



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

Administration fédérale des finances AFF

Politique des dépenses

Services d'état-major et des questions fondamentales

26 août 2020

Loi fédérale sur des allégements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales

Rapport sur les résultats de la consultation

Table des matières

1	Contexte et présentation du projet	3
1.1	Contexte.....	3
1.2	Contenu du rapport destiné à la consultation.....	3
1.3	Données concernant la procédure de consultation.....	4
2	Appréciation des avis.....	4
2.1	Appréciation générale	4
2.2	Résultats détaillés de la consultation	4
2.2.1	Loi sur la géoinformation.....	6
2.2.2	Loi sur les subventions.....	6
2.2.3	Loi sur l'imposition du tabac.....	7
2.2.4	Loi fédérale sur les chemins de fer et loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire.....	7
2.2.5	Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication	8
3	Annexe: liste des participants à la consultation.....	10

1 Contexte et présentation du projet

1.1 Contexte

Ces dernières années, plusieurs programmes d'allégement budgétaire ont été nécessaires pour respecter les exigences du frein à l'endettement. Au programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014¹ ont succédé les mesures d'économies du budget 2016, le programme de stabilisation 2017-2019² et d'autres mesures d'économies, inscrites cette fois-ci dans le budget 2018. Les déficits structurels que ces mesures ont permis d'éliminer avaient des causes diverses. En particulier, le faible renchérissement a ralenti la croissance des recettes, notamment au titre de la taxe sur la valeur ajoutée, et nécessité une correction des dépenses. Par ailleurs, l'abandon du taux plancher du franc par rapport à l'euro a provoqué un choc monétaire au début de 2015. Enfin, le Parlement a pris de nombreuses décisions ayant des incidences sur les coûts (fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, armée, etc.), à une période marquée par une nette hausse des dépenses liées à la migration.

La démographie, la croissance des coûts de la santé, mais aussi les nouvelles dépenses affectées inscrites dans la loi font depuis quelques années que la part des dépenses fortement liées a considérablement augmenté, au point d'avoisiner entre-temps les deux tiers des dépenses totales. Or les débats concernant l'élaboration du budget n'ont aucune prise sur cette part des dépenses, qui ne saurait par conséquent contribuer à court terme à l'allégement des finances. Le Parlement y a vu un problème, ce qui l'a conduit à transmettre la motion 17.3259 «Réduire les dépenses liées» de la Commission des finances du Conseil national.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé au début de la législature 2015-2019 de procéder à un contrôle des tâches au sens de l'art. 5 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration³. Les principaux objectifs étaient ici de créer une marge de manœuvre pour de nouveaux projets importants, d'une part, et d'atténuer l'affectation de certaines dépenses, d'autre part. Le Conseil fédéral a nommé ce réexamen des tâches «réformes structurelles».

1.2 Contenu du rapport destiné à la consultation

Le Conseil fédéral a décidé en mars 2017 de définir en son sein, dans un processus itératif, les axes d'abandons de tâches, de réductions de prestations, d'externalisations ou de réformes structurelles des dépenses liées pouvant entrer en ligne de compte. Outre les mesures visant à réaliser des gains d'efficacité dans le bâtiment et le génie civil, dans le secteur informatique et dans les publications, qui ont généré des économies d'environ 50 millions, le Conseil fédéral a adopté en août 2018 un ensemble de 35 projets ou mandats d'examen concrets. Il n'y a aucun besoin de légiférer pour la grande majorité de ces mesures. Quelques autres exigent toutefois de modifier des lois fédérales en vigueur. Ces projets sont soumis aux Chambres fédérales dans un acte modificateur unique. Au total, six lois doivent être modifiées. Les mesures indiquées ci-après exigent d'adapter une ou plusieurs lois fédérales:

- nouvelle réglementation relative au financement de la mensuration officielle;
- optimisation de la surveillance des bénéficiaires de subventions;
- simplification de la perception de l'impôt sur le tabac;
- réduction de l'indexation des apports FIF;
- création de la base légale nécessaire à l'introduction de forfaits dans la surveillance des télécommunications.

¹ FF 2013 757

² FF 2016 4519

³ RS 172.010

1.3 Données concernant la procédure de consultation

Le Département fédéral des finances (DFF) a soumis le projet de loi fédérale sur des allégements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales à une consultation écrite, du 13 septembre au 13 décembre 2019. Ont été consultés officiellement (1) les cantons, (2) les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, (3) les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national et (4) les associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national. En tout, le DFF a reçu plus de 60 avis. En plus des milieux consultés officiellement par écrit qui, pour la plupart, se sont prononcés sur l'ensemble des réformes structurelles et sur la majeure partie des révisions de lois, des associations, des groupements d'intérêts et des entreprises ont déposé spontanément leur avis sur l'une ou l'autre de ces modifications de lois fédérales.

Le relevé suivant donne un aperçu quantitatif des avis reçus.

	Consultation officielle		Avis spontanés	Total
	Total	Avis reçus		
Cantons / Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)	27	26	-	26
Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	13	5	-	5
Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne	3	2	-	2
Associations faïtières de l'économie	8	4	-	4
Autres organisations	14	5	20	25
Particuliers	-	-	-	-
Total	65	42	20	62

2 Appréciation des avis

2.1 Appréciation générale

Le projet est approuvé sur le fond. Les participants soulignent en particulier l'importance des réexamens réguliers des tâches, des gains d'efficacité ainsi que d'une marge de manœuvre supplémentaire au niveau des finances fédérales. Beaucoup d'entre eux soulignent toutefois expressément qu'il faut éviter tout report de charges sur les cantons et le secteur privé, et que globalement les mesures ne devront avoir aucune incidence budgétaire. En outre, la mise en œuvre des réformes structurelles ne devra pas engendrer de coûts excessifs.

Au vu des excédents dégagés dans le passé, un petit nombre de participants doutent de la nécessité et de l'urgence de telles réformes structurelles. D'un autre côté, les partis bourgeois en particulier jugent les mesures trop peu ambitieuses et insuffisantes pour atteindre les objectifs de la motion 17.3259 «Réduire les dépenses liées» de la Commission des finances du Conseil national.

2.2 Résultats détaillés de la consultation

Le tableau synoptique ci-dessous indique les avis positifs, négatifs ou assortis de réserves. Les principaux arguments pour ou contre sont exposés plus loin séparément, loi par loi. Les mesures proposées ont suscité des réactions diverses durant la consultation. Notamment dans le cas de la modification de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, où les critiques ont surtout porté sur l'étendue de l'indemnisation des fournisseurs de services de télécommunication obligés de collaborer, sur la hausse visée du taux de couverture des coûts, ainsi que sur l'intégration de fonctions d'analyse dans le système de traitement des données. Le calcul des émoluments sur la base de forfaits a généralement reçu un bon accueil. Dans le cadre de la révision de la loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire, la modification de l'indexation de l'apport audit fonds (FIF) ainsi que la conversion des prêts conditionnellement remboursables en participations ont ponctuellement suscité des critiques ou des réserves. Les trois autres modifications de lois n'ont guère été contestées.

Révision de loi	Avis	Pour	Pour avec des réserves / propositions de changements	Contre
Loi sur la géoinformation	Cantons	majorité (24)	BE	VD
	Partis	pvl, PLR, UDC, PSS, PDC		
	Organisations	SAB, UVS, USS, CadastreSuisse, economiesuisse	CP, OSIG, CCGEO, IGS, usic	
Loi sur les subventions	Cantons	majorité (19)	GR, NW, AG	AR, AI, OW, VS
	Partis	pvl, PLR, UDC, PSS, PDC		
	Organisations	SAB, CP, USS, economiesuisse	CFF	
Loi sur l'imposition du tabac	Cantons	majorité (25), sans avis explicite le plus souvent		TI
	Partis	pvl, PLR, UDC, PSS, PDC		
	Organisations	SAB, CP, USS, Swiss Cigarette, economiesuisse		
Loi fédérale sur les chemins de fer, loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (prêts)	Cantons	majorité (20), avec ou sans avis explicite	GR, NE, JU	AG, FR, VD
	Partis	majorité, en général sans avis explicite		
	Organisations	CP, USS, economiesuisse	LITRA, CFF, ATE, UTP, CTP	
Loi fédérale sur les chemins de fer, loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (indexation des apports au FIF)	Cantons	majorité (22)	variante 1: BE, GL, SZ	AG, VD, NE, JU
	Partis	UDC, PLR, pvl, PSS, PDC	variante 1: pvl	
	Organisations	CP, USS, CTP economiesuisse	variante 1: CP	LITRA, SAB, CFF, ATE, UTP, Travail.Suisse
Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication	Cantons	SZ, NW, AI, SG, TG, NE, TI	FR, ZH, GR, SH, OW, UR, BS, AG, VS, ZG, BE, SO, AR	LU, GL, BL, VD, GE, JU
	Partis		PSS, pvl, UDC, PLR, PDC	
	Organisations	SAB, CP, sans avis explicite	init7, Digitale Gesellschaft, Sunrise, Salt, UPC, Swisscom, Suissedigital, asut, USS, SWICO, CCPCS, MPC, CCDJP	

2.2.1 Loi sur la géoinformation

Le financement de la mensuration officielle doit être réformé et l'ordonnance en la matière de l'Assemblée fédérale abrogée. La modification de loi vise à renforcer le pilotage de la mensuration officielle au moyen de conventions-programmes. La majorité de cantons et des organisations approuvent cette adaptation.

Pour	Contre	Commentaires sur le fond / Réserves
L'allègement des règles relatives au calcul des contributions à la mensuration officielle est réjouissant. Il permettra au Conseil fédéral de réagir plus rapidement à des besoins spécifiques, dans l'optique d'étendre la couverture territoriale ou de soutenir des projets prioritaires. Par ailleurs, les conventions-programmes offrent une plus grande marge de manœuvre aux acteurs concernés.	Le canton de Vaud déplore que les cantons n'aient plus leur mot à dire sur un tel mécanisme de subventionnement. En outre, le critère d'allocation des ressources n'est pas clair. On ne sait rien notamment du type de géodonnées dont l'acquisition par les cantons sera subventionnée.	Quelques associations et le canton de Berne s'opposent à la répartition des ressources présentée dans le tableau de la page 9 du rapport explicatif. Le transfert de ressources ne serait pas conforme à la stratégie de la mensuration officielle 2020-2023. Les cantons doivent continuer de disposer de ressources équivalentes à aujourd'hui. D'où l'importance qu'ils participent de bonne heure à la procédure de sélection et d'adoption des projets innovants à encourager. Une telle mesure ne doit pas conduire à une centralisation accrue.

2.2.2 Loi sur les subventions

Les offices octroyant des subventions seront astreints à établir des plans de contrôle écrits ajustés aux risques. En outre, la modification de loi étend l'obligation de renseigner aux tiers sollicités pour accomplir la tâche en question. La surveillance exercée sur les subventions et leur utilisation sera d'autant meilleure, et un usage parcimonieux des ressources sera ainsi encouragé. La plupart des cantons et des organisations soutiennent cette adaptation.

Pour	Contre	Commentaires sur le fond / Réserves
Il est réjouissant que le contrôle des subventions soit facilité et gagne en efficacité.	Quelques cantons jugent excessives et pas toujours judicieuses les charges administratives accrues que risque d'entraîner l'établissement de plans de contrôle.	Il faudrait informer au préalable les parties prenantes, si la Confédération demande des renseignements à des tiers. Il convient de peser le coût et l'utilité des vérifications effectuées des subventions. Les plans de contrôle doivent encore préciser qui procède aux vérifications, et selon quelles méthodes.

2.2.3 Loi sur l'imposition du tabac

La nouvelle réglementation légale crée la possibilité, lorsqu'une déclaration fiscale n'a pas été présentée à temps, de déterminer le montant de l'impôt sur le tabac par appréciation, afin de prévenir toute perte de recettes. Elle aligne ainsi la taxation du tabac sur les autres impôts à la consommation (à l'instar de l'impôt sur la bière ou de la TVA), qui prévoient déjà une procédure d'estimation analogue. La majorité des participants à la consultation ne prennent pas explicitement position sur cette mesure, mais ceux qui le font y sont pour la plupart favorables.

Pour	Contre	Commentaires sur le fond / Réserves
La taxation par estimation, par analogie à la procédure en place pour d'autres impôts à la consommation, mérite d'être saluée.	La loi régissant les produits du tabac, qui est actuellement en consultation, durcira probablement les prescriptions actuelles. Aussi le canton du Tessin recommande-t-il d'attendre la nouvelle loi, avant toute simplification en matière de perception de l'impôt sur le tabac.	

2.2.4 Loi fédérale sur les chemins de fer et loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire

Les modifications de loi prévoient une nouvelle indexation des apports au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), et visent à combler une lacune légale concernant les prêts conditionnellement remboursables. À l'avenir, tous les prêts octroyés jusqu'à présent pour des investissements dans l'infrastructure ferroviaire seront transférés dans le FIF et pourront être repris à certaines conditions dans le compte de la Confédération. Quelques cantons et en particulier les organisations de la branche critiquent le projet. Une proposition de changement a été formulée à propos des prêts. Quant à l'indexation, cinq participants approuvent la variante 1 rejetée dans le rapport.

	Pour	Contre	Commentaires sur le fond / Réserves
Prêts	La possibilité de transformer en participations les prêts conditionnellement remboursables figure déjà dans le droit actuel. Les adaptations et précisions linguistiques prévues reçoivent un accueil favorable.	Une telle modification de loi n'a pas de raison d'être, et on voit mal en quoi elle soulagera les finances fédérales. En outre, il ne serait pas conforme au projet FAIF adopté aux urnes de gérer dans le FIF les prêts conditionnellement remboursables. Aussi le canton d'Argovie critique-t-il d'une manière générale la possibilité de conversion des prêts en participations.	Les organisations de branche craignent une séparation de l'exploitation et des infrastructures, soit une désintégration des chemins de fer. La conversion de prêts conditionnellement remboursables en participations devrait se faire en étroite coordination avec les entreprises de transport et les autres propriétaires.
Indexation	Une indexation fondée sur le produit intérieur brut réel (PIBr) et sur l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) garantit que les apports de la Confédération et des cantons ne croissent pas plus	Les variantes proposées, notamment la variante 2, sont qualifiées d'inadéquates. Un nouveau changement serait prématuré, sachant que le dernier date de 2016 seulement et que le	Tant le choix effectué entre les variantes que le calcul de la différence entre l'IPC et l'indice de renchérissement de la construction ferroviaire (IRF) sont jugés difficiles à saisir. En outre,

	<p>vite que les recettes des collectivités publiques. Une telle solution empêche un effet indésirable en politique budgétaire, à savoir l'éviction de dépenses non liées. Les variantes proposées ne mettent en péril ni l'exploitation, ni l'entretien et le développement de l'infrastructure ferroviaire.</p>	<p>projet FAIF avait été largement accepté aux urnes. Les prévisions de croissance du trafic remettent d'ailleurs en question la réduction des moyens alloués.</p>	<p>quelques cantons, le pvl et le Centre patronal se prononcent explicitement pour la variante 1 rejetée.</p> <p>Economiesuisse déplore encore que même après cette modification de loi, le FIF affiche des excédents annuels se chiffrant en centaines de millions. Il faudrait donc réfléchir à une nouvelle réduction de l'apport au FIF (part fédérale).</p>
--	--	--	--

2.2.5 Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication

Le volet financier de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (SCPT) aurait besoin d'être simplifié. À cet effet, il est prévu d'instaurer des forfaits pour le calcul de la participation aux frais qui en découlent. Des forfaits allégeraient les coûts administratifs des cantons, qui n'auraient plus besoin de vérifier les décomptes établis. Les adaptations préconisées de la SCPT sont susceptibles de réunir une majorité. La plupart des participants approuvent tant l'introduction de forfaits pour les émoluments que la création d'une base légale pour l'analyse des données du système de traitement. Le projet a beau avoir suscité de nombreuses remarques critiques, elles concernent d'autres aspects de la surveillance des télécommunications, qui ne font pas l'objet du projet. En particulier, les cantons et les fournisseurs de services de télécommunication (FST) ont des avis diamétralement opposés sur l'indemnisation des personnes obligées de collaborer. Des voix s'élèvent également contre l'augmentation visée du taux de couverture des coûts, qui ne fait pas partie de la modification de loi.

Pour	Contre	Commentaires sur le fond / Réserves
<p>La modification précise les responsabilités ainsi que la refacturation des coûts. Les décomptes forfaitaires facilitent en outre le traitement administratif et rehaussent la transparence.</p>	<p>Tant le mécanisme que ses conséquences financières sont critiqués pour leur manque de clarté. On voit mal comment l'introduction de forfaits aboutira à des économies de coûts et à une hausse du taux de couverture des coûts, a fortiori si les coûts doivent rester compréhensibles dans un cas d'espèce.</p> <p>Autre reproche formulé, cette mesure ne tiendrait pas compte du rapport du CDF du 23 novembre 2018, qui avait recommandé de revoir en profondeur le mode de financement de la SCPT, son taux de couverture ainsi que l'indemnisation des FST.</p>	<p>Le pvl et init7 proposent d'envisager, en lieu et place des forfaits, un système de versement d'acomptes avec décompte final.</p> <p>La majeure partie des cantons et le Ministère public de la Confédération demandent de renoncer à l'indemnisation des personnes obligées de collaborer (par analogie à la situation qui prévaut dans les banques, en vertu du principe de la gratuité de l'administration des preuves), ce à quoi s'opposent les FST concernés, l'UDC et le PLR. La gratuité ne devrait être possible à leurs yeux, le cas échéant, que pour les renseignements fournis automatiquement (procédure d'appel).</p> <p>L'augmentation visée du taux de couverture des coûts, soit des émoluments, qui ne fait pas partie de</p>

		<p>l'actuelle révision de loi, déplaît à plusieurs cantons. Il faudrait selon eux adopter toutes les mesures de réduction de coûts possibles avant de relever les tarifs pratiqués.</p> <p>Aux art. 7 et 8, des critiques portent sur l'intégration de fonctions d'analyse dans le système de traitement. Le PSS, le pvl et la Digitale Gesellschaft exigent que ce point fasse l'objet d'un projet séparé, soumis comme tel au Parlement.</p>
--	--	--

3 Annexe: liste des participants à la consultation

Cantons

Canton d'Argovie	AG
Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures	AR
Canton de Berne	BE
Canton de Bâle-Campagne	BL
Canton de Bâle-Ville	BS
Canton de Fribourg	FR
Canton de Genève	GE
Canton de Glaris	GL
Canton des Grisons	GR
Canton du Jura	JU
Canton de Lucerne	LU
Canton de Neuchâtel	NE
Canton de Nidwald	NW
Canton d'Obwald	OW
Canton de Saint-Gall	SG
Canton de Schaffhouse	SH
Canton de Soleure	SO
Canton de Schwyz	SZ
Canton de Thurgovie	TG
Canton du Tessin	TI
Canton d'Uri	UR
Canton de Vaud	VD
Canton du Valais	VS
Canton de Zoug	ZG
Canton de Zurich	ZH

Partis politiques

Parti démocrate-chrétien	PDC
Parti socialiste suisse	PSS
Parti vert/libéral Suisse	pvl
PLR. Les Libéraux-Radicaux	PLR
Union démocratique du centre	UDC

Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne

Association des Communes Suisses	ACS
Groupement suisse pour les régions de montagne	SAB
Union des villes suisses	UVS

Associations faitières de l'économie

economiesuisse	economiesuisse
Travail Suisse	Travail.Suisse
Union suisse des arts et métiers	USAM

Union syndicale suisse USS

Milieux et organisations intéressés

Association transports et environnement	ATE
Asut	
Centre patronal	CP
CFF SA	
Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse	CCPCS
Conférence des directeurs cantonaux des transports publics	CTP
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police	CCDJP
Conférence des Services Cantonaux de Géoinformation	CCGEO
Conférence des services cantonaux du cadastre	CadastreSuisse
Digitale Gesellschaft	
Ingénieurs-Géomètres Suisses	IGS
Init7	
LITRA	
Ministère public de la Confédération	MPC
Organisation Suisse pour l'Information Géographique	OSIG
Salt Mobile SA	
SUISSEDIGITAL	
Sunrise	
SWICO	
Swiss Cigarette	
Swisscom	
Transfair	
Union des transports publics	UTP
Union Suisse des Sociétés d'Ingénieurs-Conseils	usic
UPC	