cadre d'une procédure globale dont les résultats sont publiés dans un *rapport sur les subventions* distinct.

Dans le cadre de l'actuel réexamen des tâches, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion qu'un rapport distinct sur les subventions coûtait trop cher par rapport à ce qu'il permettait d'atteindre. Cela vaut d'autant plus que les rapports sur les subventions élaborés jusqu'ici ont permis de corriger une grande partie des lacunes constatées dans la pratique du subventionnement, et que les rapports élaborés régulièrement dans le cadre des messages relatifs à chaque objet permettent d'emblée de remédier à ces lacunes. Qui plus est, les programmes d'économies et d'allégement mis en œuvre à intervalles plus ou moins réguliers exigent automatiquement que l'on s'assure de l'efficience et de l'efficacité de la quasi-totalité des subventions. Ainsi, on peut considérer que l'on a provisoirement atteint les principaux objectifs de la loi sur les subventions, à savoir qu'elles ne sont accordées que lorsqu'elles sont suffisamment motivées, qu'elles atteignent leur but de manière économique et efficace, qu'elles sont allouées selon des principes uniformes et équitables et qu'elles sont fixées conformément aux impératifs de politique budgétaire. Il s'agit maintenant de préserver ces acquis en investissant les moyens appropriés.

Le Conseil fédéral demande de ce fait de remplacer le rapport général sur les subventions par une vérification permanente. A *l'al. 1*, les termes «périodiquement, tous les six ans au moins» sont remplacés par l'expression «en permanence». En contrepartie, *l'al. 2* concrétise l'obligation faite au Conseil fédéral de vérifier les subventions en permanence. La majeure partie des subventions sera dorénavant examinée en permanence, soit dans le cadre de messages relatifs au renouvellement d'arrêtés financiers pluriannuels (message FRI, politique agricole, message sur la culture, etc.), soit, le cas échéant, lors de la révision de la base légale pertinente. Comme jusqu'à présent, le Conseil fédéral traitera de ce sujet sous une section spécifique du message correspondant. Les subventions – pour la plupart mineures – qui passeront entre les mailles du dispositif seront à l'avenir examinées par le département compétent; le Conseil fédéral examinera ainsi chaque année les subventions d'un département qui n'auront pas été contrôlées et en fera état dans le cadre du compte d'Etat. Lorsqu'il identifiera un besoin d'intervention, il élaborera des mesures ad hoc et rendra régulièrement compte de leur mise en œuvre dans les messages sur les comptes d'Etat. Ce système permet de s'assurer que chaque subvention est contrôlée au minimum une fois tous les sept ans. Dans le message relatif au compte d'Etat 2014, le Conseil fédéral rendra compte des subventions du DFAE.

Enfin, le mandat assigné au Conseil fédéral de proposer les modifications nécessaires d'actes législatifs, jusqu'ici inscrit à l'al. 2, est désormais ancré dans le nouvel *al. 3*.

3.4 Loi fédérale du 15 juin 2012 sur l'imposition fédérale à la source (LISint)[85]

Proposition de modification

Art. 21 al. 4 (nouveau)

4 Sont inscrits au bilan hors du compte de résultats de la Confédération:

a. les virements des agents payeurs suisses et de la société relais à l'AFC, sauf s'il s'agit de commissions de perception (art. 11) ou d'intérêts moratoires (art. 24);

b. les virements de l'AFC aux autorités compétentes des Etats partenaires.

En vertu de la loi fédérale sur l'imposition internationale à la source (LISint), les agents payeurs suisses ainsi que la société relais transfèrent leurs prestations à l'AFC; cette dernière vire les paiements reçus (impôts) aux Etats contractants (Etats partenaires) avec un décalage dans le temps. Sur le plan formel, on est donc en présence de recettes et de dépenses à affectation obligatoire, mais qui ne sont pas obligatoirement imputables au même exercice comptable. Selon l'art. 3 de la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS *611.0*), elles devraient être budgétisées en tant que revenus et charges. Or, l'imposition internationale à la source n'est pas une source de revenus pour la Confédération. Au contraire, la position de la Confédération correspond à celle d'un intermédiaire entre les agents payeurs ainsi que la société relais d'une part et les Etats partenaires d'autre part. Dans ce sens, elle est plutôt de nature fiduciaire.

Cette nouvelle disposition crée une base légale spéciale qui permet de traiter les recettes et les dépenses par le biais du bilan hors du compte de résultats. Cette solution spéciale est appropriée tant du point de vue du frein à l'endettement que du point de vue de la présentation des comptes:

– Frein à l'endettement: si un excédent de revenus s'établit dans un premier temps, le total des dépenses admissibles en raison du frein à l'endettement selon l'article 13 LFC risque d'atteindre un niveau trop élevé. Cela donnerait à penser qu'il y a une marge de manœuvre de politique financière qui, en réalité, n'existe pas. En revanche, s'il y a lieu de budgétiser un excédent de charges, des mesures d'économies, en fin de compte évitables, risquent d'êtres prises en vertu de l'art. 18 LFC. Dans ces deux cas, le bon fonctionnement du frein à l'endettement est entravé.

– Présentation des comptes: conformément aux normes de présentation des comptes (IPSAS[86]), les flux monétaires découlant de rapports fiduciaires doivent être traités hors du compte de résultats.

85 RS **672.4**
86 International Public Sector Accounting Standards

Les commissions de perception selon l'art. 11 et les intérêts moratoires selon l'art. 24 LISint sont de véritables revenus encaissés en plus. Ils doivent donc être exclus de la réglementation spéciale.

La modification demandée de la LISint n'entraîne pas d'allègement du budget fédéral, mais garantit le bon fonctionnement du frein à l'endettement ainsi que la conformité avec les normes de présentation des comptes.

3.5 Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)[87]

Droit en vigueur

Art. 52 Réduction de l'indemnité

Après avoir entendu les cantons intéressés, la Confédération peut réduire l'indemnité demandée lors de la procédure de commande par l'entreprise, si sa gestion n'est pas rationnelle.

Proposition de modification de l'art. 52

Art. 52 Gestion rationnelle

[1] Les entreprises ferroviaires s'affilient aux associations professionnelles et organisations sectorielles qui leur permettent d'acquérir davantage d'influence sur le marché.

[2] La Confédération peut contraindre les entreprises ferroviaires à lancer en commun des appels d'offres de grande envergure.

[3] Après avoir entendu les cantons intéressés, la Confédération peut réduire l'indemnité demandée lors de la procédure de commande par l'entreprise ferroviaire dont la gestion n'est pas rationnelle.

L'art. 52 LCdF (titre actuel: Réduction de l'indemnité) ne comporte actuellement qu'un alinéa, qui deviendrait l'al. 3. L'al. 1 consacrerait l'obligation de s'affilier aux associations professionnelles et organisations sectorielles. Cette affiliation permettra aux entreprises ferroviaires participant en commun à un marché public de renforcer leur position lors des négociations, tout en encourageant l'harmonisation au niveau de la technique et l'introduction de standards communs. Aux termes du nouvel al. 2, la Confédération peut contraindre les entreprises – au cas par cas – à s'associer pour lancer des appels d'offres. L'art. 54 LCdF s'appliquerait par le biais du projet de loi du Conseil fédéral sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FF *2012* 1559). Le premier et seul alinéa actuel constituerait une «troisième étape» logique, dans laquelle la Confédération serait autorisée seulement en dernier recours à réduire les indemnités demandées.

87 RS **742.101**

Droit en vigueur

Art. 16 Tarifs

[1] Les tarifs doivent être fixés selon des principes économiques. Le respect de cette disposition fait l'objet d'un contrôle conformément à la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix[89].

[2] Les tarifs des lettres et des colis relevant du service universel en Suisse doivent être fixés indépendamment de la distance et selon des principes uniformes. La PostCom vérifie périodiquement le respect de la fixation des tarifs indépendamment de la distance.

[3] Les tarifs d'acheminement des journaux et périodiques en abonnement sont fixés indépendamment de la distance. Ils correspondent aux tarifs pratiqués dans les grandes agglomérations.

[4] Des rabais sont accordés pour la distribution des publications suivantes:

a. quotidiens et hebdomadaires de la presse locale et régionale;

b. journaux et périodiques que les associations à but non lucratif adressent à leurs abonnés, à leurs membres ou à leurs donateurs et qui sont distribués normalement (presse associative et presse des fondations).

[5] Aucun rabais n'est accordé pour la distribution de titres faisant partie d'un réseau de têtières dont le tirage global est supérieur à 100 000 exemplaires. Le Conseil fédéral peut fixer d'autres critères tels la zone de diffusion, la fréquence de parution, la part rédactionnelle ou l'interdiction d'une promotion prépondérante de produits ou de prestations.

[6] Le Conseil fédéral approuve les rabais.

[7] La Confédération alloue pour l'octroi de rabais les contributions annuelles suivantes:

a. 30 millions de francs pour la presse régionale et locale;

b. 20 millions de francs pour la presse associative et la presse des fondations.

[8] Le Conseil fédéral peut fixer des prix plafonds applicables au service universel ou à des parties de ce dernier. Ces plafonds s'appliquent de manière uniforme et sont fixés en fonction de l'évolution du marché. Le Conseil fédéral peut déléguer à la PostCom l'édiction et l'exécution de prescriptions techniques et administratives.

Proposition de modification de l'art. 16

[4–7] *Abrogés*

88 RS **783.0**
89 RS **942.20**

La suppression de l'encouragement indirect de la presse à compter de fin 2014 entraîne l'abrogation des al. 4 à 7 de l'art 16 de la nouvelle LPO. Ces alinéas fondent en particulier la livraison à prix réduit de journaux et de périodiques, l'approbation des rabais par le Conseil fédéral ainsi que les contributions concrètes de la Confédération pour un total de 50 millions. Le projet conserve en revanche les al. 1 à 3 ainsi que l'al. 8, qui établissent les principes devant régir la définition des tarifs du service universel. L'al. 3, en particulier, prévoit que les tarifs d'acheminement des journaux et périodiques en abonnement sont fixés indépendamment de la distance, alors que l'al. 8 autorise le Conseil fédéral à fixer des prix plafonds.

3.7 Loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr)[90]

Droit en vigueur

Art. 86a

[1] La Confédération peut allouer à des personnes exerçant une activité indépendante dans l'agriculture, ou à leur conjoint, des aides à la reconversion à une profession non agricole.

[2] L'octroi d'une telle aide requiert la cessation de l'activité agricole. Le Conseil fédéral peut fixer des conditions supplémentaires ainsi que des charges.

[3] Les aides à la reconversion professionnelle sont versées jusqu'à la fin de l'année 2015 au plus tard.

Modification de l'art. 86*a* demandée dans le message du 1er février 2012[91]

[3] Les aides à la reconversion professionnelle sont versées *jusqu'à la fin de l'année 2019* au plus tard.

Proposition de modification de l'art. 86*a*

[3] Les aides à la reconversion professionnelle sont versées *jusqu'à la fin de l'année 2016* au plus tard.

Les aides à la reconversion ont pour objet d'aider les chefs d'exploitations agricoles souhaitant changer de profession à retrouver une activité qualifiée en dehors du secteur agricole. La mesure a tout d'abord été introduite pour être applicable jusqu'en 2011, puis a été prolongée, dans le cadre de la consultation parlementaire concernant la politique agricole 2011, jusqu'en 2015. Dans le cadre du message sur la politique agricole 2014–2017, le Conseil fédéral a demandé au Parlement une deuxième prolongation jusqu'à fin 2019.

Vu la faiblesse de la demande (à peine une vingtaine d'agriculteurs ont recouru aux aides jusqu'ici), il est prévu de supprimer ces aides à la reconversion dans le cadre des mesures d'allégement dans le domaine de l'agriculture (voir ch. 2.3.11). Il s'agit d'inscrire dans l'ordonnance pertinente que l'on ne puisse accorder des aides à la

90 RS **910.1**
91 FF **2012** 1857 ss

reconversion que jusqu'à fin 2013 et que les aides allouées jusqu'à cette date se terminent fin 2016 au plus tard. Le délai doit donc être prorogé d'un an par rapport au droit en vigueur et la prolongation jusqu'en 2019 inscrite dans la politique agricole 2014–2017 n'est ainsi plus nécessaire dans son intégralité.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

Le CRT 2014 allège le budget fédéral d'environ 570 millions de francs par rapport au plan financier 2014–2016. Il permet ainsi de respecter les directives du frein à l'endettement pour cette période, selon les prévisions actuelles, et d'éviter les déficits structurels. Il permet également de financer les charges supplémentaires décidées par le Conseil fédéral et le Parlement (voir ch. 1.1.2). En vertu du mandat parlementaire découlant de la motion 11.3317 «Réexamen des tâches», il en résulte même des excédents structurels qu'il faudra utiliser – dans la mesure où ils subsisteront dans les exercices futurs – pour diminuer la dette. On ne pourra satisfaire à l'exigence exprimée dans ladite motion concernant les excédents structurels que si l'on ne supprime aucun allégement inscrit dans le CRT 2014. Comme le révèle l'examen des charges supplémentaires possibles et des risques économiques (voir ch. 1.1.2), il faut être très prudent avant de procéder à des coupes dans le CRT 2014 ou de décider de nouvelles dépenses. Si elles étaient approuvées, les deux initiatives parlementaires visant à maintenir le taux spécial de TVA pour l'hôtellerie et à supprimer le droit de timbre d'émission sur le capital propre annuleraient à elles seules les excédents structurels. En 2014, il en résulterait un déficit structurel de plusieurs centaines de millions.

Conséquences pour le budget de la Confédération (en millions)

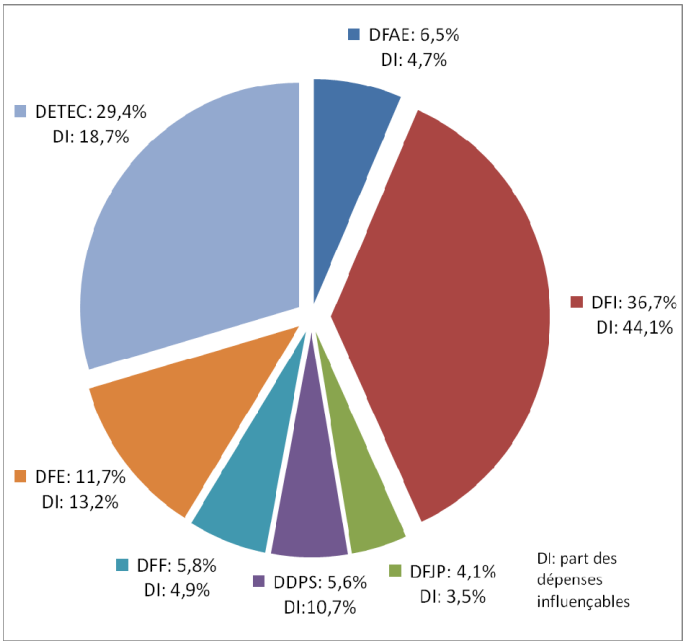
	PF2014	PF2015	PF2016
Solde structurel actualisé (ch. 1.1.2)	–342	–88	57
Allégements CRT 2014/PF 2014–2016	567	573	569
Excédent structurel selon CRT 2014	**225**	**485**	**626**
Charges supplémentaires possibles (ch. 1.1.2)	*1150*	*1900*	*2100*

La répartition en pour cent des mesures d'allégement sur les différents départements montre que le DFI, le DETEC et le DFE doivent fournir la plus grande contribution à la consolidation des finances fédérales. Cela tient au fait que ces mêmes départements présentent aussi la plus grande part aux dépenses de la Confédération pouvant 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 la part de ces derniers aux dépenses pouvant être influencées, ce qui souligne l'équilibre interne du présent programme de consolidation. Les parts des départements peuvent cependant varier considérablement d'une année à l'autre.

Pour l'année de référence 2016, la part du DFI aux économies est inférieure de 7,4 points de pourcentage à sa part aux dépenses pouvant être influencées. Cela tient principalement au degré d'affectation élevé des dépenses opérées au titre des assurances sociales, mais également à la part relativement modeste aux économies du domaine de la formation et de la recherche: alors que la part aux dépenses pouvant être influencées de ce domaine atteint 13 %, celle aux économies s'élève seulement à 5 % du volume total d'allégement. Les économies réalisées par le DDPS atteignent leur maximum en 2014 (102 millions), pour diminuer nettement les années suivantes du fait du rehaussement du plafond de dépenses de l'armée (41 millions par an). Le DDPS contribuera donc relativement peu au CRT 2014 en 2015 et 2016 par rapport aux autres départements. L'effort d'économie relativement important du DETEC viendra compenser la faiblesse des économies réalisées au sein du DFI et du DDPS. Avec une part aux dépenses pouvant être influencées de près de 19 %, la contribution du DETEC au volume global d'allégement pour 2016 est de 29,4 %. Elle diminuera toutefois suite à la suppression de la réduction temporaire des apports au fonds d'infrastructure, dès 2017, pour se rapprocher de nouveau de la part aux dépenses pouvant être influencées.

Figure 1

Répartition en pour cent des mesures d'allégement sur les départements (2016)



On trouvera une énumération détaillée des mesures par département à l'annexe 1.

Allégements du CRT 2014 par groupe de tâches (en millions)

	2014	2015	2016	Contribution au CRT en % (2016)	Part aux dépenses influençables en %
Prévoyance sociale	247,6	271,7	267,7	36,3	37,7
Transports	122,8	143,2	143,5	19,5	16,8
Formation et recherche	35,3	36,7	36,7	5,0	13,0
Défense nationale	93,2	32,2	32,2	4,4	9,8
Agriculture et alimentation	56,7	56,7	56,7	7,7	7,2
Relations avec l'étranger	57,3	56,9	59,3	8,0	5,6
Autres groupes de tâches	74,0	123,5	123,2	16,7	9,9
Réduction transversale du personnel	18,4	18,4	18,4	2,5	n.a.
Total CRT 2014	**705,3**	**739,3**	**737,7**	**100,0**	**100,0**

Conséquences des mesures de grande portée découlant du réexamen des tâches

Une partie des autres mesures découlant du réexamen des tâches évoquées au ch. 2.4 a déjà entraîné d'importants allégements. Ainsi, dans le domaine des transports, le projet FAIF et l'arrêté sur le réseau ont permis d'éviter environ 800 millions de charges supplémentaires. Les mesures restantes (ch. 2.4.3) visent à poursuivre l'allégement du budget, tout en évitant en priorité les charges supplémentaires. A cet égard, deux réformes revêtent une importance considérable car elles visent à éviter des charges supplémentaires particulièrement lourdes: le développement de l'armée suisse et la réforme approfondie de la prévoyance vieillesse. On trouvera une énumération des mesures par département à l'annexe 2.

4.2 Conséquences pour les cantons

Comme lors de précédents programmes d'allégement, le Conseil fédéral s'efforce autant que possible d'éviter les reports de charges sur les cantons et les communes. Cela est d'autant plus important que les budgets cantonaux sont eux aussi sous pression du fait de la situation économique défavorable et de la crise de la dette dans la zone euro. Dès lors, la majeure partie des mesures proposées concerne le domaine propre à la Confédération. Au vu de la structure des dépenses du budget fédéral, il n'est toutefois pas possible d'exclure entièrement les tâches communes des mesures relevant du CRT. 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. Ceux-ci peuvent ainsi alléger eux aussi leur budget, ou choisir d'engager leurs propres ressources pour compenser la suppression de contributions fédérales. Le Conseil fédéral estime toutefois que le principe de ne pas transférer les charges sur les cantons est respecté dans le CRT 2014.

Les mesures prises dans le domaine du transfert de la Confédération aux cantons peuvent être réparties en deux catégories. La *première* concerne les mesures qui n'ont *aucun effet sur les budgets cantonaux*. Elle comprend l'optimisation des subventions d'exploitation aux établissements d'éducation (ch. 2.3.6; 2,0 millions) et la réduction des ressources affectées à la protection contre les crues et contre les dangers naturels (ch. 2.3.15; 17,5 millions). La part prise en charge par la Confédé-

ration n'est pas modifiée; si les cantons devaient de nouveau augmenter leurs dépenses, la Confédération augmenterait elle aussi ses contributions. Les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement ne sont pas touchées par la réduction. Par ailleurs, il est possible de fixer des priorités dans le domaine des routes nationales (part destinée au fonds d'infrastructure ou à l'achèvement du réseau des routes nationales; ch. 2.3.13; 75 millions), car les cantons ont annoncé des besoins financiers moindres. Les gains d'efficience dans le domaine du trafic ferroviaire (part dévolue au financement des infrastructures des chemins de fer privés; ch. 2.3.14; 5,0 millions) n'ont eux non plus pas d'incidences négatives sur les cantons. Cela vaut également pour la mesure prise dans le domaine des migrations, visant à adapter les forfaits globaux (ch. 2.3.5; 7,4 millions.); il se peut toutefois que cela se traduise par une modification de la répartition entre les cantons. Enfin, l'abandon des projets urbains (ch. 2.3.16; 1,5 million) n'a lui non plus aucune incidence sur les cantons, étant donné que la Confédération renonce à une subvention nouvelle, qui n'avait pas encore été mise en place.

La *deuxième catégorie* regroupe les mesures offrant la *liberté de choix aux cantons*. Il s'agit notamment de la réduction des subventions allouées aux universités (ch. 2.3.9; 7,7 millions), à ceci près que les cantons recevront durant la période allant de 2013 à 2016 davantage de ressources que négocié à l'origine, du fait des augmentations décidées par le Parlement dans le cadre du message FRI. Elle comprend également les réductions décidées dans les paiements directs destinés aux programmes régionaux des domaines de la biodiversité, de la qualité du paysage et de l'efficience des ressources (pas encore quantifié; ch. 2.3.11). Pour les réductions opérées dans la protection des eaux (1 million; ch. 2.3.15), pour les contributions à la mensuration officielle (0,6 million), ainsi que dans une certaine mesure pour le renoncement aux contributions pour la documentation de sécurité dans la protection des biens culturels (0,7 million; ch. 2.3.8), les cantons ont également la possibilité de choisir s'ils veulent ou non engager leurs propres fonds pour compenser les subventions supprimées.

Seules les mesures de la seconde catégorie peuvent faire porter des charges supplémentaires aux cantons, et ce uniquement dans le cas où ces derniers choisissent de compenser la réduction des fonds alloués par la Confédération par leurs propres fonds. Ces mesures réduisent le volume du transfert entre la Confédération et les cantons d'environ 10 millions, ce qui correspond aux charges supplémentaires maximales provenant du CRT 2014 supportées par les cantons. Si l'on compare cela aux mesures conduisant automatiquement à des allégements pour les cantons (qui comprennent par ailleurs la réduction du prix des médicaments, déjà mise en œuvre et accompagnée d'une diminution correspondante des ressources destinées à la réduction individuelle des primes), il devient vite clair que le CRT 2014 ne se traduira très vraisemblablement pas par une augmentation nette des charges supportées par les cantons.

4.3 Conséquences pour l'économie

Les conséquences pour l'économie de mesures d'allégement touchant aux dépenses résultent en premier lieu de la diminution de la demande économique globale qu'elles entraînent. Le CRT 2014 allège les finances fédérales d'environ 570 millions par rapport à la planification actuelle. Une bonne partie des mesures prévues

n'aura aucune incidence directe sur la demande intérieure. Cela vaut en particulier pour la rémunération moindre de la dette de l'AI (140 millions) et pour les coupes opérées dans l'aide au développement (39 millions). Si l'on retient par ailleurs que l'effet multiplicateur d'un changement dans la demande, dans une petite économie ouverte comme la Suisse, est nettement plus petit que 1, les effets des mesures d'économies sur le produit intérieur brut (PIB) seront nettement inférieurs à 0,1 %.

Avec les mesures du CRT 2014 et compte tenu des dépenses supplémentaires déjà décidées, l'excédent structurel pour 2014 se monte à 225 millions. Par rapport au budget 2013, cela représente une amélioration de 159 millions (0,03 % du PIB). Cette impulsion budgétaire légèrement restrictive vient à point nommé, étant donné que le plan financier 2014–2016 prévoit que la situation économique devrait s'améliorer et que l'écart de production négatif devrait être comblé d'ici à 2015. Du point de vue conjoncturel non plus, les mesures d'allégement ne posent donc pas de problème.

5 Relations avec le programme de la législature

La première ligne directrice de l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015[92] est la suivante: «La place économique suisse est attrayante, concurrentielle et se signale par un budget fédéral sain et des institutions étatiques efficaces». Elle est concrétisée par plusieurs objectifs, dont le premier est: «L'équilibre du budget fédéral est préservé». La mise en œuvre de réformes structurelles pour l'ensemble des tâches de la Confédération contribuera à atteindre cet objectif.

Le présent message vise à garantir le respect du frein à l'endettement non seulement pendant les années du plan financier, mais également à plus long terme grâce à des mesures structurelles de réforme et d'abandon de tâches. Le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 contribue ainsi notablement à l'atteinte des objectifs mentionnés dans la planification de la législature.

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015[93] ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015[94].

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

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.

92 FF **2012** 6667
93 FF **2012** 349
94 FF **2012** 6667

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales

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 ainsi que le domaine propre à l'administration. Les réductions minimes dans le domaine des contributions à des organisations internationales se limitent aux contributions facultatives.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Pour la mise en œuvre juridique du CRT 2014, six lois fédérales soumises au référendum selon l'art. 141 de la Constitution doivent être modifiées. Toutes les mesures du CRT 2014 ont été regroupées dans un acte unique, à savoir une loi fédérale soumis au référendum facultatif. Cette procédure se justifie vu que les diverses mesures visent le même objectif (réexamen des tâches et allégement budgétaire).

CRT 2014: vue d'ensemble des mesures réalisables à court terme

(ch. 2.2 et 2.3 du message)

(en millions)

Dép.	Mesure	2014	2015	2016	Chap. du message
ChF		**0.7**	**0.7**	**0.7**	
	Mesures dans le domaine propre*	0,7	0,7	0,7	2.3.1
DFAE		**45,2**	**45,2**	**47,7**	
	Mesures dans le domaine propre*	10,6	10,6	10,6	2.3.1
	Réductions de dépenses dans la coopération au développement	27,5	27,5	27,5	2.3.2
	Optimisation du réseau extérieur*	7,1	7,1	9,6	2.3.3
DFI		**251,1**	**275,0**	**271,0**	
	Réduction individuelle de primes/baisse des prix des médicaments**	71,0	99,0	99,0	2.2
	Mesures d'économies concernant l'assurance militaire**	5,0	5,0	5,0	2.2
	Mesures dans le domaine propre**	2,8	2,8	2,8	2.3.1
	Réduction du taux d'intérêt de la dette de l'AI envers l'AVS	142,0	136,5	132,5	2.3.4
	Réductions de dépenses concernant les universités	7,3	7,7	7,7	2.3.9
	Réductions de dépenses concernant le domaine des EPF	23,0	24,0	24,0	2.3.10
DFJP		**27,7**	**29,8**	**30,3**	
	Externalisation de METAS**	1,0	1,5	2,0	2.2
	Abandon de l'imputation des prestations d'assistance entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein**	0,3	0,3	0,3	2.2
	Mesures dans le domaine propre*	7,6	7,6	7,6	2.3.1
	Mesures concernant le domaine des migrations*	16,8	18,4	18,4	2.3.5
	Optimisation des subventions d'exploitation allouées aux établissements d'éducation	2,0	2,0	2,0	2.3.6
DDPS		**102,4**	**41,4**	**41,4**	
	Mesures dans le domaine propre*	17,3	17,3	17,3	2.3.1
	Optimisation du réseau extérieur*	6,5	6,5	6,5	2.3.3
	Mesures concernant l'armée	74,0	13,0	13,0	2.3.7
	Mesures du DDPS concernant le domaine des transferts	4,6	4,6	4,6	2.3.8
DFF		**42,8**	**42,8**	**42,8**	
	Mesures dans le domaine propre	42,8	42,8	42,8	2.3.1

Dép.	Mesure	2014	2015	2016	Chap. du message
DFE		**88,4**	**87,4**	**86,6**	
	Engagements de garantie en faveur de la construction de logements**	2,5	2,5	2,5	2.2
	Réduction des ressources destinées à couvrir les pertes sur cautionnement**	1,5	1,5	1,5	2.2
	Mesures dans le domaine propre*	6,7	5,7	4,9	2.3.1
	Réductions de dépenses dans la coopération au développement	11,0	11,0	11,0	2.3.2
	Mesures concernant le domaine de l'agriculture	56,7	56,7	56,7	2.3.11
	Réduction des dépenses concernant les prêts à la construction de logements	10,0	10,0	10,0	2.3.12
DETEC		**147,0**	**217,0**	**217,2**	
	Baisse des coûts liés à Swissinfo**	2,4	2,0	1,9	2.2
	Egalité pour les personnes handicapées (domaine ferroviaire)**	3,9	4,3	4,6	2.2
	Réductions concernant les contributions de la Suisse aux organisations de l'aviation**	0,4	0,4	0,4	2.2
	Mesures dans le domaine propre*	3,9	3,9	3,9	2.3.1
	Fixation de priorités dans le domaine des routes nationales	95,0	95,0	95,0	2.3.13
	Fixation de priorités et gains d'efficience dans le domaine du trafic ferroviaire	20,0	40,0	40,0	2.3.14
	Mesures concernant le domaine de l'environnement	18,5	18,5	18,5	2.3.15
	Mesures du DETEC concernant le domaine des transferts	2,9	2,9	2,9	2.3.16
	Abandon de l'encouragement indirect à la presse	–	50,0	50,0	2.3.17
Total		**705,3**	**739,3**	**737,7**	

* Partiellement mis en œuvre dans le plan financier 2014–2016 du 22 août 2012
** Intégralement mis en œuvre dans le plan financier 2014–2016 du 22 août 2012

Vue d'ensemble des mesures à long terme découlant du réexamen des tâches

(not. ch. 2.4.2 et 2.4.3 du message)

1. Mesures mises en œuvre (ch. 2.4.2, ainsi que 2.2, 2.3.1 et 2.3.3)

Dép.	Mesure	Allégement (en mio)
Divers	Fixation d'un ordre de priorités dans les activités de recherche du secteur public	10,6 mio (dès 2013)
ChF	Examen d'une réduction du nombre des commissions extraparlementaires axées sur les questions de société	0,1 mio (dès 2012)
DFAE, DDPS	Optimisation du réseau extérieur	13,6 mio (dès 2014) 16,1 mio (dès 2016)
DFI	Externalisation de MétéoSuisse**	–
DFI	Révision de la réglementation dans le domaine de la prévention et de la promotion de la santé**	–
DFJP	Externalisation de METAS	1 mio (2014) 1,5 mio (2015) 2 mio (dès 2016)
DDPS	Exploitation des synergies dans le domaine des services civils de renseignement	–
DDPS	Stabilisation de l'offre de J+S et limitation de l'accès aux études à la HEFSM	8 mio*
DFF	Stabilisation des effectifs du Corps des gardes-frontière	40 mio*
DETEC	Financement accru par l'utilisateur dans le domaine du trafic (message FAIF)	500 mio*
DETEC	Mise en œuvre sans incidence budgétaire de l'arrêté sur le réseau des routes nationales (NEB)	305 mio*
DETEC	Application des plans d'action pour l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables sans incidence sur le budget***	14 mio*

* Evitement de charges supplémentaires
** Mesure rejetée par le Parlement
*** La stratégie énergétique 2050 générera cependant des charges supplémentaires dans le domaine de l'énergie.

2. Mesures à mettre en œuvre (ch. 2.4.3)

Dép.	Mesure	Allégement (en mio)
DFI	Réforme complète de la prévoyance vieillesse	n.q.*
DFI	Révision et réduction du nombre de statistiques	n.q.
DFJP	Orientation future de l'ISDC	n.q.
DFJP	Accélération des procédures d'asile	n.q.
DDPS	Développement de la politique de sécurité	300–400 mio*
DFF	Gains d'efficience dans le domaine des TIC	51,9 mio (PCO 12/13); objectif initial: 20 mio
DFF	Réduction du portefeuille des constructions civiles	12 mio (dès 2015)
DFF	Réexamen des réglementations relatives à l'âge de la retraite pour les catégories de personnel particulières	n.q.
DETEC	Réforme du trafic régional des voyageurs (transfert du rail au bus)	n.q.
DETEC	Fixation d'un ordre de priorités pour l'application des normes de construction dans le trafic ferroviaire	40–70 mio*
DETEC	Externalisation de la surveillance du trafic aérien dans un organisme financé par une taxe	43 mio (dès 2016)
DETEC	Abandon du subventionnement des nouvelles stations d'épuration	45 mio*
*	Evitement de charges supplémentaires	

3. Mesures abandonnées (ch. 2.4.2)

Dép.	Mesure	Développement
DFAE	Révision du financement des prêts FIPOI	Réforme désavantageuse pour la Confédération
DDPS	Participation financière des cantons à la collecte de données géographiques	Opposition des cantons
DFF	Programme INSIEME: gains d'efficacité par le remplacement des applications informatiques de l'AFC	Suspension du projet informatique

Principales étapes du projet de réexamen des tâches

SCF du 10 juin 2004: lancement du projet

- Mandat au DFF de rédiger une note de discussion sur la question d'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

- Renonciation à la 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 supérieurs
  - limiter la croissance des dépenses à un niveau qui puisse être financé à long terme;
  - créer une marge de manœuvre budgétaire;
  - établir un profil des priorités concernant les 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 de base: 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 2008–2015, 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 bas que prévu)
- Première estimation de l'objectif visé: –8,5 milliards

SCF du 5 juillet 2006: définition de l'ordre des priorités

- Objectif de croissance pour seize 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 seize groupes de tâches (sans prévoyance sociale) et 5,4 milliards pour la prévoyance sociale (montant résiduel)
- Mandat renouvelé 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 1200 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 mia)
- 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/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: adoption du rapport concernant le programme de mise en œuvre

- Publication du rapport sur le programme de mise en œuvre du réexamen des tâches
- Ouverture de la procédure de consultation

SCF du 1er septembre 2010: détermination de la stratégie de mise en œuvre

- Publication des résultats de la consultation
- Mise à jour et adoption des étapes-clés en vue de la mise en œuvre des différentes mesures de réforme
- Adoption du message concernant le programme de consolidation 2012–2013

SCF du 30 mars 2011: adoption du compte d'Etat 2010

- Premier rapport sur l'état de mise en œuvre des mesures à long terme découlant du réexamen des tâches (tome 3 du compte d'Etat)

30 mai 2011: non-entrée en matière du Parlement sur le projet A du programme de consolidation 2012–2013

- Suspension des mesures applicables à court terme prévues dans le PCO 2012–2013
- Poursuite des réformes à long terme mentionnées dans le rapport du 14 avril 2010

12 mars 2012: transmission par le Parlement de la motion 11.3317 «Réexamen des tâches», déposée par la Commission des finances du Conseil national

SCF du 28 mars 2012: adoption du compte d'Etat 2011

- Deuxième rapport sur l'état de mise en œuvre des mesures à long terme découlant du réexamen des tâches (tome 3 du compte d'Etat)