

10.000

Consultation

Rapport sur le programme de consolidation 2011-2013 des finances fédérales (PCO 2011-2013)

du 14 avril 2010

Condensé

Contexte

Alors que le budget 2010, adopté par le Parlement le 16 décembre 2009, est encore conforme aux règles du frein à l'endettement, les déficits structurels qui s'annoncent pour les années 2011 à 2013 se chiffrent en milliards. Selon les perspectives financières actuelles, des mesures de consolidation de l'ordre de 1,3 milliard seront nécessaires en 2011 pour respecter les directives du frein à l'endettement; dans les années du plan financier, les corrections nécessaires grimpent même à 2 milliards. Et encore ces chiffres ne contiennent pas des charges supplémentaires de plusieurs milliards qui pourraient survenir. Ces dépenses résultent notamment de projets déjà lancés ou partiellement adoptés par le Parlement (ou par le Conseil fédéral, dans le cas de la 3^e réforme de l'imposition des entreprises), ainsi que d'exigences formulées par les cantons (arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales, nouvelle dotation des instruments de péréquation financière). En outre, tant les CFF que la direction de l'armée ont fait valoir des besoins supplémentaires.

Contenu du projet

Dans ces conditions, le Conseil fédéral met en consultation, avec le présent rapport, un programme de consolidation 2011-2013 (PCO 2011-2013) portant sur des allègements de 1,5 milliard par an. Etant donné les incertitudes qui planent encore sur l'évolution conjoncturelle, le projet soumis à consultation revêt un caractère de planification prévisionnelle. Le Conseil fédéral prendra ses décisions définitives sur l'étendue et le contenu précis du programme dans le cadre de la mise au point du budget 2011, en se fondant sur les données conjoncturelles qui seront alors disponibles et sur les résultats de la consultation.

A l'instar des programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004, le présent programme de consolidation 2011-2013 porte principalement sur les dépenses. Il comprend six trains de mesures:

- (1) Dans un premier temps, il s'agira de compenser des investissements qui ont été anticipés dans le cadre des deux premiers programmes de stabilisation conjoncturelle, tout en étant encore inscrits dans le plan financier actuel. Cette mesure qui générera, pour les années 2011 et 2012, un allègement d'env. 180 millions à chaque fois, n'entraîne ni abandons de tâches, ni retards dans les programmes d'investissements en cours.*
- (2) Adaptation des dépenses au tassement du renchérissement: l'évolution de la conjoncture influence de manière asymétrique les recettes et les dépenses figurant dans le plan financier actuel. Alors que les recettes et des dépenses telles que les intérêts passifs ou les contributions aux assurances sociales ont été régulièrement adaptées aux nouveaux paramètres conjoncturels, un grand nombre d'autres postes de dépenses ont continué d'être extrapolés sur la base d'un renchérissement annuel constant de 1,5 %. Comme le renchérissement effectif cumulé pour les années 2009 et 2010 sera*

probablement beaucoup plus faible, ces extrapolations ont conduit à une augmentation involontaire des dépenses réelles. Une correction a posteriori de 2,2 % en moyenne, apportée à tous les crédits pour lesquels le renchérissement n'est pas automatiquement pris en compte, vise ainsi à rétablir un traitement symétrique de tous les postes de dépenses et à prévenir toute augmentation involontaire des dépenses réelles. Il en découlera un allègement budgétaire de près de 475 millions par an.

- (3) *Mesures interdépartementales visant le domaine propre de l'administration: des allègements ciblés de 150 à 200 millions par an sont ici à l'ordre du jour, au niveau des dépenses de personnel et d'informatique, des charges de conseil et des autres charges de biens et services: dans le domaine du personnel, les mesures portent principalement sur les effectifs, qui sont repartis à la hausse depuis 2007, en raison de l'adoption de nouvelles tâches ou de l'intensification de tâches existantes. Une réduction progressive des effectifs atteignant 1 % en 2011 et en 2012, puis 2 % en 2013, mettra fin à cette tendance. Le domaine de l'informatique sera mis à contribution, tant par l'augmentation de l'efficacité des fournisseurs que par la réduction ou l'abandon des prestations offertes, et ce à raison de 40 millions en 2011, puis 60 millions en 2012 et en 2013 aussi.*
- (4) *Mesures concernant le réexamen des tâches: dans le rapport complétant le plan financier 2009 à 2011 de la législature, publié en avril 2008, le Conseil fédéral a fixé les axes de la réforme découlant du réexamen des tâches. Le programme de consolidation permettra d'appliquer les mesures prévues par cette réforme, qui ne requièrent pas ou ne requièrent que peu de modifications légales. Ces mesures généreront au total des allègements compris entre 400 et 640 millions par an. Les départements compétents définiront dans le cadre de projets séparés, et selon leur propre calendrier, les mesures de plus grande portée exigeant une plus longue préparation. Le rapport de mise en œuvre présenté simultanément par le Conseil fédéral donne une vue d'ensemble de toutes les mesures liées au réexamen des tâches.*
- (5) *Intérêts passifs: les diminutions de dépenses découlant d'une réduction de la dette ou d'une baisse du rythme de croissance de la dette sont prises en compte (100 à 150 mio). En outre, le compte de financement bénéficiera en 2011 d'un allègement de quelque 200 millions provenant des agios attendus.*
- (6) *Mesures concernant les recettes: une augmentation de l'impôt sur le tabac de 20 centimes par paquet de cigarettes et trois mesures non fiscales permettront aux recettes d'apporter une contribution modérée à la consolidation du budget, à hauteur de 80 à 100 millions.*

Dans l'ensemble, le programme de consolidation est susceptible de réduire à 2,4 % environ la croissance annuelle moyenne des dépenses de 2008 à 2013. Ainsi, il permettra d'atteindre l'objectif de stabilisation de la quote-part des dépenses de la Confédération et l'aidera beaucoup à respecter le frein à l'endettement.

Le train de mesures figurant dans le PCO 2011-2013 s'avère ainsi équilibré et n'affectera ni l'accomplissement des tâches essentielles de l'Etat, ni la reprise conjoncturelle: une contribution adéquate à l'allégement budgétaire est prévue dans le domaine des transferts comme dans le domaine propre de l'administration, et de la part de tous les départements. Le Conseil fédéral n'a pas procédé à des reports de charges proprement dits sur les cantons, et lorsque des mesures concernent des tâches communes, elles sont conçues de façon à laisser aux cantons un maximum de liberté dans leur mise en œuvre. Quant aux mesures découlant du réexamen des tâches à mettre en œuvre dans le cadre du PCO 2011-2013, il s'agit généralement de réformes mineures, de l'abandon ponctuel ou de la réduction de tâches et elles ne remettent pas en question les priorités politiques actuelles. Enfin, l'allégement total visé avec le PCO 2011-2013 est trop faible pour laisser des traces visibles sur l'évolution économique. Selon les estimations actuelles, le niveau du produit intérieur brut réel devrait se situer, à la fin de 2015, 0,2 point de pourcentage en dessous de la valeur de référence sans le PCO 2011-2013.

Le Conseil fédéral a ouvert le 14 avril 2010 la consultation relative au présent train de mesures. Il a exposé en même temps, dans un rapport sur la mise en œuvre du réexamen des tâches, les réformes à long terme qu'il entend poursuivre en parallèle au PCO 2011-2013.

*Les avis écrits des milieux intéressés concernant la loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013 ainsi que le plan de mise en œuvre des mesures découlant du réexamen des tâches doivent être remis jusqu'au **28 mai 2010** au plus tard à l'Administration fédérale des finances, Division Politique des dépenses, Bundesgasse 3, 3003 Berne, ou par courriel à christine.kilchoer@efv.admin.ch.*

Table des matières

1 Grandes lignes du projet	8
1.1 Contexte budgétaire	8
1.1.1 Crise financière et économique	8
1.1.2 Perspectives économiques	9
1.1.3 Appréciation de la situation budgétaire	10
1.1.3.1 Evolution des besoins d'assainissement	10
1.1.3.2 Modifications des recettes et du facteur k	11
1.1.3.3 Modifications des dépenses	14
1.1.3.4 Risque de charges supplémentaires	15
1.2 Bases matérielles de la consolidation budgétaire	18
1.2.1 Stratégie d'assainissement	18
1.2.2 Principes du PCO 2011-2013	20
1.2.3 Trains de mesures du PCO 2011-2013	21
1.2.3.1 Compensation des investissements anticipés	21
1.2.3.2 Correction du renchérissement	22
1.2.3.3 Mesures interdépartementales dans le domaine propre de l'administration	23
1.2.3.4 Mesures découlant du réexamen des tâches	24
1.2.3.5 Allègement budgétaire lié aux intérêts passifs	25
1.2.3.6 Allègement budgétaire découlant des recettes	26
2 Commentaire	27
2.1 Introduction	27
2.2 Mesures de la loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013 (PCO 2011-2013)	32
2.2.1 Correction du renchérissement	32
2.2.2 Constructions civiles et logistique	40
2.2.3 Diverses mesures au sein du DFAE	42
2.2.4 Diverses mesures au sein du DFJP	45
2.2.5 Défense	48
2.2.6 Diverses mesures au sein du DDPS	54
2.2.7 Formation	56
2.2.8 Recherche	61
2.2.9 Prestations complémentaires AVS / AI	66
2.2.10 Assurance-invalidité	69
2.2.11 Assurance-maladie	73
2.2.12 Accueil extra-familial des enfants	76
2.2.13 Migrations	79
2.2.14 Protection du paysage et conservation des monuments historiques; soutien de projets culturels	83
2.2.15 Santé	85
2.2.16 Construction des routes nationales	87
2.2.17 Transport régional des voyageurs	90
2.2.18 Transport de marchandises	94
2.2.19 Protection de l'environnement	98

2.2.20	Agriculture: amélioration des bases de production, mesures sociales et Haras national suisse	103
2.2.21	Agriculture: promotion des ventes, soutien du marché et paiements directs	107
2.2.22	Diverses mesures au sein du DFE	111
2.2.23	Personnel	114
2.2.24	Charges de conseil	117
2.2.25	Informatique	118
2.2.26	Autres charges propres de l'administration fédérale	121
2.2.27	Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication: indemnisation des fournisseurs de télécommunication	123
2.2.28	Indemnités pour le transport de journaux	125
2.2.29	Radio et télévision: contributions fédérales au financement de Swissinfo	127
2.2.30	Conseils aux émigrants	129
2.2.31	Octroi de cautionnements dans les régions de montagne	131
2.3	Autres mesures d'allègement au niveau des dépenses	133
2.3.1	Révision totale de la loi sur l'alcool	133
2.3.2	Révision partielle de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers	134
2.4	Mesures concernant les recettes	137
2.4.1	Augmentation de l'impôt sur le tabac	137
2.4.2	Répartition de la fortune de la Régie fédérale des alcools	138
2.4.3	Adaptation de la taxe d'exemption de l'obligation de servir	139
2.4.4	Adaptation des émoluments pour la couverture des coûts	140
3	Explications relatives à différents articles	141
3.1	Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales	141
3.2	Loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)	142
3.3	Loi fédérale du 6 octobre 2004 concernant la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)	143
3.4	Loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste (LPO)	144
3.5	Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)	145
3.6	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)	146
3.7	Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE)	146
3.8	Loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général	147
4	Conséquences	148
4.1	Conséquences sur la Confédération	148
4.2	Conséquences sur les cantons et les communes	151
4.3	Conséquences sur l'économie	152
5	Liens avec le programme de la législature	153

6 Aspects juridiques	153
6.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	153
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	154
6.3 Forme de l'acte à adopter	154
Annexe 1: Correction de crédits due au renchérissement >100 millions	155
Annexe 2: Principales étapes du projet de réexamen des tâches	158
Annexe 3: Lignes de transport régional de voyageurs qui ne sont plus cofinancées par la Confédération	161

Rapport

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte budgétaire

1.1.1 Crise financière et économique

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

Cette grave détérioration des perspectives financières découlait pour l'essentiel de trois raisons:

- *Premièrement*, les réformes fiscales adoptées par le Parlement (réforme de la TVA, imposition de la famille, compensation des effets de la progression à froid) se traduisaient par des diminutions structurelles de recettes.
- *Deuxièmement*, l'évolution économique prise en compte pour les années 2011 à 2013 reposait implicitement sur l'hypothèse d'une baisse tendancielle du produit intérieur brut (PIB) réelle, soit d'une crise financière et économique aux conséquences durables pour l'économie suisse. D'où des pertes de recettes structurelles.
- *Troisièmement*, les taux de renchérissement nettement plus bas prévus pour 2009 et 2010 entraînaient une diminution des recettes, qui n'avait encore été que partiellement prise en compte dans les chiffres relatifs aux dépenses.

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

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

Entre-temps, l'avenir s'annonce également moins sombre. Depuis l'hiver dernier, les experts prévoient un retour à la croissance économique dès 2010, et la bonne santé de l'économie intérieure accrédite l'hypothèse d'une croissance durable dès 2011. D'où une certaine amélioration des perspectives budgétaires: dans l'optique actuelle, la crise risque beaucoup moins d'avoir des conséquences structurelles pour la Suisse, et une des causes des déficits élevés inscrits dans les années 2011 à 2013 du plan financier disparaît par la même occasion.

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

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

Le Conseil fédéral a déjà fixé l'automne dernier les grandes lignes du programme de consolidation 2011–2013 (PCO 2011-2013). Il a chiffré l'allègement visé à 1,5 milliard par an – à l'occasion d'une planification prévisionnelle dans laquelle les prévisions économiques plus optimistes sont déjà intégrées.

1.1.2 Perspectives économiques

En Suisse, la récession a pris fin dans le courant de l'année 2009. Le Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles s'attend à une croissance positive pour 2010, quoique à un rythme contenu. Selon ses estimations publiées à la mi-décembre 2009, il table sur une hausse du PIB à prix constant se chiffrant à 0,7 %¹. Ce n'est qu'en 2011 que la reprise de l'activité devrait s'avérer plus robuste, avec une progression du PIB réel estimée à 2,0 %. Du fait de la timidité du redressement conjoncturel actuel, les perspectives sur le marché du travail resteront toutefois sombres dans le proche avenir; le taux de chômage ne devrait commencer à refluer que dans le courant de 2011.

Le scénario retenu pour les années 2012 et 2013 est basé sur l'hypothèse d'une persistance de la croissance économique au rythme prévu pour 2011 (2 %). D'où pour les années du plan financier une hausse un peu plus élevée qu'en temps normal (1,5 %). La croissance sera notamment stimulée par les effets de rattrapage qui devraient se concrétiser, à la suite de la forte contraction de l'activité subie dernièrement. Toujours selon cette hypothèse, notre économie retrouverait en 2014 son taux de croissance habituel, et donc son expansion correspondrait au potentiel à moyen terme, soit un taux oscillant autour de 1,5 %. Ce scénario de croissance pour 2012/2013 a été élaboré conjointement avec les experts en conjoncture du SECO.

Le tableau suivant montre le cadrage macroéconomique retenu pour l'actualisation des perspectives financières 2011–2013:

¹ Les prévisions du début de 2010 ont confirmé dans une large mesure cette estimation; elles se montrent même plus confiantes pour l'année 2010 (Groupe d'experts: + 1,4 % de croissance réelle).

Tableau 1: Paramètres macroéconomiques

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

A l'heure actuelle, le scénario retenu est considéré comme le plus réaliste pour l'économie suisse. Il est toutefois entouré de risques tant positifs que négatifs. Selon l'analyse du Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles, les effets à moyen terme de la crise financière internationale, ainsi que le calendrier et les «stratégies de sortie» des banques centrales, qui devront mettre progressivement fin aux mesures d'approvisionnement en liquidités, dans différents pays, représentent des sources d'incertitudes importantes. Si les tendances au redémarrage observées actuellement dans toutes les régions du monde se renforçaient mutuellement, la croissance économique pourrait se révéler plus robuste que prévu en 2010 déjà. A l'inverse, certaines difficultés du système financier, qui ne sont toujours pas résolues, pourraient resurgir, suite à la réduction de l'approvisionnement en liquidités par les banques centrales, et handicaper la reprise attendue.

1.1.3 Appréciation de la situation budgétaire

1.1.3.1 Evolution des besoins d'assainissement

L'ampleur des mesures de consolidation à adopter est dictée par les exigences du frein à l'endettement. Les allègements nécessaires ont diminué depuis l'adoption du plan financier 2011–2013. La raison principale tient aux perspectives conjoncturelles, redevenues plus optimistes. Il en est résulté d'importantes *recettes supplémentaires*, à mettre toutefois en regard des *dépenses supplémentaires* et de l'abaissement du plafond prévu par le frein à l'endettement (*réduction des déficits conjoncturels autorisés*).

Le tableau 2 montre la mise à jour de février 2010 des corrections nécessaires durant les années 2011 à 2013 par rapport au plan financier d'août 2009. Les adaptations sont commentées en détail aux chiffres 1.1.3.2 et 1.1.3.3.

Cette mise à jour des perspectives financières pour les années 2011 à 2013 confirme le bien-fondé de la décision du Conseil fédéral de septembre 2009, qui jugeait alors nécessaires des mesures de consolidation à hauteur de 1,5 milliard par an afin de respecter les directives du frein à l'endettement. S'il est vrai qu'en 2011, les corrections actualisées indiquent une petite réserve par rapport à l'allègement visé, en 2012 et en 2013 les mesures de consolidation suffiront à peine pour mettre les finances fédérales en conformité avec le frein à l'endettement.

Il importe de répéter que les chiffres indiqués comportent d'importantes incertitudes: outre les risques conjoncturels positifs ou négatifs déjà mentionnés, les finances fédérales s'exposent à une détérioration d'origine endogène, en raison de décisions politiques susceptibles d'entraîner un lourd surcroît de charges (voir ch. 1.1.3.4). Il s'agit de tenir dûment compte de ces incertitudes dans la définition et le dosage des mesures de consolidation: d'une part, il faut poursuivre l'élaboration du PCO 2011-2013, d'autre part le programme ne devrait pas dépasser son objectif à l'heure actuelle.

Le Conseil fédéral opte donc pour une approche par étapes (voir aussi ch. 1.2.1): il se prononcera définitivement au début de l'été sur les effets et l'étendue du PCO 2011-2013. Il sera en effet à même de statuer à ce moment-là, à la lumière des risques, sur la manière d'opérer les corrections qui demeurent nécessaires pour les années 2012 et 2013.

Tableau 2: Evolution des besoins d'assainissement (en milliards)

Plan financier du 19 août 2009	2011	2012	2013	Æ D 09/13
Recettes ordinaires	58,9	60,7	62,0	0,9 %
Facteur k	1,028	1,016	1,006	
Plafond de dépenses ¹	60,6	61,5	62,2	
Dépenses ordinaires	63,0	64,7	66,2	2,9 %
Déficit ordinaire de financement	-4,1	-4,0	-4,2	
Déficit conjoncturel autorisé	-1,6	-1,0	-0,4	
Besoins d'assainissement¹	-2,5	-3,2	-4,0	

Modification des besoins d'assainissement

(+ = amélioration / - = détérioration)

<i>Recettes supplémentaires</i>	+2,4	+2,2	+2,7
<i>Réduction du déficit conjoncturel autorisé</i>	-0,7	-0,5	-0,3
<i>Dépenses supplémentaires</i>	-0,6	-0,5	-0,5

Actualisation de février 2010

Recettes ordinaires	61,3	62,9	64,8	1,9 %
Facteur k	1,016	1,007	1,001	
Plafond de dépenses ¹	62,3	63,2	64,7	
Dépenses ordinaires	63,6	65,2	66,8	3,1 %
Déficit ordinaire de financement	-2,3	-2,3	-2,0	
Déficit conjoncturel autorisé	-1,0	-0,4	-0,1	
Besoins d'assainissement¹	-1,3	-2,0	-2,0	

¹ y c. la compensation des dépenses extraordinaires dues à la CP CFF

1.1.3.2 Modifications des recettes et du facteur k

Les estimations de recettes pour les années 2011 à 2013 du plan financier ont été révisées et actualisées à la lumière des prévisions conjoncturelles de décembre

dernier et des recettes de l'année 2009. Le tableau ci-après indique les modifications par rapport au plan financier 2011–2013 du 19 août 2009:

Tableau 3: Actualisation de l'estimation des recettes

(en mio)	2011	2012	2013
Recettes ordinaires selon le PF 2011-2013 du 19 août 2009	58 905	60 728	62 045
Modification des recettes ordinaires	+2 429	+2 162	+2 734
<i>dont:</i>			
<i>Impôt fédéral direct</i>	+1 545	+1 342	+1 928
<i>Impôt anticipé</i>	+597	+598	+597
<i>Droits de timbre</i>	+100	+150	+75
<i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>	-300	-200	-50
<i>Redevance sur le trafic des poids lourds</i>	+200	+200	+200
Recettes ordinaires selon l'estimation de février 2010	61 335	62 890	64 779

Les rentrées de 2009, mais surtout l'amélioration des perspectives conjoncturelles, ont nécessité une forte correction à la hausse:

- La plus forte correction des estimations concerne l'*impôt fédéral direct*: des recettes supplémentaires de 1,3 à 1,9 milliard sont attendues par rapport à l'ancien plan financier. Cette correction a des raisons essentiellement conjoncturelles et s'explique par une meilleure évolution des bénéficiaires des entreprises ainsi que des revenus des ménages. En outre, les estimations de recettes pour 2011 augmentent de près de 500 millions suite au report de la réforme de l'imposition de la famille. L'ancien plan financier tablait encore sur une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010, qui se serait traduite par une diminution de recettes de cet ordre l'année suivante.
- Les résultats de 2009 ont nécessité une adaptation des valeurs de l'*impôt anticipé*: malgré la récession, les recettes ont dépassé le seuil des 4 milliards, soit à nouveau nettement plus que les 3 milliards inscrits au budget. De ce fait, la moyenne des recettes à long terme augmente fortement. Le potentiel à long terme des recettes provenant de l'impôt anticipé sera donc désormais budgétisé à 3,6 milliards et sera pris en compte lors de l'actualisation des recettes.
- Les estimations de recettes du *droit de timbre* ont été revues à la hausse, de quelque 75 à 150 millions. Cette correction tient compte de l'intense activité d'émission sur les marchés de capitaux.
- Malgré l'amélioration des prévisions conjoncturelles, les recettes de la *taxe sur la valeur ajoutée* ont dû être revues à la baisse de 50 à 300 millions par rapport à l'ancien plan financier. Cette correction s'explique en partie par les conséquences financières plus importantes que prévu de la réforme de la TVA. En effet, après l'adoption par le Conseil fédéral de l'ordonnance régissant la taxe sur la valeur ajoutée, la baisse de recettes a été chiffrée à 300 millions, dépassant largement les 190 millions prévus auparavant. En

outre, les recettes de la TVA ont subi en 2009 une contraction supérieure à celle retenue pour les extrapolations de l'ancien plan financier. D'où l'impossibilité d'atteindre les anciennes valeurs du plan financier, malgré des taux de croissance plus élevés. Cet effet de base explique la correction restante des estimations antérieures.

- L'évolution particulièrement stable, au cours des dernières années, de la *redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations* a conduit à ne plus envisager de baisse pour ce poste, contrairement aux hypothèses antérieures relatives aux années du plan financier. A la place, une stabilisation au niveau actuel (env. 1,5 milliard) est prévue². Les estimations de recettes s'améliorent ainsi de 200 millions par exercice. Etant donné que ces recettes sont affectées et engendrent une augmentation de même montant des dépenses, cette correction des estimations n'entraîne pas une réduction correspondante du besoin d'assainissement.

Au total, les recettes ordinaires sont supérieures de 2,2 à 2,7 milliards aux montants inscrits dans l'ancien plan financier. En outre, la croissance moyenne des recettes pendant les années 2009 à 2013 se monte à 1,9 %, soit nettement plus que dans le plan financier (1,4 %), mais bien moins aussi que la croissance moyenne du PIB nominal, qui se situe à 2,8 %. Ce résultat découle de différentes réformes fiscales et des pertes de recettes qui s'ensuivent (réforme de la TVA, mesures immédiates concernant l'imposition des couples mariés, réforme de l'imposition de la famille, compensation des effets de la progression à froid).

L'amélioration des recettes aboutit à une diminution des corrections requises selon le frein à l'endettement, mais qui n'est pas inversement proportionnelle. La raison en est le *facteur conjoncturel*, par lequel il faut multiplier les recettes pour déterminer les dépenses maximales autorisées.³ Ce mécanisme sert à garantir que les baisses de recettes (recettes supplémentaires) dues à la faiblesse (forte croissance) temporaire de l'économie n'affectent pas la politique des dépenses de la Confédération. En d'autres termes, la règle des dépenses prévue dans le frein à l'endettement se réfère au solde structurel – les déficits conjoncturels étant autorisés dans les phases de récession, à condition d'être compensés par des excédents conjoncturels en période de haute conjoncture.

L'année dernière, lors de l'élaboration du plan financier 2011–2013, on tablait encore sur un effondrement de l'activité économique en 2009 et sur la poursuite de sa contraction en 2010, puis sur un retour à une croissance modérée en termes réels. Ce scénario impliquait que la sous-utilisation des capacités de production s'estompe lentement entre 2011 et 2013, et par conséquent le frein à l'endettement autorisait des déficits conjoncturels élevés. Dans la version actuelle, plus optimiste, des prévisions conjoncturelles, la sous-utilisation temporaire des capacités est toutefois moins marquée, et disparaîtra d'ici 2013. Quant aux déficits conjoncturels autorisés,

² Ces estimations intègrent la décision de ramener les *tarifs de la RPLP* au niveau de 2005, prise par le Tribunal administratif fédéral (TAF) en automne 2009.

³ Le facteur conjoncturel est un coefficient qui indique l'écart entre le produit intérieur brut effectif en termes réels et le produit intérieur brut potentiel en termes réels, ce dernier étant le produit intérieur brut obtenu lorsque les capacités de production de l'économie sont utilisées normalement. Dans le cas d'une exploitation normale des capacités de production, le facteur conjoncturel est égal à un, dans le cas d'une sous-exploitation il dépasse un et, dans le cas d'une surexploitation, il est inférieur à un.

qui reposent sur les recettes et les facteurs conjoncturels actualisés, ils sont sensiblement moins élevés:⁴

Tableau 4: Actualisation du facteur conjoncturel

	2011	2012	2013
<i>Plan financier 2011-2013 du 19 août 2009</i>			
Recettes ordinaires (en mio)	58 905	60 728	62 045
Facteur k	1,028	1,016	1,006
Déficit conjoncturel autorisé (en mio)	-1 649	-972	-372
<i>Actualisation de février 2010</i>			
Recettes ordinaires (en mio)	61 335	62 890	64 779
Facteur k	1,016	1,007	1,001
Déficit conjoncturel autorisé (en mio)	-981	-440	-65
Modification du déficit conjoncturel (en mio)	-668	-531	-307

La réduction des déficits conjoncturels autorisés fait que les recettes, dont l'estimation a été revue à la hausse, ne peuvent être que partiellement affectées au financement des dépenses, puisqu'elles sont en partie dues à l'amélioration de la conjoncture. Concrètement, l'amélioration structurelle des finances publiques s'obtient en soustrayant aux recettes supplémentaires la diminution du déficit conjoncturel autorisé. Les modifications au niveau des recettes et du facteur k entraînent par conséquent une réduction de l'assainissement nécessaire de 1590 millions (2011), 1631 millions (2012) et enfin 2427 millions (2013).

1.1.3.3 Modifications des dépenses

L'augmentation de 500 à 600 millions enregistrée sur le plan des dépenses par rapport au plan financier 2011-2013 tient pour l'essentiel aux facteurs suivants:

- parts accrues des cantons aux recettes de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, RPLP (300 à 400 millions);
- corrections liées à la conjoncture des estimations des contributions dues par la Confédération aux assurances sociales et au Fonds FTP (2011: 200 millions; 2012: 100 millions; 2013: absence de dépenses supplémentaires);
- dépenses supplémentaires découlant de diverses décisions parlementaires (contre-projet à l'initiative populaire «Revitalisation des cours d'eau», renouvellement du Fonds suisse pour le paysage, encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires), de la forte croissance du nombre de

⁴ Le déficit conjoncturel se calcule comme suit:
déficit conjoncturel = recettes ordinaires – facteur k · recettes ordinaires

personnes effectuant du service civil ainsi que de la baisse à prévoir du taux d'activité des requérants d'asile (50 à 100 mio).

1.1.3.4 Risque de charges supplémentaires

Les besoins d'assainissement affichés au chiffre 1.1.3.1 pour les années 2011 à 2013 ne prennent pas en compte les charges supplémentaires possibles, qui se chiffrent en milliards. Elles résultent notamment de projets déjà lancés ou partiellement adoptés par le Parlement (ou par le Conseil fédéral, dans le cas de la 3^e réforme de l'imposition des entreprises), ainsi que d'exigences formulées par les cantons (arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales, nouvelle dotation des instruments de péréquation financière). En outre, les CFF ainsi que la direction de l'armée font valoir des besoins supplémentaires qui approchent ensemble le volume du PCO 2011-2013. Le tableau qui suit contient les postes principaux. Il est loin d'être complet: par exemple, il ne contient pas le surcroît de charges temporaire pouvant aller jusqu'à 1,5 milliard par an qu'entraînerait l'aboutissement d'un accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire, ou encore la compensation du renchérissement sur les rentes de la Confédération⁵ revendiquée par les associations du personnel. Autre élément passé sous silence, le Conseil fédéral a décidé à la fin de 2009, pour renforcer la compétitivité internationale du secteur financier, de faire examiner les possibilités de financer la suppression des droits de timbre. L'accent a beau être mis sur la recherche d'alternatives fiscales équivalentes, il n'est pas exclu que ce projet ne grève lui aussi les finances fédérales.

Tableau 5: Risque de charges supplémentaires

(en mio)	2013
Hausse d'effectifs du Corps des gardes-frontière (jusqu'à 300 pers.)	30
Augmentation de l'APD à 0,5% du RNB	340
Mesures sociales en cas de retraite anticipée, 11 ^e révision de l'AVS	430
Initiatives sur l'épargne-logement	35
Amortissement du versement extraordinaire au fonds d'infrastructure	200
Adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales	305
Nouvelle dotation des instruments de péréquation (RPT)	200
3 ^e réforme de l'imposition des entreprises	500
Besoins supplémentaires invoqués par la direction de l'armée	500
Besoins supplémentaires invoqués par les CFF	850
Total	3 390

La motion Fehr (08.3510) charge le Conseil fédéral d'augmenter les effectifs du *Corps des gardes-frontière* de quelque 200 à 300 professionnels et de veiller à ce que leur rétribution soit concurrentielle. Le Conseil national l'a adoptée en juin 2009 et le Conseil des Etats en décembre 2009, à ceci près que le Conseil fédéral est

⁵ Un point de pourcentage de compensation du renchérissement représente pour les seuls retraités de la Confédération, soit sans les effectifs fermés de bénéficiaires de RUAG, Swisscom et la SRG et sans les bénéficiaires de rentes de la Poste et des CFF, des coûts de 120 millions de francs par année.

désormais chargé de veiller à «affecter des effectifs suffisants au Corps des gardes-frontière (Cgfr) afin que ce dernier soit en mesure de garantir des contrôles aussi nombreux que le commande la situation.» Le Conseil fédéral a prié le DFF, dans le cadre du réexamen des tâches, de montrer dans une vue d'ensemble comment l'on pourrait éviter le risque de charges supplémentaires découlant de la motion Fehr (voir aussi: Réexamen des tâches de la Confédération, rapport sur la mise en œuvre, partie II, ch. 2.2.1, p. 15).

Dans les deux arrêtés fédéraux du 8 décembre 2008 concernant les *crédits-cadres de l'aide publique au développement* (APD), le Parlement a chargé le Conseil fédéral de présenter en 2009 un nouveau crédit-cadre visant à augmenter l'aide publique au développement fournie par la Suisse de sorte que l'objectif APD atteigne, d'ici 2015, le niveau de 0,5 % (taux de l'APD par rapport au produit national brut). Dans un rapport datant d'octobre 2009, le Conseil fédéral a expliqué qu'un crédit-cadre supplémentaire lui paraissait excéder les possibilités financières actuelles. Le Conseil des Etats a refusé ce rapport à sa session de printemps 2010 et maintenu sa position, rejetée de justesse par le Conseil national. L'augmentation de l'aide au développement à l'ordre du jour se traduirait par des dépenses supplémentaires de 340 millions en 2013. En 2015, le surcroît de charges par rapport à une extrapolation de la planification actuelle (croissance annuelle de 3,3 %) dépasserait 600 millions. Au total, les dépenses supplémentaires avoisineraient deux milliards pour la période 2010 à 2015.

Lors des débats parlementaires relatifs à la 11^e révision de l'AVS, le Conseil des Etats a adopté en été 2009 un modèle de *flexibilisation de l'âge de la retraite* qui atténue les effets des réductions actuarielles des rentes pour les bas revenus en puisant dans les moyens généraux de la Confédération. Le Conseil national ne s'est pas rallié jusqu'ici à cette proposition. Le projet en est au stade de l'élimination des divergences.

A sa session de printemps 2010, le Conseil national a adopté deux *initiatives sur l'épargne-logement* impliquant des pertes fiscales de l'ordre de 35 millions pour la Confédération. Les cantons seraient même privés de 100 millions. Le Conseil des Etats a rejeté jusqu'ici les interventions préconisant un régime fiscal privilégié pour l'épargne-logement.

En février 2010, la Commission des transports du Conseil des Etats (CTT-E) a déposé une initiative parlementaire (10.402) prévoyant d'alimenter le *fonds d'infrastructure* par un apport supplémentaire pouvant atteindre 1,2 milliard, en vue du lancement rapide de projets relevant du trafic d'agglomération. D'où des besoins financiers exceptionnels. Compte tenu de la règle complétant le frein à l'endettement, entrée en vigueur cette année, ce versement devrait être amorti par des améliorations financières supplémentaires au cours des six exercices suivants.

En vertu du plan sectoriel des transports, le *réseau des routes nationales* devrait être étendu de près de 400 kilomètres. D'où pour la Confédération des dépenses supplémentaires de plus de 300 millions par an (exploitation et entretien: 105 mio; extension: 200 mio). L'adaptation de l'arrêté correspondant n'entre en ligne de compte pour le Conseil fédéral que si les charges d'exploitation et d'entretien sont intégralement compensées par les cantons et s'il s'avère possible de majorer de 3 à 4 centimes l'impôt sur les huiles minérales afin de financer cette extension. Un consensus politique sur la question n'a pas encore abouti avec les cantons (voir

aussi: Réexamen des tâches de la Confédération, rapport sur la mise en œuvre, partie II, ch. 13.2.2, p. 36).

Des divergences avec les cantons sont également à signaler à propos de la *nouvelle dotation des instruments de péréquation financière*. Il ressort du rapport sur la neutralité budgétaire de la RPT en 2008, publié en mai 2009 par l'Administration fédérale des finances (AFF), que les cantons ont subi un surcroît de charges de 100 millions de francs au total, tandis que la Confédération a bénéficié d'un allègement de 47 millions et les assurances sociales de 53 millions. Le résultat global est influencé de manière déterminante par l'évolution de la part des cantons à l'impôt fédéral direct, dont les résultats ont été supérieurs aux prévisions en 2008. Si l'on fait abstraction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct et que l'on ne prend en compte que le résultat de la nouvelle répartition des tâches, c'est la Confédération qui subit une charge supplémentaire de 150 millions de francs par rapport aux chiffres du plan financier, les cantons bénéficiant quant à eux d'un allègement de 97 millions. Le Conseil fédéral est dès lors d'avis qu'une augmentation des paiements péréquatifs ne se justifie pas, ni de façon anticipée ni à l'occasion de la nouvelle dotation des instruments de péréquation pour les années 2012 à 2015. Les cantons souhaitent néanmoins que la dotation des instruments de péréquation soit relevée de 100 millions par an dès 2012, et que la Confédération verse a posteriori 400 millions au total pour les années 2008 à 2011.

Le Conseil fédéral a pris en janvier 2009 des décisions de principe quant à une nouvelle réforme de l'*imposition des entreprises*. Les diminutions de recettes à prévoir proviendraient en premier lieu de la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre et les capitaux de tiers, ainsi que de l'élimination des entraves fiscales au financement des groupes de sociétés. La Confédération subirait des pertes fiscales de près de 500 millions. Une procédure de consultation à ce sujet sera ouverte au premier semestre 2010 déjà.

La direction de l'armée fait valoir une insuffisance de financement de 500 millions. D'où la nécessité d'accroître les *investissements dans l'équipement de l'armée* pour combler les «lacunes en matière de capacités». Le Conseil fédéral définira cette année encore, sur la base du rapport sur la politique de sécurité de la Suisse, sa stratégie concernant le développement de l'armée et précisera dans ce cadre quelles mesures permettront de combler la lacune constatée. Il a déjà indiqué la direction à suivre le 26 novembre 2008. Il a chargé le DDPS de préparer, en parallèle à son rapport sur la politique de sécurité, un plan portant sur une réduction rapide des effectifs de l'armée (voir aussi: Réexamen des tâches de la Confédération, rapport sur la mise en œuvre, partie II, ch. 6.2.1, p. 21).

Les CFF ont présenté en février de cette année les résultats d'un «audit du réseau». Ils concluent sur cette base qu'ils auront besoin au cours des années à venir, pour l'*entretien et le renouvellement de l'infrastructure ferroviaire*, de moyens financiers supplémentaires se montant en moyenne à 850 millions par an. Pour être mieux à même d'en juger, le DETEC a ordonné une seconde expertise indépendante. Il a en outre mis sur pied un groupe de projet, formé de représentants de l'Office fédéral des transports et de l'Administration fédérale des finances, qui a pour tâche d'élaborer une vue d'ensemble des moyens nécessaires aux investissements dans l'extension du réseau ainsi que pour le maintien de la substance. Il devra présenter des propositions visant à restaurer l'équilibre, dans le régime de financement des transports publics, entre les ressources à disposition pour l'extension des capacités et celles destinées au maintien de la substance (voir aussi: Réexamen des tâches de la

Confédération, rapport sur la mise en œuvre, partie II, ch. 13.1, p. 35). De premières décisions en matière de financement seront déjà prises dans le cadre de la convention sur les prestations conclue entre la Confédération et les CFF pour les années 2011 et 2012. Le Conseil fédéral approuvera le message correspondant en été 2010. Une audition est organisée à ce sujet, en parallèle à la consultation relative au PCO 2011-2013.

1.2 Bases matérielles de la consolidation budgétaire

1.2.1 Stratégie d'assainissement

Alors que dans les années 2009 et 2010, la politique budgétaire était encore axée sur la stabilisation conjoncturelle – tout en respectant à chaque instant les directives du frein à l'endettement –, il faudra mettre l'accent dès 2011, compte tenu des déficits structurels qui s'annoncent, sur la consolidation des finances fédérales. Aussi le Conseil fédéral a-t-il fait savoir, dans le plan financier 2011–2013 du 19 août 2009, qu'il mettrait au point une stratégie complète d'assainissement pour l'automne 2009. Il a concrétisé une première fois cette stratégie le 30 septembre 2009, sous la forme d'un concept en trois piliers.

Premier pilier: moratoire sur les dépenses

Comme indiqué au chiffre 1.1.3.4, les finances fédérales risquent de subir des charges supplémentaires de plus de 3,5 milliards. Un moratoire sur les dépenses vise donc à éviter que les besoins d'assainissement n'augmentent encore. Le Conseil fédéral applique ce moratoire en suspendant provisoirement les projets impliquant de lourdes dépenses supplémentaires. Tel est notamment le cas des projets de lois prévoyant de nouvelles dispositions relatives aux subventions, ainsi que des arrêtés en matière de financement portant sur une hausse des crédits. Sont généralement réputées importantes les dépenses supplémentaires supérieures à un million. Si toutefois elles s'avèrent inévitables, le Conseil fédéral approuvera des mesures permettant de financer ces charges. En outre, il s'engagera face au Parlement afin que celui-ci renonce à voter de nouvelles dépenses dont le financement ne serait pas assuré. A ce titre, il refusera systématiquement les interventions parlementaires impliquant de lourdes dépenses supplémentaires.

Deuxième pilier: consolidation des dépenses

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

- Si des corrections sont apportées aux dépenses à hauteur du besoin d'assainissement actuel, de l'ordre de 1,5 milliard, la croissance à moyen terme des dépenses sera ramenée à 2,4 %, si l'on fait abstraction de facteurs de distorsion comme le relèvement de la TVA en faveur de l'AI prévu au 1^{er} janvier 2011. Cette croissance se rapproche, pour la période allant de 2008 à 2015, de l'évolution annuelle probable du produit intérieur brut. Or

seul un assainissement axé sur les dépenses répond à l'objectif de stabilisation de la quote-part de l'Etat.

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

Troisième pilier: approche par étapes

Le plan financier 2011–2013 du 19 août 2009 tablait encore sur des déficits structurels pouvant atteindre 4 milliards. En automne, une accumulation de signes convergents a montré que le recul de l'activité pourrait être moindre en 2009 et la croissance dès 2010 plus vigoureuse qu'on ne s'y attendait encore en juin 2009. Le Conseil fédéral a donc chargé le Département fédéral des finances d'élaborer un programme de consolidation d'un volume de 1,5 milliard. Mais comme de nombreuses incertitudes planaient sur les calculs en la matière, il a conservé un caractère de planification prévisionnelle à réexaminer périodiquement.

Entre-temps, les hypothèses de l'automne dernier se sont confirmées. Sur la base des rentrées fiscales de 2009 ainsi que des prévisions conjoncturelles du groupe d'experts de la Confédération datant du 15 décembre 2009, des allègements annuels à hauteur de 1,5 milliard devraient suffire pour respecter, dans le budget 2011, les directives du frein à l'endettement, ainsi que pour éliminer en bonne partie les déficits structurels des années du plan financier. Le Conseil fédéral ne prendra toutefois de décision définitive à propos des besoins d'assainissement et des mesures de consolidation qu'au mois de juin 2010, sur la base des prévisions actualisées.

En outre, il n'est pas exclu a priori de devoir opérer une consolidation en deux étapes, par analogie à la situation de 2003/2004, d'autant plus que le Conseil fédéral s'est montré prudent quant au volume d'allègement du PCO 2011-2013. A cela s'ajoutent les charges supplémentaires possibles exposées au chiffre 1.2.3.4. Pour

pouvoir financer ne serait-ce qu'une petite partie de ces projets, il faudra poursuivre énergiquement les mesures découlant du réexamen des tâches dont l'horizon de mise en œuvre se situe à moyen terme.

1.2.2 Principes du PCO 2011-2013

Trois grands principes ont été déterminants pour la conception et le choix des contenus du programme de consolidation 2011-2013 et des six trains de mesures qui le composent.

Premier principe: respect des priorités résultant du réexamen des tâches

Dans le cadre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a fixé les taux de croissance annuels cibles de 17 groupes de tâches de la Confédération⁶ pour la période 2008-2015. Le PCO 2011-2013 ne doit pas remettre en question les priorités ainsi définies. Toutefois, étant donné que la croissance économique durant la période 2008-2015 devrait être inférieure d'environ un demi-point de pourcentage par rapport aux prévisions initiales, l'objectif de stabilisation de la quote-part de l'Etat ne peut être atteint que si les taux de croissance moyens des divers groupes de tâches restent eux aussi légèrement inférieurs à ce qui est prévu. Il faut aussi tenir compte du fait qu'en ce qui concerne les groupes de tâches mineurs, une augmentation ou une diminution relativement faible des dépenses se traduit par une variation proportionnellement importante du taux de croissance. Pour ce qui est des six groupes de tâches principaux (prévoyance sociale, trafic, formation et recherche, défense nationale, agriculture et coopération au développement), les mesures doivent être conçues de façon que les priorités résultant du réexamen des tâches soient fondamentalement respectées, même si c'est à un niveau inférieur.

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

Comme lors des programmes d'allégement budgétaire 2003 et 2004, le Conseil fédéral tient à ce que l'administration contribue de manière appropriée à la consolidation des finances fédérales. Les charges de personnel et celles de biens et services de la Confédération s'élèvent à quelque 9 milliards de francs, ce qui correspond à environ un septième de l'ensemble du budget. Avec l'objectif de réduction de 200 millions de francs fixé par le Conseil fédéral dans le domaine propre de l'administration, la proportionnalité visée est pleinement observée.

⁶ Conditions institutionnelles et financières: 0,9 %; ordre et sécurité publique: 1,5 %; relations avec l'étranger: 1,5 %; coopération au développement: 3,3 %; relations économiques avec l'étranger: 1,5 %; défense nationale: 1,5 %; formation et recherche: 4,5 %; culture et loisirs: 1,5 %; santé: -0,5 %; prévoyance sociale (excepté l'AI): 4,4 %; marché de l'emploi/encouragement à la construction de logements: 1,7 %; migrations: -0,8 %; trafic: 2,0 %; protection de l'environnement et aménagement du territoire: 1,5 %; agriculture: 0,1 %; économie: 0,5 %; sylviculture/énergie: 1,5 %.

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

Dès 2011, les cantons devront aussi faire face à une insuffisance de financement et c'est pourquoi il faut renoncer à simplement reporter les charges sur ces derniers. Pourtant, de façon générale, l'application de mesures de consolidation dans le domaine des tâches communes est inévitable. Ces mesures doivent toutefois être conçues de façon à laisser les cantons autant que possible libres de les appliquer ou non. En d'autres termes, les cantons doivent pouvoir décider en toute autonomie s'ils veulent compenser la suppression des contributions fédérales par leurs propres moyens ou au contraire réduire également leurs prestations. Pour leur laisser le temps de se décider, la plupart des mesures concernant les tâches communes ne prendront effet qu'en 2012.

1.2.3 Trains de mesures du PCO 2011-2013

Le programme de consolidation 2011-2013 comprend six trains de mesures au total.

Tableau 6: Vue d'ensemble des mesures prévues par le PCO 2011-2013

(En millions de CHF)	2011	2012	2013
Train de mesures I: compensation des mesures de stabilisation	177	177	–
Train de mesures II: correction du renchérissement	473	473	473
Train de mesures III: coupes interdépartementales	145	167	203
<i>dont personnel</i>	83	83	117
<i>dont charges de conseil</i>	11	11	11
<i>dont informatique</i>	43	63	63
<i>dont autres charges propres de l'administration</i>	8	10	12
Train de mesures IV: mesures découlant du réexamen des tâches	393	526	616
Train de mesures V: correction en fonction des intérêts passifs	300	150	150
Train de mesures VI: mesures portant sur les recettes	110	109	95
Allègement total	1 598	1 602	1 537

1.2.3.1 Compensation des investissements anticipés

Le premier train de mesures du PCO 2011-2013 consiste en la compensation des investissements qui avaient été planifiés pour les années 2010 ss, mais ont été anticipés et réalisés en 2009 dans le cadre des mesures de stabilisation de la conjoncture. Le Conseil fédéral a déjà indiqué dans le message correspondant⁷ que ces augmentations devaient être compensées ultérieurement. Les mesures

⁷ Message du 11 février 2009 concernant la deuxième phase des mesures de stabilisation conjoncturelle: supplément Ia au budget 2009 et autres mesures, p. 18.

concernées sont expressément signalées⁸ dans le message. Eu égard aux premiers signes de reprise économique, on pourra procéder à ces compensations en 2011 et 2012, en les répartissant à parts égales sur ces deux années.

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

Tableau 7: Compensation des investissements anticipés par unités administratives

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

1.2.3.2 Correction du renchérissement

Le renchérissement enregistré en 2009 et 2010 est sensiblement inférieur à la moyenne pluriannuelle mesurée précédemment. Or, dans le plan financier 2011-2013, on n'a tenu compte de cette réalité que pour les postes de dépenses reposant sur des paramètres économiques, comme les contributions aux assurances sociales ou les intérêts passifs. En revanche, dans le domaine des dépenses non liées, on s'est fondé ces dernières années, tant dans le plan financier que dans les arrêtés financiers sectoriels pluriannuels, sur un renchérissement annuel constant de 1,5 %. En

⁸ Loc. cit., p. 21 ss.

réduisant après-coup de 2,2 % en moyenne les crédits pour lesquels le renchérissement effectif n'est pas automatiquement pris en compte, on rétablit la symétrie de traitement de tous les postes de dépenses et évite une augmentation involontaire des dépenses réelles.

Le Conseil fédéral a décidé que la correction du renchérissement avait valeur d'objectif global pour les départements. Dans des cas dûment justifiés, ceux-ci pouvaient donc renoncer à tout ou partie de la correction de tel ou tel crédit, à condition de compenser la réduction d'économies qui en résultait en corrigeant davantage d'autres crédits, par exemple au moyen de mesures découlant du réexamen des tâches. Si la correction du renchérissement était intégralement appliquée, il en résulterait une économie globale de 524 millions de francs par rapport au plan financier 2011-2013. Toutefois, la fixation de priorités ramène ce montant à 474 millions de francs (il devrait en outre subir une nouvelle adaptation dans le message concernant le PCO 2011-2013). La mise en œuvre de la correction du renchérissement fait l'objet d'un mandat d'économies spécifique soumis au Parlement (voir ch. 2.2.1).

1.2.3.3 Mesures interdépartementales dans le domaine propre de l'administration

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

Personnel

Sur la base des programmes d'allégement 2003 et 2004, on a supprimé, de 2004 à 2007, environ 2500 postes dans l'administration générale de la Confédération. Toutefois, en 2008, la tendance s'est inversée et, rien qu'en 2009, on a créé plus de 600 nouveaux postes. Or, même si chacun de ces postes peut être justifié⁹, il s'agit de ne pas mettre en péril les succès obtenus par les mesures de consolidation depuis 2004. Le Conseil fédéral a donc décidé que le nombre de postes devait être réduit de 1 % (-36 millions) dès 2011 et de 2 % (-72 millions) dès 2013. De plus, les fonds prévus dans le plan financier pour compenser le renchérissement dans le domaine du personnel en 2011 sont réduits d'un point de pourcentage (-45 millions), en raison de la révision à la baisse des prévisions de renchérissement. Enfin, il s'agit également d'économiser sur les frais administratifs de PUBLICA (-10 millions).

⁹ En 2009, on a créé des nouveaux postes notamment dans les domaines suivants: renforcement du réseau consulaire au DFAE (+65 postes), application de l'accord Schengen/Dublin et domaine de l'asile à l'ODM (+80), Eurostat à l'OFS (+33), intensification des tâches à l'OFIT (+162), nouvelles tâches à la CdC (+36), sureffectif temporaire à l'AFD en raison d'une pyramide des âges défavorable (+74), nouveaux accords de libre-échange et programmes conjoncturels au Seco (+15), reprise des routes nationales par l'OFROU (+45), libéralisation du marché de l'électricité à l'OFEN/Elcom (+28).

Le mandat d'économies dans le domaine du personnel est présenté en détail au chiffre 2.2.23. Les réductions doivent résulter autant que possible de mesures concrètes d'abandons de tâches. Elles ne pourront toutefois être présentées plus en détail que dans le message concernant le PCO 2011-2013.

On a laissé aux départements la possibilité de remplacer en partie les suppressions de postes par d'autres réductions de leurs charges propres. Il est donc probable que les économies dans le domaine du personnel n'atteindront pas le maximum prévu.

Charges de conseil

Les charges de conseil externe n'ont certes pas exagérément augmenté ces dernières années, mais il reste tout de même un potentiel d'optimisation à exploiter en matière de recours à des consultants. Le PCO 2011-2013 prévoit donc une légère diminution des charges de conseil. Les détails sont présentés au chiffre 2.2.24.

Informatique

Les charges liées à l'informatique se sont fortement accrues ces dernières années. Rien que durant l'exercice 2009, leur augmentation a pratiquement atteint 15 %, du fait notamment qu'un nombre croissant de processus de gestion reposent de plus en plus sur les technologies de l'information et de la communication (TIC). Le recours aux TIC améliore non seulement la qualité des prestations dans de nombreux domaines, mais encore l'efficacité de l'administration en général.

Il n'en reste pas moins que la rentabilité globale des infrastructures TIC peut encore être améliorée et le portefeuille de projets rationalisé. Le domaine de l'informatique doit donc contribuer au PCO 2011-2013 à hauteur de 60 millions de francs au total. Les réductions sont prévues aussi bien du côté des fournisseurs de prestations, essentiellement sous la forme de gains d'efficacité – par exemple à la faveur du programme de bureautique de la Confédération –, que de celui des bénéficiaires des prestations, qui devront renoncer à certains projets informatiques ou pour le moins en retarder la réalisation (détails au ch. 2.2.25).

Autres charges propres de l'administration fédérale

Les départements sont libres de réaliser en partie les objectifs fixés dans les domaines du personnel, des charges de conseil et des TIC par la réduction d'autres charges de fonctionnement. Seules les données du budget 2011 et du plan financier 2012-2014 permettront de chiffrer précisément ces économies (détails au ch. 2.2.26).

1.2.3.4 Mesures découlant du réexamen des tâches

Le lancement du projet de réexamen des tâches remonte déjà à plusieurs années (ses principales étapes sont résumées à l'annexe 2). Il a subi des retards notamment en raison de la crise financière et économique et des mesures urgentes de stabilisation de la conjoncture qu'il a fallu prendre en 2008 et 2009. Toutefois, la politique financière se recentrant aujourd'hui sur la consolidation des finances fédérales, le réexamen des tâches retrouve son rôle de pilier de la stratégie d'assainissement

budgétaire. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé, en automne 2009, de subdiviser le réexamen des tâches en deux volets distincts.

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

D'autre part, le réexamen des tâches doit aussi contribuer à la consolidation des finances fédérales à court terme. De ce point de vue, les mesures découlant du réexamen des tâches effectué dans le cadre du PCO 2011-2013 doivent satisfaire en particulier aux trois exigences suivantes:

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

Le PCO 2011-2013 compte environ 50 mesures découlant du réexamen des tâches dont les effets se feront sentir à court terme déjà. Elles sont regroupées en 26 mandats d'économies (détails aux ch. 2.2.1 à 2.2.26). Sept mesures requièrent une modification législative mineure (détails aux ch. 2.2.17, 2.2.19 et 2.2.27 à 2.2.31). Au total, les mesures découlant du réexamen des tâches contribuent à la consolidation des finances fédérales à hauteur d'un bon tiers du volume d'économies visé.

1.2.3.5 Allègement budgétaire lié aux intérêts passifs

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

Abstraction faite de ses avantages économiques, un taux d'endettement relativement peu élevé est également très intéressant sur le plan financier. Ainsi, ces dernières années, les charges d'intérêts ont diminué de manière significative, grâce également

à la faiblesse des taux. En 2009, les dépenses d'intérêts étaient inférieures de près d'un milliard de francs ou 25 % par rapport à celles de 2006.

Une partie de l'allègement budgétaire lié aux intérêts passifs peut aussi être considérée comme contribuant aux mesures de consolidation. Le désengagement de la Confédération vis-à-vis d'UBS SA, avec la vente des actions résultant de la conversion de l'emprunt à conversion obligatoire et celle des coupons restants dudit emprunt, a engendré un produit total de 7,2 milliards de francs. Ces fonds doivent être affectés à la réduction de la dette de la Confédération (ou au ralentissement de sa croissance). Comme ils n'avaient pas encore été pris en considération dans l'estimation des dépenses d'intérêts du plan financier 2011-2013 en vertu du principe de précaution, il en résulte un allègement budgétaire lié aux intérêts passifs d'environ 100 millions de francs en 2011 et 150 millions les années suivantes.

De plus, en 2011, le compte de financement bénéficiera d'un allègement provenant des agios attendus. Vu le bas niveau des taux d'intérêt, on peut compter sur des agios d'environ 200 millions de francs en relation avec l'émission d'emprunts. Les agios n'étant pas non plus pris en compte dans le plan financier, il faut s'attendre en 2011 à un allègement correspondant à leur montant par rapport au plan financier 2011-2013.

1.2.3.6 Allègement budgétaire découlant des recettes

Le PCO 2011-2013 porte prioritairement sur les dépenses, dans la mesure où une consolidation des finances fédérales reposant sur d'importantes hausses d'impôts s'opposerait diamétralement à la conception de la politique fiscale et financière défendue actuellement par la Confédération et le Parlement. Ce serait saper les réformes de la fiscalité récemment réalisées et l'objectif de la stabilisation de la quote-part de l'Etat ne pourrait pas être atteint (voir aussi ch. 1.2.2).

L'allègement budgétaire découlant des recettes prévu par le Conseil fédéral dans le PCO 2011-2013 est donc très modéré et se limite aux quatre mesures ci-après.

- *Relèvement de l'impôt sur le tabac*: le Conseil fédéral dispose encore de la compétence de relever l'impôt sur le tabac de 30 centimes au plus par paquet de cigarettes. Aux fins du relèvement de l'impôt, il prend en considération les critères suivants: recettes de l'impôt, évolution de la consommation de cigarettes et de la proportion de fumeurs au sein de la population, évolution de la contrebande et du marché noir et, enfin, évolution des ventes dans le trafic transfrontalier et touristique. Compte tenu de l'ensemble de ces facteurs, une augmentation d'impôt (TVA et impôt sur le tabac) de 20 centimes par paquet de cigarettes au 1^{er} janvier 2011 – conjointement à la hausse de la TVA – apparaît comme raisonnable. Malgré le probable tassement des ventes qui s'ensuivra, on peut s'attendre, de 2011 à 2013, à des suppléments de recettes annuelles de respectivement 62, 61 et 58 millions de francs. Selon la Constitution fédérale, il s'agit de recettes affectées qui doivent alimenter le fonds de financement spécial de l'AVS/AI. Grâce à ces apports supplémentaires, la Confédération pourra réduire les dépenses pour l'AVS et l'AI financées par des recettes non affectées et alléger d'autant son budget.

fonctionnelle du budget de la Confédération (classification des dépenses par groupes de tâches), les mesures mineures étant regroupées. Ce procédé a déjà fait ses preuves en relation avec les programmes d'allégement budgétaire 2003 (FF 2003 5091 ss) et 2004 (FF 2005 693 ss).

- la seconde catégorie rassemble certaines mesures qui requièrent une adaptation des actes législatifs sur lesquelles elles reposent. Les modifications législatives nécessaires en vue de leur mise en œuvre sont également soumises au Parlement dans le cadre de la loi fédérale sur le programme de consolidation. L'ordre de présentation de ces mesures correspond à la classification du recueil systématique du droit fédéral.

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

Au chiffre 2.3, on trouvera les commentaires relatifs à deux réformes de fond, l'une concernant la Régie fédérale des alcools et l'autre le domaine de l'asile. Ces réformes sont soumises au Parlement au moyen d'actes distincts, mais les économies résultant des gains d'efficacité escomptés sont néanmoins imputées sur le montant des allègements budgétaires du PCO 2011-2013.

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

Tableau 8: PCO 2011-2013 par départements

PCO 2011-2013: vue d'ensemble des mesures (en millions)

Dép.	Mesure	2011	2012	2013	Chapitre du message
ChF		0.3	0.6	1.0	
	<i>Mesures dans le domaine propre</i>	0.3	0.6	1.0	
	dont personnel	0.0	0.0	0.5	2.2.23
	dont charges de conseil	0.1	0.1	0.1	2.2.24
	dont informatique	0.3	0.3	0.3	2.2.25
	dont autres charges d'exploitation et de biens et services	0.0	0.2	0.2	2.2.26
DFAE		40.0	40.6	46.4	
	<i>Correction du renchérissement</i>	29.0	29.0	29.0	2.2.1
	<i>Mesures dans le domaine propre</i>	4.4	4.6	7.3	1.2.4.1
	dont personnel	2.9	2.9	5.9	2.2.23
	dont charges de conseil	0.1	0.1	0.1	2.2.24
	dont informatique	1.3	1.5	1.3	2.2.25
	<i>Mesures découlant du réexamen des tâches</i>				
	Diverses mesures au DFAE	6.6	7.1	10.1	2.2.3
DFI		291.9	329.7	341.2	
	<i>Compensation des investissements anticipés</i>	1.0	1.0	-	1.2.3.1
	<i>Correction du renchérissement</i>	93.6	93.6	93.6	2.2.1
	<i>Mesures dans le domaine propre</i>	7.4	7.6	9.8	
	dont personnel	2.5	2.5	5.1	2.2.23
	dont charges de conseil	2.9	2.9	2.8	2.2.24
	dont informatique	1.9	2.1	1.9	2.2.25
	<i>Mesures découlant du réexamen des tâches</i>				
	Formation	18.0	27.9	27.9	2.2.7
	Recherche	15.0	22.4	22.4	2.2.8
	Prestations complémentaires AVS / AI	0.0	13.0	13.0	2.2.9
	Assurance-invalidité	112.0	114.0	119.0	2.2.10
	Assurance-maladie	32.0	34.0	36.0	2.2.11
	Accueil extra-familial pour enfants	4.2	7.5	10.7	2.2.12
	Culture	6.0	6.0	6.0	2.2.14
	Santé	2.7	2.7	2.7	2.2.15
DFJP		30.1	42.6	47.7	
	<i>Correction du renchérissement</i>	7.5	7.5	7.5	2.2.1
	<i>Mesures dans le domaine propre</i>	6.9	7.3	9.8	
	dont personnel	3.0	3.0	5.9	2.2.23
	dont charges de conseil	0.3	0.3	0.3	2.2.24
	dont informatique	3.6	4.0	3.6	2.2.25
	<i>Mesures découlant du réexamen des tâches</i>				
	Diverses mesures au DFJP	1.8	2.2	2.2	2.2.4
	Migration	5.0	7.0	7.0	2.2.13
	Correspondance par poste et télécommunication: indemnisation des fournisseurs dans la surveillance des télécommunications	8.9	8.9	8.9	2.2.27
	Conseils aux émigrants	0.0	0.3	0.3	2.2.30
	Révision partielle des lois sur l'asile et sur les étrangers	0.0	9.5	12.0	2.3.2

Dép. Mesure	2011	2012	2013	Chapitre du message
DDPS	128.2	130.7	160.8	
<i>Compensation des investissements anticipés</i>	3.0	3.0	-	1.2.3.1
<i>Correction du renchérissement</i>	21.5	21.5	21.5	2.2.1
<i>Mesures dans le domaine propre</i>	19.5	20.0	32.4	
dont personnel	5.1	4.9	16.6	2.2.23
dont charges de conseil	1.7	1.7	1.7	2.2.24
dont informatique	4.8	5.4	4.8	2.2.25
dont autres charges d'exploitation et de biens et services	7.9	8.1	9.4	2.2.26
<i>Mesures découlant du réexamen des tâches</i>				
Défense nationale	83.0	83.0	103.0	2.2.5
Diverses mesures au DDPS	1.2	3.2	3.8	2.2.6
DFF	95.1	95.7	87.3	
<i>Compensation des investissements anticipés</i>	23.0	23.0	-	1.2.3.1
<i>Correction du renchérissement</i>	23.5	23.5	23.5	2.2.1
<i>Mesures dans le domaine propre</i>	18.6	19.2	27.7	
dont personnel	9.3	9.3	18.5	2.2.23
dont charges de conseil	0.6	0.6	0.5	2.2.24
dont informatique	8.7	9.3	8.6	2.2.25
<i>Mesures découlant du réexamen des tâches</i>				
Constructions fédérales civiles et logistique	15.0	15.0	15.0	2.2.2
Révision totale de la loi sur l'alcool	0.0	0.0	6.0	2.3.1
Agriculture: paiements directs et soutien du marché	15.0	15.0	15.0	2.2.21
DFE	206.0	223.4	229.5	
<i>Compensation des investissements anticipés</i>	22.5	22.5	-	1.2.3.1
<i>Correction du renchérissement</i>	134.2	134.2	134.2	2.2.1
<i>Mesures dans le domaine propre</i>	5.7	6.0	8.2	
dont personnel	2.5	2.5	5.0	2.2.23
dont charges de conseil	1.1	1.1	1.1	2.2.24
dont informatique	2.2	2.4	2.2	2.2.25
<i>Mesures découlant du réexamen des tâches</i>				
Formation	2.9	2.9	2.9	2.2.7
Recherche	10.0	10.0	10.0	2.2.8
Agriculture: amélioration des bases de production et recherche	17.3	28.4	33.4	2.2.20
Agriculture: paiements directs et soutien du marché	11.5	17.5	28.8	2.2.21
Diverses mesures au DFE	0.1	0.1	10.1	2.2.22
Cautionnements dans les régions de montagne	1.8	1.9	2.0	2.2.31

Dép. Mesure	2011	2012	2013	Chapitre du message
DETEC	323.7	389.1	285.4	
<i>Compensation des investissements anticipés</i>	127.3	127.3	-	1.2.3.1
<i>Correction du renchérissement</i>	164.1	164.1	164.1	2.2.1
<i>Mesures dans le domaine propre</i>	9.3	11.6	13.9	
<i>dont personnel</i>	2.6	2.6	5.1	2.2.23
<i>dont charges de conseil</i>	4.2	4.3	4.3	2.2.24
<i>dont informatique</i>	2.5	2.7	2.4	2.2.25
<i>dont autres charges d'exploitation et de biens et services</i>	0.0	2.0	2.0	2.2.26
<i>Mesures découlant du réexamen des tâches</i>				
Echelonnement de la construction des routes nationales	-	0.0	20.0	2.2.16
Transport régional de voyageurs	-	23.0	24.0	2.2.17
Trafic marchandises	15.0	15.0	15.0	2.2.18
Protection de l'environnement	8.0	15.0	15.0	2.2.19
Indemnisation du transport de journaux	-	20.0	20.0	2.2.28
Radio et télévision: contributions de la Confédération pour le financement de Swissinfo	-	13.2	13.4	2.2.29
Mesures interdépartementales dans le domaine propre	72.7	90.3	93.0	
<i>Personnel</i>	55.0	55.0	55.0	2.2.23
<i>Informatique</i>	17.7	35.3	38.0	2.2.25
Allègement budgétaire lié aux intérêts passifs	300.0	150.0	150.0	1.2.3.5
Allègement budgétaire découlant des recettes	110.1	109.1	94.5	2.4
<i>dont produit de la vente d'ambassades</i>	2.1	2.1	15.5	2.2.3
Allègement budgétaire total Confédération	1'598.1	1'602.0	1'536.8	

Ces chiffres sont provisoires et devraient être légèrement inférieurs dans le message, du fait que les surplus d'économies dégagés par les mesures découlant du réexamen des tâches n'ont pas encore été pris en considération, ni dans la correction du renchérissement ni dans les mesures relevant du domaine propre de l'administration. Ce ne sera possible que lorsque les budgets des départements et les décisions définitives relatives au PCO 2011-2013 seront connus.

2.2 Mesures de la loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013 (PCO 2011-2013)

2.2.1 Correction du renchérissement

Situation actuelle

Le renchérissement enregistré en 2009 et 2010 est sensiblement inférieur à la moyenne pluriannuelle mesurée précédemment. Or, dans le plan financier 2011-2013, on n'a tenu compte de cette réalité que pour les postes de dépenses reposant sur des paramètres économiques, comme les contributions aux assurances sociales ou les intérêts passifs. En revanche, dans le domaine des dépenses non liées, on s'est fondé ces dernières années, tant dans le plan financier que dans les arrêtés financiers sectoriels pluriannuels, sur un renchérissement annuel constant de 1,5 %, qui n'a pas été corrigé à ce jour.

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

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

Mesure

En corrigeant à la baisse de 2,2 % en moyenne les crédits pour lesquels le renchérissement effectif n'est pas automatiquement pris en compte, on rétablit la symétrie de traitement de tous les postes de dépenses et évite une augmentation involontaire des dépenses réelles. Le Conseil fédéral a décidé que la correction du renchérissement avait valeur d'objectif global pour les départements. Dans des cas dûment justifiés, ceux-ci pouvaient donc renoncer à tout ou partie de la correction de tel ou tel crédit, à condition de compenser la réduction d'économies qui en résultait en corrigeant davantage d'autres crédits, par exemple au moyen de mesures découlant du réexamen des tâches. Si la correction du renchérissement était intégralement appliquée, il en résulterait une économie globale de 524 millions de francs par rapport au plan financier 2011-2013. Toutefois, la fixation de priorités ramène ce montant à 474 millions de francs (il devrait en outre subir une nouvelle adaptation dans le message concernant le PCO 2011-2013).

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

PF 2011	PF 2012	PF 2013
473,0	473,0	473,0

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹¹, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 1.

¹¹ RS 611.010

Objectif

La correction du renchérissement est un élément central du PCO 2011-2013. Elle vise à tenir compte du fait que l'évolution de la conjoncture influence la planification des recettes et des dépenses de manière asymétrique. En effet, alors que dans le processus budgétaire et de planification financière, les recettes et les dépenses liées telles que les intérêts passifs ou les contributions aux assurances sociales sont continuellement adaptées aux nouveaux paramètres conjoncturels, les dépenses non liées, en particulier, se voient appliquer un taux de renchérissement annuel constant de 1,5 %. Or, comme le renchérissement effectif des années 2009 et 2010 sera vraisemblablement nettement inférieur, cela conduirait, en l'absence de correction, à une augmentation involontaire des dépenses réelles. De plus, le renchérissement moins élevé que prévu et la baisse des recettes qui en résulte sont une des raisons expliquant le déficit structurel qui apparaît dans le plan financier 2011-2013.

C'est à ce niveau que la correction du renchérissement prévue dans le PCO 2011-2013 agit: le but est de réduire les moyens financiers mis à disposition, de façon que l'évolution des dépenses réelles reste inchangée par rapport à l'ancien plan financier et que le déficit structurel diminue en conséquence.

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

Recettes

Il existe un rapport étroit entre l'évolution des recettes de la Confédération et le renchérissement. Cette relation a fait l'objet d'un rapport détaillé en 2005¹². Sur la base de différentes réflexions théoriques et d'analyses économétriques, il a été démontré qu'avec une hausse de l'inflation de 1 %, les recettes totales augmentaient à long terme de 0,85 % au plus, ce qui correspond à une évolution légèrement inférieure au renchérissement. Ces chiffres cachent cependant de grosses variations entre les différents types de recettes et l'estimation de leur élasticité par rapport à l'évolution des prix.

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

¹² Groupe des économistes de l'AFF (2005): Finances fédérales et inflation, document de travail n° 9 (en allemand)
http://www.efv.admin.ch/d/downloads/grundlagenpapiere_berichte/arbeiten_oekonomenteam/workingpapers/Working_Paper_9_d.pdf

recettes fiscales seront ainsi atténués: l'inflation n'aura plus d'effets à long terme sur la progression des barèmes fiscaux et l'élasticité se réduira à 1.

Il existe en outre une relation étroite entre l'inflation et les recettes dans les domaines de *l'impôt sur le bénéfice des sociétés* et de la *taxe sur la valeur ajoutée*. L'impôt fédéral direct des personnes morales est prélevé sur la base d'un barème proportionnel appliqué aux bénéfices réalisés par la société. A priori, ce type de recettes devrait évoluer en fonction des effets du renchérissement sur les bénéfices. Lorsque les coûts augmentent et ne peuvent pas être entièrement reportés sur les consommateurs finaux par les entreprises (ou la plupart d'entre elles), les recettes fiscales – du moins réelles – devraient diminuer; à l'inverse, si l'inflation résulte de la demande, les bénéfices imposables devraient, de même que les recettes fiscales, augmenter dans une mesure bien plus large. Certes, il n'a pas été possible de prouver de façon empirique l'existence d'une relation déterminante entre les recettes provenant de l'impôt fédéral sur les bénéfices des personnes morales et l'inflation; toutefois, les réflexions proposées laissent penser que, sur le long terme, ces recettes réagissent de façon proportionnelle aux mouvements de l'inflation. La taxe sur la valeur ajoutée devrait également, avec une inflation équivalente sur l'ensemble des secteurs de l'économie, présenter une élasticité de 1 au renchérissement. Lorsque la valeur ajoutée soumise à l'impôt augmente en raison de l'augmentation générale des prix, les recettes fiscales progressent de façon plus ou moins équivalente en raison du tarif proportionnel de l'impôt.

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

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

Dépenses

Alors que les changements intervenant dans les estimations sur le renchérissement se répercutent directement sur les recettes, quoique dans une proportion légèrement

inférieure, cet automatisme ne se retrouve que partiellement dans le domaine des dépenses:

Les *dépenses fortement liées* de la Confédération (plan financier 2011: 30,1 milliards, soit près de 50 % du budget de la Confédération) sont – dans la mesure où il est effectivement prévu de procéder à un ajustement au renchérissement¹³ – automatiquement adaptées aux données conjoncturelles mises à jour et reflètent ainsi les prévisions applicables au moment de l'établissement du budget et du plan financier. Elles ne sont donc pas comprises dans le champ des corrections du renchérissement du PCO. Il s'agit notamment des postes de dépenses suivants:

- Intérêts débiteurs (3,8 milliards)
- Péréquation financière (3,0 milliards)
- Parts de tiers aux revenus de la Confédération (7,6 milliards)
- Contributions aux assurances sociales (15,7 milliards)

Le renchérissement le plus faible s'enregistre au niveau des *charges de personnel* (5,0 milliards). Il n'existe en effet, pour ce poste, aucune adaptation automatique. L'art. 16 de la loi fédérale sur le personnel prévoit toutefois le versement au personnel d'une «compensation raisonnable» au renchérissement, laissant ainsi au Conseil fédéral une certaine marge de manœuvre. Pour l'année 2010, le personnel de la Confédération a reçu une compensation au renchérissement de 0,6 %; il est prévu qu'il reçoive, en 2011, une compensation de 0,5 %. Il en ressort un allègement cumulé de 1,9 % par rapport aux précédentes planifications. Cette adaptation a lieu dans le cadre des mesures transversales dans le secteur du personnel (voir ch. 2.2.23).

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

- Contributions obligatoires à des organisations internationales (1,5 milliard)
- Contributions aux loyers pour les immeubles appartenant à la Confédération (0,3 milliard)
- Attributions annuelles au fonds pour les grands projets ferroviaires (1,5 milliard)
- Contributions routières générales (0,4 milliard)

¹³ Ce qui n'est pas le cas, par exemple, pour les montants attribués à la compensation des cas de rigueur (RPT).

- Contributions aux cantons dans le domaine de l'asile (0,7 milliard)¹⁴.

Jusqu'à présent, les dépenses inscrites dans les *arrêtés financiers pluriannuels* (13,3 milliards) n'ont pas été adaptées à la baisse du renchérissement. Par le passé, lors de la définition des crédits d'engagement et des enveloppes financières d'une durée (en règle générale) de quatre ans, on tablait sur une évolution réelle donnée des dépenses sur la base d'un taux d'inflation moyen de 1,5 %. L'évolution plus favorable du renchérissement génère une croissance réelle plus importante que celle qui avait été planifiée¹⁵. Cette constatation s'applique en particulier aux arrêtés financiers suivants:

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

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

¹⁴ La plus grosse part des dépenses dans le domaine de l'asile relève du forfait global versé aux cantons pour chaque citoyen tributaire de l'aide sociale. Ce forfait comprend plusieurs objets: le loyer, les coûts liés à l'aide sociale et à l'accompagnement, les primes d'assurance-maladie ainsi que la participation du patient et la franchise à sa charge. Les deux premiers objets sont adaptés annuellement à l'indice suisse des prix à la consommation. Comme les ressources nécessaires dans le domaine de l'asile sont largement tributaires d'autres facteurs, tels que les effectifs, n'est pas déterminant de leur appliquer une adaptation à l'évolution des prix. Le faible niveau d'inflation devrait, sans autres changements, conduire à de nouveaux allègements.

¹⁵ Pour les détails, voir le rapport de l'Administration fédérale des finances du 11 décembre 2009 sur le renchérissement dans les finances fédérales (en allemand) http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/a_schwerpunkte/Bericht_Teuerung_Bundeshaushalt_d.pdf.

Les crédits devant être réévalués en raison du renchérissement portent sur un montant global de 22 milliards.

Déflateurs de prix déterminants

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

Il convient donc de partir d'une déflation des prix sur la base de l'indice des prix à la consommation. Le renchérissement annuel enregistré en 2009 était de - 0,5 %; pour 2010, l'Office fédéral de la statistique l'évalue à 0,8 %. Le renchérissement cumulé est donc de 0,3 %, soit inférieur de 2,7 points aux 3 % (1,5 % par an) estimés dans le plan de financement. La correction proposée de 2,5 % est donc légèrement inférieure. Cette remarque s'applique également à 2011 dont le renchérissement est estimé à moins de 1 %.

Les *prix de la construction* peuvent servir de déflateur adéquat pour les dépenses réalisées dans le domaine des constructions de la Confédération et des contributions d'investissement. Dans ses prévisions relatives aux prix de la construction, le Groupe d'experts de la Confédération part d'un recul de 1,2 % pour 2009 et prévoit une progression de 0,4 % pour 2010 (soit un cumul de - 0,8 %). Si l'on distingue les travaux publics et les bâtiments, la différence cumulée par rapport aux prévisions faites à l'origine est de 4,4 points pour les travaux publics et de 3,6 points pour le bâtiment, soit là aussi, bien plus de 2,5 points. De même, l'indice des prix établi spécialement par BAK Basel Economics AG (BAK) sur 2009 et 2010 pour les constructions (principalement) publiques se détache de 3,7 points par rapport aux prévisions initiales (avril 2008).

Au vu de ces variations, il semble donc indiqué de procéder à une correction du renchérissement dans le domaine des investissements de construction de l'ordre de 2,5 points. Cette correction modeste s'explique par la tendance des prix de la construction à amorcer un mouvement inverse lorsque l'inflation est importante sans que les chiffres puissent être corrigés au budget.

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

Pour les investissements 2009 et 2010 destinés aux biens d'équipement, la variation cumulée du renchérissement par rapport au taux évalué initialement est seulement de 2,0 points, soit tout juste 0,5 point de moins que pour les prix à la consommation. En

comparaison, l'évolution des prix entre 2004 et 2008 cumulée était de 0,6 point seulement, alors que les crédits octroyés pour les services principalement rattachés à ce déflateur pouvaient être réappréciés de 1,5 point par an. Le Conseil fédéral a toutefois décidé de ne pas aller au-delà de 2 points de correction pour cette catégorie de dépenses.

En conclusion, le Conseil fédéral propose de procéder aux corrections suivantes concernant le renchérissement:

- Pour 80 % des 22 milliards concernés, l'IPC ou, le cas échéant, l'indice de la construction sont adaptés. Il est donc justifié de procéder à une correction de 2,5 points.
- Environ 10 % des dépenses concernent les contributions d'exploitation destinées aux établissements de la Confédération et servant principalement à financer les charges de personnel (par ex. contributions à l'EPF ou à Swissmedic). S'agissant des contributions versées aux organismes dont le système des salaires est lié dans les faits à l'évolution des salaires du personnel de la Confédération, la correction consécutive au renchérissement ne peut pas être supérieure à celle du personnel de la Confédération (1,9 %). Etant donné que ces contributions sont toutefois partiellement utilisées pour le financement des charges de biens et services, la correction est, s'agissant de ce financement, de 2 points.
- Concernant les charges d'armement en particulier, mais également pour les dépenses d'investissement en informatique et en véhicules, les prix des biens d'équipement sont l'indice adéquat. 9 % des dépenses sont concernées. Etant donné que les prix des investissements d'équipement devraient reculer plus légèrement que l'IPC comparé à la planification 2009-2010, la correction consécutive au renchérissement sur les crédits concernés a été arrêtée à 2 points.

Résultats

Les corrections apportées en raison du tassement du renchérissement correspondent ainsi à un montant de 524 millions. Toutefois, le Conseil fédéral a décidé de prévoir ces réductions sous la forme d'un objectif global. Les départements ont donc la possibilité de les remplacer par des mesures découlant du réexamen des tâches. Il n'est pas possible de déterminer aujourd'hui dans quelle mesure cette option sera suivie. Le DDPS a déjà décidé d'exclure les dépenses d'exploitation de l'armée de la correction consécutive au renchérissement et d'adapter à la hausse, de façon correspondante, l'objectif d'économies dans le domaine du matériel d'armement (voir ch. 2.2.5). Cette initiative du DDPS diminue la correction prévue pour ce département et la fait passer de 70 millions environ à 20 millions. En conséquence, les corrections consécutives au renchérissement se répartissent provisoirement comme suit:

DFAE:	29 millions
DFI:	94 millions
DFJP:	7 millions
DDPS:	21 millions
DFF:	24 millions

DFE:	134 millions
DETEC:	164 millions
<i>Total:</i>	<i>473 millions</i>

Les groupes de tâches les plus touchés sont ceux des transports (149 millions), de la formation et de la recherche (124 millions) ainsi que de l'agriculture (86 millions). L'annexe 1 reprend tous les crédits touchés par la correction consécutive au renchérissement dont le volume dépasse les 100 millions. En outre, la présentation ci-dessous concernant les objectifs d'économies mentionne les effets de la correction due au renchérissement lorsque celle-ci dépasse 2 millions. Il s'agit toutefois de rappeler que ces mesures n'ont aucun rapport avec une coupe réelle, mais visent au contraire à éviter un déploiement involontaire et à rétablir un certain équilibre de traitement avec les crédits automatiquement adaptés au tassement du renchérissement dans le budget. Si le renchérissement en 2010 se révélait nettement supérieur à la prévision de 0,8 %, la mesure équivaldrait alors à une diminution réelle des crédits. Le Conseil fédéral évaluera donc les effets de cette mesure au mois de juin à la lumière des nouvelles prévisions conjoncturelles.

2.2.2

Constructions civiles et logistique

Situation actuelle

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

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

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

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

Mesure

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
620/A2111.0205 Immeubles, exploitation	3,0	3,0	3,0
620/A4100.0118 Constructions civiles	12,0	12,0	12,0
Total	15,0	15,0	15,0

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹⁶, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 2.

Etablissement de priorités et étapes concernant le portefeuille immobilier civil

Dans l'idée d'établir des priorités et de fixer des étapes, les messages sur les immeubles DFF des prochaines années contiendront moins de projets qu'initialement prévu. Le projet d'agrandissement du Centre de formation à Liestal sera ainsi repoussé. En outre, des projets arrêtés dans le cadre de précédents messages sur les immeubles et n'ayant pas encore été concrétisés seront différés ou répartis dans le temps. Sont notamment concernés le projet d'agrandissement du centre d'archivage de la Cinémathèque Suisse à Penthaz, le projet de modernisation

¹⁶ RS 611.010

et de reconstruction de la station Agroscope de Changins, le projet de restructuration du Musée national suisse ou le projet de construction et de transformation du Tribunal pénal fédéral à Bellinzone. Le Conseil fédéral abordera cette question en détail dans le message relatif au PCO 2011-2013. En parallèle, d'autres priorités plus strictes encore seront établies pour les travaux de rénovation ou d'entretien de moindre importance.

Abaissement des standards en matière d'aménagement

Par ailleurs, les standards d'aménagement des chancelleries, résidences et autres appartements de service des représentants du DFAE et du DDPS à l'étranger seront revus à la baisse. Les surfaces à disposition seront ainsi réduites et les standards d'aménagement rendus plus modestes. Le projet de construction et de transformation de la Chancellerie et de la résidence à Moscou est touché. L'accord de collaboration conclu entre l'OFCL et la Direction des ressources du DFAE sera adapté en conséquence.

Effets d'autres mesures du PCO 2011-2013

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Compensation des investissements anticipés	10,0	10,0	–
Correction consécutive au renchérissement	6,0	6,0	6,0
Efforts d'économies	12,0	12,0	12,0
Total	28,0	28,0	18,0

2.2.3

Diverses mesures au sein du DFAE

Situation actuelle

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
201/2100.0001 Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur, personnel local	54	57	60
201/A2119.0001 Autres charges d'exploitation	82	85	85
201/A2310.0269 Centres genevois de politique de sécurité	11	11	12
201/A2310.0406 Contributions à la promotion de la paix	66	67	68
201/A2310.0283 Présence de la Suisse à l'étranger	8	9	9
Total	221	229	234

Mesures

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

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

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

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

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

Recettes supplémentaires

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

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, chiffre 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹⁷, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 3.

Restructuration du réseau extérieur

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

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

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

Reprise intégrale des Centres genevois par le DFAE

La Suisse a fondé à Genève trois centres de compétences en matière de sécurité, à savoir le Centre de politique de sécurité, le Centre international de déminage humanitaire et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées. La Suisse assume environ 70 % du budget total des centres. Depuis 2004, le DDPS et le DFAE

¹⁷ RS 611.010

se partagent leur financement à hauteur de 64 % (19,5 mio) pour le premier et 36 % (11,0 mio) pour le second.

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

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

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

Réduction des activités de Présence Suisse et autres mesures

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

Les mesures consistent, premièrement, à réduire certaines activités, en particulier la production de support d'informations et la réalisation de certains projets, deuxièmement à automatiser le traitement des demandes d'informations en provenance des représentations suisses et, troisièmement, à fusionner les services de Présence Suisse et du Centre de compétence pour la politique culturelle à l'étranger au sein du Secrétariat général du DFAE.

2.2.4

Diverses mesures au sein du DFJP

Situation actuelle

Les efforts d'économies regroupés sous le titre «diverses mesures au sein du DFJP» consistent en l'abandon et la réduction de six tâches de moindre importance dans les domaines des prestations d'assistance aux Suisses de l'étranger, de l'exécution des peines et des mesures, de la recherche sectorielle ainsi que de la métrologie. L'état actuel de la réalisation des tâches est abordé ci-dessous.

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

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

Mesures

Compensation des prestations d'assistance avec le Liechtenstein: abandon de toute compensation réciproque des coûts d'assistance entre la Suisse et le Liechtenstein.

Restrictions sur les projets pilotes en matière d'exécution des peines et mesures: seuls les projets présentés et déjà partiellement garantis continuent d'être financés. Aucun nouveau projet ne pourra être validé, à moins que des coupes soient réalisées sur certains projets déjà présentés ou déjà garantis.

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

Office fédéral de métrologie: suppression de l'unité «analyse des traces de gaz» et abandon du laboratoire «thermométrie et hygrométrie» au profit d'une unité de mesure moins importante. Réduction du laboratoire «temps», qui se concentrera dorénavant et avant tout sur la contribution suisse à l'échelle de temps internationale.

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

	FP 2011	FP 2012	FP 2013
402/A2310.0156 Assistance aux Suisses de l'étranger	0,3	0,3	0,3
402/A2310.0152 Projets pilotes	1,0	1,3	1,3
413/A2119.0001 Autres charges d'exploitation	0,1	0,2	0,2
414/A6100.0001 Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire)	0,4	0,4	0,4
Total	1,8	2,2	2,2

* Hors économies de 0,8 millions dans le domaine du personnel rendues possibles grâce à ces mesures (ISDC: 0,2 millions; METAS: 0,6 millions). Voir les efforts d'économies 2.2.23 «Personnel».

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹⁸, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 4.

Compensation des prestations d'assistance avec le Liechtenstein

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

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

Un coupe est prévue sur les crédits destinés aux projets pilotes en matière d'exécution des peines et mesures (1,6 million en 2011, 1,4 million en 2012, respectivement 2013). Ces fonds permettront à la Confédération d'assumer le financement des projets déjà validés et d'entrer en matière sur les projets proposés en matière d'évaluation des risques et de surveillance des délinquants pénaux ainsi que sur de nouvelles formes de thérapie pour les auteurs d'actes de violence et d'infractions d'ordre sexuel. Le nouveau cadre financier doit être respecté. D'autres projets pourront être reçus et traités, mais aucun financement ne sera octroyé en 2012 et 2013 à moins d'une coupe effectuée dans l'un ou l'autre projet ressortant à l'un des deux domaines susmentionnés.

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

La réduction s'opérera en effectuant des priorités dans le plan d'acquisition (par zones géographiques et par matières). Malgré l'application de cette mesure, il sera toujours possible de garder une collection actuelle pour les zones géographiques qui intéressent le plus le public et les clients de l'Institut, notamment les ordres juridiques européens et américains. Il ne sera cependant plus possible d'assurer l'actualité de l'ensemble de la collection, notamment par rapport aux pays d'Afrique et d'Asie. La réduction des nouvelles acquisitions entraînera une réduction du

¹⁸ RS 611.010

nombre d'ouvrages donnés à relier. La diminution du volume des commandes de la bibliothèque aura des conséquences sur toutes les fonctions qui assurent le traitement des livres. La réduction des activités devrait permettre une réorganisation des services de la bibliothèque et l'économie de l'équivalent d'un poste de travail.

Mesures au sein de l'Office fédéral de métrologie

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

Le laboratoire *thermométrie et hygrométrie* du METAS permet d'effectuer des étalonnages pour les besoins propres de l'office, mais également pour les laboratoires d'étalonnage ou les laboratoires de vérification. Aucune activité de recherche de niveau international n'est réellement effectuée au sein de ce laboratoire, auquel 700 000 francs sont versés annuellement pour un revenu annuel approximatif de 150 000 francs. A l'interne, METAS a toutefois besoin de cellules de point fixe pour les mesures dites «high end». En conséquence, une petite infrastructure est conservée, également laissée à disposition des laboratoires suisses d'étalonnage de température

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

Situation actuelle

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

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

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

Mesure

Les trois projets cités ci-après ont été intégrés au plan général; toutefois, ils ne seront pas pris en compte dans les programmes d'armement 10 et 11. Il ressort de ces mesures les économies suivantes:

- Achat de véhicules protégés de transport de personnes (DURO IIP, GMTF), 2^e tranche (env. 120 millions)
- Chars Radio Access Point (RAP PIRANHA IIIC, env. 60 millions)
- Compléments pour le système d'information et de conduite des Forces terrestres (SIC FT, env. 90 millions).

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

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

Base légale requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹⁹, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 5.

Contexte*Armée XXI*

L'Armée XXI (A XXI) a débuté avec un budget annuel de 4,3 milliards. Les éléments clés de la réforme ont été la réduction des effectifs, la disponibilité échelonnée et une formation professionnalisée. Il s'agissait de réduire

¹⁹ RS 611.010

considérablement les charges d'exploitation au profit des dépenses d'armement. Les mesures destinées à diminuer les charges d'exploitation ont été principalement mises en œuvre au sein de la logistique et de l'administration. L'accroissement des dépenses en faveur de l'armement visait à atteindre un niveau technologique moyen.

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

Étape de développement 2008-2011

Avec les programmes d'allégement budgétaire 2003 et 2004 (PAB 03 et PAB 04), les ressources financières de l'armée ont été réduites de plusieurs centaines de millions. Afin de mettre en œuvre ce programme d'économies, le Parlement a adopté en 2007 l'étape de développement 2008-2011 (PAB 08/11). Les effectifs de défense ont ainsi été revus à la baisse et les mandats de l'armée alignés sur les engagements probables. Concrètement, deux bataillons de chars et trois groupes d'artillerie ont été supprimés; parallèlement, le nombre de bataillons d'infanterie a été augmenté. Grâce à cette nouvelle orientation, d'autres coupes ont pu être effectuées au niveau des systèmes d'armes ou certains systèmes d'armes abandonnés. En outre, le concept de stationnement a permis de réduire l'infrastructure et le stockage de l'armée. Il a par ailleurs été nécessaire de renoncer à l'équipement global de l'ensemble des unités. Sur la base de l'étape de développement 2008-2011, le Parlement a définitivement adopté le plan de réduction de 165 millions pour 2008, qui avait été arrêté provisoirement à l'origine. Le Conseil fédéral avait lui-même constaté qu'en raison des adaptations effectuées dans le cadre de l'étape de développement 2008-2011, «aucun motif (ne justifiait plus) de revenir sur la coupe de 165 millions en 2008 entreprise dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 04».²⁰

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

Défis actuels

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

²⁰ FF 2006 5942.

ou d'ouvrages. Elle doit enfin s'engager dans la promotion internationale de la paix dans la mesure approuvée par le Parlement.

L'armée se trouve ainsi confrontée aux contraintes suivantes:

- Des standards plus élevés en matière technologique engendrent des besoins financiers accrus pour l'exploitation et l'entretien de l'armée, moyens qui manquent ensuite pour de nouveaux investissements d'acquisition ou de remplacement (matériel d'armement et immobilier). Il est ainsi difficile de réaliser rapidement l'objectif fixé par l'Armée XXI visant à parvenir à un niveau technologique moyen.
- En raison des objectifs d'économies, l'effectif du personnel a dû être réduit. Avec le recul, ces mesures de restrictions se révèlent trop ambitieuses et la fourniture de prestations doit faire face à des goulets d'étranglement, notamment dans la Base logistique de l'armée (LBA). Afin de ne pas mettre en péril les prestations de la LBA, le processus de réduction a dû être suspendu.

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

Mesures de réduction et leurs effets

Les efforts d'économies concernant le domaine de la défense s'élèvent à 83 millions par an en 2011 et 2012, et atteignent 103 millions dans le plan financier 2013. Pour les raisons évoquées plus haut, les réductions opérées dans le domaine de la défense se limitent aux charges d'armement.

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

- Véhicules protégés de transport de personnes (DURO IIP, GMTF) 2^e tranche;
- Chars Radio Access Point (RAP PIRANHA IIC);
- Acquisition/compléments pour le système d'information et de conduite des Forces terrestres (SIC FT).

L'abandon partiel de ces projets doit permettre de pallier certaines lacunes dans le domaine de la conduite et de l'exploration en toutes circonstances ainsi que dans celui de la mobilité.

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

Plafond de dépenses pluriannuel de l'armée

Bases

Un nouveau plafond de dépenses doit être sollicité pour la défense (UA 525) et l'immobilier de l'armée (UA 543) dans le message concernant le programme de consolidation 2011-2013. Ce plafond doit, d'une part, donner à l'armée une souplesse accrue et une meilleure sécurité en matière de planification dans l'allocation et l'exploitation de ses ressources. D'autre part, il s'agit d'étendre la marge de manœuvre pour les achats importants tout en respectant les objectifs du frein à l'endettement.

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

La souplesse octroyée permet de reporter sur l'année suivante les soldes de crédit de l'année en cours. Cette possibilité de report a été largement utilisée au cours des dernières années. Sur la période 2005-2008, près de 650 millions de crédits n'avaient pas été utilisés dans le domaine de l'armée et ont été soit compensés dans le cadre de crédits complémentaires soit reportés sur l'année suivante dans le cadre du processus budgétaire. Ce sont ainsi 265 millions de soldes de crédit qui ont été reportés sur les années 2006 à 2008; environ 380 millions devraient être transférés sur 2010 et 2011.

Il est prévu de remplacer le plafond de dépenses actuel portant sur la période 2009 à 2011 par un nouveau plafond de dépenses pour la période 2010 à 2015. Ce plafond sera fixé en fonction des objectifs d'économies découlant du programme de consolidation 2011-2013 et des modifications intervenues depuis (notamment les économies réalisées dans le cadre du processus budgétaire). Le nouveau plafond de dépenses de l'armée se montera à 26,854 milliards.

Calcul du plafond de dépenses de l'armée 2010-2015

Charges et investissements avec incidences financières (en millions)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total du plafond de dépenses 2010-2015
Plan financier du 19.8.2009							
Domaine défense (UA 525)	4 184	4 233	4 060	4 107			
Coupes dues au PCO		-98	-98	-118			
armasuisse Immobilier							
(UA 543)	388	421	402	408			
Coupes dues au PCO		-13	-13	-10			
Total	4 572	4 542	4 351	4 386	4 434	4 482	26 767

**Plafond de dépenses
de l'armée****26 854***Base juridique*

La loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²¹ sera modifiée en vue du nouveau plafond de dépenses. Le plafond de dépenses actuel pourra être revu et prorogé jusqu'à l'achèvement de la mise en œuvre du programme de consolidation 2011-2013 et la réalisation à moyen terme des mesures découlant du réexamen des tâches en 2015.

Le droit actuel relatif aux finances de la Confédération (LFC/OFC) demeure applicable sans restriction. La souveraineté du Parlement en matière budgétaire n'est pas touchée: la fixation des crédits de paiement au moyen du budget et de ses suppléments relève toujours de la compétence des Chambres fédérales. Les objectifs du frein à l'endettement restent inchangés.

Sécurité en matière de planification

Avec l'inscription dans la loi des réductions de l'ordre de 269 millions au total pour les années 2011 à 2013 et l'établissement d'un nouveau plafond de dépenses de 26,854 milliards pour les années 2010 à 2015, le DDPS acquiert une plus grande sécurité en matière de planification. A moins d'événements extraordinaires, le Conseil fédéral ne procédera plus à aucune réduction dans le domaine de l'armée pour la période 2010-2015. Les deux Chambres devraient également respecter ces lignes directrices et le cadre financier établi lors de l'adoption des crédits budgétaires annuels.

Souplesse dans l'allocation des moyens

Le deuxième objectif du plafond de dépenses vise à améliorer la souplesse dans l'allocation des moyens. Il s'agit de procurer au DDPS, pour les domaines de la défense et d'armasuisse Immobilier, la plus grande marge de manœuvre possible dans le cadre du budget annuel, dans le respect des principes régissant la gestion des finances et l'établissement des comptes au sens des art. 2 et 3 LFC. Une fois le budget approuvé, la marge de manœuvre du DDPS est réduite aux instruments (notamment les demandes de crédits supplémentaires) qu'offre actuellement le droit relatif aux finances de la Confédération (LFC/OFC). Celui-ci garantit néanmoins la possibilité de procéder à des transferts fondés au sein du plafond de dépenses. Ainsi, au besoin, des ressources peuvent notamment être transférées du personnel aux biens et services ou à l'armement (et inversement). Lorsqu'il s'agit de simples transferts dans la mise en œuvre du budget, les procédures administratives devant le Conseil fédéral, la Commission des finances et le Parlement peuvent, le cas échéant, être simplifiées (demandes groupées pour les suppléments). Cette souplesse porte sur la période pour laquelle le plafond de dépenses a été accordé, à savoir du 1^{er} janvier 2010 (date de remplacement du plafond de dépenses issu de l'étape de développement 2008-2011) au 31 décembre 2015. Le Conseil fédéral est autorisé à

²¹ RS 611.010

transférer des crédits entre les tranches annuelles ou les réductions prévues, pour autant que le plafond de dépenses d'environ 26,854 milliards ne soit pas dépassé.

Par le biais des crédits supplémentaires et du report de crédits, les soldes de crédit des exercices 2010 à 2015 pourront, indépendamment de leur spécialité, être reportés sur les exercices 2011 à 2016 (première année après l'expiration du plafond de dépenses).

Motifs pouvant conduire à une adaptation du plafond de dépenses de l'armée 2010-2015

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

- suppression de tâches incombant au domaine de la défense ou à armasuisse Immobilier;
- transfert de tâches au domaine de la défense ou à armasuisse Immobilier;
- attribution de nouvelles tâches au domaine de la défense ou à armasuisse Immobilier;
- surplus de dépenses dû à l'adaptation du cadre légal;
- coupes dues à l'adaptation du cadre légal;
- engagements extraordinaires de l'armée entraînant des conséquences financières importantes (par ex. en cas de catastrophes naturelles ou technologiques, interventions supplémentaires à la frontière suisse pour soutenir les Corps des gardes-frontière, augmentation de longue durée de la disponibilité opérationnelle [sauvegarde des conditions d'existence et promotion de la paix] ou de la disponibilité de base);
- écart de plus d'un point de pourcentage entre le renchérissement 2010-2015 et les hypothèses retenues dans les directives budgétaires.

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

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

Enfin, le développement de l'armée peut également engendrer des adaptations dans le plafond de dépenses.

2.2.6

Diverses mesures au sein du DDPS

Situation actuelle

Au sein du SG DDPS, des contributions sont allouées pour la promotion civile de la paix, à raison de 26 millions au total. La majeure partie de ces contributions est versée aux centres de Genève (voir ch. 2.2.3). Le Centre de recherche sur la politique de sécurité de l'EPF de Zurich (CSS) reçoit près de 7 millions, ce qui lui permet d'exploiter une plate-forme informatique dans le réseau mondial en faveur de la politique de la sécurité (International Relations and Security Network – ISN).

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

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

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

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

Mesure

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

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

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

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011 à 2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²², assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 6.

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

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

Charges de transfert OFSPO

Au sein de l'OFSPO, une coupure linéaire des sept crédits de subventions est prévue. Concernant J+S notamment, les économies sont telles que le montant des indemnités versées pour les cours de branche sportive dans les associations et les écoles diminue également.

Protection civile

Les ressources allouées à l'OFPP pour les constructions protégées doivent être réduites. La poursuite de la régionalisation des organisations de protection civile permet de diminuer les besoins des constructions protégées actives et de retarder l'installation d'équipements télématiques dans les constructions protégées.

²² RS 611.010

Situation actuelle

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Crédits divers dans le domaine de la formation	2 812	2 842	2 885

Mesures

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

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

Réduction unique des contributions aux investissements des universités cantonales: le crédit budgétaire peut être allégé de 4 millions en 2011, en raison des retards de construction.

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

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

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
328/A2310.0346			
620/4100.0125 Domaine des EPF	14,0	14,0	14,0
325/A2310.0185 Contributions liées à des projets selon la LAU	–	13,4	13,4
325/A4300.0114 Contributions aux investissements des universités cantonales	4,0	–	–

325/A2310.0442	Organisations et institutions multilatérales dans le domaine de l'éducation	–	0,5	0,5
706/A2310.0104	Contributions à la couverture des frais d'exploitation des HES	2,3	2,3	2,3
706/A2310.0102	Contributions liées à des innovations et à des projets	0,6	0,6	0,6
Total		20,9	30,8	30,8
Base juridique requise				
Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011 à 2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales ²³ , assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 7.				

Remarque préliminaire

Dans l'optique d'une gestion financière prévoyante du groupe de tâches formation et recherche, le Conseil fédéral a pris en compte le taux de croissance fixé pour la période après 2011 (dernière année du message FRI actuel) dans le cadre du réexamen des tâches (2008–2015: 4,5 % par an) et a budgétisé l'augmentation due au renchérissement sur un crédit d'aide pour les années 2012 et 2013 du plan financier. Cette augmentation de 73 millions (2012) et 158 millions (2013) est répartie sur les différents crédits dans les prochains messages FRI, selon les priorités du Conseil fédéral. Les coupes mentionnées ci-dessus pourront ainsi être compensées, en partie ou en totalité. Même après la mise en œuvre des réductions proposées dans le cadre du PCO 2011-2013, l'augmentation inscrite pour le groupe de tâches formation et recherche est toujours de 4,3 % par an en moyenne sur la période allant de 2008 à 2013 (voir ch. 4.1).

Réductions dans le domaine des EPF

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

Malgré l'augmentation du nombre des étudiants et l'enrichissement continu de l'offre des EPF, des efforts d'économies à hauteur de 14 millions peuvent être

²³ RS 611.010

réalisés pour faire face à la concurrence internationale, moyennant l'établissement d'un ordre de priorités:

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

Contributions liées à des projets selon la LAU

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

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

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

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

Contributions aux investissements des universités cantonales

Ce crédit est destiné à fournir des contributions aux investissements des universités cantonales et aux institutions universitaires. Compte tenu des retards dans la construction (conditions climatiques, crise financière), la totalité de ressources ne sera pas utilisée en 2011.

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

Le crédit «Organisations et institutions multilatérales dans le domaine de l'éducation» sert à soutenir les projets dans le domaine de la formation qui présentent un intérêt national, qui affichent un niveau de qualité élevé et qui sont conformes aux objectifs politiques et scientifiques du Conseil fédéral.

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

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

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

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

Suppression des contributions aux campagnes de formation professionnelle

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

Effets des autres trains de mesures du PCO 2011-2013

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Compensation des investissements anticipés	9,0	9,0	–
Correction du renchérissement	60,1	60,1	60,1
Efforts d'économies	20,9	30,8	30,8
Total	90,0	99,9	90,9

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

Situation actuelle

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Crédits divers dans le domaine de la recherche	1 428	1 491	1 551

Mesures

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

Ralentissement de l'augmentation des contributions aux frais généraux du Fonds national suisse: les fonds mis à disposition dans le plan financier pour l'indemnisation des coûts indirects que les projets de recherche occasionnent continuent d'être versés, mais à un rythme annuel moins soutenu.

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

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

Redimensionnement de la contribution à ITER/Broader Approach: cette contribution volontaire sera supprimée un an plus tôt, dans le cadre d'un redimensionnement du programme national ITER/Broader Approach.

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

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

Allègement par rapport au plan financier du 19 août 2009 (en millions)			
	PF 2011	PF 2012	PF 2013
706/A2310.0107 Encouragement de la technologie et de l'innovation (CTI)	10,0	10,0	10,0
325/A2310.0193 Fondation Fonds national suisse	10,0	13,0	13,0
325/A2310.0439 Coopération scientifique bilatérale dans le monde	–	4,0	4,0
325/A2310.0207 Infrastructures et institutions internationales de recherche	–	3,3	3,3
325/A2310.0208 Programmes-cadres de recherche de l'UE	5,0	–	–
325/A2310.0194 Académies suisses	–	1,1	1,1
325/A2310.0210 Recherche scientifique et technique européenne (COST)	–	1,0	1,0
Total	25,0	32,4	32,4

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011 à 2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²⁴, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 8.

Remarque préliminaire

Dans l'optique d'une gestion financière prévoyante du groupe de tâches formation et recherche, le Conseil fédéral a pris en compte le taux de croissance fixé pour la période après 2011 (dernière année du message FRI actuel) dans le cadre du réexamen des tâches (2008–2015: 4,5 % par an) et a budgétisé l'augmentation due au renchérissement sur un crédit d'aide pour les années 2012 et 2013 du plan financier. Cette augmentation de 73 millions (2012) et 158 millions (2013) est répartie sur les différents crédits dans les prochains messages FRI, selon les priorités du Conseil fédéral. Les coupes mentionnées ci-dessus pourront être compensées, en partie ou en totalité. Même après la mise en œuvre des réductions proposées dans le cadre du PCO 2011-2013, le groupe de tâches formation et recherche pour la période 2008 à 2013 augmente de 4,3 % par an, ce qui représente une croissance supérieure à la moyenne (voir ch. 4.1).

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

L'UE a lancé au début de 2007 un nouveau programme visant à encourager l'innovation et à renforcer la compétitivité de l'Europe, en complément des programmes-cadres de recherche. Un crédit global de 40 millions a été demandé

pour la période de 2008 à 2011 par le biais du message FRI pour la participation à des projets de ce programme. Une analyse ultérieure a montré que la participation à ces projets n'était pas possible, sauf pour Enterprise Europe Network (EEN). Les ressources prévues à cet effet sont comprises dans le crédit CTI.

En 2008, le Conseil fédéral a jugé que les négociations en vue d'une participation de la Suisse au CIP (accord bilatéral) n'étaient pas prioritaires au vu du grand nombre de points à négocier avec l'UE. Les montants inscrits pour les années 2011 à 2013 n'ont pas été utilisés.

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

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

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

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

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

Le Conseil fédéral peut conclure des programmes de coopération bilatérale avec des pays prioritaires dans les domaines de la recherche et de l'innovation et accorder des subventions aux institutions actives dans la recherche universitaire en vue de programmes de recherche communs avec les institutions de ces pays prioritaires. Les subventions pour l'année 2011 sont déjà majoritairement engagées. L'instrument sera maintenu en 2012 et pour les années suivantes, mais l'attention sera focalisée sur trois à quatre programmes nationaux.

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

La Confédération verse des contributions pour la participation à des organisations internationales telles que le CERN ou l'ESO. Parallèlement, elle peut soutenir les expériences des chercheurs suisses pour leur permettre d'utiliser plus facilement les infrastructures de recherche de ces organisations internationales. A partir de 2011, la liste des mesures peut être simplifiée. Une marge de manœuvre se fait jour en termes de planification suite au règlement du solde de financement de la part des EPF dans l'expérience CMS pour le Large Hadron Collider du CERN. Le financement sera supprimé à compter de 2012.

Redimensionnement de la contribution à ITER/Broader Approach

En plus de sa participation au programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), la Suisse contribue, sur une base volontaire, au financement de la construction d'un réacteur à fusion nucléaire (ITER/Broader Approach).

Les contributions sont fournies exclusivement par des représentants du domaine de l'industrie et de la recherche en Suisse et sont affectées à EURATOM sous forme de prestations en nature. Le projet a connu d'importants retards du côté d'EURATOM, suite à des problèmes techniques, et le SER a décidé de réduire considérablement les contributions en nature initialement promises.

Dans le cadre du redimensionnement du programme national, les ressources initialement prévues en 2011 (30 millions) ont été réduites de 5 millions. Aucune autre participation au projet ITER/Broader Approach n'était prévue de toute façon.

Renonciation à des contributions à la Fondation Science et Cité

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

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

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

L'initiative COST soutient l'activité de recherche scientifique et technique en matière de coopération multilatérale entre les hautes écoles des Etats membres. La Suisse participe à environ 175 actions de ce programme et propose à près de 400 chercheurs d'y participer. Compte tenu de la participation pleine et entière au 7^e programme-cadre de recherche de l'UE, il est possible de réduire les contributions sans que la Suisse ne perde le contact avec la recherche internationale. La réduction des contributions aux chercheurs et les coupes opérées sur les activités de coordination permettront d'économiser un million par an à compter de 2012.

Effets des autres trains de mesures du PCO 2011-2013

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Correction du renchérissement	26,7	26,7	26,7
Efforts d'économies	25,0	32,4	32,4
Total	51,7	59,1	59,1

2.2.9

Prestations complémentaires AVS / AI

Situation actuelle

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

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
318/A2310.0329 Prestations complémentaires à l'AVS	622	636	651
318/A2310.0384 Prestations complémentaires à l'AI	616	612	608
Total	1 238	1 248	1 259

Mesure

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
318/A2310.0329 Prestations complémentaires à l'AVS		8,0	8,0
318/A2310.0384 Prestations complémentaires à l'AI		5,0	5,0
Total		13,0	13,0

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011 à 2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer

Contexte

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

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

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

Projet de modification de l'ordonnance sur les prestations complémentaires

Le Conseil fédéral élaborera un projet de modification de l'ordonnance sur les prestations complémentaires en vue de supprimer la charge de la Confédération allant au-delà des exigences légales via la détermination de la part fédérale aux

²⁵ RS 611.010

prestations complémentaires annuelles. La solution mise en avant consiste à fixer la part de financement sur la base des données du mois d'avril de l'année en cours. Grâce au changement de système, les transferts non souhaités disparaissent en raison des dynamiques différentes qui caractérisent les parts de financement de la Confédération et des cantons. Cette modification ne devrait entrer en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2012, compte tenu des incertitudes qui entourent le nouveau régime de financement des soins, et devrait donc générer des économies pour la Confédération de l'ordre de 13 millions par an²⁶, à compter de 2012.

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

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

Conséquences pour les cantons

Les allègements du budget fédéral de 13 millions par an génèrent, il est vrai, des coûts supplémentaires de même ampleur pour les cantons, par rapport au droit en vigueur. Ce surplus de charges ne constitue toutefois pas un report de charges sur les cantons. La modification de l'ordonnance a simplement pour but de corriger le transfert de charges de la Confédération aux cantons allant à l'encontre des objectifs de la RPT.

²⁶ Le Conseil fédéral prévoit d'augmenter légèrement les indemnités fédérales versées aux cantons au titre de leurs frais d'administration. Une analyse menée conjointement avec les cantons a révélé qu'il était nécessaire de procéder à des ajustements du système d'indemnisation, qui entraîneraient une augmentation des dépenses de la Confédération de près de 4 millions par an. Ces modifications doivent être mises en œuvre par une révision de l'art. 42a, al. 1, let. a et c, OPC, et entrer en vigueur en même temps que la mesure d'économie susmentionnée. Dans cette optique, les allègements estimés de la Confédération sont réduits de 17 millions à 13 millions par an. Ces estimations reposent sur des calculs très approximatifs. Après adoption du projet de programme de consolidation 2011 à 2013, la diminution des dépenses annuelles de la Confédération peut être calculée sur la base d'une comparaison entre les chiffres définitifs de décembre 2008 et les valeurs définitives de décembre 2009. Les allègements attendus du budget de la Confédération peuvent ainsi être estimés avec suffisamment d'exactitude pour le message sur le programme de consolidation 2011 à 2013.

Situation actuelle

La loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20; art. 78) définit l'étendue de la contribution fédérale à l'assurance-invalidité (AI). Le taux de contribution est de 37,7 % des dépenses AI²⁷. Par ailleurs, la Confédération supporte, dès la fin de 2010, la charge des intérêts sur le report des pertes de l'AI dans le Fonds de compensation AVS, conformément à la loi fédérale du 13 juin 2008 sur l'assainissement de l'assurance-invalidité²⁸ (art. 3), pendant la durée du financement additionnel de l'AI 2011-2017. La consolidation financière de l'AI a été introduite avec la 4^e et la 5^e révision de l'AI, en vigueur depuis le début de 2004, respectivement de 2008.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
318/A2310.0328 Contribution de la Confédération à l'AI	3 834	3 941	4 049
318/A2310.0453 Contribution spéciale de la Confédération à l'AI	244	244	244
Total	4 078	4 185	4 293

Mesure

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

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

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

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer

²⁷ Dans le cadre de la 6^e révision de l'AI (1^{er} train de mesures), le Conseil fédéral a demandé à ce que la contribution fédérale à l'AI soit redéfinie, indépendamment des dépenses.

²⁸ FF 2008 4759. Le report de l'entrée en vigueur du financement additionnel de l'AI de 2010 à début 2011 est également repris, suite à l'initiative parlementaire CSSS-E (09.498), dans la loi fédérale sur l'assainissement de l'assurance-invalidité (FF 2009 7885).

²⁹ RS 611.010

les finances fédérales²⁹, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 10.

Réduction plus importante que prévu du nombre de nouvelles rentes

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

Tableau: Evolution du nombre de rentes AI (nombre pondéré)

	Base B 2010 / PF 2011-2013	Prévisions actualisées	Variation nombre de rentes	Variation somme des rentes (mio CHF) *
2009	249 374	246 502	-2 872	-90
2010	249 212	245 564	-3 648	-97
2011	248 291	244 691	-3 599	-97
2012	247 494	243 950	-3 544	-95
2013	245 420	241 794	-3 626	-97
2014	242 707	238 925	-3 781	-96
Ø 11-13	247 068	243 478	-3 590	-96

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

Selon les informations fournies par le monitoring de l'AI, le nombre pondéré des nouvelles rentes octroyées en 2007 s'établit à 18 800. Par rapport à 2003, année où les nouvelles rentes ont atteint le nombre record de 28 200, on enregistre une baisse de plus de 9 000 soit 33 %. Les prévisions actualisées de l'évolution du nombre de rentes tablent, sur la base du décompte (provisoire) de l'assurance-invalidité pour 2009, sur 15 900 nouvelles rentes pondérées, soit beaucoup moins que ce qui était initialement prévu. L'évolution des nouvelles rentes a également eu pour effet de freiner la somme des rentes AI. Sur la base des nouveaux chiffres, les dépenses de l'AI reculent de 256 millions par an en moyenne sur les années 2011 à 2013. La part de la Confédération de 37,7 % diminue donc de 96 millions chaque année.

La diminution supplémentaire des dépenses par rapport au plan financier 2011 à 2013 résulte des mesures individuelles de l'AI ainsi que, dans une moindre mesure, des indemnités journalières et de la baisse de la part fédérale ordinaire aux intérêts de l'AI. La contribution de la Confédération a de ce fait été réduite de 9 à 14 millions supplémentaires (2011-2013). La contribution a donc été allégée de 106 à 111 millions par an au total sur la période 2011 à 2013.

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

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

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

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

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

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

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

Autres mesures (à partir de 2003)

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

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

Durcissement de la pratique du Tribunal fédéral: depuis 2000, la jurisprudence est devenue globalement plus stricte; la marge de manœuvre interprétative a été réduite dans le sens d'une restriction de l'octroi des rentes, en particulier pour les troubles somatoformes douloureux³⁰. Selon le Tribunal fédéral, un trouble somatoforme douloureux ou une fibromyalgie³¹ n'entraîne pas, en règle générale, une limitation de longue durée de la capacité de travail pouvant conduire à une invalidité .

³⁰ Arrêté du Tribunal fédéral 130 V 352. Les troubles somatoformes se traduisent par des symptômes physiques non expliqués complètement par une affection médicale.

³¹ La fibromyalgie est une maladie chronique, douloureuse et non inflammatoire de l'appareil locomoteur, qui restreint souvent la mobilité.

Conséquences pour les cantons et les communes

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

2.2.11

Assurance-maladie

Situation actuelle

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
316/A2310.0110 Réduction individuelle de primes (RIP)	2 207	2 318	2 434

Mesure

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

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

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

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³², assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 11.

Mesures de réduction des coûts dans l'assurance-maladie

La réduction des coûts intervient notamment au travers de la modification de deux ordonnances, à savoir la modification de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (OAMal)³³ et l'adaptation de l'ordonnance du 29 septembre 1995 sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS)³⁴. L'évolution des coûts de la santé est influencée par les mesures ci-après, arrêtées en 2009 et mises en œuvre en 2010:

³² RS 611.010

³³ RS 832.102

³⁴ RS 832.112.31

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

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

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

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

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

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

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

Une modification importante a été apportée à l'annexe 3 de l'OPAS qui comprend la *liste des analyses et tarif*. Seules les analyses mentionnées dans cette liste peuvent faire l'objet d'un remboursement par l'assurance-maladie. La liste n'ayant subi aucun ajustement majeur depuis le début des années 90, les progrès techniques réalisés depuis lors n'ont pas pu être pris en compte. La réforme du modèle tarifaire devrait entraîner une diminution notable des coûts pour les analyses effectuées en ambulatoire et prises en charge par les caisses-maladie. Le chiffrage ne peut être toutefois que très approximatif.

Economies estimées sur la contribution fédérale à la RIP

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

Conséquences pour les cantons et les communes

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

Situation actuelle

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

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

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

Mesure

Par le message du 17 février 2010 relatif à la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants³⁵, le nouveau crédit d'engagement a été réduit de 140 à 80 millions, pour des raisons de politique budgétaire. Les crédits budgétaires annuels s'en trouvent allégés en conséquence.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
318/A2310.0334 Accueil extra-familial pour enfants	4,2	7,5	10,7

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³⁶, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 12.

Contexte

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants³⁷ pose les bases juridiques d'un programme d'impulsion de la Confédération, limité dans le temps, qui a pour objectifs de promouvoir la création

³⁵ FF 2010 1483

³⁶ RS 611.010

³⁷ RS 861

de places d'accueil pour les enfants et de permettre aux parents de mieux concilier famille et travail. Selon la loi, des aides financières peuvent être octroyées aux structures d'accueil collectif de jour, aux structures d'accueil parascolaire et aux structures coordonnant l'accueil familial de jour.

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

Réduction du crédit d'engagement

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

Cette réduction, qui entraîne un allègement annuel des crédits budgétaires de l'ordre de 4 à 11 millions (2011-2013) par rapport au plan financier, sera obtenue par le biais des adaptations suivantes des dispositions régissant les subventions:

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

Limitation de la tâche dans le temps

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

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

mettre fin à moyen terme à l'engagement de la Confédération dans ce domaine politique.

Conséquences

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

La mesure n'a pas non plus de répercussions négatives sur les structures d'accueil pour enfants existantes. Pour obtenir des aides financières conformément à la loi en vigueur, les installations doivent fournir la preuve de la viabilité à long terme des structures. Une évaluation du programme d'impulsion a révélé que 94 % des structures d'accueil extra-familial pour enfants continuent d'exister à l'issue du subventionnement par la Confédération. La mesure ne compromet donc pas la stabilité financière des institutions en place.

2.2.13

Migrations

Situation actuelle

Les efforts d'économies soumis sous l'intitulé «Migrations» comprennent quatre mesures partielles. Une description de l'état actuel de réalisation des tâches est fournie ci-après.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
420/A2310.0165 Requérants d'asile: charges de procédure	5	5	5
420/A2310.0166 Requérants d'asile: charges administratives et aide sociale aux cantons	518	557	608
420/A2310.0168 Collaboration internationale dans le domaine des migrations	18	23	29
Total	541	585	642

Mesures

Réduction de l'indemnité forfaitaire versée aux représentants des œuvres d'entraide pour leur participation aux coûts d'audition: sur la base des mesures de réduction de la durée des auditions, l'indemnité forfaitaire pour les coûts d'audition des œuvres d'entraide est réduite de 50 francs.

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

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

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

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
420/A2310.0165 Requérants d'asile: charges de procédure	0,6	0,6	0,6
420/A2310.0166 Projets pilotes dans le domaine de l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire	–	0,7	0,7

420/A2310.0166	Raccourcissement de la durée de la procédure d'asile	3,8	5,0	5,0
420/A2310.0168	Réduction des contributions volontaires à la collaboration internationale	0,4	0,5	0,5
420/A2310.0168	Mandats de recherche externes dans le domaine des migrations	0,2	0,2	0,2
Total		5,0	7,0	7,0
Base juridique requise				
Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales ³⁸ , assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 13.				

Réduction de l'indemnité forfaitaire versée aux représentants des œuvres d'entraide pour leur participation aux coûts d'audition

Selon l'art. 30, al. 1, LAsi, les œuvres d'entraide autorisées envoient un représentant à l'audition sur les motifs de la demande d'asile prévue à l'art. 29 LAsi. Les œuvres d'entraide reçoivent une indemnité forfaitaire pour leur participation à l'audition (art. 94, al. 2, LAsi). Le montant du forfait est fixé à l'art. 80, al. 2, OA 2. Il est adapté au renchérissement du coût de la vie. Alors que le forfait était de 258,30 francs en 2008, depuis le 1^{er} janvier 2009, le forfait est fixé à 305,00 francs. Il a été adapté (augmentation réelle) à la demande de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) pour couvrir proportionnellement les coûts supplémentaires générés par l'augmentation de la durée moyenne des auditions de trois heures à trois heures et demie.

La mesure prévoit de réadapter le forfait à la baisse au niveau antérieur de 2008, ce qui correspond à une réduction de la durée moyenne des auditions de trente minutes. En effet, la durée moyenne des auditions va baisser par les mesures déjà mises en œuvre (qualité des processus) et l'ODM peut renoncer à la présence de l'œuvre d'entraide lors de la relecture / retraduction du procès-verbal d'audition.

Le forfait, intégrant la compensation du coût de la vie, serait ainsi de 264,66 francs en 2011, de 269,41 francs en 2012 et de 274,25 francs en 2013. Le calcul est effectué sur 12 000 auditions par an.

Cette proposition est faite sous réserve que le système des auditions avec œuvre d'entraide soit maintenu. En effet, dans le cadre du projet de révision partielle de la LAsi, il est prévu de proposer l'abandon de ce système et de le remplacer par le financement de conseils en matière de procédure et d'évaluation des chances. Toutefois, étant donné que le changement de système devrait être financièrement neutre, le coût des conseils juridiques devrait également intégrer les économies proposées et, par conséquent, ne devrait pas dépasser les montants totaux prévus pour les forfaits réduits.

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

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

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

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

Raccourcissement de la durée de la procédure d'asile

Des mesures de rationalisation de la procédure d'asile doivent être prises compte tenu des résultats du projet d'analyse et d'optimisation des processus. Les processus doivent être simplifiés et la responsabilité de la mise en œuvre des procédures d'asile doit être définie plus clairement (audition et décision par la même personne). De plus, davantage de décisions doivent être communiquées oralement. On part du principe qu'il sera possible, dans le cas de 15 000 demandes d'asile par an, de réduire la durée de la procédure de 30 jours dans 15 % des cas en 2011 et dans 20 % des cas à partir de 2012 (plein effet). Appliquée à près de 3 000 cas, la mesure permettra une économie de 5 millions environ (pour un forfait global de 55 francs par jour).

Réduction des contributions volontaires à la collaboration internationale

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

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

Mandats de recherche externes dans le domaine des migrations

L'Office fédéral des migrations (ODM) octroie des mandats de recherche externes pour recevoir des informations scientifiques approfondies sur les évolutions nationales et internationales dans le domaine des migrations. Les ressources disponibles pour ces mandats ont été réduites d'un tiers environ, dans le cadre du PCO 2011-2013.

2.2.14

Protection du paysage et conservation des monuments historiques; soutien de projets culturels

Situation actuelle

La Confédération octroie aux cantons des contributions pour la conservation d'objets dignes de protection, à savoir des monuments, des localités caractéristiques et des mesures archéologiques (LF du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage; RS 451). En outre, elle soutient des inventaires fédéraux, des projets de recherche, la formation et le perfectionnement de spécialistes, les relations publiques et verse des contributions aux organisations exerçant leurs activités sur l'ensemble du territoire.

En vertu de la Constitution, la Confédération verse des contributions à des projets culturels divers d'importance nationale, qui s'inscrivent dans la durée et sont en principe financés pour moitié au moins par des tiers et qui sont viables à long terme sans soutien de la Confédération.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
306/A4300.0138 Protection du paysage et conservation des monuments historiques	21	21	22
306/A2310.0303 Soutien de projets culturels	2	3	2
Total	23	24	24

Mesure

Réduction des contributions pour les mesures de conservation de monuments, de localités caractéristiques et de l'archéologie dignes de protection.

Diminution du nombre et du montant des financements initiaux dans les domaines de la diffusion de la culture et de la conservation du patrimoine culturel.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
306/A4300.0138 Protection du paysage et conservation des monuments historiques	4,6	4,6	4,6
306/A2310.0303 Soutien de projets culturels	1,4	1,4	1,4
Total	6,0	6,0	6,0

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³⁹, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 14.

³⁹ RS 611.010

Protection du paysage et conservation des monuments historiques

Le domaine «Protection du paysage et conservation des monuments historiques» fait partie intégrante de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Les contributions sont en principe octroyées dans le cadre de conventions-programmes. La période d'application des conventions-programmes actuelles se terminera à fin 2011. Du fait de l'introduction de la RPT, les contributions fédérales ont été diminuées à concurrence des parts aux suppléments péréquatifs. Les ressources correspondantes ont été mises à la disposition des cantons par le biais des instruments de péréquation.

Bien que le Parlement ait de nombreuses fois augmenté ces crédits, notamment pour supprimer les charges héritées du passé (d'avant la RPT), le Conseil fédéral estime, compte tenu des priorités fixées, que cette tâche peut être exécutée avec des ressources réduites. Il considère en effet que des possibilités d'amélioration subsistent au niveau du pilotage et de l'exécution: si l'attribution des subventions se fait encore majoritairement sur la base de décisions individuelles pendant l'actuelle période d'application, elle se fera de plus en plus, à compter de 2012, sur la base d'un forfait qui correspond davantage à l'esprit de la RPT. Environ 20 % (1 million) de l'allègement annuel visé peut être obtenu via une réorganisation de l'inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS); cette mesure n'exerce pas d'influence sur la tâche commune. Les autres économies à réaliser concernent les cantons qui ont toutefois la possibilité d'adapter à la diminution des ressources fédérales les aides qu'ils fournissent.

Projets culturels

En ce qui concerne les projets culturels, l'Office fédéral de la culture fixe le montant et le moment d'un éventuel soutien financier. Il se fonde en l'occurrence sur les demandes de subvention reçues (y compris les descriptifs de projet et les budgets) ainsi que sur les moyens annuels disponibles. Le recours accru à un ordre de priorités dans la sélection des demandes permettra de soutenir des projets uniques et innovants malgré la baisse du volume des subventions.

Situation actuelle

Le crédit «Mesures de prévention» finance diverses campagnes et mesures en faveur de la prévention comportementale dans les domaines du sida, de l'alcool, des drogues, du tabac, de l'alimentation et de l'exercice physique.

Le crédit de subventionnement «Contribution à la prévention et à la promotion de la santé» permet de financer des contributions à l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de même qu'à des organisations œuvrant en faveur de la promotion de la santé (notamment la Ligue pulmonaire et la Ligue contre le rhumatisme) ou spécialisées dans l'exécution de la législation (Swisstransplant, laboratoires de référence). La plupart des contributions sont des dépenses liées (contribution à l'OMS).

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
316/A2111.0101 Mesures de prévention	24	24	25
316/A2310.0109 Contribution à la prévention et à la promotion de la santé	16	16	16
Total	40	40	41

Mesure

Le crédit «Mesures de prévention» est réduit d'un peu plus de 8 % au moyen de la fixation d'un ordre de priorités des mesures.

Le crédit «Contribution à la prévention et à la promotion de la santé» est, après déduction de la contribution fédérale obligatoire à l'OMS, réduit à la partie restante des contributions (environ 8,5 millions), où existe une certaine marge de manœuvre budgétaire. La réduction à cette part de crédit représente un peu plus de 8 % et est elle aussi obtenue à travers l'établissement d'un ordre de priorités.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
316/A2111.0101 Mesures de prévention	2,0	2,0	2,0
316/A2310.0109 Contribution à la prévention et à la promotion de la santé	0,7	0,7	0,7
Total	2,7	2,7	2,7

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁴⁰, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 15.

⁴⁰ RS 611.010

Les ressources destinées au domaine de la prévention sont essentiellement utilisées pour des mesures de lutte contre les infections au VIH/sida et contre l'abus des drogues, de prévention des dépendances (tabac et alcool) et de mise en œuvre de la stratégie mondiale de l'OMS pour l'alimentation, l'exercice physique et la santé.

Les ressources allouées au crédit «Contribution à la prévention et à la promotion de la santé» sont liées à raison d'environ 50 % à des engagements internationaux (par ex. OMS). Une certaine marge existe en matière d'indemnisation des prestations fournies (par ex. Swisstransplant, laboratoires de référence pour la surveillance des maladies transmissibles, National Institute for Cancer Epidemiology and Registration) et de contributions dans le domaine de la prévention de la santé (par ex. tuberculose, rhumatismes). A travers l'allégement de 0,7 million, cette marge de manœuvre, qui se monte à quelque 8,5 millions par an, sera utilisée dans l'intérêt des finances fédérales. Dans le cadre des économies à mettre en œuvre dans le budget 2011 et dans le plan financier 2012-2014, le Conseil fédéral tiendra également compte du fait que les contributions dans certains domaines ont déjà été réduites suite à l'examen des subventions.

Les mesures planifiées n'ont pas de conséquences pour les cantons et les communes. Les réductions opérées entraînent un redimensionnement des projets de prévention de la Confédération pouvant aller jusqu'à l'abandon de certains projets et à une faible réduction des contributions fédérales aux activités de tiers en matière de prévention et de promotion de la santé. Les conséquences devraient donc être limitées.

2.2.16

Construction des routes nationales

Situation actuelle

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
806/A8400.0100 Attribution annuelle au fonds d'infrastructure	1 079	1 194	1 212

Mesure

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
806/A8400.0100 Attribution annuelle au fonds d'infrastructure	–	–	20,0

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁴¹, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 16.

Echelonnement de la construction des routes nationales

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

L'allègement du budget de la Confédération sera mis en œuvre au niveau des projets financés par le fonds d'infrastructure, en particulier de l'achèvement du réseau. Une

⁴¹ RS 611.010

réduction des ressources allouées aux «autres» travaux d'extension financés par le budget de la Confédération a également été étudiée puis écartée dans le but de limiter les conséquences négatives. Les «autres» travaux d'extension de même que l'élimination des goulets d'étranglement visent à garantir la fonctionnalité, ainsi qu'à améliorer la disponibilité, la compatibilité avec les conditions locales et la sécurité des routes nationales existantes. Les tronçons de réseau importants et déjà fortement chargés seraient les premiers concernés, ce qui n'est pas souhaitable du point de vue économique.

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

Si la liquidité du fonds exige des mesures de pilotage pour compenser la réduction des attributions alors que des projets de route concrets sont prêts à être réalisés, le Conseil fédéral optera en priorité pour le reporter de projets d'achèvement du réseau non encore commencés. L'Axenstrasse et divers projets dans le canton du Valais pourraient être concernés.

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

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

Effets des autres trains de mesures du PCO 2011-2013

Le tableau figurant ci-dessus mentionne les montants inscrits dans le plan financier actuel. Ces montants seront adaptés en fonction de la correction du renchérissement et de la compensation des investissements anticipés lors de la deuxième phase des mesures de stabilisation (voir ch. 1.2.3.1 et 2.2.1). Le PCO 2011-2013 prévoit donc les attributions annuelles suivantes au fonds d'infrastructure:

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

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

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

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

Situation actuelle

La loi fédérale sur le transport des voyageurs (LTV; SR 745.1) stipule que la Confédération commande et finance conjointement avec les cantons l'offre en matière de transport régional des voyageurs (art. 28), que l'offre de prestations et l'indemnité sont d'abord déterminées par la demande (art. 30), que la part de l'indemnité prise en charge par la Confédération pour les offres commandées par la Confédération et les cantons pour le trafic régional est de 50 % (art. 33) et que lorsqu'une entreprise procède à des investissements dans le secteur des transports, la Confédération peut accorder un cautionnement pour autant que cette opération serve les intérêts des commanditaires (art. 34). L'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV; RS 745.16) précise que la Confédération et les cantons commandent l'offre ensemble en se fondant sur la demande et que la Confédération peut participer à l'indemnisation de quatre paires de courses si la demande moyenne atteint au moins 32 personnes par jour. Pour une demande moyenne de 500 personnes par jour, 18 paires de courses doivent être indemnisées (art. 7 OITRV).

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

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

Mesures

1. La demande minimale donnant droit à une indemnité est relevée de 32 à 100 personnes. Cette hausse permettra à la Confédération d'économiser 15 millions par année.
2. Grâce à la possibilité d'un cautionnement de la Confédération instauré dans le cadre de la révision des actes normatifs relatifs aux transports publics, les entreprises de transport peuvent financer l'acquisition des moyens d'exploitation à des conditions plus avantageuses. Un arrêté fédéral sur un crédit cadre de cautionnement est nécessaire à cet effet. La hausse des coûts d'acquisition non couverts du transport régional des voyageurs est ainsi moins marquée. Une économie annuelle moyenne de 12 millions sur les intérêts est attendue à long terme. Cette valeur ne sera toutefois pas entièrement atteinte les premières années.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
802/A2310.0216 Relèvement de la demande minimale	–	15,0	15,0
802/A2310.0216 Garantie de la Confédération pour le matériel roulant	–	8,0	9,0
Total	-	23,0	24,0

Bases juridiques requises

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁴², assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 17.

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011–2013, ch. 2: modification de l'art. 30, al. 2, let. a et b de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)⁴³.

Relèvement de la demande minimale de 32 à 100 personnes

Selon l'art. 30, al. 2 de la loi sur le transport de voyageurs (LTV), l'offre de prestations est d'abord déterminée par la demande. En outre, les éléments suivants sont notamment pris en considération: a) une desserte de base appropriée, b) les objectifs de la politique régionale, c) les objectifs relevant de l'aménagement du territoire, d) les objectifs relevant de la protection de l'environnement, e) les intérêts des personnes handicapées. L'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV) mentionne les offres qui peuvent être commandées par la Confédération pour les demandes entrant en ligne de compte. L'art. 7 de cette ordonnance stipule que la Confédération et les cantons commandent l'offre ensemble en se fondant sur la demande et que la Confédération peut commander quatre paires de courses si la demande moyenne atteint au moins 32 personnes par jour et 18 paires de courses si la demande moyenne s'élève à 500 personnes par jour.

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

Du fait du relèvement de la demande minimale à 100 personnes par jour, 160 lignes environ sur les 1 300 lignes indemnisées actuellement ne donneront plus droit à une indemnité et ne seront plus cofinancées par la Confédération. Les cantons peuvent prendre en charge la part de la Confédération au financement, faire appel aux communes ou à d'autres collectivités pour le financement (art. 33, al. 5, LTV) ou supprimer l'offre.

Le retrait de la Confédération du financement devrait concerner 28 lignes dans le canton de Berne, 26 dans le canton de Vaud, 21 dans les Grisons, 18 en Valais, 14 au Tessin et 12 dans le canton de Lucerne. Du côté des entreprises de transport, cette mesure touchera en premier lieu les compagnies de bus (avant tout CarPostal) ainsi que quelques entreprises ferroviaires et de transport à câbles. La mesure concerne principalement les régions rurales, et en particulier les régions de montagne. Davantage de détails sont fournis à l'annexe 3.

De l'avis du Conseil fédéral, les transports publics doivent être utilisés là où les avantages comparatifs sont les plus marqués, autrement dit dans les domaines du trafic d'agglomération (réseaux express régionaux) et du transport régional des

⁴² RS 611.010

⁴³ RS 745.1

voyageurs où la densité de population est moyenne à forte. La LTV stipule par ailleurs que l'offre de prestations est d'abord déterminée par la demande.

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

Dans le cadre de la révision des actes normatifs relatifs aux transports publics, adoptée le 20 mars 2009, les Chambres fédérales ont instauré la possibilité pour la Confédération d'accorder un cautionnement aux entreprises qui procèdent à des investissements dans le secteur des transports (art. 34, al. 1, LTV). Jusqu'à présent, seuls les CFF ont profité de prêts à des conditions particulièrement avantageuses pour le financement de l'acquisition de matériel roulant grâce à une garantie d'Etat accordée par le biais d'Eurofima (société de financement de matériel roulant des chemins de fer nationaux européens). Désormais, d'autres entreprises de transport concessionnaires ayant droit à une indemnité peuvent recourir à un cautionnement de la Confédération. Les cautionnements sont accordés pour les moyens d'exploitation nouveaux et existants. Pour ces derniers, toutefois, le cautionnement n'est possible que si les financements en cours sont assortis d'une réserve ad hoc ou s'il s'agit d'un nouveau financement. En vertu de l'art. 21, al. 4, let. e de la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0), les Chambres fédérales doivent toutefois approuver un crédit d'engagement pour la mise en œuvre de cette mesure. Ce crédit, dont la durée sera probablement limitée à 10 ans, se montera à 11 milliards. Un message à ce sujet est en cours d'élaboration.

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

⁴⁴ L'avantage généré en termes d'intérêts découle des suppositions et des calculs suivants: les CFF ne bénéficient d'aucune économie d'intérêts du fait de la garantie d'Etat déjà existante auprès d'Eurofima. Pour les autres entreprises de transport concessionnaires (ETC), une distinction doit être opérée, d'ici à 2010, entre les financements susceptibles d'être remplacés par un autre financement à de meilleures conditions au moment de l'introduction de la garantie d'Etat et ceux qui ne le peuvent pas. Une étude réalisée par l'OFT révèle que les autres ETC disposent, d'ici à 2010, d'engagement actifs de l'ordre de 740 millions pouvant être refinancés à de meilleures conditions. La garantie de la Confédération permet d'économiser 3 millions environ (40 points de base). De 2011 à 2022, les engagements actifs des autres ETC s'élèveront à 2 400 millions au total et pourront être entièrement refinancés à de meilleures conditions. Les économies y afférentes se montent à 9 millions environ (40 points de base).

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

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

Effets des autres trains de mesures du PCO 2011-2013

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

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

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

Situation actuelle

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

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

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

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

Mesure

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
802/A4300.0141 Terminaux ferroviaires	10,0	10,0	10,0
802/A4300.0121 Voies de raccordement	5,0	5,0	5,0
Total	15,0	15,0	15,0

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁴⁵, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 18.

Terminaux ferroviaires du trafic combiné

La durabilité du transfert passe par la présence en nombre suffisant d'installations de transbordement qualitativement attrayantes entre les moyens de transport rail-route et rail-mer, permettant la croissance du trafic combiné et la prise en charge des marchandises depuis le trafic routier de marchandises. Des goulets d'étranglement subsistent encore aujourd'hui dans les régions d'origine et de destination à l'étranger le long des axes de transit transalpins (notamment en Italie du Nord) ainsi qu'au niveau du transbordement mer-rail. Il convient de les éliminer pour poursuivre avec succès la procédure de transfert. Dans le même temps, le trafic combiné d'importation et d'exportation joue un rôle de plus en plus important, compte tenu du fait que les marchandises livrées en Suisse viennent essentiellement d'outre-mer en trafic combiné. Pour éliminer ces goulets d'étranglement, la Confédération peut soutenir les terminaux ferroviaires du trafic combiné conformément aux art. 21 et 22 de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin) et à l'art. 4 de l'ordonnance sur la promotion du transport ferroviaire de marchandises (OPTMa). Elle accorde aux requérants concernés des contributions d'investissement et/ou des prêts remboursables à intérêts préférentiels à hauteur de 80 % maximum des coûts imputables des installations et équipements.

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

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

Il est à noter cependant que les ressources allouées aux terminaux ferroviaires par le Parlement n'ont jamais été épuisées au cours des dernières années. Les postes budgétaires correspondants affichent des soldes de crédit de 36 millions (compte 2007), 28 millions (compte 2008) et 6 millions (compte 2009). Autrement dit, moins de 10 % des crédits disponibles ont été utilisés en 2007, 30 % en 2008 et

80 % en 2009. Pour l'heure, aucun engagement n'a encore été pris pour les années 2011 et suivantes, certaines entreprises ayant suspendu leurs travaux de planification à cause de la récession. La situation pourrait toutefois s'inverser si l'environnement conjoncturel redevenait plus favorable.

La planification actuelle prévoit des contributions de 44 millions pour les terminaux ferroviaires en 2011. Les montants versés en 2009 seraient donc augmentés de plus de la moitié (+ 15 millions). Compte tenu des soldes de crédit élevés, du faible niveau des engagements et de la forte augmentation des ressources, il n'est pas certain que la réduction proposée de 10 millions génère des retards dans le projet.

Voies de raccordement

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

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

Répercussions de la correction du renchérissement

Le transport de marchandises sera par ailleurs touché par la correction du renchérissement (voir ch. 2.2.1). En conséquence, l'indemnisation du trafic combiné transalpin sera réduite de cinq à six millions. Les taux d'indemnisation tous trafics confondus devront dès lors être revus à la baisse, au-delà des prévisions initiales. L'Office fédéral des transports étudie également la possibilité de supprimer la

commande d'une partie des prestations de transport aujourd'hui commandées et indemnisées (par ex. le trafic en provenance et à destination de la Scandinavie). La mesure de réduction limitera le potentiel de croissance du trafic combiné. Celui-ci ne pourra fournir qu'une contribution restreinte à la politique de transfert, en fonction du rythme du renchérissement dans l'UE et – comme une très grande partie des indemnités est versée en euros – de l'évolution du cours de change euro-franc suisse.

Situation actuelle

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

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

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

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

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

		PF 2011	PF 2012	PF 2013
810/A2310.0134	Forêts	93	95	96
810/A2310.0124	Commissions et organisations internationales	23	23	23
810/A2310.0125	Problèmes globaux touchant l'environnement			
810/A2310.0131	Eaux	7	7	7
810/A4300.0102	Technologies environnementales	5	5	5
Total		128	130	131

Mesure

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

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

		PF 2011	PF 2012	PF 2013
810/A2310.0134	Forêts	–	7,0	7,0
810/A2310.0124	Commissions et organisations internationales	2,0	2,0	2,0
810/A2310.0125	Problèmes globaux touchant à l'environnement			
810/A2310.0131	Eaux	1,5	1,5	1,5
810/A4300.0102	Technologies environnementales (révision de la loi)	4,5	4,5	4,5

Total	8,0	15,0	15,0
--------------	------------	-------------	-------------

Bases juridiques requises

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974⁴⁶ instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 19.

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 6: abrogation de l'art. 49, al. 3, de la loi du 7 octobre 1983⁴⁷ sur la protection de l'environnement.

Forêts

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

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

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

En raison de la diminution des fonds de la Confédération en faveur de la sylviculture, ceux-ci seront nettement moins disponibles pour les projets relatifs aux jeunes peuplements hors de la forêt protectrice. Une baisse des dépenses est également attendue pour l'amélioration des conditions de gestion des exploitations forestières. Ces mesures d'économie devraient retarder la réalisation de l'objectif

⁴⁶ RS 611.010

⁴⁷ RS 814.01

«Améliorer la capacité de production de l'économie forestière» défini dans le Programme forestier suisse (PFS) 2004-2015.

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

Technologies environnementales

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

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

La demande de subventions est restée limitée jusqu'à présent. Des soldes de crédit importants ont régulièrement été comptabilisés ces dernières années. De plus, le premier rapport d'évaluation de la période de crédits 1998-2002 faisait déjà état d'effets d'aubaine non négligeables.

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

La mesure adoptée par le Conseil fédéral est défendable pour autant que l'on ne puisse renoncer totalement à cette tâche. D'autres canaux de promotion, tels que l'Agence pour la promotion de l'innovation (CTI) ou des contributions de la Confédération aux écoles polytechniques fédérales (EPF) et aux hautes écoles spécialisées, pourraient être utilisés pour encourager les projets de développement des technologies environnementales. En revanche, les projets de développement d'installations pilotes et de démonstration privées ne peuvent plus être subventionnés; il existe de toute façon un risque de distorsions indésirables du marché en la matière. Il faut aussi renoncer aux mesures d'accompagnement (renforcement du secteur de l'environnement et accroissement de l'efficacité écologique), décision également acceptable de par son ampleur (moins de 1 million

au total). Par conséquent, le Conseil fédéral est d'avis qu'un canal de promotion propre d'un volume annuel de 4,5 millions ne se justifie pas. Il convient dès lors de supprimer la base juridique du subventionnement des technologies environnementales qui est inscrite dans la LPE.

Institutions internationales

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

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

Eau

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

Le Conseil fédéral envisage de réduire de 1,5 million par an les fonds en faveur de la protection des eaux, ce qui représente une baisse de 20 % par rapport aux montants inscrits dans la planification financière 2013. Cette diminution sera réalisée en fonction des priorités et des urgences, en tenant particulièrement compte des avantages (conservation des infrastructures d'approvisionnement en eau et d'élimination des eaux usées) et des risques (qualité et quantité d'eau potable, risque d'inondation). Elle touchera probablement en premier lieu certains travaux de base relatifs aux problèmes environnementaux identifiés récemment (par ex.

micropolluants, problématique des nanomatériaux). Les travaux de base portant sur la garantie à long terme de l'approvisionnement en eau potable et en eau d'usage industriel dans la perspective des changements climatiques et économiques ainsi que les mesures en cas d'urgence devraient également être concernés.

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

Situation actuelle

La majeure partie des dépenses dans le domaine de l'agriculture est gérée par le biais d'enveloppes budgétaires pour quatre ans, au sens de l'art. 6 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, LAgr, RS 910.1). Afin de garantir la cohérence entre le programme de la législature et les principaux modèles de financement, le Conseil fédéral approuvera à l'été 2010 un message portant sur des enveloppes budgétaires transitoires de deux ans (2012-2013) pour l'agriculture. Le montant de celles-ci dépendra des moyens prévus dans la planification financière de la Confédération ainsi que des décisions des Chambres fédérales sur le programme de consolidation 2011-2013 (PCO 2011-2013).

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
708/A2310.0140 Vulgarisation	12	13	13
708/A2310.0144 Sélection végétale et animale	39	39	39
708/A2310.0341 Aides à la reconversion professionnelle	5	5	5
708/A4200.0112 Aide aux exploitations	9	9	9
710/A6100.0001 Charges de fonctionnement (Agroscope)	168	170	170
Total	233	236	236

Mesure

Réduction des dépenses de respectivement 17,28 millions et 33 millions par an pour la vulgarisation, la sélection végétale et animale, les aides à la reconversion professionnelle et aux exploitations ainsi que pour Agroscope (Haras national suisse) par rapport à la planification financière.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
708/A2310.0140 Vulgarisation	2,2	3,2	4,2
708/A2310.0144 Sélection végétale et animale	4,1	8,1	12,1
708/A2310.0341 Aides à la reconversion professionnelle	4,0	4,0	4,0
708/A4200.0112 Aide aux exploitations	7,0	7,0	7,0
710/A6100.0001 Charges de fonctionnement (Agroscope)	–	6,1	6,1
Total	17,3	28,4	33,4

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974⁴⁸ instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 20.

Vulgarisation

Dans le domaine de la vulgarisation agricole, la Confédération finance des services de conseil suprarégionaux et des centres de vulgarisation. La majeure partie des fonds fédéraux est utilisée pour le centre de vulgarisation agricole AGRIDEA (9,5 millions par an), qui soutient les services de conseil des cantons et des organisations ainsi que les instituts de recherche. Le Conseil fédéral demande une réduction progressive des moyens affectés à la vulgarisation agricole pour les ramener à environ deux tiers du plan financier en vigueur. La plupart des fonds fédéraux dans ce domaine étant alloués à AGRIDEA, cette institution sera fortement touchée par les réductions. Cette mesure peut être mise en œuvre en redimensionnant le mandat de prestations et, par conséquent, en adaptant le catalogue des prestations. La diminution des dépenses relatives à la vulgarisation devrait restreindre les possibilités pour les agriculteurs d'adapter leurs structures et infrastructures aux nouvelles exigences. Si les cantons envisagent de conserver les mêmes prestations qu'actuellement dans ce domaine, ils pourraient subir une légère charge supplémentaire en raison de la hausse du prix des prestations.

Sélection végétale et animale

Sous ce titre, la Confédération encourage des mesures de sélection animale et l'application du plan d'action national «Ressources phylogénétiques». La promotion de la sélection animale est une mesure d'amélioration des bases de production qui est compatible avec l'Organisation mondiale du commerce (OMS) et qui repose sur l'art. 141 LAgr. Elle permet un élevage d'animaux de rente autonome, de grande qualité et adapté aux conditions naturelles du pays. Les fonds fédéraux dans le domaine de la sélection animale sont alloués à des organisations reconnues en la matière, ce qui permet de réduire le coût des services fournis par les fédérations d'élevage, tels que la tenue des registres généalogiques et l'appréciation des performances, au profit des éleveurs. En 2009, la Confédération a consacré près de 35 millions à la promotion de la sélection animale. Environ 24 millions ont bénéficié à l'élevage des bovins, 4 millions à celui des ovins et 3 millions à l'élevage porcin. Environ 2 millions ont été versés pour l'élevage chevalin. Conformément aux engagements pris par la Suisse dans le cadre de la convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique (RS 0.451.43), la Confédération a investi 1,3 million dans la préservation des espèces suisses menacées, dont près de 1 million en faveur de l'unique race de cheval helvétique (race des Franches-Montagnes). Les contributions destinées à la sélection animale ainsi qu'à la préservation des ressources zoogénétiques et phylogénétiques doivent être progressivement réduites de 30 %. Les moyens encore disponibles à l'avenir serviront en premier lieu à financer la tenue des registres de sélection et des registres généalogiques. Dans l'élevage chevalin, les fonds publics se limiteront uniquement à des mesures de préservation de l'unique race suisse (celle des Franches-Montagnes) après une phase transitoire. Pour ce qui est des ressources zoogénétiques et phylogénétiques, il faudra définir des priorités dans la réalisation des projets visant à préserver les espèces suisses et les collections existantes. En raison de la baisse des contributions de soutien à la sélection animale, les éleveurs devront payer davantage pour les services fournis par les fédérations d'élevage reconnues, ce qui pourrait limiter la participation aux mesures relatives à l'élevage. Cela pourrait entraver le maintien du niveau élevé actuel dans les élevages bovins, porcins, ovins et caprins suisses.

Aides à la reconversion professionnelle

Aux termes des art. 78 à 86a LAgr, la Confédération alloue des aides à la reconversion professionnelle et aux exploitations de respectivement 5 millions et 9 millions par an. Les aides à la reconversion professionnelles permettent de soutenir financièrement la réinsertion professionnelle des agriculteurs dans des secteurs non agricoles en cas d'abandon définitif de leur exploitation. Elles sont légalement limitées dans le temps et versées par la Confédération jusqu'à la fin de l'année 2015. Ces subventions seront réduites de 4 millions par an sur l'ensemble de la période concernée. Compte tenu des revenus qui devraient rester stables à court et à moyen terme, de l'importante satisfaction professionnelle et de la situation tendue sur le marché suisse du travail, le nombre d'agriculteurs qui souhaitent abandonner définitivement leur exploitation et se reconvertir professionnellement est considéré comme plutôt faible. Cela s'explique notamment par le fait que le changement structurel annuel observé dans l'agriculture entre l'an 2000 et 2008 s'est nettement ralenti (1,8 %) par rapport à la décennie précédente (-2,7 %).

Aides aux exploitations

Si des agriculteurs ne peuvent surmonter des difficultés financières sans s'endetter personnellement ou s'ils souhaitent réduire la part des capitaux de tiers, qui est élevée en Suisse, la Confédération peut accorder des prêts remboursables sans intérêt sous forme d'aides aux exploitations. Ces aides doivent être abaissées à 2 millions. Le faible niveau actuel des intérêts pour l'acquisition de capitaux de tiers empêche la réorganisation souhaitée de la dette, qui est réalisée, le cas échéant, grâce à l'aide aux exploitations. La situation stable en termes de revenus justifie également une réduction de ce crédit. Etant donné que les conditions-cadres de la politique agricole et le niveau des taux d'intérêt devraient peu changer au cours du plan financier 2011–2013, les moyens restants pour les aides à la reconversion professionnelle et aux exploitations devraient suffire. Lors de l'octroi d'aides aux exploitations, les cantons sont tenus de participer au financement de manière adéquate. La réduction des fonds fédéraux en la matière allège donc également la charge des cantons, puisque la part dévolue à ces derniers baisse parallèlement au montant des prêts de la Confédération.

Haras national suisse

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

Cette dernière cessera alors toute activité de formation et de recherche dans la production chevaline agricole et dans la protection animale. L'élevage des étalons deviendra ainsi une activité privée du secteur. Compte tenu de la formulation utilisée dans le PCO 2011-2013, il n'est pas utile de supprimer l'art. 147 LAgr. Le Conseil fédéral envisage toutefois de demander une révision de la loi en relation avec l'évolution future de la politique agricole. Il a chargé le Département fédéral de l'économie (DFE) d'élaborer un concept pour la dissolution effective du Haras national en vue du message concernant le PCO 2011-2013.

Situation actuelle

La majeure partie des dépenses dans le domaine de l'agriculture est gérée par le biais d'enveloppes budgétaires pour quatre ans, au sens de l'art. 6 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, LAgr, RS 910.1). Afin de garantir la cohérence entre le programme de la législature et les principaux modèles de financement, le Conseil fédéral approuvera à l'été 2010 un message portant sur des enveloppes budgétaires transitoires de deux ans (2012-2013) pour l'agriculture. Le montant de celles-ci dépendra des moyens prévus dans la planification financière de la Confédération ainsi que des décisions des Chambres fédérales sur le programme de consolidation 2011-2013 (PCO 2011-2013).

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
708/A2310.0145 Promotion des ventes	57	58	58
708/A2310.0147 Aides à la production animale	7	7	7
708/A2310.0149 Paiements directs généraux	2203	2231	2233
606/A2310.0211 Contributions à l'exportation de produits agricoles transformés	70	70	70
Total	2377	2366	2368

Mesure

Réduction des dépenses pour la promotion des ventes, les aides à la production animale, les paiements directs généraux ainsi que les contributions à l'exportation de produits agricoles transformés de respectivement 27,33 et 44 millions par rapport à la planification financière.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
708/A2310.0145 Promotion des ventes	6,0	11,0	16,0
708/A2310.0147 Aides à la production animale	3,5	4,5	5,8
708/A2310.0149 Paiements directs généraux	2,0	2,0	7,0
606/A2310.0211 Contributions à l'exportation de produits agricoles transformés	15,0	15,0	15,0
Total	26,5	32,5	43,8

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974⁴⁹ instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 21.

Promotion des ventes

Aux termes de l'art. 12 LAgr, la Confédération verse des aides financières subsidiaires pour les mesures de communication visant à promouvoir la vente des produits agricoles suisses dans le pays et à l'étranger. Dans le cadre du PCO 2011-2013, son engagement dans la promotion des ventes sera progressivement réduit de 30 % pour s'inscrire désormais à près de 40 millions par an. Les mesures actuelles devront donc être restreintes, car on ne peut supposer que la branche compensera intégralement les fonds fédéraux supprimés. Les mesures pour promouvoir la vente des fromages suisses à l'étranger seront principalement touchées.

Aides à la production animale

La Confédération participe à des mesures saisonnières d'allègement du marché pour soutenir le prix de la viande et des œufs. Elle contribue également à mettre en valeur la laine de mouton du pays. Les aides nationales pour le bétail de boucherie et la viande seront progressivement réduites de 3 millions (2013). Cette baisse des fonds fédéraux limitera les possibilités de compenser les effets des pics d'offre de viande liés aux fluctuations naturelles (viande d'agneau au printemps, descente de l'alpage à la fin de l'automne). Les aides financières en faveur de la production nationale d'œufs et celles destinées à la mise en valeur de la laine de mouton du pays seront supprimées respectivement à partir de 2011 et de 2013. L'abandon de ces mesures de soutien signifie qu'il ne sera plus possible d'amortir l'offre excédentaire saisonnière d'œufs suisses après Pâques ni de subventionner le traitement de la laine de mouton dans le pays. La suppression de ces interventions de la Confédération, qui créaient une distorsion sur le marché, se justifie, car l'agriculture est de plus en plus orientée vers ce dernier. Compte tenu de la formulation utilisée dans les articles de la LAgr relatifs aux subventions, il n'est pas utile d'adapter les art. 50, 51bis et 52 LAgr dans le cadre du PCO 2011-2013. Le Conseil fédéral envisage toutefois de demander une révision de la loi en relation avec l'évolution future de la politique agricole.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
708/A2310.0147 Aides à la production animale	3,5	4,5	5,8
<i>dont</i>			
<i>Aides pour le bétail de boucherie et la viande</i>	1,0	2,0	3,0
<i>Aides financières pour les œufs du pays</i>	2,0	2,0	2,0
<i>Contributions à la mise en valeur de la laine de mouton</i>	0,5	0,5	0,8

Paiements directs généraux

Aux termes des art. 70 à 75 LAgr, la Confédération octroie des paiements directs généraux aux exploitants d'entreprises paysannes cultivant le sol. Ces paiements rétribuent les prestations fournies dans l'intérêt général par l'agriculture (sécurité de l'approvisionnement, entretien du paysage rural, préservation des ressources naturelles, occupation décentralisée du territoire). Les paiements directs généraux, qui représentent environ 62 % des dépenses globales de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), sont de loin le poste de dépenses de la Confédération le plus important en faveur du secteur agricole. Compte tenu de l'évolution structurelle de

l'agriculture et de la baisse insignifiante de la surface agricole utile, les paiements directs généraux devraient être réduits de respectivement 2 millions (2011 et 2012) et 7 millions (2013) par an.

Contributions à l'exportation de produits agricoles transformés

La Confédération verse des contributions à l'exportation en se fondant sur la loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés. Ces contributions compensent la différence entre les prix des matières premières en Suisse et à l'étranger et tendent à favoriser l'exportation de produits agricoles de base suisses. Les contributions à l'exportation sont destinées en premier lieu à l'industrie alimentaire, qui comprend des grandes multinationales et une multitude de petites et moyennes entreprises. La forte part des exportations dans la production est une caractéristique. Le processus relatif aux contributions à l'exportation a été examiné ces dernières années et assoupli afin de tenir compte des règles de l'OMC et de la politique budgétaire. Les crédits ont ainsi été ramenés progressivement de 100 à 70 millions actuellement. Les contributions à l'exportation de produits agricoles transformés devant être supprimées à moyen terme en fonction de l'évolution des conditions-cadres internationales (OMC/accord de libre-échange agroalimentaire ou ALEA), les fonds seront réduits de 15 millions par an, soit 20 %, dès 2011 dans le cadre du PCO 2011-2013. Cette diminution à 55 millions s'inscrit dans la droite ligne des travaux entrepris en vue d'une ouverture des marchés agricoles. Si les fonds restants ne suffisent pas, l'industrie manufacturière peut recourir au trafic de perfectionnement et de réparation selon l'art. 12 de la loi sur les douanes et bénéficier d'un allègement douanier ou d'une franchise pour importer des produits de base étrangers aux fins de transformation. Cette substitution diminue la part des matières premières suisses dans les produits transformés exportés et donc la vente des produits agricoles correspondants.

Effets des mesures sur le domaine concerné

Le groupe de tâches Agriculture et alimentation sera touché par deux trains de mesures dans le cadre du PCO 2011-2013. D'une part, l'adaptation rétroactive des dépenses fédérales au renchérissement plus faible pour les années 2009–2010 entraînera une réduction des dépenses agricoles de 86 millions par an (voir ch. 2.2.1), qui concernera principalement les suppléments pour le lait et les paiements directs. Les suppléments versés pour le lait transformé en fromage devront donc être diminués à partir de 2011. Par conséquent, les paiements directs, qu'ils soient généraux ou écologiques, ne pourront pas être augmentés de 40 millions au total dès 2012 par rapport à l'année précédente, mais baisseront légèrement. D'autre part, les efforts d'économies indiqués aux chiffres 2.2.20 et 2.2.21 se traduiront par une diminution des dépenses agricoles de 44 à 77 millions par an de 2011 à 2013. Selon l'évolution du nombre d'animaux et de la participation aux programmes écologiques et éthologiques, les taux de contribution pour les paiements directs devront être adaptés le cas échéant. Par rapport aux moyens inscrits dans la planification financière 2013 pour le groupe de tâches Agriculture et alimentation (3752 millions), les réductions demandées par le Conseil fédéral, qui totalisent 163 millions, représentent une baisse des dépenses de 4,3 %. Celle-ci sera plus faible en 2011 et s'élèvera à environ 3,5 %, compte tenu des objectifs d'économie croissants. Ce faisant, le taux de croissance annuel moyen dans le groupe de tâches

Agriculture et alimentation sera de 0,1 % entre 2008 et 2013. Le taux de croissance cible de 0,1 % décidé par le Conseil fédéral lors du réexamen des tâches peut donc être garanti dans le cadre de l'application du PCO 2011-2013 (voir ch. 4.1).

Le PCO 2011-2013 affectera le groupe de tâches Agriculture et alimentation comme suit:

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Correction du renchérissement	86	86	86
Mesures relatives à l'agriculture, ch. 2.2.20	17	28	33
Mesures relatives à l'agriculture, ch. 2.2.21	27	33	44
Total	130	147	163

A court terme, les mesures d'amélioration des bases de production et les mesures sociales n'auront aucun effet sur les revenus des agriculteurs. Elles auront en revanche un impact sur les paiements directs et le soutien du marché. Après la mise en œuvre des mesures du PCO 2011-2013, il est probable que le revenu du secteur agricole baisse d'environ 100 millions sur la période 2009-2013, soit de 0,9 % par an. Il convient néanmoins de noter que le renchérissement a légèrement reculé en 2009 et qu'il devrait demeurer à un faible niveau en 2010 (+0,8 %) et en 2011 (+0,7 %) d'après les estimations du groupe d'experts de la Confédération, c'est-à-dire en deçà des prévisions retenues dans la planification financière actuelle (+1,5 % par an). Pour que le revenu du travail de la main-d'œuvre familiale agricole se maintienne au même niveau, l'agriculture et le secteur alimentaire doivent se restructurer plus en profondeur et exploiter les potentiels d'amélioration de la compétitivité. Cela nécessite des efforts supplémentaires de l'agriculture. A cet égard, il faut tenir compte du fait que le nombre d'exploitations aura tendance à baisser à l'avenir en raison du changement structurel attendu. Par conséquent, une évolution du secteur agricole acceptable sur le plan social est possible malgré le programme de consolidation, et l'exécution des tâches est garantie conformément à la Constitution.

Situation actuelle

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

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

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

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

Mesure

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

Concernant la subvention fédérale accordée à la Fédération suisse du tourisme, il s'agit d'y renoncer dès 2011.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
725/A4200.0102 Mesures d'encouragement, maîtres d'ouvrage d'utilité publique	–	–	10,0
704/A2310.0356 Service conseil et centre de documentation de la Fédération suisse du tourisme	0,1	0,1	0,1
Total	0,1	0,1	10,1

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁵⁰, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 22.

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

Contexte

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

Mesure

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

Conséquences d'autres trains de mesures du PCO 2011-2013

D'autres mesures du programme de consolidation 2011-2013 affectent les versements de la Confédération dans le fonds de roulement. Les chiffres indiqués dans le plan financier de la Confédération du 19 août 2009 doivent être révisés à la baisse à la suite d'une correction du renchérissement, qui était surestimé, et de la compensation des mesures réalisées par anticipation dans le cadre de la première phase du programme de stabilisation conjoncturelle (voir ch. 1.2.3.1 et 2.2.1). Globalement, le programme de consolidation 2011-2013 se répercute sur l'encouragement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique de la manière suivante:

⁵⁰ RS 611.010

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Compensation des investissements anticipés	22,50	22,50	–
Correction du renchérissement	0,75	0,75	0,75
Efforts d'économies	–	–	10,00
Total des allègements	23,25	23,25	10,75
Nouveau montant du crédit	6,75	6,75	19,25

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

Conséquences

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

Suppression de la contribution à la Fédération suisse du tourisme

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

Il s'agit de supprimer la contribution annuelle de la Confédération à la Fédération suisse du tourisme.

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

Situation actuelle

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Charges de personnel de toute l'administration fédérale	5 027	5 072	5 146

Mesures

Compensation du renchérissement: les moyens réservés dans le plan financier 2011 afin de compenser le renchérissement seront réduits de 1,0 %, permettant de réaliser dès 2011 des économies durables de 45 millions par an.

Effectif du personnel: il y a lieu de réduire de manière généralisée de 2 % l'effectif du personnel. En 2011 et 2012, la réduction se limitera à 1 %, puis atteindra 2 % jusqu'en 2013.

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Compensation du renchérissement réduite (1%)	45,0	45,0	45,0
Réduction des effectifs (1 % puis 2 %)	28,1	27,9	62,6
Réduction des autres charges de personnel	10,0	10,0	10,0
Total	83,1	82,9	117,6

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁵¹, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 23.

Mesures touchant les salaires

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

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

Mesures affectant l'emploi

Depuis 2007, les effectifs de l'administration fédérale sont repartis à la hausse en raison de la prise en charge de nouvelles tâches ou de l'intensification de tâches existantes. Cette tendance se poursuivra également en 2010, compromettant l'objectif visé par les programmes d'allégement budgétaire 2003 et 2004, à savoir une stabilisation des effectifs. Partant, il s'agit de concrétiser la majorité des mesures transversales au niveau des emplois.

Les adaptations des effectifs doivent passer si possible par la suppression de certaines tâches tout en permettant à chaque département de conserver une marge de manœuvre. Les économies affectant les effectifs sont donc ventilées proportionnellement entre les départements. Ceux-ci identifient dans leur groupe de tâches les possibilités de suppression et les mettent en œuvre. Les économies seront réalisées progressivement afin de permettre une mise en œuvre socialement acceptable. Au cours de la première année du plan financier (2011), la compression se limitera à 1 %, puis atteindra 2% jusqu'en 2013 au plus tard. L'envergure et l'étalement de cette mesure paraissent raisonnables au vu du taux moyen de fluctuation à long terme de 7 % par an.

Les départements mettront en œuvre ces économies dans le cadre de leurs demandes pour le budget 2011 ainsi que pour le plan financier 2012-2014. C'est pourquoi une information sur les mesures concrètes ne pourra être fournie que dans le cadre du message concernant le PCO 2011-2013.

Autres charges de personnel

Enfin, 10 millions seront économisés au niveau des autres charges de personnel. Ces économies concerneront les crédits gérés de manière centralisée par l'OFPER et seront en majorité liées à l'indemnisation des frais d'administration de PUBLICA qu'il s'agira de renégocier.

Situation actuelle

Les charges de conseil englobent des prestations qui permettent à la Confédération d'exécuter ses tâches. Il peut s'agir de conseils spécialisés relatifs à l'élaboration de la politique (avis de droit ou expertises) ou de soutien dans la communication et la conduite.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Groupe de comptes 3115: charges de conseil	279	284	287

Mesure

Une réduction de 10 millions, soit 3,9 % par an, affectera les charges de conseil. Elle s'inscrit comme élément clé des mesures transversales relevant des charges propres de l'administration fédérale. Calculée sur la totalité des charges de conseil, elle est répartie proportionnellement entre les sept départements et la Chancellerie fédérale. Le DFI doit en outre procéder à une réduction supplémentaire des charges de conseil de 1 million résultant d'un examen des tâches de l'Office fédéral de la santé publique. Les départements et la Chancellerie fédérale décideront en établissant leurs budgets de la mise en œuvre concrète de cet objectif de réduction; par conséquent, une information à ce propos ne pourra être fournie que dans le cadre du message concernant le PCO 2011-2013.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
ChF	0,06	0,07	0,07
DFAE	0,13	0,13	0,13
DFI	2,92	2,87	2,83
DFJP	0,33	0,32	0,33
DDPS	1,68	1,69	1,71
DFF	0,58	0,59	0,54
DFE	1,07	1,06	1,07
DETEC	4,23	4,26	4,31
Total	11,0	11,0	11,0

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁵², assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4a, al. 1^{er}, ch. 24.

Situation actuelle

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Dépenses TIC de la Confédération	1 022	1 017	1 030

Mesure

Les TIC doivent contribuer au PCO 2011-2013 à raison de 43 millions en 2011 et de 63 millions chaque année en 2012 et 2013. Ces réductions concernent les fournisseurs de prestations et doivent être réalisées notamment par le biais de gains d'efficacité, que ce soit dans le cadre du Programme de bureautique de la Confédération ou dans la télécommunication; mais il s'agit aussi de procéder à des réductions ponctuelles chez les bénéficiaires de prestations, qui devront renoncer à des projets informatiques, ou du moins les reporter.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Programme de bureautique de la Confédération	–	12,5	12,5
Gains d'efficacité dans la télécommunication	4,0	8,0	12,0
Réduction des acquisitions de l'OFIT	3,0	3,0	3,0
Réductions affectant les bénéficiaires	22,3	24,7	22,0
Réductions du crédit de croissance TIC et de la réserve de la Confédération	13,7	14,8	13,5
Total	43,0	63,0	63,0

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁵³, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 25.

Les TIC soutiennent l'administration dans les processus et contribuent à accroître son efficience et son efficacité. Depuis longtemps, l'administration fédérale exige pour tous les projets TIC une analyse des coûts, de l'utilité et de la rentabilité. A

l'avenir, une gestion de portefeuille de projets au niveau du département et de la Confédération impliquera de la part des bénéficiaires de prestations un examen plus détaillé des projets TIC pouvant être reportés, voire abandonnés, et de la manière dont on peut augmenter la rentabilité globale des infrastructures et applications TIC. Le tout devrait permettre d'économiser jusqu'à 60 millions chaque année. Ces allègements découleront d'une part d'une amélioration de l'efficacité des fournisseurs de prestations; d'autre part, ils résulteront de l'abandon ou du report de projets par les bénéficiaires de prestations ainsi que de coupes dans les réserves du CI, qui seront réalisées grâce à la fixation de priorités plus claires dans le portefeuille de projets. Plus spécifiquement, on prévoit les mesures suivantes:

- *Programme de bureautique de la Confédération (standardisation du poste de travail de bureautique)*: sur l'allègement de 12,5 millions par an (à partir de 2012), l'OFIT réalisera 9 millions en renforçant l'efficacité dans le cadre du regroupement des chaînes de production. Un montant de 3,5 millions sera par ailleurs économisé grâce à la standardisation visée (politique de flotte, regroupement des achats, réduction du nombre de logiciels et des frais de support).
- *Gains d'efficacité dans la télécommunication*: une étude de benchmarking a révélé qu'il était possible de réaliser dans le domaine de la télécommunication des gains d'efficacité de 4 millions (2011), 8 millions (2012) et 12 millions (2013) notamment dans les secteurs des réseaux WAN et de la téléphonie mobile. Le réexamen des tâches permet également d'élaborer une stratégie de télécommunication pour l'administration fédérale, où l'on analyse alors le recours sur le marché à d'autres prestations de télécommunication en vue de baisser les coûts totaux. La stratégie traite des différents réseaux de l'administration fédérale (transmission, locaux, raccordement des bâtiments, mobile et étranger), y compris le réseau civil du DDPS. Elle tient aussi compte de l'intégration de la téléphonie et d'autres développements futurs en fonction des besoins (voir aussi: Réexamen des tâches de la Confédération, rapport sur la mise en œuvre, partie II, ch. 1.2.2, p. 10).
- *Réduction des acquisitions de l'OFIT*: actuellement, l'OFIT remplace généralement les serveurs destinés à l'exploitation des applications après une durée d'amortissement définie de 3 à 5 ans. Une prolongation du cycle de vie des infrastructures de ces serveurs au-delà de la durée d'utilisation actuelle permet des économies annuelles de 3 millions.
- *Réductions affectant les bénéficiaires de prestations (BP)*: la fixation de priorités plus claires dans les portefeuilles de projets des BP devrait permettre d'économiser 22 à 25 millions par an. Ces réductions doivent être mises en place au cours de l'élaboration du budget à l'aide de mesures concrètes. C'est pourquoi les mesures et les projets ne pourront être précisés que dans le message définitif concernant le PCO 2011-2013.
- *Réductions du crédit de croissance TIC et de la réserve de la Confédération*: avec le crédit de croissance TIC, le Conseil informatique de la Confédération (CI) dispose d'un fonds pour gérer de manière interdépartementale les projets stratégiques TIC. Ce crédit doit contribuer à hauteur de 11 millions par an à l'allègement du budget de la Confédération. Par le biais du crédit «Réserve informatique de la Confédération», le CI

dispose chaque année de 5 millions pour des projets informatiques imprévus. Cette réserve doit être réduite de moitié, ce qui implique d'y recourir de manière plus restrictive. Pour atteindre ces objectifs d'économies, il est nécessaire de mieux fixer les priorités dans les portefeuilles de projets.

Le Conseil fédéral n'a pas exclu la possibilité, dans des cas dûment justifiés, de faire ces efforts d'économies en dehors du domaine des TIC, dans d'autres domaines générant des charges de fonctionnement . C'est pourquoi le montant définitif ne sera fixé que dans le message.

Situation actuelle

Dans le cadre du PCO 2011-2013, le domaine propre de la Confédération contribuera de manière appropriée à consolider le budget. Le Conseil fédéral a ainsi fixé pour les charges de personnel, d'informatique et de conseil des objectifs de réduction représentant au total 140 millions en 2011, 160 millions en 2012 et 200 millions en 2013. La moitié environ de ces montants concerne les crédits de personnel et d'informatique budgétisés de manière centralisée, le reste des réductions dans les unités administratives (voir ch. 1.2.3.3). Les départements sont libres de mettre en œuvre une partie des objectifs d'économies en matière de personnel, d'informatique et de conseil au niveau de leurs autres charges de biens et services et charges d'exploitation et de leurs investissements dans le domaine propre.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
Charges de biens et services et charges d'exploitation, immobilisations corporelles et incorporelles, stocks (sans dépenses de conseil et d'informatique)	5 754	5 944	6 010

Mesure

Les départements décideront de la répartition exacte des réductions entre les différents domaines (personnel, charges de conseil, informatique, autres charges de biens et services et charges d'exploitation) dans le cadre de leurs demandes budgétaires 2011 et pour le plan financier 2012-2014. Le message définitif concernant le PCO 2011-2013 fournira des indications plus précises. Plusieurs départements recourront probablement à la possibilité de concrétiser ces réductions au niveau des autres charges d'exploitation. Par conséquent, la liste de mesures suivante devrait clairement s'allonger.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
ChF: Renonciation à une part des prestations d'Associated Press		0,2	0,2
DDPS: Réductions portant sur les charges de biens et services	7,9	8,1	9,4
DETEC: Renonciation à l'acquisition d'appareils volants	–	2,0	2,0
Total	7,9	10,3	11,6

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 1: complément de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁵⁴, assorti d'efforts d'économies du Conseil fédéral selon l'art. 4, al. 1, ch. 26.

Renonciation à une part des prestations d'Associated Press (AP)

Dans le cadre du réexamen des tâches, la Chancellerie fédérale renonce aux prestations d'AP en Suisse alémanique et aux dépêches internationales. Le contrat avec AP sera adapté aux nouveaux besoins et à la nouvelle situation.

Diverses réductions affectant les charges de biens et services et les charges d'exploitation du DDPS

Au DDPS, les économies dans le domaine propre seront mises en œuvre notamment en investissant moins dans l'immobilier. D'autres réductions des dépenses concerneront les transports et les carburants, l'entretien des machines, les voyages de service et les séminaires, ainsi que les publications et les licences de logiciels. Le Service de renseignement de la Confédération, issu de la fusion début 2010 du Service d'analyse et de prévention (SAP) et du Service de renseignement stratégique (SRS), réalisera par ailleurs des économies au niveau des charges de biens et services grâce à un programme d'abandon des tâches et à une fixation rigoureuse des priorités.

Renonciation à l'acquisition d'appareils volants

En raison de ses engagements internationaux, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) est tenu de veiller à la formation et au perfectionnement de ses inspecteurs, ceux-ci devant conserver une certaine aptitude au vol. Les inspecteurs qui contrôlent les entreprises commerciales opérant avec des avions gros porteurs (turbopropulseurs/avions à réaction) s'entraînent auprès des compagnies d'aviation. L'entraînement sur des avions plus petits se fait en revanche avec des appareils appartenant à l'OFAC (6 avions à moteur à pistons, 3 hélicoptères et 1 planeur). Les hélicoptères sont en outre utilisés comme moyen de transport dans le cadre du mandat de contrôle. Il s'agit à présent d'examiner quelle est la solution la plus rentable pour atteindre les objectifs d'économies, et si des mesures comme la réduction de la flotte (pas de nouvelles acquisitions) ou la location et l'utilisation de simulateurs permettent de réduire les coûts des petits appareils volants nécessaires à la formation et au perfectionnement des inspecteurs de l'OFAC.

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

Situation actuelle

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

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

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

Mesure

On renonce à indemniser dorénavant les fournisseurs de service postaux et de télécommunication pour les coûts de surveillance. Par conséquent, les fournisseurs doivent assumer tous les coûts qu'une mesure de surveillance leur occasionne.

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
485/A6100.0001 Charges de fonctionnement	8,9	8,9	8,9

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013, ch. 3: modification de l'art. 16, al. 1 et 2 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)⁵⁵.

Le législateur a ancré les principes du règlement de l'indemnisation dans la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT, RS 780.1). La loi impose aux fournisseurs de mettre en œuvre les mesures de surveillance exigées par les autorités compétentes. Les fournisseurs reçoivent à ce titre une indemnité équitable pour les coûts occasionnés.

En ce qui concerne les données qui doivent être fournies par les personnes soumises à la LSCPT en matière de surveillance, il existe, comme pour les données devant être fournies par les banques, une obligation de produire les données requises, qui ne fait l'objet d'aucune indemnité. Celle-ci est d'ailleurs contraire au droit pénal. En outre, il ne semble pas approprié de verser une telle indemnité aux personnes soumises à la LSCPT, étant donné que ces dernières ont tout intérêt à ce que des infractions ne soient pas commises par leur intermédiaire.

⁵⁵ RS 780.1

Il s'agit donc d'abandonner cette indemnité, ce qui se justifie si l'on tient compte des bénéfices réalisés par les fournisseurs de services de télécommunication: les fournisseurs ne devraient guère être affectés par cet abandon.

Les fournisseurs devront tenir compte des coûts supplémentaires induits par d'éventuelles mesures de surveillance dans leurs tarifs. Comme cette mesure les concerne tous, la suppression de l'indemnité n'aura guère de conséquences en matière de concurrence.

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

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

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

Situation actuelle

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

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

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

Mesure

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
801/A2310.0336 Indemnités pour prestations d'intérêt général, transport de journaux	–	20,0	20,0

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011 à 2013, chiffre 4: abrogation au 31 décembre 2011 de l'art. 15, al. 2 à 6 de la loi du 30 avril 1997 sur la poste⁵⁶ (LPO).

Par le message du 20 mai 2009⁵⁷ relatif à la loi sur la poste, le Conseil fédéral a demandé la suppression intégrale de l'encouragement indirect de la presse à compter de fin 2014⁵⁸. Le programme de consolidation 11/13 avance de trois ans l'entrée en vigueur de cette mesure. Le Conseil fédéral tient à ce que les contributions à la presse associative demeurent supprimées.

⁵⁶ RS 783.0

⁵⁷ FF 2009 4649

⁵⁸ Dans le cadre de ses délibérations, le Conseil des Etats a supprimé ces deux limitations dans le temps (presse locale et régionale jusqu'à fin 2014, presse associative jusqu'à fin 2011).

L'encouragement indirect de la presse a des effets plutôt faibles et son utilité est contestée depuis longtemps. Il provoque une distorsion de la concurrence, puisque le soutien bénéficie exclusivement à la Poste et à la distribution régulière, et pas à la distribution matinale, qui est de plus en plus répandue.⁵⁹ En outre, il est toujours difficile de déterminer quels titres sont importants pour la démocratie et donc dignes d'être encouragés. Cela crée régulièrement des problèmes de délimitation considérables. Le modèle en vigueur avait d'ailleurs été fortement contesté aussi bien lors de la consultation qu'au Parlement.

Suite à la suppression de l'encouragement indirect de la presse, les prix de l'ensemble du transport de journaux devront désormais être négociés entre la Poste et les clients ou les éditeurs. On passera ainsi à un modèle de marché avec des prix correspondants. Les répercussions sur les entreprises de presse individuelles ne peuvent pas être présentées dans le détail pour le moment, mais elles ne devraient généralement pas être d'une importance vitale. En outre, le surveillant des prix peut empêcher des augmentations de prix abusives, découlant de la position dominante de la Poste suisse sur le marché. Un mécanisme éprouvé permettra par conséquent d'empêcher les adaptations de tarifs injustifiées. Le Conseil fédéral estime donc défendable de supprimer plus tôt que prévu initialement l'encouragement indirect de la presse. Cette mesure allègera le budget fédéral de 20 millions par an.

⁵⁹ Toutefois, la Poste est désormais elle aussi devenue un important participant sur le marché de la distribution matinale.

Situation actuelle

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

Selon l'art. 28 al. 3 de la loi fédérale du 24 mars 2006⁶⁰ sur la radio et la télévision (LRTV), la Confédération assume au moins la moitié des coûts encourus par la SSR pour cette offre. Sur la contribution fédérale prévue de 20,8 millions, 13 millions concernent Swissinfo. Cette subvention est gérée par un crédit d'engagement.

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

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

Mesure

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
808/A6210.0111			
Contribution aux services de la SSR destinés à l'étranger	–	13,2	13,4

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011–2013, chiffre 5: modification de l'art. 28, al. 1 de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV).

Conformément à l'art. 24, al. 1, let. c, LRTV, la SSR encourage le resserrement des liens qui unissent les Suisses de l'étranger à la Suisse, promeut le rayonnement de la Suisse à l'étranger et y favorise la compréhension pour ses intérêts. L'étendue de cet

⁶⁰ RS 784.40

engagement à l'étranger et les coûts correspondants à la charge de la Confédération sont fixés dans l'accord de prestations du 4 juillet 2007 avec la SSR. Cet accord stipule que la SSR propose sur Internet une offre d'information pour l'étranger spécifique, plurilingue, multimédia et axée sur un public cible, en tenant particulièrement compte de la communauté des Suisses à l'étranger. Dans le cadre de ce mandat, la SSR collabore en outre avec la chaîne internationale francophone TV5 et la chaîne internationale germanophone 3sat.

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

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

La suppression des contributions versées par la Confédération pour Swissinfo allègera durablement le budget fédéral de 13 millions par an. Etant donné que la SSR prévoit de réduire d'au moins 7 millions les dépenses consacrées à Swissinfo dans le cadre d'un projet d'optimisation interne, le budget fédéral devrait en tout cas être allégé d'au moins 3,5 millions; cependant, la SSR a gelé ce projet d'optimisation dans l'attente de la décision du Parlement relative au PCO 2011-2013.

2.2.30

Conseils aux émigrants

Situation actuelle

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

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

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

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

Mesure

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
420/A2100.001 Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur	–	0,3	0,3

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011–2013, chiffre 7: abrogation de l'art. 25, al. 1 de la loi fédérale du 6 octobre 1989⁶¹ sur le service de l'emploi et la location de services (LSE).

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

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

⁶¹ RS 823.11

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

2.2.31

Octroi de cautionnements dans les régions de montagne

Situation actuelle

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

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

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

Mesure

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

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

	PF 2011	PF 2012	PF 2013
704/A2310.0360 Octroi de cautionnements dans les régions de montagne	1,8	1,9	2,0

Base juridique requise

Loi fédérale sur le programme de consolidation 2011–2013, chiffre 8: révision de la loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général⁶².

Sur la base de la loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général (*RS 901.2*) ainsi que de l'ordonnance du 28 novembre 2007 sur la politique régionale (*RS 901.021*), la Confédération encourage l'octroi de cautionnements par le biais de contributions à la Coopérative suisse de cautionnement et accorde des contributions au service de l'intérêt. La loi a pour but de faciliter aux petits et moyens établissements situés dans les régions de montagne et le milieu rural en général l'obtention de prêts de capitaux à moyen et à long terme. A cet effet, les prêts et les crédits au profit de petits et moyens établissements peuvent être cautionnés jusqu'à concurrence de 500 000 francs, la Confédération

⁶² RS 901.2

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

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

Le Conseil fédéral propose de supprimer l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne en tant qu'instrument de politique régionale. Il n'y aura plus d'octroi de nouveaux cautionnements dans les régions de montagne et d'octroi de contributions au service de l'intérêt à partir de 2011. La loi fédérale correspondante doit donc être révisée. Mais ces modifications doivent permettre à la Confédération de verser les années suivantes la couverture des pertes et les contributions au service de l'intérêt qui ont été garanties ou le seront avant la fin de 2010.

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

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

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

Les cautionnements dans les régions de montagne ont une durée d'amortissement de 10 à 20 ans. Il est donc possible que surviennent même après 2010 des pertes sur les cautionnements contractés, que la Confédération devra prendre en charge. Des contributions au service de l'intérêt peuvent être octroyées jusqu'à raison de 2/5 du taux bancaire usuel pendant au maximum 6 ans. La Confédération est également tenue de financer ces engagements jusqu'à leur expiration. Compte tenu de ces deux facteurs, cette mesure ne permettra pas de réduire tous les moyens inscrits dans le plan financier actuel. Pour les années 2011 à 2013, on escompte des coûts annuels de près d'un million de francs. Par la suite, soit de 2014 à 2024, il faut s'attendre à une diminution progressive des dépenses de la Confédération en raison de la réduction du nombre de cautionnements.

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

2.3 Autres mesures d'allégement au niveau des dépenses

2.3.1 Révision totale de la loi sur l'alcool

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

La RFA et ses tâches seront réformées profondément dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'alcool. Pour le programme de consolidation 2011–13, quatre éléments sont notamment importants:

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

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

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

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

Dans le cadre du programme de consolidation 2011–13, trois autres mesures seront mises en œuvre dans le domaine de l'asile et des étrangers. Elles font l'objet d'un projet soumis séparément⁶³. Ces mesures généreront un allègement de 9,5 millions en 2012 et de 12,0 millions en 2013:

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

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

Désignation d'Etats de provenance

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

⁶³ Lors de sa séance du 19 décembre 2008, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de réaliser une première procédure de consultation concernant le projet de modification de la loi sur l'asile (LAsi) et de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Cette consultation a eu lieu du 15 janvier 2009 au 15 avril 2009.

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

L'ensemble du projet sera probablement soumis au Conseil fédéral pour adoption avant la pause estivale de 2010.

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

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

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

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

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

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

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

Selon la situation juridique actuelle, une personne qui demande l'asile a la possibilité, même lorsque sa procédure d'asile s'est achevée par une décision exécutoire, de prolonger son séjour en Suisse en déposant une demande de réexamen

ou une demande multiple non motivée. La personne déposant une nouvelle demande d'asile après le rejet entré en force de la demande précédente (demande multiple) obtient à nouveau le statut spécial de requérant d'asile, en particulier s'agissant de l'aide sociale et de l'exercice d'une activité lucrative. Ce genre de demandes est donc déposé même dans les cas voués à l'échec. Selon le droit en vigueur, les demandes de réexamen et les demandes multiples ne sont d'ailleurs soumises à aucune règle de forme particulière.

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

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

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

Procédure matérielle accélérée, réduction du délai de recours

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

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

Une mesure d'accompagnement de la réduction du délai de recours comprendra en particulier – en plus d'une prolongation du délai supplémentaire du TAF pour corriger les recours insuffisamment fondés – l'introduction de conseils généraux sur la procédure et les chances de succès à l'intention des requérants d'asile. Cet instrument permettra d'améliorer dans son ensemble la protection juridique des requérants d'asile tout en évitant les recours voués à l'échec, puisque les requérants

d'asile pourront obtenir suffisamment tôt des conseils sur leurs chances de succès et sur les possibilités juridiques qui s'offrent à eux dans la procédure d'asile. L'introduction d'une contribution aux conseils sur la procédure et les chances de succès par des tiers pourra être mise en œuvre sans effet sur le budget, puisqu'il sera possible dans le même temps de renoncer à la représentation des œuvres d'entraide actuellement prévue lors de toutes les auditions, et donc à l'indemnisation correspondante.

2.4 Mesures concernant les recettes

2.4.1 Augmentation de l'impôt sur le tabac

Contexte

Actuellement, l'impôt sur les cigarettes s'élève à 10,942 centimes par pièce et à 25 % du prix de vente au détail (mais au moins à 19,067 centimes par pièce). Le dernier relèvement du taux d'imposition date du 31 décembre 2008 (avec effet au 1^{er} mars 2009). L'art. 11, al. 2, let. a de la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac⁶⁴ octroie au Conseil fédéral la compétence d'augmenter cet impôt de 80 % pour financer les contributions à l'AVS, à l'AI et aux prestations complémentaires ainsi que pour l'adaptation aux taux d'impôt en vigueur dans l'UE. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a déjà utilisé cette compétence à raison d'un peu plus de 64 %. Il lui reste encore la possibilité d'augmenter l'impôt de 30 centimes par paquet au total.

Les recettes budgétisées dans le plan financier 2011-2013 partent de l'hypothèse d'un recul progressif des ventes de cigarettes de 2,5 % par année, soit de 2 173 millions en 2011 à 2 061 millions en 2013.

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

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

Le Conseil fédéral prévoit d'adapter l'impôt sur le tabac au 1^{er} janvier 2011. Cette adaptation et l'augmentation simultanée de la TVA entraîneront une augmentation totale de l'impôt de 20 centimes par paquet de cigarettes. Si l'on effectue une comparaison avec le prix actuel des cigarettes dans les pays voisins, on constate que le nouveau prix de vente au détail de la sorte la plus vendue en Suisse, qui atteindra 7,20 francs, dépassera d'environ 60 centimes et d'un peu plus de 1,30 franc les prix pratiqués en Italie et en Autriche. La différence de prix par rapport à l'Allemagne sera pratiquement supprimée et celle par rapport à la France se réduira à un peu

⁶⁴ RS 641.31

moins d'un franc. Il en résultera un recul général des ventes et un risque accru de contrebande, ainsi qu'une diminution des ventes aux touristes et aux frontaliers. Les consommateurs suisses iront notamment plus souvent acheter leurs cigarettes à meilleur prix de l'autre côté de la frontière.

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

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

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

Base juridique requise

L'augmentation de l'impôt sur les cigarettes nécessite une modification de l'ordonnance du 24 septembre 2004 modifiant les tarifs d'impôt pour le tabac coupé ainsi que pour les cigarettes et le papier à cigarettes⁶⁵.

2.4.2 Répartition de la fortune de la Régie fédérale des alcools

Contexte

La Régie fédérale des alcools (RFA) est un établissement de la Confédération. Elle dispose d'importantes ressources financières, qu'elle n'utilise que partiellement pour son fonctionnement. Ces ressources proviennent de recettes de la RFA et elles ont été accumulées ces dernières années dans le but de constituer une réserve. Les cantons ont déjà reçu leur part de cette fortune de 1987 à 1992⁶⁶; la Confédération a laissé sa part à la RFA comme fonds d'exploitation. A la fin de 2009, la RFA disposait d'un capital propre (fonds d'exploitation sans le bénéfice net) de quelque 109 millions, qui est investi principalement dans les actifs circulants (essentiellement liquidités et compte de dépôt auprès de la Confédération). Les capitaux de tiers, peu élevés, se composent principalement de provisions et de factures de fournisseurs.

⁶⁵ RS 641.310

⁶⁶ Voir ordonnance du 26 février 1986 concernant la répartition de la fortune de la Régie fédérale des alcools en faveur des cantons (RO 1986 519; RS 689.3)

Répartition de la fortune de la RFA

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

Les autres fonds à distribuer à la Confédération sont constitués essentiellement d'anciens produits de l'impôt sur l'alcool. Le produit net de l'impôt sur l'alcool doit être utilisé pour l'AVS/AI (art. 112, al. 5 Cst.⁶⁷) et doit être attribué, en vertu de l'art. 111 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)⁶⁸, à la réserve de la Confédération pour l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Les revenus affectés attribués à cette réserve ne suffisent toutefois pas pour financer les prestations annuelles de la Confédération de plus de 10 milliards en faveur de l'AVS et de l'AI, et la Confédération doit aussi utiliser une partie de ses ressources générales (art. 104, al. 2 LAVS). Des recettes affectées plus élevées, résultant de la répartition de la fortune, allègent le budget parce qu'elles réduisent le montant des ressources générales que la Confédération doit utiliser pour subvenir à ses obligations envers l'AVS et l'AI.

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

On peut partir du principe que la RFA ne risque pas de rencontrer des problèmes de liquidités en raison de la distribution de fortune. Si ce cas improbable survenait quand même, entraînant un manque de liquidités à court terme, la RFA pourrait emprunter à la Confédération les fonds nécessaires, en vertu de l'art. 71, al. 3 de la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool⁶⁹.

Base juridique requise

Le Conseil fédéral chargera par voie d'ordonnance la RFA de procéder aux distributions en question. Cette procédure correspond à celle qui avait été choisie en 1986 pour la répartition de la fortune en faveur des cantons.

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

Le 3 octobre 2008, les Chambres fédérales ont approuvé la révision de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de servir (LTEO)⁷⁰. Les modifications ont pour objectif d'améliorer l'égalité face aux obligations militaires.

Les adaptations de cette taxe ont pour but de mieux garantir son égalité envers le service militaire. Elles visent notamment à éliminer les incitations à «se faire dispenser pour raisons médicales». De telles incitations inopportunes ont été

⁶⁷ RS 101

⁶⁸ RS 831.10

⁶⁹ RS 680

⁷⁰ RS 661

diagnostiquées notamment chez des jeunes commençant leurs études parce que, sous l'ancien régime, les coûts (d'opportunité) du service personnel étaient nettement plus élevés que le montant de la taxe. La révision de la LTEO a réduit l'attrait de la «dispense médicale» au moyen d'un relèvement significatif de la taxe minimale (de 200 à 400 francs).

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

2.4.4 Adaptation des émoluments pour la couverture des coûts

Contexte

En vertu de l'art. 4 de l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments⁷¹, le produit total des émoluments d'une unité administrative ne doit pas dépasser les coûts de celle-ci. Dans de nombreux cas, les recettes d'émoluments prévues dans le plan financier, à hauteur de quelque 280 millions de francs par an au total, reprennent simplement les valeurs budgétisées précédemment.

Réexamen systématique des émoluments

Dans le cadre des directives concernant le budget 2011 et le plan financier 2012-2014, le Conseil fédéral a demandé aux unités administratives de réexaminer systématiquement leurs émoluments par rapport à la couverture des coûts et de les adapter si nécessaire. Une adaptation des émoluments au renchérissement entraînerait (sur la base du budget 2010) des recettes supplémentaires de 12 millions en 2013. Les recettes supplémentaires résultant d'adaptations d'émoluments devraient atteindre (selon une approximation prudente) à 5 millions de francs. Cette mesure nécessite l'adaptation des ordonnances sur les émoluments. Dans son message concernant le programme de consolidation 2011-2013, le Conseil fédéral mentionnera les émoluments qui seront augmentés à partir de 2011.

⁷¹ RS 172.041.1

3 Explications relatives à différents articles

3.1 Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁷²

Dans le cadre des programmes d'allégement budgétaire 2003 et 2004, le Parlement a, par le biais de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (art. 4a, al. 1 et 1^{bis}), chargé le Conseil fédéral de faire des économies. Ces économies concernaient la période 2004 à 2008. Elles sont remplacées, à l'art. 4, al. 1, par de nouveaux efforts d'économies pour les années 2011 à 2013. Ceux-ci comprennent toutes les mesures que le Conseil fédéral peut décider de sa propre compétence, en vertu de l'art. 18, al. 1, let. a de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération⁷³. L'inscription des mesures de consolidation dans des efforts légaux d'économies vise, d'une part, à souligner que le programme de consolidation 2011-2013 consiste en un train de mesures et, d'autre part, à le rendre plus contraignant. Comme le précise l'art. 4, al. 5 (auparavant art. 4a, al. 5), la souveraineté budgétaire du Parlement et, par conséquent, sa compétence de décider des changements dans le cadre de l'établissement du budget, reste bien entendu garantie. Le Parlement s'engage politiquement, mais pas juridiquement. Les différentes mesures mentionnées dans les efforts d'économies assignés au Conseil fédéral sont décrites en détail au chiffre 2.2. C'est pourquoi nous renonçons ici à des explications plus approfondies.

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

L'art. 4, al. 3 étend aux années 2010 à 2015 le plafond des dépenses pour l'armée fixé auparavant à l'art. 4a, al. 4^{bis} pour la période 2009 à 2011 (voir également ch. 2.2.5 plus haut).

L'art. 4, al. 4 prévoit que des transferts peuvent être effectués dans le domaine de la défense entre les différentes tranches annuelles. Le plafond des dépenses pour l'armée doit toutefois être respecté. Le nouvel article remplace l'ancien art. 4a, al. 3.

⁷² RS 611.010

⁷³ RS 611.0

Droit en vigueur*Art. 30 Offre et procédure de la commande*

¹ L'offre de prestations et l'indemnisation des divers secteurs sont fixées au préalable de manière contraignante par la Confédération, les cantons participants et les entreprises concernées dans une convention, sur la base des comptes prévisionnels des entreprises. Le Conseil fédéral établit la procédure de commande ainsi que les principes de l'offre de transport et de l'indemnisation, d'entente avec les cantons. Cette disposition n'affecte pas l'autonomie des entreprises dans le processus d'exécution.

² L'offre de prestations et l'indemnité sont d'abord déterminées par la demande. En outre, les éléments suivants sont notamment pris en considération:

- a. une desserte de base appropriée;
- b. les objectifs de la politique régionale, notamment le développement économique des régions défavorisées du pays;
- c. les objectifs relevant de l'aménagement du territoire;
- d. les objectifs relevant de la protection de l'environnement;
- e. les intérêts des personnes handicapées.

³ La convention contient en particulier les éléments suivants:

- a. le plan directeur de l'offre et l'horaire;
- b. les points et les modalités de vente;
- c. l'offre concernant le transport de bagages;
- d. les tarifs.

⁴ Dès que la convention sur l'offre a pris effet, les entreprises bénéficient d'un droit subjectif à l'indemnisation envers chaque commanditaire (Confédération, cantons, tiers).

⁵ En cas de divergences entre les autorités fédérales, les cantons et les entreprises lors de la négociation ou de l'exécution d'une convention selon l'al. 1, l'OFT définit l'offre et l'indemnité, compte tenu des principes figurant à l'al. 2.

Proposition de modification de l'art. 30, al. 2, let. a et b

² L'offre de prestations et l'indemnité sont d'abord déterminées par la demande. En outre, les éléments suivants sont notamment pris en considération:

- a. une desserte de base appropriée *si la demande est suffisante*;
- b. les objectifs de la politique régionale;

L'art. 51, al. 2, let. a et b de la loi sur les chemins de fer (RO 1995 3680; appelée ci-après aLCdF) s'appliquait jusqu'à la fin de 2009. En vertu de cet article, une desserte de base appropriée ainsi que les besoins liés au développement économique des régions défavorisées du pays devaient être pris en compte pour déterminer la commande de l'offre de prestations. Dans le cadre du message complémentaire sur la réforme 2 des chemins de fer (révision des actes normatifs concernant les transports publics), cet article a été repris sans changement à l'art. 30, al. 2, let. a et b de la loi sur le transport de voyageurs (LTV) et mis en vigueur au 1^{er} janvier 2010. De même, l'art. 6, al. 3 de l'ordonnance sur les indemnités, abrogée à la fin de 2009 (RO 1996 443), a été repris sans changement à l'art. 7, al. 2 OITRV.

Lors de la révision de 1996 de la loi sur les chemins de fer, le Parlement a accordé explicitement plus d'importance que le Conseil fédéral à la desserte de base appropriée. Il voulait assurer cette desserte non seulement aux régions urbaines, mais aussi aux régions plus décentrées. Le Parlement a confirmé il y a moins d'une année la situation légale existante, en promulguant la LTV, et le Conseil fédéral a fait de même en adoptant l'OITRV. D'un point de vue purement juridique, on ne peut pas répondre à la question de savoir si une desserte de base appropriée est encore garantie avec l'augmentation proposée de la demande minimale. C'est pourquoi le Parlement doit de nouveau pouvoir s'exprimer sur la question de savoir si les motifs d'économie doivent être pris en compte au même titre que les autres intérêts mentionnés à l'art. 30, al. 2. Afin de permettre ce débat, le Conseil fédéral soumet une modification de l'art. 30, al. 2, let. a et b, LTV.

La Confédération fait passer de 32 à 100 personnes par jour la demande minimale donnant droit à une indemnisation. Par conséquent, 160 des 1 300 lignes de transport ne bénéficieront plus d'un soutien. L'art. 30, al. 2, let. a, LTV est donc complété en ce sens qu'une desserte de base appropriée n'est prise en considération que si la demande est suffisante.

Etant donné qu'en matière de prise en compte des intérêts de la politique régionale, les besoins liés au développement économique des régions défavorisées du pays ne pourront notamment plus être garantis dans chaque cas en raison de l'augmentation de la demande minimale, le passage correspondant à l'art. 30, al. 2, let. b est supprimé.

3.3 **Loi fédérale du 6 octobre 2004⁷⁵ concernant la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT)**

Droit en vigueur

Art. 16

¹ Les équipements nécessaires à la mise en œuvre de la surveillance sont à la charge des fournisseurs de services postaux et de télécommunication. Dans chaque cas, ceux-ci reçoivent de l'autorité qui a ordonné la surveillance une indemnité équitable pour les frais occasionnés.

² Le Conseil fédéral règle les indemnités et fixe les émoluments pour les prestations du service.

Proposition de modification de l'art. 16, al. 1 et 2

¹ Les coûts des équipements nécessaires à la mise en œuvre de la surveillance et les coûts de la surveillance proprement dite sont à la charge des fournisseurs de services postaux et de télécommunication.

² Le Conseil fédéral fixe les émoluments pour les prestations du service.

A l'avenir, les fournisseurs de services de télécommunication ne recevront plus d'indemnité pour les mesures de surveillance exécutées. Cette suppression sera réalisée par la modification proposée de l'art. 16, al. 1 et 2 LSCPT (suppression de l'indemnisation).

⁷⁵ RS 780.1

Droit en vigueur*Art. 15 Transport de journaux et de périodiques en abonnement*

¹ La Poste transporte les journaux et les périodiques en abonnement selon les mêmes principes, à des prix indépendants de la distance.

² Afin de maintenir une presse régionale et locale diversifiée, la Poste octroie des rabais aux quotidiens et aux hebdomadaires en abonnement dont elle assure la distribution régulière et qui:

- a. sont principalement diffusés en Suisse;
- b. paraissent au moins une fois par semaine;
- c. ne servent pas de manière prépondérante des fins commerciales ou la promotion de produits ou de prestations;
- d. comprennent une partie rédactionnelle moyenne représentant 50 pour cent au moins de l'ensemble de la publication;
- e. ne font pas partie de la presse associative ni de la presse spécialisée;
- f. ne relèvent pas du domaine public ni ne sont publiés par une autorité étatique;
- g. ne sont pas des publications gratuites;
- h. ont un tirage compris en 1000 et 40 000 exemplaires par édition, certifié par un office de contrôle indépendant et reconnu;
- i. ne sont pas détenus majoritairement, ni directement, ni indirectement, que ce soit du point de vue du capital ou du point de vue des voix, par l'éditeur du titre principal, s'ils paraissent en tant que têtes;
- j. ne pèsent pas plus de 1 kg, encarts compris.

³ La Poste octroie des rabais aux journaux et périodiques d'organisations à but non lucratif (presse associative) dont elle assure la distribution régulière et qui:

- a. paraissent une fois au moins par trimestre;
- b. ne pèsent pas plus de 1 kg, encarts compris;
- c. ne servent pas de manière prépondérante des fins commerciales ou la promotion de produits ou de prestations;
- d. comprennent une partie rédactionnelle moyenne représentant 50 pour cent au moins de l'ensemble de la publication;
- e. ont un tirage compris entre 1000 et 300 000 exemplaires par édition, certifié par un office de contrôle indépendant et reconnu.

⁴ Les prix de la distribution régulière des journaux et des périodiques visés aux al. 2 et 3 sont soumis à l'approbation du département.

⁵ La Confédération verse à la Poste une indemnité annuelle de 20 millions de francs pour l'octroi des rabais prévus à l'al. 2.

⁶ La Confédération verse à la Poste une indemnité annuelle de 10 millions de francs pour l'octroi des rabais prévus à l'al. 3.⁴

⁴ (Note de base de page) Applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions sur l'aide à la presse, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2011 (RO 2007 5645).

Proposition de modification de l'art. 15, al. 2 à 6**²⁻⁶ Abrogés**

La suppression de la promotion indirecte de la presse à compter de la fin de 2011 nécessite l'abrogation des al. 2 à 6 de l'art. 15 de la loi fédérale sur la poste, qui contiennent les critères pour le droit au transport, l'approbation des prix par le DETEC ainsi que les contributions de la Confédération. L'al. 1, qui oblige la poste à

transporter les journaux et périodiques en abonnement selon les mêmes principes, à des prix indépendants de la distance, doit toutefois être maintenu. Cette disposition fait partie de l'obligation de la Poste de fournir un service universel.

3.5 **Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)⁷⁷**

Droit en vigueur

Art. 28 Services journalistiques destinés à l'étranger

¹ Le Conseil fédéral et la SSR définissent périodiquement l'étendue des services journalistiques destinés à l'étranger selon l'art. 24, al. 1, let. c, ainsi que les frais correspondants.

² En situation de crise, le Conseil fédéral peut conclure avec la SSR des mandats de prestations à court terme afin de contribuer à la compréhension entre les peuples.

³ La Confédération rembourse à hauteur de 50 pour cent au moins les frais occasionnés par les prestations prévues à l'al. 1 et dans tous les cas la totalité des frais occasionnés par les prestations prévues à l'al. 2.

Proposition de modification de l'art. 28, al. 1

¹ Le Conseil fédéral et la SSR définissent périodiquement *l'étendue de la collaboration avec les diffuseurs internationaux de programmes de télévision* ainsi que les frais correspondants.

N'étant plus cofinancée par la Confédération, l'offre Internet Swissinfo n'entre plus en considération comme objet de la convention de prestations au sens de l'art. 28, al. 1, LRTV. L'objet de la convention se réduit par conséquent à la collaboration de la SSR avec 3sat et TV5. Le Conseil fédéral propose de modifier en conséquence l'art. 28, al. 1, LRTV. La teneur actuelle «étendue des services journalistiques destinés à l'étranger» sera remplacée par «étendue de la collaboration avec les diffuseurs internationaux de programmes de télévision» et la référence à l'art. 24, al. 2, let. c, qui n'est plus pertinente pour la collaboration avec les diffuseurs internationaux de programmes de télévision, sera supprimée.

Une fois la loi modifiée, le Conseil fédéral redéfinira les services journalistiques de la SSR pour l'étranger dans l'art. 14 de la concession du 28 novembre 2007 octroyée à SRG SSR idée suisse (FF 2007 8023). Il obligera la SSR à offrir, en plus de la collaboration avec 3sat et TV5, cofinancée par la Confédération, dans le cadre de son mandat général de service public, au moins une offre de base en langue anglaise dans le domaine de l'information en faveur des Suisses vivant à l'étranger. Cette mesure permettra d'atteindre des personnes qui ne maîtrisent (plus) aucune langue nationale suisse, mais restent liées ou intéressées à notre pays. Une telle offre peut être raisonnablement exigée de la SSR, même sans cofinancement par la Confédération. La SSR peut réduire considérablement ses charges actuelles et aura à l'avenir besoin, au total, de moins de ressources que jusqu'à présent pour l'offre destinée à l'étranger.

⁷⁷ RS 784.40

3.6

Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)⁷⁸

Droit en vigueur

Art. 49 Formation et recherche

¹ La Confédération peut encourager la formation et le perfectionnement professionnels des personnes chargées d'assumer des tâches relevant de la présente loi.

² Elle peut commander et soutenir des travaux de recherche et des évaluations des choix technologiques.

³ Elle peut promouvoir le développement d'installations et de procédés qui permettent dans l'intérêt public de réduire les atteintes à l'environnement. En règle générale, les aides financières ne peuvent excéder 50 pour cent des coûts. Si les résultats des travaux de développement sont utilisés à des fins commerciales, ces aides doivent être remboursées à concurrence des bénéfices réalisés. Le Conseil fédéral évalue tous les cinq ans l'effet de ces mesures d'encouragement et présente un rapport aux Chambres fédérales.

Proposition de modification de l'art. 49, al. 3

³ Abrogé

Comme le Conseil fédéral propose de ne plus soutenir la promotion des technologies de l'environnement dans le cadre d'une mesure séparée se fondant sur la loi sur la protection de l'environnement, la base légale correspondante peut être abrogée. La promotion par d'autres canaux reste possible en fonction des bases légales existantes. Cela concerne notamment la promotion par l'intermédiaire de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) de la Confédération, en vertu de l'art. 16e de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la recherche⁷⁹.

3.7

Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE)⁸⁰

Droit en vigueur

Art. 25 Placement intéressant l'étranger

¹ L'Office fédéral des migrations (ODM) assure un service d'information et de conseil qui renseigne les personnes désireuses d'exercer une activité lucrative à l'étranger sur les prescriptions d'entrée, les possibilités de travail et les conditions d'existence dans les pays étrangers. Il peut appuyer par d'autres mesures la recherche d'emploi à l'étranger.

² L'ODM coordonne et encourage les efforts des offices du travail tendant au placement des émigrés suisses rentrant au pays.

Proposition de modification de l'art. 25, al. 1 et 2

¹ Abrogé

² L'Office fédéral des migrations (ODM)^{Note} coordonne et encourage les efforts des offices du travail tendant au placement des émigrés suisses rentrant au pays.

Note: La désignation de l'unité administrative a été modifiée en application de l'art. 16, al. 3 de l'ordonnance du 17 novembre 2004 sur les publications officielles (RS [170.512.1](#)). Il a été tenu compte de cette modification dans tout le présent texte.

⁷⁸ RS 814.01

⁷⁹ RS 420.1

⁸⁰ RS 823.11

La suppression du conseil à l'émigration nécessite l'abrogation du mandat défini à l'art. 25, al. 1, LSE.

Cette tâche est assurée pour le moment par l'Office fédéral des migrations (ODM), qui offre un service de conseil gratuit, en recueillant des informations sur l'entrée, les possibilités de travail et les conditions d'existence dans les pays étrangers et en les transmettant aux personnes qui souhaitent exercer une activité lucrative à l'étranger.

Du fait de l'abrogation de l'art. 25, al. 1, l'abréviation ODM qui figurait à l'al. 1 de cet article, sera mentionnée à l'ancien al. 2.

3.8 Loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général⁸¹

Droit en vigueur

Art. 6 Cautionnements

¹ Le montant de la dette principale à cautionner ne doit pas dépasser 500 000 francs.

² Les pertes éventuelles sont supportées à raison de 10 pour cent, mais jusqu'à concurrence de 50 000 francs au plus, par la Coopérative suisse de cautionnement, le reste étant à la charge de la Confédération.

³ Le Conseil fédéral peut adapter au renchérissement et à l'évolution économique les montants et le taux fixés aux al. 1 et 2.

Art. 7 Contributions au service de l'intérêt

¹ La Confédération peut allouer des contributions au service de l'intérêt sur les crédits cautionnés servant au financement de projets qui contribuent à renforcer la structure du marché de l'emploi.

² Des contributions au service de l'intérêt peuvent aussi être allouées pour des crédits non cautionnés de 500 000 francs au plus. Le Conseil fédéral peut adapter cette limite au renchérissement et à l'évolution économique.

³ Les contributions au service de l'intérêt peuvent s'élever à deux cinquièmes au plus de l'intérêt commercial usuel durant six ans au maximum.

Art. 9 Examen préalable

¹ Les demandes de cautionnement ou de contribution au service de l'intérêt sont présentées à la Coopérative suisse de cautionnement.

² Celle-ci examine les demandes tant au point de vue des qualités personnelles qu'à celui de la gestion d'entreprise, puis les soumet au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

³ ...

⁴ Pour les demandes de contributions au service de l'intérêt, le SECO examine, de surcroît, si les conditions relatives au marché de l'emploi et à la politique régionale sont remplies.

Art. 10 Décisions

¹ La Coopérative suisse de cautionnement statue définitivement sur les demandes de cautionnement. Elle conclut les contrats de cautionnement avec les requérants.

² Le SECO statue sur les demandes de contributions au service de l'intérêt.

³ La Coopérative suisse de cautionnement paie pour le compte de la Confédération les contributions au service de l'intérêt dont le versement a fait l'objet d'une décision du SECO, et veille à ce qu'elles soient utilisées conformément au but visé.

⁸¹ RS 901.2

Proposition de modification*Art. 6*

Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux cautionnements octroyés avant l'entrée en vigueur des modifications du...¹.

Art. 7

Abrogé

Art. 9

Abrogé

Art. 10

Abrogation des al. 1 et 2

Art. 12a (nouveau) Abrogation de la présente loi

Le Conseil fédéral peut abroger la présente loi après échéance des derniers cautionnements octroyés avant l'entrée en vigueur de la modification du...¹ de la présente loi.

¹ Loi fédérale du ... sur le programme de consolidation 2011-2013, RO ...

La loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général est modifiée en ce sens que la Confédération ne pourra plus octroyer de nouveaux cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dès l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le programme de consolidation 2011-2013. La loi fédérale sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général reste toutefois en vigueur pour les cautionnements et les contributions au service de l'intérêt octroyés jusqu'à ce moment-là dans le cadre de cette loi et de l'ordonnance y afférente (ordonnance du 22 décembre 1976 encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne, *RS 901.21*). Les dernières contributions au service de l'intérêt seront vraisemblablement payées en 2016. Les derniers cautionnements devraient arriver à échéance en 2025. L'art 12a accordera au Conseil fédéral la possibilité d'abroger, à l'échéance contractuelle du dernier cautionnement, la loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général.

4 Conséquences

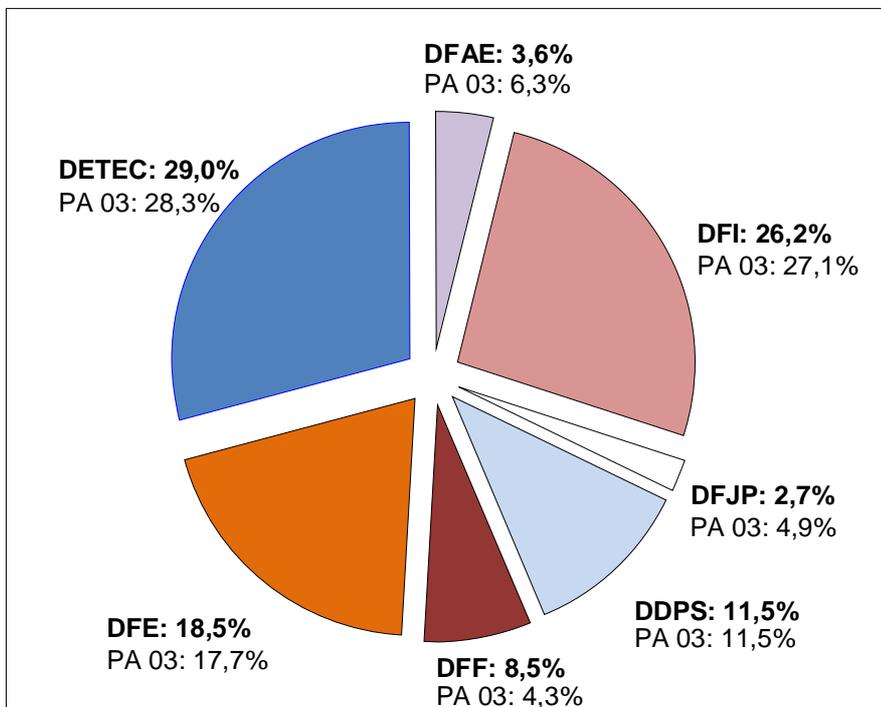
4.1 Conséquences sur la Confédération

Le présent programme de consolidation permettra au Conseil fédéral d'atteindre l'objectif visé d'un allègement annuel de 1,5 milliard. La planification actuelle part du principe que cet objectif sera même légèrement dépassé en 2011 et en 2012, avec près de 1,6 milliard. Ce dépassement est également prévu, dans une moindre mesure, pour 2013, où les allègements devraient dépasser l'objectif de quelque 40 millions (voir tableau 6, ch. 1.2.3). On soulignera toutefois, dans ce contexte, le caractère provisoire de ces chiffres: comme la mise en œuvre des réductions transversales prévues dans les domaines du personnel et de l'informatique ne sera définie que dans le cadre du processus de budgétisation, les chiffres relatifs aux mesures

d'allégement dans le domaine propre se fondent provisoirement encore sur les valeurs cibles fixées par le Conseil fédéral. Celles-ci peuvent ne pas être atteintes par les départements à condition que les différences soient compensées par des dépassements dans le réexamen des tâches. Comme cela sera le cas pour certains départements, selon toute prévision, il faut partir du principe que l'effet d'allégement présenté actuellement sera encore légèrement réduit.

La répartition en pour cent des mesures d'allégement sur les différents départements montre que le DETEC, le DFI et le DFE ont la plus grande contribution à fournir à la consolidation des finances fédérales. Cela est dû au fait que ces départements présentent aussi les plus grandes parts de dépenses de la Confédération qui peuvent être influencées (dépenses sans parts de tiers aux recettes fédérales, intérêts passifs). Au total, la répartition en pour cent des objectifs de réduction sur les départements correspond aussi à peu près à celle du programme d'allégement 2003, ce qui souligne l'équilibre intérieur du présent programme de consolidation. Un récapitulatif détaillé des mesures par département figure plus haut, au chiffre 2.1.

Figure 1: Répartition en pour cent des mesures d'allégement sur les départements*



* Représentation sans les réductions transversales des prestations centralisées au DFF dans les domaines du personnel et de l'informatique.

Un coup d'œil sur l'évolution des domaines de tâches montre que le programme de consolidation 2011-2013 respecte l'ordre de priorités défini par le Conseil fédéral dans le cadre du réexamen des tâches: les groupes de tâches pour lesquels des taux de croissance plus hauts que la moyenne ont été visés en relation avec ce réexamen présenteront aussi la croissance la plus élevée après l'application des mesures du programme de consolidation 2011-2013. Ce programme corrige ainsi, pour les taux de croissance visés, uniquement le niveau qui doit être considéré comme trop élevé compte tenu de l'évolution économique actuelle, mais pas le rapport des taux de croissance entre eux. Cette correction vers le bas de l'ordre de priorités s'impose

pour deux raisons: alors qu'au moment de la fixation des objectifs, on pouvait partir d'une croissance économique moyenne de 3 % par an, l'évolution des deux dernières années laisse supposer qu'il faudra s'attendre à une croissance économique un peu plus faible pour la période 2008-2013. Simultanément, des réformes fiscales entraînent des pertes structurelles de recettes pour cette période. C'est pourquoi la croissance moyenne des dépenses doit, selon les exigences du frein à l'endettement, être aussi plus basse pour la période considérée. Pour atteindre la stabilisation visée par le Conseil fédéral pour la quote-part de l'Etat et respecter le plafond de dépenses conforme au frein à l'endettement, les dépenses de la Confédération et, par conséquent, les taux de croissance des différents groupes de tâches doivent donc être adaptés aux nouvelles conditions-cadres.

Tableau 9: Conséquences du PCO 2011-2013 sur les domaines de tâches (en millions)

	2011	2012	2013	Part au PCO 2011-2013	TC 08-13 Δ selon PCO	TC cible réex. des tâches
Transports	293	318	214	17,8%	1,6%	2,0%
Train de mesures I: Compensation mesures de stabilisation	127	127	-			
Train de mesures II: Adaptation au renchérissement	149	149	149			
Train de mesures III: Réductions transversales décentralisées	3	5	6			
Train de mesures IV: Mesures «réexamen des tâches»	15	38	59			
Formation et recherche	184	205	197	16,4%	4,3%	4,5%
Train de mesures I: Compensation mesures de stabilisation	9	9	-			
Train de mesures II: Adaptation au renchérissement	124	124	124			
Train de mesures III: Réductions transversales décentralisées	4	4	5			
Train de mesures IV: Mesures «réexamen des tâches»	47	68	68			
Prévoyance sociale	153	183	183	15,3%	3,5%	4,4%
Train de mesures I: Compensation mesures de stabilisation	23	23	-			
Train de mesures II: Adaptation au renchérissement	6	6	6			
Train de mesures III: Réductions transversales décentralisées	3	3	5			
Train de mesures IV: Mesures «réexamen des tâches»	122	152	172			
Défense nationale	133	137	164	13,7%	1,0%	1,5%
Train de mesures I: Compensation mesures de stabilisation	3	3	-			
Train de mesures II: Adaptation au renchérissement	22	22	22			
Train de mesures III: Réductions transversales décentralisées	25	26	37			
Train de mesures IV: Mesures «réexamen des tâches»	84	86	106			
Agriculture et alimentation	131	145	162	13,5%	0,1%	0,1%
Train de mesures I: Compensation mesures de stabilisation	-	-	-			
Train de mesures II: Adaptation au renchérissement	86	86	86			
Train de mesures III: Réductions transversales décentralisées	1	1	2			
Train de mesures IV: Mesures «réexamen des tâches»	44	57	74			
Autres domaines de tâches	221	265	279	23,3%	1,8%	1,6%
Train de mesures I: Compensation mesures de stabilisation	16	16	-			
Train de mesures II: Adaptation au renchérissement	86	86	86			
Train de mesures III: Réductions transversales décentralisées	37	38	56			
Train de mesures IV: Mesures «réexamen des tâches»	82	125	137			
Effet d'allègement	1 115	1 253	1 199	100,0%	2,4%	3,1%
Réductions centralisées personnel	55	55	55			
Réductions centralisées informatique	18	35	38			
Volet V: Correction intérêts passifs	300	150	150			
Volet VI: Mesures concernant les recettes	110	109	95			
Effet total d'allègement pour la Confédération	1 598	1 602	1 537			

4.2

Conséquences sur les cantons et les communes

Comme pour les programmes d'allègement 2003 et 2004, le Conseil fédéral s'efforce d'éviter les transferts de charges sur les cantons et les communes. Cela est d'autant plus important que les budgets cantonaux sont maintenant aussi sous pression suite à la crise financière et économique. En outre, de nombreux cantons ont introduit ces dernières années des freins aux dépenses ou à l'endettement, qui les obligent à équilibrer leur budget. La majeure partie des mesures proposées concerne par conséquent le domaine propre à la Confédération. Au vu de la structure des dépenses du budget fédéral, le domaine commun qui demeure encore après la RPT ne peut toutefois être entièrement exclu des mesures du PCO.

En élaborant ces mesures, le Conseil fédéral a veillé à alléger aussi les budgets cantonaux ou, du moins, à laisser la liberté de choix aux cantons. Cela signifie que ceux-ci ont la possibilité d'alléger aussi leur budget ou de sauter dans la brèche en engageant leurs propres ressources. Le Conseil fédéral est conscient que le PCO 2011-2013 concerne aussi des domaines politiquement critiques, avec des lacunes que les cantons devront combler au moins partiellement à l'aide de leurs propres ressources.

Le principe de ne pas transférer les charges sur les cantons est toutefois respecté dans le PCO 2011-2013 selon l'avis du Conseil fédéral. Le PCO ne propose notamment aucune réduction pour les instruments de péréquation RPT (compensation des ressources, des charges et des cas de rigueur). De même, la suppression initialement prévue des contributions fédérales à la formation du personnel pénitentiaire a été abandonnée, parce qu'elle aurait eu comme conséquence un simple transfert de charges sur les cantons.

Il reste ainsi notamment treize mesures concernant le domaine du transfert de la Confédération aux cantons:

- Chiffre 2.2.7: Projets de coopération des universités (allègement 2013: 13,4 millions)
- Chiffre 2.2.7: Egalité des chances dans les hautes écoles spécialisées (2,3 millions)
- Chiffre 2.2.9: Prestations complémentaires AVS/AI (13,0 millions)
- Chiffre 2.2.11: Réductions individuelles des primes LAMAL (36,0 millions)
- Chiffres 2.2.13/2.3.2: Domaine de l'asile (18,0 millions)
- Chiffre 2.2.14: Protection du patrimoine et des monuments (4,6 millions)
- Chiffre 2.2.16: Finalisation du réseau des routes nationales (20,0 millions)
- Chiffre 2.2.17: Augmentation de la demande minimale du TRV (15,0 millions)
- Chiffre 2.2.17: Octroi de cautionnements au TRV (9,0 millions)
- Chiffre 2.2.19: Economie forestière (7,0 millions)
- Chiffre 2.2.19: Protection des eaux (1,5 million)
- Chiffre 2.2.20: Conseil aux exploitations agricoles (4,2 millions)
- Chiffre 2.2.20: Aide aux exploitations agricoles (7,0 millions)

Ces mesures du domaine de transfert de la Confédération aux cantons peuvent être réparties en quatre catégories par rapport à leurs conséquences sur les finances cantonales:

- *Liberté de choix des cantons*: égalité de chances dans les hautes écoles spécialisées, protection du patrimoine et des monuments, augmentation de la demande minimale du TRV, économie forestière, protection des eaux, conseil aux exploitations agricoles;
- *Allègement automatique des cantons*: projets de coopération des universités, finalisation du réseau des routes nationales, aide aux exploitations agricoles;
- *Compensation d'une reprise de charges par la Confédération*: prestations complémentaires AVS/AI, octroi de cautionnements TRV;
- *Aucun effet sur les finances cantonales*: réductions individuelles de primes LAMAL (la Confédération continue de prendre en charge 7,5 % des coûts bruts de l'assurance-maladie obligatoire), domaine de l'asile (les forfaits d'aide sociale aux cantons ne sont pas touchés).

Ainsi, seules les mesures mentionnées dans la première catégorie peuvent grever les budgets cantonaux. Elles réduiront les transferts Confédération-cantons de 35 millions au total en 2013.

4.3 Conséquences sur l'économie

Le frein à l'endettement est un instrument de gestion budgétaire ancré dans la Constitution. Son objectif est de garantir un équilibre durable des finances fédérales en tenant compte de la conjoncture. Il empêche une augmentation de l'endettement due à des déficits budgétaires structurels. Son élément essentiel est une règle simple: les dépenses ne peuvent pas dépasser les recettes sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. En phase de récession, le frein à l'endettement autorise les déficits conjoncturels, mais il exige des excédents en période de haute conjoncture.

Les mesures du PCO 2011-2013 présentées plus haut doivent être appliquées afin de pouvoir respecter les règles du frein à l'endettement dans le budget 2011 et le plan financier 2012-2014. La politique budgétaire aura donc un effet légèrement restrictif dans les années 2011 à 2013. La consolidation des finances fédérales est toutefois telle, par son étendue et la période concernée, que ses conséquences sur la croissance économique prévue sont faibles.

En effet, le moment est bien choisi pour les mesures de consolidation. Après la récession de l'an dernier, les signes d'un renversement de tendance se multiplient cette année. Les mesures du PCO 2011-2013 produiront leurs premiers effets en 2011, au moment où la croissance économique devrait à nouveau se renforcer selon les attentes.

Les conséquences du PCO 2011-2013 sur l'économie ont été analysées par le BAK Basel Economics. Les calculs ont été effectués à l'aide du «modèle budgétaire» qui a été développé par le BAK Basel Economics en collaboration avec l'AFF. Ce «modèle budgétaire» représente de manière précise les finances de la Confédération. Les modèles de calcul du BAK sont basés sur un scénario de référence dans lequel les mesures du PCO 2011-2013 sont absentes. La simulation du PCO 2011-2013

n'indique que des conséquences très faibles sur l'évolution de l'économie. Le niveau du produit intérieur brut réel calculé pour la fin de 2015 se situe 0,2 % au-dessous de la valeur de référence sans PCO 2011-2013. Les taux annuels de croissance du PIB se réduisent de manière quasi négligeable (- 0,04 point de pourcentage en moyenne). Le recul du PIB entraîne aussi une légère régression du nombre de personnes actives; cette réduction s'établit à 5 500 personnes à fin 2015, ce qui correspond à une baisse de 0,1 %.

Les conséquences du PCO 2011-2013 sur l'économie sont ainsi modérées selon les calculs effectués sur la base du modèle. En outre, les effets négatifs à court terme du programme de consolidation doivent être mis en correspondance avec les effets positifs d'un assainissement durable, conforme au frein à l'endettement, des finances fédérales et d'une politique budgétaire crédible. Ainsi, l'accumulation de déficits structurels entraînerait une augmentation correspondante des dettes et des intérêts passifs, ce qui restreindrait considérablement la marge de manœuvre des pouvoirs publics en matière de politique budgétaire. En outre, une économie déficitaire persistante de l'Etat se répercuterait négativement sur le niveau réel des taux d'intérêt, à cause d'une augmentation des primes de risque. La disposition des particuliers à investir se trouverait ainsi réduite, d'autant qu'ils devraient s'attendre aussi à des augmentations d'impôt, ce qui aurait un effet négatif sur la capacité concurrentielle de la place économique suisse.

5 Liens avec le programme de la législature

L'objectif 3 du message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁸² est le suivant: «Améliorer la capacité d'action de l'Etat et l'attrait du système fiscal: assurer l'équilibre des finances fédérales à long terme et poursuivre les réformes fiscales».

Ce message doit garantir le respect du frein à l'endettement pendant les années du plan financier. Le programme de consolidation contribue ainsi de manière essentielle au développement durable des finances fédérales tel que le veut l'objectif cité ci-dessus.

Simultanément, les mesures à action rapide résultant du réexamen des tâches de la Confédération sont soumises au Parlement dans le cadre de ce message. Ce réexamen fait l'objet, comme ligne directrice, de l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁸³ (arrêté fédéral, art. 4, ch. 19).

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Les lois à modifier ont été promulguées selon la procédure ordinaire conformément à la Constitution. La base constitutionnelle est indiquée dans le préambule de ces actes. Les modifications proposées par le biais du présent message ne nécessitent pas d'adaptation de cette base. De plus, les efforts d'économies du Conseil fédéral se

⁸² FF 2008 639 ss

⁸³ FF 2008 7745

Correction de crédits due au renchérissement > 100 millions

Dép.	UA	Poste budgétaire / désignation	Déflateur*	PF 2011 (en millions de CHF)	Réduction (en millions de CHF)	En outre concerné par la mesure	
DFAE	202	A2310.0287	Actions spécifiques de la collaboration au développement	IPC	560,7	14,0	
DFAE	202	A2310.0289	Soutien financier à des actions humanitaires	IPC	216,4	5,4	
DFAE	202	A2310.0295	Aide aux pays de l'Est	IPC	108,1	2,7	
DFI	325	A2310.0184	Aide aux universités, subventions de base	IPC	565,4	14,1	
DFI	325	A2310.0193	Fondation Fonds national suisse	IPC	840,6	21,0	2.2.8
DFI	328	A2310.0346	Contribution financière au domaine des EPF	CR PERC	2 030,8	40,6	2.2.7
DDPS	525	A2150.0100	Matériel d'armement (y c. TVA sur les importations)	IE	768,0	15,4	2.2.5
DDPS	543	A8100.0001	Immobilisations corporelles et incorporelles, stocks (enveloppe budgétaire)	IPConstr	240,0	6,0	2.2.1

IPC = indice national des prix à la consommation

IPConst = indice des prix à la construction

IE = investissements d'équipement

CR PERC = compensation du renchérissement pour le personnel de la Confédération

* L'attribution du déflateur s'effectue selon le principe de l'élément dominant

Dép.	UA	Poste budgétaire/ désignation	Déflateur*	PF 2011 (en millions de CHF)	Réduction (en millions de CHF)	En outre concerné par la mesure	
DFE	609	A6100.0001	Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire)	IPC	113,5	2,8	2.2.23 2.2.24 2.2.25 2.2.26
DFE	620	A4100.0118	Constructions civiles	IPCConstr	242,1	6,1	2.2.2
DFE	620	A4100.0125	Constructions du domaine des EPF	IPCConstr	149,4	3,7	
DFE	704	A2310.0370	Coopération économique au développement	IPC	151,8	3,8	
DFE	706	A2310.0101	Contributions forfaitaires et droit transitoire (formation professionnelle)	IPC	668,7	16,7	
DFE	706	A2310.0104	Contributions à la couverture des frais d'exploitation des hautes écoles spécialisées	DFE	423,8	10,6	
DFE	706	A2310.0107	Encouragement de la technologie et de l'innovation TIC	IPC	147,5	3,7	2.2.8
DFE	708	A2310.0146	Aides et suppléments accordés à l'économie laitière	IPC	270,5	6,8	
DFE	708	A2310.0149	Paiements directs généraux en faveur de l'agriculture	IPC	2 202,9	55,1	2.2.21
DFE	708	A2310.0150	Paiements directs écologiques en faveur de l'agriculture	IPC	607,0	15,2	2.2.21

Dép.	UA	Poste budgétaire/ désignation	Déflateur*	PF 2011 (en millions de CHF)	Réduction (en millions de CHF)	En outre concerné par la mesure
DETEC	802	A2310.0213 CP CFF, exploitation de l'infrastructure	IPConstr	446,6	11,2	
DETEC	802	A2310.0214 Indemnisation du trafic combiné	IPC	220,0	5,5	
DETEC	802	A2310.0216 Transport régional des voyageurs	IPC	535,8 ⁸⁴	13,4	2.2.17
DETEC	802	A2310.0382 Autres ETC, exploitation de l'infrastructure	IPConstr	180,0	4,5	
DETEC	802	A4300.0115 CP CFF, investissements d'infrastructure	IPConstr	1 069,8	26,7	
DETEC	802	A4300.0131 Autres ETC, investissements d'infrastructure		374,6	9,4	
DETEC	806	A6100.0001 Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire)	IPConstr	404,9	10,1	2.2.23 2.2.24 2.2.25 2.2.26
DETEC	806	A8100.0001 Immobilisations corporelles et incorporelles, stocks (enveloppe budgétaire)	IPConstr	1 179,6	29,5	
DETEC	806	A8400.0100 Attribution annuelle au fonds d'infrastructure	IPConstr	1 079,0	27,0	2.2.16
DETEC	810	A4300.0135 Protection contre les crues	IPConstr	177,0	4,4	
TOTAL				15 974,5	385,4	

⁸⁴ La correction du renchérissement ne s'effectue qu'à 66 % du crédit, car un tiers de l'indemnisation est versé pour les charges d'amortissement des ETC. A la différence des autres dépenses, cette charge ne diminue pas si le renchérissement est moins élevé.

Principales étapes du projet de réexamen des tâches

SCF du 10 juin 2004: lancement du projet

- Mandat au DFF de rédiger une note de discussion sur la question d'un éventuel groupe de travail chargé de présenter des solutions visant une réduction notable des tâches pour toutes les activités de la Confédération.

SCF du 20 décembre 2004: reformulation du mandat

- Renonciation à la mise sur pied d'un groupe d'experts externes
- Mandat au DFF: élaboration d'un nouveau projet sur la base d'un portefeuille de tâches de la Confédération à établir

SCF du 31 août 2005: fixation des objectifs généraux et des stratégies de base

- Objectifs généraux:
 - Limitation de la croissance des dépenses à un niveau finançable à long terme
 - Création de marges de manœuvre dans la gestion des finances fédérales
 - Définition de priorités dans la politique des dépenses
- Réexamen des tâches de la Confédération dans le cadre d'un processus, mené de haut en bas, de développement d'une stratégie basée sur cinq piliers de base: abandon de certaines tâches, réduction des tâches, réformes des tâches, désenchevêtrement de tâches entre la Confédération et les cantons, externalisation de tâches
- Planification du projet: démarche en quatre étapes
 1. Conception et méthode
 2. Quantification des objectifs, réexamen des tâches de la Confédération sous l'angle des possibilités de réduction et de réforme, développement et sélection de mesures, regroupement dans un plan d'action
 3. Evaluation et mise au net du plan d'action dans un dialogue politique avec les cantons, les partis et les principaux groupes d'intéressés
 4. Mise en œuvre

SCF du 26 avril 2006: fixation des objectifs quantitatifs généraux

- Stabilisation de la quote-part de l'Etat pour la période 2008-2015, c'est-à-dire limitation de la croissance des dépenses à 3 % par an en moyenne (étant donné la crise économique de 2008/2009, ce pourcentage sera probablement plus bas que prévu)
- Première estimation de l'objectif visé: - 8,5 milliards

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

- Objectif de croissance pour 16 groupes de tâches
- Pas d'objectif de croissance pour la prévoyance sociale (sera fixé ultérieurement après étude plus approfondie)
- Mandat aux départements d'élaborer des mesures

SCF du 29 novembre 2006: actualisation des objectifs

- Actualisation des hypothèses concernant l'évolution des dépenses sans réexamen des tâches (scénario «évolution sans mesures»: croissance moyenne des dépenses de 4,6 % par an)
- Après comparaison avec le scénario visé (3 % par an), objectif de 8 milliards, dont 2,6 milliards dans 16 groupes de tâches (sans prévoyance sociale) et 5,4 milliards pour la prévoyance sociale (montant résiduel)
- Nouveau mandat aux départements d'élaborer des mesures

SCF du 11 juin 2007: extension du réexamen des tâches / objectifs de réduction pour le budget 2008 et le plan financier 2009

- Extension dans le temps de l'élaboration des mesures découlant du réexamen des tâches
- Mise en œuvre d'objectifs de réduction de 350 millions dans le budget 2008 et de 500 millions dans le plan financier 2009
- Fixation d'objectifs de réduction, non compris dans les données financières, de 600 millions dans le plan financier 2010 et de 1 200 millions (à partir de 2011)

SCF du 9 avril 2008: rapport complétant le plan financier de la législature

- Publication de quelque 50 mesures de réforme dans le rapport complétant le PFL
- Adaptation des chiffres:
 - exclusion de l'AI, car son financement additionnel est examiné par le Parlement (- 2,6 milliards)
 - correction des estimations et fixation de l'objectif de l'AVS à 3 milliards s'étendant jusqu'à 2020 (' - 3 milliards jusqu'à 2015)
- ' L'objectif 2015 se réduit ainsi de 5,6 milliards. Il reste un objectif de 2,3 milliards pour les autres groupes de tâches

SCF du 11 février 2009 / du 5 juin 2009: adaptation à la nouvelle situation économique

- Abandon de la mise en œuvre de l'objectif de réduction dans le budget 2010 pour des raisons conjoncturelles
- Abandon d'une approche synchrone, avec plan d'action commun et large dialogue politique. En lieu et place: procédure de réforme à plusieurs vitesses avec maintien des objectifs de croissance

- Annonce d'un rapport sur la mise en œuvre du réexamen des tâches
- Maintien/augmentation des objectifs de réduction dans le plan financier: 1,2 milliard pour 2011 et 2012; 1,5 milliard à partir de 2013

SCF du 30 septembre 2009 / du 4 novembre 2009: regroupement partiel avec le PCO 2011-2013

- Mise en œuvre des mesures à court terme découlant du réexamen des tâches dans le cadre du PCO 2011-2013
- Mandat aux départements d'élaborer avant le 31 décembre 2009 des mesures réalisables à court terme à hauteur de 280 millions (2011), 410 millions (2012) et 530 millions (2013)
- Publication des mesures d'abandon et de réforme qui ne produiront leurs effets qu'après 2013 (et agiront ainsi plus en profondeur) dans le cadre des documents de consultation concernant le PCO 2011-2013 (rapport sur la mise en œuvre)

SCF du 24 février 2010: adoption du train de mesures

- Adoption du train de mesures découlant du réexamen des tâches à l'attention de la consultation

Lignes de transport régional de voyageurs qui ne sont plus cofinancées par la Confédération

Ct.	Entreprise	Ligne
AG	CarPostal	99 Magden - Olsberg - Giebenach (- Liebrüti)
AI	CarPostal	Heiden - Altstätten
AI	CarPostal	Heiden - St. Anton - Trogen
AR	CarPostal	Heiden - Altstätten
AR	CarPostal	Heiden - St. Anton - Trogen
BE	asm	51 (Langenthal -) Melchnau - Grossdietwil
BE	BLS	Huttwil - Wyssachen
BE	BLS	Langnau i.E. - Gohl [- Lüderenalp - Wasen i.E.
BE	BLS	Langnau i.E. - Oberfrittenbach - Aeugstmatt
BE	CJ	Saignelégier -] Tramelan - Glovelier
BE	CarPostal	(Meiringen -) Innertkirchen - Guttannen
BE	CarPostal	Bätterkinden - Limpach - Messen
BE	CarPostal	Bätterkinden - Oberramsern - Messen
BE	CarPostal	Bätterkinden - Utzenstorf - Koppigen
BE	CarPostal	Grosshöchstetten - Zäziwil - Oberthal
BE	CarPostal	Gstaad - Turbach [- Rotengraben
BE	CarPostal	Gurzelen - Uetendorf
BE	CarPostal	Interlaken West - Habkern
BE	CarPostal	Kerzers - Golaten - Wileroltigen - Kerzers
BE	CarPostal	Lützelflüh -/ Moosegg - Arni - Biglen
BE	CarPostal	Meiringen -] Innertkirchen - Gadmen
BE	CarPostal	Moutier - Belprahon
BE	CarPostal	Moutier - Souboz
BE	CarPostal	Mühleberg - Allenlüften - Rosshäusern
BE	CarPostal	Oey-Diemtigen - Diemtigen - Grimmialp
BE	CarPostal	Riggisberg - Burgistein - Wattenwil
BE	CarPostal	Riggisberg - Rüeggisberg - Hinterfultigen
BE	CarPostal	Schwarzenburg - Guggisberg - Schwarzenburg
BE	CarPostal	Schwarzenburg - Lanzenhäusern - Albligen
BE	CarPostal	Tramelan - Saignelégier - Goumois
BE	CarPostal	Worb Dorf - Rüfenacht
BE	STI	45 Oberdiessbach - Wangelen - Heimenschwand
BE	TPF	Morat - Gümmenen
FR	LNМ	Neuchâtel - Cudrefin - Portalban
FR	CarPostal	Cerniat FR, bif - La Valsainte

Ct.	Entreprise	Ligne
FR	CarPostal	Cottens - Estavayer-le-Gibloux - Rueyres-St-Laurent
FR	CarPostal	Kerzers - Golaten - Wileroltigen - Kerzers
FR	CarPostal	Payerne - Chevroux
FR	CarPostal	Romont - Lussy - Villaz-St-Pierre - Massonnens
FR	CarPostal	Sugiez - Lugnorre
FR	TPF	Courtepin - Gurmels
FR	TPF	La Roche - Pont-la-Ville
FR	TPF	Morat - Gümmenen
FR	TPF	Morat - Gurmels
FR	TPF	Schmitten - Heitenried
GE	TPG	W Satigny, gare - Chouilly - Peissy - Satigny, gare
GL	AS	Schwanden - Sool
GR	CarPostal	Bergün/Bravuogn - Latsch (- Stugl/Stuls)
GR	CarPostal	Brusio - Viano
GR	CarPostal	Degen - Vattiz - Vella
GR	CarPostal	Grono - Verdabbio
GR	CarPostal	Grüsch - Valzeina
GR	CarPostal	Ilanz - Luven
GR	CarPostal	Ilanz - Riein
GR	CarPostal	Küblis - Conters im Prättigau
GR	CarPostal	Küblis - Fideris - Pragg-Jenaz - Furna
GR	CarPostal	Landquart - Mastrils
GR	CarPostal	Morissen - Cuschnaus - Vella
GR	CarPostal	Pitasch - Mulin da Pitasch
GR	CarPostal	Schiers - Fanas
GR	CarPostal	Schiers - Pany
GR	CarPostal	Schiers - Pusserein - Schuders
GR	CarPostal	Schiers - Stels - Mottis
GR	CarPostal	Strada - Tschlin
GR	CarPostal	Tiefencastel - Alvaschein
GR	CarPostal	Trimmis - Says
GR	CarPostal	Tumgel/Tomils, Curschiglias - Oberscheid (- Feldis/Veulden)
GR	CarPostal	Zignau - Trun - Campliun
JU	CJ	Saignelégier -] Tramelan - Glovelier
JU	CarPostal	Bassecourt - Soulce
JU	CarPostal	Buix - Montignez
JU	CarPostal	Porrentruy - Bressaucourt
JU	CarPostal	Porrentruy - Charmoille (- Lucelle)

Ct.	Entreprise	Ligne
JU	CarPostal	St-Ursanne - La Motte
JU	CarPostal	Tramelan - Saignelégier - Goumois
JU	CarPostal	Vicques - Vermes
LU	AAGR	Emmen, Waldibrücke - Inwil
LU	asm	51 (Langenthal -) Melchnau - Grossdietwil
LU	CarPostal	Dagmersellen - Nebikon - Schötz - Ebersecken
LU	CarPostal	Entlebuch - Finsterwald - Gfellen
LU	CarPostal	Entlebuch - Hasle LU - Bramboden
LU	CarPostal	Entlebuch - Hasle LU - Heiligkreuz
LU	CarPostal	Sursee - Buchs LU - Uffikon - Dagmersellen
LU	CarPostal	Sursee - Schlierbach - Etzelwil
LU	CarPostal	Zell - Hüswil - Luthern - Luthern Bad
LU	RB	Vitznau - Rigi Staffelhöhe (- Rigi Kulm)
LU	RB	Weggis - Rigi Kaltbad
LU	ZVB	2 Hitzkirch - Gelfingen - Kleinwangen
NE	LNМ	Neuchâtel - Cudrefin - Portalban
NE	CarPostal	Buttes - La Côte-aux-Fées - Ste-Croix
NE	CarPostal	La Chaux-de-Fonds - Les Planchettes (- Biaufond)
NE	CarPostal	Les Bayards - La Brévine
NE	CarPostal	St-Blaise - Enges - Lignières
NE	SBB	Yverdon-les-Bains - Neuchâtel
NE	TRN	(Neuchâtel -) Petit-Savagnier - Cernier
NW	CarPostal	(Stans -) Beckenried - Flüelen
OW	CarPostal	Giswil - Grossteil - Kleinteil
SG	BSW	Flums - Flumserberg Portels - Flums [- Hochwiese
SG	BSW	Grabs - Grabserberg (- Voralp)
SG	BSW	Pfäfers - St. Margrethenberg
SG	CarPostal	Bernhardzell - Wittenbach
SG	CarPostal	Degersheim - Dicken - St. Peterzell
SG	CarPostal	Heiden - Altstätten
SG	CarPostal	Lichtensteig - Krinau
SG	CarPostal	St. Pelagiberg - Waldkirch - Arnegg - Gossau SG
SG	WiMo	Randstundenkonzept Wil, Gebiet Tannzapfenland
SO	CarPostal	Bätterkinden - Limpach - Messen
SO	CarPostal	Bätterkinden - Oberramsern - Messen
SZ	AAGS	1B Lauerz - Goldau
SZ	CarPostal	Menzingen - Schindellegi-Feusisberg
TG	CarPostal	(Frauenfeld -) Thundorf - Weinfeld

Ct.	Entreprise	Ligne
TG	CarPostal	Amriswil - Langrickenbach - Münsterlingen
TG	CarPostal	Bischofszell - St. Pelagiberg
TG	CarPostal	Frauenfeld - Gachnang - Islikon
TG	CarPostal	Lengwil - Bottighofen - Altnau
TG	CarPostal	St. Pelagiberg - Waldkirch - Arnegg - Gossau SG
TG	THURBO	Sulgen - Romanshorn (Bus)
TG	WiMo	Randstundenkonzept Wil, Gebiet Tannzapfenland
TG	ZVV	807 Wila - Dussnang
TI	ABl	Acquarossa - Leontica
TI	ABl	Biasca - Semione - Motto-Ludiano
TI	AMSA	Capolago - Riva S. Vitale - Brusino-Arsizio (- Porto Ceresio)
TI	CarPostal	41 Capolago - Melano - Rovio - Arogno
TI	CarPostal	Airolo - Ronco (- Nufenen - Oberwald)
TI	CarPostal	Ambri-Piotta - Altanca - Lurengo
TI	CarPostal	Bellinzona - Carena
TI	CarPostal	Cevio - Cerentino - Bosco/Gurin
TI	CarPostal	Faido - Osco [- Predelp
TI	CarPostal	Faido - Tengia - Carì
TI	CarPostal	Lamone - Taverne - Origgio
TI	CarPostal	Novaggio - Cademario, Kurhaus
TI	CarPostal	Vico Morcote - Olivella [- Morcote
TI	SNL	Lugano - Gandria
UR	AAGU	Gurtellen, Wiler - Gurtellen, Dorf
UR	CarPostal	(Stans -) Beckenried - Flüelen
VD	LNМ	Neuchâtel - Cudrefin - Portalban
VD	CarPostal	(Yverdon-les-Bains -) Yvonand - Chêne-Pâquier
VD	CarPostal	Arnex - Orbe
VD	CarPostal	Aubonne - Féchy - Bougy-Villars - Aubonne
VD	CarPostal	Avenches - Cudrefin
VD	CarPostal	Bex - Les Plans-sur-Bex
VD	CarPostal	Buttes - La Côte-aux-Fées - Ste-Croix
VD	CarPostal	Champvent - Essert-sous-Champvent - Vuiteboeuf - Vugelles-la-Mothe
VD	CarPostal	Chernez - Chamby - Villard-sur-Chamby
VD	CarPostal	Cheseaux - Morrens - Cugy
VD	CarPostal	Corcelles-le-Jorat - Ropraz
VD	CarPostal	Cossonay-Gare - Dailens - Cossonay-Gare
VD	CarPostal	Cossonay-Gare - L'Isle
VD	CarPostal	Cully - Chexbres - Puidoux

Ct.	Entreprise	Ligne
VD	CarPostal	Eclépens - La Sarraz - St-Loup - L'Isle
VD	CarPostal	Gland - Gilly-Bursinel - Gland
VD	CarPostal	L'Isle - Bière - Gimel
VD	CarPostal	Montpreveyres - Les Cullayes (- Servion)
VD	CarPostal	Moudon - Les Rutannes - Thierrens
VD	CarPostal	Moudon - Villars-le-Comte - Thierrens
VD	CarPostal	Ollon - Panex - Plambuit
VD	CarPostal	Payerne - Chevroux
VD	CarPostal	Sugiez - Lugnorre
VD	CarPostal	Yverdon-les-Bains - Cuarny
VD	SBB	Yverdon-les-Bains - Neuchâtel
VD	TPC	Bex - Monthey
VS	LKE	Kalpetran - Embd
VS	LLB	Leuk - Albinen
VS	LLB	Leuk - Feschel - Guttet
VS	LLB	Turtmann - Ergisch
VS	MGB	Ernen - Mühlebach (Goms) - Steinhaus
VS	CarPostal	Chamoson - Les Vêrines - Mayens-de-Chamoson - Ovronnaz
VS	CarPostal	Le Châble - Bruson (- La Moay)
VS	CarPostal	Martigny - Trient (- Lac d'Emosson)
VS	CarPostal	Sion - Signèse - Ayent St-Romain
VS	CarPostal	St-Germain - Chandolin-près-Savièse - Mayens-de-la-Zour
VS	CarPostal	St-Maurice - Mex
VS	TMR	Orsières - Champex
VS	TMR	Orsières - Commeire
VS	TPC	Bex - Monthey
VS	TPC	Val-d'Illiez - Les Crosets /- Champoussin
VS	TSD	Sion - Les Collons - Thyon 2000
VS	VS	Dorénaz - Champex-d'Alesse
VS	VS	Riddes - Isérables - La Tzoumaz
ZG	CarPostal	Menzingen - Schindellegi-Feusisberg
ZH	CarPostal	Menzingen - Schindellegi-Feusisberg
ZH	ZVV	807 Wila - Dussnang

