

Programme de stabilisation 2017-2019

Rapport explicatif pour la procédure de consultation

du 25 novembre 2015

Condensé

Le présent rapport explicatif est destiné à la procédure de consultation relative à la loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019. Le but de cette loi est de garantir le respect des prescriptions du frein à l'endettement ces prochaines années. La raison principale de l'élaboration du programme de stabilisation 2017-2019 est la forte revalorisation du franc suisse qui a suivi l'abandon de son cours plancher face à l'euro par la Banque nationale suisse. Par rapport à la planification actuelle, le programme prévoit une réduction des dépenses comprise entre 800 millions et 1 milliard de francs à partir de 2017. Les mesures proposées couvrent tout l'éventail des tâches de la Confédération. La loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019 est un acte modificateur unique portant modification de douze lois fédérales et abrogation d'une treizième. Il s'agit en outre de créer, dans une nouvelle loi, les conditions de l'externalisation de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations moyennant sa transformation en établissement de droit public.

Contexte

La forte revalorisation du franc suisse qui a suivi l'abandon de son cours plancher face à l'euro par la Banque nationale suisse (BNS) a d'importantes répercussions sur le budget de la Confédération. La révision à la baisse des prévisions concernant l'évolution de l'économie réelle et le renchérissement s'est traduite par une diminution de l'ordre de 5 milliards de francs (- 7 %) des recettes estimées. Une partie de cette perte de recettes est compensée par des effets automatiques: le déficit admis par le frein à l'endettement a augmenté et la diminution des valeurs de référence macroéconomiques a permis de sensiblement corriger à la baisse les estimations de diverses dépenses, telles que les parts de tiers aux recettes de la Confédération, les intérêts passifs ou les contributions aux assurances sociales. Ces corrections automatiques sont cependant insuffisantes et il est indispensable, pour garantir le respect des prescriptions du frein à l'endettement, de prévoir de nouvelles coupes budgétaires. Le Conseil fédéral a déjà soumis un premier train de mesures – portant sur environ 1 milliard de francs – au Parlement dans le message concernant le budget 2016. Le programme de stabilisation 2017-2019 prévoit des allègements supplémentaires atteignant également le milliard de francs à partir de 2017.

Contenu du projet

La stratégie d'allègement du Conseil fédéral est axée prioritairement sur la diminution des dépenses. Pour la Confédération, contracter de nouvelles dettes est hors de question, en raison du frein à l'endettement. Ce dernier interdit en effet que, sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, le montant total des dépenses excède celui des recettes, autrement dit que la dette augmente. De l'avis du Conseil fédéral, consolider le budget de la Confédération en augmentant les recettes n'entre pas non plus en ligne de compte, pour deux raisons: d'une part, les recettes supplémentaires arrive-

raient trop tard du fait qu'elles nécessiteraient de modifier préalablement la constitution et, d'autre part, augmenter les impôts nuirait à la compétitivité de la place économique suisse.

La loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019 prévoit 25 mesures au total. Par rapport au plan financier provisoire 2017-2019 du 1^{er} juillet 2015, le budget de la Confédération sera allégé de près de 800 millions de francs en 2017 et d'environ 1 milliard en 2018 et en 2019. La réalisation de ces coupes budgétaires nécessite toutefois de modifier douze lois fédérales et d'en abroger une. La modification la plus importante est celle de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales. Y sont inscrites, sous l'appellation «efforts d'économies», les mesures ne nécessitant pas de modifications de lois que le Conseil fédéral est chargé de mettre en œuvre. Il s'agit de souligner ainsi que le programme de stabilisation 2017-2019 présente le caractère d'un véritable train de mesures.

Le programme de stabilisation 2017-2019 est équilibré: tous les groupes de tâches contribueront aux efforts d'économies, même si c'est de façon différenciée. Seront relativement moins concernés en particulier le groupe de la défense nationale – compte tenu du développement de l'armée – et celui de la prévoyance sociale, où la plupart des réformes, en raison de leur complexité, doivent être mises en œuvre à la faveur d'actes législatifs distincts. Contribueront au contraire de façon relativement plus importante aux coupes budgétaires les groupes de tâches qui ont connu une forte croissance ces dernières années, à savoir la formation et la recherche et les relations avec l'étranger. L'administration, en particulier le domaine du personnel, fournira également sa part appropriée d'efforts. Le programme de stabilisation 2017-2019 ne pèsera pas exagérément sur les cantons. Le Conseil fédéral a veillé à concevoir les mesures les concernant de façon à ce qu'ils disposent de la plus grande marge de manœuvre possible pour décider s'il veulent remplacer ou non les contributions fédérales supprimées par leurs propres ressources. Le programme ne devrait guère avoir de conséquences perceptibles sur la croissance économique.

Même avec le programme de stabilisation 2017-2019, les prescriptions du frein à l'endettement ne pourront être respectées durant cette période que si les mesures d'économies proposées ne sont pas aussitôt absorbées par des dépenses supplémentaires engagées dans d'autres domaines. Il s'agira donc de faire preuve de retenue en matière de dépenses ces prochaines années. En particulier, la réalisation de nouveaux projets ou le développement de prestations existantes ne seront possibles que si une compensation financière appropriée est trouvée.

Enfin, il est prévu, dans le cadre du programme de stabilisation 2017-2019, d'externaliser l'Autorité fédérale de surveillance des fondations, moyennant sa transformation en établissement de droit public doté de sa propre personnalité juridique et tenant ses propres comptes. Le présent rapport trace les grandes lignes du projet de loi prévu à cet effet.

Table des matières

Condensé	2
1 Présentation du projet	7
1.1 Situation budgétaire	7
1.2 Situation en matière de dépenses	8
1.3 Stratégie d'allègement du Conseil fédéral	11
1.3.1 Consolidation des dépenses	11
1.3.2 Principes du programme de stabilisation 2017-2019	12
1.4 Structure et position du projet	13
1.4.1 Structure	13
1.4.2 Relation entre le programme de stabilisation 2017-2019 et les arrêtés financiers pluriannuels	14
1.4.3 Autres options en cas de détérioration de la situation budgétaire	15
1.5 Mesures d'économies déjà mises en œuvre dans le budget 2016 et dans le plan financier 2017-2019	16
1.5.1 Correction du renchérissement	16
1.5.2 Réduction des charges de personnel	19
1.5.3 Internalisations	21
1.5.4 Réduction des charges de conseil	21
1.5.5 Report de l'apport au fonds d'infrastructure	22
1.5.6 Adaptations dans la collaboration internationale	22
1.5.7 Soldes de crédits de l'armée	23
2 Mesures du programme de stabilisation 2017-2019	23
2.1 Rentes transitoires du personnel de la Confédération	24
2.2 Diverses mesures dans le domaine propre	25
2.3 Coopération internationale	30
2.4 Autres mesures dans le domaine des transferts du DFAE	31
2.5 Mesures dans le domaine des transferts du DFI	32
2.6 Migration et intégration	34
2.7 Autres mesures dans le domaine des transferts du DFJP	36
2.8 Armée	37
2.9 Mesures dans le domaine des transferts du DDPS	40
2.10 Formation, recherche et innovation	42
2.11 Agriculture	43
2.12 Autres mesures dans le domaine des transferts du DEFR	47
2.13 Routes et apport au fonds d'infrastructure	49
2.14 Environnement	52
2.15 Autres mesures dans le domaine des transferts du DETEC	53
2.16 Infrastructure ferroviaire	55
2.17 Surveillance dans les transports publics	57

2.18	Protection contre les vibrations dans le domaine ferroviaire	59
2.19	Financement des tâches de surveillance dans le domaine de l'AVS par le Fonds de compensation AVS	60
2.20	Assurance-invalidité	61
2.21	Réduction individuelle de primes	63
2.22	Assurance militaire	65
2.23	Rémunération de la réserve pour les allocations familiales dans l'agriculture	67
2.24	Abrogation de la loi sur les activités à risque	69
2.25	Mesures ayant une incidence sur les recettes	70
3	Externalisation de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations	73
3.1	Contexte	73
3.2	Grandes lignes du projet	73
3.3	Conséquences	74
3.4	Organisation juridique	75
4	Commentaire des dispositions	76
4.1	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)	76
4.2	Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales	78
4.3	Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)	79
4.4	Loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire	80
4.5	Loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles (LICa)	81
4.6	Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs	84
4.7	Loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement	86
4.8	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)	87
4.9	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité	88
4.10	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)	89
4.11	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire	90
4.12	Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)	96
4.13	Loi fédérale du 17 décembre 2010 sur les guides de montagne et les organisateurs d'autres activités à risque	97
5	Conséquences	97
5.1	Conséquences pour la Confédération	97
5.2	Conséquences pour les cantons	99
5.3	Conséquences économiques	100
6	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	101
6.1	Relation avec le programme de la législature	101
7	Aspects juridiques	101

7.1	Constitutionnalité	101
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales	101
7.3	Forme de l'acte à adopter	102
7.4	Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	102
	Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019 (<i>projet</i>)	103

Rapport

1 Présentation du projet

1.1 Situation budgétaire

Quand le Conseil fédéral a adopté le plan financier 2016-2018, le 20 août 2014, le respect des prescriptions du frein à l'endettement semblait ne pas devoir poser de problèmes particuliers: les projections faisaient encore état d'excédents structurels de 200 millions de francs en 2016, de 1,2 milliard en 2017 et de 2,7 milliards en 2018.

Or, six mois plus tard, en février 2015, il était devenu évident que l'évolution des recettes ne suivrait pas le rythme escompté dans le plan financier. Le résultat du compte 2014 montrait clairement que les recettes de l'impôt fédéral direct avaient beaucoup perdu en dynamisme depuis la crise économique et financière. A cela s'ajoutait l'abandon du cours plancher du franc face à l'euro par la Banque nationale suisse (BNS), une décision qui a nettement assombri les perspectives conjoncturelles du pays. Ce changement de cap de la politique monétaire de la BNS s'est traduit non seulement par un affaiblissement de la croissance économique réelle, mais encore par un recul marqué et persistant du renchérissement. Suite à la décision de la BNS, les prévisions de valeur ajoutée nominale annuelle ont donc été revues à la baisse jusqu'à 5 % par rapport au plan financier 2016-2018.

Les estimations des recettes ont aussi dû être adaptées aux nouvelles valeurs de référence macroéconomiques. Pour ce qui est de la taxe sur la valeur ajoutée, la correction correspond à peu près au recul de la valeur ajoutée nominale, tandis que pour l'impôt fédéral direct, elle est plus sévère. L'assiette fiscale de ce dernier comprend en effet non seulement la valeur ajoutée nationale, mais également les bénéfices des sociétés à statut fiscal cantonal spécial réalisés à l'étranger. Or la revalorisation de notre monnaie nationale se traduit par un recul supplémentaire des bénéfices imposés en francs suisses. Les recettes de l'impôt fédéral direct sont donc doublement affectées par la décision de la BNS, qui, d'une part, a un impact négatif sur la conjoncture et, d'autre part, réduit les marges bénéficiaires des entreprises ainsi que la valeur des bénéfices transférés en Suisse. Au final, en l'espace d'un an à peine, les estimations des recettes des années 2017 et 2018 ont dû être réduites de près de 5 milliards de francs, soit environ 7 %.

Cette perte de recettes n'a pu être que partiellement absorbée par le mécanisme du frein à l'endettement. Le facteur conjoncturel a certes augmenté, légitimant ainsi un déficit conjoncturel, mais uniquement dans la mesure de l'affaiblissement de l'économie réelle. Le renchérissement négatif causé par l'abandon du cours plancher du franc n'est quant à lui pas compensé par le frein à l'endettement. Au total, la marge de manœuvre budgétaire s'est accrue de 1 milliard de francs pour 2016 et de 0,4 milliard pour 2017.

La révision des prévisions conjoncturelles s'est cependant traduite non seulement par une diminution des recettes, mais aussi par un allègement des dépenses budgétisées. Les estimations à la baisse des recettes ont en effet entraîné un recul des parts des dites recettes revenant aux cantons et aux assurances sociales. De plus, la diminution des valeurs de référence macroéconomiques (renchérissement, croissance du PIB réel, taux de change et taux d'intérêt) a conduit à corriger à la baisse les estimations relatives à divers autres postes de dépenses, tels que les contributions fédérales

à l'AVS et à l'AI, les intérêts passifs, la péréquation financière, l'apport au fonds d'infrastructure ferroviaire ou les contributions aux organisations internationales. L'allègement du budget résultant de ces adaptations automatiques atteint les 2,5 milliards de francs au total.

Malgré cette diminution des dépenses et l'augmentation de la marge de manœuvre budgétaire découlant du frein à l'endettement, l'établissement d'un budget 2016 conforme à ce dernier nécessitait de nouvelles mesures d'économies. Dès février 2015, dans ses directives budgétaires, le Conseil fédéral a donc décidé de différentes coupes transversales et d'économies ciblées totalisant plus de 1 milliard de francs et concernant principalement l'exercice 2016 (voir ch. 1.5).

Des déficits structurels atteignant 750 millions de francs subsistaient néanmoins pour les exercices 2017 à 2019:

En milliards de francs	2016	2017	2018
Solde structurel dans le PF 2016-2018	0,2	+1,2	+2,7
Variation des recettes	-4,8	-5,0	-4,7
<i>dont impôt fédéral direct</i>	-2,5	-3,6	-4,1
<i>dont taxe sur la valeur ajoutée</i>	-1,4	-1,4	-1,5
Variation du déficit conjoncturel	+1,0	+0,4	-
Variation des dépenses	+3,8	+2,7	+1,4
<i>dont parts de tiers aux recettes de la Confédération</i>	+0,6	+0,7	+0,7
<i>dont intérêts passifs</i>	+0,9	+0,6	+0,6
<i>dont nouvelles corrections des estimations</i>	+1,0	0,2	-0,7
<i>dont mesures d'économies dans le budget 2016</i>	+1,3	+1,2	+0,8
Solde structurel dans le PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015	0,2	-0,6	-0,7
(+ = amélioration / - = détérioration)			

Le Conseil fédéral a alors pris la décision d'élaborer le présent programme de stabilisation 2017-2019 comme second volet de sa stratégie d'assainissement budgétaire.

1.2 Situation en matière de dépenses

Pour ce qui est des dépenses, le contexte dans lequel s'inscrit le programme de stabilisation 2017-2019 est le suivant:

Dépenses par groupe de tâches dans le plan financier provisoire 2017-2019

En millions de francs	B 2015	B 2016	2017	2018	2019	Ø croissance 2015/2019
Total	67 116	67 134	69 977	72 033	76 373	3,3%
Conditions institutionnelles et financières	2 744	2 745	2 734	2 775	2 796	0,5%
Ordre et sécurité publique	1 119	1 123	1 154	1 148	1 148	0,6%
Relations avec l'étranger - coopération internationale	3 702	3 616	3 655	3 788	3 905	1,3%
Défense nationale	4 710	4 733	4 931	4 992	5 043	1,7%
Formation et recherche	7 357	7 357	7 713	7 922	8 156	2,6%

Culture et loisirs	507	539	546	552	554	2,2%
Santé	234	241	251	250	254	2,1%
Prévoyance sociale	22 367	22 442	23 075	22 627	25 290	3,1%
Trafic	8 542	9 231	9 345	10 964	10 946	6,4%
Environnement et aménagement du territoire	1 459	1 470	1 603	1 610	1 573	1,9%
Agriculture et alimentation	3 683	3 611	3 612	3 611	3 611	-0,5%
Economie	740	712	1 607	1 784	1 962	27,6%
Finance et impôts	9 951	9 314	9 751	10 011	11 137	2,9%

Les mesures de consolidation décidées par le Conseil fédéral dans le budget 2016 sont clairement identifiables: les dépenses totales de la Confédération prévues en 2016 n'augmentent pratiquement pas, malgré les nouvelles dépenses de plus de 700 millions de francs occasionnées par la constitution du fonds d'infrastructure ferroviaire. Dans la plupart des groupes de tâches, les dépenses ne présentent en effet pas d'augmentation ou qu'une augmentation minime (par ex. formation et recherche, défense nationale, conditions institutionnelles et financières) ou s'inscrivent même à la baisse (par ex. relations avec l'étranger, agriculture, économie).

Les dépenses présenteront de nouveau une certaine croissance à partir de 2017, de sorte que leur augmentation annuelle moyenne durant la période 2015-2019 atteindra 3,3 %. L'essentiel de cette croissance est toutefois imputable à de nouveaux projets dont le financement est en partie assuré par des recettes supplémentaires. Il s'agit en particulier de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 (prévoyance sociale, dès 2019), du fonds d'infrastructure ferroviaire (trafic, dès 2016), du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (trafic, dès 2018) et de la réforme de l'imposition des entreprises III (finances et impôts, dès 2019). Corrigée de ces facteurs, la croissance moyenne des dépenses de 2015 à 2019 est inférieure d'environ 1 % à celle indiquée ci-dessus et correspond ainsi, grosso modo, à l'évolution prévue du produit intérieur brut nominal. Toutefois, en raison de la stagnation des recettes en 2016 et de leur reprise hésitante les années suivantes, le financement de cette croissance n'est pas assuré.

La situation financière de la Confédération est par ailleurs encore dégradée par les trois facteurs ci-dessous, connus depuis l'automne 2015:

- la décision du Conseil des Etats relative à la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 se traduira par des dépenses supplémentaires de près de 500 millions de francs en 2018 et de plus de 600 millions en 2019, la croissance de ces dépenses étant destinée à se poursuivre les années suivantes. Cette décision du Conseil des Etats s'écarte du projet du Conseil fédéral sur deux points qui ont une incidence directe sur le budget de la Confédération. La Chambre des cantons veut en effet que les 17 % du pourcentage démographique prélevé sur la taxe sur la valeur ajoutée, qui alimentent actuellement le budget général de la Confédération, soient affectés à l'AVS dès 2018. Le Conseil fédéral n'entendait quant à lui appliquer cette mesure qu'à partir de 2019, en contrepartie de la réduction de la contribution proportionnelle de la Confédération aux dépenses de l'AVS, qui devait passer de 19,55 à 18 % de ces dépenses. Le Conseil des Etats a cependant rejeté cette réduction. L'autre divergence par rapport au message du Conseil fédéral, à savoir l'augmentation des rentes, ne grèvera certes le budget de la Confédération qu'à moyen

terme, mais dans une mesure importante. Conformément à l'art. 5 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC), les conséquences de la décision du Conseil des Etats doivent être présentées dans le plan financier;

- la situation actuelle dans le domaine des réfugiés entraînera des dépenses supplémentaires d'environ 300 millions de francs par année à partir de 2017, du fait que le nombre de demandes d'asile est en forte augmentation et que le taux d'acceptation sera probablement élevé;
- lors de l'actualisation des paramètres macroéconomiques, le taux de renchérissement des années 2015 et 2016 a de nouveau été revu à la baisse, ce qui s'est traduit par une diminution de 150 à 200 millions de francs par année de l'estimation des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée. L'estimation du produit de l'impôt fédéral direct n'a quant à elle été que légèrement corrigée.

Vu ce qui précède, les déficits structurels des années 2017 à 2019 s'élèveront – abstraction faite du programme de stabilisation – à 1 milliard de francs en 2017 et à plus de 1,5 milliard à partir de 2018. Le Conseil fédéral va donc s'employer, notamment en ce qui concerne la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, à trouver des solutions réduisant l'impact de la décision du Conseil des Etats sur le budget. S'agissant du projet de création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)¹, le Conseil fédéral va également s'engager pour qu'il n'en résulte pas de dépenses supplémentaires excédant celles prévues dans son message. S'il n'y parvient pas, le programme de stabilisation 2017-2019 devra certainement être complété par un nouveau programme d'allègement prenant effet en 2018.

Charges supplémentaires possibles

En marge du plan financier proprement dit, le Conseil fédéral tient une liste des projets qui ne remplissent pas (encore) les conditions de leur inscription au plan financier fixées à l'art. 5 OFC², mais dont il est vraisemblable qu'ils grèveront le budget de la Confédération avant la fin de la législature. Il s'agit en l'occurrence de projets ayant déjà fait l'objet d'une décision de principe du Conseil fédéral ou d'un mandat du Parlement.

Cette liste comprend un grand nombre de projets ayant d'importantes conséquences financières et répertorie ainsi les charges supplémentaires possibles. Citons pour exemples le maintien du taux spécial de la taxe sur la valeur ajoutée pour l'hôtellerie, les investissements dans les centres fédéraux de procédure d'asile, les prêts destinés à la rénovation de bâtiments des organisations internationales à Genève ou encore l'éventuelle association de la Suisse à Horizon 2020, le programme-cadre de l'Union européenne (UE) pour la recherche et l'innovation. Pour les années 2018 et 2019, les charges supplémentaires possibles atteignent un total de 800 millions de francs.

¹ FF 2015 1899

² RS 611.01

En millions de francs	2017	2018	2019
Total	<300	<700	<800
Maintien durable du taux spécial de TVA		160	200
Genève internationale, prêts de rénovation	<80	<100	<100
Recherche UE / Horizon 2020	125	100	100
Biodiversité	<20	<35	<40
Forêt	<10	<10	<10
Augmentation du nombre de diplômés en médecine humaine	10	20	40
Renforcement de l'intégration des réfugiés		<15	<15
Santé (divers projets)	9	21	21
FORTA (décision CTT-E)		145	145
Concept de politique du sport		15	45
Poursuite de la chaussée roulante (CR)			26
Protection de la population (RDS)	n. q.	n. q.	n. q.
Centres fédéraux de procédure d'asile (cumul: env. 550 millions)	n. q.	n. q.	n. q.

1.3 Stratégie d'allégement du Conseil fédéral

1.3.1 Consolidation des dépenses

Un Etat en déficit dispose de trois options pour remédier à cette situation: s'endetter, augmenter ses recettes ou diminuer ses dépenses. Pour la Confédération, contracter de nouvelles dettes est hors de question, en raison du frein à l'endettement. Ce dernier interdit en effet que, sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, le montant total des dépenses excède celui des recettes, autrement dit que la dette augmente.

De l'avis du Conseil fédéral, consolider le budget de la Confédération en augmentant les recettes n'entre pas non plus en ligne de compte, pour deux raisons: d'une part, augmenter la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt fédéral direct nécessiterait de modifier la constitution, ce qui prendrait trop de temps pour que les éventuelles recettes supplémentaires puissent couvrir les déficits structurels enregistrés à court terme; d'autre part, assainir le budget en relevant les impôts se heurte à des objections d'ordre politique et économique. Il serait en effet inopportun d'augmenter les impôts sur les entreprises – qui sont au cœur de la réforme de l'imposition des entreprises III –, car cela se ferait au détriment de la compétitivité de la place économique suisse. Pour ce qui est de la taxe sur la valeur ajoutée, elle doit déjà être augmentée dans le cadre de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, de sorte qu'une nouvelle hausse ne paraît guère envisageable. Des projets de réforme sont en cours également en ce qui concerne l'impôt anticipé et les droits de timbre. Quant aux autres recettes, soit elles sont affectées et ne peuvent par conséquent pas servir à alléger le budget (impôt sur les huiles minérales, RPLP, taxes incitatives et, dès 2018, impôt sur les automobiles), soit elles ne pourraient contribuer à l'assainissement que dans une mesure relativement limitée en raison de leur volume peu important ou de leur faible potentiel de hausse (impôts sur l'alcool, la bière et le tabac, recettes non fiscales).

La seule option praticable est donc celle de la diminution des dépenses. Il paraît en outre d'autant plus opportun d'agir sur les dépenses que le renchérissement très faible, voire négatif, et ses conséquences sur l'évolution des recettes figurent parmi les principales raisons des difficultés structurelles du budget de la Confédération. Relevons en outre que ce renchérissement minime permet de réduire les dépenses sans avoir à effectuer des coupes claires dans les prestations réelles budgétisées initialement.

Pour fixer l'ordre de grandeur de l'allègement, en été 2015, le Conseil fédéral s'est appuyé sur les prescriptions du frein à l'endettement. L'objectif a été défini de façon que l'équilibre du budget – établi sur la base du plan financier provisoire 2017-2019 – puisse être assuré en 2017. De légers excédents structurels seront admis en 2018 et 2019, pour pouvoir financer de nouveaux projets prioritaires urgents.

1.3.2 Principes du programme de stabilisation 2017-2019

Equilibre entre les groupes de tâches

L'expérience montre que pour réunir une majorité, les programmes d'allègement doivent être équilibrés et imposer des sacrifices dans tous les groupes de tâches. Dans le même temps, procéder à des coupes purement linéaires n'est pas une option praticable du fait que, d'une part, les dépenses ne sont pas toutes influençables dans la même mesure et, d'autre part, les tâches ne présentent pas toutes le même degré de priorité. Le Conseil fédéral a donc fixé des objectifs d'économies différenciés, qui tiennent compte entre autres de la croissance des groupes de tâches ces dernières années. Une fois définies les coupes correspondantes, les besoins d'allègement restants ont été répartis entre les départements proportionnellement à leurs dépenses. Ce faisant, les dépenses fortement liées ont été pondérées à hauteur de 20 % et celles faiblement à moyennement liées à hauteur de 80 %, compte tenu également du fait que le renchérissement nettement inférieur aux prévisions justifie des réductions plus importantes de ces dernières. Enfin, les départements ont été invités à fixer des priorités lors de la définition des mesures à mettre en œuvre, pour autant qu'un minimum d'équilibre reste assuré.

Equilibre entre le domaine des transferts et le domaine propre

Un autre facteur déterminant de succès de tout effort de consolidation réside dans une participation appropriée de l'administration, notamment du personnel de la Confédération. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a fixé, outre des objectifs d'économies généraux, des objectifs particuliers concernant les charges de personnel. Il a été conforté dans cette approche notamment par la motion Müller (15.3224), qui demandait de limiter l'accroissement des dépenses de personnel. Le Conseil fédéral a certes rejeté la motion, mais comme il partage la préoccupation de son auteur quant à la croissance de l'administration fédérale, il a soumis, dans son avis, une contre-proposition au Parlement.

Exprimée en objectifs concrets, cette contre-proposition consiste à réduire les charges propres et les investissements de l'administration d'au moins 330 millions de francs dans le plan financier 2017-2019 de la législature par rapport au plan financier 2016-2018 du 20 août 2014 – dont au moins la moitié (165 millions) dans le domaine du personnel. Il sera ainsi possible de réaliser, dans le domaine propre, des

économies équivalant à celles qui auraient dû être mises en œuvre si la motion Müller avait été acceptée. La base des économies est en outre un peu plus large. Les charges de personnel sont donc plafonnées à 5530 millions de francs pour l'année 2017 du plan financier de la législature. Cela représente une diminution d'environ 40 millions de francs par rapport au montant proposé par le Conseil fédéral dans le budget 2016. Le Conseil fédéral entend atteindre cet objectif en adaptant les conditions d'engagement à partir de 2016, en renonçant aux mesures salariales générales cette même année et en réduisant progressivement l'effectif (voir ch. 1.5.2, 2.1 et 2.2).

Pas de reports de charges sur les cantons

Environ un quart des dépenses de la Confédération profitent directement ou indirectement aux cantons, si bien qu'il n'est guère possible d'élaborer un programme de stabilisation 2017-2019 les épargnant complètement. Etant donné toutefois que nombre de cantons sont aussi en train d'adopter des programmes d'économies, le Conseil fédéral tenait à ne prendre aucune mesure qui se traduise par un report de charges sur les cantons. Les mesures concernant des contributions aux cantons doivent laisser à ces derniers la plus grande marge de manœuvre possible pour réduire également eux-mêmes les dépenses concernées.

Evitement de charges supplémentaires possibles

L'équilibre structurel durable du budget ne peut être assuré que moyennant une discipline de fer en matière de dépenses. Economiser implique aussi de renoncer à de nouvelles tâches. Il faut éviter en effet que les mesures de consolidation adoptées soient rapidement absorbées par des dépenses supplémentaires engagées pour de nouveaux projets. En présence de nouvelles tâches ou d'accroissement de tâches existantes, le Conseil fédéral entend donc fixer des priorités encore plus systématiquement que ce n'est le cas aujourd'hui. Les projets occasionnant des dépenses supplémentaires par rapport à la planification actuelle devront être reportés jusqu'à ce qu'une compensation financière appropriée soit trouvée. Enfin, le Conseil fédéral attend du Parlement qu'il le soutienne dans ses efforts visant à éviter des charges supplémentaires, notamment en relation avec la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 et le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération.

1.4 Structure et position du projet

1.4.1 Structure

Le présent rapport explicatif détaille toutes les mesures de consolidation que le Conseil fédéral a adoptées courant 2015. Il s'agit des mesures qu'il a déjà appliquées dans le budget 2016 et qui déploieront également leurs effets les années suivantes (voir ch. 1.5). Ces mesures ont été soumises au Parlement dans le message concernant le budget 2016 et ne sont par conséquent pas inscrites dans la loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019.

Leur font suite aujourd'hui les mesures proposées au Parlement dans la loi précitée et qui visent un allègement supplémentaire du budget à partir de 2017 (voir ch. 2).

Toutes les mesures ci-dessus sont inscrites et dûment chiffrées dans le plan financier 2017-2019 de la législature. Le Conseil fédéral souligne ainsi sa volonté de mettre en œuvre les mesures présentées lors de la consultation.

1.4.2 Relation entre le programme de stabilisation 2017-2019 et les arrêtés financiers pluriannuels

Durant le premier semestre 2016, le Conseil fédéral va soumettre au Parlement plusieurs projets concernant la politique budgétaire: d'une part, le rapport sur le plan financier 2017-2019 de la législature et le message concernant le programme de stabilisation 2017-2019 et, d'autre part, les principaux arrêtés financiers pluriannuels couvrant la période 2017-2020. En font partie les crédits d'engagement et plafonds des dépenses de la recherche, formation et innovation (FRI), le plafond des dépenses de l'armée, ceux de l'agriculture (2018-2020), les crédits-cadres de la coopération internationale et le crédit d'engagement du transport régional de voyageurs (2018-2021). Au second semestre suivra la présentation du budget 2017, avec le plan intégré des tâches et des finances (PITF) 2018-2020.

Le Conseil fédéral veillera à ce que le rapport sur le plan financier 2017-2019 de la législature, le message concernant le programme de stabilisation 2017-2019 et les messages relatifs aux arrêtés financiers pluriannuels soient harmonisés sur le plan matériel. Ces documents définiront les paramètres d'établissement du budget 2017 avec le PITF 2018-2020.

Le traitement des arrêtés financiers et du programme de stabilisation présente deux différences importantes du point de vue juridique:

- les arrêtés financiers comprennent des plafonds des coûts et des crédits d'engagement, autrement dit des montants maximaux s'appliquant aux dépenses et aux engagements sur une période de plusieurs années. Sur le plan formel, il s'agit en règle générale d'arrêtés fédéraux simples non sujets au référendum;
- le programme de stabilisation détermine, avec ses efforts d'économies, les crédits budgétaires fixant le plafond des dépenses annuelles. Il se présente sous la forme d'une loi fédérale sujette au référendum et prime les arrêtés financiers.

Il incombe aux Chambres fédérales d'assurer la cohérence de leurs décisions relatives à ces objets financiers. Sont déterminantes en fin de compte pour la fixation des dépenses annuelles les décisions relatives au programme de stabilisation 2017-2019 et, harmonisées avec ces dernières, celles concernant les budgets des exercices 2017 à 2019. Le cas échéant, le Parlement peut, en vertu de sa souveraineté en matière budgétaire, adopter des budgets dérogeant à ses décisions relatives au programme de stabilisation.

1.4.3

Autres options en cas de détérioration de la situation budgétaire

En l'état, les allègements prévus par le programme de stabilisation 2017-2019 ne suffiront pas pour garantir l'adoption d'un plan financier 2017-2019 de la législature conforme aux prescriptions du frein à l'endettement.

Soldes structurels compte tenu du programme de stabilisation 2017-2019

En milliards de francs	2017	2018	2019
Recettes	68,9	71,6	73,7
<i>Facteur conjoncturel</i>	<i>1,003</i>	<i>1,000</i>	<i>1,000</i>
Dépenses maximales selon le frein à l'endettement	69,1	71,6	73,7
Dépenses dans le PFL 2017-2019	69,4	72,3	74,7
Déficit structurel	-0,3	-0,7	-1,0

Le Conseil fédéral estime cependant qu'il serait prématuré d'accroître le volume d'allègements du programme de stabilisation 2017-2019 dès aujourd'hui. Le déficit structurel prévu en 2017 correspondra à environ 0,4 % des dépenses de la Confédération. Or les déficits de cet ordre de grandeur peuvent généralement être éliminés dans le cadre d'un processus budgétaire. Il faut en outre tenir compte du fait que d'ici au moment de l'adoption du budget 2017, en été 2016, les estimations des recettes seront encore revues à plusieurs reprises.

Si les déficits structurels devaient subsister, voire s'être accrus, au printemps 2016, le Conseil fédéral et le Parlement disposent de plusieurs moyens – en partie cumulables – de les éliminer:

- dans le budget des investissements, il est toujours possible, en reportant la réalisation de certains projets, de réduire les dépenses de façon ciblée et à court terme par rapport à la planification. Le potentiel d'allègement de ce type de mesures ne dépasse certes pas, en règle générale, les 200 millions de francs, mais il présente l'avantage de pouvoir être identifié et exploité pratiquement jusqu'au moment de l'adoption du budget;
- le blocage de crédits conforme aux art. 37a et 37b de la loi sur les finances de la Confédération³ pour des dépenses faiblement à moyennement liées offre aussi un bon potentiel d'allègement, qui se situe aux alentours des 500 millions de francs. L'effet d'un blocage de crédit dure un an. Toutefois, les dépenses faiblement à moyennement liées sont déjà les plus concernées par le programme de stabilisation 2017-2019: procéder à de nouvelles réductions se traduirait par un recul nominal des dépenses dans plusieurs groupes de tâches en 2016 et 2017;
- un autre moyen consisterait à mettre la loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019 en vigueur d'urgence au 1^{er} janvier 2017. Les mesures dont l'application nécessite impérativement la modification d'une loi pourraient ainsi être mises en œuvre dès le début de 2017, ce qui permettrait de nouveaux allègements à hauteur d'environ 130 millions de francs pour

³ LFC; RS 611.0

l'exercice 2017. Le Conseil fédéral n'entend toutefois proposer l'éventuelle entrée en vigueur d'urgence de la loi que lorsque les autres possibilités auront été épuisées.

Le montant des déficits structurels des exercices 2018 et 2019 est encore très incertain. Le risque est néanmoins important – en raison notamment des charges supplémentaires possibles évoquées plus haut – que de nouvelles mesures s'avèrent nécessaires pour assurer l'équilibre du budget de la Confédération. Dans un premier temps, il semble donc indiqué de prévenir autant que possible toute nouvelle augmentation du déficit structurel.

Dans un second temps, si les déficits structurels de 2018 et 2019 subsistent, il incombera au Conseil fédéral d'examiner comment il entend les éliminer. En l'état, la solution semble passer par une nouvelle consolidation des dépenses, mais il serait prématuré de prendre une telle décision dès aujourd'hui.

1.5 Mesures d'économies déjà mises en œuvre dans le budget 2016 et dans le plan financier 2017-2019

Les mesures que le Conseil fédéral a déjà appliquées dans le budget 2016 concernent exclusivement des dépenses faiblement à moyennement liées et peuvent par conséquent être mises en œuvre sans modifications de lois. Ayant déjà été soumises au Parlement dans le message concernant le budget 2016, elles sont simplement présentées ici aux fins de la consultation, mais ne sont pas de nouveau mises en discussion.

En millions de francs	2016	2017	2018
Correction du renchérissement	714,3	714,3	652,0
Réduction des charges du personnel	132,7	138,1	140,5
Internalisations	4,8	6,1	6,2
Réduction des charges de conseil	24,0	24,0	24,0
Report de l'apport au fonds d'infrastructure	100,0	300,0	
Adaptations dans la collaboration internationale	131,4	44,4	-47,0
Soldes de crédits de l'armée	150,0		
Total des allègements	1 257,2	1 226,9	775,7

Ces coupes ont un effet de durée indéterminée et – dans la mesure où elles concernent l'exercice 2018, qui servira de base à leur actualisation – s'appliqueront également les années suivantes.

1.5.1 Correction du renchérissement

Ces dernières années, le renchérissement était sensiblement inférieur à la moyenne à long terme. Cette situation engendre des déficits structurels dans le budget de la Confédération, car les recettes et les dépenses inscrites au plan financier réagissent différemment aux variations du renchérissement. Déjà appliquée dans le cadre du programme de consolidation 2012-2013, une correction du renchérissement atténue cet effet. Les dépenses faiblement à moyennement liées suivent ainsi davantage l'évolution réelle initialement prévue.

Influence des prévisions de renchérissement sur les recettes et les dépenses

L'évolution des *recettes de la Confédération* et celle du renchérissement sont étroitement liées, notamment en ce qui concerne l'impôt fédéral direct et la taxe sur la valeur ajoutée, qui représentent au total près des deux tiers de ces recettes. L'évolution attendue du produit intérieur brut et du revenu nominal, notamment, est déterminante pour estimer les recettes de la Confédération, qui tiennent implicitement compte des prévisions d'inflation. Par conséquent, toute modification du renchérissement entraîne une correction régulière des estimations.

Ce mécanisme ne s'applique que partiellement aux *dépenses*. Les dépenses fortement liées de la Confédération qui sont inscrites au plan financier (par ex. parts des tiers aux recettes de la Confédération, intérêts passifs, contributions aux assurances sociales, soit dans l'ensemble 55 % des dépenses) sont évaluées en fonction des paramètres conjoncturels actuels; les variations du renchérissement sont ainsi automatiquement prises en compte lorsqu'elles jouent un rôle. C'est également le cas des charges de personnel. Les estimations de ces dépenses ont été corrigées en raison du renchérissement plus faible et des taux d'intérêt bas. De plus, les dépenses liées comportent plusieurs postes sur lesquels l'évolution du renchérissement n'a qu'une incidence nulle ou limitée (par ex. contributions obligatoires à des organisations internationales, apports au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération [à partir de 2018]).

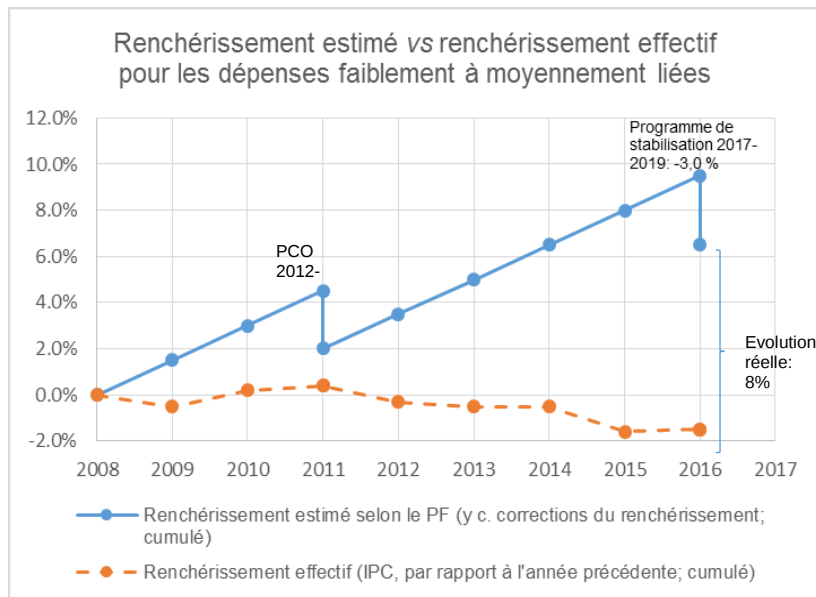
En revanche, les dépenses faiblement à moyennement liées inscrites au plan financier (à savoir les décisions financières pluriannuelles visées au ch. 1.4.2, le domaine propre de l'administration et une grande partie des dépenses liées aux routes, c'est-à-dire quelque 45 % des dépenses totales) ne s'appuient pas sur des modèles d'estimation classiques. Elles répondent davantage à une logique de reprise, qui se base sur certaines hypothèses concernant le renchérissement et l'évolution réelle souhaitée des dépenses. Par le passé, les dépenses faiblement à moyennement liées ont augmenté lors de la dernière année du plan financier en tenant compte du renchérissement supposé à long terme (1,5 % jusqu'au plan financier 2014-2016, puis 1,0 % à partir du plan financier 2015-2017).

Conséquences sur le budget de la Confédération

Ces dernières années, le renchérissement effectif était sensiblement inférieur au renchérissement estimé dans le plan financier. Entre 2009 et 2016, le renchérissement effectif cumulé sur la base de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) s'inscrivait à - 1,5 %. Le renchérissement estimé dans le plan financier de la Confédération, qui est déterminant pour de larges pans des dépenses faiblement liées, s'établissait à 12,0 % sur une base cumulée. Les prévisions étaient donc supérieures de 13,5 points de pourcentage au renchérissement effectif.

En points de pourcentage	(a) Renchérissement cumulé selon hypothèses des PF 2009-2016	(b) Renchérissement effectif cumulé entre 2009 et 2016	(c)=(a)-(b) Différence	(d) Corrections: PCO 2012-2013, Budget 2016 / PF 2017-2019	(e)=(c)-(d) Evolution réelle
Indice du renchérissement				PCO 2012-2013: 2,5 Budget 2016 / PF 2017-2019: 3,0	
IPC	12,0	-1,5	13,5		8,0

L'évolution divergente du renchérissement estimé et du renchérissement effectif se traduit par une progression nettement plus rapide des dépenses prévues par rapport aux recettes. Les domaines des tâches concernés ont donc affiché une croissance réelle considérable, qui n'était pas planifiée initialement. C'est la raison invoquée par le Conseil fédéral dans le programme de consolidation 2012-2013⁴ (PCO 2012-2013), lorsqu'il a combattu ce problème pour la première fois en 2011 en opérant une correction linéaire de l'ordre de 2,5 % des dépenses faiblement à moyennement liées. Depuis, l'écart entre le renchérissement estimé et le renchérissement effectif s'est encore creusé.



Le Conseil fédéral a donc déjà mis en œuvre une réduction transversale unique de 1,1 % dans le budget 2015. L'année suivante, il est apparu que l'évolution des dépenses faiblement liées devait être durablement corrigée à la baisse. Le Conseil fédéral a alors repris la correction découlant du budget 2015 dans le budget 2016 et le plan financier provisoire 2017-2019 et l'a relevée à 3,0 %. La croissance des dépenses faiblement à moyennement liées devrait ainsi être plus proche de l'évolution réelle initialement prévue. Malgré cette correction, la période comprise entre 2009 et 2016 présente encore une progression réelle non planifiée de 8 %, qui constitue l'une des causes des déficits structurels existants. Le programme de stabilisation réduira les dépenses faiblement liées de 3 % supplémentaires, ce qui ramènera cette progression à 5 % environ.

La correction du renchérissement allégera le budget de 714 millions au total (652 mio dès 2018) par rapport au plan financier 2016-2018 du 20 août 2014.

⁴ FF 2010 6469

(En millions)	2016	2017	2018
Chancellerie fédérale	0,4	0,4	0,4
DFAE	70,1	70,1	70,1
DFI	15,2	15,2	15,2
DFJP	18,7	18,7	18,7
DDPS	107,7	107,7	107,7
DFF	36,2	36,2	36,2
DEFR	309,4	309,4	309,4
DETEC	156,6	156,6	94,3 ^{*)}
Total des allègements	714,3	714,3	652,0

^{*)} Aucune correction du renchérissement sur l'apport au FORTA (- 80,9 mio); correction du renchérissement sur l'OAT (+ 18,7 mio)

Les réductions les plus fortes concernent les départements qui ont un volume élevé de dépenses faiblement liées, en particulier le DEFR, le DETEC, le DDPS et le DFAE. Au DETEC, les dépenses relatives aux routes nationales (budget global de l'OFROU, apports au fonds d'infrastructure) ne pourront diminuer qu'en 2016 et en 2017 (80,9 mio). Lorsque le projet de FORTA entrera en vigueur en 2018, les apports au FORTA seront largement liés ou dépendront des recettes, conformément à la législation correspondante. A l'inverse, la correction du renchérissement sur le crédit destiné au transport régional de personnes (18,7 mio) n'interviendra qu'à partir de 2018, car les prestations ont déjà été convenues jusqu'à fin 2017 avec les cantons ou les entreprises. C'est la raison pour laquelle les réductions de dépenses au DETEC seront, dès 2018, inférieures de 62 millions à celles des années précédentes.

En général, les crédits ont été réduits de manière proportionnelle. Des priorités ont parfois dû être fixées et certains secteurs sont plus fortement touchés que d'autres. Dans l'agriculture en particulier, les crédits d'investissement ont été corrigés de façon disproportionnée pour épargner les paiements directs et d'autres crédits.

1.5.2 Réduction des charges de personnel

Le renchérissement faible et la croissance relativement forte des charges de personnel au cours des dernières années ont conduit le Conseil fédéral, bien avant le dépôt de la motion Müller (voir ch. 1.3.2), à réduire sensiblement les dépenses de personnel. Les mesures portent, d'une part, sur les salaires et d'autres conditions d'engagement et, d'autre part, sur des suppressions de postes.

Au total, le budget concernant le personnel sera allégé de plus de 130 millions par rapport au plan financier 2016-2018 du 20 août 2014.

(En millions)	2016	2017	2018
Abandon des mesures salariales générales	53,4	53,4	53,4
Adaptation des conditions d'engagement	29,4	29,4	31,8
Réduction transversale avec un impact sur les postes	49,9	55,3	55,3
Total des allègements	132,7	138,1	140,5

Abandon des mesures salariales générales

Le plan financier 2016-2018 prévoyait en 2016 des mesures salariales générales (compensation du renchérissement, hausse du salaire réel) de 53,4 millions, soit près de 1 % de la masse salariale. Compte tenu du renchérissement négatif en 2015, le Conseil fédéral renonce à une augmentation générale des salaires du personnel de la Confédération en 2016. Le pouvoir d'achat de celui-ci progressera néanmoins, car le renchérissement (IPC) est négatif.

Adaptation des conditions d'engagement

Le Conseil fédéral a également adapté les conditions d'engagement de la Confédération dans trois domaines. Au total, le budget est allégé de 29,4 millions par an par rapport au plan financier 2016-2018, les réductions de dépenses touchant tous les départements.

Les allègements les plus importants résultent de l'adaptation de l'évolution individuelle des salaires. Le système des salaires de l'administration fédérale prévoit une évolution automatique des salaires individuels en fonction du résultat de l'évaluation de tout collaborateur n'ayant pas encore atteint le maximum de sa classe de salaire. Les marges relatives à cette évolution des salaires sont définies à l'art. 39 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers).⁵ Le Conseil fédéral a abaissé de 0,5 à 2 points de pourcentage l'évolution possible selon l'échelon d'évaluation. Par exemple, si l'évaluation est très bonne, le salaire ne pourra désormais augmenter que de 3 % au plus (5 % jusqu'à présent). Les nouvelles valeurs s'appliqueront à l'évolution des salaires en 2016, qui repose sur la période d'évaluation 2015.

De plus, le Conseil fédéral a réduit le plafond des primes de prestations qui peuvent être allouées pour des prestations supérieures à la moyenne et des engagements particuliers en vertu de l'art. 49 OPers. Ce plafond passe de 15 % à 10 % du montant maximal de la classe de salaire.

Enfin, le Conseil fédéral a supprimé la première prime de fidélité, qui était octroyée après cinq années de service. A l'avenir, cette prime sera accordée tous les cinq ans à partir de dix années de service. Elle est en principe versée en espèces, mais peut, à titre exceptionnel, être prise sous la forme d'un congé payé.

Réduction transversale

En outre, le Conseil fédéral a ordonné des réductions de dépenses qui devraient se traduire en premier lieu par des suppressions de postes. Il a décidé une baisse linéaire des crédits de personnel qui représente 1 % des valeurs inscrites au plan financier 2016-2018 du 20 août 2014, soit des économies de quelque 50 millions par an à partir de 2016. Ces réductions de dépenses seront compensées par une meilleure efficacité, des rationalisations et des suppressions de postes correspondantes.

A la suite de la mise en œuvre du contreprojet à la motion Müller, le Conseil fédéral a légèrement accru la réduction linéaire prévue dès 2017 dans les départements qui présentaient ces dernières années des soldes de crédits supérieurs à la moyenne en

⁵ RS 172.220.111.3

matière de personnel (DDPS, DEFR, DETEC). Les réductions de dépenses sont réparties de la manière suivante entre les départements:

(En millions)	2016	2017	2018
Chancellerie fédérale	0,4	0,4	0,4
DFAE	5,5	5,5	5,5
DFI	3,6	3,6	3,6
DFJP	3,8	3,8	3,8
DDPS	16,9	20,3	20,3
DFF	12,2	12,2	12,2
DEFR	3,6	5,3	5,3
DETEC	4,0	4,3	4,3
Total des allègements	49,9	55,3	55,3

Malgré le besoin impératif de faire des économies au niveau du personnel, le budget 2016 prévoit la création ciblée de nouveaux postes requis dans certains groupes de tâches (à savoir le Corps des gardes-frontière, l'armée et dans le domaine de la migration). Une partie des économies susmentionnées sera utilisée à cet effet.

1.5.3 Internalisations

Par ailleurs, le Conseil fédéral a fourni des contrats de travail conformes à la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) à un grand nombre de personnes qui étaient jusqu'alors des collaborateurs externes. Ces internalisations découlent des recommandations formulées en 2014 par la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E).⁶ La CdG-E déplorait que le recours aux collaborateurs externes soit en partie inapproprié et comporte également des risques, notamment lorsqu'un type de contrat inadéquat était choisi (mandat au lieu d'un contrat de prêt de personnel ou d'un contrat de travail). Les charges de personnel ont augmenté d'environ 35 millions à la suite de ces internalisations, mais les charges de biens et services ont baissé de 40 millions, de sorte qu'il en résulte au final une économie de 5 à 6 millions par an. Les internalisations n'entraînent pas de hausse réelle des charges de personnel et des effectifs, car les personnes concernées travaillaient déjà au préalable pour la Confédération. Le Conseil fédéral estime donc qu'il s'agit là d'un outil opportun, d'autant qu'il permet d'alléger le budget. En outre, les programmes d'économies en matière de personnel ne doivent pas conduire à externaliser de plus en plus l'exécution des tâches ni à la financer par l'intermédiaire des charges de biens et de services.

1.5.4 Réduction des charges de conseil

Une réduction sensible des charges de conseil (conseil et recherche sur mandat) avait déjà été demandée lors des débats parlementaires sur le budget 2015. De plus, ce groupe de comptes présente régulièrement des soldes de crédits relativement

⁶ FF 2015 3311

élevés, qui sont compris entre 10 % et 20 % de la somme allouée par le Parlement. Le Conseil fédéral a donc décidé de procéder à d'autres réductions de dépenses dans ce domaine, en plus de la correction du renchérissement (voir ch. 1.5.1).

Les soldes de crédits variant fortement d'une unité administrative à une autre, les réductions ont été définies en fonction du montant de ces soldes, sur la base des soldes de crédits moyens des années 2012 et 2013:

Solde de crédit < 5 %:	réduction de la charge de conseil de 3 %
Solde de crédit de 5 % à 15 %:	réduction de la charge de conseil de 7 %
Solde de crédit > 15 %:	réduction de la charge de conseil de 12 %

La charge de conseil pourrait ainsi diminuer de 24 millions, en plus de la correction du renchérissement, ce qui correspond à une baisse d'environ 8 % par rapport au plan financier 2016-2018. La charge de conseil inscrite au budget 2016 a reculé pour s'établir à 279 millions, contre 295 millions dans le budget 2015.

1.5.5 Report de l'apport au fonds d'infrastructure

Le fonds d'infrastructure sert à financer l'achèvement du réseau des routes nationales, la suppression des goullets d'étranglement entravant le réseau existant des routes nationales et le soutien des infrastructures de trafic d'agglomération privé et public. De plus, le fonds contribue au maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques. Il est alimenté chaque année par un versement de la Confédération issu du financement spécial pour la circulation routière.

Comme le fonds d'infrastructure dispose de liquidités suffisantes pour financer toutes les contributions et tous les projets prévus, le Conseil fédéral a décidé de réduire ou de reporter l'apport au fonds en 2016 (100 mio) et en 2017 (300 mio).

La plupart des tâches du fonds d'infrastructure devraient être transférées dès 2018 au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), dont le projet est actuellement examiné par le Parlement. Le Conseil fédéral s'assurera que les apports au fonds d'infrastructure n'ayant pas été exécutés en 2016 et en 2017 soient entièrement crédités au FORTA.

1.5.6 Adaptations dans la collaboration internationale

En février 2011, le Parlement a décidé d'augmenter les ressources de l'aide publique au développement (APD) à 0,5 % du revenu national brut (RNB) jusqu'en 2015. Le taux de l'APD dépend, d'une part, des dépenses de la Confédération en matière de coopération internationale et, d'autre part, de facteurs incontrôlables tels que le RNB et les dépenses des cantons imputables à l'APD. Ces facteurs englobent également le nombre de demandes d'asile car, en vertu des directives de l'Organisation de développement et de coopération économiques (OCDE), les coûts inhérents aux réfugiés pendant la première année de leur séjour doivent être imputés à l'APD.

La hausse actuelle des demandes d'asile engendre des dépenses supplémentaires pour la Confédération, qui sont prises en compte dans le taux de l'APD. En re-

vanche, la révision de la comptabilité nationale en 2014 s'est traduite par une progression durable des moyens requis pour arriver au taux de l'APD visé, grâce à l'augmentation consécutive du RNB. Par ailleurs, ces effets contraires s'ajoutent aux perspectives de croissance, qui ont été revues à la baisse, du moins à court terme, après la décision de la Banque nationale suisse (BNS) d'abolir le cours plancher. Si l'on tient compte de tous les facteurs pertinents, les ressources destinées à la coopération internationale ont été réduites de respectivement 131,4 et 44,4 millions pour les années 2016 et 2017 et augmentées de 47 millions en 2018 (proportionnellement pour le DFAE et le DEFR) par rapport au plan financier 2016-2018, en plus de la correction du renchérissement.

1.5.7 Soldes de crédits de l'armée

Dans le budget 2016, les dépenses de l'armée ont été réduites de 150 millions par rapport au plan financier 2016-2018 du 20 août 2014 en plus de la correction du renchérissement, grâce au fait que l'armée n'aura pas suffisamment de projets d'armement et de projets immobiliers réalisables en 2016 pour épuiser les crédits initialement prévus. Ces réductions n'ont dès lors aucune incidence sur l'exécution des tâches.

2 Mesures du programme de stabilisation 2017-2019

La loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019 rassemble toutes les mesures visant à alléger le budget à partir de 2017. Celles-ci présentent deux natures distinctes: les mesures nécessitant impérativement la modification d'une loi fédérale et ne pouvant dès lors entrer en vigueur qu'en 2018, et celles dont les économies sont également réalisables sans révision législative. Comme lors des programmes d'économies précédents, les mesures du deuxième type sont néanmoins formulées dans une loi fédérale. Le Conseil fédéral a défini les économies correspondantes dans la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales.⁷ Cela souligne le caractère global du programme de stabilisation 2017-2019. Le Parlement a ainsi la possibilité de débattre explicitement sur des mesures qui seraient applicables dans le cadre du budget.

Présentées selon une structure uniforme, les mesures sont agencées en fonction de la classification du recueil systématique du droit fédéral. Elles sont tout d'abord décrites brièvement, puis un tableau expose le contexte financier et l'allègement par rapport au plan financier provisoire 2017-2019 du 1^{er} juillet 2015. Le plan financier 2016-2018 du 20 août 2014 y figure également afin de permettre d'appréhender les conséquences financières des mesures énoncées au ch. 1.5. Suivent ensuite les bases juridiques requises et d'autres commentaires sur les mesures et leurs conséquences.

Sauf mention contraire dans leur description, les mesures n'ont pas de durée limitée et leur mise en œuvre se poursuivra après 2020.

⁷ RS 611.010

2.1 Rentes transitoires du personnel de la Confédération

Aperçu de la mesure

En vertu de la loi en vigueur, la Confédération est tenue, en tant qu'employeur, de participer au financement d'une rente transitoire en cas de retraite anticipée volontaire. Le 1^{er} août 2014, le Conseil fédéral avait déjà modifié la réglementation concernant la participation de l'employeur à ce financement en abaissant partiellement cette dernière. Il avait souligné à cet égard que cette participation financière constituait une incitation non négligeable à prendre une retraite anticipée et entravait les efforts déployés par les employeurs pour maintenir les collaborateurs dans la vie active aussi longtemps que possible. Le programme de stabilisation 2017-2019 crée une base légale permettant une nouvelle réduction progressive de la participation financière de l'employeur. Des économies de quelque 5 millions par an pourront ainsi être réalisées à partir de 2018.

En millions de CHF	2016	2017	2018	2019
PF 2016-2018 du 20.8.2014:				
OFPER/A2101.0146 Prestations de l'employeur, budgétisation centralisée (part des rentes transitoires)	24,7	19,3	16,6	
Budget 2016 et PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFPER/A2101.0146 Prestations de l'employeur, budgétisation centralisée (part des rentes transitoires)	23,7	18,3	15,6	15,6
Allègement par rapport au PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFPER/A2101.1046 Prestations de l'employeur, budgétisation centralisée			4,5	5,6
Total des allègements			4,5	5,6

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 1: modification de l'art. 32k de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération⁸

Description de la mesure

La participation générale de l'employeur au financement des rentes transitoires est, dans une certaine mesure, contradictoire avec les efforts destinés à maintenir les collaborateurs dans la vie active aussi longtemps que possible. Le 1^{er} août 2014, le Conseil fédéral a donc réduit la participation de la Confédération aux coûts de la rente transitoire, tout en envisageant une diminution supplémentaire progressive.

Dans le cadre de cette nouvelle réglementation du financement de la rente transitoire, la participation de l'employeur en cas de départs à la retraite avant l'âge de 62 ans est abaissée, passant de 50 % et plus à 5 %. La suppression totale de cette

⁸ RS 172.220.1

participation pour les départs à la retraite avant l'âge de 62 ans n'était pas possible en raison de la disposition impérative énoncée à l'art. 32k, al. 1, LPers. La révision proposée de la loi remplace le droit général à une participation au financement de la rente transitoire par une prescription potestative. L'employeur n'a plus d'obligation en la matière, mais la possibilité de participer aux coûts de la rente transitoire, notamment pour les fonctions durablement astreignantes sur le plan physique ou psychologique qui semblent dès lors requérir une retraite anticipée. Ces fonctions figurent principalement dans les classes de salaire les plus basses.

La révision de la loi implique celle des dispositions d'exécution. La modification de l'OPers⁹ abroge dans un premier temps les participations minimales de l'employeur à la rente transitoire entre l'âge de 60 et de 62 ans. De plus, à partir de 62 ans, la participation de l'employeur est limitée aux fonctions qui sont astreignantes sur le plan physique ou psychique. Le nombre de collaborateurs qui pourront en bénéficier à l'avenir sera ainsi sensiblement réduit.

Ces adaptations se traduisent par les allègements mentionnés. Un délai transitoire d'un an est prévu afin que les personnes concernées aient le temps de prendre leurs dispositions. C'est la raison pour laquelle l'allègement sera plus faible en 2018 que les années suivantes.

2.2 Diverses mesures dans le domaine propre

Aperçu des mesures

Le domaine propre de l'administration doit contribuer raisonnablement au programme de stabilisation pour garantir une certaine équité. De plus, le contreprojet du Conseil fédéral à la motion Müller fixe des directives spécifiques pour le personnel. La présente section regroupe des réductions de dépenses petites à moyennes qui concernent exclusivement le domaine propre de l'administration, c'est-à-dire ses charges de personnel, ses charges de biens et services et charges d'exploitation et ses investissements. Les allègements correspondants s'inscrivent entre 105 et 120 millions par an, soit près de la moitié des économies réalisées dans le domaine propre.

S'y ajoutent d'autres mesures du programme de stabilisation 2017-2019 relatives au domaine propre, qui sont exposées séparément en raison de leur importance. Il s'agit notamment des adaptations portant sur les rentes transitoires du personnel de la Confédération (ch. 2.1), d'une partie des mesures en matière de migration (ch. 2.6), des réductions de dépenses dans l'armée (ch. 2.8), des réductions des investissements de construction des EPF (une partie du ch. 2.10), des révisions législatives concernant la surveillance dans les transports publics (ch. 2.17) et de l'abrogation de la loi sur les activités à risque (ch. 2.24). En 2017, le domaine propre contribuera à hauteur de 30 % aux allègements totaux, soit une part supérieure à la moyenne. Sa contribution sera inférieure en 2018 et en 2019, car le Conseil fédéral souhaite la réduire parallèlement au développement de l'armée. Elle restera néanmoins supérieure à la part des dépenses propres dans les dépenses totales de la Confédération (20 %).

⁹ RS 172.220.111.3

En millions de CHF	2016	2017	2018	2019
PF 2016-2018 du 20.8.2014:				
Dépenses de personnel *)	4 231	4 255	4 283	4 326
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit., investissements**)	2 812	2 905	2 961	2 991
Budget 2016 et PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
Charges de personnel *)	4 178	4 190	4 217	4 255
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit., investissements**)	2 772	2 809	2 899	2 913
Allègement par rapport au PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
Charges de personnel		47,5	45,0	45,3
Charges de biens et serv. et charges d'exploit., investissements		60,2	70,0	76,2
Total (efforts d'économies)		107,7	115,0	121,5
Total des allègements dans le domaine propre***)		248	211	177
Dépenses de personnel		66	68	69
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit., investissements		182	143	108

*) Hors dépenses de personnel de l'armée

**) Hors dépenses de biens et services et dépenses d'exploitation, et hors investissements de l'armée et de l'Office fédéral des routes

***) Y compris allègements inhérents aux autres mesures décrites séparément

Mesures par département

Le tableau suivant montre le volume des allègements par département et la part des dépenses de personnel.

En millions de CHF	Allègement total			Part des dépenses de personnel		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Chancellerie fédérale	1,8	2,0	2,1	0,5	0,5	0,5
DFAE	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
DFI	5,1	5,1	5,1	4,5	4,5	4,5
DFJP	8,1	8,0	8,0	5,7	5,4	5,3
DDPS	19,5	19,5	19,5	4,0	4,0	4,0
DFF	52,7	59,8	65,2	17,2	14,9	15,3
DEFR	6,5	6,7	6,8	5,9	5,9	5,9
DETEC	8,8	8,7	9,6	4,6	4,6	4,6
Total (efforts d'économies)	107,7	115,0	121,5	47,5	45,0	45,3

Chancellerie fédérale

La Chancellerie fédérale supprimera une petite unité d'organisation, à savoir le forum politique sis au Käfigturm, qu'elle gère avec les services du Parlement. De plus, le tirage des publications imprimées (principalement le recueil systématique, le recueil officiel et la Feuille fédérale) sera réduit en raison de la future valeur juridique contraignante des publications en ligne. Enfin, les moyens alloués dans le cadre des relations contractuelles avec l'Agence télégraphique suisse diminueront. Ces mesures et d'autres optimisations de processus permettront d'alléger le budget de quelque 2 millions par an, dont un demi-million au niveau du personnel.

Département fédéral des affaires étrangères

Le DFAE réalisera deux mesures dans le domaine propre. La première se traduira par des économies dans le réseau extérieur: jusqu'à 20 postes y seront supprimés dans le cadre d'une réorganisation (par ex. intégration de deux services consulaires dans les centres consulaires régionaux), de l'exploitation de synergies et d'adaptations du catalogue de prestations des représentations. La seconde mesure concerne la centrale en Suisse. Une réduction des services centraux (personnel, finances, logistique, informatique) ainsi que des tâches diplomatiques et consulaires conduira à la suppression de 12 postes environ. Les mesures du DFAE représentent une économie annuelle de 5,2 millions au niveau du personnel.

Département fédéral de l'intérieur

L'abandon de tâches et les gains d'efficacité permettront de réaliser des économies totales de 4,6 millions au niveau du personnel du DFI. De plus, des réductions de dépenses ciblées à l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) et à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) se traduiront par un allègement d'environ 0,6 million.

Département fédéral de justice et police

Les dépenses du DFJP dans le domaine propre seront réduites de quelque 8 millions, dont une grande partie concerne les dépenses de personnel (jusqu'à 5,7 millions par an): réduction du taux d'occupation, postes vacants non réattribués (SG DFJP, ISDC, CFMJ) et abandon partiel des ressources allouées au pool de postes du département. Des gains d'efficacité et des optimisations de processus engendreront d'autres économies (par ex. simplification et numérisation accrue des processus au SEM, arrêt de l'exploitation de GEVER au CSI-DFJP). L'Office fédéral de la police (fedpol) réduira ses prestations dans trois domaines et diminuera ainsi ses charges de personnel de 2,2 millions: premièrement, l'activité de coordination avec les autorités suisses et étrangères de poursuite pénale sera revue à la baisse dans les domaines de la contrefaçon de monnaie, des stupéfiants et de la pédocriminalité/pornographie afin de se concentrer sur certains thèmes principaux. Deuxièmement, les prestations concernant l'échange de renseignements (système d'information pour les visas, échange de renseignements dans le cadre de Schengen, recherche des personnes disparues) seront classées par ordre de priorité et réduites, et des unités d'organisation seront regroupées (Bureau de coordination des documents d'identité et de légitimation et section Documents d'identité). Enfin, troisièmement, on renoncera à utiliser des maîtres-chiens pour assurer la protection nocturne des bâtiments de la Confédération. En outre, plusieurs mesures d'économie et d'optimisation du DFJP (par ex. optimisation des achats dans le domaine des TIC en négociant l'étendue et les conditions des licences et des prestations de maintenance et d'exploitation ainsi

que prolongation de la durée de vie des équipements) déboucheront sur des économies annuelles allant jusqu'à 2,7 millions dans les dépenses de biens et services et les dépenses d'exploitation, de même que dans les investissements.

A cela s'ajoutent les réductions prévues dans les dépenses d'exploitation des centres d'enregistrement et de procédure dans le domaine de l'asile (voir ch. 2.6).

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

Les dépenses des unités administratives civiles du DDPS diminueront de 19,5 millions au total, dont près de 4 millions dans le domaine du personnel. Les principales économies seront réalisées dans les unités administratives suivantes: armasuisse économisera quelque 5,2 millions grâce à des suppressions de postes et à la gestion des postes vacants, à l'optimisation de sa planification et à une meilleure gestion des stocks. L'Office fédéral du sport (OFSPO) diminuera ses dépenses de 2,1 millions par an en renonçant à certaines tâches et prestations (manifestations didactiques/supports didactiques et d'apprentissage), en externalisant des programmes de promotion (promotion de la relève, «l'école bouge») et en améliorant la rentabilité (centres sportifs de Macolin et de Tenero). A l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), les réductions de dépenses de quelque 2,2 millions se traduiront par une diminution des prestations (abandon de cours de formation, limitation des activités de recherche au laboratoire de Spiez) et par une rationalisation de l'organisation (regroupement et suppression de domaines spécialisés). Les réductions de dépenses les plus importantes concernent le SG DDPS (5,7 mio): optimisation de la planification et des priorités (assurance propre de la Confédération, charges de conseil) et réduction des réserves informatiques du département.

S'y ajoutent les mesures de l'armée (ch. 2.8) et l'abrogation de la loi sur les activités à risque (ch. 2.24).

Département fédéral des finances

Les mesures du DFF portent toutes sur le domaine propre, car le département ne verse guère de subventions. Elles engendreront des économies de 52,7 millions en 2017 et même de 65,2 millions en 2019, dont plus de 75 % concernent l'AFD et les fournisseurs de prestations internes de la Confédération, à savoir l'OFCL et l'OFIT:

- Plusieurs abandons de tâches sont prévus dans la douane civile. Concernant l'importation et l'exportation de biens commerciaux, l'AFD fermera douze postes de douane, en regroupera deux autres et fermera tous les postes de douane le samedi, à l'exception de celui de l'aéroport de Zurich. Cela représente approximativement 3 à 4 % des dédouanements. De plus, le trafic de transit international sera concentré sur quatre postes de douane le samedi (env. 2,5 % du trafic de transit entrant et 3,4 % du trafic de transit sortant). Ces mesures permettront de supprimer au total 44 postes à plein temps à la douane civile et de réaliser des économies dans le domaine immobilier. Parmi les autres mesures, on peut citer la décision de taxation électronique, qui sera obligatoire pour les importations dès 2018, comme c'est déjà le cas pour les exportations depuis 2008. Elle s'accompagnera d'une baisse des frais d'expédition et de la suppression de quatre postes à plein temps. Par ailleurs, la procédure relative à la propriété intellectuelle sera adaptée de sorte que l'on renoncera à informer le détenteur des droits lors de la découverte de moins de cinq articles contrefaits par envoi. Cela représente cinq postes à plein temps. L'AFD prendra également des

mesures au niveau de ses investissements: les achats de remplacement (biens d'équipement, appareils mobiles à rayons X, véhicules de service, systèmes partiels RPLP) et les projets (domaine immobilier, système automatique de recherche de véhicules et de surveillance du trafic, système radio Polycom) seront reportés ou s'étendront sur une période plus longue. En outre, le portefeuille des logements de fonction sera examiné et, si nécessaire, revu à la baisse. Dans l'ensemble, l'AFD économisera jusqu'à 22,8 millions par an et supprimera 53 postes à plein temps, mais aucune réduction de dépenses n'affectera le personnel du Corps des garde-frontières.

- L'OFCL modifiera les priorités relatives aux bâtiments civils dans ses dépenses d'investissement et économisera ainsi de 11,0 à 14,6 millions par an. Combinés à d'autres mesures de consolidation et à des économies au niveau du personnel, les allègements au sein de l'OFCL s'inscriront entre 13,5 et 17,6 millions par an.
- Ces trois dernières années, l'OFIT a déjà réalisé des économies grâce à des gains d'efficacité; il les a répercutées aux bénéficiaires de prestations en abaissant les prix. Dans le cadre du programme de stabilisation 2017-2019, d'autres gains d'efficacité permettront à l'OFIT d'obtenir une partie des économies exigées. Les économies assumées par les bénéficiaires de ses prestations représenteront entre 6 et 8 millions (abandon de certaines prestations déjà commandées ou financement grâce à d'autres économies).
- L'UPIC suspendra les ressources TIC centrales. La plupart d'entre elles sont affectées par le Conseil fédéral à des projets TIC qui ne peuvent pas faire l'objet d'un financement décentralisé dans l'administration fédérale. D'autres ressources TIC centrales financent des projets relatifs aux services standard TIC. La réduction de ces ressources et d'autres mesures dans le domaine propre se traduiront par des allègements de 1,9 à 3,4 millions.
- Dans les autres unités administratives du DFF (AFC, AFF, OFPER, SG-DFF, SFI, swissmint, CdC), les économies découleront principalement de gains d'efficacité et de rationalisations (entre 12,0 et 13,4 mio par an) et concerneront surtout les charges de personnel et d'informatique.

S'y ajoutent l'adaptation des conditions de versement d'une rente transitoire (ch. 2.1) et les économies relatives aux investissements de construction des EPF (ch. 2.10).

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche

Le DEFR économisera jusqu'à 6,8 millions par an dans son domaine propre, principalement au niveau du personnel (5,9 mio). Les unités administratives contribueront proportionnellement aux économies fixées dans le contreprojet à la motion Müller. Les réductions en termes de personnel s'accompagneront de quelques abandons de tâches. Les autres économies relèvent des charges d'exploitation, en particulier dans le domaine informatique.

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

Près de la moitié des allègements dans le domaine propre du DETEC (de 8,7 à 9,6 mio par an) concerne le personnel. Les mesures correspondantes seront mises en œuvre grâce à des optimisations internes (gestion des postes vacants et des fluctuations, réduction du taux d'occupation, abandons ciblés de tâches et, le cas échéant, gel des embauches). L'Office fédéral de l'énergie réalisera des économies plus importantes dans le domaine propre: d'une part, le volume du projet «SuisseEnergie»

sera réduit de 2 millions; d'autre part, le soutien aux activités de recherche (participation à des programmes de recherche internationaux; le cas échéant, propres programmes également) diminuera de 1 million. La plupart des autres réductions de dépenses dans le domaine propre portent sur les prestations externes.

A cela s'ajoutent les révisions législatives concernant la surveillance des transports publics (ch. 2.17).

2.3 Coopération internationale

Aperçu de la mesure

Dans le domaine de la coopération internationale (CI), les fonds seront réduits de 586,8 millions par rapport au plan financier provisoire pour les années 2017 à 2019. Le nouveau message sur la coopération internationale 2017–2020 prévoit une progression annuelle moyenne des dépenses de 2,7 %. La CI continuera ainsi à être l'un des domaines de la Confédération à bénéficier d'une forte croissance. Selon les estimations actuelles, la part du revenu national brut (RNB) consacrée à l'aide publique au développement (APD) s'élèvera à environ 0,48 % en 2020 après la mise en œuvre de cette mesure.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
Crédits découlant du message sur la CI*	2 710,5	2 783,9	2 858,2	
Budget 2016 et PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
Crédits découlant du message sur la CI*	2 473,1	2 632,8	2 798,2	2 930,5
Allègement par rapport au PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
Crédits CI DFAE		121,4	173,7	212,9
Crédits CI SECO		21,6	26,8	30,5
Total des allègements		143,0	200,5	243,4

* y c. promotion civile de la paix et charges administratives réglées par des subventions

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 2: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹⁰ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 2.

Description de la mesure

Les coupes budgétaires se traduisent par une adaptation des domaines concernés par rapport à la planification initiale. C'est le cas notamment de certains programmes bilatéraux ou internationaux qui voient leur financement échelonné dans le temps, le retrait de la Suisse de certains pays s'accélérer ou le développement d'autres zones ralenti ou reporté. Les ressources financières de la CI diminueront donc en 2016,

¹⁰ RS 611.010

puis augmenteront l'année suivante. Le volume de financement de 2015 sera rétabli à partir de 2018. Grâce à une croissance annuelle moyenne qui se maintiendra à 2,7 % tout le long de la période couverte par le message 2017–2020, la CI reste parmi les domaines de la Confédération qui bénéficient d'une croissance des dépenses soutenue. Après avoir atteint 0,5 % du RNB (0,51 %) en 2014, conformément à l'objectif fixé par le Parlement qui sera vraisemblablement atteint en 2015 aussi, d'après les estimations actuelles le ratio APD/RNB ne sera ensuite plus que de 0,48 % jusqu'en 2020 en raison des coupures budgétaires prévues. Il convient toutefois de noter que sans la révision des comptes nationaux de 2014 qui n'était pas encore connue lorsque l'objectif de 0,5 % a été fixé et qui a pour effet un accroissement durable du produit intérieur brut (PIB) nominal suisse de près de 5,6 %, cet objectif serait atteint en 2020 en dépit des coupes budgétaires. Il faut également souligner que le ratio APD/RNB est soumis à plusieurs facteurs non influençables (évolution du RNB, nombre de demandes d'asile, etc.) qui peuvent fluctuer d'une année à l'autre. C'est pourquoi les prévisions doivent être interprétées avec prudence.

2.4 Autres mesures dans le domaine des transferts du DFAE

Aperçu des mesures

Des coupes budgétaires qui s'élèveront à 0,6 million en 2017 et à 1,2 million à partir de 2018 seront effectuées sur diverses subventions destinées au DFAE.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
Diverses subventions destinées au DFAE	173,8	177,4	179,8	
Budget 2016 et PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
Diverses subventions destinées au DFAE	186,1	189,6	193,4	196,7
Allègement par rapport au PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
Diverses subventions destinées au DFAE		0,6	1,2	1,2
Total des allègements		0,6	1,2	1,2

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 2: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹¹ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 3.

Description des mesures

Des économies peuvent être réalisées notamment en expédiant la Revue Suisse (magazine destiné aux Suisses de l'étranger) non plus par la poste, mais par voie

¹¹ RS 611.010

électronique, et à des intervalles plus longs qu'actuellement (0,4 mio). En complément, différentes subventions destinées au DFAE subissent un grand nombre de micro-mesures (de 0,2 à 0,8 mio).

2.5 Mesures dans le domaine des transferts du DFI

Aperçu des mesures

Une réduction annuelle totale de 6,8 millions porte sur diverses subventions destinées au DFI pour les domaines de la culture, de la prévoyance sociale et de la santé. Il s'agit avant tout d'un réexamen de la participation de la Confédération et des cantons aux coûts des prestations complémentaires (PC) à l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et à l'assurance-invalidité (AI). Cette mesure corrige des subsides fédéraux jugés trop élevés ces dernières années par rapport aux principes de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
DFI / Crédits découlant du message culture	211,0	209,2	211,3	
OFAS/A2310.0329 PC de l'AVS	825,0	853,1	887,0	
OFAS/A2310.0384 PC de l'AI	796,2	817,3	836,2	
OFAS/A2310.0122 Assurance qualité du lait	3,1	3,1	3,2	
Budget 2016 et PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
DFI / Crédits découlant du message culture	208,0	214,1	218,1	223,4
OFAS/A2310.0329 PC de l'AVS	771,0	852,1	882,8	915,4
OFAS/A2310.0384 PC de l'AI	742,6	787,1	794,7	793,8
OFAS/A2310.0122 Assurance qualité du lait	4,0	4,0	4,1	4,1
Allègement par rapport au PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFC / Plusieurs domaines d'encouragement de la culture		1,6	1,6	1,6
OFAS/A2310.0329 PC de l'AVS		2,2	2,2	2,2
OFAS/A2310.0384 PC de l'AI		2,0	2,0	2,0
OFAS/A2310.0122 Assurance qualité du lait		1,0	1,0	1,0
Total des allègements		6,8	6,8	6,8

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 2: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹² est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 4.

¹² RS 611.010

Description des mesures

Encouragement de la culture

Dans le cadre des débats sur le message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020¹³ (message culture), les Chambres fédérales ont adopté des plafonds de dépenses et des crédits d'engagement totalisant 1,1 milliard. Le Conseil fédéral a déjà indiqué dans son message sur la culture qu'en cas d'évolution positive du budget, ceux-ci constitueraient la limite supérieure finançable des dépenses culturelles de la Confédération. Le Conseil fédéral demande désormais que les fonds dédiés à l'encouragement de la culture pour la période de 2016 à 2020 soient réduits de 1,6 million par an. Les réductions concernent le patrimoine culturel et les monuments historiques (suppression de l'encouragement à la culture du bâti, 0,5 mio), les mesures encourageant la compréhension (baisse des aides financières aux cantons plurilingues pour l'exécution de tâches spécifiques, 0,5 mio), la promotion de la littérature (suppression du nouveau subventionnement de magazines littéraires, 0,15 mio) et du cinéma (suppression de l'encouragement au traitement et à certains projets consacrés à la culture cinématographique, 0,4 mio).

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

Les prestations complémentaires (PC) à l'AVS et à l'AI sont destinées à couvrir les besoins vitaux. Elles se composent de la prestation complémentaire annuelle et du remboursement des frais de maladie et d'invalidité. Le financement des frais de maladie et d'invalidité incombe aux cantons. Le financement des PC annuelles est assuré conjointement par la Confédération et les cantons¹⁴: la Confédération supporte cinq huitièmes des PC annuelles destinées aux besoins vitaux, les trois huitièmes restants étant à la charge des cantons. Ces derniers assument entièrement les prestations complémentaires appelées à couvrir les frais de home. La réglementation requiert une répartition des coûts entre la Confédération et les cantons. En vertu de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires¹⁵, le calcul de la part fédérale est effectué sur la base des frais encourus au mois de *décembre de l'année précédente*.

Cependant, depuis l'instauration de ce modèle de financement, la croissance des PC destinées à couvrir les besoins vitaux ($\frac{5}{8}$ à la charge de la Confédération; $\frac{3}{8}$ à la charge des cantons) est moins forte que celle des PC destinées à couvrir les frais des pensionnaires de home (incombant à 100 % aux cantons). La part incombant à la Confédération (calculée sur la base de l'exercice précédent) au titre de l'année courante est donc systématiquement trop élevée. Par conséquent, la Confédération prend en charge des coûts qui, selon la volonté du législateur et les principes de la RPT, devraient être supportés par les cantons.

C'est pourquoi la part fédérale aux PC annuelles doit désormais être estimée sur la base des frais encourus au mois d'*avril de l'année courante*. La modification d'ordonnance prévue annulera la charge excessive supportée aujourd'hui la Confédération et sera remplacée par une répartition des coûts conforme à la RPT. Alors que les cantons prennent en charge des coûts qui continuent d'augmenter à un rythme

¹³ FF 2015 461

¹⁴ RS 831.30; art. 13, al. 1 et 2

¹⁵ RS 831.301; art. 39

supérieur à la moyenne, cette mesure entraînera un allègement du budget fédéral de 4,2 millions par an au total.

Assurance de la qualité du lait

Les producteurs de denrées alimentaires sont responsables du contrôle de l'hygiène et de la sécurité en vertu de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (loi sur les denrées alimentaires, LDAI) ¹⁶. La réduction prévue d'1 million concerne les coûts du contrôle de la production de lait, auxquels la Confédération peut participer sur la base de l'art. 9 de l'ordonnance du 20 octobre 2010 sur le contrôle du lait¹⁷. La réduction de la participation de la Confédération est justifiée car des offres inférieures d'environ 4 millions par an au montant actuel ont été soumises dès le dernier appel d'offres portant sur les mandats de contrôle. En outre, il faut s'attendre à d'autres réductions du prix des procédures de contrôle au cours des prochaines années. Enfin, les producteurs de denrées alimentaires d'autres secteurs ne reçoivent aujourd'hui aucune aide de la part de la Confédération au titre des autocontrôles.

2.6 Migration et intégration

Aperçu des mesures

Dans le domaine de la migration et de l'intégration, trois mesures d'allègement budgétaire seront mises en œuvre: la mise en service différée d'autres centres de la Confédération, la réduction de l'allocation de subventions aux programmes d'intégration cantonaux (cofinancés par les cantons) et la suppression du supplément au forfait d'intégration destiné aux personnes admises à titre provisoire et aux réfugiés.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
A2111.0129 Dépenses d'exploitation des centres d'enregistrement et de procédure (CEP)	125,8	142,6	143,7	
A2310.0172 Mesures d'intégration des étrangers	84,7	81,5	82,3	
Budget 2016 et PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
A2111.0129 Dépenses d'exploitation des centres d'enregistrement et de procédure (CEP)	114,7	134,0	137,7	141,1
A2310.0172 Mesures d'intégration des étrangers	139,9	135,4	156,0	127,8
Allègement par rapport au PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
Report de la mise en service de nouveaux centres de la Confédération		3,8	1,8	10,4
Réduction des programmes d'intégration		0,5	3,6	3,6

¹⁶ RS 817.0

¹⁷ RS 916.351.0

(domaine des étrangers)			
Suppression du supplément au forfait d'intégration (personnes admises à titre provisoire/réfugiés)	7,8		7,8
Total des allègements	4,3	13,2	21,8

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 2: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹⁸ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 5.

Descriptions des mesures

Outre les centres d'enregistrement et de procédure (CEP), le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) gère d'autres centres de la Confédération qui hébergent des demandeurs d'asile. Actuellement (état été 2015), le SEM dispose au total de quelque 3100 lits (y c. la phase de test). Il est prévu d'exploiter une moyenne annuelle d'environ 3300 places en 2017, 3550 places en 2018 et 3800 places en 2019. Ces nombres incluent aussi une réserve de couverture. Une gestion plus rigoureuse des capacités permet notamment de reporter la mise en service des nouveaux centres de la Confédération. Le nombre de lits sera par conséquent réduit à 3200 en 2017 et à 3500 en 2018 et 2019, entraînant ainsi des coupes budgétaires dans le crédit destiné aux dépenses d'exploitation des CEP (3,8 millions en 2017, 1,8 million en 2018 et 10,4 millions en 2019).

La Confédération verse aux cantons des subsides au titre des programmes d'intégration cantonaux (PIC), qui sont conçus pour intégrer les étrangers, les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire dans le cadre de conventions-programmes. Cela permet la coordination avec les offres officielles existantes (formations professionnelles, assurance chômage, etc.). En matière d'intégration, la mesure prévue s'articule autour de deux propositions de réduction, l'une dans le domaine des étrangers, l'autre dans le domaine de l'asile:

Les subventions versées au titre des mesures d'intégration en faveur des étrangers sont liées au cofinancement des cantons. Dans certains domaines d'encouragement, une amélioration de l'efficacité est attendue au cours du prochain programme quadriennal, qui couvre les années 2018 à 2021. En outre, certains cantons feront des économies dans le domaine de l'encouragement de l'intégration. Il faut donc s'attendre à ce que certains d'entre eux n'utilisent pas l'ensemble des subsides de la Confédération. Le Conseil fédéral prévoit pour la Confédération une diminution des dépenses d'environ 0,5 million en 2017. Dans le cadre de la nouvelle période de programme, les subsides fédéraux annuels (36 millions) sont réduits de 10 %, soit 3,6 millions.

¹⁸ RS 611.010

La Confédération verse aux cantons un forfait d'intégration unique qui s'élève actuellement à environ 6100 francs par personne admise à titre provisoire, par réfugié reconnu et par personne à protéger munie d'un permis de séjour. Versé automatiquement, ce forfait permet notamment d'encourager l'intégration professionnelle et l'acquisition d'une langue nationale. Dans le cadre de la période de programme allant de 2014 à 2017, le calcul du forfait d'intégration PIC annuel se base sur le nombre moyen des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire au cours des quatre dernières années. La Confédération ajoute un supplément de 10 % au montant obtenu. La prochaine période de programme, qui va de 2018 à 2021, prévoit de supprimer ce supplément. Il en découle, à partir de 2018, des économies de 7,8 millions par année. Le Conseil fédéral considère qu'un supplément est d'autant moins justifié que le renchérissement est déjà pris en compte dans la détermination du forfait d'intégration. Cette mesure demande une révision de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE; RS 142.205).

2.7 **Autres mesures dans le domaine des transferts du DFJP**

Aperçu des mesures

En ce qui concerne les subventions du DFJP, deux mesures permettent d'alléger le budget fédéral d'un montant qui se situe entre 6,8 et 9,4 millions par an. D'une part, les subventions de construction versées aux établissements de détention administrative sont adaptées à la planification cantonale actuelle. D'autre part, il est possible de réduire les contributions à l'Institut fédéral de métrologie (METAS) en modifiant l'acquisition des prestations.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
A4300.0156 Subventions de construction pour la détention administrative	10,0	20,0	40,0	
A2310.0509 Contributions à METAS	18,0	18,3	18,6	
Budget 2016 et PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
A4300.0156 Subventions de construction pour la détention administrative	5,0	19,7	39,7	40,1
A2310.0509 Contributions à METAS	17,5	17,8	18,0	18,3
Allègement par rapport au PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
A4300.0156 Subventions de construction pour la détention administrative		6,5	8,7	9,1
A2310.0509 Contributions à METAS		0,3	0,3	0,3
Total des allègements		6,8	9,0	9,4

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 2: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹⁹ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 6.

Description des mesures

En coordination avec le projet de restructuration du domaine de l'asile, la Confédération participe depuis peu à la construction d'établissements pénitentiaires destinés à la détention en phase préparatoire, en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion ou pour insoumission (nommée aussi détention administrative). Les besoins sont estimés à 500 nouvelles places de détention. Cinq projets cantonaux proposent actuellement de mettre à disposition un total de quelque 500 places. Les années d'expérience de la Confédération en matière de subventions de construction destinées aux établissements d'exécution des peines et aux établissements d'éducation montrent qu'il faut s'attendre également à des retards. C'est ce que confirme la planification des cantons. Le Conseil fédéral estime donc qu'il est acceptable d'ajuster à la baisse les subventions de construction allouées aux établissements de détention administrative d'autant qu'en dépit d'une planification mise à jour, 13 millions en 2017 et plus de 30 millions en 2018 et en 2019 sont encore disponibles. Le crédit d'engagement de 120 millions accordé par l'arrêté fédéral I du 11 décembre 2014 concernant le budget 2015 reste inchangé.

Dans les régions où l'Institut fédéral de métrologie (METAS) n'opère pas lui-même, il peut, en vertu de l'art. 4, al. 2, de la loi sur l'Institut fédéral de métrologie (LIFM), après consultation du Conseil de l'institut, confier certaines tâches à des instituts désignés. Actuellement, METAS est sous contrat avec quatre instituts désignés pour des mesurandes déterminés. L'Institut de radiophysique appliquée (IRA) de Lausanne reçoit environ 0,3 million par an au titre de ses prestations pour le mesurande «activité de radionucléides». Son contrat expire fin 2015. A l'avenir, l'IRA, ainsi que d'autres instituts, ne toucheront plus de subsides pour leurs prestations. Si l'IRA ne désire plus assumer les prestations, alors METAS pourrait se les procurer à l'étranger à coût réduit. S'il n'y parvient pas, METAS est tenu de réaliser des économies dans le cadre de ses prestations de base. Compte tenu de la situation économique de METAS et des autres possibilités d'acquisition de prestations, le Conseil fédéral juge acceptable la réduction de 0,3 million des subventions.

2.8 Armée

Aperçu de la mesure

L'armée contribue aux mesures d'économies en réduisant d'une part, ses investissements immobiliers (15 à 58 mio) et, d'autre part, ses charges de personnel (16 mio) et d'exploitation (jusqu'à 71 mio). On renonce à réduire les charges d'armement afin d'assurer le renouvellement strictement nécessaire du matériel de l'armée. Le plafond

¹⁹ RS 611.010

des dépenses 2017 à 2020 atteindra ainsi au moins 18,8 milliards. Demeurent réservées de possibles augmentations en 2020 sur lesquelles le Conseil fédéral statuera en décembre 2015. Ce dernier maintient son objectif d'augmenter à moyen terme les dépenses militaires de 5 milliards par an.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
Plafond des dépenses de l'armée	4710,2	4767,1	4817,5	
Budget 2016 et PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
Plafond des dépenses de l'armée	4480,8	4634,6	4683,3	4717,5
Allègement par rapport au PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
Charges de personnel de l'armée		16,4	16,4	16,4
Charges d'exploitation de l'armée		71,0	6,7	-
Investissements immobiliers		43,5	57,8	14,5
Total des allègements		130,9	80,9	30,9

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 2: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²⁰ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 7.

Description de la mesure

Le Conseil fédéral et le Parlement ont posé d'importants jalons pour le développement de l'armée (DEVA) qui consistent en un effectif réglementaire de 100 000 hommes et un budget annuel de 5 milliards. Dans son message du 3 septembre 2014 relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée, le Conseil fédéral a défini le profil de prestations. Afin de fournir les prestations souhaitées, il est prévu d'accroître la disponibilité des troupes, de les doter d'un équipement complet et moderne, d'améliorer la formation et de consolider l'assise régionale. En outre, le Conseil fédéral envisage d'augmenter les investissements et d'investir dès 2020 près de 40 % d'un budget annuel de 5 milliards dans l'armement et l'immobilier.

Pour que le DEVA puisse être mis en œuvre, l'armée, c'est-à-dire la défense et armasuisse Immobilier, doit réaliser moins d'efforts d'économies que d'autres domaines. Les économies iront de 130,9 millions en 2017 à 30,9 millions en 2019. Les dépenses militaires s'élèveront de ce fait à 4,5 milliards en 2017, 4,6 milliards en 2018 et 4,7 milliards en 2019. Au total, près de 18,5 milliards figurent dans les crédits de l'armée pour la période de 2017 à 2020. D'autres ressources, par exemple au titre de mesures salariales, sont budgétisées pour d'autres unités administratives. Elles seront cédées à l'armée à une date ultérieure. C'est pourquoi le premier plafond des dépenses pour la période de 2017 à 2020 se chiffrera au moins à 18,8 milliards.

²⁰ RS 611.010

Demeurent réservées de possibles augmentations en 2020, sur lesquelles le Conseil fédéral statuera en décembre 2015.

L'armée dispose d'un budget pour le personnel d'environ 1350 millions (*rétribution du personnel et cotisations de l'employeur*) qui financent environ 9500 postes équivalents plein temps (EPT). Pour pouvoir respecter les objectifs fixés dans le domaine du personnel, l'armée réduira les crédits de personnel de 16,4 millions, dont 16,0 millions au titre de la défense. Cela correspond à une réduction d'environ 120 EPT (- 1,3 %). L'économie restante de 0,4 million est réalisée auprès d'armasuisse Immobilier (3 postes). Ces diminutions de postes sont lourdes de conséquences et auront pour effet que les transferts de personnel et de connaissances requis par l'introduction du DEVA ne pourront être assurés qu'avec un certain retard. C'est pourquoi le Conseil fédéral examinera dans le cadre des prochaines procédures budgétaires si des reports en faveur du personnel sont nécessaires.

Les charges d'exploitation annuelles de l'armée sont d'environ 1500 millions (hors personnel). Elles comprennent entre autres les crédits *Exploitation et infrastructure* (250 mio), *Budget du matériel de remplacement et de maintenance* (500 mio) et *Troupe* (200 mio). L'armée réduit ses charges d'exploitation notamment en 2017 (- 71,0 mio). Alors qu'elles atteindront encore 6,7 millions en 2018, les coupes seront entièrement supprimées en 2019. Le crédit *Exploitation et infrastructure* sera réduit puisque l'armée fournira moins de prestations au titre de l'exploitation des bâtiments, de l'entretien, de la maintenance et des travaux d'aménagement extérieur et de nettoyage. De plus, l'armée conservera moins de pièces de remplacement et donnera la priorité aux travaux de maintenance en accélérant le rythme des mesures de rénovation, ce qui allègera le *budget du matériel de remplacement et de maintenance*. En ce qui concerne la *troupe*, la subsistance en pension et les prestations de tiers feront l'objet de mesures d'économies. Dans le domaine informatique, l'armée se concentrera sur les projets les plus importants. Cela pourra éventuellement déboucher sur des restrictions de l'exploitation et du développement. Au cours des dernières années, l'armée a systématiquement budgétisé des *charges de conseil*, ce qui a entraîné des soldes de crédits de plus de 5 millions par an. A l'avenir, ces soldes devront être évités autant que possible. Des coupes budgétaires seront même réalisées, uniquement en 2017 (pour ne pas réduire la capacité à durer) dans le crédit *Immobilisations corporelles et incorporelles, stocks*, consistant par exemple en un approvisionnement en carburant du DDPS à un niveau inférieur aux besoins annuels.

L'armée a consacré ces dernières années près de 300 millions par an aux investissements immobiliers. Afin d'encourager la réalisation de nouveaux projets dans le cadre du nouveau concept de stationnement de l'armée et de mettre en œuvre parallèlement les projets de maintenance nécessaires, le Conseil fédéral a prévu d'augmenter les dépenses d'investissement de 400 millions par an. En même temps, armasuisse Immobilier a prévu un renforcement des effectifs. Suite aux mesures d'économies, les frais de personnel et les dépenses d'investissement ne pourront pas atteindre, dans un premier temps, le niveau prévu. Entre 350 et 390 millions seront désormais mis à disposition chaque année pour la maintenance et les nouveaux investissements.

L'armée a délibérément renoncé à réduire les charges d'armement afin que les achats déjà autorisés et ceux prévus dans les prochains messages sur l'armement puissent être réalisés. En cas de retards dans les projets, le nouveau modèle de gestion (NMG) permet de garantir que d'éventuels fonds excédentaires dans le domaine de

l'armement puissent être employés pour amortir les réductions des charges d'exploitation de l'armée.

2.9 Mesures dans le domaine des transferts du DDPS

Aperçu des mesures

En ce qui concerne les subventions allouées au DDPS, cinq mesures allègent de 5,2 millions au total le budget de la Confédération. Dans le domaine du sport, les contributions à Jeunesse et Sport (J+S) sont légèrement réduites, la réalisation des installations sportives nationales est différée et le soutien financier de projets de recherche en sciences du sport est supprimé. Les coûts d'entretien liés à la protection civile sont réduits du fait de la régionalisation des constructions protégées, ce qui allège à la fois la Confédération et les cantons. Les soldes de crédits de la mensuration officielle (topographie) sont partiellement absorbés.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
OFSPPO /A6210.0124 Activités J+S et formation des cadres	78,3	79,1	81,2	
OFSPPO /A8300.0103 Installations sportives nationales	14,3	13,0	12,3	
OFSPPO /A6210.0116 Programmes généraux/projets; recherche en sciences du sport	1,3	1,3	1,4	
OFPP/A6210.0129 Protection civile	36,3	38,3	38,3	
swisstopo/A6210.0109 Indemnisation de la mensuration officielle et du cadastre RDPPF	16,5	16,8	17,1	
Budget 2016 et PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFSPPO /A6210.0124 Activités J+S et formation des cadres	95,9	96,7	98,8	99,5
OFSPPO /A8300.0103 Installations sportives nationales	14,3	13,0	12,3	5,7
OFSPPO /A6210.0116 Programmes généraux/projets; recherche en sciences du sport	1,5	1,5	1,5	1,6
OFPP /A6210.0129 Protection civile	36,3	38,3	38,3	38,3
swisstopo/A6210.0109 Indemnisation de la mensuration officielle et du cadastre RDPPF	13,0	16,3	16,6	18,1
Allègement par rapport au PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFSPPO /A6210.0124 Activités J+S et formation des cadres		1,5	1,5	1,5
OFSPPO /A8300.0103 Installations sportives nationales		2,0	2,0	2,0
OFSPPO /A6210.0116 Programmes généraux/projets; recherche en sciences du sport		0,5	0,5	0,5
OFPP /A6210.0129 Protection civile		0,7	0,7	0,7
swisstopo/A6210.0109 Indemnisation de la mensuration officielle et du cadastre RDPPF		0,5	0,5	0,5
Total des allègements		5,2	5,2	5,2

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017- 2019, ch. 2: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²¹ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 8.

Description des mesures

La Confédération met en œuvre le programme «Jeunesse et Sport» destiné aux enfants et adolescents âgés de 5 à 20 ans. Dans le but de promouvoir le sport dans cette catégorie d'âge, elle encourage la formation et le perfectionnement des moniteurs et des experts et alloue des contributions aux organisateurs de cours de sport et de camps J+S. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'encouragement du sport (LESp) à l'automne 2012 a permis de passer d'un système de subventionnement forfaitaire à un système de subventionnement basé sur les activités réalisées. Ce changement ainsi que la demande croissante de cours ont entraîné en 2015 le dépassement des crédits prévus. Pour respecter le budget, il aurait fallu réviser les taux de contribution à la baisse. Prenant acte de la réticence des cantons et des bénéficiaires de la subvention, le Parlement et le Conseil fédéral ont augmenté les fonds, par le biais d'un crédit supplémentaire, de 17 millions en 2015 et de 20 millions par année à partir de 2016. Un sondage réalisé en juillet 2015 a révélé que les bénéficiaires de la contribution étaient prêts à accepter de petites réductions à hauteur de 5 % au maximum. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime acceptable l'ajustement à la baisse des contributions allouées à J+S à hauteur d'1,5 million (contributions allouées aux cours et aux camps: 1,05 mio; projets de recherche et évaluation concernant le sport chez les enfants et les jeunes: 0,45 mio).

La conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN) constitue la base sur laquelle se fonde la Confédération pour octroyer des aides financières à la construction d'installations de ce type. L'expérience montre que les projets de construction cofinancés par la Confédération subissent toujours des allongements de délais. Le Conseil fédéral juge donc raisonnable de réduire les contributions de 2 millions par an par rapport au plan financier 2017–2019 et d'étaler dans le temps la réalisation des projets en cours dans le cadre de CISIN 4.

La suppression des contributions allouées à la recherche en sciences du sport devrait permettre d'économiser 0,5 million. L'Office fédéral du sport encourage depuis 2005 le développement de la recherche en sciences du sport en octroyant des subsides à des projets de recherche. Une enquête effectuée en 2014 démontre que les sciences du sport sont devenues en Suisse une filière de recherche performante, qu'elles sont présentes dans les universités et que le nombre de doctorats se situe désormais à un niveau comparable à celui d'autres disciplines. La recherche dans le domaine du sport a donc atteint un objectif important.

Dans le cadre de la protection civile, la Confédération verse entre autres des contributions annuelles visant à maintenir le degré de préparation des constructions protégées. Avec la régionalisation des ouvrages, il est possible d'en réduire le nombre et d'en diminuer les coûts d'entretien au niveau cantonal. Les contributions forfaitaires

²¹ RS 611.010

de la Confédération s'en trouvent réduites de 0,7 million par an. Cette mesure permet de diminuer la charge financière de la Confédération et des cantons.

La Confédération et les cantons financent conjointement la mensuration officielle dans le but de mesurer tout le territoire suisse. Vu les programmes d'économies en cours dans les cantons, certains d'entre eux ne sont pas en mesure de fournir les prestations requises, de telle sorte que l'allocation de subsides fédéraux ne s'impose pas systématiquement. Pour éviter les soldes de crédits, les ressources budgétisées seront réduites de 0,5 million par an.

2.10 Formation, recherche et innovation

Les fonds sollicités dans le cadre du message sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation 2017–2020 (message FRI 2017–2020) sont réduits de 555,3 millions au cours de la période 2017 à 2019 (2017 à 2020: 770,0 mio) par rapport au plan financier provisoire. Il subsiste donc une croissance moyenne des dépenses de 2,2 %.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
Crédits découlant du message FRI*	6 359,8	6 567,4	6 778,8	
Budget 2016 et PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
Crédits découlant du message FRI*	6 186,9	6 358,2	6 556,2	6 759,2
Allègement par rapport au PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
DEFR (SG-DEFR, SEFRI, CTI)		147,3	180,7	206,5
OFCL/A4100.0125 Bâtiments des EPF		5,0	7,9	7,9
Total des allègements		152,3	188,6	214,4

*y c. la charge administrative réglée par des subventions

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 2: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²² est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 9.

Description de la mesure

Le plan financier provisoire du 1^{er} juillet 2015 prévoit que les crédits FRI suivent la courbe du renchérissement. Les fonds FRI supérieurs au renchérissement (croissance réelle) sont actuellement inclus dans un crédit créé temporairement à cet effet («Augmentation FRI provisoire»), parce que les fonds ne seront définitivement attribués aux domaines d'encouragement qu'avec le message FRI 2017–2020 qui doit être adopté au printemps 2016 par le Conseil fédéral. La réduction sera presque entièrement réalisée sur ce crédit.

²² RS 611.010

Bien que le domaine FRI constitue une priorité pour le Conseil fédéral, les bénéficiaires de subventions ne pourront pas mettre en œuvre tous les projets prévus, même pendant la prochaine période de subventionnement. Dans son message FRI 2017–2020, le Conseil fédéral exposera ses priorités dans le domaine FRI et dira quelles mesures devront être différées. Il montrera également combien de ressources pourront être mises à disposition pour les quatre futurs grands axes de la prochaine période FRI: la formation professionnelle supérieure, la relève scientifique, la médecine humaine et l'encouragement de l'innovation. Les parties prenantes, et donc les cantons (la conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique), ont été consultées pendant l'élaboration du message FRI.

Même après leur réduction, les dépenses continueront à croître à une moyenne annuelle de 2,2 %. Excepté en 2017, on prévoit en comparaison avec d'autres groupes de tâches un accroissement réel notable pour la prochaine période FRI. La stagnation de 2017 doit être relativisée, notamment parce qu'un accroissement réel imprévu des dépenses, d'un total supérieur à 700 millions, a pu être réalisé au cours de la période de financement de la FRI pour les années 2013 à 2016. En effet, la planification proposée par le message FRI prévoit un renchérissement de 1,5 % par an, alors qu'on est en présence d'un renchérissement nul ou d'une baisse des prix (renchérissement moyen de - 0,3 % en septembre 2015). C'est pourquoi le niveau de dépenses réel en 2016 dépassera de plus de 200 millions le niveau prévu au début de la période d'encouragement.

Pour la période de 2017 à 2020, les experts de la Confédération s'attendent à un renchérissement de 0,9 % par an en moyenne. L'augmentation réelle moyenne prévue est par conséquent de 1,3 % dans le domaine FRI. Si l'on tient également compte de la progression plus faible du nombre des apprentis et des étudiants, l'augmentation réelle moyenne devrait correspondre à peu près à celle de la période précédente. Ceci permet de garantir un soutien public durable à la recherche qui est considérée comme un fondement essentiel pour la place économique suisse.

2.11 Agriculture

Aperçu des mesures

Dans le domaine de l'agriculture, les réductions concernent pour l'essentiel les paiements directs qui représentent environ 80 % du budget agricole. En outre, les nouveaux apports au fonds de roulement pour les crédits d'investissement, les fonds destinés aux améliorations structurelles et les contributions pour la promotion de la qualité et des ventes subissent une réduction. Au total, avec environ 70 à 100 millions par an, le groupe des tâches «Agriculture» contribue au programme de stabilisation 2017-2019 à un niveau qui est proportionnellement comparable à celui de la formation ou de la défense nationale. La diminution moyenne annuelle des dépenses de 1,2 % est plus faible que la baisse de nature structurelle de 2 % par an des exploitations agricoles. Par conséquent, les subventions par exploitation ne baisseront pas en moyenne, alors que les fonds diminuent par rapport aux prestations fournies (en raison des prestations supplémentaires).

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
OFAG/A2310.0490 Paiements directs versés dans l'agriculture	2'725,2	2'728,6	2'728,6	
OFAG/A4200.0111 I Crédits d'investissement en faveur de l'agriculture	46,5	46,5	46,5	
OFAG/A4300.0107 Améliorations structurelles dans l'agriculture	99,0	99,0	99,0	
OFAG/A2310.0145 Promotion de la qualité et des ventes	67,5	70,0	70,0	
Budget 2016 et PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFAG/A2310.0490 Paiements directs versés dans l'agriculture	2'747,9	2'751,3	2'751,5	2'751,5
OFAG/A4200.0111 Crédits d'investissement en faveur de l'agriculture	11,5	13,5	13,5	13,5
OFAG/A4300.0107 Améliorations structurelles dans l'agriculture	99,0	99,0	99,0	99,0
OFAG/A2310.0145 Promotion de la qualité et des ventes	67,5	70,0	70,0	70,0
Allègement par rapport au PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFAG/A2310.0490 Paiements directs versés dans l'agriculture		61,9	59,8	68,7
OFAG/A4200.0111 Crédits d'investissement en faveur de l'agriculture		7,2	11,3	11,7
OFAG/A4300.0107 Améliorations structurelles dans l'agriculture		3,0	11,0	11,0
OFAG/A2310.0145 Promotion de la qualité et des ventes		-	5,0	5,0
Total des allègements		72,1	87,1	96,3

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 2: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²³ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 10.

Description des mesures

Conformément à l'art. 6 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr)²⁴, trois enveloppes financières attribuées aux principaux groupes de tâches (Paiements directs, Améliorations des bases de production et mesures sociales et Production et ventes) sont autorisées par arrêté fédéral simple pour quatre ans au plus. Les réductions demandées, qui concernent les trois enveloppes financières, sont déjà prises en compte dans le projet mis en consultation relatif à un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018

²³ RS 611.010

²⁴ RS 910.1

à 2021. Elles ne requièrent pas de révision de la loi sur l'agriculture, néanmoins quelques modifications de l'ordonnance seront nécessaires.

Paielements directs

Les paiements directs permettent d'encourager de manière ciblée les prestations d'intérêt général de l'agriculture. Les dépenses effectuées au titre des paiements directs seront réduites d'environ 60 millions en 2017 et en 2018 et de quelque 69 millions en 2019. Afin de maintenir un certain équilibre entre la production et la biodiversité, les contributions à la sécurité de l'approvisionnement seront réduites de 30 millions et l'augmentation prévue des dépenses en faveur de la biodiversité et de la qualité du paysage sera supprimée. Les contributions de transition subiront une réduction en 2017, mais elles augmenteront en 2018 et en 2019.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
Allègement par rapport au PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
Contributions à la sécurité de l'approvisionnement		30,0	30,0	30,0
Contributions aux paysages cultivés		20,0	20,0	20,0
Contributions à la biodiversité			20,0	30,0
Contributions à la qualité du paysage				
Contributions au système de production				
Contributions à l'efficience des ressources				
Contributions de transition		11,9	-10,2	-11,3
Total des allègements		61,9	59,8	68,7

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement (2014: 1097 mio) sont versées en fonction de la surface et, à de rares exceptions près, pour la totalité de la surface agricole utile. Elles se composent de trois types de contributions: les contributions de base pour toutes les surfaces (824 mio), les contributions à la production dans des conditions difficiles, qui sont échelonnées selon des zones (160 mio) et des contributions supplémentaires pour les terres ouvertes et les cultures pérennes (112 mio). Concrètement, la contribution de base en faveur de la sécurité de l'approvisionnement diminuera de 40 fr./ha pour passer à 860 fr./ha. Pour les surfaces de promotion de la biodiversité (surfaces herbagères permanentes) il sera réduit de 20 fr./ha pour passer à 430 fr./ha. La réduction, qui s'élève à plus de 30 millions par an, correspond à près de 3 % des contributions totales versées pour la sécurité de l'approvisionnement et concerne en principe toutes les exploitations suisses bénéficiant des paiements directs.

Les contributions à la biodiversité (2014: 367 mio) se composent également de trois types de contributions: les contributions pour la qualité pour les surfaces de promotion de la biodiversité (SPB) de niveau I (182 mio), les contributions pour la qualité pour les SPB de niveau II (105 mio) et les contributions pour la mise en réseau (80 mio). Les contributions sont liées à la quantité et à la qualité des surfaces de promotion de la biodiversité ou à leur mise en réseau. Conformément à l'objectif de la politique agricole 2014-2017, la qualité des SPB de niveau I souhaitée a d'ores et déjà été atteinte en région de plaine en 2014, ce qui explique qu'en principe ne seront diminuées que les contributions pour ce niveau de qualité. La réduction de

20 millions correspond à environ 5,5 % de l'ensemble des contributions à la biodiversité.

Les contributions à la qualité du paysage sont destinées à la préservation, la promotion et le développement de paysages cultivés diversifiés et sont versées aux agriculteurs en fonction du projet. Le plafonnement des moyens financiers fédéraux par canton, initialement prévu jusqu'en 2017, sera maintenu au niveau actuel pour une durée indéterminée (au maximum 120 fr./ha de surface agricole utile et 80 fr. par pâquier normal de la charge usuelle). Les projets régionaux étant mis en œuvre sur pratiquement tout le territoire national, le fait que l'on renonce à augmenter les fonds pour la qualité du paysage touche la plupart des exploitations suisses.

Les contributions de transition amortissent le passage de l'ancien au nouveau système de paiements directs de la politique agricole 2014-2017 sur le plan financier. Leur montant global, qui peut être utilisé pour les contributions de transition de toutes les exploitations agricoles, correspond au crédit encore disponible au titre des paiements directs dans l'agriculture après le versement des paiements directs liés aux prestations. Pour 2017, la contribution est réduite de 11,9 millions par rapport au plan financier provisoire pour les années 2017 à 2019. Mais cette diminution est largement compensée par une augmentation de 10,2 millions en 2018 et de 11,3 millions en 2019. Cette distribution échelonnée dans le temps atténue quelque peu une baisse qui intervient plus rapidement que prévu. Mais cette perte d'importance est à la fois intentionnelle et inhérente au système car le montant global diminue chaque année en raison de la participation croissante des agriculteurs à des programmes liés aux prestations.

Crédits d'investissements en faveur de l'agriculture et améliorations structurelles dans l'agriculture

Dans l'enveloppe financière en faveur du groupe de tâches «Améliorations des bases de production et mesures sociales», les crédits de paiement pour les améliorations structurelles agricoles ainsi que les crédits d'investissements en faveur de l'agriculture sont modifiés:

Les crédits d'investissement alimentent un fonds de roulement qui représentait 2,51 milliards fin 2014. Ce fonds permet d'octroyer des prêts sans intérêts pour des mesures collectives (constructions et installations visant à augmenter la valeur ajoutée), des mesures individuelles visant à aider les exploitations à démarrer, des constructions et des installations visant à abaisser les coûts de production ainsi qu'à renforcer la compétitivité des exploitations, à améliorer les conditions de vie dans l'espace rural et à réaliser des objectifs dans le domaine de la protection des animaux et de la réduction des émissions. La réduction proposée diminue de près de 2 millions les nouveaux apports annuels au fonds de roulement. Les remboursements permettent cependant aux cantons d'accorder de nouveaux prêts à hauteur d'environ 275 millions par an. Il s'agit de raccourcir les délais maximaux de remboursement des crédits d'investissements même si la demande augmente, afin d'éviter autant que possible des listes d'attente pour le traitement des requêtes et des problèmes de liquidités lors du versement. Une durée de remboursement plus courte requiert une meilleure rentabilité des projets et rend plus pressante la nécessité de réaliser des investissements peu coûteux et rentables. Dans le même temps, cela permet d'encourager les exploitations à se désendetter et d'améliorer la disponibilité des ressources du fonds de roulement.

Les contributions destinées aux améliorations structurelles sont octroyées à titre de soutien au développement des infrastructures de base nécessaires à l'agriculture (raccordement aux chemins d'exploitation, à l'eau, à l'électricité, aux installations de transport à câbles, etc.). Ces mesures visent à abaisser les coûts de production et à améliorer les conditions de vie et la situation économique. Les subventions annuelles seront réduites de 3 millions en 2017 et de 11 millions par an les années suivantes. Les subsides fédéraux retrouveront ainsi le niveau de la période de 2008 à 2013. S'agissant d'une tâche commune, les cantons peuvent réduire leurs dépenses à d'un montant correspondant.

En raison des coupes budgétaires qui sont à réaliser dans le domaine des crédits d'investissements et des améliorations structurelles, les fonds publics mis à disposition par la Confédération et les cantons au titre des investissements dans les infrastructures agricoles diminuent de 30 à 40 millions par an au total.

Promotion de la qualité et des ventes

Enfin, dans l'enveloppe financière concernant le groupe de tâches «Production et ventes», les fonds versés au titre de la promotion de la qualité et des ventes sont réduits de 5 millions à partir de 2018.

Ces subsides sont destinés à soutenir financièrement les mesures de communication qui visent à promouvoir les ventes des produits agricoles suisses, les initiatives d'exportation ainsi que la qualité et la durabilité, sachant que la contribution fédérale contribue pour 50 % au maximum au financement de ces mesures. Les bénéficiaires de ces ressources sont des organisations et des entités responsables du secteur agroalimentaire. Le programme de stabilisation 2017-2019 prévoit de réduire ces fonds d'environ 7 %. La décision de réduire uniformément les aides publiques en conservant la même participation au financement ou bien de revoir à la baisse le taux de cofinancement de la Confédération sera prise en fonction des résultats de l'évaluation externe de la promotion des ventes des produits agricoles qui est en cours actuellement.

2.12 Autres mesures dans le domaine des transferts du DEFR

Aperçu des mesures

La Confédération supporte 65 % des pertes subies par les organisations de cautionnement des arts et métiers. Compte tenu des données empiriques et de la situation économique actuelle, la contribution budgétisée peut être réduite à partir de 2017 d'environ 0,5 à 0,7 million par an. Il en va de même pour les cautionnements dans les régions de montagne et le milieu rural en général avec une mesure qui allège le budget fédéral d'un montant supplémentaire de près de 0,1 million.

La Confédération contribue par des apports annuels au fonds de développement régional qui finance la nouvelle politique régionale. La mesure prévue réduit la contribution de la Confédération à ce fonds d'environ 1,6 à 2,1 millions par an pour les années 2017 à 2019.

En raison des conditions-cadres toujours avantageuses du marché du logement, les estimations des prêts accordés par la Confédération en faveur de la centrale d'émis-

sion pour la construction de logements d'utilité publique (CCL) peuvent être réduites à partir de 2017 de quelque 1,3 à 1,4 million par an.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
SECO/A2310.0359 Organisations de cautionnement des arts et métiers	11,7	11,8	11,9	
SECO/A2310.0360 Octroi de cautionnements dans les régions de montagne	1,2	1,2	1,2	
SECO/A2310.0421 Nouvelle politique régionale	27,8	28,0	28,3	
OFL/A4200.0128 Prêts sur garantie	7,8	8,1	11,0	
Budget 2016 et PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
SECO/A2310.0359 Organisations de cautionnement des arts et métiers	8,2	8,3	8,4	8,5
SECO/A2310.0360 Octroi de cautionnements dans les régions de montagne	0,8	0,8	0,8	0,8
SECO/A2310.0421 Nouvelle politique régionale	27,9	27,9	27,9	27,9
OFL/A4200.0128 Prêts sur garantie	3,0	2,7	5,7	5,7
Allègement par rapport au PF prov. 2017–2019 du 1.7.2015:				
SECO/A2310.0359 Organisations de cautionnement des arts et métiers		0,5	0,6	0,7
SECO/A2310.0360 Octroi de cautionnements dans les régions de montagne		0,1	0,1	0,1
SECO/A2310.0421 Nouvelle politique régionale		1,6	1,9	2,1
OFL/A4200.0128 Prêts sur garantie		1,4	1,3	1,3
Total des allègements		3,5	3,9	4,2

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 2: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²⁵ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 11.

Description des mesures

En vertu de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises²⁶, la Confédération prend en charge 65 % des pertes découlant d'un cautionnement et une partie des frais administratifs des organisations concernées. Malgré un volume croissant de cautionnements, les soldes de crédits importants dans le passé et la gestion scrupuleuse des risques de la part des organisations de cautionnement laissent penser qu'à

²⁵ RS 611.010

²⁶ SR 951.25

l'avenir la participation de la Confédération à la couverture des pertes n'évoluera pas. Ceci permet d'alléger le budget fédéral de près de 0,5 à 0,7 million par an. Cette réduction n'a pas de répercussions sur le système des organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises.

En vertu de la loi du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général²⁷, une partie des frais administratifs et des pertes sur cautionnement de la Coopérative suisse de cautionnement pour les arts et métiers est également prise en charge par la Confédération. La diminution du nombre de cas et des soldes de crédits élevés dans le passé réduisent là encore la participation de la Confédération escomptée et permettent une réduction annuelle d'environ 0,1 million.

En vertu de la loi du 6 octobre 2006 sur la politique régionale²⁸, la Confédération soutient financièrement les initiatives, les programmes et les projets s'inscrivant dans le cadre de sa politique de promotion économique et visant à renforcer la création de valeur ajoutée au niveau régional. Prises sur le fonds de développement régional alimenté à ces fins, les contributions globales sont versées aux cantons sur la base de conventions-programmes. Des prêts et des aides financières s'élevant respectivement à 50 et 40 millions à fonds perdu sont prévus annuellement dans le cadre du programme pluriannuel 2016-2023 de mise en œuvre de la politique régionale. En raison de la situation actuelle du fonds (plus d'un milliard), ces flux de paiement peuvent être garantis et l'obligation légale du maintien de la valeur du fonds peut selon toute probabilité être largement remplie malgré la réduction de l'apport au fonds de près de 2 millions par an.

La Confédération accorde des prêts à la CCL pour le cas où des quotes-parts d'emprunts doivent être remboursées et où la probabilité est grande que le promoteur n'est pas en mesure de respecter son obligation contractuelle de rembourser. En raison de conditions-cadres toujours aussi avantageuses sur le marché du logement, les estimations des créances cédées ou des prêts à accorder par la Confédération peuvent être revues à la baisse.

2.13 Routes et apport au fonds d'infrastructure

Aperçu des mesures

Les dépenses de l'Office fédéral des routes (OFROU) seront réduites de 67,5, 4,5 et 6,9 millions de francs par rapport au plan financier provisoire 2017-2019 au moyen de mesures partielles. La plus grande économie sera réalisée en 2017 avec un report unique de l'apport au fonds d'infrastructure de 65,2 millions de francs. En outre, les contributions allouées par la Confédération aux routes principales cantonales seront plafonnées au niveau de l'année 2016 en raison de la baisse des recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la faiblesse persistante du renchérissement. Il en résultera des économies de 2,3 millions de francs en 2017 et 4,5 millions de francs en 2018. En 2019, elles atteindront un montant de 6,9 millions de francs. Ce montant comprend également des réductions dans les

²⁷ SR 901.2/21

²⁸ SR 901.0

domaines de la mobilité douce et des voies de communication historiques pour un total de 53 000 francs.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016-2018 du 20.8.2014:				
Mobilité douce, chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre, voies de communication historiques	5,1	5,1	5,1	
Contributions aux routes principales	226,0	228,3	230,6	
Apport annuel au fonds d'infrastructure	1 111,3	1 198,1	1 210,1	
Budget 2016 et PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
Mobilité douce, chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre, voies de communication historiques	4,9	4,9	5,0	5,1
Contributions aux routes principales	220,6	222,9	225,2	227,5
Apport annuel au fonds d'infrastructure	977,9	864,7	0	0
Allègement par rapport au PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
Mobilité douce, chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre, voies de communication historiques				0 05
Contributions aux routes principales		2,3	4,5	6,8
Apport annuel au fonds d'infrastructure (report de l'apport)		65,2	0	0
Total des allègements		67,5	4,5	6,9

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 2: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²⁹ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 12.

Description des mesures

Report de l'apport de 2017 au fonds d'infrastructure

Selon le plan financier provisoire 2017–2019, le fonds d'infrastructure disposera à fin 2017 d'un montant de 1,06 milliard de francs. Ce montant comprend déjà les reports d'apport de 100 et 300 millions de francs décidés par le Conseil fédéral pour les années 2016 et 2017 (voir ch. 1.5.5). Le report d'apport unique et supplémentaire de 65,2 millions de francs en 2017 s'avère donc supportable et sans conséquences pour les dépenses du fonds d'infrastructure. Les contributions allouées par la Confédération aux domaines des routes nationales (achèvement du réseau et élimination

²⁹ RS 611.010

des goulets d'étranglement) et du trafic d'agglomération pourront être entièrement versées dans les délais prévus.

En ce qui concerne ce report d'apport, le Conseil fédéral veillera à ce que les apports n'ayant pas été versés au fonds d'infrastructure en 2017 soient intégralement portés au crédit du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).

Plafonnement des contributions aux routes principales dès 2016

La Confédération verse des contributions globales en faveur des routes principales des cantons. Ces contributions dépendent de la longueur des routes, de la densité du trafic et de la topographie. Tous les cantons en reçoivent (2016: 173,5 millions de francs). En outre, des contributions forfaitaires sont prélevées sur le fonds d'infrastructure pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (2016: 47,1 millions de francs). Ont droit à ces contributions les cantons qui font partie des cantons définis au préalable comme bénéficiaires conformément aux directives en lien avec la redevance poids lourds liée aux prestations, et qui ne possèdent par ailleurs pas d'agglomération de plus de 100 000 habitants. Actuellement, treize cantons remplissent ces conditions. Avec la création du FORTA, cette tâche sera reportée dans le budget de l'OFROU à partir de 2018.

Les deux types de contributions aux routes principales sont financés par les recettes affectées de l'impôt sur les huiles minérales (50 % de l'impôt de base et 100 % de la surtaxe) et de la redevance autoroutière. Jusqu'à présent, ces contributions étaient indexées chaque année au renchérissement défini dans la planification financière de la Confédération, ce que prévoit encore le plan financier provisoire 2017-2019. Cette adaptation entraîne un déséquilibre croissant entre recettes et dépenses, les recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales ayant déjà légèrement baissé ces dernières années. Compte tenu du durcissement des dispositions en matière de consommation pour les voitures de tourisme, cette tendance risque de se maintenir à l'avenir, voire de s'accroître encore.

Le Conseil fédéral considère dès lors qu'il est acceptable de plafonner au niveau de l'année 2016 les contributions allouées par la Confédération aux routes principales. Les estimations actuelles tablant sur un faible renchérissement ces prochaines années également, l'éventuel surcroît de charges pour les cantons devrait être minime. Les cantons ont par ailleurs la possibilité d'influer sur l'évolution des coûts induits par les routes principales en fixant des priorités et en procédant à des rationalisations.

Réductions d'autres dépenses faiblement affectées en 2019

En complément à ces allègements, les contributions allouées par la Confédération dans le domaine de la mobilité douce et des voies de communication historiques seront aussi réduites de 53 000 francs au total en 2019, soit de 1 % environ. Ces réductions seront compensées par la fixation d'un ordre interne des priorités afin de ne pas nuire à la bonne exécution des tâches.

2.14 Environnement

Aperçu des mesures

Divers projets cantonaux en lien avec les mesures de protection contre les crues et les revitalisations ont pris du retard par le passé. Les contributions de la Confédération à ces projets peuvent donc être réduites durant les années 2017 à 2019. Les indemnités allouées aux cantons au titre de la protection contre les crues seront réduites de 18 à 24 millions de francs par année, tandis que celles en lien avec la revitalisation diminueront de 2 millions de francs par année environ.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016-2018 du 20.8.2014:				
OFEV/A4300.0135 Protection contre les crues	172,8	174,5	176,2	
OFEV/A4300.0147 Revitalisation	42,7	43,2	43,6	
Budget 2016 et PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFEV/A4300.0135 Protection contre les crues	142,1	165,3	170,1	171,1
OFEV/A4300.0147 Revitalisation	30,0	41,7	41,8	42,2
Allègement par rapport au PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFEV/A4300.0135 Protection contre les crues		20,0	24,0	17,8
OFEV/A4300.0147 Revitalisation		1,7	1,8	2,2
Total des allègements		21,7	25,8	20,0

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 2: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³⁰ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 13.

Description des mesures

En vertu de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau³¹, la Confédération alloue des indemnités pour la construction et la remise en état d'ouvrages et d'installations de protection contre les risques inhérents à l'eau. 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. Des dépenses annuelles de quelque 170 millions de francs sont prévues pour ces tâches. Ces ressources sont accordées aux cantons sur la base de conventions-programmes ou au cas par cas.

Il est arrivé, par le passé, que les crédits disponibles pour la protection contre les crues ne soient pas entièrement exploités en raison du retard pris par certains projets dans les cantons du fait de modifications ou de procédures administratives. En outre, les cantons affectent moins de ressources que les années précédentes dans ce domaine en raison de leur situation budgétaire actuelle. Le Conseil fédéral a déjà demandé des réductions à hauteur de quelque 25 millions de francs dans le bud-

³⁰ RS 611.010

³¹ RS 721.100

get 2016. Une mesure d'économies de cet ordre sera dès lors maintenue à partir de 2017 afin d'alléger le budget de la Confédération de 17,7 à 24,0 millions de francs.

Suite à l'adoption de l'initiative parlementaire «Protection et utilisation des eaux» par les Chambres fédérale, la planification et l'exécution des mesures de protection des eaux et de revitalisation sont cofinancées par la Confédération en vertu de l'art. 62b et 62c de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux³², et de l'art. 10 de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche³³. Les demandes d'indemnités de la part des cantons étant faibles ces dernières années, la mise en œuvre du programme de revitalisation n'a pas progressé comme prévu. Une réduction annuelle de près de 2 millions de francs sera appliquée de 2017 à 2019. Malgré cette économie, le volume de subventions annuel de 40 millions de francs par an demandé par le Parlement dans le cadre de l'introduction des mesures proposées par l'initiative sera atteint.

Les économies prévues entraînent une diminution des indemnités allouées aux cantons qui ont été définies dans le cadre de conventions-programmes ou sur la base de projets individuels. Elles n'affectent pas le taux des contributions fédérales aux projets individuels (en règle générale entre 35 et 45 %, en cas de difficultés de financement jusqu'à 65 % dans le domaine de la protection contre les crues et jusqu'à 80 % dans celui de la revitalisation). Par contre, le nombre de projets susceptibles d'être soutenus diminuera légèrement. Ces économies auront aussi des répercussions sur le montant des futurs crédits d'engagement de la Confédération dans ces deux domaines. En vertu de l'art. 18 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération³⁴, le Conseil fédéral a bloqué à 5 % à titre préventif tous les crédits d'engagement soumis au Parlement dans le budget 2016 dans le domaine de l'environnement. Ce blocage de 5 % pour le crédit d'engagement destiné à la revitalisation est suffisant pour mettre en œuvre la réduction visée dans le domaine de la revitalisation sans provoquer une forte hausse des engagements en cours. Le Conseil fédéral augmentera le blocage des crédits à 10 % dans le crédit d'engagement destiné à la protection contre les crues, où les ressources subissent une plus forte coupe.

Les cantons seront aussi allégés par les réductions de prestations de la Confédération s'ils reportent les projets les moins urgents. En fixant des priorités dans la réalisation des projets urgents, les cantons peuvent limiter le risque de détérioration des ouvrages de protection et les dommages potentiels en cas d'incidents majeurs.

2.15 Autres mesures dans le domaine des transferts du DETEC

Aperçu des mesures

Des mesures d'économies pouvant atteindre 7,1 millions de francs par rapport au plan financier provisoire 2017-2019 concernent diverses subventions du DETEC (Office fédéral de l'aviation civile, OFAC; Office fédéral de l'énergie, OFEN; Office fédéral de la communication, OFCOM). Les subventions allouées aux formations

³² RS 814.20

³³ RS 923.0

³⁴ RS 611.0

dans le domaine de l'aviation seront réduites (OFAC: - 3,5 millions par an). Les ressources mises à disposition pour les installations pilotes et de démonstration vont diminuer dans le domaine de l'énergie (OFEN; - 2,0 millions par an). Les contributions aux services de la SSR destinés à l'étranger, celles pour la diffusion de programmes dans les régions de montagne et celles octroyées à des organisations internationales seront réduites (OFCOM; - 1,6 million par an).

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016-2018 du 20.8.2014:				
OFAC/A6210.0152 Mesures de promotion de la sécurité	29,5	29,8	30,1	
OFEN/A4300.0127 Transfert de technologie	34,6	34,9	35,3	
OFCOM/A6210.0111 Contribution aux services de la SSR destinés à l'étranger	21,0	21,0	21,2	
OFCOM/A6210.0117 Contribution à la diffusion de programmes dans les régions de montagne	1,2	1,3	1,4	
OFCOM/A6210.0132 Contributions à des organisations internationales	4,4	4,4	4,5	
Budget 2016 et PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFAC/A6210.0152 Mesures de promotion de la sécurité	40,4	44,0	42,7	40,7
OFEN/A4300.0127 Transfert de technologie	31,0	36,3	36,7	36,7
OFCOM/A6210.0111 Contribution aux services de la SSR destinés à l'étranger	20,4	20,40	20,6	20,8
OFCOM/A6210.0117 Contribution à la diffusion de programmes dans les régions de montagne	1,2	1,3	1,3	1,4
OFCOM/A6210.0132 Contributions à des organisations internationales	4,3	4,3	4,4	4,4
Allègement par rapport au PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFAC/A6210.0152 Mesures de promotion de la sécurité		3,4	3,5	3,5
OFEN/A4300.0127 Transfert de technologie		2,0	2,0	2,0
OFCOM/A6210.0111 Contribution aux services de la SSR destinés à l'étranger		0,9	1,0	1,1
OFCOM/A6210.0117 Contribution à la diffusion de programmes dans les régions de montagne		0,2	0,2	0,2
OFCOM/A6210.0132 Contributions à des organisations internationales		0,3	0,3	0,3
Total des allègements		6,7	6,9	7,1

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 2: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³⁵ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 14.

Description des mesures

Avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 de l'ordonnance sur les aides financières à la formation aéronautique (OAFA)³⁶, les candidats aux formations dans le domaine aéronautique peuvent solliciter des aides financières auprès l'OFAC. Le montant maximal de l'aide financière correspond à la moitié des coûts de formation imputables. Certaines formations affichant moins de besoins que prévu, des économies annuelles de l'ordre de 3,5 millions de francs au plus sont possibles.

Dans le domaine énergétique, la Confédération participe au financement d'installations pilotes et de démonstration ainsi qu'aux projets phares. Ces projets contribuent à faire connaître au grand public les nouvelles technologies ainsi que les innovations en matière d'énergie, et à faciliter leur commercialisation. Les bénéficiaires de ces contributions sont des entreprises privées et publiques. Les coupes prévues réduiront de 2 millions de francs le volume annuel de 35 millions de francs alloué aux projets dans le domaine du transfert de technologie.

Plusieurs crédits de l'OFCOM subiront des corrections afin d'optimiser l'affectation des ressources. Ces corrections concernent les contributions aux services de la SSR destinés à l'étranger (Swissinfo, TV5, 3Sat, TVSvizzer.it), les contributions aux diffuseurs de programmes qui émettent dans les régions de montagne et dont les charges sont élevées ainsi que les contributions à diverses organisations internationales (notamment International Telecommunications Union ITU, Universal Postal Union UPU, European Communications Office ECO, European Telecommunications Standards Institute ETSI). Des économies pouvant atteindre 1,6 million par an seront ainsi réalisées sans conséquences concrètes sur la fourniture des prestations.

2.16 Infrastructure ferroviaire

Aperçu de la mesure

Le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) financera l'exploitation, la maintenance et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire à partir de 2016. La mesure d'économies consiste à réduire l'apport de la Confédération au FIF de 53,1 millions en 2017, de 84,5 millions en 2018 et de 93,5 millions de francs en 2019. Cette réduction touche l'apport provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), qui ne doit pas dépasser les deux tiers des recettes de la redevance poids lourds en vertu de l'art. 87a Cst.³⁷ (en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2016).

³⁵ RS 611.010

³⁶ RS 748.03

³⁷ RS 101

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016-2018 du 20.8.2014:				
OFT/A4300.0153 Apport au fonds d'infrastructure ferroviaire	4 803,4	4 929,5	5 353,5	
Budget 2016 et PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFT/A4300.0153 Apport au fonds d'infrastructure ferroviaire	4 553,0	4 704,5	5 174,0	5 378,6
Allègement par rapport au PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFT/A4300.0153 Apport au fonds d'infrastructure ferroviaire		53,1	84,5	93,5
Total des allègements		53,1	84,5	93,5

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 2: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³⁸ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 15.

Description de la mesure

Avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 du projet sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF), la majorité des dépenses de la Confédération dans le domaine des transports publics sera financée par le FIF. Le calcul des apports annuels au FIF inscrits dans les comptes de la Confédération est réglé par voie d'ordonnance et de loi. Le montant des apports subissant l'influence directe ou indirecte de l'évolution de la conjoncture et du renchérissement³⁹, l'apport au FIF inscrit dans le plan financier provisoire du 1^{er} juillet 2015 (180-250 mio) est déjà inférieur à ce qui était prévu dans le plan financier du 20 août 2014 en raison notamment de la correction vers le bas des valeurs de référence économiques. Seul l'apport provenant de la part de la Confédération aux recettes de la RPLP offre une certaine marge de manœuvre pour alléger le budget fédéral. Le moment est venu d'exploiter cette possibilité. Les apports au FIF augmentent de 5,1 % par an en moyenne sur la période 2016 à 2019 malgré la réduction de l'apport provenant des recettes de la RPLP proposée dans le présent rapport, les mesures d'accompagnement exposées ci-dessous n'étant toutefois pas encore prises en considération.

La réduction de l'apport provenant des recettes de la RPLP au FIF entraîne une diminution des ressources disponibles pour le financement de la maintenance et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, ainsi que pour la constitution d'une réserve. Il n'est pas exclu que cette réduction entraîne en 2017 le report de projets

³⁸ RS 611.010

³⁹ Les recettes affectées provenant de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt fédéral direct dépendent directement de l'évolution de la conjoncture et du renchérissement. L'apport indexé provenant du budget général de la Confédération augmente davantage parce que l'expérience montre que le taux de renchérissement appliqué au domaine ferroviaire est supérieur de 0,7 % au taux général. Les recettes provenant de la RPLP sont aussi influencées de façon indirecte par l'évolution conjoncturelle.

d'aménagement prêts à être exécutés compte tenu de la planification actuelle du FIF (le un pour-mille supplémentaire provenant de la TVA ne sera versé au FIF qu'à partir de 2018). Les autres prélèvements du fonds ne peuvent pas être réduits, car les ressources disponibles doivent être utilisées en priorité pour couvrir les besoins en lien avec l'exploitation et la maintenance conformément à l'art. 4, al. 2, LFIF⁴⁰, et parce que les intérêts passifs ne sont pas influençables. Le cas échéant, le degré d'urgence de projets des nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (notamment le tunnel de base du Ceneri), du corridor 4 m, du programme de développement de l'infrastructure ferroviaire, de l'étape d'aménagement 2025 ainsi que de la planification de l'étape d'aménagement 2030 devrait être examiné.

Pour retarder le moins possible les projets d'aménagement prêts à démarrer, la disposition relative à la réserve FIF (art. 7, al. 2, LFIF) devrait être précisée (voir commentaire au ch. 4.4). Cette précision permettrait de reporter en 2020 la constitution de la réserve de fluctuation prévue de 300 à 500 millions de francs. Le programme de stabilisation prévoit également une modification de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF)⁴¹. En vertu de cette modification, l'évolution du renchérissement et de la croissance économique réelle influera sur l'apport des cantons au FIF comme c'est le cas pour l'apport de la Confédération (voir ch. 4.3). Cette mesure aura des répercussions positives sur les liquidités du fonds à partir de 2018 (recettes supplémentaires de 40 à 50 millions de francs). De cette manière, le risque de retards en matière d'aménagement devrait diminuer à partir de 2018.

Pour exclure entièrement tout retard d'aménagement, une mesure d'accompagnement supplémentaire consistant à différer jusqu'en 2020 l'interdiction d'endettement inscrite à l'art. 7, al. 1, LFIF, a été examinée. Cet endettement supplémentaire serait limité à 150 millions de francs et entièrement remboursé dans les années suivantes. Les participants à la consultation sont invités à s'exprimer expressément à ce sujet.

Le Conseil fédéral a renoncé à adapter cet élément essentiel du projet FAIF car il ne s'attend pas à une pénurie de liquidités à partir de 2018 nécessitant des mesures de pilotage. En revanche, il examine une adaptation des tarifs et des rabais de la RPLP qui pourrait générer des recettes supplémentaires de l'ordre de 70 à 80 millions de francs en faveur du FIF à partir de 2017.

2.17 Surveillance dans les transports publics

Aperçu de la mesure

Les modifications de loi proposées assouplissent et allègent la surveillance dans les transports publics en ce qui concerne les domaines ne relevant pas de la sécurité. A l'avenir, les modifications de peu d'importance apportées aux installations à câbles pourront être réalisées sans procédure d'approbation ou d'autorisation. La durée de validité des concessions pour les installations à câbles sera prolongée à 40 ans, et les autorisations d'exploitation seront octroyées pour une durée illimitée. Ces mesures diminueront la charge administrative de l'autorité de surveillance et des entreprises de transport. Par ailleurs, la modification de la loi sur le transport de voyageurs

⁴⁰ RS 742.140

⁴¹ RS 742.101

libérera l'Office fédéral des transports (OFT) de l'examen intégral des comptes annuels des entreprises de transport sous l'angle du droit des subventions et lui permettra de fixer des priorités.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016-2018 du 20.8.2014:				
OFT/A2100.0001 Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur	49,6	49,6	49,6	50,1
Budget 2016 et PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFT/A2100.0001 Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur	50,6	50,0	50,0	50,0
Allègement par rapport au PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFT/A2100.0001 Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur			0,2	0,2
Total des allègements			0,2	0,2

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 5: modification de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes (LICa)⁴², art. 3, al. 5, art. 15a, art. 17, al. 4, art. 29, al. 2, art. 29a; ch. 6: modification de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)⁴³, art. 6, al. 3, art. 37, al. 1 et 2, art. 67.

Description de la mesure

Conformément au droit en vigueur, des demandes d'autorisation doivent être déposées auprès de l'OFT pour les moindres modifications apportées à des installations à câbles existantes. L'OFT doit aussi examiner les documents fournis et définir la procédure même si les modifications prévues n'ont pas d'impact sur la sécurité, si elles n'empiètent pas sur les droits de tiers ou si elles n'ont pas de conséquence sur la législation en matière d'environnement et d'aménagement du territoire. Avec la modification de la loi sur les installations à câbles, l'autorité chargée de la surveillance disposera de la marge de manœuvre requise pour renoncer à une procédure d'approbation en cas d'adaptations de faible portée. En outre, la durée de validité des concessions passera de 25 à 40 ans, et l'autorisation d'exploiter sera octroyée pour une durée illimitée. Les mesures proposées déchargent l'autorité de surveillance et les entreprises de transport sans pour autant affecter la sécurité de l'exploitation des installations.

Selon le droit en vigueur, l'OFT est chargé d'examiner chaque année, sous l'angle du droit des subventions, les comptes annuels de toutes les entreprises touchant des contributions ou des prêts des pouvoirs publics. Cet examen entraîne une charge

⁴² RS 743.01

⁴³ RS 745.1

administrative considérable qui n'est pas toujours justifiée, en particulier dans le cas des petites entreprises de transport. Avec la modification de la loi sur le transport de voyageurs, l'OFT n'aura plus l'obligation d'examiner quelque 120 comptes annuels. Il pourra ainsi se concentrer sur les entreprises de transport exposées à un risque financier important, qui revêtent une importance nationale ou qui requièrent un examen en raison de circonstances particulières. Les comptes annuels de ces entreprises continueront d'être vérifiés chaque année.

2.18 Protection contre les vibrations dans le domaine ferroviaire

Aperçu de la mesure

L'art. 16 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)⁴⁴ stipule que les installations qui ne satisfont pas aux prescriptions de la LPE et aux dispositions d'autres lois fédérales qui s'appliquent à la protection de l'environnement seront assainies. Dans des cas particuliers, les autorités peuvent accorder des allègements si l'exécution de l'obligation d'assainissement entraîne des dépenses disproportionnées. Selon le droit en vigueur, les valeurs limites d'immissions s'appliquant aux pollutions atmosphériques et aux vibrations ainsi que la valeur d'alarme des immissions causées par le bruit ne peuvent néanmoins pas être dépassées. La modification de l'art. 17, al. 2, LPE assouplit cette restriction dans le domaine des vibrations. Elle permet d'éviter des coûts supplémentaires induits par des mesures à l'effet incertain dans le cadre de travaux de construction et de l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire. A l'avenir, des mesures de réduction des vibrations ne seront prises que si leur efficacité est prouvée et que si elles peuvent être mises en œuvre à un coût raisonnable. Cette mesure est susceptible d'éviter un surcroît de charges allant jusqu'à deux milliards dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire.

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 7: modification de l'art. 17, al. 2, de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement⁴⁵.

Description de la mesure

La LPE a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes. Ces atteintes, qui englobent les vibrations provoquées par le trafic ferroviaire, sont définies à l'art. 7 LPE.

L'art. 16 LPE stipule que les installations qui ne satisfont pas aux prescriptions de la LPE et aux dispositions d'autres lois fédérales qui s'appliquent à la protection de l'environnement seront assainies. Selon l'art. 17 LPE, les autorités accordent des allègements lorsque l'assainissement au sens de l'art. 16, al. 2, ne répond pas en l'espèce au principe de la proportionnalité. Dans le cas des vibrations, les allège-

⁴⁴ RS 814.01

⁴⁵ RS 814.01

ments en vertu de l'art. 17, al. 2, ne sont autorisés que si les valeurs limites d'immissions ne sont pas dépassées.

A l'heure actuelle, il existe des mesures de protection contre les vibrations dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire (par ex. couches de ballast ou semelles de traverses), mais leur efficacité n'est ni prouvée ni mesurable et leurs coûts très élevés (plusieurs dizaines de milliers de francs par personne protégée). Conséquence: l'ordonnance sur la protection contre les vibrations n'est pas encore entrée en vigueur à ce jour et les installations existantes tombant sous le coup de l'art. 16 LPE n'ont pas encore été assainies.

Les mesures d'assainissement de l'infrastructure ferroviaire en vertu du cadre juridique actuel risquent d'entraîner des coûts exorbitants. Elles ne permettraient toutefois pas de garantir que les objectifs de protection définis dans la LPE seraient réellement atteints. Les estimations tablent sur des coûts d'au moins 2 milliards de francs pour les installations existantes (30 000 personnes concernées env.).

La proposition de modification de l'art. 17, al. 2, permettra d'octroyer des allègements dans le domaine de la protection contre les vibrations même si les valeurs limites d'immissions sont dépassées en l'espèce. Cette adaptation de la réglementation en matière de bruit (les allègements sont autorisés si la valeur d'alarme supérieure à la valeur limite des immissions n'est pas dépassée) évitera la réalisation de mesures onéreuses dont l'effet n'est pas avéré. A l'avenir, l'obligation d'assainissement ne sera maintenue que si l'efficacité des mesures en question peut être prouvée et leur mise en œuvre respecte le principe de proportionnalité, ce qui pourrait être le cas lorsque de nouvelles techniques de protection contre les vibrations auront été mises au point.

2.19 Financement des tâches de surveillance dans le domaine de l'AVS par le Fonds de compensation AVS

Aperçu de la mesure

En vertu du droit en vigueur, seules les tâches que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) assume en lien avec l'application de l'AVS sont prises en charge par le Fonds de compensation AVS. Selon la modification de loi proposée, les tâches de surveillance seront aussi financées par le Fonds, par analogie avec la législation régissant l'AI. Cette mesure permettra à l'OFAS de toucher des recettes supplémentaires annuelles de 1,2 million de francs.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016-2018 du 20.8.2014:				
OFAS/E1300.0010 Compensations (remboursement partiel des charges d'exécution)	14,4	14,4	14,4	
Budget 2016 et PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFAS/E1300.0010 Compensations	15,5	15,0	15,2	14,5
Allègement par rapport au PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFAS/E1300.0010 Compensations		-	1,2	1,2
Total des allègements		-	1,2	1,2

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 8: modification de l'art. 95, al. 1^{bis}, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) ⁴⁶.

Description de la mesure

En vertu de l'art. 95, al. 1^{bis}, LAVS, et de l'art. 67, al. 1, let. b, de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)⁴⁷, les dépenses de personnel de l'OFAS correspondant à 10 millions de francs ou 60 équivalents plein temps (EPT) sont prises en charge par le Fonds de compensation AVS ou AI. Alors que l'assurance-invalidité assume tant les coûts résultant des tâches d'exécution (services de recours, information générale aux assurés, versement des aides financières) que ceux induits par les tâches de surveillance, seuls les coûts salariaux du personnel affecté aux tâches d'exécution (notamment le service de recours) sont facturés au Fonds de compensation AVS dans le domaine de la prévoyance vieillesse. La Confédération prend en charge les charges de personnel en lien avec les tâches de surveillance de l'OFAS dans le domaine de l'assurance-vieillesse. La proposition de modification de la LAVS vise à lever cette inégalité. A l'avenir, le personnel chargé des tâches de surveillance dans le domaine de l'AVS (7,2 EPT) sera rétribué par le Fonds de compensation AVS. Il en résultera des recettes supplémentaires annuelles de 1,2 million de francs. Les charges de personnel de l'OFAS couvertes par les assurances sociales sont présentées dans un crédit séparé (A2100.0120 Charges de personnel, recours AVS, AI, PP) pour des raisons de transparence. Cette mesure entraînera sur le plan des dépenses un transfert du crédit de personnel ordinaire de l'OFAS (A2100.0001 Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur) vers le crédit de personnel pour les frais de personnel compensés financièrement par les assurances sociales. Les charges de personnel ne changent pas dans l'ensemble.

Pour l'AVS, cette mesure entraînera un surcroît de charges minime à hauteur de 0,01 % des dépenses d'un exercice.

2.20 Assurance-invalidité

Aperçu de la mesure

Un nouveau mécanisme de financement de l'assurance-invalidité (AI) est entré en vigueur en 2014. Le Conseil fédéral entend baisser le niveau de la contribution de la Confédération à l'AI afin de compenser des effets involontaires induits par le passage de l'ancien au nouveau système et de tenir compte du fait que l'AI assume une charge d'intérêts en recul compte tenu de l'amortissement constant de sa dette. Cette mesure allégera les finances fédérales de 60 millions par année dès l'entrée en vigueur de la modification de la loi en question.

⁴⁶ RS 831.10

⁴⁷ RS 831.20

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016-2018 du 20.8.2014:				
OFAS/A2310.0328 Prestations versées par la Confédération à l'AI	3 873	3 982	4 094	
Budget 2016 et PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFAS/A2310.0328 Prestations versées par la Confédération à l'AI	3 619	3 720	3 812	3 910
Allègement par rapport au PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFAS/A2310.0328 Prestations versées par la Confédération à l'AI		-	61	62
Total des allègements		-	61	62

Base juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017 à 2019, ch. 9: modification de l'art. 78, al. 1, de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI) ⁴⁸.

Description de la mesure

La contribution de la Confédération à l'assurance-invalidité est régie par un nouveau mécanisme depuis 2014. Auparavant, la contribution fédérale s'élevait à 37,7 % des dépenses de l'assurance. Avec le premier paquet de mesures de la 6^e révision de l'AI, la contribution de la Confédération a été dissociée des dépenses de l'AI et liée à l'évolution des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée, en tenant également compte de l'évolution des salaires et des prix. Les dépenses moyennes de l'AI en 2010 et 2011 ont été prises comme valeur de référence pour le passage de l'ancien au nouveau système (dans la nouvelle réglementation, le montant initial de la contribution de la Confédération a été fixé à 37,7 % de la moyenne arithmétique des dépenses de l'AI en 2010 et 2011). Cette réglementation assurait que les efforts de réforme de l'AI ne se traduiraient pas par une baisse de la contribution de la Confédération et qu'ils profiteraient pleinement à l'assurance.

La contribution fédérale apparaît toutefois trop élevée à l'heure actuelle pour deux raisons: premièrement, l'AI a dû procéder en 2011 à des paiements rétroactifs uniques de près de 50 millions de francs pour des subventions de construction allouées aux cantons. L'AI s'est ainsi acquittée d'engagements antérieurs à la réforme de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons dont le montant n'était pas connu lorsque la révision 6a de l'AI a été adoptée. Le montant initial de la contribution fédérale a été majoré de près de 10 millions de francs suite aux paiements rétroactifs pour les subventions de construction.

Deuxièmement, une baisse de la contribution de la Confédération se justifie du fait que la charge d'intérêts de l'AI diminue grâce à l'amortissement constant de sa dette envers le Fonds de compensation AVS. En 2010 et 2011, l'AI a payé en moyenne 228 millions d'intérêts. Ce montant ayant été pris en compte à 37,7 % (86 mio) dans le montant initial selon le nouveau droit, il augmente durablement le niveau de la contribution de la Confédération alors que les charges d'intérêts effectives de l'AI baissent. La Confédération est donc bien plus mise à contribution qu'avec l'ancien

⁴⁸ RS 831.20

droit. A partir de 2018 et jusqu'à l'amortissement total de la dette, le surcroît de charges est estimé à 610 millions de francs.

Le Conseil fédéral propose de diminuer dans la loi le montant initial de la contribution de la Confédération de 56,3 millions de francs, le faisant ainsi passer de 3520,6 à 3464,3 millions de francs afin d'éviter les charges supplémentaires induites par les deux effets involontaires qui viennent d'être exposés. Cette mesure correspond à une réduction de 1,6 % de la base de calcul inscrite dans la loi. Le budget de la Confédération sera allégé de 61 millions en 2018 et de 62 millions en 2019. Cette mesure est supportable pour l'AI qui perdra au total 750 millions de francs jusqu'en 2028, avec pour conséquence le report d'une année au plus de l'amortissement de sa dette.

2.21 Réduction individuelle de primes

Aperçu de la mesure

Les cantons accordent des réductions de primes aux assurés de condition économique modeste. A ce titre, ils reçoivent le soutien de la Confédération, qui leur verse un subside forfaitaire annuel représentant 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins (AOS).

Les subsides que la Confédération octroie en vue de la réduction des primes sont abaissés, passant de 7,5 à 7,3 % des coûts bruts de l'AOS. L'objectif n'est pas de reporter sans compensation les charges sur les cantons. Parallèlement au présent programme de stabilisation, le Conseil fédéral lance une réforme de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires⁴⁹. Il entend diminuer en particulier la charge que les cantons doivent supporter du fait des réductions de primes accordées aux bénéficiaires de prestations complémentaires et supprimer les effets de seuil du système actuel. La baisse de la participation fédérale à la réduction des primes garantit la contribution de la Confédération à la réduction des dépenses. Dès l'entrée en vigueur de la modification législative requise, le budget fédéral sera allégé d'environ 75 millions par an.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016-2018 du 20.8.2014:				
A2310.0110 Réduction individuelle de primes (RIP)	2432,0	2544,0	2661,0	
Budget 2016 et PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
A2310.0110 Réduction individuelle de primes (RIP)	2482,0	2594,0	2711,0	2833,0
Allègement par rapport au PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
A2310.0110 Réduction individuelle de primes (RIP)		-	72,3	75,5
Total des allègements		-	72,3	75,5

⁴⁹ RS 831.30

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 10: modification de l'art. 66, al. 2, de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)⁵⁰.

Description de la mesure

Aux termes de l'art. 65 LAMal, les cantons accordent une réduction de primes aux assurés de condition économique modeste. Pour les bas et moyens revenus, ils réduisent de 50 % au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation. L'art. 66, al. 2, LAMal dispose que la Confédération doit participer au financement de la réduction individuelle des primes (RIP) en octroyant aux cantons des subsides annuels correspondant à 7,5 % des coûts bruts de l'AOS. Ces règles de financement ont été précisées dans la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Dans le domaine de la réduction des primes, les cantons disposent donc d'une marge de manœuvre importante, non seulement lorsqu'il s'agit de déterminer les bénéficiaires et le montant des réductions de primes, mais également pour ce qui est de leur contribution à la RIP.

Les cantons ont déjà utilisé cette marge de manœuvre par le passé: ainsi, leur participation à la RIP a globalement baissé ces derniers temps. Cette évolution a donné lieu à plusieurs critiques et requêtes visant l'établissement d'un nouveau mécanisme de répartition des subsides octroyés par la Confédération à la RIP (par ex. motion 14.4288 déposée par Schenker Silvia). Le Conseil fédéral n'est pas favorable au creusement, au fil des ans, de l'écart entre la part de la Confédération et celle des cantons. Il entend toutefois maintenir la marge de manœuvre dont les cantons disposent et s'en tenir au système actuel de la participation forfaitaire de la Confédération (dont le montant est indépendant des réductions de primes assumées par les cantons). La diminution proposée de 0,2 point de pourcentage, qui fera passer les subsides fédéraux à 7,3 % des coûts bruts de l'AOS, permet à la Confédération de se décharger quelque peu dans le domaine de la réduction des primes, de sorte que la part fédérale et celles des cantons se rapprocheront de nouveau.

Cette baisse des subsides fédéraux n'est pas en l'espèce une mesure unilatérale en défaveur des cantons. Elle est directement liée à la réforme des prestations complémentaires que le Conseil fédéral met en consultation en même temps que le programme de stabilisation 2017-2019. On évite ainsi un report de charges sur les cantons. La réforme de la LPC entraînera une adaptation des RIP accordées aux bénéficiaires de prestations complémentaires, ces RIP occasionnant pour les cantons des effets de seuil indésirables et des dépenses généralement excessives dans le système actuel. Cette réforme déchargera les cantons. La réduction des subsides fédéraux à la RIP garantit en effet que la Confédération participera également à l'effort visant à diminuer les dépenses en matière de réduction des primes en faveur des bénéficiaires de prestations complémentaires.

Basée sur les prévisions du plan financier 2017-2019 de la législature, la mesure proposée allégera le budget fédéral d'environ 72 millions en 2018 et de quelque 76 millions en 2019. Le montant de la réduction des dépenses durant la période considérée dépendra avant tout de la façon dont les coûts, les primes et la population

⁵⁰ RS 832.10

évolueront ces prochaines années. Même si les prévisions sont modifiées, il est peu probable que les économies varient. Celles-ci correspondent à une réduction des subsides de quelque 2,7 % par rapport au plan financier 2017-2019 de la législature.

2.22

Assurance militaire

Aperçu des mesures

En comparaison avec celles de l'assurance en cas de maladie et d'accidents, les prestations et primes de l'assurance militaire doivent être considérées comme globalement avantageuses. Ainsi, le droit en vigueur prévoit une rente pour atteinte à l'intégrité supérieure à la moyenne lorsqu'une affection assurée porte notablement et durablement atteinte à l'intégrité physique, mentale ou psychique de la personne concernée. La rente pour atteinte à l'intégrité est généralement rachetée sous la forme d'un capital. Lors d'atteintes graves et durables à l'intégrité, la capitalisation entraîne des indemnités disproportionnées. En outre, les primes payées par les assurés à titre professionnel ou les personnes assurées auprès de l'assurance de base facultative ne couvrent pas les prestations que l'assurance militaire doit fournir en cas de maladie. Les modifications proposées permettront d'harmoniser la rente pour atteinte à l'intégrité de l'assurance militaire avec celle qui est prévue dans la législation relative à l'assurance contre les accidents et le droit de la responsabilité civile. Il s'agit par ailleurs d'établir le principe de couverture des coûts pour les primes dont les assurés à titre professionnel ou les personnes assurées auprès de l'assurance de base facultative s'acquittent pour couvrir le risque de maladie. De la sorte, le budget fédéral sera allégé dès 2018 de 3,0 millions par an.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016-2018 du 20.8.2014:				
A2310.0342 Prestations de l'assurance militaire	202,1	202,8	203,5	
E1300.0125 Recettes de l'assurance militaire	18,2	18,6	18,6	
Budget 2016 et PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
A2310.0342 Prestations de l'assurance militaire	190,9	190,3	189,7	188,8
E1300.0125 Recettes de l'assurance militaire	17,2	17,4	17,3	17,5
Allègement par rapport au PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
A2310.0342 Prestations de l'assurance militaire			0,4	0,4
E1300.0125 Recettes de l'assurance militaire			2,6	2,6
Total des allègements			3,0	3,0

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 11: modification des art. 2, 8, 48 à 50, 59 et 66 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM)⁵¹ et ajout des art. 27a, 58a et 66a à 66d.

⁵¹ RS 833.1

Description des mesures

Dans les cas graves, les prestations en capital allouées par l'assurance militaire au titre de la rente pour atteinte à l'intégrité peuvent dépasser 500 000 francs. Elles sont donc nettement supérieures aux indemnités pour atteinte à l'intégrité versées par l'assurance contre les accidents (max. 148 200 fr. à partir du 1.1.2016) et aux sommes accordées habituellement à titre de réparation morale dans le cadre du droit de la responsabilité civile (max. 250 000 fr. environ). Les modifications prévues permettront d'harmoniser l'indemnité versée par l'assurance militaire pour atteinte notable et durable à l'intégrité d'une personne avec l'indemnité pour atteinte à l'intégrité visée dans la législation relative à l'assurance contre les accidents. Sont déterminants dans ce contexte le montant maximum du gain assuré dans le cadre de cette assurance, le barème des indemnités pour atteinte à l'intégrité fondé sur les conséquences de l'accident⁵² ainsi que les tables établies par la Suva et reconnues par la jurisprudence. Il faut alors distinguer si l'accident justifiant la prestation s'est produit durant le service lui-même ou durant un congé. Pour les assurés à titre professionnel, il faut en outre déterminer si ces derniers ont subi une atteinte durant le service lui-même ou dans le cadre de leur activité professionnelle. Dans le premier cas, l'indemnité pour atteinte à l'intégrité est majorée progressivement à partir d'un degré de gravité de 40 %. Dans le second cas, les pourcentages définis dans la législation relative à l'assurance contre les accidents s'appliquent tels quels.

A l'heure actuelle, les primes que les assurés à titre professionnel (avant tout les instructeurs de l'armée) et les personnes assurées auprès de l'assurance de base facultative (assurés à titre professionnel à la retraite) paient pour couvrir le risque de maladie se montent à 289 francs par mois. Par comparaison, la prime mensuelle s'élève sur le plan suisse en moyenne à quelque 412 francs pour les personnes assurées selon le modèle de l'AOS incluant une franchise minimale. L'assurance militaire adapte les primes en fonction de l'évolution du gain maximal assuré tandis que l'AOS se base sur l'évolution des coûts. Ainsi, l'écart entre la prime de l'assurance militaire destinée à couvrir le risque de maladie et la prime moyenne de l'AOS n'a cessé de baisser, passant d'environ 83,6 % en 2006 à quelque 70 %. L'assurance militaire octroyant aux assurés à titre professionnel et aux personnes assurées auprès de l'assurance de base facultative des prestations plus généreuses que l'AOS en cas de maladie, les recettes qui proviennent des primes de l'assurance militaire ne couvrent pas les coûts de traitement. En 2014, il en est résulté un déficit de 2,6 millions. Pour ces raisons, il faut augmenter à environ 330 francs par mois la prime de l'assurance militaire destinée à couvrir le risque de maladie. En outre, le montant de cette prime doit être adapté à l'évolution réelle des coûts engendrés par tous les cas de maladie des personnes assurées à titre professionnel ou auprès de l'assurance de base facultative⁵³. En proposant ces modifications, le Conseil fédéral entend empêcher que le budget de la Confédération serve à financer une partie des coûts de l'assurance militaire découlant des assurés à titre professionnel et des personnes assurées auprès de l'assurance de base facultative.

⁵² L'indemnité versée par l'assurance contre les accidents est fixée à l'annexe 3 de l'ordonnance sur l'assurance-accidents (OLAA) en fonction du dommage constaté. Elle représente un pourcentage du montant maximum du gain assuré selon la loi sur l'assurance-accidents (LAA).

⁵³ Pour les assurés à titre professionnel, cette règle n'est pas applicable dans le cas des maladies qui se déclarent durant l'accomplissement d'un service militaire.

A partir de 2018, les deux mesures permettront d'alléger le budget de la Confédération d'environ 3,0 millions par an. Compte tenu des synergies réalisées, l'harmonisation des prestations de l'assurance militaire avec celles de l'assurance contre les accidents devrait en outre atténuer l'évolution des coûts administratifs que la Suva doit supporter dans le cadre de la mise en œuvre de l'assurance militaire.

Dans la plupart des cas qui n'auront pas encore fait l'objet d'une décision au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit, la réduction des prestations allouées à titre de rente pour atteinte à l'intégrité entraînera une diminution des versements en capital. Les économies réalisées au niveau budgétaire correspondent environ à 0,21 % des dépenses prévues dans le plan financier 2017-2019 de la législature pour toutes les prestations d'assurance évaluées à 190 millions par an. Ces économies correspondent à 20 % des dépenses planifiées pour les rentes pour atteinte à l'intégrité, qui se montent à quelque 2,1 millions par an. Par rapport au nombre de rentes pour atteinte à l'intégrité accordées en 2014, la mesure pourrait toucher 50 personnes par an.

Les augmentations de primes prévues se montent à 14 % environ et concernent quelque 5000 assurés. La charge supplémentaire pour ces personnes s'élève à 41 francs par mois, soit près de 500 francs par an. Malgré cette adaptation, la prime de l'assurance militaire, qui donne en outre accès à un catalogue de prestations plus étendu, reste nettement inférieure à la prime moyenne dont il faut s'acquitter sur le plan national dans le cadre de l'AOS incluant une franchise minimale. Contrairement à l'AOS, l'assurance militaire n'exige de ses assurés ni franchise ni participation aux coûts. Enfin, il est à noter que l'assurance militaire comprend aussi un système de réduction des primes pour les personnes de condition économique modeste assurées à titre professionnel ou auprès de l'assurance de base facultative.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral estime que les adaptations de l'assurance militaire concernant la rente pour atteinte à l'intégrité et les primes destinées à couvrir le risque de maladie des personnes assurées à titre professionnel ou auprès de l'assurance de base facultative sont objectivement justifiées et supportables.

2.23 Rémunération de la réserve pour les allocations familiales dans l'agriculture

Aperçu de la mesure

Au moment de l'instauration du système d'allocations familiales dans l'agriculture, on a constitué une réserve de 32 millions. Celle-ci est rémunérée par la Confédération au taux prescrit par la loi, soit 4 % au minimum. Se montant à 1,3 million par an, les recettes d'intérêts sont versées aux cantons, dont elles réduisent la contribution aux allocations familiales dans l'agriculture. Le taux d'intérêt de 4 % est beaucoup trop élevé dans l'environnement actuel du marché. La suppression proposée du taux minimal légal permettra un rendement conforme au marché. Dès l'entrée en vigueur de la modification légale requise, le budget fédéral sera allégé d'un montant maximal de 0,8 million par an.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016-2018 du 20.8.2014:				
OFAS/A3210.0332 Allocations familiales dans l'agriculture (part des revenus des intérêts du fonds des allocations familiales)	1,3	1,3	1,3	
Budget 2016 et PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFAS/A3210.0332 Allocations familiales dans l'agriculture (part des revenus des intérêts du fonds des allocations familiales)	1,3	1,3	1,3	1,3
Allègement par rapport au PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFAS/A3210.0332 Allocations familiales dans l'agriculture (part des revenus des intérêts du fonds des allocations familiales)		-	0,8	0,4
Total des allègements		-	0,8	0,4

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 12: modification de l'art. 20, al. 2, de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)⁵⁴.

Description de la mesure

Les allocations familiales dans l'agriculture sont financées non seulement par les employeurs agricoles, qui versent des contributions d'un montant égal à 2 % des salaires soumis à l'AVS (2014: 18,1 mio), mais également à raison de deux tiers par la Confédération (2014: 70,2 mio) et d'un tiers par les cantons (2014: 35,1 mio).

L'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation (RS 834.2) a entre autres permis de constituer un fonds pour la protection de la famille doté de quelque 100 millions. Lors de l'entrée en vigueur de la LFA en 1953, on en a prélevé 32 millions, soit un tiers, pour constituer une réserve destinée à financer les allocations familiales en faveur des travailleurs agricoles et des agriculteurs indépendants. Alimenté à l'origine par les employeurs, les travailleurs, la Confédération et les cantons, ce fonds est depuis lors rémunéré par la Confédération. Conformément à l'art. 21, al. 2, LFA, les recettes d'intérêts sont versées aux cantons, qui les utilisent pour réduire leurs contributions aux allocations familiales dans l'agriculture. L'état de la réserve est présenté dans le compte d'Etat, sous les fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers (tableau B41).

Le droit en vigueur (art. 20, al. 2, LFA) dispose que la Confédération doit rémunérer la réserve à un taux d'au moins 4 %. Aujourd'hui, cet intérêt se situe nettement au-dessus des conditions du marché. La modification légale envisagée vise à diminuer la rémunération afin que celle-ci soit conforme aux conditions précitées. Le principe selon lequel la Confédération doit verser les recettes d'intérêts aux cantons sera maintenu. Toutefois, le taux de la rémunération ne sera plus précisé dans la loi. Ainsi, conformément à l'art. 70, al. 2, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les fi-

⁵⁴ RS 836.1

nances de la Confédération⁵⁵, l'Administration fédérale des finances pourra fixer le taux d'intérêt en tenant compte de l'état du marché ainsi que de la nature et de la durée de l'avoir. Cette nouvelle réglementation permettra de baser la rémunération sur le rendement des obligations de la Confédération affichant une durée résiduelle de sept ans. Le fonds sera alors rémunéré aux mêmes conditions que d'autres fonds placés à long terme sur des comptes de dépôt de la Trésorerie fédérale. Compte tenu des paramètres économiques prévalant en septembre 2015, le taux d'intérêt applicable pourrait être de 1,50 % en 2018 et de 2,65 % en 2019. Le budget fédéral pourrait ainsi être allégé de 0,8 million en 2018, puis de 0,4 million en 2019.

La mesure n'aura aucune conséquence sur les bénéficiaires des allocations familiales dans l'agriculture. Les cantons perdront en revanche l'avantage qu'ils tirent de façon injustifiée d'une rémunération nettement supérieure aux conditions du marché. Partant, leur contribution aux allocations familiales augmentera légèrement.

2.24 Abrogation de la loi sur les activités à risque

Aperçu de la mesure

La loi sur les activités à risque sera abrogée, ce qui réduira les tâches administratives de la Confédération et des cantons. La Confédération réalisera une économie de 150 000 francs.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016-2018 du 20.8.2014:				
OFSP0/A6100.0001 Charges de fonctionnement	112,2	112,6	112,9	
Budget 2016 et PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFSP0/A6100.0001 Charges de fonctionnement	114,4	114,7	115,0	115,4
Allègement par rapport au PF prov. 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFSP0/A6100.0001 Charges de fonctionnement		0,2	0,2	0,2
Total des allègements		0,2	0,2	0,2

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 13: abrogation de la loi fédérale du 17 décembre 2010 sur les guides de montagne et les organisateurs d'autres activités à risque⁵⁶ (loi sur les activités à risque).

Afin de respecter le principe de l'unité de la matière, le Conseil fédéral proposera l'abrogation de la loi sur les activités à risque dans le message concernant le programme de stabilisation 2017-2019, sous la forme d'un acte séparé susceptible de faire l'objet d'un référendum.

⁵⁵ RS 611.01

⁵⁶ RS 935.91

Description de la mesure

La loi sur les activités à risque soumet les guides de montagne, les professeurs de sport de neige et les prestataires d'autres activités de plein air (canyoning, rafting, saut à l'élastique) à l'obligation d'obtenir une autorisation des cantons. La Confédération (Office fédéral du sport [OFSP]) gère une banque de données dans laquelle figurent tous les titulaires de cette autorisation. Le présent programme d'économies prévoit l'abrogation de la loi. Ainsi, la Confédération et en particulier les cantons seront libérés des tâches administratives correspondantes, et l'OFSP économisera 150 000 francs.

Après son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, la loi sur les activités à risque n'a pas eu l'effet escompté, à savoir renforcer la sécurité. La plupart des prestataires d'activités de plein air à risque s'étaient déjà engagés à respecter des normes de sécurité supérieures aux normes légales. En outre, les guides de montagne et les professeurs de sports de neige peuvent suivre des formations de bonne qualité reconnues par l'Etat.

Aucun effet négatif n'est à craindre de l'abrogation de la loi. Il est dans l'intérêt des prestataires d'activités à risque de maintenir les normes actuelles. L'Association suisse des guides de montagne et l'association faîtière des écoles et des professeurs suisses de ski, Swiss Snowsport, craignent que l'abrogation de la loi libère les prestataires étrangers de l'obligation de suivre une formation similaire et fasse ainsi baisser la qualité. Ces craintes sont infondées. Ces associations sont en effet affiliées à des fédérations internationales d'envergure qui veillent à accroître la sécurité dans les activités en question au moyen de normes applicables à l'échelle mondiale.

Pour les entreprises actives dans le domaine du canyoning, du rafting ou du saut à l'élastique, l'abrogation de la loi sera synonyme de simplifications administratives et d'allègements budgétaires. Entraînant des démarches administratives fastidieuses, la certification prévue par la loi sera remplacée par une solution plus simple, spécifique à la branche. Ainsi, les petites entreprises et les prestataires individuels seront les premiers bénéficiaires de ce changement.

2.25 Mesures ayant une incidence sur les recettes

Aperçu des mesures

La stratégie d'allègement budgétaire du Conseil fédéral (voir ch. 1.3) se concentre surtout sur les dépenses. Les possibilités d'améliorer les recettes ont cependant aussi été examinées. Ainsi, on a notamment analysé le degré de couverture des coûts offert par divers émoluments et redevances. Les principes selon lesquels l'administration fédérale peut percevoir des émoluments pour ses décisions et prestations sont inscrits à l'art. 46a de la loi du 21 mai 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁵⁷ et dans l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments⁵⁸. Les règles d'équivalence et de couverture des coûts sont applicables. Les

⁵⁷ RS 172.010

⁵⁸ RS 172.041.1

émoluments sont calculés de manière à ce que leur produit total ne dépasse pas le montant total des coûts d'une unité administrative.

Le Conseil fédéral a identifié trois domaines dans lesquels des augmentations sont appropriées. Il s'agit des contributions des entreprises employant des personnes astreintes au service civil, des taxes du contrôle des métaux précieux et des émoluments en matière de surveillance de la correspondance par télécommunication. Le Conseil fédéral a décidé de ne pas modifier la loi régissant les données météorologiques afin de ne pas courir le risque de diminuer les recettes.

En millions de francs	2017	2018	2019
Service civil: contributions des établissements d'affectation	0,5	0,6	0,7
Taxes du contrôle des métaux précieux	0,7	0,8	1,0
Emoluments en matière de surveillance de la correspondance par télécommunication	0,8	0,8	0,8
Total des allègements	1,9	2,2	2,5
Abandon du projet concernant le libre accès aux données de MétéoSuisse	4,0	4,0	4,0

Service civil: contributions des établissements d'affectation

L'organe d'exécution du service civil perçoit une contribution auprès de l'établissement d'affectation en contrepartie de la main-d'œuvre fournie. Le Conseil fédéral en fixe le montant. Une fois que la loi sur le service civil (LSC)⁵⁹ aura été révisée, cette contribution passera à l'été 2016 de 16 à 19 francs en moyenne par jour de service accompli. Le plan financier de la législature enregistrera alors des recettes supplémentaires d'un montant global allant de 6,5 à 7,4 millions par an. La plus grande partie de cette augmentation étant toutefois déjà prévue dans le plan financier provisoire 2017-2019, l'allègement budgétaire supplémentaire ne dépassera pas 0,5 à 0,7 million par an. Le relèvement de cette contribution permet de tenir compte à la fois de l'évolution des salaires et du principe prescrit à l'art. 6 LSC selon lequel les affectations ne doivent ni compromettre le marché du travail, ni fausser la concurrence. Le surplus de recettes résulte en majorité du fait que l'indemnité pour défaut de logement ne sera plus versée aux personnes astreintes, mais entrera dans les caisses de l'Etat. L'opération n'a aucune incidence sur les coûts des établissements d'affectation, les charges que ces derniers doivent assumer en sus ne se montant plus qu'à 1 fr. 20 net en moyenne par jour de service.

L'augmentation de la contribution requiert une adaptation de l'ordonnance du 11 septembre 1996 sur le service civil⁶⁰.

Administration fédérale des douanes: taxes du contrôle des métaux précieux

Le Bureau du contrôle des métaux précieux de l'Administration fédérale des douanes surveille le commerce des ouvrages en métaux précieux (contrôle des importations et surveillance du marché) et effectue des analyses de métaux précieux (tâches ne

⁵⁹ RS 824.0

⁶⁰ RS 824.01

relevant pas de la souveraineté de l'Etat) ainsi que des contrôles et des poinçonnements officiels (tâches relevant de la souveraineté de l'Etat). Le poinçonnement officiel est obligatoire pour les boîtes de montre en métaux précieux et facultatif pour les autres ouvrages. La plupart des objets contrôlés officiellement ne sont pas des boîtes de montre (poinçonnement obligatoire), mais d'autres articles (poinçonnement facultatif). Un relèvement des taxes de 11 % en moyenne et l'instauration de nouvelles taxes (par ex. pour la formation de tiers) améliorera le degré de couverture des coûts et fera augmenter les recettes de 0,7 à 1 million.

Le relèvement des taxes requiert une adaptation de l'ordonnance du 17 août 2005 sur les taxes du contrôle des métaux précieux⁶¹.

CSI-DFJP: émoluments en matière de surveillance de la correspondance par télécommunication

Les émoluments dont les autorités de poursuite pénale doivent s'acquitter pour la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication n'ont fait l'objet d'aucun examen depuis 2004. Les nouvelles prestations sont donc facturées sur la base d'estimations. Les émoluments seront relevés de 5 % en moyenne afin d'améliorer le degré de couverture des coûts, qui s'élève actuellement à 55 % environ. Cette augmentation compensera le renchérissement de 3,2 % intervenu depuis 2004 et répondra à l'exigence concernant la participation accrue des cantons aux coûts du service. S'élevant à 16 millions à l'heure actuelle, le montant des émoluments croîtra de 0,8 million.

Cette mesure requiert une adaptation de l'ordonnance du 7 avril 2004 sur les émoluments et les indemnités en matière de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication⁶².

MétéoSuisse: abandon du projet concernant le libre accès aux données

Dans une motion transmise par le Parlement (12.3335), la CEATE-N demande la création du cadre légal permettant le libre accès aux données météorologiques et climatologiques. Ce projet priverait la Confédération de 4 millions par an (calcul effectué en 2013). Dans la situation financière actuelle, le Conseil fédéral entend éviter ces baisses supplémentaires de recettes et abandonner la révision partielle de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la météorologie et la climatologie⁶³. A cet égard, il souligne que les données sont déjà fournies gratuitement à l'heure actuelle (par ex. aux établissements de recherche ou aux organisations d'intervention de la Confédération, des cantons et des communes) et que ces livraisons correspondent à un montant compris entre 8 et 10 millions.

⁶¹ RS 941.319

⁶² RS 780.115.1

⁶³ RS 429.1

3 Externalisation de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations

3.1 Contexte

Aux termes de l'art. 84 du code civil⁶⁴, les fondations dites classiques sont placées sous la surveillance de la corporation publique (Confédération, canton, commune) dont elles relèvent par leur but. La surveillance de la Confédération s'exerce sur les fondations œuvrant à l'échelon national ou international. Cette tâche appartient à une unité rattachée au Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (SG-DFI), à savoir l'Autorité fédérale de surveillance des fondations, qui fait ainsi partie de l'administration fédérale centrale.

Le nombre des fondations soumises à la surveillance de la Confédération a nettement augmenté ces dernières années. Alors qu'on en comptait 3100 en 2008, il y en avait déjà 4000 à la fin de septembre 2015 (croissance moyenne de 4 % par an). La complexité des tâches de surveillance s'est également accrue du fait de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (risque d'une utilisation abusive des fondations). Dans le rapport qu'il a publié en juin 2015, le Groupe de coordination interdépartemental sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme conclut qu'il faut renforcer cette autorité et lui allouer davantage de ressources. Le DFI estime qu'il faudra créer, tous les deux ans en moyenne, un poste supplémentaire à plein temps afin de permettre à cette autorité d'accomplir ses tâches.

Si la décision est prise de détacher cette autorité de l'administration fédérale centrale, les tâches de la nouvelle unité devront être réglementées de manière exhaustive dans une nouvelle loi.

3.2 Grandes lignes du projet

Dans le cadre du programme de stabilisation 2017-2019, l'Autorité fédérale de surveillance des fondations sera détachée de l'administration fédérale centrale et transformée en établissement de droit public ayant sa propre personnalité juridique et tenant sa propre comptabilité. Sa structure s'apparentera dans une large mesure à celle d'autres petites unités dissociées de l'administration fédérale. L'Autorité fédérale de surveillance des fondations sera dotée d'un conseil d'administration (trois à cinq membres indépendants) et d'une direction (composée d'une directrice ou d'un directeur). Le Contrôle fédéral des finances assumera les tâches de révision.

Sur le plan de l'organisation, l'Autorité fédérale de surveillance des fondations se rapproche largement de la plupart des autorités de surveillance cantonales similaires, celles-ci revêtant la forme d'établissements de droit public dans presque tous les cantons. Dans le cadre de la réforme structurelle de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), la Confédération a contraint les cantons à instituer une autorité de surveillance LPP ayant le statut d'un établissement indépendant. La plupart des cantons attribuent à la même autorité la surveillance des institutions de prévoyance et celle des fondations dites classiques, raison

⁶⁴ RS 210

pour laquelle une grande partie des autorités cantonales de surveillance des fondations ont été dissociées des administrations cantonales.

Les quelque treize emplois à plein temps de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations sont déjà financés en totalité par l'intermédiaire d'émoluments. Par rapport à d'autres unités externalisées de la Confédération, cette autorité affichera une taille relativement réduite, ce qui l'obligera à collaborer étroitement avec l'administration fédérale centrale pour toutes les questions liées au personnel et à d'autres ressources (entre autres utilisation des locaux et de l'infrastructure). L'Autorité fédérale de surveillance des fondations s'acquittera des prestations de la Confédération au moyen des recettes qu'elle tirera des émoluments, ce qui implique d'augmenter ces derniers. Elle conclura les accords de collaboration nécessaires avec les services fédéraux compétents.

L'externalisation ne changera rien aux tâches de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations (examen des projets d'actes de fondation, assujettissement ou dissolution de fondations, modification de statuts et activité de conseil destinée aux créateurs de fondations et aux organes de la fondation, etc.).

3.3 Conséquences

Une fois qu'elle aura été détachée de l'administration fédérale centrale et transformée en un établissement de droit public, l'Autorité fédérale de surveillance des fondations gagnera en indépendance et en flexibilité. Il sera également possible de définir ses tâches avec davantage de clarté par voie légale. Une externalisation garantira en outre que les ressources nécessaires à cette autorité répondront rapidement aux besoins quantitatifs et qualitatifs, qui vont probablement aller croissant. Ainsi, l'Autorité fédérale de surveillance des fondations pourra gérer elle-même les ressources provenant de ses émoluments. En outre, sur le plan formel, ses décisions ne seront plus soumises directement aux directives du Conseil fédéral et des autorités administratives. Inscrite dans la loi, cette indépendance est d'autant plus importante que la surveillance des fondations est de nature juridique et non technique.

L'externalisation n'aura presque aucune incidence sur les coûts. La Confédération sera certes privée des recettes provenant des émoluments, mais elle ne devra plus assumer les charges de personnel et de fonctionnement liées à la surveillance des fondations. L'Autorité fédérale de surveillance des fondations étant capable d'assurer l'intégralité de son financement (y c. l'utilisation de l'infrastructure de la Confédération) par l'intermédiaire des émoluments qu'elle perçoit, le budget fédéral sera allégé d'environ 650 000 francs par an. Même si les charges que le SG-DFI doit supporter dans le domaine du contrôle de gestion et de l'établissement des rapports augmentent légèrement, leur montant restera probablement inférieur à l'allègement prévu.

En vertu du principe d'autofinancement à l'aide d'émoluments et en raison de l'attribution de la surveillance des fondations à un établissement de droit public, les fondations devront, en plus des quelque 650 000 francs susmentionnés, faire face à un surcroît de charges de 550 000 à 750 000 francs. Ce surcroît résultera entre autres de la constitution de réserves de fluctuation minimales et de l'indemnisation des membres du conseil d'administration. Il devrait s'élever en moyenne entre 270 et 320 francs par fondation et par an.

3.4

Organisation juridique

Le Conseil fédéral élaborera le projet de loi fédérale sur l'organisation de la surveillance fédérale des fondations en vue du message sur le programme de stabilisation 2017-2019. Il n'est pas nécessaire d'organiser une consultation sur l'acte d'externalisation, car le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales et ne concerne pas particulièrement les cantons (voir art. 3, al. 1^{bis}, de la loi sur la consultation [LCo]⁶⁵). Toutefois, sur la base de l'art. 10 LCo, le DFI sollicitera l'avis des associations de fondations sur l'avant-projet de loi.

Afin de respecter le principe de l'unité de la matière, le Conseil fédéral soumettra au Parlement l'acte d'organisation relatif à l'autorité de surveillance indépendante dans le cadre du programme de stabilisation, sous la forme d'un projet séparé susceptible de faire l'objet d'un référendum.

⁶⁵ RS 172.061

Droit en vigueur

Art. 32k Rente transitoire et prestations complémentaires de l'employeur

¹ Les règlements de prévoyance prévoient le versement d'une rente transitoire complétant la rente de vieillesse aux personnes qui prennent leur retraite avant l'âge où cesse l'obligation de cotiser selon la LAVS.

² La rente transitoire est financée par l'employeur et par l'assuré selon un système de capitalisation. L'employeur participe au financement jusqu'à concurrence de 50 %. La part de l'employeur peut être augmentée en faveur d'assurés de certaines catégories de personnel ou pour des raisons sociales.

³ Le Conseil fédéral peut prévoir l'octroi temporaire d'une prestation, financée et versée par l'employeur, complétant les prestations de PUBLICA pour certaines catégories d'employés qui ne peuvent pas rester en fonction jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite.

Art. 41a Dispositions transitoires relatives à la modification
du 20 décembre 2006

³ Les règlements de prévoyance prévoient que les employeurs déchargent de leurs cotisations pendant 5 à 10 ans les assurés actifs qui ont entre 45 et 55 ans au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, dans une proportion se situant entre 1 et 2 % de ces cotisations en fonction de l'âge des assurés. La fourchette des cotisations visée à l'art. 32g, al. 1, et le montant total des bonifications de vieillesse réglementaires ne doivent toutefois pas être dépassés.

Modification proposée

Art. 32k *Rentes transitoires*

¹ Les dispositions d'exécution peuvent prévoir une rente transitoire pour les cas où la retraite est prise avant l'âge donnant droit à une rente de vieillesse selon l'art. 21 LAVS⁶⁷. La rente transitoire est en principe financée par l'employé. L'employeur peut, dans certains cas, participer jusqu'à concurrence de 50 % au financement de la rente transitoire.

² La participation de l'employeur au financement de la rente transitoire peut dépasser 50 % pour certaines catégories de personnel ou pour des raisons sociales.

⁶⁶ RS 172.220.1

⁶⁷ SR 831.10

Art. 41a, al. 3

Abrogé

Art. 32k

Lors de son instauration en 1988, la retraite anticipée devait être accessible à tous les employés (FF 1987 II 501, en particulier 510 ss et 532 ss). Compte tenu de l'évolution de la situation juridique et démographique, elle ne sera plus encouragée dans la même mesure que jusqu'à présent. Il est donc nécessaire de modifier l'art. 32k LPers, qui restera toutefois la base légale pour l'octroi d'une rente transitoire dans les cas où la retraite est prise avant l'âge donnant droit aux prestations de l'AVS. Pour ce qui est de cette rente, l'art. 32k LPers s'applique à tous les employeurs dont le droit du personnel s'aligne sur la LPers. Pour cette raison, il indique que la conception et les modalités du financement de la rente sont réglées dans les dispositions d'exécution (voir par ex. art. 44 de l'ordonnance du METAS relative à son personnel⁶⁸).

Tit.

En raison de l'abrogation de l'al. 3, l'article ne s'intitule plus que «Rentes transitoires».

Al. 1

La rente transitoire permet à la personne assurée de compenser l'absence de rente AVS, à laquelle elle ne peut pas encore prétendre, lorsqu'elle prend sa retraite avant d'avoir atteint l'âge donnant droit aux prestations de l'AVS (retraite anticipée). Selon le droit en vigueur, l'employeur doit participer au financement de la rente transitoire pour autant que la personne assurée perçoive cette dernière. Cette rente est en effet facultative.

La disposition contraignante de la LPers actuelle est remplacée par une disposition potestative. Ainsi, la loi permet à l'employeur de ne pas participer au financement de la rente transitoire. Dans chaque cas, la participation ne doit pas dépasser 50 % des coûts actuariels.

Al. 2

Formulé différemment, l'al. 2 reprend le contenu de la dernière phrase de l'actuel art. 32k, al. 2. Le Conseil fédéral estime que l'administration fédérale comprend encore aujourd'hui des fonctions qui ne permettent pas de travailler sans interruption jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite (par ex. pour les membres du Corps des gardes-frontière). Dans ce genre de cas, il doit rester possible de soutenir la retraite anticipée même si ce soutien doit se concrétiser par une prise en charge totale des coûts liés à la rente transitoire.

⁶⁸ RS 941.273

Al. 3

L'actuel al. 3 est abrogé, les prestations complémentaires de l'employeur en faveur des membres de catégories particulières de personnel arrivant à échéance en 2017 (art. 16 de l'ordonnance régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipée des agents soumis à des rapports de service particuliers⁶⁹). A la fin du premier semestre de 2013, la compétence d'arrêter un âge de la retraite inférieur à celui qui donne droit aux prestations de l'AVS a en outre été inscrite dans les dispositions d'exécution (art. 10, al. 2, let. a, LPers). Depuis le 1^{er} juillet 2013, il est possible de prévoir des contributions de prévoyance dépassant les montants paritaires (art. 32g, al. 4, LPers). L'ordonnance du 20 février 2013 sur la retraite des membres des catégories particulières de personnel⁷⁰ dispose en outre depuis la moitié de 2013 que l'employeur doit verser des cotisations supplémentaires afin d'indemniser les personnes concernées pour les exigences particulières liées à l'exercice de leur fonction.

Art. 41a, al. 3

En raison de l'instauration de la primauté des cotisations, cette disposition transitoire est caduque depuis le 1^{er} juillet 2015 et peut être abrogée.

4.2 **Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales**⁷¹

Un nouvel art. 4a, al. 1, est introduit dans la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales. Il contient la liste des efforts d'économies qui devront être consentis durant la période allant de 2017 à 2019. Ces efforts comprennent l'ensemble des mesures que le Conseil fédéral peut prendre dans son domaine de compétence, conformément à l'art. 18, al. 1, let. a, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances⁷².

L'inscription de ces efforts dans la loi souligne que le programme de stabilisation 2017-2019 consiste en un train de mesures, ce qui le rend plus contraignant.

La phrase introductive de l'art. 4a, al. 1, définit la base des réductions, à savoir le plan financier provisoire du 1^{er} juillet 2015 pour les années 2017 à 2019. Les grands principes de ce plan financier provisoire sont mentionnés aux chiffres 1.1 et 1.2 du présent rapport. L'art. 4a, al. 1, ch. 1 à 15, énumère les efforts d'économies prévus et en donne le détail adéquat. Les mesures correspondantes sont décrites aux chiffres 2.2 à 2.16 du présent rapport.

L'art. 4a, al. 2, autorise le Conseil fédéral, lors de l'élaboration du budget, à procéder à des transferts de crédits entre les catégories de dépenses touchées par les mesures d'allègement budgétaire, à condition que ces transferts ne réduisent pas le total des économies annuelles visées.

⁶⁹ RO 2000 2429

⁷⁰ RS 172.220.111.35

⁷¹ RS 611.010

⁷² RS 611.0

L'art. 4a, al. 3, précise finalement que la souveraineté budgétaire du Parlement et, par conséquent, la compétence de ce dernier d'arrêter des mesures s'écartant du programme de stabilisation 2017-2019 dans le cadre de l'établissement du budget restent bien entendu garanties. En souscrivant aux efforts d'économies visés à l'al. 1, le Parlement s'engage sur le plan politique, mais il ne s'engage pas sur le plan juridique.

4.3 **Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)**⁷³

Modification proposée

Art. 57, al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} Les prix et l'indexation sont déterminés par analogie conformément à l'art. 3, al. 2, de la loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire⁷⁴.

Lorsqu'il a examiné le projet FAIF⁷⁵, le Parlement a décidé par la voie de l'art. 57, al. 1, LCdF que les cantons devaient participer au fonds d'infrastructure ferroviaire sous la forme d'une contribution annuelle de 500 millions. L'al. 1a qui sera introduit vise à garantir que la disposition de la loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire déterminant l'apport de la Confédération (art. 3, al. 2) soit également appliquée à l'indexation de la contribution des cantons. L'indexation de cette contribution obéit donc aux mêmes règles que celle de l'apport de la Confédération. Elle se base sur l'indice du renchérissement de la construction ferroviaire et l'évolution économique (évolution réelle du produit intérieur brut). Comme pour l'apport de la Confédération, l'indexation de la contribution des cantons repose en outre sur les prix de 2014. La Conférence des directeurs cantonaux des transports publics a indiqué déjà avant la procédure de consultation qu'elle approuvait cette modification légale.

⁷³ RS 742.101

⁷⁴ RS 742.140; RO 2015 661

⁷⁵ FF 2012 1371

Droit en vigueur

Art. 7, al. 2

² Il constitue une réserve appropriée.

Modification proposée

Art. 7, al. 2

² Il constitue à partir du 1^{er} janvier 2020 une réserve appropriée.

Afin de réduire les risques de retards au minimum, en particulier lorsque des projets d'aménagement sont prêts à être réalisés, il convient de préciser la disposition sus-mentionnée de sorte que la réserve de fluctuation comprise entre 300 et 500 millions soit constituée seulement à partir de 2020.

⁷⁶ RS 742.140

Droit en vigueur*Art. 3, al. 5*

⁵ En règle générale l'autorisation d'exploiter est octroyée jusqu'à l'échéance de la concession.

Art. 17, al. 4

⁴ En règle générale, l'autorisation d'exploiter est octroyée jusqu'à l'échéance de la concession. La prolongation de la concession implique celle de l'autorisation, sous réserve du devoir de diligence visé à l'art. 18.

Art. 29, al. 2

² Les concessions fédérales fondées sur l'ancien droit restent valables jusqu'à leur expiration. L'art. 17, al. 4, s'applique aux autorisations d'exploiter fondées sur l'ancien droit cantonal ou fédéral.

Modification proposée*Art. 3, al. 5**Abrogé*

Art. 15a (nouveau) Modification d'installations à câbles non soumise à approbation ou à autorisation

¹ Les installations à câbles peuvent être réalisées sans approbation ni autorisation:

- a. si aucun intérêt digne de protection de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine ou de tiers n'est touché;
- b. si aucune autorisation ou approbation fondée sur d'autres dispositions du droit fédéral n'est requise.

² En cas de doute, la procédure simplifiée s'applique.

³ Le Conseil fédéral définit quels types de modifications peuvent être effectués sans approbation ni autorisation.

Art. 17, al. 4

⁴ En règle générale, l'autorisation d'exploiter des installations à câbles au bénéfice d'une concession est octroyée pour une durée illimitée. Une autorisation d'exploiter expire toutefois lorsque la concession arrive à échéance.

Art. 29, al. 2

² La durée de validité des concessions fédérales octroyées avant le 1^{er} janvier 2007 est prolongée de quinze ans.

Art. 29a Disposition transitoire relative à la modification du ...

Les autorisations d'exploiter concernant des installations à câbles au bénéfice d'une concession qui ont été délivrées avant la modification du ... sont considérées de durée illimitée lorsqu'elles ont été octroyées pour la durée de la concession.

Art. 3, al. 5

Cette disposition doit être abrogée, car elle contient la même règle que l'art. 17, al. 4.

Art. 15a (nouveau) Modification d'installations à câbles non soumise à approbation

A l'heure actuelle, le projet de transformation d'une installation à câbles soumise à concession fédérale doit être examiné par l'Office fédéral des transports (OFT), qui en définit la procédure d'exécution (art. 3 LICa en relation avec l'art. 36 de l'ordonnance sur les installations à câbles⁷⁸). Cette règle a pour conséquence que même des modifications mineures doivent être présentées à l'autorité qui délivre l'autorisation afin que cette dernière puisse vérifier les documents et définir la procédure à exécuter. C'est également le cas lorsque les modifications prévues n'ont d'incidence ni sur la sécurité, ni sur les droits de tiers, ni sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. L'instauration de l'art. 15a crée la marge d'appréciation nécessaire pour exclure les projets de portée restreinte de l'obligation de contrôle. Les mesures proposées (abandon de la procédure d'approbation et d'autorisation en cas d'adaptations mineures) déchargeront la branche. Elles permettront de réduire les tâches administratives et les charges de procédure sans toutefois porter préjudice au niveau de sécurité requis à l'heure actuelle pour les installations à câbles.

Art. 17, al. 4

Selon le droit en vigueur, l'autorisation d'exploiter des installations à câbles soumises à concession fédérale est octroyée jusqu'à l'échéance de la concession. Avant que celle-ci puisse être renouvelée, il faut examiner si l'entreprise concernée remplit son devoir de diligence en matière de sécurité et si l'autorisation d'exploiter peut par conséquent être prolongée. L'OFT effectue régulièrement des contrôles et des audits sur la sécurité liée à l'exploitation des installations à câbles si bien qu'il est possible de se passer d'un contrôle supplémentaire au moment du renouvellement de la concession. A l'avenir, l'autorisation d'exploiter sera donc octroyée pour une durée illimitée, ce qui diminuera les tâches administratives à la fois des entreprises et de l'autorité de surveillance. L'autorisation d'exploiter expirera seulement à l'échéance de la concession.

⁷⁸ RS 743.011

Art. 29, al. 2

La modification de l'al. 2 permet d'étendre à 40 ans la durée des concessions octroyées à des installations avant l'entrée en vigueur de la LICa. Ce prolongement de la durée de validité réduira les tâches administratives des entreprises et de l'autorité qui délivre les concessions.

Art. 29a (nouveau)

Les autorisations d'exploiter des installations à câbles soumises à concession fédérale seront délivrées pour une durée illimitée (art. 3, al. 5, LICa). L'introduction de l'art. 29a garantit que les installations existantes pourront également profiter de cette nouvelle réglementation. Celle-ci permettra de réduire les tâches administratives des entreprises de transport à câbles existantes et de l'autorité de surveillance, sans porter préjudice à la sécurité des installations.

Droit en vigueur*Art. 6, al. 3*

¹ La concession est octroyée pour une durée maximale de 25 ans. Elle peut être transférée, modifiée et renouvelée.

Art. 37, al. 1 et 2

¹ Les comptes et bilans doivent être bouclés à la fin de l'exercice. Les entreprises qui sont au bénéfice d'aides ou de prêts des pouvoirs publics soumettent leurs comptes annuels à l'examen et à l'approbation de l'OFT avec les justificatifs correspondants. L'OFT peut exiger des documents supplémentaires.

² L'OFT vérifie si les comptes sont conformes aux dispositions de la législation et aux conventions sur les contributions et les prêts des pouvoirs publics. Il précise l'étendue de ce contrôle. L'examen des comptes par l'autorité de surveillance sous l'angle du droit des subventions complète le contrôle du service de révision de l'entreprise.

³ L'entreprise publie dans son rapport de gestion le résultat de l'examen des comptes sous l'angle du droit des subventions.

Modification proposée*Art. 6, al. 3, première phrase*

³ La concession est octroyée pour une durée maximale de 25 ans et, pour les installations à câbles, pour une durée maximale de 40 ans. ...

Art. 37, al. 1, deuxième phrase et al. 2, première phrase

¹ ... Les entreprises qui sont au bénéfice de contributions ou de prêts des pouvoirs publics soumettent leurs comptes annuels à l'OFT avec les justificatifs correspondants. ...

² L'OFT vérifie périodiquement ou en fonction des besoins si les comptes sont conformes aux dispositions de la législation et aux conventions sur les contributions et les prêts des pouvoirs publics. ...

Art. 67 Disposition transitoire relative à la modification du ...

La durée de validité des concessions octroyées avant la modification du ... est prolongée de quinze ans.

⁷⁹ RS 745.1

Art. 6, al. 3, première phrase

Aujourd'hui, les concessions pour les installations à câbles sont généralement octroyées pour une durée de 25 ans. Il est possible d'étendre cette durée à 40 ans sans pour autant compromettre la sécurité des installations, celle-ci étant contrôlée dans le cadre d'audits réguliers. La prolongation de la durée des concessions permet de réduire les tâches administratives des entreprises et de l'autorité qui délivre les concessions.

Art. 37, al. 1, deuxième phrase et al. 2, première phrase

Les entreprises de transport qui sont au bénéfice de contributions ou de prêts des pouvoirs publics soumettent leurs comptes annuels à l'OFT avec les justificatifs correspondants. Jusqu'à ce jour, l'OFT était tenu de vérifier que tous les comptes annuels remis, soit 120 au total, soient conformes au droit des subventions. La modification proposée libérera l'OFT de cette obligation. Les comptes des entreprises de transport de petite taille ne seront plus vérifiés chaque année, mais seront contrôlés périodiquement et en fonction des risques. L'OFT se concentrera en revanche sur les entreprises de transport qui sont confrontées à un risque financier élevé, qui ont une importance nationale ou pour lesquelles des circonstances particulières imposent une vérification. Les comptes de ces entreprises de transport resteront soumis à un contrôle annuel.

Si l'examen de tous les comptes annuels n'est plus requis, son «résultat sous l'angle du droit des subventions», que les entreprises doivent publier dans leur rapport de gestion conformément à l'al. 3, ne peut plus être considéré comme une «approbation». Ceci est d'autant plus vrai que les entreprises dont les comptes annuels ne sont pas vérifiés ne peuvent pas obtenir ce genre d'approbation. Ce changement d'interprétation n'entraîne cependant aucune modification de la loi, de sorte que l'art. 37, al. 3, est maintenu tel quel.

Art. 67 (nouveau)

La modification de l'art. 6, al. 3, étend à 40 ans au maximum la durée de validité des concessions pour les installations à câbles. L'introduction de l'art. 67 garantit que les installations existantes pourront également profiter de cette nouvelle réglementation. L'extension de la durée de validité des concessions s'appliquera aussi aux concessions qui ont été délivrées selon l'ancien droit pour une durée inférieure à 25 ans. Elle permettra de réduire les tâches administratives des entreprises et de l'autorité qui délivre les concessions.

Droit en vigueur

Art. 17, al. 2

² Néanmoins, les valeurs limites d'immissions s'appliquant aux pollutions atmosphériques et aux vibrations ainsi que la valeur d'alarme des immissions causées par le bruit ne peuvent être dépassées.

Modification proposée

Art. 17, al. 2

² Néanmoins, les valeurs limites d'immissions s'appliquant aux pollutions atmosphériques ainsi que la valeur d'alarme des immissions causées par le bruit ne peuvent être dépassées.

Les autorités peuvent accorder des allègements lorsque l'obligation d'assainir visée à l'art. 16 ne peut être respectée en l'espèce qu'au moyen d'instruments disproportionnés. Or, le droit en vigueur dispose qu'il est interdit de dépasser les valeurs limites d'immissions s'appliquant aux pollutions atmosphériques et aux vibrations ainsi que la valeur d'alarme des immissions causées par le bruit. Le nouvel art. 17, al. 2, permettra désormais d'accorder des allègements pour l'assainissement des immissions de vibrations même si les valeurs limites sont dépassées. Une réglementation analogue est créée pour les immissions causées par le bruit. Dans ce cas, des allègements sont autorisés uniquement si ces immissions ne dépassent pas la valeur d'alarme.

⁸⁰ RS 814.01

Droit en vigueur*Art. 95, al. 1^{bis}*

^{1bis} Le Fonds de compensation AVS rembourse à la Confédération les frais qui découleraient pour elle de l'application de l'assurance-vieillesse et survivants et d'une information générale des assurés concernant les cotisations et les prestations. Après avoir entendu le conseil d'administration du Fonds de compensation AVS, le Conseil fédéral fixe le montant qui peut être utilisé pour l'information de l'assuré.

Modification proposée*Art. 95, al. 1^{bis}*

^{1bis} Le Fonds de compensation AVS rembourse à la Confédération les frais qui découleraient pour elle de l'exercice de la surveillance, de l'application de l'assurance-vieillesse et survivants et d'une information générale des assurés concernant les cotisations et les prestations. Après avoir entendu le conseil d'administration du Fonds de compensation AVS, le Conseil fédéral fixe le montant qui peut être utilisé pour l'information de l'assuré.

La LAVS et la loi fédérale sur l'assurance-invalidité prévoient des réglementations différentes concernant le remboursement des frais que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) doit assumer en relation avec l'application et la surveillance des assurances sociales. L'assurance-invalidité (AI) prend en charge aussi bien les frais liés à l'application que ceux qui découlent de la surveillance. En revanche, dans le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants, le Fonds de compensation AVS n'assume actuellement que les frais liés à l'application. En vertu de la modification proposée de l'art. 95, al. 1^{bis}, LAVS et par analogie avec la réglementation en vigueur pour l'AI, le Fonds de compensation AVS financera désormais également les frais liés aux tâches de surveillance de l'OFAS (voir ch. 2.19 ci-dessus).

⁸¹ RS 831.10

Droit en vigueur*Art. 78, al. 1*

¹ Le montant initial de la contribution de la Confédération correspond à 37,7 % de la moyenne arithmétique des dépenses de l'assurance en 2010 et 2011.

Modification proposée*Art. 78, al. 1*

¹ Le montant initial de la contribution de la Confédération correspond à 37,7 % de la moyenne arithmétique des dépenses de l'assurance en 2010 et 2011, réduites de 1,6 %.

Par suite de la mise en œuvre du premier volet de la 6^e révision de l'AI, la contribution de la Confédération n'est plus liée depuis 2014 à l'évolution des dépenses de cette assurance. Elle augmente au contraire en fonction de l'évolution des salaires et des prix ainsi que des recettes de la Confédération provenant de la TVA. Le montant moyen des contributions que la Confédération a versées en 2010 et 2011 constitue le fondement de l'augmentation. Cette valeur initiale est toutefois excessive pour deux raisons: d'une part, la contribution de la Confédération pour l'année 2011 comprend un versement complémentaire unique et extraordinaire en relation avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. D'autre part, les contributions dont la Confédération s'est acquittée en 2010 et 2011 se basent encore sur des intérêts débiteurs nettement trop élevés. Le montant initial ne tient en effet pas compte du fait que la charge de l'AI découlant du remboursement des intérêts diminue constamment en raison de la réduction de la dette. En baissant de 1,6 % (56,3 mio) le montant initial de 3520,6 millions, il serait possible de corriger ces effets, qui font peser sur la Confédération un surcroît de charges injustifié et non voulu par le législateur (voir ch. 2.20 ci-dessus).

Droit en vigueur

Art. 66, al. 2

² Les subsides fédéraux correspondent à 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins.

Modification proposée

Art. 66, al. 2

² Les subsides fédéraux correspondent à 7,3 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins.

La modification proposée de l'art. 66, al. 2, LAMal fera diminuer de 0,2 point de pourcentage la contribution de la Confédération à la réduction des primes, cette contribution passant ainsi de 7,5 à 7,3 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins (voir ch. 2.21 ci-dessus).

Droit en vigueur**A Primes d'assurance maladie dans l'assurance militaire***Art. 2 Assurés à titre professionnel*

¹ Les personnes assurées en vertu de l'art. 1a, al. 1, let. b (assurés à titre professionnel), versent une prime appropriée en contrepartie des prestations fournies par l'assurance militaire:

- a. en lieu et place de l'assurance obligatoire des soins selon les art. 25 à 31 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie;
- b. en lieu et place de l'assurance-accidents obligatoire pour les accidents non professionnels selon les art. 10 à 33 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents.

² Les personnes assurées à titre professionnel peuvent, lorsqu'elles prennent leur retraite, conclure une assurance de base auprès de l'assurance militaire pour les affections résultant d'une maladie ou d'un accident (assurance de base facultative pour retraités).

³ Les assurés visés à l'al. 2 ont droit aux prestations conformément aux art. 16 et 18a à 21. Les autres dispositions de la présente loi sont applicables par analogie à l'assurance de base facultative pour retraités.

⁴ Le Conseil fédéral fixe dans une ordonnance le montant des primes des assurés visés aux al. 1 et 2. Ce montant est déterminé en fonction des primes versées aux assureurs de l'assurance obligatoire des soins et de l'assurance-accidents obligatoire pour des prestations comparables.

B Rentes pour atteinte à l'intégrité prévues dans l'assurance militaire*Art. 8 Prestations*

Les prestations de l'assurance militaire sont:

- m. les rentes pour atteinte à l'intégrité (art. 48 à 50);

Art. 48 Conditions et naissance du droit

¹ Si l'assuré souffre d'une atteinte notable et durable à son intégrité physique, mentale ou psychique, il a droit à une rente pour atteinte à l'intégrité.

² La rente pour atteinte à l'intégrité est due dès la fin du traitement médical ou lorsque la poursuite du traitement ne laisse plus prévoir d'amélioration notable de l'état de santé de l'assuré.

Art. 49 Principes de calcul et adaptation

¹ La gravité de l'atteinte à l'intégrité est déterminée équitablement en tenant compte de toutes les circonstances.

² La rente pour atteinte à l'intégrité est fixée en pour-cent du montant annuel qui sert de base au calcul des rentes selon l'al. 4 et compte tenu de la gravité de l'atteinte à l'intégrité. Une rente pour atteinte à l'intégrité de 50 % est en général octroyée en cas de perte totale d'une fonction vitale comme l'ouïe ou la vue.

³ La rente pour atteinte à l'intégrité est octroyée pour une durée indéterminée. En règle générale, elle est rachetée.

⁴ Le montant annuel qui sert de base au calcul des rentes s'élève à 20 000 francs. Le Conseil fédéral l'adapte périodiquement à l'évolution des prix, par voie d'ordonnance.

Art. 50 Révision

En cas d'augmentation ultérieure notable de l'atteinte à l'intégrité, l'assuré peut exiger une rente supplémentaire pour atteinte à l'intégrité.

Art. 59 Réparation morale

² La rente pour atteinte à l'intégrité exclut le versement d'indemnités à titre de réparation morale.

Art. 66 Prestations soumises à réduction

- f. la rente pour atteinte à l'intégrité (art. 48 à 50);

Modifications proposées

A Primes d'assurance maladie dans l'assurance militaire

Art. 2 Assurance de base facultative

Les personnes assurées en vertu de l'art. 1a, al. 1, let. b (assurés à titre professionnel), peuvent, lorsqu'elles prennent leur retraite, conclure une assurance de base auprès de l'assurance militaire pour la prise en charge des coûts des prestations en cas de maladie et d'accident (assurance de base facultative pour retraités), dans la mesure où elles sont domiciliées en Suisse. L'assurance de base facultative donne droit aux prestations visées aux art. 16 et 18a à 21.

Art. 27a Carte d'assuré

Les assurés à titre professionnel et les personnes assurées auprès de l'assurance de base facultative ont droit à une carte d'assuré au sens de l'art. 42a de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance maladie⁸⁵.

Titre précédant l'art. 66a

Chapitre 2a Primes des assurés à titre professionnel et des assurés auprès de l'assurance de base facultative

Art. 66a Financement

Les prestations de l'assurance militaire en cas de maladie et d'accident non professionnel pour les assurés à titre professionnel et celles en cas de maladie et d'accident pour les assurés auprès de l'assurance de base facultative sont financées par des primes fixées selon le principe de mutualité.

Art. 66b Primes pour les prestations en cas de maladie

¹ Le tarif des primes pour les prestations en cas de maladie est fixé de manière à couvrir l'ensemble des coûts suivants résultant de maladies qui ne sont pas survenues pendant le service:

- a. le traitement (art. 16 et 18a);
- b. les frais de voyage et sauvetage (art. 19);
- c. les soins à domicile et cures (art. 20);
- d. les moyens auxiliaires (art. 21);
- e. les frais de gestion administrative de l'événement assuré.

² L'obligation de verser la prime pour les prestations en cas de maladie est suspendue lorsque l'assuré à titre professionnel accomplit un service de plus de 60 jours consécutifs.

Art. 66c Primes pour les prestations en cas d'accident

¹ Pour les assurés à titre professionnel, la prime pour les accidents non professionnels est identique à la prime correspondante de l'assurance-accidents due par les autres employés de la Confédération.

² Pour les personnes assurées auprès de l'assurance de base facultative, la prime pour les prestations en cas d'accident consiste en un supplément à la prime pour les prestations en cas de maladie. Ce supplément est calculé de manière à couvrir les coûts des prestations visées à l'art. 66b, al. 1, en cas d'accident pour cette catégorie d'assurés.

Art. 66d Modalités

Le Conseil fédéral règle les modalités, notamment le mode de prélèvement de la prime, la réduction de la prime pour les assurés des classes de salaire inférieures ou égales à 16 et la procédure d'adaptation de la prime à l'évolution des coûts.

B Rentes pour atteinte à l'intégrité prévues dans l'assurance militaire

Art. 8, let. m

Les prestations de l'assurance militaire sont:

m. l'indemnité pour atteinte à l'intégrité (art. 58a);

Section 7 (art. 48 à 50)

Abrogée

Art. 58a Indemnité pour atteinte à l'intégrité

¹ L'assuré qui souffre d'une atteinte importante et durable à son intégrité physique, mentale ou psychique à la suite d'un accident (art. 4 LPGa) survenu lors d'une activité de service ou à la suite d'une maladie (art. 3 LPGa) causée exclusivement ou de manière prépondérante par l'accomplissement du service, a droit à une indemnité pour atteinte à l'intégrité.

² L'indemnité est allouée sous forme de prestation en capital. Son montant et son échelonnement sont régis par les art. 24 et 25 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA)⁸⁶. Le montant est toutefois majoré comme suit:

- a. de 10 % si l'atteinte est de 40 à 50 %,
- b. de 20 % si l'atteinte est de 51 à 60 %,
- c. de 30 % si l'atteinte est de 61 à 70 %,
- d. de 40 % si l'atteinte est de 71 à 80 %,
- e. de 50 % si l'atteinte est de 81 à 90 %,
- f. de 60 % si l'atteinte est de 91 à 100 %.

³ Si l'assuré souffre d'une atteinte importante et durable à son intégrité physique, mentale et physique à la suite d'un accident (art. 4 LPGa) survenu hors d'une activité de service durant une période couverte par l'assurance militaire, il a droit à une indemnité pour atteinte à l'intégrité. Le montant et l'échelonnement de l'indemnité sont régis par les art. 24 et 25 LAA.

Art. 59, al. 2

² L'indemnité pour atteinte à l'intégrité exclut le versement d'indemnités à titre de réparation morale à l'assuré.

Art. 66, let. f

f. l'indemnité pour atteinte à l'intégrité (art. 58a).

Dispositions transitoires relatives à la modification du ...

¹ Les rentes pour atteinte à l'intégrité en cours continuent d'être versées selon l'ancien droit.

² Les cas qui n'ont pas fait l'objet d'une décision fixant le montant d'une rente pour atteinte à l'intégrité au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification seront traités selon le nouveau droit.

A Primes d'assurance maladie dans l'assurance militaire

Art. 2

En raison des règles de responsabilité sur lesquelles repose l'assurance militaire, l'assurance de base facultative réservée aux assurés à titre professionnel à la retraite est maintenue. Elle est toutefois limitée aux assurés domiciliés en Suisse, afin de faciliter les contrôles nécessaires.

Art. 27a

Pour simplifier la gestion de l'assurance et celle des fournisseurs de prestations, une carte d'assuré a déjà été distribuée aussi bien aux assurés à titre professionnel en activité qu'à ceux qui ont choisi l'assurance de base facultative de l'assurance militaire. Une base légale sanctionne cet état de fait.

Art. 66a à 66d

Un nouveau chapitre est créé traitant des primes. Depuis 2006, les assurés à titre professionnel, composés principalement de militaires de carrière, versent une prime à l'assurance militaire pour le risque de maladie et pour les accidents non professionnels. A l'inverse des employés de la Confédération, ils ne sont pas assurés en vertu de la LAMal et de l'assurance-accidents (LAA). Aucune franchise ou participation aux coûts n'est exigée. L'art. 66a précise que le principe de mutualité régit au niveau de la prime (partie maladie) les relations entre assurés à titre professionnel en activité et ceux qui ont adhéré à l'assurance facultative. L'art. 66b décrit précisément les prestations qui entrent dans le calcul des primes. Le nouveau texte de loi entend ainsi indiquer clairement que la prime couvre l'ensemble des coûts effectifs que cette catégorie d'assurés induit pour le traitement, les frais de voyage et sauvetage, les soins à domicile et cures, les moyens auxiliaires et les coûts administratifs. Les recettes provenant des primes devront couvrir l'ensemble des dépenses. Actuellement, il manque 2,6 millions. La prime actuelle devra être augmentée d'environ 14 %. La nouvelle prime sera toujours nettement inférieure à la prime moyenne de l'assurance-maladie au niveau Suisse, même si les prestations de l'assurance militaire sont plus généreuses que dans la LAMal. Comme maintenant, une exemption du paiement de la prime lorsque l'assuré accomplit plus de 60 jours consécutifs est prévue. A l'art. 66c, il est dit que les assurés à titre professionnel en activité paieront la même prime que les autres employés de la Confédération pour les accidents non professionnels, ce qui est le cas actuellement. La prime des assurés à la retraite qui était jusqu'ici la même (partie maladie) que pour les assurés à titre professionnel en activité sera légèrement augmentée pour tenir compte, comme dans la LAMal, des coûts des accidents de la catégorie des assurés à la retraite. Dans l'assurance-maladie, ce surplus est de l'ordre de 5 %. Il sera vraisemblablement plus bas dans l'assurance militaire.

L'art. 66d dispose que le Conseil fédéral doit régler les modalités. Il vise en particulier à garantir que les primes seront adaptées périodiquement de façon à ce que les recettes de primes puissent couvrir à moyen et à long terme tous les coûts effectifs découlant des prestations d'assurance en faveur des assurés à titre professionnel ou des personnes assurées auprès de l'assurance de base facultative⁸⁷.

B Rentes pour atteinte à l'intégrité prévues dans l'assurance militaire

Art. 8, let. m

Modification formelle: l'expression «rente pour atteinte à l'intégrité» est remplacée par «indemnité pour atteinte à l'intégrité».

Art 58a

Le système d'indemnisation des atteintes à l'intégrité de l'assurance militaire est unique. Il prévoit le versement d'une rente à l'assuré alors qu'en droit de la responsabilité civile ou dans l'assurance-accidents, la victime ou l'assuré perçoit un capital. Comme la rente pour atteinte à l'intégrité est en général rachetée, selon l'art. 49, al. 3, LAM, le capital qui est finalement octroyé à l'assuré est, pour les atteintes particulièrement graves, d'un montant allant jusqu'au double de ce qui est versé dans le droit de la responsabilité civile. Ce surplus d'indemnisation doit être corrigé par le versement d'un capital excluant une rente. C'est le système de l'assurance-accidents. Mais celle-ci prévoit un plafond à son indemnité, qui s'élève depuis 2016 à 148 200 francs (art. 25 LAA), soit en dessous de ce qui est admis en droit de la responsabilité civile dans les cas les plus graves. Pour l'assurance militaire, un montant plus élevé se justifie, parce qu'en vertu de la loi sur l'armée, l'assuré atteint dans son intégrité n'a pas le droit de se retourner contre l'armée ou, si un autre militaire est la cause de son préjudice, il ne peut se retourner contre celui-ci. Dès lors, l'assurance militaire se doit, pour les cas graves d'atteinte, de fournir un capital plus élevé que l'assurance-accidents. Ce montant sera quasi identique à celui de la réparation morale versée en droit privé. Ainsi, le rôle d'assurance responsabilité conféré à l'assurance militaire sera préservé. A partir d'un taux d'atteinte de 40 %, le montant de l'indemnité est ainsi augmenté par palier en regard de ce que verserait l'assurance-accidents dans un cas semblable.

Ce surplus pour les cas graves ne se justifie que si l'accident a eu lieu pendant le service proprement dit. Un accident survenu pendant le temps libre, le week-end ou durant l'activité professionnelle des assurés à titre professionnel sera indemnisable comme un accident civil. L'indemnité pour atteinte à l'intégrité de l'assurance militaire sera alors la même que celle qu'aurait versée l'assurance-accidents.

Ce surplus se justifie aussi pour les maladies qui ont été causées par le service lui-même. N'en feront pas partie notamment les maladies dégénératives ou découvertes fortuitement pendant le service et qui se trouvaient à l'état latent avant le service.

La seconde grande caractéristique du système d'indemnisation des atteintes à l'intégrité consiste dans le mode d'évaluation de l'atteinte. Pour cela, l'assurance militaire

⁸⁷ En ce qui concerne les assurés à titre professionnel, cette règle ne s'applique pas aux sinistres qui surviennent dans le cadre du service militaire.

se base sur les cas déjà jugés (*case law*). A l'inverse, l'assurance-accidents dispose d'une liste détaillée des atteintes avec le taux correspondant de l'atteinte, publiée dans l'annexe à son ordonnance et dans les directives de la Suva. En reprenant le système de l'assurance-accidents, le seuil minimal de l'atteinte donnant droit à une indemnité sera identique et l'on ne procédera plus à l'évaluation de l'incidence de la lésion physique sur la jouissance de la vie de l'assuré. Grâce à ce nouveau système, une plus grande transparence et une meilleure sécurité juridique seront garanties.

Pour que la nouvelle mesure prenne rapidement effet, les cas n'ayant pas fait l'objet d'une décision sur ce point au moment de l'entrée en vigueur de la modification de la loi seront traités selon le nouveau droit.

Art 59, al 2

Modification formelle: l'expression «rente pour atteinte à l'intégrité» est remplacée par «indemnité pour atteinte à l'intégrité». Il est en plus précisé que l'assuré ne peut percevoir à la fois une indemnité pour atteinte à l'intégrité et une réparation morale. Les proches pourront cependant toucher dans des cas exceptionnels une réparation morale, comme en droit civil, d'après la jurisprudence découlant de l'art. 49 du code des obligations.

Art. 66, let f

Modification formelle: l'expression «rente pour atteinte à l'intégrité» est remplacée par «indemnité pour atteinte à l'intégrité».

4.12 Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)⁸⁸

Droit en vigueur

Art. 20, al. 2

² La réserve est alimentée par un versement annuel fixé par le Conseil fédéral mais s'élevant au moins à 4 % du montant atteint au début de l'année.

Modification proposée

Art. 20, al. 2

² La réserve est rémunérée.

Lors de l'entrée en vigueur de la LFA, une réserve d'un montant de 32 millions avait été créée. En vertu de l'art. 20, al. 2, LFA, la Confédération rémunère les fonds à hauteur de 4 %. Conformément à l'art. 21, al. 2, LFA, les revenus des intérêts sont versés aux cantons, dont ils servent à diminuer proportionnellement les contributions aux allocations familiales dans l'agriculture. La modification proposée permet de définir une rémunération conforme aux règles du marché, de sorte que le taux d'intérêt ne sera plus fixé dans la loi. A la place, l'Administration fédérale des finances déterminera le taux d'intérêt en tenant compte de l'état du marché ainsi que de la

⁸⁸ RS 836.1

nature et de la durée des avoirs, conformément à l'art. 70, al. 2, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération⁸⁹. La rémunération se basera sur le rendement des obligations de la Confédération affichant une durée résiduelle de sept ans (voir ch. 2.23 ci-dessus).

4.13 Loi fédérale du 17 décembre 2010 sur les guides de montagne et les organisateurs d'autres activités à risque⁹⁰

N'ayant pas apporté davantage de sécurité, la loi sur les activités à risque sera abrogée. Il est dans l'intérêt des prestataires d'activités à risque de maintenir les normes actuelles. Aucun effet négatif n'est donc à craindre de l'abrogation de la loi.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Les conséquences que les mesures définies dans le cadre du programme de stabilisation 2017-2019 produiront sur les différents groupes de tâches de la Confédération sont présentées en détail au chiffre 2. Nous nous contenterons ci-après d'indiquer les conséquences des mesures pour le budget de la Confédération en général et pour certaines parties de ce dernier en particulier.

Le budget de la Confédération est allégé d'environ 1 milliard par rapport au plan financier portant sur les années 2016 à 2018. Selon les estimations actuelles, cet allègement ne permet toutefois pas de garantir totalement que les exigences du frein à l'endettement seront respectées (voir ch. 1.4.3). Il est donc évident qu'une grande discipline en matière de dépenses reste nécessaire. Dans la mesure du possible, il faut éviter de grever le budget de nouvelles dépenses ou d'une intensification des tâches actuelles.

Tous les groupes de tâches de la Confédération sont concernés par le programme de stabilisation 2017-2019. Le Conseil fédéral a cependant fixé des priorités et a par exemple défini un effort d'économie dégressif pour l'armée afin de ne pas compromettre le développement de cette dernière malgré les difficultés financières. Le tableau présenté ci-dessous indique l'allègement prévu dans le programme de stabilisation pour chaque groupe de tâches. Il établit également une comparaison entre la part que chaque groupe représente dans le programme de stabilisation et la part de chacun aux dépenses pouvant être influencées (par rapport à l'année 2019). Le tableau exclut en revanche les dépenses non influençables, à savoir notamment les parts de tiers aux recettes de la Confédération, les intérêts passifs, la péréquation financière, les comptes de passage tels que les taxes d'incitation ainsi que les dépenses prévues dans la Constitution.

⁸⁹ RS 611.01

⁹⁰ RS 935.91

Dépenses par groupe de tâches dans le plan financier provisoire 2017-2019

En millions de francs	Allégements en mio			Part au programme de stabilisation (2019)	Part aux dépenses pouvant être influencées (2019)
	2017	2018	2019		
Total	784,2	978,3	1 032,6	100 %	100 %
Conditions institutionnelles et financières	58,9	67,8	69,7	6,8 %	5,2 %
Ordre et sécurité publique	20,9	23,2	27,6	2,7 %	1,8 %
Relations avec l'étranger – coopération internationale	148,8	207,3	250,2	24,2 %	7,6 %
Défense nationale	139,7	91,0	41,3	4,0 %	10,0 %
Formation et recherche	152,5	188,9	214,8	20,8 %	14,2 %
Culture et loisirs	7,9	8,0	8,0	0,8 %	1,1 %
Santé	1,3	1,4	1,4	0,1 %	0,5 %
Prévoyance sociale	16,8	163,5	176,5	17,1 %	39,1 %
Trafic	129,0	97,9	110,1	10,7 %	11,0 %
Environnement et aménagement du territoire	21,8	26,0	20,2	2,0 %	1,4 %
Agriculture et alimentation	75,8	91,7	100,5	9,7 %	7,3 %
Economie	10,9	11,7	12,2	1,2 %	0,9 %

Compte tenu de la part qu'elles représentent dans les dépenses influençables, les relations avec l'étranger, en particulier la coopération internationale ainsi que la formation et la recherche, fournissent une contribution largement supérieure à la moyenne au programme de stabilisation 2017-2019. Ces deux groupes de tâches ont également ceux qui ont enregistré la plus forte progression ces dernières années. En comparaison, la défense nationale, plus précisément le développement de l'armée, et la prévoyance sociale sont concernées dans une moindre mesure, car elles constituent des domaines où la majorité des prestations dépend fortement de la loi et où les réformes sont pour la plupart tellement complexes qu'elles sont mises en œuvre en dehors du programme de stabilisation.

Une partie des mesures proposées par le Conseil fédéral seront appliquées au domaine propre de l'administration. Ainsi, le Conseil fédéral maintient sa contre-proposition à la motion Müller (voir ch. 1.3.2).

Des coupes budgétaires d'environ 120 millions devront être opérées entre 2016 et 2017 dans le domaine des postes de travail. Elles permettront de faire baisser les charges de 2 % et, suivant leur mise en œuvre dans les départements, entre 500 et 700 postes seront supprimés. La réduction étant répartie sur deux ans et le taux de fluctuation annuel s'élevant à plus de 4 %, cette mesure devrait pouvoir être mise en œuvre dans la plupart des domaines sans nécessiter de licenciements. Ceux-ci ne pourront toutefois pas être exclus dans certains cas. Outre les réductions de postes précitées, le Conseil fédéral prévoit de réviser les conditions d'engagement (voir ch. 1.5.2 et 2.1).

5.2

Conséquences pour les cantons

Les cantons sont également contraints de faire des économies, et ce en partie pour les mêmes raisons que la Confédération. Sachant que celle-ci effectue près d'un quart de ses dépenses en faveur des cantons, il est inévitable que des transferts vers les cantons soient concernés par le programme de stabilisation 2017-2019. Le Conseil fédéral a toutefois veillé à ce que les mesures décidées ne se traduisent pas par un report pur et simple des charges sur les cantons. Les mesures qui concernent des transferts de crédits aux cantons doivent si possible permettre à ces derniers d'alléger également leur budget. Selon les principes de la péréquation financière, les cantons doivent avoir la plus grande liberté possible pour décider s'ils entendent compenser ou non la suppression des contributions fédérales par leurs propres ressources.

Près de la moitié des mesures du programme de stabilisation 2017-2019 concerne d'une manière ou d'une autre les cantons. Elles peuvent être classées dans différentes catégories:

- La première catégorie concerne les mesures par l'intermédiaire desquelles la Confédération adapte sa planification à celle des cantons. Il s'agit notamment de la réduction des ressources affectées à la protection contre les crues et à la revitalisation (ch. 2.14), de la diminution de l'apport au fonds d'infrastructure (ch. 2.13), de la baisse des subventions de construction pour la détention administrative (ch. 2.7) et de la réduction des contributions à la mensuration officielle et au cadastre RDPPF (ch. 2.9). Ces mesures n'entraînent aucune charge supplémentaire pour les cantons. Au contraire, ceux-ci réalisent également des économies dans ces domaines. La part de ces projets financée par la Confédération n'est pas modifiée dans le cadre du programme de stabilisation 2017-2019. Si les dépenses des cantons venaient à augmenter de nouveau, les contributions de la Confédération en feraient autant.
- La deuxième catégorie comprend les mesures au moyen desquelles la Confédération réduit certes ses contributions aux cantons, mais diminue en parallèle le niveau de prestations prescrit par la loi ou convenu dans un autre acte avec les cantons. Les mesures de cette catégorie consistent notamment en la diminution des subsides destinés à la réduction individuelle de primes (ch. 2.21) en relation avec la modification de la loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC)⁹¹ mise en consultation en même temps. Du fait de cette modification, les cantons profiteront d'allègements dépassant largement la diminution des subsides alloués par la Confédération en vue de la réduction des primes. A cela s'ajoutent les réductions des contributions aux améliorations structurelles (ch. 2.11), les mesures d'intégration des étrangers (ch. 2.6), les réductions touchant les installations sportives nationales (ch. 2.9), la diminution de la promotion des cantons plurilingues (ch. 2.5) et la réduction des contributions aux installations de la protection civile (ch. 2.9). Toutes ces mesures permettent de soulager les finances des cantons dans la mesure où ceux-ci ne décident pas de compenser la suppression des contributions fédérales par leurs propres ressources.
- La faiblesse des recettes que la Confédération tire de ces domaines (en partie à cause du renchérissement) justifient les mesures d'économies touchant la

⁹¹ RS 831.30

formation et la recherche (ch. 2.10), dont la répartition précise entre les différents secteurs (notamment hautes écoles, recherche, formation professionnelle) sera définie seulement dans le cadre du message FRI 2017-2020, ainsi que le plafonnement des contributions aux routes principales et des contributions aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (ch. 2.13). Une fois encore, aucune charge ne sera transférée vers les cantons, car ceux-ci ont une marge de manœuvre considérable pour définir leur propre niveau de dépenses dans ces domaines. Il faut en outre préciser qu'une forte augmentation réelle des dépenses fédérales reste prévue dans le domaine de la formation et de la recherche.

- Un autre groupe de mesures vise à mieux répartir les charges entre la Confédération et les cantons. Ces mesures permettront de corriger des bévues législatives ou d'autres erreurs héritées du passé ou d'augmenter des émoluments à des fins de couverture des coûts. En font notamment partie l'indexation de la contribution des cantons au fonds d'infrastructure ferroviaire ([FIF]; ch. 2.16), la mesure relative aux prestations complémentaires (ch. 2.5), l'adaptation de la rémunération du fonds pour les allocations familiales dans l'agriculture (ch. 2.23) et l'augmentation des émoluments pour la surveillance de la correspondance par télécommunication (ch. 2.25). Ces mesures entraînent certes une charge supplémentaire pour les cantons, celle-ci croissant en outre en raison de l'indexation de la contribution cantonale au FIF, mais cette charge est appropriée et conforme aux principes de la péréquation financière.
- Finalement, quelques mesures mineures ont des conséquences difficilement quantifiables pour les administrations cantonales. Elles consistent par exemple dans la réduction du personnel de l'Office fédéral de la police chargé de la coordination et de l'échange d'informations (ch. 2.2, surcroît de charges potentiel pour les cantons) et dans l'abrogation de la loi sur les activités à risque (ch. 2.24, allègement pour les cantons).

Associé à la réforme prévue des prestations complémentaires, le programme de stabilisation 2017-2019 devrait dans l'ensemble alléger le budget des cantons et contribuer aux efforts que ces derniers consentent en vue de l'assainissement de leurs finances.

5.3 Conséquences économiques

Le programme de stabilisation 2017-2019 n'a guère de conséquences économiques. Dans l'ensemble, les mesures d'économies ont un effet légèrement restrictif. Elles ne portent pas préjudice à la politique budgétaire anticyclique de la Confédération, étant donné qu'elles servent uniquement à garantir l'équilibre structurel des finances fédérales (réduction du déficit structurel). Les stabilisateurs automatiques du budget fédéral ne sont pas touchés. Le programme de stabilisation n'élimine pas le déficit conjoncturel autorisé par le frein à l'endettement.

En raison des mesures d'économies, la Confédération dépensera moins que prévu à partir de 2017. Cependant, les dépenses supprimées sont faibles en comparaison avec la création de valeur en Suisse et n'ont pas d'effet global sur la demande intérieure:

- Dans l'ensemble, les mesures du programme de stabilisation permettent d'alléger le budget de la Confédération d'environ 1,1 milliard jusqu'en 2019. Cela correspond à environ 0,11 % du produit intérieur brut nominal.
- Cependant, toutes les mesures du programme de stabilisation ne déploient pas d'effet sur la demande et sur l'économie nationale. Ainsi, les mesures concernant la coopération internationale notamment, qui entraînent en premier lieu une réduction de la demande à l'étranger, et la réduction de l'apport au fonds d'infrastructure, qui n'a aucune incidence sur les investissements de la Confédération et diminue uniquement les liquidités du fonds, n'ont pas d'influence sur la création de valeur en Suisse.
- De plus, il faut retenir qu'une fluctuation de la demande a un effet multiplicateur inférieur à 1 dans une petite économie nationale ouverte telle que celle de la Suisse. En d'autres termes, une partie du recul de la demande de l'Etat entraînera un recul des importations de l'étranger.

Sur la base de ces considérations et des expériences faites dans le cadre d'autres programmes de consolidation, il est possible d'affirmer que le programme de stabilisation n'aura qu'une influence moindre sur la croissance économique globale durant les années 2017 à 2019.

6 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

6.1 Relation avec le programme de la législature

Le 11 novembre 2015, le Conseil fédéral a décidé d'intégrer le message concernant le programme de stabilisation 2017-2019 dans les grandes lignes du programme de la législature 2015-2019. Le message fait aussi partie des objectifs du Conseil fédéral pour 2016.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Les lois qui doivent être modifiées ont été adoptées sur la base de la Constitution, conformément à la procédure ordinaire. Leur fondement constitutionnel est indiqué dans leur préambule. Les modifications proposées par la voie du présent message ne nécessitent pas d'adaptation de cette base. De plus, les efforts d'économies soumis au Conseil fédéral se fondent sur les compétences constitutionnelles de la Confédération dans les domaines concernés.

Le projet est donc conforme à la Constitution.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Le présent train de mesures n'a aucune conséquence sur des obligations résultant de la ratification de traités internationaux ou de l'adhésion à des organisations ou à des

commissions internationales. Les mesures concernent essentiellement des contributions à des bénéficiaires de subventions en Suisse ainsi que le domaine propre de l'administration. Les mesures relatives aux bureaux de douane de l'Administration fédérale des douanes (voir ch. 2.2) doivent être communiquées à la Commission européenne et nécessitent une coordination avec les autorités douanières des pays voisins. Les réductions minimales opérées au niveau des contributions à des organisations internationales se limitent aux contributions volontaires.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Afin que le programme de stabilisation 2017-2019 puisse être mis en œuvre sur le plan juridique, il faut modifier treize lois fédérales soumises au référendum en vertu de l'art. 141 de la Constitution. Toutes les mesures du programme de stabilisation ont été regroupées dans un acte unique, à savoir une loi fédérale soumise au référendum facultatif. Cette procédure se justifie étant donné que les diverses mesures visent le même objectif (allègement budgétaire).

7.4 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Les modifications légales proposées dans le cadre du programme de stabilisation 2017-2019 respectent les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Aucun transfert important de tâches ou de charges financières entre la Confédération et les cantons n'est requis.