



16.045

Message

relatif à la loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019 et à la loi fédérale sur les tâches, l'organisation et le financement de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations

du 25 mai 2016

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019 ainsi que le projet d'une loi fédérale sur les tâches, l'organisation et le financement de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations, en vous proposant de les adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2015 | M | 15.3013 | Examen stratégique des tâches de la Confédération
(N 24.9.2015, Commission des finances N, E 8.12.2015) |
| 2012 | M | 12.3335 | Cadre légal pour le libre accès aux données météorologiques (principe de l'open government data)
(N 30.5.12, Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CN, E 26.9.12) |

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

25 mai 2016 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Par le présent message, nous soumettons à l'Assemblée fédérale deux projets de loi: d'une part, la loi sur le programme de stabilisation 2017–2019 et, d'autre part, la loi sur les tâches, l'organisation et le financement de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations. Ces projets visent à garantir le respect des prescriptions du frein à l'endettement ces prochaines années. La raison principale de l'élaboration du programme de stabilisation 2017–2019 est la forte revalorisation du franc suisse qui a suivi l'abandon de son cours plancher face à l'euro par la Banque nationale suisse. Par rapport à la planification actuelle, le programme prévoit une réduction des dépenses comprise entre 800 millions et 1 milliard de francs par an à partir de 2017. Les mesures proposées couvrent tout l'éventail des tâches de la Confédération. La loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019 est un acte modificateur unique portant modification de seize lois fédérales. Il s'agit en outre de créer, dans une nouvelle loi, les conditions permettant de faire de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations un établissement de droit public.

Contexte

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

Contenu du projet

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

préalablement la Constitution et, d'autre part, augmenter les impôts nuirait à la compétitivité de la place économique suisse.

La loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019 prévoit 24 mesures au total. Par rapport au plan financier provisoire 2017–2019 du 1^{er} juillet 2015, le budget de la Confédération sera allégé de près de 800 millions de francs en 2017, de quelque 900 millions en 2018 et d'environ 1 milliard en 2019. Ces coupes budgétaires impliquent toutefois la modification de seize lois fédérales. La modification la plus importante est celle de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales. Y sont inscrites, sous l'appellation «efforts d'économies», les mesures ne nécessitant pas de modifications de lois que le Conseil fédéral est chargé de mettre en œuvre. Il s'agit de souligner ainsi que le programme de stabilisation 2017–2019 constitue un véritable train de mesures.

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

En dépit des allègements prévus, un budget conforme au frein à l'endettement devrait tout juste être atteint en 2017. En raison de décisions du Parlement qui viendront grever le budget (réforme de la prévoyance vieillesse 2020, armée, fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération), des déficits structurels encore plus grands se profilent pour 2018 et 2019, si bien que d'autres efforts d'économies seront vraisemblablement nécessaires pour respecter le frein à l'endettement. Il est donc d'autant plus important que les mesures d'économies proposées soient mises en œuvre et non pas aussitôt absorbées par des dépenses supplémentaires engagées dans d'autres domaines. Il s'agira ces prochaines années de faire preuve de retenue en matière de dépenses. La réalisation de nouveaux projets ou le développement de prestations existantes ne pourront être envisagés qu'en cas de financement approprié.

Enfin dans le cadre du programme de stabilisation 2017-2019, il est prévu d'externaliser l'Autorité fédérale de surveillance des fondations et d'en faire un établissement de droit public doté de sa propre personnalité juridique et tenant sa propre comptabilité. Le présent message commente de manière détaillée ce nouveau projet de loi.

Table des matières

Condensé	4520
1 Présentation du projet	4525
1.1 Contexte	4525
1.1.1 Situation budgétaire	4525
1.1.2 Situation budgétaire actuelle et charges supplémentaires possibles	4527
1.1.3 Stratégie d’allègement du Conseil fédéral	4528
1.1.3.1 Consolidation des dépenses	4528
1.1.3.2 Principes du programme de stabilisation 2017–2019	4529
1.1.3.3 Nouvelles options en cas de détérioration de la situation budgétaire	4530
1.1.4 Structure et position du projet	4531
1.1.4.1 Structure	4531
1.1.4.2 Relation entre le programme de stabilisation 2017–2019 et les arrêtés financiers pluriannuels	4531
1.1.5 Mesures d’économies déjà mises en œuvre dans le budget 2016 et dans le plan financier 2017–2019	4532
1.1.5.1 Correction du renchérissement	4533
1.1.5.2 Autres mesures	4536
1.2 Mesures du programme de stabilisation 2017–2019	4537
1.2.1 Rentes transitoires du personnel de la Confédération	4537
1.2.2 Mesures dans le domaine propre	4539
1.2.3 Coopération internationale	4545
1.2.4 Autres mesures dans le domaine des transferts du DFAE	4547
1.2.5 Mesures dans le domaine des transferts du DFI	4547
1.2.6 Migration et intégration	4549
1.2.7 Autres mesures dans le domaine des transferts du DFJP	4551
1.2.8 Armée	4553
1.2.9 Mesures dans le domaine des transferts du DDPS	4555
1.2.10 Formation, recherche et innovation	4558
1.2.11 Agriculture	4560
1.2.12 Autres mesures dans le domaine des transferts du DEFR	4564
1.2.13 Routes et apport au fonds d’infrastructure	4566
1.2.14 Environnement	4569
1.2.15 Autres mesures dans le domaine des transferts du DETEC	4571
1.2.16 Infrastructure ferroviaire	4573
1.2.17 Surveillance dans les transports publics	4575
1.2.18 Protection contre les vibrations dans le domaine ferroviaire	4577
1.2.19 Financement des tâches de surveillance dans le domaine de l’AVS par le Fonds de compensation AVS	4579
1.2.20 Assurance-invalidité	4580

1.2.21	Réduction individuelle de primes	4582
1.2.22	Assurance militaire	4585
1.2.23	Rémunération de la réserve pour les allocations familiales dans l'agriculture	4588
1.2.24	Mesures ayant une incidence sur les recettes	4590
1.3	Externalisation de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations (ASF)	4592
1.3.1	Cœur du projet	4592
1.3.2	Contexte	4592
1.3.3	Éléments principaux et buts du projet	4593
1.3.4	Autres éléments	4595
1.3.5	Autres solutions examinées	4596
1.4	Appréciation de la solution retenue	4597
1.4.1	Programme de stabilisation 2017–2019	4597
1.4.1.1	Résultats de la consultation	4597
1.4.1.2	Modifications du projet mis en consultation	4599
1.4.2	Externalisation de la surveillance des fondations	4600
1.4.2.1	Résultats de la consultation des associations de fondations	4600
1.4.2.2	Modifications de l'avant-projet	4601
1.5	Classement d'interventions parlementaires	4603
2	Commentaire des dispositions	4604
2.1	Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019	4604
2.1.1	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)	4604
2.1.2	Loi du 24 mars sur le personnel de la Confédération (LPers)	4605
2.1.3	Loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures	4608
2.1.4	Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales	4608
	Loi fédérale du ... sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (LFORTA)	4609
2.1.6	Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)	4610
2.1.7	Loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFIF)	4612
2.1.8	Loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles (LICa)	4613
2.1.9	Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs	4615
2.1.10	Loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement	4617
2.1.11	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)	4618
2.1.12	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité	4619
		4523

2.1.13	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)	4620
2.1.14	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire	4620
2.1.15	Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)	4624
2.1.16	Loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture	4624
2.2	Loi fédérale sur les tâches, l'organisation et le financement de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations	4625
3	Conséquences	4645
3.1	Programme de stabilisation 2017-2019	4645
3.1.1	Conséquences pour la Confédération	4645
3.1.2	Conséquences pour les cantons	4647
3.1.3	Conséquences économiques	4649
3.2	Organisation de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations	4649
3.2.1	Conséquences pour la Confédération	4649
	3.2.1.1 Conséquences financières	4649
	3.2.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	4650
3.2.2	Conséquences pour les cantons	4650
3.2.3	Conséquences économiques	4651
4	Relation avec le programme de la législation et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	4651
4.1	Relation avec le programme de la législation	4651
5	Aspects juridiques	4652
5.1	Constitutionnalité	4652
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales	4652
5.3	Forme de l'acte à adopter	4652
5.4	Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	4653
5.5	Délégation de compétences législatives	4653
	Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019 (Projet)	4655
	Loi fédérale sur les tâches, l'organisation et le financement de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations (Loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des fondations, LASF) (Projet)	4665

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Situation budgétaire

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

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

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

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

La révision des prévisions conjoncturelles s'est cependant traduite non seulement par une diminution des recettes, mais aussi par un allègement des dépenses budgé-

tisées. Les estimations à la baisse des recettes ont en effet entraîné un recul des parts desdites recettes revenant aux cantons et aux assurances sociales. De plus, la diminution des valeurs de référence macroéconomiques (renchérissement, croissance du PIB réel, taux de change et taux d'intérêt) a conduit à corriger à la baisse les estimations relatives à divers autres postes de dépenses, tels que les contributions fédérales à l'AVS et à l'AI, les intérêts passifs, la péréquation financière, l'apport au fonds d'infrastructure ferroviaire ou les contributions aux organisations internationales. L'allègement du budget résultant de ces adaptations automatiques atteint les 2,5 milliards au total.

Malgré cette diminution des dépenses et l'augmentation de la marge de manœuvre budgétaire découlant du frein à l'endettement, l'établissement d'un budget 2016 conforme à ce dernier nécessitait de nouvelles mesures d'économies. Dès février 2015, dans ses directives budgétaires, le Conseil fédéral a donc décidé de différentes coupes transversales et d'économies ciblées totalisant plus de 1 milliard et ayant pour la plupart des effets au-delà de l'exercice 2016 (voir ch. 1.1.5).

Même après les réductions prévues dans le cadre du budget 2016, des déficits structurels atteignant 750 millions se sont dessinés pour les années du plan financier 2017–2019 de la législature. Le plan financier provisoire 2017–2019 adopté en été 2015 ne satisfaisait pas aux prescriptions du frein à l'endettement:

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

(+ = amélioration / – = détérioration)

Le Conseil fédéral a donc décidé d'élaborer le présent programme de stabilisation 2017–2019 comme second volet de sa stratégie d'assainissement budgétaire. Ce faisant, il a défini l'objectif d'allègement de telle sorte, d'une part, que l'équilibre du budget puisse être atteint en 2017 et, d'autre part, que de légers excédents structurels puissent être créés en 2018 et en 2019 pour financer de nouveaux projets prioritaires.

1.1.2 Situation budgétaire actuelle et charges supplémentaires possibles

Le 17 février 2016, le Conseil fédéral définissait le nouveau cadre du processus de budgétisation et de planification lors de l'évaluation de la situation budgétaire. Eu égard aux déficits structurels, la stratégie d'assainissement arrêtée par le Conseil fédéral reste nécessaire. Compte tenu des charges supplémentaires qui se dessinent, les déficits structurels atteindront 1,5 milliard à partir de 2018. La détérioration de la situation financière s'explique, d'une part, par les évolutions en matière de migration et, d'autre part, par des décisions prises par le Parlement qui entraîneront des charges supplémentaires de l'ordre de plus d'un milliard par an:

- La situation actuelle dans le domaine des réfugiés conduira à une nette augmentation des dépenses en raison du nombre des demandes d'asile en forte hausse et d'un taux d'acceptation probablement élevé: dans le plan financier 2018–2020, les dépenses liées à la migration pourraient augmenter de près d'un milliard par rapport au plan financier 2016–2018.
- La décision du Conseil des Etats relative à la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 se traduira par des dépenses supplémentaires de près de 500 millions en 2018 et de plus de 600 millions en 2019, la croissance de ces dépenses étant destinée à se poursuivre les années suivantes. Cette décision du Conseil des Etats s'écarte du projet du Conseil fédéral sur deux points qui ont une incidence directe sur le budget de la Confédération. La Chambre des cantons veut en effet que les 17 % du pourcent démographique prélevé sur la taxe sur la valeur ajoutée, qui alimentent actuellement le budget général de la Confédération, soient affectés à l'AVS dès 2018. Le Conseil fédéral n'entendait quant à lui appliquer cette mesure qu'à partir de 2019, en contrepartie de la réduction de la contribution proportionnelle de la Confédération aux dépenses de l'AVS, qui devait passer de 19,55 à 18 % de ces dépenses. Le Conseil des Etats a cependant rejeté cette réduction. Les autres divergences par rapport au message du Conseil fédéral, notamment l'augmentation des rentes, ne grèveront certes le budget de la Confédération qu'à moyen terme, mais dans une mesure importante. Conformément à l'art. 4 de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC)¹, les conséquences de la décision du Conseil des Etats doivent être présentées dans le plan financier.
- Lors de l'adoption du développement de l'armée pendant la session de printemps 2016, le Parlement a adopté un plafond des dépenses pour l'armée de 20 milliards pour les années 2017 à 2020. Si le Parlement confirme cette décision dans le cadre des délibérations concernant le message sur l'armée 2016, des augmentations correspondantes de l'ordre de 300 millions par an en moyenne seront nécessaires.
- La décision du Conseil des Etats relative au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) entraînera à partir de 2018 des charges supplémentaires de 145 millions, qui doubleront pour passer à 290 millions à

¹ RS 611.01

partir de 2020: au maximum 10 % de l'impôt sur les huiles minérales actuellement non affecté devront être réservés au titre des apports au FORTA.

- Par ailleurs, les charges supplémentaires devraient concerner divers autres domaines (notamment les prêts destinés à la rénovation de la Genève internationale, le programme Horizon 2020 et les centres fédéraux pour requérants d'asile) et atteindre un montant total de 400 millions.

Dans ce contexte, la mise en œuvre des mesures inscrites dans le programme de stabilisation 2017-2019 est plus nécessaire que jamais. En outre, dans le cadre de la réforme «Prévoyance vieillesse 2020» et du projet de création du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération², le Conseil fédéral va notamment chercher des solutions susceptibles de moins peser sur le budget de la Confédération. S'il n'y parvient pas, le programme de stabilisation 2017-2019 devra certainement être complété par un nouveau programme d'allègement prenant effet à partir de 2018.

1.1.3 Stratégie d'allègement du Conseil fédéral

1.1.3.1 Consolidation des dépenses

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

De l'avis du Conseil fédéral, consolider le budget de la Confédération en augmentant les recettes n'entre pas non plus en ligne de compte. D'une part, augmenter la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt fédéral direct nécessiterait la modification de la Constitution (Cst.)³. Les éventuelles recettes supplémentaires arriveraient alors trop tard pour pouvoir combler les déficits structurels enregistrés à court terme. D'autre part, assainir le budget en relevant les impôts se heurte à des objections d'ordre politique et économique. Il serait en effet inopportun d'augmenter les impôts sur les entreprises – qui sont au cœur de la réforme de l'imposition des entreprises III –, car cela se ferait au détriment de la compétitivité de la place économique suisse. Pour ce qui est de la taxe sur la valeur ajoutée, elle doit déjà être augmentée dans le cadre de la réforme «Prévoyance vieillesse 2020», de sorte qu'une nouvelle hausse ne paraît guère envisageable. Des projets de réforme sont en cours également en ce qui concerne l'impôt anticipé et les droits de timbre. Quant aux autres recettes, soit elles sont affectées et ne peuvent par conséquent pas servir à alléger le budget (impôt sur les huiles minérales, RPLP, taxes d'incitation et, dès 2018, impôt sur les véhicules automobiles), soit elles ne pourraient contribuer à l'assainissement que dans une mesure relativement limitée en raison de leur volume peu important ou de leur faible potentiel de hausse (impôts sur l'alcool, la bière et le tabac, recettes non fiscales).

² FF 2015 1899

³ RS 101

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

1.1.3.2 Principes du programme de stabilisation 2017–2019

Equilibre entre les groupes de tâches

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

Equilibre entre le domaine des transferts et le domaine propre

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

Exprimée en objectifs concrets, cette contre-proposition consiste à réduire les charges propres et les investissements de l'administration d'au moins 330 millions dans le plan financier 2017–2019 de la législature par rapport au plan financier 2016–2018 du 20 août 2014 – dont au moins la moitié (165 millions) dans le domaine du personnel. Il sera ainsi possible de réaliser, dans le domaine propre, des économies équivalant à celles qui devraient être également mises en œuvre si la motion Müller 15.3224 était acceptée. La base des coupes budgétaires est en outre un peu plus large. Les charges de personnel sont donc plafonnées à 5530 millions

pour l'année 2017 du plan financier de la législature. Cela représente une diminution d'environ 40 millions par rapport au montant qui a été autorisé par le Parlement dans le budget 2016. Le Conseil fédéral a atteint cet objectif en modifiant les conditions d'engagement à partir de 2016, en renonçant aux mesures salariales générales cette même année et en réduisant progressivement les effectifs (voir ch. 1.1.5.2 et 1.2.2).

Pas de reports de charges sur les cantons

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

Évitement de charges supplémentaires possibles

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

1.1.3.3 Nouvelles options en cas de détérioration de la situation budgétaire

Le programme de stabilisation 2017–2019 allège le budget de quelque 800 millions en 2017, de près de 900 millions en 2018 et d'environ 1 milliard en 2019 par rapport au plan financier provisoire 2017–2019 du 1^{er} juillet 2015. A l'heure actuelle, on sait que cela ne suffit pas pour pouvoir adopter un plan financier 2018–2020 conforme aux prescriptions du frein à l'endettement.

Suite à la consultation, le Conseil fédéral a cependant renoncé à accroître comme requis le volume d'allègements du programme de stabilisation. Il renonce également à proposer pour le 1^{er} janvier 2017 une mise en vigueur urgente de la loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, qui allégerait le budget de quelque 130 millions supplémentaires. Le cas échéant, le prochain budget devra être corrigé au moyen d'autres mesures. Le Conseil fédéral soumettra ces mesures au Parlement dans le cadre du message concernant le budget 2017.

Pour les années 2018 et 2019, il convient d'éviter autant que possible les charges supplémentaires (voir ch. 1.1.2). En outre, le Conseil fédéral présentera si nécessaire une autre série de mesures d'allègement qui s'appliquera à partir de 2018. Cette dernière devrait porter principalement sur les dépenses faiblement liées et pourrait notamment prévoir une nouvelle adaptation au faible renchérissement. Toutefois, le Conseil fédéral entend de toute façon examiner quelles réformes structurelles pourraient par la suite compenser, au moins partiellement, de telles réductions, en intervenant également sur les dépenses fortement liées. Ces réformes devront également permettre de dégager à l'avenir une certaine marge de manœuvre pour des objectifs prioritaires en matière de politique des dépenses.

1.1.4 Structure et position du projet

1.1.4.1 Structure

Le présent message présente toutes les mesures de consolidation que le Conseil fédéral a adoptées courant 2015. Il s'agit premièrement des mesures déjà mises en œuvre dans le cadre du budget 2016 et qui déploieront encore leurs effets les années suivantes (voir ch. 1.1.5). Ces mesures ont été soumises au Parlement par le biais du message concernant le budget 2016 et ne sont par conséquent pas inscrites dans la loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019.

Deuxièmement, le message décrit les mesures proposées au Parlement dans le cadre de la loi précitée, qui visent un allègement supplémentaire du budget à partir de 2017 (voir ch. 1.2). Ces mesures figurent dans les chiffres du plan financier 2017–2019 de la législature et seront également inscrites dans le budget 2017 assorti du plan intégré des tâches et des finances (PITF) 2018–2020.

1.1.4.2 Relation entre le programme de stabilisation 2017–2019 et les arrêtés financiers pluriannuels

En 2016, le Conseil fédéral va soumettre au Parlement plusieurs projets de loi concernant la politique budgétaire, à savoir le rapport sur le plan financier 2017–2019 de la législature, le présent message et notamment les principaux arrêtés financiers pluriannuels couvrant la période 2017–2020. Ces derniers comprennent les crédits d'engagement et plafonds des dépenses destinés au domaine de la recherche, de la formation et de l'innovation (FRI), les plafonds des dépenses concernant l'armée et l'agriculture (2018–2021), les crédits-cadres consacrés à la coopération internationale et le crédit d'engagement pour le transport régional de voyageurs (2018–2021).

Le Conseil fédéral veillera à ce que les projets mentionnés plus haut soient harmonisés sur le plan matériel. Ces projets serviront de base aux paramètres d'établissement du budget 2017 assorti du PITF 2018–2020 que le Conseil fédéral soumettra au Parlement au cours du second semestre. Il y a cependant une différence importante entre le message sur l'armée 2016⁴ et le programme de stabilisation 2017–2019.

4 FF 2016 1403

Dans ce dernier, le Conseil fédéral a tenu compte du fait que les Chambres fédérales ont adopté en mars 2016 un plafond des dépenses de 20 milliards pour l'armée. Les efforts d'économies demandés à l'armée ont donc été fortement réduits par rapport au projet mis en consultation (voir ch. 1.2.8).

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

- Les arrêtés financiers comprennent des plafonds des dépenses et des crédits d'engagement, autrement dit des montants maximaux s'appliquant aux dépenses et aux engagements sur une période de plusieurs années. Ils se présentent généralement sous la forme d'arrêtés fédéraux simples non sujets au référendum.
- Le programme de stabilisation détermine, au moyen d'efforts d'économies, les crédits budgétaires fixant le plafond des dépenses annuelles. Il se présente sous la forme d'une loi fédérale soumise au référendum et prime les arrêtés financiers.

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

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

Les mesures que le Conseil fédéral a déjà appliquées dans le budget 2016 concernent exclusivement des dépenses faiblement à moyennement liées et peuvent par conséquent être mises en œuvre sans modifications de lois. Ayant déjà été adoptées par le Parlement dans le cadre du budget 2016, elles ne seront que brièvement commentées dans le présent message.

En millions de francs	2016	2017	2018
Correction du renchérissement	651,1	653,2	590,9
Réduction des charges du personnel	132,7	138,1	140,5
Internalisations	4,8	6,1	6,2
Réduction des charges de conseil	24,0	24,0	24,0
Report de l'apport au fonds d'infrastructure	100,0	300,0	
Adaptations dans la collaboration internationale	131,4	44,4	–47,0
Soldes de crédits de l'armée	150,0		
Total des allègements	1 194,0	1 165,8	714,6

Au Parlement, une nette majorité a souscrit aux propositions du Conseil fédéral lors des débats sur le budget 2016. Seul le montant de 60 millions destiné à la correction du renchérissement concernant l'agriculture a été rejeté.

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

1.1.5.1 Correction du renchérissement

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

Influence des prévisions de renchérissement sur les recettes et les dépenses

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

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

En revanche, les dépenses faiblement à moyennement liées inscrites au plan financier (à savoir les décisions financières pluriannuelles visées au ch. 1.1.4.2, le domaine propre de l'administration et une grande partie des dépenses liées aux routes, c'est-à-dire quelque 45 % des dépenses totales) ne s'appuient pas sur des modèles d'estimation classiques. Elles répondent davantage à une logique de reprise, qui se base sur certaines hypothèses concernant le renchérissement et l'évolution réelle souhaitée des dépenses. Par le passé, les dépenses faiblement à moyennement liées ont été relevées lors de la dernière année du plan financier en tenant compte du

renchérissement supposé à long terme (1,5 % jusqu'au plan financier 2014–2016, puis 1,0 % à partir du plan financier 2015–2017).

Conséquences sur le budget de la Confédération

Ces dernières années, le renchérissement effectif était sensiblement inférieur au renchérissement estimé dans le plan financier. Entre 2009 et 2016, le renchérissement effectif cumulé sur la base de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) s'inscrivait à – 2,2 %. Le renchérissement estimé dans le plan financier de la Confédération, qui est déterminant pour de larges pans des dépenses faiblement liées, s'établissait à 12,0 % sur une base cumulée. Les prévisions étaient donc supérieures de 14,2 points de pourcentage au renchérissement effectif.

En points de pourcentage	(a)	(b)	(c)=(a)–(b)	(d)	(e)=(c)–(d)
Indice du renchérissement	Renchérissement cumulé selon hypothèses des PF 2009–2016	Renchérissement effectif cumulé entre 2009 et 2016	Différence	Corrections: PCO 2012–2013, CRT 2014 Budget 2016 / PF 2017–2019, Pr. stab. 2017–2019	Evolution réelle
IPC	12,0	–2,2	14,2	PCO 2012–2013: 2,5 CRT 2014: env. 2,0 Budget 2016/ PF 2017–2019: 3,0 Pr. stab. 2017– 2019: env. 3,0	3,7

L'évolution divergente du renchérissement estimé et du renchérissement effectif se traduit par une progression nettement plus rapide des dépenses prévues par rapport aux recettes. Les groupes de tâches concernés ont donc affiché une croissance réelle considérable, qui n'était pas planifiée initialement. C'est la raison invoquée par le Conseil fédéral, lorsque, en 2011, il a pour la première fois remédié à ce problème dans le cadre du programme de consolidation 2012–2013 (PCO 2012–2013)⁵ en opérant une correction linéaire de l'ordre de 2,5 % des dépenses faiblement à moyennement liées. D'autres réductions, non linéaires, de l'ordre de 2 % ont été réalisées dans le cadre du programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014)⁶. Depuis, l'écart entre le renchérissement estimé et le renchérissement effectif s'est encore creusé.

Le Conseil fédéral a donc déjà mis en œuvre une réduction transversale unique de 1,1 % dans le budget 2015. L'année suivante, il est apparu que l'évolution des dépenses faiblement liées devait être durablement corrigée à la baisse. La correction a donc été reprise dans le budget 2016 et le plan financier provisoire 2017–2019 et

⁵ FF 2010 6469

⁶ RO 2015 4747

relevée à 3,0 %. La croissance des dépenses faiblement à moyennement liées devrait ainsi être plus proche de l'évolution réelle initialement prévue.

La correction du renchérissement allégera le budget de 650 millions au total (591 millions à partir de 2018) par rapport au plan financier 2016–2018 du 20 août 2014.

En millions de francs	2016	2017	2018
Chancellerie fédérale	0,4	0,4	0,4
DFAE	70,1	70,1	70,1
DFI	15,2	15,2	15,2
DFJP	18,7	18,7	18,7
DDPS	107,7	107,7	107,7
DFE	34,1	36,2	36,2
DEFR	248,3	248,3	248,3
DETEC	156,6	156,6	94,3*
Total des allègements	651,1	653,2	590,9

* Aucune correction du renchérissement sur l'apport au FORTA (– 80,9 millions); correction du renchérissement dans le transport régional des voyageurs (+ 18,7 millions)

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

Malgré cette correction, la période comprise entre 2009 et 2016 présente encore une progression réelle non planifiée de près de 7 %, qui constitue toujours l'une des causes des déficits structurels existants. Le programme de stabilisation réduira les dépenses faiblement liées de 3 % supplémentaires, ce qui ramènera la progression réelle en dessous de 4 %. Associées aux mesures du programme de stabilisation, les réductions effectuées ces dernières années ont permis d'éliminer près des trois quarts de la progression réelle non planifiée.

1.1.5.2 Autres mesures

En sus de la correction du renchérissement, d'autres mesures d'économies prévues dans le budget 2016 et le plan financier 2017–2019 ont été mises en œuvre:

- **Réduction des charges de personnel (133 à 141 millions):** le renchérissement faible et la croissance relativement forte des charges de personnel au cours des dernières années ont conduit le Conseil fédéral, bien avant le dépôt de la motion Müller 15.3224 (voir ch. 1.1.3.2), à réduire sensiblement les charges de personnel. Il s'agissait, d'une part, de mesures touchant les salaires telles que (1) l'abandon des mesures salariales générales en 2016, (2) la modification des conditions d'engagement et (3) les coupes transversales qui devraient se traduire en premier lieu par des suppressions de postes. Malgré le besoin impératif de faire des économies au niveau du personnel, le budget 2016 prévoit la création ciblée de nouveaux postes dans certains groupes de tâches (à savoir le Corps des gardes-frontière, l'armée et la migration). Une partie des économies susmentionnées sera utilisée à cet effet.
- **Internalisations (4,8 à 6,2 millions):** le Conseil fédéral a fourni des contrats de travail conformes à la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) à environ 180 collaborateurs qui étaient jusqu'alors des collaborateurs externes. Ces internalisations découlent des recommandations formulées en 2014 par la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E)⁷. Les charges de personnel ont augmenté d'environ 35 millions à la suite de ces internalisations, mais les charges de services ont baissé de 40 millions, de sorte qu'il en résulte au final une économie de 5 à 6 millions par an.
- **Charges de conseil (24 millions):** les réductions ont été définies en fonction du montant des soldes de crédits (entre 3 et 12 %). La réduction correspond à une baisse d'environ 8 % par rapport au plan financier 2016–2018.
- **Report de l'apport au fonds d'infrastructure (2016: 100 millions, 2017: 300 millions):** comme le fonds d'infrastructure dispose de liquidités suffisantes pour financer toutes les contributions et tous les projets prévus, le Conseil fédéral a décidé de réduire ou de reporter l'apport de la Confédération au fonds. La plupart des tâches du fonds d'infrastructure devraient être transférées dès 2018 au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Le Conseil fédéral propose par le présent message que les apports au fonds d'infrastructure n'ayant pas été exécutés en 2016 et en 2017 soient entièrement crédités au FORTA.
- **Coopération internationale (2016: 131,4 millions, 2017: 44,4 millions, 2018: –47,0 millions):** si l'on tient compte du taux de l'aide publique au développement et de tous les facteurs pertinents (par ex. l'évolution du produit national brut et le nombre de demandes d'asile), les ressources destinées à la coopération internationale ont non seulement été adaptées au renchérissement, mais elles ont également fait l'objet d'une réduction supplémentaire pour les années 2016 et 2017 et d'une augmentation en 2018.

⁷ FF 2015 3311

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

1.2 Mesures du programme de stabilisation 2017–2019

La loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019 rassemble toutes les mesures visant à alléger le budget à partir de 2017. Celles-ci peuvent être classées en deux catégories distinctes: les mesures nécessitant impérativement la modification d’une loi fédérale et ne pouvant dès lors entrer en vigueur qu’en 2018, et celles dont les économies sont également réalisables sans révision législative. Comme lors des programmes d’économies précédents, les mesures de la deuxième catégorie sont néanmoins formulées dans une loi fédérale. Le Conseil fédéral a défini les économies correspondantes dans la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁸. Cela souligne le caractère global du programme de stabilisation 2017–2019. Le Parlement a ainsi la possibilité de débattre explicitement sur des mesures qui seraient en principe applicables dans le cadre du budget.

Présentées selon une structure uniforme, les mesures sont agencées en fonction de la classification du recueil systématique du droit fédéral. Elles sont tout d’abord décrites brièvement, puis un tableau expose le contexte financier et l’allègement par rapport au plan financier provisoire 2017–2019 du 1^{er} juillet 2015. Le plan financier 2016–2018 du 20 août 2014 y figure également afin de permettre d’appréhender les conséquences financières des mesures énoncées au ch. 1.1.5. Suivent ensuite les bases juridiques requises et d’autres commentaires sur les mesures et leurs conséquences.

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

1.2.1 Rentes transitoires du personnel de la Confédération

Aperçu de la mesure

En vertu de la loi en vigueur, la Confédération est tenue, en tant qu’employeur, de participer au financement d’une rente transitoire en cas de retraite anticipée volontaire. Avec effet au 1^{er} août 2014, le Conseil fédéral avait déjà modifié la réglementation concernant la participation de l’employeur à ce financement en abaissant partiellement cette dernière. Il avait souligné à cet égard que cette participation financière constituait une incitation non négligeable à prendre une retraite anticipée

⁸ RS 611.010

et entravait les efforts déployés par les employeurs pour maintenir les collaborateurs dans la vie active aussi longtemps que possible. Le programme de stabilisation 2017–2019 crée une base légale permettant une nouvelle réduction progressive de la participation financière de l'employeur. Des économies de quelque 5 millions par an pourront ainsi être réalisées à partir de 2018.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
OFPER/A2101.0146 Prestations de l'employeur, budgétisation centralisée (part des rentes transitoires)	24,7	19,3	16,6	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFPER/A2101.0146 Prestations de l'employeur, budgétisation centralisée (part des rentes transitoires)	23,7	18,3	15,6	15,6
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFPER/A2101.0146/A202.0132 Prestations de l'employeur, budgétisation centralisée/ <i>Prestations de l'employeur et retraites anticipées</i>			4,5	5,6
Total des allègements			4,5	5,6

Base juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 2: modification de l'art. 32k de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération⁹.

Description de la mesure

La participation générale de l'employeur au financement des rentes transitoires est, dans une certaine mesure, contradictoire avec les efforts destinés à maintenir les collaborateurs dans la vie active aussi longtemps que possible. Le Conseil fédéral a donc, dans le cadre d'une modification du 20 juin 2014¹⁰ de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers)¹¹ (modification qui est entrée en vigueur le 1^{er} août 2014), réduit la participation de la Confédération aux coûts de la rente transitoire, tout en envisageant une diminution supplémentaire progressive.

⁹ RS 172.220.1

¹⁰ RO 2014 2171

¹¹ RS 172.220.111.3

Dans le cadre de cette nouvelle réglementation du financement de la rente transitoire, la participation de l'employeur en cas de départs à la retraite avant l'âge de 62 ans est abaissée, passant de 50 % et plus à 5 %. La suppression totale de cette participation pour les départs à la retraite avant l'âge de 62 ans n'était pas possible en raison de la disposition impérative énoncée à l'art. 32*k*, al. 1, LPers. La révision proposée de la loi remplace le droit général à une participation au financement de la rente transitoire par une prescription potestative. L'employeur n'a plus d'obligation en la matière, mais la possibilité de participer aux coûts de la rente transitoire, notamment pour les fonctions durablement astreignantes sur le plan physique ou psychique qui semblent dès lors requérir une retraite anticipée. Ces fonctions figurent principalement dans les classes de salaire les plus basses.

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

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

1.2.2 Mesures dans le domaine propre

Aperçu des mesures

Le domaine propre de l'administration doit contribuer raisonnablement au programme de stabilisation pour garantir une certaine équité. De plus, dans son avis sur la motion Müller 15.3224, qui n'a pas encore été transmise, le Conseil fédéral fixe des directives spécifiques pour le personnel. La présente section regroupe des réductions de dépenses petites à moyennes qui concernent exclusivement le domaine propre de l'administration, c'est-à-dire ses charges de personnel, ses charges de biens et services et charges d'exploitation et ses investissements. Les allègements correspondants s'inscrivent entre 135 et 150 millions par an.

S'y ajoutent d'autres mesures du programme de stabilisation 2017–2019 relatives au domaine propre, qui sont exposées séparément en raison de leur importance. Il s'agit notamment des adaptations portant sur les rentes transitoires du personnel de la Confédération (ch. 1.2.1), d'une partie des mesures en matière de migration (ch. 1.2.6), des réductions de dépenses dans l'armée en 2017 (ch. 1.2.8), des réductions des investissements de construction des EPF (une partie du ch. 1.2.10) et des révisions législatives concernant la surveillance dans les transports publics (ch. 1.2.17). En 2017, le domaine propre contribuera à hauteur de 34 % aux allègements totaux, soit une part supérieure à la moyenne. Sa contribution sera d'environ 20 % en 2018 et en 2019. Cela correspond à la part des dépenses propres dans les dépenses totales de la Confédération. Par ailleurs, sachant que les ressources de l'armée, qui représentent plus d'un tiers des dépenses propres, seront non pas

réduites, mais augmentées en raison de la décision du Parlement relative au développement de l'armée (plafond des dépenses de 20 milliards), les autres domaines de l'administration apportent une contribution extrêmement importante.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
Dépenses de personnel*	4 231	4 255	4 283	4 326
Dépenses de biens et services et dépenses d'exploitation, investissements**	2 812	2 905	2 961	2 991
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
Charges de personnel*	4 178	4 190	4 217	4 255
Dépenses de biens et services et dépenses d'exploitation, investissements**	2 772	2 809	2 899	2 913
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
Charges de personnel		73,7	71,5	71,8
Charges de biens et services et charges d'exploitation, investissements		61,5	71,9	78,0
Total (efforts d'économies)		135,2	143,4	149,8
Total des allègements dans le domaine propre***		271	156	164
Dépenses de personnel		90	76	78
Dépenses de biens et services. et dépenses d'exploitation, investissements		181	80	86
* Hors dépenses de personnel de l'armée				
** Hors dépenses de biens et services et dépenses d'exploitation, et hors investissements de l'armée et de l'Office fédéral des routes				
*** Y compris allègements inhérents aux autres mesures décrites séparément				

Bases juridiques

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

Mesures par département

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

¹² RS 611.010

En millions de francs	Allègement total			Part des dépenses de personnel		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Chancellerie fédérale	0,9	2,0	2,1	0,1	0,5	0,5
DFAE	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
DFI	5,1	5,1	5,1	4,5	4,5	4,5
DFJP	8,1	8,0	8,0	5,7	5,4	5,3
DDPS	19,7	19,7	19,7	4,0	4,0	4,0
DFF	52,7	59,8	65,2	17,2	14,9	15,3
DEFER	6,5	6,7	6,8	4,2	4,2	4,2
DETEC	8,8	8,7	9,6	4,6	4,6	4,6
Mesures salariales 2017	28,2	28,2	28,2	28,2	28,2	28,2
Total (efforts d'économies)	135,2	143,4	149,8	73,7	71,5	71,8

Chancellerie fédérale

La Chancellerie fédérale remettra fin 2017 la gestion du forum politique de la Confédération sis au Käfigturm à une organisation appropriée qui lui succédera sous la direction de tiers, à moins que cette solution ne s'avère impossible à mettre en œuvre, auquel cas le forum sera fermé. De plus, le tirage des publications imprimées (principalement le Recueil systématique du droit fédéral, le Recueil officiel du droit fédéral et la Feuille fédérale) sera réduit en raison de la valeur juridique contraignante des publications en ligne. Enfin, les moyens alloués dans le cadre des relations contractuelles avec l'Agence télégraphique suisse diminueront. Ces mesures et d'autres optimisations de processus permettront d'alléger le budget de quelque 1 à 2 millions par an, dont un demi-million au niveau du personnel.

Département fédéral des affaires étrangères

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

Département fédéral de l'intérieur

L'abandon de tâches et les gains d'efficacité permettront de réaliser des économies totales de 4,6 millions par an au niveau du personnel du DFI. De plus, des réductions de dépenses ciblées à l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

rinaires (OSAV) et à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) se traduiront par un allègement d'environ 0,6 million.

Département fédéral de justice et police

Les dépenses du DFJP dans le domaine propre seront réduites de quelque 8 millions, dont une grande partie concerne les dépenses de personnel (jusqu'à 5,7 millions par an): réduction du taux d'occupation, postes vacants non repourvus (SG-DFJP, Institut suisse de droit comparé, Commission fédérale des maisons de jeu) et abandon partiel des ressources allouées au pool de postes du département. Des gains d'efficacité et des optimisations de processus engendreront d'autres économies (par ex. simplification et numérisation accrue des processus au Secrétariat d'Etat aux migrations [SEM], arrêt de l'exploitation de l'ancienne solution GEVER au Centre de services informatiques CSI-DFJP). L'Office fédéral de la police (fedpol) réduira ses prestations dans trois domaines et diminuera ainsi ses charges de personnel de 2,2 millions. Premièrement, l'activité de coordination avec les autorités suisses et étrangères de poursuite pénale sera revue à la baisse dans les domaines de la contrefaçon de monnaie, des stupéfiants et de la pédocriminalité/pornographie afin de se concentrer sur certains thèmes principaux: à l'avenir, le domaine de la lutte contre la pédocriminalité et la pornographie emploiera moins de personnel, mais le renforcement du traitement informatique et l'amélioration des processus permettront de continuer d'assumer les tâches de manière analogue. Les postes du Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOICI), qui sont cofinancés par les cantons, ne seront pas concernés par le programme de stabilisation. Deuxièmement, les prestations concernant l'échange de renseignements (système d'information pour les visas, échange de renseignements dans le cadre de Schengen, recherche des personnes disparues) seront classées par ordre de priorité et réduites, et des unités d'organisation seront regroupées (Bureau de coordination des documents d'identité et de légitimation et section Documents d'identité). Troisièmement, on renoncera à utiliser des maîtres-chiens pour assurer la protection nocturne des bâtiments de la Confédération. En outre, plusieurs mesures d'économie et d'optimisation du DFJP (par ex. optimisation des achats dans le domaine informatique en négociant l'étendue et les conditions des licences et des prestations de maintenance et d'exploitation ainsi que prolongation de la durée de vie des équipements) déboucheront sur des économies annuelles allant jusqu'à 2,7 millions dans les dépenses de biens et services et les dépenses d'exploitation, de même que dans les investissements.

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

Les dépenses des unités administratives civiles du DDPS diminueront de 19,7 millions au total, dont près de 4 millions dans le domaine du personnel. Les principales économies seront réalisées dans les unités administratives suivantes: armasuisse économisera quelque 5,2 millions grâce à des suppressions de postes et à la gestion des postes vacants, à l'optimisation de sa planification et à une meilleure gestion des stocks. L'Office fédéral du sport (OFSP) diminuera ses dépenses de 2,3 millions par an en renonçant à certaines tâches et prestations (manifestations didactiques/supports didactiques et d'apprentissage), en externalisant des programmes de promotion (promotion de la relève, «l'école bouge») et en améliorant la

rentabilité (centres sportifs de Macolin et de Tenero). A l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), les réductions de dépenses de quelque 2,2 millions se traduiront par une diminution des prestations (abandon de cours de formation, limitation des activités de recherche au laboratoire de Spiez) et par une rationalisation de l'organisation (regroupement et suppression de domaines spécialisés). Les réductions de dépenses les plus importantes concernent le SG-DDPS (5,7 millions): optimisation de la planification et des priorités (assurance propre de la Confédération, charges de conseil) et réduction des réserves informatiques du département.

S'y ajoutent les mesures de l'armée (ch. 1.2.8).

Département fédéral des finances

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

- Plusieurs abandons de tâches sont prévus dans la douane civile. Concernant l'importation et l'exportation de biens commerciaux, l'AFD fermera au maximum dix postes de douane, en regroupera deux autres, réduira son niveau de prestations dans divers postes de douane et en fermera deux le samedi. Cela représente approximativement 3 à 4 % des dédouanements. Ces mesures permettront de supprimer au total 37,5 postes à plein temps à la douane civile et de réaliser des économies dans le domaine immobilier. L'AFD se penchera sur les moyens de mettre en œuvre ces mesures tout en ménageant le mieux possible les milieux économiques et les régions concernées et en atténuant les effets négatifs possibles.

Parmi les autres mesures, on peut citer la décision de taxation électronique, qui sera obligatoire pour les importations à partir de 2018, comme c'est déjà le cas pour les exportations depuis 2008. Elle s'accompagnera d'une baisse des frais d'expédition et de la suppression de quatre postes à plein temps. Par ailleurs, les procédures relatives à la propriété intellectuelle seront simplifiées, ce qui permettra d'économiser cinq postes à plein temps. Enfin, 6,5 postes seront économisés par des mesures organisationnelles dans l'administration. L'AFD prendra également des mesures au niveau de ses investissements: les achats de remplacement (biens d'équipement, appareils mobiles à rayons X, véhicules de service, systèmes partiels RPLP) et les projets (domaine immobilier, système automatique de recherche de véhicules et de surveillance du trafic, système radio Polycom) seront reportés ou s'étendront sur une période plus longue. En outre, le portefeuille des logements de fonction sera examiné et, si nécessaire, revu à la baisse. Dans l'ensemble, l'AFD économisera jusqu'à 22,8 millions par an et supprimera 53 postes à plein temps, mais aucune réduction de dépenses n'affectera le personnel du Corps des gardes-frontière.

- L’OFCL modifiera les priorités relatives aux bâtiments civils dans ses dépenses d’investissement et économisera ainsi de 11,0 à 14,6 millions par an. Combinés à d’autres mesures de consolidation et à des économies au niveau du personnel, les allègements au sein de l’OFCL s’inscriront entre 13,5 et 17,6 millions par an.
- Ces trois dernières années, l’OFIT a déjà réalisé des économies grâce à des gains d’efficacité; il les a répercutées sur les bénéficiaires de prestations en abaissant les prix. Dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019, d’autres gains d’efficacité permettront à l’OFIT d’obtenir une partie des économies exigées. Les bénéficiaires de ses prestations assumeront une part des économies, lesquelles se situeront au total entre 6 et 8 millions (abandon de certaines prestations déjà commandées ou financement grâce à d’autres économies).
- L’Unité de pilotage informatique de la Confédération suspendra les ressources centralisées destinées à l’informatique centrale. La plupart d’entre elles sont affectées par le Conseil fédéral à des projets informatiques qui ne peuvent pas faire l’objet d’un financement décentralisé dans l’administration fédérale. D’autres ressources centralisées financent des projets relatifs aux services informatiques standard. La réduction de ces ressources et d’autres mesures dans le domaine propre se traduiront par des allègements de 1,9 à 3,4 millions.
- Dans les autres unités administratives du DFF (Administration fédérale des contributions, Administration fédérale des finances [AFF], Office fédéral du personnel [OFPER], SG-DFF, Secrétariat d’Etat aux questions financières internationales, swissmint, Centrale de compensation), les économies découleront principalement de gains d’efficacité et de rationalisations (entre 12,0 et 13,4 millions par an) et concerneront surtout les charges de personnel et d’informatique.

En outre, les ressources destinées au versement de mesures salariales générales (compensation du renchérissement, mesures concernant les salaires réels), qui étaient encore prévues dans le plan financier provisoire 2017–2019 du 1^{er} juillet 2015, ont été supprimées dans le budget 2017 à hauteur de 28,2 millions.

S’y ajoutent l’adaptation des conditions de versement d’une rente transitoire (ch. 1.2.1) et les économies relatives aux investissements de construction des EPF (ch. 1.2.10).

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

Le DEFR économisera jusqu’à 6,8 millions par an dans son domaine propre, principalement au niveau du personnel (4,2 millions). Les unités administratives contribueront proportionnellement aux économies fixées dans l’avis du Conseil fédéral sur la motion Müller 15.3224. Les réductions en termes de personnel s’accompagneront de quelques abandons de tâches. Les autres économies relèvent des charges d’exploitation, en particulier dans le domaine informatique.

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

Près de la moitié des allègements dans le domaine propre du DETEC (de 8,7 à 9,6 millions par an) concerne le personnel. Les mesures correspondantes seront mises en œuvre grâce à des optimisations internes (gestion des postes vacants et des fluctuations, réduction du taux d'occupation, abandons ciblés de tâches et, le cas échéant, gel des embauches). L'Office fédéral de l'énergie réalisera des économies importantes dans le domaine propre: d'une part, le volume du projet «SuisseEnergie» sera réduit de 2 millions; d'autre part, le soutien aux activités de recherche (participation à des programmes de recherche internationaux; le cas échéant, propres programmes également) diminuera de 1 million. La plupart des autres réductions de dépenses dans le domaine propre portent sur les prestations externes.

A cela s'ajoutent les révisions législatives concernant la surveillance des transports publics (ch. 1.2.17).

1.2.3 Coopération internationale

Aperçu de la mesure

Dans le domaine de la coopération internationale (CI), les fonds seront réduits de 586,8 millions par rapport au plan financier provisoire 2017–2019. Le nouveau message sur la coopération internationale 2017–2020¹³ prévoit une progression annuelle moyenne des dépenses de 2,7 %. La CI continuera ainsi à être l'un des domaines de la Confédération où la croissance est la plus forte. Selon les estimations actuelles, la part du revenu national brut (RNB) consacrée à l'aide publique au développement (APD) s'élèvera à environ 0,48 % en 2020 après la mise en œuvre de cette mesure.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
Crédits découlant du message sur la CI*	2 710,5	2 783,9	2 858,2	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
Crédits découlant du message sur la CI*	2 473,1	2 632,8	2 798,2	2 930,5

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
Crédits CI DFAE		121,4	173,7	212,9
Crédits CI SECO		21,6	26,8	30,5
Total (efforts d'économies)		143,0	200,5	243,4
* Y compris promotion civile de la paix et charges administratives réglées par des subventions				

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 4: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹⁴ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 2.

Description de la mesure

Les économies seront réalisées de trois manières: en échelonnant sur plusieurs années le montant prévu pour le financement de certains programmes bilatéraux ou internationaux, en accélérant le retrait de la Suisse de certains pays et en ralentissant ou en reportant le développement d'autres zones. Les ressources financières de la CI diminueront donc en 2016, puis augmenteront l'année suivante, avant d'atteindre le volume de 2015 à partir de 2018. Grâce à une croissance annuelle moyenne qui se maintiendra à 2,7 % tout au long de la période couverte par le message 2017–2020, la CI continuera à figurer parmi les domaines de la Confédération où la croissance des dépenses est la plus soutenue. Après avoir atteint 0,5 % du RNB en 2014 (0,50 %) et en 2015 (0,52 %, selon des données provisoires), conformément à l'objectif fixé par le Parlement, le ratio APD/RNB ne sera ensuite plus que de 0,48 % jusqu'en 2020 (selon les estimations actuelles) en raison des coupures budgétaires prévues. Il convient toutefois de noter que la révision des comptes nationaux de 2014 n'était pas encore connue lorsque l'objectif de 0,5 % a été fixé. Cette révision a pour effet un accroissement durable du produit intérieur brut (PIB) nominal suisse d'environ 5,6 %. Sans cette révision, cet objectif serait atteint en 2020 en dépit des coupes budgétaires. Il faut également souligner que le ratio APD/RNB est soumis à plusieurs facteurs non influençables (évolution du RNB, nombre de demandes d'asile, etc.) qui peuvent fortement fluctuer d'une année à l'autre. En outre, la méthode de prise en compte des dépenses liées à la promotion de la paix ainsi que du coût du domaine de l'asile est en train d'être réexaminée. C'est pourquoi les prévisions doivent être interprétées avec prudence. Toutes les réductions proposées ici figurent dans le message sur la coopération internationale 2017–2020¹⁵.

¹⁴ RS 611.010

¹⁵ FF 2016 2179

1.2.4 Autres mesures dans le domaine des transferts du DFAE

Aperçu des mesures

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

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
Diverses subventions versées par le DFAE	173,8	177,4	179,8	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
Diverses subventions versées par le DFAE	186,1	189,6	193,4	196,7
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
Diverses subventions versées par le DFAE		0,6	1,2	1,2
Total (efforts d'économies)		0,6	1,2	1,2

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 4: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹⁶ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 3.

Description des mesures

Des économies peuvent être réalisées notamment en expédiant la Revue Suisse (magazine destiné aux Suisses de l'étranger) non plus par la poste, mais par voie électronique, et à des intervalles plus longs qu'actuellement (0,4 million). En complément, différentes subventions versées par le DFAE subissent un grand nombre de micro-mesures (de 0,2 à 0,8 million).

1.2.5 Mesures dans le domaine des transferts du DFI

Aperçu des mesures

Une réduction annuelle totale de 2,6 millions porte sur diverses subventions versées par le DFI pour les domaines de la culture et de la santé.

¹⁶ RS 611.010

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
DFI / Crédits découlant du message culture	211,0	209,2	211,3	
OSAV/A2310.0122 Assurance qualité du lait	3,1	3,1	3,2	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
DFI / Crédits découlant du message culture	208,0	214,1	218,1	223,4
OSAV/A2310.0122 Assurance qualité du lait	4,0	4,0	4,1	4,1
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFC / Plusieurs domaines d'encouragement de la culture		1,6	1,6	1,6
OSAV/A2310.0122/A231.0255 Assurance qualité du lait		1,0	1,0	1,0
Total (efforts d'économies)		2,6	2,6	2,6

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 4: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales¹⁷ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 4.

Description des mesures

Encouragement de la culture

Dans le cadre des débats sur le message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020 (message culture)¹⁸, les Chambres fédérales ont adopté des plafonds de dépenses et des crédits d'engagement totalisant 1,1 milliard. Le Conseil fédéral a déjà indiqué dans son message sur la culture qu'en cas d'évolution positive du budget, ceux-ci constitueraient la limite supérieure finançable des dépenses culturelles de la Confédération. Le Conseil fédéral demande à présent que les fonds dédiés à l'encouragement de la culture pour la période de 2016 à 2020 soient réduits de 1,6 million par an. Les réductions concernent le patrimoine culturel et les monuments historiques (suppression de l'encouragement à la culture du bâti, 0,5 million), les mesures encourageant la compréhension (baisse des aides financières aux cantons plurilingues pour l'exécution de tâches spécifiques, 0,5 million)

¹⁷ RS 611.010

¹⁸ FF 2015 461

ainsi que la promotion de la littérature (suppression du nouveau subventionnement de magazines littéraires, 0,15 million) et du cinéma (suppression de l'encouragement au traitement et à certains projets consacrés à la culture cinématographique, 0,4 million).

Assurance de la qualité du lait

Les producteurs de denrées alimentaires sont responsables du contrôle de l'hygiène et de la sécurité en vertu de la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires¹⁹. La réduction prévue de 1 million concerne les coûts du contrôle de la production de lait, auxquels la Confédération peut participer sur la base de l'art. 9 de l'ordonnance du 20 octobre 2010 sur le contrôle du lait²⁰. La réduction de la participation de la Confédération est justifiée car des offres inférieures au montant actuel (lequel est d'environ 4 millions par an) ont été soumises dès le dernier appel d'offres portant sur les mandats de contrôle. En outre, il faut s'attendre à d'autres réductions du prix des procédures de contrôle au cours des prochaines années. Enfin, les producteurs de denrées alimentaires d'autres secteurs ne reçoivent aujourd'hui aucune aide de la part de la Confédération au titre des autocontrôles.

1.2.6 Migration et intégration

Aperçu des mesures

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

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
SEM/A2310.0172 Mesures d'intégration des étrangers	84,7	81,5	82,3	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
SEM/A2310.0172/A231.0008 Mesures d'intégration des étrangers	139,9	135,4	156,0	127,8

¹⁹ RS 817.0

²⁰ RS 916.351.0

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
Réduction des programmes d'intégration (dans le domaine des étrangers)		0,5	3,6	3,6
Suppression du supplément au forfait d'intégration (personnes admises à titre provisoire/réfugiés)		–	7,8	7,8
Total (efforts d'économies)		0,5	11,4	11,4

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 4: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²¹ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 5.

Description des mesures

La Confédération verse aux cantons des subsides au titre des programmes d'intégration cantonaux (PIC), qui sont conçus pour intégrer les étrangers, les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire dans le cadre de conventions-programmes. Cela permet la coordination avec les offres officielles existantes (formations professionnelles, assurance-chômage, etc.). La mesure prévue s'articule autour de deux propositions de réduction, l'une dans le domaine des étrangers, l'autre dans le domaine de l'asile. Malgré ces réductions, compte tenu de l'accroissement des demandes d'asile et d'un taux de protection en hausse, la Confédération dégagera des moyens supplémentaires en prévision de l'augmentation du nombre des forfaits d'intégration.

Les subventions versées au titre des mesures d'intégration en faveur des étrangers sont liées au cofinancement des cantons. Dans certains domaines d'encouragement, une amélioration de l'efficacité est attendue au cours du prochain programme quadriennal, qui couvre les années 2018 à 2021. En outre, certains cantons feront des économies dans le domaine de l'encouragement de l'intégration. Il faut donc s'attendre à ce que plusieurs d'entre eux n'utilisent pas l'ensemble des subsides de la Confédération. Le Conseil fédéral prévoit pour la Confédération une diminution des dépenses d'environ 0,5 million en 2017. Dans le cadre de la nouvelle période de programme, les subsides fédéraux annuels (36 millions) seront réduits de 10 %, soit de 3,6 millions. Le Conseil fédéral entend changer l'ordre des priorités en ce qui concerne les moyens affectés à l'intégration (plus dans le domaine de l'asile, moins dans celui des étrangers). En outre, la Confédération envisage d'affecter, de 2018 à 2021, 54 millions supplémentaires à un programme pilote alliant l'intensification de la promotion linguistique à la formation à l'intégration pour permettre aux réfugiés et aux personnes admises à titre provisoire de s'intégrer et d'accéder plus rapide-

²¹ RS 611.010

ment au marché du travail. Le Conseil fédéral estime donc qu'il est acceptable de rationaliser à la marge les mesures d'intégration des étrangers.

La Confédération verse aux cantons un forfait d'intégration unique qui s'élève actuellement à environ 6100 francs par personne admise à titre provisoire, par réfugié reconnu et par personne à protéger munie d'un permis de séjour. Versé automatiquement, ce forfait permet notamment d'encourager l'intégration professionnelle et l'acquisition d'une langue nationale. Dans le cadre de la période de programme allant de 2014 à 2017, le calcul du forfait d'intégration PIC annuel se base sur le nombre moyen des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire au cours des quatre dernières années. La Confédération ajoute un supplément de 10 % au montant obtenu. Ce supplément sera supprimé à partir de la prochaine période de programme allant de 2018 à 2021. Il en découle, à partir de 2018, des économies de 7,8 millions par an. Le Conseil fédéral considère qu'un supplément est d'autant moins justifié que le renchérissement est déjà pris en compte dans la détermination du forfait d'intégration. Cette mesure requiert une révision de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers²².

1.2.7 Autres mesures dans le domaine des transferts du DFJP

Aperçu des mesures

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

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
OFJ/A4300.0156 Subventions de construction pour la détention administrative	10,0	20,0	40,0	
SG-DFJP/A2310.0509 Contributions à METAS	18,0	18,3	18,6	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFJ/A4300.0156 Subventions de construction pour la détention administrative	5,0	19,7	39,7	40,1
SG-DFJP/A2310.0509 Contributions à METAS	17,5	17,8	18,0	18,3

²² RS 142.205

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFJ/A4300.0156/A236.0002 Subventions de construction pour la détention administrative	6,5	8,7	9,1	
SG-DFJP/A2310.0509/A231.0001 Contributions à METAS	0,3	0,3	0,3	
Total (efforts d'économies)		6,8	9,0	9,4

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 4: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²³ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 6.

Description des mesures

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

Dans les régions où l'Institut fédéral de métrologie (METAS) n'opère pas lui-même, il peut, en vertu de l'art. 4, al. 2, de la loi du 17 juin 2011 sur l'Institut fédéral de métrologie²⁴, après consultation du Conseil de l'institut, confier certaines tâches à des instituts désignés. Actuellement, METAS est sous contrat avec quatre instituts désignés pour des mesurandes déterminés. L'Institut de radiophysique appliquée (IRA) de Lausanne reçoit environ 0,3 million par an au titre de ses prestations pour le mesurande «activité de radionucléides». Son contrat expire fin 2015. A l'avenir, l'IRA, ainsi que d'autres instituts, ne toucheront plus de subsides pour leurs prestations. Si l'IRA ne désire plus assumer les prestations, alors METAS pourrait se les

²³ RS 611.010

²⁴ RS 941.27

procurer à l'étranger à coût réduit. S'il n'y parvient pas, METAS est tenu de réaliser des économies dans le cadre de ses prestations de base. Compte tenu de la situation économique de METAS et des autres possibilités d'acquisition de prestations, le Conseil fédéral juge supportable la réduction de 0,3 million des subventions.

1.2.8 Armée

Aperçu de la mesure

Le 7 mars 2016, pendant la consultation sur le programme de stabilisation 2017–2019, le Parlement a fixé lors du vote sur l'adoption du développement de l'armée un plafond des dépenses d'un montant de 20 milliards pour les années 2017 à 2020. Malgré cette décision, le Conseil fédéral estime indispensable que l'armée contribue aux mesures d'économies, au moins en 2017, pour pouvoir respecter les prescriptions du frein à l'endettement. Cette contribution concerne, d'une part, ses investissements immobiliers (43,5 millions) et, d'autre part, ses charges de personnel (16,4 millions) et d'exploitation (71,0 millions). On renonce à réduire les charges d'armement afin d'assurer le renouvellement strictement nécessaire du matériel de l'armée.

Le Conseil fédéral mettra en œuvre la décision du Parlement concernant le plafond de dépenses de l'armée dans le plan financier 2018–2020 et élaborera en temps opportun, si nécessaire, des mesures d'allègement dans les autres groupes de tâches. En outre, il examinera dans le cadre de chacun des budgets à venir si, au vu d'une mise à jour de la planification de l'armement, l'armée a besoin des ressources prévues et si des économies sont réalisables. Le Conseil fédéral estime que l'armée – à l'instar des autres groupes de tâches – devra faire des efforts d'économies en 2018 et les années suivantes si le respect du frein à l'endettement l'exige. C'est pourquoi il a décidé des économies d'un montant d'au moins 110 millions pour les exercices 2018 et 2019. Toutefois, ce n'est pas le plan financier du 1^{er} juillet 2015 qui sert de valeur de référence pour déterminer ce plafonnement des dépenses, mais le plafond des dépenses adopté par le Parlement.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
Plafond des dépenses de l'armée	4 710,2	4 767,1	4 817,5	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
Plafond des dépenses de l'armée	4 480,8	4 634,6	4 683,3	4 717,5
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
Charges de personnel de l'armée		16,4	–	–
Charges d'exploitation de l'armée		71,0	–	–
Investissements immobiliers		43,5		–
Total (efforts d'économies)		130,9	–	–

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 4: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²⁵ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 7.

Description de la mesure

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

Les charges d'exploitation annuelles de l'armée sont d'environ 1500 millions (hors personnel). Elles comprennent entre autres les crédits *Exploitation et infrastructure* (250 millions), *Budget du matériel de remplacement et de maintenance* (500 millions) et *Troupe* (200 millions). En 2017, l'armée réduira ses charges d'exploitation de 71,0 millions. Le crédit *Exploitation et infrastructure* sera réduit puisque l'armée fournira à titre provisoire moins de prestations pour l'exploitation des bâtiments, l'entretien, la maintenance et les travaux d'aménagement extérieur et de nettoyage. De plus, l'armée conservera moins de pièces de rechange et donnera la priorité aux

²⁵ RS 611.010

travaux de maintenance en accélérant le rythme des mesures de rénovation, ce qui allégera le *budget du matériel de remplacement et de maintenance*. En ce qui concerne la *troupe*, la subsistance en pension et les prestations de tiers feront l'objet de mesures d'économies. Dans le domaine informatique, l'armée se concentrera sur les projets les plus importants. Cela pourra éventuellement déboucher sur des restrictions de l'exploitation et du développement. Des coupes budgétaires seront même réalisées, uniquement en 2017 (pour ne pas réduire la capacité à durer) dans le crédit *Immobilisations corporelles et incorporelles, stocks*, consistant par exemple en un approvisionnement en carburant du DDPS à un niveau inférieur aux besoins annuels.

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

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

1.2.9 Mesures dans le domaine des transferts du DDPS

Aperçu des mesures

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

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
FP 2016–2018 vom 20. 8. 2014:				
OFSP0/A6210.0124 Activités J+S et formation des cadres	78,3	79,1	81,2	
OFSP0 /A8300.0103 Installations sportives nationales	14,3	13,0	12,3	
OFSP0 /A6210.0116 Programmes généraux/projets; recherche en sciences du sport	1,3	1,3	1,4	
OFPP/A6210.0129 Protection civile	36,3	38,3	38,3	
swisstopo/A6210.0109 Indemnisation de la mensuration officielle et du cadastre RDPPF	16,5	16,8	17,1	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFSP0 /A6210.0124 Activités J+S et formation des cadres	95,9	96,7	98,8	99,5
OFSP0 /A8300.0103 Installations sportives nationales	14,3	13,0	12,3	5,7
OFSP0 /A6210.0116 Programmes généraux/projets; recherche en sciences du sport	1,5	1,5	1,5	1,6
OFPP /A6210.0129 Protection civile	36,3	38,3	38,3	38,3
swisstopo/A6210.0109 Indemnisation de la mensuration officielle et du cadastre RDPPF	13,0	16,3	16,6	18,1
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFSP0 /A6210.0124/A231.0112 Activités J+S et formation des cadres		1,5	1,5	1,5
OFSP0 /A8300.0103/A236.0100 Installations sportives nationales		2,0	2,0	2,0
OFSP0 /A6210.0116/A231.0106 Programmes généraux/projets; recherche en sciences du sport/ <i>Programmes généraux/projets</i>		0,5	0,5	0,5
OFPP /A6210.0129/A231.0113 Protection civile		0,7	0,7	0,7
swisstopo/A6210.0109/A231.0115 Indemnisation de la mensuration officielle et du cadastre RDPPF		0,5	0,5	0,5
Total (efforts d'économies)		5,2	5,2	5,2

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 4: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²⁶ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 8.

Description des mesures

La Confédération met en œuvre le programme «Jeunesse et Sport» (J+S) destiné aux enfants et adolescents âgés de 5 à 20 ans. Dans le but de promouvoir le sport dans cette catégorie d'âge, elle encourage la formation et la formation continue des moniteurs et des experts et alloue des contributions aux organisateurs de cours de sport et de camps J+S. L'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport (LESp)²⁷ à l'automne 2012 a permis de passer d'un système de subventionnement forfaitaire à un système de subventionnement basé sur les activités réalisées. Ce changement ainsi que la demande croissante de cours ont entraîné en 2015 le dépassement des crédits prévus. Pour respecter le budget, il aurait fallu abaisser les taux de contribution. En raison de la réticence des cantons et des bénéficiaires de subventions, les fonds ont été augmentés par le biais d'un crédit supplémentaire, de 17 millions en 2015 et de 20 millions par an à partir de 2016. Un sondage réalisé en juillet 2015 a révélé que les bénéficiaires de contributions étaient prêts à accepter de petites réductions à hauteur de 5 % au maximum. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime acceptable l'ajustement à la baisse des contributions allouées à J+S à hauteur de 1,5 million (contributions allouées aux cours et aux camps: 1,05 million; projets de recherche et évaluation concernant le sport chez les enfants et les jeunes: 0,45 million).

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

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

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

²⁶ RS 611.010

²⁷ RS 415.0

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

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

1.2.10 Formation, recherche et innovation

Les fonds sollicités dans le cadre du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2017 à 2020²⁸ (message FRI 2017–2020) sont réduits de 485,3 millions au cours de la période 2017 à 2019 (2017 à 2020: 670,0 millions) par rapport au plan financier provisoire. Il en résulte donc une croissance moyenne des dépenses de 2,0 %. Les mesures d'allègement proposées sont déjà entièrement prises en considération dans le message FRI 2017–2020.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
Crédits découlant du message FRI*	6 359,8	6 567,4	6 778,8	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
Crédits découlant du message FRI*	6 186,9	6 358,2	6 556,2	6 759,2
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
DEFR (SG-DEFR, SEFRI, CTI)		147,3	180,7	206,5
OFCL/A4100.0125/A202.0134 Bâtiments des EPF/ <i>Investissements bâtiments des EPF</i>		5,0	7,9	7,9
Augmentation médecine humaine		–10,0	–20,0	–40,0
Total (efforts d'économies)		142,3	168,6	174,4
* Y compris contribution obligatoire au SSE et charge administrative réglée par des subventions				

²⁸ FF 2016 2917

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 4: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales²⁹ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 9.

Description de la mesure

Le plan financier provisoire du 1^{er} juillet 2015 prévoyait que les crédits FRI suivent la courbe du renchérissement. Les fonds FRI supérieurs au renchérissement (croissance réelle) étaient inclus dans un crédit créé temporairement à cet effet («Augmentation FRI provisoire»). La réduction a été presque entièrement réalisée sur ce crédit. Les fonds ont été finalement attribués aux domaines d'encouragement le 24 février 2016 avec l'adoption du message FRI 2017–2020.

Le Conseil fédéral propose au Parlement un plafond de dépenses et des crédits d'engagement d'un montant total de 26 milliards. Les moyens proposés par le Conseil fédéral permettront une croissance substantielle en ce qui concerne les quatre futurs grands axes de la prochaine période FRI: la formation professionnelle supérieure, la relève scientifique, la médecine humaine et l'encouragement de l'innovation. Toutefois, même pendant la prochaine période de subventionnement, les bénéficiaires de subventions ne pourront pas mettre en œuvre tous les projets prévus. Le Conseil fédéral attend de ces derniers qu'à l'instar de la Confédération, ils prévoient des mesures d'accroissement de l'efficacité et qu'ils définissent des priorités afin de dégager une marge de manœuvre suffisante pour la mise en œuvre d'autres projets.

Même après leur réduction, les dépenses continueront à croître à raison de 2,0 % en moyenne annuelle. Excepté en 2017, on prévoit en comparaison avec d'autres groupes de tâches un accroissement réel notable pour la prochaine période FRI. La stagnation de 2017 doit être relativisée, notamment parce qu'un accroissement réel imprévu des dépenses, d'un total nettement supérieur à 700 millions, a pu être réalisé au cours de la période FRI 2013–2016. En effet, la planification proposée par le message FRI pour cette période prévoyait un renchérissement de 1,5 % par an, alors qu'on s'est trouvé en présence d'un renchérissement nul, voire d'une baisse des prix (renchérissement moyen de – 0,4 % en décembre 2015). C'est pourquoi le niveau de dépenses réel en 2016 dépassera de plus de 200 millions le niveau prévu au début de la période d'encouragement.

Pour les années 2017 à 2020, les spécialistes de la Confédération s'attendent à un renchérissement de 0,6 % par an en moyenne (état décembre 2015). L'augmentation réelle moyenne prévue est par conséquent de 1,4 % dans le domaine FRI. Si l'on tient également compte de la progression plus faible du nombre des apprentis et des étudiants, l'augmentation réelle moyenne devrait correspondre à peu près à celle de la période précédente. Ceci permet de garantir un soutien public durable à la recherche, qui est considérée comme un fondement essentiel pour la place économique suisse.

²⁹ RS 611.010

1.2.11 Agriculture

Aperçu des mesures

Dans le domaine de l'agriculture, les réductions concernent pour l'essentiel les paiements directs, qui représentent environ 80 % du budget agricole. En outre, les nouveaux apports au fonds de roulement pour les crédits d'investissement, les fonds destinés aux améliorations structurelles et les contributions pour la promotion de la qualité et des ventes subissent une réduction. Au total, avec environ 70 à 100 millions par an, le groupe de tâches «Agriculture» contribue au programme de stabilisation 2017–2019 à un niveau qui est proportionnellement comparable à celui d'autres groupes de tâches effectuant principalement des dépenses faiblement liées. La diminution moyenne annuelle des dépenses de 1,2 % est plus faible que la baisse de nature structurelle de 2 % par an des exploitations agricoles. Par conséquent, les subventions moyennes par surface baisseront, mais, par exploitation, elles continueront en moyenne à augmenter légèrement.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
OFAG/A2310.0490 Paiements directs versés dans l'agriculture	2 725,2	2 728,6	2 728,6	
OFAG/A4200.0111 I Crédits d'investissement en faveur de l'agriculture	46,5	46,5	46,5	
OFAG/A4300.0107 Améliorations structurelles dans l'agriculture	99,0	99,0	99,0	
OFAG/A2310.0145 Promotion de la qualité et des ventes	67,5	70,0	70,0	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFAG/A2310.0490 Paiements directs versés dans l'agriculture*	2 809,0	2 812,4	2 812,6	2 812,7
OFAG/A4200.0111 I Crédits d'investissement en faveur de l'agriculture	16,5	13,5	13,5	13,5
OFAG/A4300.0107 Améliorations structurelles dans l'agriculture	99,0	99,0	99,0	99,0
OFAG/A2310.0145 Promotion de la qualité et des ventes	67,5	70,0	70,0	70,0

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFAG/A2310.0490/A231.0234 Paiements directs versés dans l'agriculture		61,9	59,8	68,7
OFAG/A4200.0111/A231.0102 Crédits d'investissement en faveur de l'agriculture		7,2	11,3	11,7
OFAG/A4300.0107/A231.0105 Améliorations structurelles dans l'agriculture		3,0	11,0	11,0
OFAG/A2310.0145/A231.0229 Promotion de la qualité et des ventes		2,5	2,5	5,0
Total (efforts d'économies)		74,6	84,6	96,3
* Dans le cadre de la délibération sur le budget 2016, le Parlement a décidé d'exclure les paiements directs de la correction du renchérissement générale. L'augmentation correspondante du crédit de 61,1 millions par an est déjà intégrée dans les chiffres actuels relatifs au plan financier provisoire.				

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019, ch. 4: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³⁰ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 10.

Description des mesures

Conformément à l'art. 6 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture³¹, trois enveloppes financières attribuées aux principaux groupes de tâches («Paiements directs», «Améliorations des bases de production et mesures sociales» et «Production et ventes») sont autorisées par arrêté fédéral simple pour quatre ans au plus. Les réductions demandées, qui concernent les trois enveloppes financières, sont déjà prises en compte dans le message du Conseil fédéral du 18 mai 2016 relatif à un arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021³². Elles ne requièrent pas de révision de la loi sur l'agriculture, néanmoins quelques modifications de l'ordonnance seront nécessaires.

Paiements directs

Les paiements directs permettent d'encourager de manière ciblée les prestations d'intérêt général de l'agriculture. Les dépenses effectuées au titre des paiements directs seront réduites d'environ 60 millions en 2017 et en 2018 et de quelque 69 millions en 2019. Dans le système des paiements directs, les coupes budgétaires porteront sur la sécurité de l'approvisionnement et la qualité du paysage, domaines où les objectifs peuvent être atteints avec moins de ressources financières. Concrè-

³⁰ RS 611.010

³¹ RS 910.1

³² FF 2016 4321

tement, les contributions à la sécurité de l'approvisionnement seront réduites d'un peu plus de 40 millions et les contributions à la qualité du paysage seront limitées à 150 millions de francs.

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement (2015: 1094 millions) sont versées en fonction de la surface et, à de rares exceptions près, pour la totalité de la surface agricole utile. Elles se composent de trois types de contributions: les contributions de base pour toutes les surfaces (821 millions), les contributions à la production dans des conditions difficiles, qui sont échelonnées selon des zones (161 millions) et des contributions supplémentaires pour les terres ouvertes et les cultures pérennes (112 millions). Concrètement, la contribution de base en faveur de la sécurité de l'approvisionnement diminuera de 40 fr./ha pour passer à 860 fr./ha.; pour ce qui est des surfaces herbagères permanentes incluant des surfaces de promotion de la biodiversité, elle diminuera de 20 fr./ha pour passer à 430 fr./ha. Cela donne au total une réduction de l'ordre de 40 millions par an, ce qui correspond à environ 4 % des contributions totales versées pour la sécurité de l'approvisionnement. Le Conseil fédéral part du principe qu'avec des économies de cet ordre, il sera tout de même possible d'atteindre l'objectif fixé en matière de sécurité de l'approvisionnement. Les réductions concernent quasiment toutes les exploitations suisses bénéficiant des paiements directs.

Les contributions à la qualité du paysage sont destinées à la préservation, à la promotion et au développement de paysages cultivés diversifiés et sont versées aux agriculteurs en fonction du projet. Le plafonnement des moyens financiers fédéraux par canton, initialement prévu jusqu'en 2017, sera maintenu au niveau actuel pour une durée indéterminée (au maximum 120 fr./ha de surface agricole utile et 80 fr. par pâquier normal de la charge usuelle). Cela se traduit par un allègement du budget de l'ordre de 20 millions en 2018 et de 30 millions en 2019. Le maintien du plafonnement au niveau actuel permet une utilisation plus efficace des ressources. Les cantons poursuivent leurs efforts pour affecter les ressources limitées de manière ciblée et prioriser les mesures. Les projets régionaux étant mis en œuvre sur quasiment tout le territoire national, le fait que l'on renonce à augmenter les fonds pour la qualité du paysage touche la plupart des exploitations suisses.

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

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

Les crédits d'investissement alimentent un fonds de roulement qui représentait 2,53 milliards fin 2015. Ce fonds permet d'octroyer des prêts sans intérêts pour des mesures collectives (constructions et installations visant à augmenter la valeur ajoutée), pour des mesures individuelles d'aide au démarrage ainsi que pour des constructions et des installations, pour autant que ces mesures permettent d'abaisser les coûts de production des exploitations et de renforcer leur compétitivité, d'améliorer les conditions de vie dans l'espace rural, de réaliser des objectifs dans le domaine de la protection des animaux et de réduire les émissions. La réduction

proposée diminue à près de 2 millions les nouveaux apports annuels au fonds de roulement. Les remboursements des prêts octroyés permettent cependant aux cantons d'accorder, sans nouvel apport, de nouveaux prêts à hauteur d'environ 280 millions par an. Il s'agit de raccourcir les délais maximaux de remboursement des crédits d'investissements même si la demande augmente, afin d'éviter autant que possible des listes d'attente pour le traitement des requêtes et des problèmes de liquidités lors du versement. Une durée de remboursement plus courte requiert une meilleure rentabilité des projets et rend plus pressante la nécessité de réaliser des investissements peu coûteux et rentables. Dans le même temps, cela permet d'encourager les exploitations à se désendetter et d'améliorer la disponibilité des ressources du fonds de roulement.

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

En raison des coupes budgétaires qui sont à réaliser dans le domaine des crédits d'investissement et des améliorations structurelles, les fonds publics mis à disposition par la Confédération et les cantons au titre des investissements dans les infrastructures agricoles diminuent au total d'un peu plus de 10 millions en 2017 et d'un peu plus de 30 millions par an à partir de 2018.

Promotion de la qualité et des ventes

Enfin, dans l'enveloppe financière concernant le groupe de tâches «Production et ventes», les fonds versés au titre de la promotion de la qualité et des ventes sont réduits de 2,5 millions en 2017 et 2018 et de 2,5 autres millions à partir de 2019 pour passer à 65 millions. Par conséquent, les ressources annuelles n'augmentent que de 5 millions, et non de 10 millions comme cela était prévu dans le cadre de la politique agricole 2014–2017.

Ces subsides sont destinés à soutenir financièrement les mesures de communication qui visent à promouvoir les ventes des produits agricoles suisses, les initiatives d'exportation ainsi que la qualité et la durabilité, sachant que la contribution fédérale contribue pour 50 % au maximum au financement de ces mesures. Les bénéficiaires de ces ressources sont des organisations et des entités responsables du secteur agro-alimentaire. Le programme de stabilisation 2017–2019 prévoit de réduire ces fonds d'environ 7 % à partir de 2019. La décision de réduire uniformément les aides publiques en conservant la même participation au financement ou bien de revoir à la baisse le taux de cofinancement de la Confédération sera prise dans le cadre des travaux consécutifs à l'évaluation externe de la promotion des ventes des produits agricoles, qui s'est achevée en 2015.

1.2.12 Autres mesures dans le domaine des transferts du DEFR

Aperçu des mesures

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

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

En raison des conditions-cadres toujours avantageuses du marché du logement, les estimations des prêts accordés par la Confédération en faveur de la centrale d'émission pour la construction de logements d'utilité publique (CCL) peuvent être réduites de 1,3 à 1,4 million par an à partir de 2017.

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

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
SECO/A2310.0359/A231.0196 Organisations de cautionnement des arts et métiers		0,5	0,6	0,7
SECO/A2310.0360/A231.0197 Octroi de cautionnements dans les régions de montagne		0,1	0,1	0,1
SECO/A2310.0421/A231.0208 Nouvelle politique régionale		1,6	1,9	2,1
OFL/A4200.0128/A231.0105 Prêts sur garantie		1,4	1,3	1,3
Total (efforts d'économies)		3,5	3,9	4,2

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 4: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³³ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 11.

Description des mesures

En vertu de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises³⁴, la Confédération prend en charge 65 % des pertes découlant d'un cautionnement et une partie des frais administratifs des organisations concernées. Malgré un volume croissant de cautionnements, les soldes de crédits importants dans le passé et la gestion scrupuleuse des risques de la part des organisations de cautionnement laissent penser qu'à l'avenir la participation de la Confédération à la couverture des pertes n'évoluera pas. Ceci permet d'alléger le budget fédéral de quelque 0,5 à 0,7 million par an. Cette réduction n'a pas de répercussions sur le système des organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises.

En vertu de la loi du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général³⁵, une partie des frais administratifs et des pertes sur cautionnement de la Coopérative suisse de cautionnement pour les arts et métiers est également prise en charge par la Confédération. La diminution du nombre de cas et des soldes de crédits élevés dans le passé réduisent là encore la participation de la Confédération escomptée et permettent une réduction annuelle d'environ 0,1 million.

33 RS 611.010

34 RS 951.25

35 RS 901.2

En vertu de la loi du 6 octobre 2006 sur la politique régionale³⁶, la Confédération soutient financièrement les initiatives, les programmes et les projets s'inscrivant dans le cadre de sa politique de promotion économique et visant à renforcer la création de valeur ajoutée et la compétitivité au niveau régional. Prises sur le fonds de développement régional alimenté à ces fins, les contributions globales sont versées aux cantons sur la base de conventions-programmes. Des prêts et des aides financières à fonds perdu s'élevant respectivement à 50 et 40 millions sont prévus annuellement dans le cadre du programme pluriannuel 2016–2023 de mise en œuvre de la politique régionale. En outre, il est prévu de financer par le biais du fonds de développement régional des dépenses annuelles de 38 millions pour des prêts et de 12 millions pour des aides financières à fonds perdu dans le cadre du programme d'impulsion en faveur du tourisme 2016–2019. En plus de l'excédent de dépenses par rapport à l'apport au fonds décidé par les Chambres fédérales pour le programme pluriannuel, la réduction de l'apport au fonds d'environ 2 millions par an fera diminuer la valeur du fonds, diminution qui est jugée supportable au regard de la situation du fonds (plus de 1 milliard). La situation actuelle du fonds permet de garantir les flux de paiement prévus et de remplir largement, selon toute probabilité, l'obligation légale du maintien de la valeur du fonds malgré la réduction de l'apport au fonds de quelque 2 millions par an.

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

1.2.13 Routes et apport au fonds d'infrastructure

Aperçu des mesures

Les dépenses de l'OFROU seront réduites de 67,5, 4,5 et 6,9 millions par rapport au plan financier provisoire 2017–2019 au moyen de diverses mesures partielles. La plus grande économie sera réalisée en 2017 avec un report unique de l'apport au fonds d'infrastructure de 65,2 millions. En outre, les contributions allouées par la Confédération aux routes principales cantonales seront plafonnées au niveau de l'année 2016 en raison de la baisse des recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la faiblesse persistante du renchérissement. Il en résultera des économies de 2,3 millions en 2017 et de 4,5 millions en 2018. En 2019, elles atteindront 6,9 millions. Ce montant comprend également des réductions dans les domaines de la mobilité douce et des voies de communication historiques pour un total de 53 000 francs.

³⁶ RS 901.0

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

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 4: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³⁷ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 12.

³⁷ RS 611.010

Description des mesures

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

Selon le plan financier provisoire 2017–2019, le fonds d'infrastructure disposera à fin 2017 d'un montant de 1,06 milliard. Ce montant comprend déjà les reports d'apport de 100 et 300 millions décidés par le Conseil fédéral pour les années 2016 et 2017 (voir ch. 1.1.5.2). Le report d'apport unique et supplémentaire de 65,2 millions en 2017 s'avère donc supportable et sans conséquences pour les dépenses du fonds d'infrastructure. Les contributions allouées par la Confédération aux domaines des routes nationales (achèvement du réseau et élimination des goulets d'étranglement) et du trafic d'agglomération pourront être entièrement versées dans les délais prévus.

Une adaptation de la loi fédérale sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) garantira également qu'en ce qui concerne ce report d'apport, les apports n'ayant pas été versés au fonds d'infrastructure en 2017 seront plus tard intégralement portés au crédit du FORTA qui reprendra les tâches correspondantes du fonds d'infrastructure (voir ch. 2.1.5).

Plafonnement des contributions aux routes principales dès 2016

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

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

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

par les routes principales en fixant des priorités et en procédant à des rationalisations.

Réductions d'autres dépenses faiblement liées en 2019

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

1.2.14 Environnement

Aperçu des mesures

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

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
OFEV/A4300.0135 Protection contre les crues	172,8	174,5	176,2	
OFEV/A4300.0147 Revitalisation	42,7	43,2	43,6	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFEV/A4300.0135 Protection contre les crues	142,1	165,3	170,1	171,1
OFEV/A4300.0147 Revitalisation	30,0	41,7	41,8	42,2
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFEV/A4300.0135/A236.0124 Protection contre les crues		20,0	24,0	17,8
OFEV/A4300.0147/A236.0126 Revitalisation		1,7	1,8	2,2
Total (efforts d'économies)		21,7	25,8	19,9

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 4: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³⁸ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 13.

Description des mesures

En vertu de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau³⁹, la Confédération alloue des indemnités pour la construction et la remise en état d'ouvrages et d'installations de protection contre les risques inhérents à l'eau. Elle soutient aussi l'établissement de cadastres et de cartes des dangers, l'aménagement de stations de mesure et la mise sur pied de services d'alerte. Des dépenses annuelles de quelque 170 millions sont prévues pour ces tâches. Ces ressources sont accordées aux cantons sur la base de conventions-programmes ou au cas par cas.

Il est arrivé, par le passé, que les crédits disponibles pour la protection contre les crues ne soient pas entièrement exploités en raison du retard pris par certains projets dans les cantons du fait de modifications ou de procédures administratives. En outre, les cantons affectent moins de ressources que les années précédentes dans ce domaine en raison de leur situation budgétaire actuelle. Le Conseil fédéral a déjà demandé des réductions à hauteur de quelque 25 millions dans le budget 2016. Une mesure d'économies de cet ordre sera dès lors maintenue à partir de 2017 afin d'alléger le budget de la Confédération de 17,8 à 24,0 millions.

Suite à l'adoption de l'initiative parlementaire «Protection et utilisation des eaux» par les Chambres fédérales, la planification et l'exécution des mesures de protection des eaux et de revitalisation sont cofinancées par la Confédération en vertu des art. 62b et 62c de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux⁴⁰, et de l'art. 10 de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche⁴¹. Les demandes d'indemnités de la part des cantons étant faibles ces dernières années, la mise en œuvre du programme de revitalisation n'a pas progressé comme prévu. Une réduction annuelle de quelque 2 millions sera appliquée de 2017 à 2019. Malgré cette économie, le volume de subventions annuel de 40 millions par an demandé par le Parlement dans le cadre de l'introduction des mesures proposées par l'initiative sera atteint.

Les économies prévues entraînent une diminution des indemnités allouées aux cantons qui ont été définies dans le cadre de conventions-programmes ou sur la base de projets individuels. Elles n'affectent pas le taux des contributions fédérales aux projets individuels (en règle générale entre 35 et 45 %, en cas de difficultés de financement jusqu'à 65 % dans le domaine de la protection contre les crues et jusqu'à 80 % dans celui de la revitalisation). Par contre, le nombre de projets susceptibles d'être soutenus diminuera légèrement. Ces économies auront aussi des répercussions sur le montant des futurs crédits d'engagement de la Confédération dans ces deux domaines. En vertu de l'art. 18 de la loi du 7 octobre 2005 sur les

³⁸ RS 611.010

³⁹ RS 721.100

⁴⁰ RS 814.20

⁴¹ RS 923.0

finances (LFC)⁴², le Conseil fédéral a bloqué à titre préventif 5 % de tous les crédits d'engagement soumis au Parlement dans le budget 2016 dans le domaine de l'environnement. Ce blocage de 5 % pour le crédit d'engagement destiné à la revitalisation est suffisant pour mettre en œuvre la réduction visée dans le domaine de la revitalisation sans provoquer une forte hausse des engagements en cours. Le Conseil fédéral augmentera le blocage des crédits à 10 % dans le crédit d'engagement destiné à la protection contre les crues, où les ressources subissent une plus forte coupe.

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

1.2.15 **Autres mesures dans le domaine des transferts du DETEC**

Aperçu des mesures

Des mesures d'économies pouvant atteindre 7,1 millions par rapport au plan financier provisoire 2017–2019 concernent diverses subventions du DETEC (Office fédéral de l'aviation civile [OFAC], Office fédéral de l'énergie [OFEN], Office fédéral de la communication [OFCOM]). Les subventions allouées aux formations dans le domaine de l'aviation seront réduites (OFAC: – 3,5 millions par an). Les ressources mises à disposition pour les installations pilotes et de démonstration vont diminuer dans le domaine de l'énergie (OFEN; – 2,0 millions par an). Les contributions aux services de la SSR destinés à l'étranger, celles pour la diffusion de programmes dans les régions de montagne et celles octroyées à des organisations internationales seront réduites (OFCOM; – 1,6 million par an).

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
OFAC/A6210.0152 Mesures de promotion de la sécurité	29,5	29,8	30,1	
OFEN/A4300.0127 Transfert de technologie	34,6	34,9	35,3	
OFCOM/A6210.0111 Contribution aux services de la SSR destinés à l'étranger	21,0	21,0	21,2	

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
OFCOM/A6210.0117 Contribution à la diffusion de programmes dans les régions de montagne	1,2	1,3	1,4	
OFCOM/A6210.0132 Contributions à des organisations internationales	4,4	4,4	4,5	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFAC/A6210.0152 Mesures de promotion de la sécurité	40,4	44,0	42,7	40,7
OFEN/A4300.0127 Transfert de technologie	31,0	36,3	36,7	36,7
OFCOM/A6210.0111 Contribution aux services de la SSR destinés à l'étranger	20,4	20,4	20,6	20,8
OFCOM/A6210.0117 Contribution à la diffusion de programmes dans les régions de montagne	1,2	1,3	1,3	1,4
OFCOM/A6210.0132 Contributions à des organisations internationales	4,3	4,3	4,4	4,4
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFAC/A6210.0152/A231.0298 Mesures de promotion de la sécurité		3,4	3,5	3,5
OFEN/A4300.0127/A200.0001 Transfert de technologie / <i>charges de fonctionnement</i>		2,0	2,0	2,0
OFCOM/A6210.0111/A231.0311 Contribution aux services de la SSR destinés à l'étranger		0,9	1,0	1,1
OFCOM/A6210.0117/A231.0313 Contribution à la diffusion de programmes dans les régions de montagne		0,2	0,2	0,2
OFCOM/A6210.0132/A231.0314 Contributions à des organisations internationales		0,3	0,3	0,3
Total (efforts d'économies)		6,7	6,9	7,1

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 4: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁴³ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 14.

Description des mesures

Avec l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2015 sur les aides financières à la formation aéronautique⁴⁴, les candidats aux formations dans le domaine aéronautique peuvent solliciter des aides financières auprès de l'OFAC. Le montant de l'aide financière correspond au maximum à la moitié des coûts de formation imputables. Comme certaines formations devraient afficher moins de besoins que prévu au cours des prochaines années, des économies annuelles de l'ordre de 3,5 millions sont possibles.

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

Plusieurs crédits de l'OFCOM subiront des corrections afin d'optimiser l'affectation des ressources. Ces corrections concernent les contributions aux services de la SSR destinés à l'étranger (Swissinfo, TV5, 3Sat, TV5svizzera.it), les contributions aux diffuseurs de programmes qui émettent dans les régions de montagne et dont les charges sont élevées ainsi que les contributions à diverses organisations internationales (notamment International Telecommunications Union [ITU], Universal Postal Union [UPU], European Communications Office [ECO], European Telecommunications Standards Institute [ETSI]). Des économies pouvant atteindre 1,6 million par an seront ainsi réalisées sans conséquences concrètes sur la fourniture des prestations. Il sera possible de réduire la contribution aux services de la SSR destinés à l'étranger parce que le recul du renchérissement de ces dernières années permet de fournir les productions propres de manière plus avantageuse et que le taux de change (franc/euro) a une incidence positive sur les frais directs de contribution pour TV5Monde.

1.2.16 Infrastructure ferroviaire

Aperçu de la mesure

Le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) finance l'exploitation, la maintenance et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire depuis le début de 2016. La mesure d'économies consiste à réduire l'apport de la Confédération au FIF de 53,1 millions en 2017, de 84,5 millions en 2018 et de 93,5 millions en 2019. Cette réduction

⁴³ RS 611.010

⁴⁴ RS 748.03

touche l'apport provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), qui ne doit pas dépasser les deux tiers des recettes de la redevance poids lourds en vertu de l'art. 87a Cst.⁴⁵.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
OFT/A4300.0153 Apport au fonds d'infrastructure ferroviaire	4 803,4	4 929,5	5 353,5	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFT/A4300.0153 Apport au fonds d'infrastructure ferroviaire	4 553,0	4 704,5	5 174,0	5 378,6
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFT/A4300.0153/A236.0110 Apport au fonds d'infrastructure ferroviaire		53,1	84,5	93,5
Total (efforts d'économies)		53,1	84,5	93,5

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 4: la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁴⁶ est complétée par l'objectif d'économies mentionné à l'art. 4a, al. 1, ch. 15.

Description de la mesure

Avec le projet sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF)⁴⁷, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, la majorité des dépenses de la Confédération dans le domaine des transports publics est financée par le FIF. Le calcul des apports annuels au FIF inscrits dans les comptes de la Confédération est réglementé dans la Constitution et dans la loi. Le montant des apports subissant l'influence directe ou indirecte de l'évolution de la conjoncture et du renchérissement, l'apport au FIF inscrit dans le plan financier provisoire du 1^{er} juillet 2015 (180 à 250 millions) est déjà inférieur à ce qui était prévu dans le plan financier 2016–2018 du 20 août 2014, en raison notamment de la correction vers le bas des valeurs de référence économiques. L'apport provenant de la part de la Confédération aux recettes de la RPLP offre une certaine marge de manœuvre pour alléger le budget fédéral. Le moment est venu d'exploiter cette possibilité. Les apports au FIF augmentent de 5 % par an en moyenne, sur la période 2016 à 2019, notamment grâce au pour-mille supplémentaire provenant de la TVA qui sera affecté au FIF à partir de

⁴⁵ RS 101

⁴⁶ RS 611.010

⁴⁷ RO 2015 645

2018. Les mesures d'accompagnement mentionnées ci-dessous pourraient amener une augmentation plus importante encore.

La réduction de l'apport provenant des recettes de la RPLP au FIF entraîne une diminution des ressources disponibles pour le financement de la maintenance et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, ainsi que pour la constitution d'une réserve. Il n'est pas exclu que cette réduction entraîne en 2017 le report de projets d'aménagement prêts à être exécutés compte tenu de la planification actuelle du FIF (le pour-mille supplémentaire provenant de la TVA ne sera versé au FIF qu'à partir de 2018). Les autres prélèvements du fonds ne peuvent pas être réduits, car les ressources disponibles doivent être utilisées en priorité pour couvrir les besoins en lien avec l'exploitation et la maintenance conformément à l'art. 4, al. 2, de la loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFIF)⁴⁸, et parce que les intérêts passifs ne sont pas influençables. Le cas échéant, il faudrait examiner le degré d'urgence des projets liés aux NLFA (notamment le tunnel de base du Ceneri), au corridor de 4 mètres, au programme de développement de l'infrastructure ferroviaire et à l'étape d'aménagement 2025 ainsi que celui de la planification de l'étape d'aménagement 2030.

Pour retarder le moins possible les projets d'aménagement prêts à démarrer, la disposition relative à la réserve FIF (art. 7, al. 2, LFIF) devrait être précisée (voir commentaire au ch. 2.1.7). Cela permettrait de reporter en 2020 la constitution de la réserve de fluctuation prévue de 300 à 500 millions. Le programme de stabilisation prévoit en outre une modification de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)⁴⁹. En vertu de cette modification, l'évolution du renchérissement et de la croissance économique réelle influera sur l'apport des cantons au FIF comme c'est le cas pour l'apport de la Confédération, mais seulement à partir de 2019 et avec un état des prix retardé de deux ans (2016 au lieu de 2014; voir ch. 2.1.6).

Pour exclure tout retard d'aménagement, une mesure d'accompagnement supplémentaire suspendra jusqu'en 2020 l'interdiction d'endettement inscrite à l'art. 7, al. 1, LFIF. L'endettement supplémentaire sera limité à 150 millions de francs et devra être intégralement remboursé (voir ch. 2.1.7).

Enfin, le Conseil fédéral a décidé le 4 décembre 2015 de proposer au Comité mixte des transports terrestres Suisse/UE une adaptation des tarifs et des rabais de la RPLP qui pourrait générer des recettes supplémentaires de l'ordre de 70 à 80 millions en faveur du FIF à partir de 2017.

1.2.17 Surveillance dans les transports publics

Aperçu de la mesure

Les modifications de loi proposées assouplissent et allègent la surveillance dans les transports publics en ce qui concerne les domaines ne relevant pas de la sécurité. A

⁴⁸ RS 742.140

⁴⁹ RS 742.101

l'avenir, les modifications mineures apportées aux installations à câbles pourront être réalisées sans procédure d'approbation ou d'autorisation. La durée de validité des concessions pour les installations à câbles sera prolongée à 40 ans au maximum, et les autorisations d'exploitation seront octroyées pour une durée illimitée. Ces mesures diminueront la charge administrative de l'autorité de surveillance et des entreprises de transport. Par ailleurs, la modification de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs⁵⁰ libérera l'Office fédéral des transports (OFT) de l'examen intégral des comptes annuels des entreprises de transport sous l'angle du droit des subventions et lui permettra de fixer des priorités.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
OFT/A2100.0001 Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur	49,6	49,6	49,6	50,1
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFT/A2100.0001 Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur	50,6	50,0	50,0	50,0
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFT/A2100.0001/A200.0001 Rétribution du personnel et cotisations de l'employeur/ <i>Charges de fonctionnement</i>			0,2	0,2
Total des allègements			0,2	0,2

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 8: modification de la loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles (LiCa)⁵¹ (art. 3, al. 5, art. 15a, art. 17, al. 4, art. 29, al. 2, art. 29a); ch. 9: modification de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs⁵² (art. 6, al. 3, art. 37, al. 1 et 2, art. 67).

Description des mesures

Conformément au droit en vigueur, des demandes d'autorisation doivent être déposées auprès de l'OFT pour les moindres modifications apportées à des installations à câbles existantes. L'OFT doit aussi examiner les documents fournis et définir la

⁵⁰ RS 745.1

⁵¹ RS 743.01

⁵² RS 745.1

procédure même si les modifications prévues n'ont pas d'impact sur la sécurité, si elles n'empiètent pas sur les droits de tiers ou si elles n'ont pas de conséquence en matière d'environnement et d'aménagement du territoire. Avec la modification de la loi sur les installations à câbles, l'autorité chargée de la surveillance disposera de la marge de manœuvre requise pour renoncer à une procédure d'approbation en cas d'adaptations de faible portée. En outre, la durée de validité des concessions passera de 25 à 40 ans, et l'autorisation d'exploiter sera octroyée pour une durée illimitée. Les mesures proposées déchargent l'autorité de surveillance et les entreprises de transport sans pour autant affecter la sécurité de l'exploitation des installations.

Selon le droit en vigueur, l'OFT est chargé d'examiner chaque année, sous l'angle du droit des subventions, les comptes annuels de toutes les entreprises touchant des contributions ou des prêts des pouvoirs publics. Cet examen entraîne une charge administrative considérable qui n'est pas toujours justifiée, en particulier dans le cas des petites entreprises de transport. Avec la modification de la loi sur le transport de voyageurs, l'OFT n'aura plus l'obligation d'examiner quelque 120 comptes annuels. Il pourra ainsi se concentrer sur les entreprises de transport exposées à un risque financier important, qui revêtent une importance nationale ou qui requièrent un examen en raison de circonstances particulières. Les comptes annuels de ces entreprises continueront d'être vérifiés chaque année.

1.2.18 Protection contre les vibrations dans le domaine ferroviaire

Aperçu de la mesure

L'art. 16 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)⁵³ stipule que les installations qui ne satisfont pas aux prescriptions de la LPE et aux dispositions d'autres lois fédérales qui s'appliquent à la protection de l'environnement seront assainies. Dans des cas particuliers, les autorités peuvent accorder des allègements si l'exécution de l'obligation d'assainissement entraîne des dépenses disproportionnées. Selon le droit en vigueur, les valeurs limites d'immissions s'appliquant aux pollutions atmosphériques et aux vibrations ainsi que la valeur d'alarme des immissions causées par le bruit ne doivent néanmoins pas être dépassées. La modification de l'art. 17, al. 2, LPE assouplit cette restriction dans le domaine des vibrations. Elle permet d'éviter des coûts supplémentaires induits par des mesures à l'effet incertain dans le cadre de travaux de construction et de l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire. A l'avenir, des mesures de réduction des vibrations ne seront prises que si leur efficacité est prouvée et que si elles peuvent être mises en œuvre à un coût raisonnable. Cette mesure est susceptible d'éviter un surcroît de charges allant jusqu'à deux milliards dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire.

⁵³ RS 814.01

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 10: modification de l'art. 17, al. 2, de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement⁵⁴.

Description de la mesure

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

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

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

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

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

⁵⁴ RS 814.01

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

Aperçu de la mesure

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

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
OFAS/E1300.0010 Compensations (rem-boursement partiel des charges d'exécution)	14,4	14,4	14,4	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFAS/E1300.0010 Compensations	15,5	15,0	15,2	14,5
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFAS/E1300.0010/E100.0001 Compensations/ <i>Revenus de fonctionnement (enveloppe budgétaire)</i>		–	1,2	1,2
Total des allègements		–	1,2	1,2

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 11: modification de l'art. 95, al. 1^{bis}, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)⁵⁵.

Description de la mesure

En vertu de l'art. 95, al. 1^{bis}, LAVS et de l'art. 67, al. 1, let. b, de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)⁵⁶, les dépenses de personnel de l'OFAS correspondant à 10 millions de francs ou 60 équivalents plein temps (EPT) sont prises en charge par le Fonds de compensation AVS ou AI. Alors que l'assurance-invalidité assume tant les coûts résultant des tâches d'exécution (services de recours, information générale aux assurés, versement des aides financières)

⁵⁵ RS 831.10

⁵⁶ RS 831.20

que ceux induits par les tâches de surveillance, seuls les coûts salariaux du personnel affecté aux tâches d'exécution (notamment le service de recours) sont facturés au Fonds de compensation AVS dans le domaine de la prévoyance vieillesse. La Confédération prend en charge les charges de personnel liées aux tâches de surveillance de l'OFAS dans le domaine de l'assurance-vieillesse. La proposition de modification de la LAVS vise à corriger cette inégalité. A l'avenir, le personnel chargé des tâches de surveillance dans le domaine de l'AVS (7,2 EPT) sera rétribué par le Fonds de compensation AVS. Il en résultera des recettes supplémentaires annuelles de 1,2 million de francs.

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

1.2.20 Assurance-invalidité

Aperçu de la mesure

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

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016-2018 du 20.8.2014:				
OFAS/A2310.0328 Prestations versées par la Confédération à l'AI	3 873	3 982	4 094	
Budget 2016 et PF provisoire 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFAS/A2310.0328 Prestations versées par la Confédération à l'AI	3 619	3 720	3 812	3 910
Allègement par rapport au PF provisoire 2017-2019 du 1.7.2015:				
OFAS/A2310.0328/A231 0001 Prestations versées par la Confédération à l'AI		–	61,0	62,0
Total des allègements		–	61,0	62,0

Base juridique

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 12: modification de l'art. 78, al. 1, de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'AI (LAI)⁵⁷.

Description de la mesure

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

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

Deuxièmement, une baisse de la contribution de la Confédération se justifie du fait que la charge d'intérêts de l'AI diminue grâce à l'amortissement constant de sa dette envers le Fonds de compensation AVS. En 2010 et 2011, l'AI a payé en moyenne 228 millions d'intérêts. Ce montant ayant été pris en compte à 37,7 % (86 millions) dans le montant initial selon le nouveau droit, il augmente durablement le niveau de la contribution de la Confédération alors que les charges d'intérêts effectives de l'AI baissent. La Confédération est donc bien plus mise à contribution qu'avec l'ancien droit. A partir de 2018 et jusqu'à l'amortissement total de la dette, le surcroît de charges est estimé à 610 millions.

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

⁵⁷ RS 831.20

1.2.21 Réduction individuelle de primes

Aperçu de la mesure

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

Les subsides que la Confédération octroie en vue de la réduction des primes sont abaissés, passant de 7,5 à 7,3 % des coûts bruts de l'AOS. L'objectif n'est pas de reporter sans compensation les charges sur les cantons. Parallèlement au présent programme de stabilisation, le Conseil fédéral lance une réforme de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC)⁵⁸. Il entend diminuer en particulier la charge que les cantons doivent supporter du fait des réductions de primes accordées aux bénéficiaires de prestations complémentaires et supprimer les effets de seuil du système actuel. La baisse de la participation fédérale à la réduction des primes garantit la contribution de la Confédération à la réduction des dépenses. Dès l'entrée en vigueur de la modification législative requise, le budget fédéral sera allégé d'environ 75 millions par an.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
A2310.0110 Réduction individuelle de primes (RIP)	2 432,0	2 544,0	2 661,0	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
A2310.0110 Réduction individuelle de primes (RIP)	2 482,0	2 594,0	2 711,0	2 833,0
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
A2310.0110/A231.0214 Réduction individuelle de primes (RIP)		–	73,5	77,0
Total des allègements		–	73,5	77,0

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 13: modification de l'art. 66, al. 2, de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LA-Mal)⁵⁹.

⁵⁸ RS 831.30

⁵⁹ RS 832.10

Description de la mesure

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

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

Réforme des prestations complémentaires pour alléger les charges des cantons

Cette baisse des subsides fédéraux n'est pas en l'espèce une mesure unilatérale en défaveur des cantons. Elle est directement liée à la réforme des prestations complémentaires que le Conseil fédéral a mise en consultation en même temps que le programme de stabilisation 2017–2019. On évite ainsi un report de charges sur les cantons.

La réforme de la LPC prévoit une adaptation des réductions individuelles des primes (RIP) qui sont accordées aux bénéficiaires de prestations complémentaires; dans le système actuel, ces RIP génèrent pour les cantons des effets de seuil indésirables et des dépenses généralement excessives. Il s'agit concrètement de deux mesures:

- Adaptation du montant minimal des prestations complémentaires: actuellement, l'allocation d'une RIP aux bénéficiaires de prestations complémentaires s'effectue par l'intermédiaire du système des prestations complémentaires. Cela permet d'éviter que les bénéficiaires aient à recourir simultanément aux prestations de deux systèmes distincts (prestations complémentaires et RIP). L'art. 26 de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invali-

dité⁶⁰ précise que le montant de la prestation complémentaire annuelle est au moins égal à celui de la réduction de prime à laquelle la personne a droit. Cela entraîne des effets de seuil entre les bénéficiaires de prestations complémentaires (les bénéficiaires de prestations complémentaires ayant un petit excédent de dépenses ont un revenu disponible supérieur à celui des bénéficiaires de prestations complémentaires ayant un excédent de dépenses élevé). S'ajoute à cela le fait que la plupart des cantons ont créé une catégorie particulière de RIP, dont le montant correspond à celui de la prime moyenne du canton ou de la région de prime concernés. Des effets de seuil sont ainsi générés entre bénéficiaires et non-bénéficiaires de prestations complémentaires (les bénéficiaires de prestations complémentaires ayant un petit excédent de dépenses sont mieux lotis que les personnes ne bénéficiant pas de prestations complémentaires).

Le projet relatif à la révision de la LPC mis en consultation prévoit d'inscrire le montant minimum de la prestation complémentaire au niveau de la loi en précisant qu'il est égal au plus élevé des deux montants suivants:

- a. le montant de la réduction de prime la plus élevée que le canton a fixée à l'intention des personnes ne percevant ni prestations complémentaires ni aide sociale;
- b. le montant correspondant à 60 % de la prime moyenne du canton ou de la région de prime concernés.

Ces mesures permettent d'éliminer dans une large mesure les effets de seuil entre les personnes bénéficiant ou non de prestations complémentaires, et d'atténuer ceux qui sont générés entre les bénéficiaires de prestations complémentaires. La réduction du montant minimal de la prestation complémentaire permettra aux cantons de réaliser des économies estimées à environ 75 millions en 2022. Cependant, tous les cantons ne seront pas placés sur un pied d'égalité. Dans les cantons qui, comme celui de Berne, connaissent déjà un montant minimal de la prestation complémentaire inférieur à celui de la prime moyenne au niveau du canton ou de la région parce qu'ils n'ont pas créé de catégorie particulière de RIP, les économies potentielles seront logiquement moins importantes.

- Les bénéficiaires de prestations complémentaires ne percevront plus en règle générale de remboursement forfaitaire des primes d'assurance-maladie. Aujourd'hui, la prime moyenne du canton ou de la région est une dépense reconnue dans le calcul de la prestation complémentaire. Les cantons paient directement ce montant à l'assurance-maladie, conformément à l'art. 21a LPC. Si la prime moyenne est supérieure à la prime effective, l'assurance-maladie est tenue de rembourser la différence à la personne bénéficiaire de prestations complémentaires.

⁶⁰ RS 831.301

Ce système de remboursement est coûteux et pas toujours compréhensible pour les bénéficiaires de prestations complémentaires eux-mêmes. Les cantons devraient donc avoir la possibilité de ne plus prendre en considération que la prime effective dans le calcul de la prestation complémentaire si celle-ci est inférieure à la prime moyenne. Si tous les cantons font usage de cette possibilité, cela leur permettra de réaliser des économies d'un montant de 41 millions par an.

Ces deux mesures permettront aux cantons de diminuer leurs dépenses d'environ 116 millions par an au titre de la réduction individuelle de primes. Il est normal que la Confédération participe également à ces économies, d'autant plus que la part des cantons à la RIP a régulièrement baissé ces dernières années et se situait encore autour de 44 % en moyenne en 2014.

1.2.22 Assurance militaire

Aperçu de la mesure

L'assurance militaire couvre les personnes au service de la Confédération dans le cadre du maintien de la sécurité et de la paix. Ce sont notamment les membres du service de milice de l'armée, de la protection civile et du service civil. L'assurance militaire couvre également, contre paiement d'une prime, les militaires de carrière actifs et retraités (assurés à titre professionnel et assurés auprès de l'assurance de base facultative). Elle prend en charge toutes les atteintes à la santé survenant pendant la durée de l'assurance, qu'elles aient pour origine un accident ou une maladie.

Le rapport entre les prestations et les primes de l'assurance militaire payées par les assurés à titre professionnel et les assurés auprès de l'assurance de base facultative doit être considéré comme globalement avantageux pour les assurés. Cela aboutit à ce que les primes ne couvrent plus les frais de maladie réels pour ce qui est du groupe d'assurés mentionné. Ainsi, le déficit qu'il revient à la Confédération de financer est passé de quelque 0,8 million en 2012 à plus de 4 millions en 2015. Le degré de couverture des coûts est quant à lui passé de 95 à près de 80 % pendant la même période. Les modifications législatives prévues ont pour objectif d'éviter que ce taux continue à diminuer. Telle qu'elle est planifiée, l'augmentation des primes vise à maintenir un degré de couverture des coûts d'au moins 80 %. De la sorte, le budget fédéral sera allégé d'environ 2,5 millions en 2018 et de 3,4 millions en 2019.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
E1300.0125 Recettes de l'assurance militaire	18,2	18,6	18,6	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
E1300.0125 Recettes de l'assurance militaire	17,2	17,4	17,3	17,5
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
E1300.0125/E130.0101 Recettes de l'assurance militaire			2,5	3,4
Total des allègements			2,5	3,4

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 14: modification de l'art. 2 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire⁶¹ et ajout des art. 27a et 66a à 66d.

Description de la mesure

A l'heure actuelle, les primes de l'assurance militaire que les personnes assurées à titre professionnel (les militaires de carrière, par ex. les pilotes) et les personnes assurées auprès de l'assurance de base facultative (assurés à titre professionnel à la retraite) paient pour couvrir le risque de maladie se montent à 289 francs par mois. Par comparaison, la prime mensuelle moyenne s'élève sur le plan suisse à quelque 428 francs pour les personnes assurées selon le modèle de l'assurance obligatoire des soins (AOS) incluant une franchise minimale. L'assurance militaire adapte les primes en fonction de l'évolution du gain maximal assuré tandis que l'AOS se base sur l'évolution des coûts.

Par conséquent, les adaptations des primes ne vont pas au même rythme que l'accroissement des coûts de maladie des assurés à titre professionnel ou auprès de l'assurance de base facultative. Ainsi, les déficits de cette catégorie d'assurés sont passés de 0,8 million en 2012 à un peu plus de 4 millions en 2015. Le degré de couverture des coûts a également baissé sans discontinuer, tombant à moins de 80 % en 2015. Selon les estimations actuelles des frais de maladie des assurés à titre professionnel ou auprès de l'assurance de base facultative, et compte tenu d'une contribution aux frais administratifs, il baissera encore d'ici à 2017 pour atteindre un taux d'environ 70 %. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend augmenter les primes de manière à atteindre un degré de couverture des coûts d'au moins 80 %. A cet

⁶¹ RS 833.1

effet, la prime de l'assurance militaire sera portée à quelque 340 francs par mois la première année suivant l'entrée en vigueur des nouvelles bases légales. Etant donné que, selon le droit en vigueur, la prime se situera autour de 293 francs en 2017, cela représente une hausse unique de 16 %. Au cours des années suivantes, des augmentations de primes d'environ 4 à 5 % par an seront nécessaires pour atteindre l'objectif fixé. Le Conseil fédéral entend ainsi empêcher que le budget de la Confédération serve à financer les coûts de plus en plus élevés de l'assurance militaire découlant des assurés à titre professionnel ou auprès de l'assurance de base facultative.

Pour calculer le degré de couverture des coûts, il convient de se baser sur les coûts réels de l'assurance militaire (frais de traitement et contribution aux frais administratifs) dans les deux catégories d'assurance. Certes, par rapport à l'AOS, l'assurance militaire présente pour ses assurés certains inconvénients car elle doit, par exemple en ce qui concerne les frais d'hôpital, financer des prestations qui, dans le régime de l'AOS, sont prises en charge par le canton. En revanche, dans d'autres domaines l'assurance militaire est plus avantageuse (par ex. les assurés ne doivent pas participer aux coûts, ni contribuer à la compensation des risques). Théoriquement, on pourrait en tenir compte en ayant recours à un calcul comparatif hypothétique qui éliminerait ces différences.

Le Conseil fédéral estime cependant qu'une telle méthode ne serait pas efficace: d'abord, en raison des organisations dissemblables des assurances, une comparaison de ce type ne saurait être exhaustive et serait contestée. En outre, les différences devraient somme toute quasiment s'annuler ou du moins, ne pas désavantager les assurés à titre professionnel ou auprès de l'assurance de base facultative. Du point de vue du Conseil fédéral, il est donc déterminant que les frais de maladie qui sont effectivement à payer et une contribution aux frais administratifs soient couverts au moins à 80 % par les primes effectivement payées par les assurés à titre professionnel ou auprès de l'assurance de base facultative. Dans son projet, le Conseil fédéral entend limiter l'extension des subventions de la Confédération versées de facto ces dernières années au profit des assurés déjà mentionnés.

Cette mesure permettra d'alléger le budget de la Confédération d'environ 2,5 millions en 2018 et d'environ 3,4 millions en 2019.

Selon les estimations actuelles, l'augmentation de prime prévue, qui concerne quelque 5000 assurés, s'élèvera à environ 16 % en 2018. La charge supplémentaire pour ces personnes s'élève à 47 francs par mois, soit un peu plus de 560 francs par an. Toujours selon les estimations actuelles, les primes augmenteront une nouvelle fois les années suivantes de 16 francs par mois. Cela représente une hausse de 4 à 5 % par rapport à l'exercice précédent, ce qui est comparable à l'évolution des récentes majorations effectives survenues dans le cadre de l'AOS. Malgré cette adaptation, la prime de l'assurance militaire devrait rester encore inférieure d'environ un quart ou d'environ 120 à 130 francs par mois à la prime moyenne de l'AOS en Suisse incluant une franchise minimale. A noter toutefois que les assurés à titre professionnel ou auprès de l'assurance de base facultative ne paient pas de franchise ni de participation aux coûts. Enfin, il faut aussi tenir compte du fait que l'assurance militaire comprend aussi un système de réduction des primes pour les personnes de condition économique modeste assurées à titre professionnel.

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

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

Aperçu de la mesure

Au moment de l'instauration du système d'allocations familiales dans l'agriculture, on a constitué une réserve de 32 millions. Celle-ci est rémunérée par la Confédération au taux prescrit par la loi, soit 4 % au minimum. Se montant à 1,3 million par an, les recettes d'intérêts sont versées aux cantons, dont elles réduisent la contribution aux allocations familiales dans l'agriculture. Le taux d'intérêt de 4 % est beaucoup trop élevé dans le contexte de marché actuel. La suppression proposée du taux minimal légal permettra un rendement conforme au marché. Dès l'entrée en vigueur de la modification légale requise, le budget fédéral sera allégé d'un montant maximal de 1,2 million par an.

En millions de francs	2016	2017	2018	2019
PF 2016–2018 du 20.8.2014:				
OFAS/A2310.0332 Allocations familiales dans l'agriculture (part des revenus des intérêts du fonds des allocations familiales)	1,3	1,3	1,3	
Budget 2016 et PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFAS/A2310.0332 Allocations familiales dans l'agriculture (part des revenus des intérêts du fonds des allocations familiales)	1,3	1,3	1,3	1,3
Allègement par rapport au PF provisoire 2017–2019 du 1.7.2015:				
OFAS/A2310.0332/A231.0242 Allocations familiales dans l'agriculture (part des revenus des intérêts du fonds des allocations familiales)		–	1,2	0,9
Total des allègements		–	1,2	0,9

Bases juridiques

Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019, ch. 15: modification de l'art. 20, al. 2, de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)⁶².

Description de la mesure

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

L'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation⁶³ a notamment permis de constituer un fonds pour la protection de la famille doté de près de 100 millions. Lors de l'entrée en vigueur de la LFA en 1953, on en a prélevé 32 millions, soit un tiers, pour constituer une réserve destinée à financer les allocations familiales en faveur des travailleurs agricoles et des agriculteurs indépendants. Alimenté à l'origine par les employeurs, les travailleurs, la Confédération et les cantons, ce fonds est depuis lors rémunéré par la Confédération. Conformément à l'art. 21, al. 2, LFA, les recettes d'intérêts sont versées aux cantons, qui les utilisent pour réduire leur contribution aux allocations familiales dans l'agriculture. L'état de la réserve est présenté dans le compte d'Etat, sous les fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers (tableau B41).

Le droit en vigueur (art. 20, al. 2, LFA) dispose que la Confédération doit rémunérer la réserve à un taux d'au moins 4 %. Aujourd'hui, cet intérêt se situe nettement au-dessus des conditions du marché. La modification légale envisagée vise à diminuer la rémunération afin que celle-ci soit conforme aux conditions précitées. Le principe selon lequel la Confédération doit verser les recettes d'intérêts aux cantons sera maintenu. Toutefois, le taux de la rémunération ne sera plus précisé dans la loi. Ainsi, conformément à l'art. 70, al. 2, OFC, l'Administration fédérale des finances pourra fixer le taux d'intérêt en tenant compte de l'état du marché ainsi que de la nature et de la durée des avoirs. Cette nouvelle réglementation permettra de baser la rémunération sur le rendement des obligations de la Confédération affichant une durée résiduelle de sept ans. Le fonds sera alors rémunéré aux mêmes conditions que d'autres fonds placés à long terme sur des comptes de dépôt de la Trésorerie fédérale. Compte tenu des paramètres économiques prévalant en mars 2016, le taux d'intérêt applicable pourrait être de 0,35 % en 2018 et de 1,2 % en 2019. Le budget fédéral pourrait ainsi être allégé de 1,2 million en 2018, puis de 0,9 million en 2019.

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

⁶² RS 836.1

⁶³ RS 834.2

1.2.24 Mesures ayant une incidence sur les recettes

Aperçu des mesures

La stratégie d'allègement budgétaire du Conseil fédéral (voir ch. 1.1.3) se concentre surtout sur les dépenses. Les possibilités d'améliorer les recettes ont cependant aussi été examinées. Ainsi, on a notamment analysé le degré de couverture des coûts offert par divers émoluments et redevances. Les principes selon lesquels l'administration fédérale peut percevoir des émoluments pour ses décisions et prestations sont inscrits à l'art. 46a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁶⁴ et dans l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments⁶⁵. Les règles d'équivalence et de couverture des coûts sont applicables. Les émoluments sont calculés de manière à ce que leur produit total ne dépasse pas le montant total des coûts d'une unité administrative.

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

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

Service civil: contributions des établissements d'affectation

L'organe d'exécution du service civil perçoit une contribution auprès de l'établissement d'affectation en contrepartie de la main-d'œuvre fournie. Le Conseil fédéral en fixe le montant. Une fois que la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (LSC)⁶⁶ aura été révisée, cette contribution passera à l'été 2016 de 16 à 19 francs en moyenne par jour de service accompli. Le plan financier de la législature enregistrera alors des recettes supplémentaires d'un montant global allant de 6,5 à 7,4 millions par an. La plus grande partie de cette augmentation étant toutefois déjà prévue dans

⁶⁴ RS 172.010

⁶⁵ RS 172.041.1

⁶⁶ RS 824.0

le plan financier provisoire 2017–2019, l'allègement budgétaire supplémentaire ne dépassera pas 0,5 à 0,7 million par an. Le relèvement de cette contribution permet de tenir compte à la fois de l'évolution des salaires et du principe prescrit à l'art. 6 LSC selon lequel les affectations ne doivent ni compromettre le marché du travail, ni fausser la concurrence. Le surplus de recettes résulte en majorité du fait que l'indemnité pour défaut de logement ne sera plus versée aux personnes astreintes, mais entrera dans les caisses de l'Etat. L'opération n'a aucune incidence sur les coûts des établissements d'affectation, les charges que ces derniers doivent assumer en sus ne se montant plus qu'à 1 fr. 20 net en moyenne par jour de service.

L'augmentation de la contribution requiert une adaptation de l'ordonnance du 11 septembre 1996 sur le service civil⁶⁷.

Administration fédérale des douanes: taxes du contrôle des métaux précieux

Le Bureau du contrôle des métaux précieux de l'Administration fédérale des douanes surveille le commerce des ouvrages en métaux précieux (contrôle des importations et surveillance du marché) et effectue des analyses de métaux précieux (tâches ne relevant pas de la souveraineté de l'Etat) ainsi que des contrôles et des poinçonnements officiels (tâches relevant de la souveraineté de l'Etat). Le poinçonnement officiel est obligatoire pour les boîtes de montre en métaux précieux et facultatif pour les autres ouvrages. La plupart des objets poinçonnés officiellement ne sont pas des boîtes de montre (poinçonnement obligatoire), mais d'autres articles (poinçonnement facultatif). Un relèvement des taxes de 11 % en moyenne et l'instauration de nouvelles taxes (par ex. pour la formation de tiers) amélioreront le degré de couverture des coûts et feront augmenter les recettes de 0,7 à 1 million.

Le relèvement des taxes requiert une adaptation de l'ordonnance du 17 août 2005 sur les taxes du contrôle des métaux précieux⁶⁸.

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

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

Cette mesure requiert une adaptation de l'ordonnance du 7 avril 2004 sur les émoluments et les indemnités en matière de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication⁶⁹.

⁶⁷ RS 824.01

⁶⁸ RS 941.319

⁶⁹ RS 780.115.1

MétéoSuisse: abandon du projet concernant le libre accès aux données

Dans une motion transmise par le Parlement (12.3335), la CEATE-N demande la création du cadre légal permettant le libre accès aux données météorologiques et climatologiques selon le principe de l'«open government data». Ce projet priverait la Confédération de 4 millions par an (calcul effectué en 2013). Dans la situation financière actuelle, le Conseil fédéral entend éviter ces baisses supplémentaires de recettes et abandonner la révision partielle de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la météorologie et la climatologie⁷⁰. A cet égard, il souligne que les données sont déjà fournies gratuitement à l'heure actuelle (par ex. aux établissements de recherche ou aux organisations d'intervention de la Confédération, des cantons et des communes) et que ces livraisons correspondent à un montant compris entre 8 et 10 millions.

1.3 Externalisation de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations (ASF)

1.3.1 Cœur du projet

La surveillance des fondations placées sous le contrôle de la Confédération sera exercée désormais par un établissement de droit public. L'ASF sera donc détachée de l'administration fédérale centrale, c'est-à-dire du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (SG-DFI), et transformée en établissement fédéral de droit public doté de la personnalité juridique et tenant sa propre comptabilité.

1.3.2 Contexte

En vertu de l'art. 84 du code civil (CC)⁷¹, les fondations classiques sont placées sous la surveillance de la corporation publique (Confédération, canton, commune) dont elles relèvent par leur but (al. 1). Les cantons peuvent soumettre les fondations dont la surveillance relève des communes au contrôle de l'autorité cantonale de surveillance (al. 1^{bis}). La surveillance fédérale est exercée sur les fondations actives à l'échelle nationale ou internationale, la surveillance cantonale sur les fondations de portée locale ou cantonale. Selon l'art. 3, al. 2, let. a, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur⁷², le SG-DFI exerce la surveillance des fondations classiques assujetties à la Confédération. Le domaine Autorité fédérale de surveillance des fondations (ASF) assume cette tâche en son sein. Il fait donc partie de l'administration fédérale centrale.

Comme le relève le plan de mise en œuvre du 25 mars 2009⁷³ du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise du 13 septembre 2006⁷⁴, la surveillance des fondations compte parmi les tâches relevant de la surveillance de l'économie ou de

⁷⁰ RS 429.1

⁷¹ RS 210

⁷² RS 172.212.1

⁷³ Le plan de mise en œuvre peut être consulté à l'adresse suivante: www.aff.admin.ch > FR > Thèmes > Politique budgétaire, Bases > Gouvernement d'entreprise > Bases.

⁷⁴ FF 2006 7799

la sécurité, qui doivent être confiées en principe à des unités autonomes détachées de l'administration fédérale centrale. A ce moment-là, le Conseil fédéral avait toutefois renoncé à soumettre au Parlement un projet visant à externaliser l'ASF et à lui octroyer un statut d'autonomie. Avec cinq équivalents plein temps environ (plan de mise en œuvre, p. 5), l'ASF était trop petite pour cela. Fin 2008, 3106 fondations étaient placées sous la surveillance de la Confédération.

La situation a évolué depuis lors: fin 2015, 4079 fondations étaient soumises à la surveillance de la Confédération. L'augmentation nette (les nouvelles fondations moins les fondations dissoutes) est de quelque 140 fondations en moyenne annuelle entre début 2009 et fin 2015. Compte tenu de cette évolution, le personnel de l'ASF a été progressivement renforcé depuis 2010. Le 27 février 2013, le Conseil fédéral a pris une décision déterminante pour cette expansion. En se fondant sur un rapport établi par le DFI en collaboration avec le DFF (AFF) et les autorités cantonales de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations⁷⁵, il a décidé de renoncer à l'instauration d'un système de haute surveillance (surveillance directe de toutes les fondations suisses par les autorités cantonales, haute surveillance exercée par un service fédéral). En lieu et place, il s'est prononcé pour un renforcement de la surveillance des fondations: le domaine Droit et surveillance des fondations du SG-DFI a été scindé au niveau du personnel et de l'organisation pour créer l'ASF comme unité autonome au sein du SG-DFI, avec une direction distincte. Le recrutement de collaborateurs ayant des connaissances spécifiques a permis, en complément des juristes, d' étoffer fortement les compétences en comptabilité. Enfin, les moyens financiers ont été augmentés dans les budgets et les plans financiers, si bien que l'ASF dispose de treize équivalents plein temps depuis 2014, financés par les recettes des émoluments.

Il faut s'attendre à une augmentation nette du nombre de fondations placées sous la surveillance de la Confédération, et donc à des besoins en postes supplémentaires. Si cette hausse se poursuit dans les mêmes proportions que les années précédentes, il faudra créer un poste supplémentaire tous les deux ans environ. Dans ces circonstances, un détachement de l'administration fédérale centrale et l'octroi d'un statut d'autonomie à l'ASF se justifient pleinement.

1.3.3 Eléments principaux et buts du projet

L'externalisation de l'ASF et sa transformation en établissement de droit public tiennent compte du rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise)⁷⁶. Cela implique notamment que l'ASF exercera la surveillance sur les fondations de manière autonome sur le plan des compétences, de l'organisation, des finances et du personnel. Elle ne sera soumise à aucune instruction du Conseil fédéral ou des autorités administratives pour ses décisions, en particulier sur le plan formel. Cette autonomie est inscrite dans la loi et garantie. C'est d'autant plus

⁷⁵ Bericht des EDI vom 9. Dezember 2012 zum Modell einer Oberaufsicht bei klassischen Stiftungen (rapport disponible en allemand uniquement); voir également FF 2013 1981

⁷⁶ FF 2006 7799

important que la surveillance des fondations ne constitue pas une surveillance technique, mais repose sur le principe du contrôle juridique et est donc uniquement exercée selon des critères juridiques⁷⁷.

L'ASF sera autonome dans son organisation et sa gestion et tiendra en particulier sa propre comptabilité en dehors du budget de la Confédération. Son activité ne sera plus sujette aux influences extérieures liées à l'attribution et à la gestion des ressources pour l'accomplissement de ses tâches. Cela présuppose néanmoins un autofinancement intégral par le biais des émoluments et d'une taxe de surveillance annuelle perçue auprès des fondations. Les recettes correspondantes devront couvrir les charges qui ne sont financées qu'en partie par les émoluments à l'heure actuelle, notamment en matière d'infrastructure et de logistique (surtout le domaine informatique), ainsi que de finances et de personnel.

L'assouplissement du pilotage des ressources et du système de financement est indispensable, car en raison de la hausse constante du nombre de fondations placées sous la surveillance de la Confédération, l'ASF devrait avoir besoin d'une personne supplémentaire tous les deux ans environ. A cet égard, le Groupe de coordination interdépartemental sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme a fait remarquer sans équivoque, dans son rapport de juin 2015 sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, que l'ASF doit disposer de davantage de ressources afin de renforcer la surveillance et diminuer ainsi les risques d'utilisation abusive des fondations à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

L'externalisation de l'ASF et sa transformation en établissement de droit public garantissent aussi que les ressources de l'ASF pourront être adaptées à temps aux besoins quantitatifs et qualitatifs, qui devraient continuer d'augmenter à l'avenir.

Le présent projet diminue par conséquent le crédit du SG-DFI destiné au personnel en supprimant la rubrique qui comprend la rétribution du personnel affecté à la surveillance des fondations et les contributions de l'employeur. Ce poste budgétaire, qui se chiffre à environ 2,5 millions de francs par an, est déjà financé aujourd'hui par les recettes des émoluments provenant de la surveillance des fondations. L'autofinancement intégral de l'ASF par le biais des émoluments et de taxes de surveillance allégera le budget fédéral d'environ 650 000 francs par an.

A noter que le présent projet permet à l'ASF de s'aligner, au niveau organisationnel, sur la plupart des autorités cantonales de surveillance des fondations, organisées en établissements de droit public dans la plupart des cantons. C'est du reste la Confédération qui a incité les cantons en ce sens, du moins indirectement. Dans le cadre de la réforme structurelle de la LPP, elle a en effet obligé les cantons à organiser les autorités de surveillance des institutions de prévoyance en établissements indépendants; or la surveillance des institutions de prévoyance et la surveillance des fondations classiques sont traditionnellement exercées par la même autorité dans la plupart des cantons.

⁷⁷ Grundlagenbericht des EJPD vom 23. Dezember 2010 zur künftigen Ausgestaltung der Stiftungsaufsicht, p. 6 (rapport disponible en allemand uniquement)

Les dispositions du CC concernant le contenu et l'étendue de la surveillance des fondations ne sont pas modifiées. De même, la répartition des compétences entre l'ASF et les autorités cantonales de surveillance des fondations demeure inchangée. Comme la surveillance sera exercée par un établissement de droit public, il est opportun de préciser ses tâches et moyens de surveillance dans la loi, comme l'ont fait la plupart des cantons pour leur autorité de surveillance des fondations.

1.3.4 Autres éléments

Par rapport aux autres établissements fédéraux de droit public, l'ASF se caractérise à moyen terme par une taille relativement modeste. C'est la raison pour laquelle elle doit pouvoir utiliser le savoir-faire de l'administration fédérale centrale dans le domaine du personnel, de la gestion des ressources et de l'informatique et profiter ainsi de synergies. Elle doit aussi pouvoir en partie utiliser directement l'infrastructure de la Confédération, en l'occurrence les locaux de l'Inselgasse à Berne jusqu'à nouvel ordre. Mais elle doit acquitter ces prestations par le biais de ses recettes. Elle conclura les contrats nécessaires avec les services fédéraux concernés.

La loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)⁷⁸ continue de s'appliquer au personnel de l'ASF. En tant qu'employeur, l'ASF a la compétence, dans le cadre de l'art. 37, al. 3 et 3^{bis}, LPers, d'édicter des dispositions d'exécution, pour autant que la loi ne réserve pas cette compétence au Conseil fédéral. Ces dispositions doivent être soumises à l'approbation de ce dernier. Il est prévu d'appliquer par principe au personnel de l'ASF les dispositions d'exécution de la LPers qui sont en vigueur pour l'administration fédérale centrale (voir commentaire de l'art. 12). En outre, le personnel de l'ASF sera assuré par la Caisse de prévoyance de la Confédération PUBLICA (voir commentaire de l'art. 13).

La responsabilité de l'ASF est régie par la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (LRCF)⁷⁹. Mais cette responsabilité est limitée, conformément au principe directeur n° 11 du rapport sur le gouvernement d'entreprise et par analogie notamment aux réglementations applicables à la FINMA (voir art. 19 de la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers [LFINMA])⁸⁰ et à l'autorité de surveillance en matière de révision (voir art. 36a de la loi du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision [LSR])⁸¹. La responsabilité de l'ASF ne doit être engagée qu'en cas de violation de ses devoirs essentiels de fonction et que si le dommage ne résulte pas d'une violation des obligations par les organes ou le personnel d'une fondation soumise à surveillance.

78 RS 127.220.1

79 RS 170.32

80 RS 956.1

81 RS 221.302

1.3.5 Autres solutions examinées

Il serait possible de créer une commission décisionnelle à l'image de la Commission fédérale de la communication (Comcom), dans la mesure où une telle commission est, elle aussi, libre de toute instruction. Mais l'ASF n'aurait pas une autonomie suffisante en termes de ressources. D'un point de vue fonctionnel, le modèle de la commission est peu adapté aux tâches concrètes de l'ASF, notamment parce que l'autorité doit rendre un grand nombre de décisions dans les temps et que rares sont les questions si fondamentales qu'elles justifient la saisie d'une commission décisionnelle. Partant, il faut renoncer à la création d'une telle commission. Le DFF et le DFI sont parvenus aux mêmes conclusions à la suite d'une évaluation en 2009. Une autre option consisterait à organiser la surveillance des fondations en tant qu'unité administrative décentralisée et structurée de manière hiérarchique, ce qui permettrait d'éviter plusieurs inconvénients liés à une commission décisionnelle. Citons, comme exemples d'une telle organisation, le service chargé de la surveillance au sens de l'art. 2 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication⁸² ou la conception de l'art. 25 de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)⁸³ pour le Service suisse d'enquête de sécurité SESE (voir message du 20 mai 2009 relatif à la révision partielle 1 de la LA⁸⁴; une structure de commission a toutefois été inscrite dans l'ordonnance, voir art. 6 ss de l'ordonnance du 17 décembre 2014 sur les enquêtes de sécurité en cas d'incident dans le domaine des transports⁸⁵). De telles organisations sont rattachées à l'administration centrale sur le plan administratif et ont donc une structure allégée. Leur autonomie n'est toutefois pas suffisamment assurée en termes de ressources pour servir d'exemple à l'ASF.

A signaler une nouvelle fois dans ce cadre le modèle de haute surveillance examiné par le DFI en collaboration avec le DFF (AFF) et les autorités cantonales de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations en 2012. D'après ce modèle, la surveillance directe de toutes les fondations suisses, donc aussi des fondations de portée nationale ou internationale, serait exercée par les autorités cantonales de surveillance des fondations, sous la haute surveillance d'une autorité fédérale. Le 27 février 2013, le Conseil fédéral a néanmoins décidé de ne pas suivre ce modèle, notamment parce que les autorités cantonales de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations et les associations de fondations l'ont catégoriquement rejeté.

82 RS 780.1

83 RS 748.0

84 FF 2009 4405

85 RS 742.161

1.4 Appréciation de la solution retenue

1.4.1 Programme de stabilisation 2017–2019

1.4.1.1 Résultats de la consultation

Le DFF a mené du 25 novembre 2015 au 18 mars 2016 une procédure de consultation écrite relative à l'avant-projet de loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019⁸⁶. La consultation a suscité au total plus de 250 avis. Outre les milieux consultés, qui se sont prononcés majoritairement sur le programme de stabilisation dans son ensemble et sur la plupart des mesures préconisées, des organisations, des groupements d'intérêts ou des partis locaux et des particuliers se sont largement exprimés par rapport à l'une ou l'autre des mesures.

La volonté du Conseil fédéral d'assainir les finances publiques et de respecter les prescriptions du frein à l'endettement est appuyée par la majorité des personnes et des milieux consultés. La stratégie d'allègement du Conseil fédéral, à savoir une réduction des dépenses essentiellement, a également rallié une majorité. En revanche, les avis divergent fortement quant à l'ampleur des allègements. Les cantons (Conférence des gouvernements cantonaux, CdC) demandent que la Confédération en réexamine la dimension en s'appuyant sur le bon résultat des comptes 2015. Parmi les partis politiques, l'UDC estime que les propositions du Conseil fédéral ne vont pas assez loin, tandis que le PS et les Verts doutent de la nécessité du programme de stabilisation proprement dit. Plusieurs voix critiquent la faible pondération des dépenses fortement liées (20 %) en matière de coupes budgétaires et demandent qu'elles contribuent davantage aux mesures d'économies.

Dans leur grande majorité, les avis ne portent que sur certains aspects du programme (une ou deux mesures). Il n'y a guère eu de mesure du programme de stabilisation qui ait fait l'unanimité. La plupart des mesures ont suscité la controverse. Voici un bref aperçu des avis exprimés au sujet des mesures les plus contestées:

Parmi les *mesures concernant le domaine propre*, la fermeture du forum politique de la Confédération sis au Käfigturm, les coupes prévues à l'Office fédéral de la police en matière de coordination avec les autorités de poursuite pénale et d'échange de renseignements ainsi que la fermeture de bureaux de douane ont été les plus contestées. Simultanément, *economiesuisse*, l'Union des arts et métiers ainsi que l'UDC réclament des réductions plus importantes dans le domaine propre.

Les mesures concernant la *coopération internationale* sont rejetées en bloc ou en partie par les partis de gauche, les Verts-libéraux ainsi que les ONG et les organismes concernés. En revanche, *economiesuisse*, l'UDC et le PLR exigent des coupes budgétaires plus importantes.

Les cantons rejettent l'ensemble des mesures proposées dans le domaine de la *migration et de l'intégration*. Face aux chiffres élevés concernant l'asile, un report de la mise en service d'autres centres fédéraux est, selon eux, irresponsable. Ils soulignent également l'importance des mesures d'intégration.

⁸⁶ Les documents envoyés en consultation peuvent être consultés à l'adresse suivante: www.admin.ch. > FR > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2015 > DFF.

L'UDC, de nombreuses milices et des sociétés d'officiers partagent l'opinion qu'il faut exclure l'*armée* du programme de stabilisation et que le développement de l'armée est compromis. Le PLR et le PDC plaident eux aussi pour une augmentation des dépenses de l'armée. Les partis de gauche et les Verts libéraux estiment par contre que l'armée présente un plus grand potentiel d'économies.

Les cantons, les associations économiques, les différentes organisations du domaine de la formation et de la recherche, les syndicats ainsi que le PS, les Verts et les Verts libéraux considèrent que les coupes prévues dans le *domaine FRI* sont trop importantes et les rejettent en bloc ou en partie. L'UDC exige en revanche soit des coupes plus franches, soit un plafonnement strict des dépenses.

De nombreuses organisations agricoles contestent les coupes prévues dans le *budget agricole*, à l'instar de la CdC, de l'UDC et du PDC. Les réductions des contributions à la biodiversité sont en outre critiquées par le PS, les Verts et diverses organisations écologiques. Le PS, les Verts libéraux ainsi que certaines associations économiques voient cependant dans l'agriculture un plus grand potentiel d'économies.

Routes et apport au fonds d'infrastructure: la grande majorité des cantons s'oppose au plafonnement des contributions aux routes principales à partir de 2017 et font remarquer qu'ainsi la Confédération se retire progressivement du financement des routes principales.

A la quasi-unanimité, les cantons s'opposent à la proposition d'indexer la contribution cantonale au *fonds d'infrastructure ferroviaire* (FIF). De leur point de vue, la démarche est asymétrique; alors que la Confédération allège son budget grâce à la réduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), les cantons ont une charge supplémentaire à supporter en raison de l'indexation de leur contribution. La CdC rejette également la réduction des apports au FIF et se déclare de surcroît en faveur d'une suppression temporaire de l'interdiction d'endettement prévue dans le régime du FIF.

Financement des tâches de surveillance dans le domaine de l'AVS par le Fonds de compensation AVS: la CdC, mais aussi certains partis politiques et milieux syndicaux s'opposent à cette mesure. Les cantons mettent avant tout en perspective des raisons de gouvernance, et les syndicats entendent préserver l'AVS de toute charge supplémentaire.

La réduction de la contribution de la Confédération à *l'assurance-invalidité* est rejetée par la CdC, le PS, les syndicats ainsi que des associations de personnes handicapées. Ils font valoir que c'est un moyen pour la Confédération de se retirer du pacte conclu dans le cadre de la révision 6a de l'AI.

Les cantons, les syndicats et la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) s'opposent à la baisse de la *réduction individuelle des primes*. Les cantons reprochent à la Confédération de préjuger du régime définitif de la LPC et de faire des économies qu'il leur revient de supporter entièrement. En outre, objectent-ils, la Confédération a le pouvoir d'agir comme régulateur sur l'évolution des frais de santé.

Assurance militaire: notamment la CNA, qui gère l'assurance militaire, et les syndicats considèrent que les mesures ne sont pas justifiées. Selon eux, les primes de

l'assurance militaire couvrent les coûts et l'ajustement de la rente pour atteinte à l'intégrité ne générera aucun allègement.

L'abrogation de la *loi sur les activités à risque* est rejetée par la majorité des cantons, des partis politiques et des associations concernées. Ces derniers soulignent les avantages d'une réglementation légale dans ce domaine et critiquent le fait que l'efficacité de la loi puisse être mise en cause aussi peu de temps après son entrée en vigueur.

La plupart des autres mesures ont également fait l'objet de commentaires isolés et le plus souvent négatifs⁸⁷.

1.4.1.2 Modifications du projet mis en consultation

Le programme de stabilisation 2017–2019 est, du point de vue budgétaire, toujours aussi nécessaire. Le Conseil fédéral entend donc poursuivre les efforts d'allègement, même si la plupart des mesures prévues ont suscité la désapprobation. Cependant, au vu des résultats de la consultation, il a décidé d'effectuer un certain nombre d'adaptations. Celles-ci concernent, d'une part, les mesures à faible incidence en matière d'allègement qui ont provoqué une levée de boucliers particulièrement vigoureuse. D'autre part, dans certains domaines, le Conseil fédéral a fait un pas en direction des cantons.

- Pour ce qui est des mesures prises dans le domaine propre (voir ch. 1.2.2), deux modifications ont été apportées. D'une part, le Conseil fédéral a retiré du budget 2017 les fonds affectés aux mesures salariales générales; cet allègement supplémentaire de 28,2 millions par an à partir de 2017 est une réponse aux demandes de réductions plus élevées dans le domaine propre. D'autre part, il a décidé de reporter la fermeture du forum politique de la Confédération sis au Käfigturm à fin 2017 afin qu'un règlement de la succession approprié puisse être trouvé. L'effet d'allègement s'en trouve réduit de 0,9 million en 2017.
- Le Conseil fédéral renonce à l'adaptation de la base de données pour le calcul de la contribution de la Confédération aux prestations complémentaires, mesure qui aurait allégé le budget de 4,2 millions.
- L'ajournement de la mise en service de nouveaux centres fédéraux dans le domaine de l'asile, qui a été mis en discussion, a été dépassé par la réalité. Le Conseil fédéral a donc abandonné cette mesure dont l'effet d'allègement avait été estimé entre 1 et 10 millions.
- En raison de la décision du Parlement de fixer un plafond des dépenses de 20 milliards, les dépenses de l'armée seront plus élevées en 2018 et en 2019 que dans le plan financier provisoire 2017–2019 du 1^{er} juillet 2015. En conséquence, le Conseil fédéral a biffé les efforts d'économies mentionnés dans

⁸⁷ Le rapport sur les résultats de la consultation peut être consulté à l'adresse suivante: www.admin.ch. > FR > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2015 > DFF.

le plan financier provisoire pour ces deux années (voir ch. 1.2.8). Par rapport au projet soumis à la consultation, l'allègement budgétaire se réduira ainsi de 80,9 millions en 2018 et de 30,9 millions en 2019.

- L'indexation de l'apport des cantons au FIF subira une légère adaptation. Eu égard aux budgets cantonaux, la contribution des cantons sera indexée sur l'état 2016 (au lieu de 2014); en outre, la disposition légale n'entrera en vigueur qu'en 2019 (au lieu de 2018). Enfin, pour ce qui est du FIF, le Conseil fédéral entend autoriser d'ici à 2020 un nouvel endettement plafonné à 150 millions (voir ch. 1.2.16).
- En ce qui concerne l'assurance militaire, le Conseil fédéral a décidé d'abandonner la partie de la mesure concernant la rente pour atteinte à l'intégrité, puisqu'en raison de clarifications plus approfondies, elle ne permettrait de réaliser quasiment aucune économie (voir ch. 1.2.22). Des allègements de 0,5 million étaient escomptés initialement.
- Enfin, le Conseil fédéral entend renoncer à l'abrogation de la loi sur les activités à risque. Les coupes budgétaires de 150 000 francs seront compensées par des mesures supplémentaires dans le domaine de l'Office fédéral du sport du DDPS.

Du fait de ces adaptations, le volume d'allègement du programme de stabilisation 2017–2019 sera augmenté d'un peu plus de 10 millions par rapport au projet soumis à la consultation au titre de l'exercice 2017 et réduit de près de 80 millions en 2018 et de près de 60 millions en 2019.

1.4.2 Externalisation de la surveillance des fondations

1.4.2.1 Résultats de la consultation des associations de fondations

Début mars 2016, le DFI a soumis l'avant-projet de LASF et le rapport explicatif aux associations de fondations proFonds et SwissFoundations. Une discussion approfondie a eu lieu le 6 avril.

SwissFoundations se montre favorable à l'externalisation de l'ASF et à sa transformation en un établissement de droit public. Elle soutient l'objectif d'une amélioration du pilotage, de la transparence et du professionnalisme et partage en particulier l'avis que les coûts de la surveillance doivent être supportés par les fondations assujetties au contrôle de la Confédération.

proFonds n'émet pas de réserve vis-à-vis de l'externalisation de l'ASF pour autant que les modalités d'application soient correctement définies dans la loi et, le cas échéant, par voie d'ordonnance. L'association salue le renforcement de l'indépendance de l'ASF mais craint en revanche que le renforcement des effectifs ne devienne automatique. Elle se montre également critique face à la hausse des émoluments, tout en saluant l'échelonnement de la taxe de surveillance selon la fortune des fondations.

Les deux associations ont par ailleurs jugé trop élevés deux chiffres mentionnés dans le rapport explicatif relatif à l'avant-projet: le montant maximal de 200 000 francs pour les coûts du conseil d'administration et le taux d'occupation de 40 % du président de cet organe.

Concernant les points critiques soulevés (renforcement automatique des effectifs, hausse des émoluments, coûts du conseil d'administration), la position du DFI est la suivante:

Les coûts supplémentaires induits par l'autofinancement intégral de l'ASF externalisée seront initialement compris entre 230 et 260 francs en moyenne par fondation et par an, et auront plutôt tendance à diminuer par la suite. En effet, ils correspondent à des coûts généraux qui, au fil du temps, seront répartis entre un nombre toujours croissant de fondations. De plus, comme l'admet du reste proFonds, les fondations dotées d'une fortune brute peu élevée pourront en être exemptées (voir commentaire de l'art. 16 et ch. 3.2.3). Le Conseil fédéral estime que ces coûts supplémentaires sont supportables pour les fondations. Le projet n'engendrera aucun automatisme par rapport à la dotation en postes de l'ASF. Les créations de postes dépendront avant tout de l'évolution du nombre effectif de fondations assujetties. En outre, à moyen terme, le projet de surveillance axée sur les risques et basée sur l'informatique se répercutera favorablement sur les besoins en matière de ressources. Ces effets positifs, tout comme d'éventuelles améliorations opérationnelles supplémentaires, doivent être pris en compte. Enfin, après réexamen, il s'avère que le taux d'activité du président du conseil d'administration pourra être ramené à 10 % après la phase de mise en place, ce qui permettra de garantir dans tous les cas que les coûts du conseil d'administration ne dépasseront pas les 100 000 francs annuels.

Les deux associations ont émis des réserves sur certains points de l'avant-projet de loi mis en consultation, réserves qui sont abordées plus en détail au chiffre suivant. De manière générale, on peut affirmer que les objections formulées ont été largement prises en compte.

1.4.2.2 Modifications de l'avant-projet

Le projet de loi correspond pour l'essentiel à l'avant-projet. Suite à la consultation, des modifications ont été apportées aux points suivants:

Selon SwissFoundations, les art. 3 à 6 de l'avant-projet doivent être supprimés et certaines autres dispositions modifiées. L'association estime que ces dernières accordent beaucoup de compétences aux autorités sans que l'adéquation de ces compétences ait été suffisamment prise en compte. Bien qu'un grand nombre de ces autorisations et mesures soient déjà utilisées dans la pratique, leur adéquation devrait toutefois être examinée concrètement au cas par cas. SwissFoundations est d'avis que l'on risque sinon d'affaiblir le principe de proportionnalité et de se limiter à identifier les violations de la loi. Elle pense que l'avant-projet de loi ne distingue pas clairement entre surveillance juridique et surveillance matérielle. proFonds va un peu moins loin. Cependant, comme SwissFoundations, proFonds demande que la loi précise que l'ASF exerce une surveillance juridique et non une surveillance maté-

rielle et qu'elle utilise ses moyens de surveillance conformément aux principes du droit administratif, notamment ceux de proportionnalité et de subsidiarité.

Malgré les critiques de SwissFoundations, les art. 3 à 6 de l'avant-projet et notamment le catalogue des tâches de l'art. 3, al. 3, sont maintenus (voir notamment les commentaires du ch. 2.2. concernant la section 2 «Tâches, attributions et collaboration» du projet de LASF). Les dispositions sont modifiées en fonction des demandes des associations lorsqu'une introduction dans la loi s'avère indispensable ou du moins judicieuse.

L'art. 3, al. 2, précise désormais explicitement que la surveillance des fondations est une surveillance juridique (et non une surveillance matérielle) (voir commentaire de l'art. 3). La phrase introductive de l'art. 4 stipule par ailleurs que l'ASF prend les mesures *nécessaires* pour exercer la surveillance sur les fondations, ce qui signale qu'elle doit tenir compte d'éléments essentiels du principe de proportionnalité. Il est toutefois superflu d'introduire spécifiquement dans la LASF le principe général de proportionnalité. L'art. 5, al. 2, Cst. Établissant explicitement que l'activité de l'Etat, et donc de l'ASF, doit rester proportionnée au but visé, il n'est pas nécessaire de le répéter dans les différentes lois.

La disposition de l'art. 5, selon laquelle les fondations de l'ASF transmettent les informations de leur propre initiative – et non pas seulement à la demande de l'ASF – est supprimée. SwissFoundations a également demandé que l'art. 5 mentionne explicitement la possibilité de rédiger le rapport annuel en anglais. Or dans la pratique, il est possible de tenir compte de cette demande sans inscrire de disposition spécifique dans la loi.

Selon l'art. 6, al. 2, l'ASF ne doit pouvoir transmettre de sa propre initiative de données personnelles sensibles à d'autres autorités que lorsqu'il existe un soupçon fondé de crime ou de délit. Par ailleurs, eu égard au principe de proportionnalité, elle ne peut transmettre de sa propre initiative des informations et documents non accessibles au public que s'il est *indispensable* pour elle que les autres autorités s'occupent du dossier. Le projet tient ainsi suffisamment compte de la demande des associations de fondations d'inscrire dans la loi le principe de subsidiarité, selon lequel l'ASF, comme cela est mentionné dans le message, doit si possible intervenir elle-même auprès des fondations avant de transmettre des données (voir commentaires de l'art. 6 du projet de LASF).

Selon proFonds, il serait opportun de fixer expressément dans la loi le principe de la couverture des coûts et de l'équivalence en ce qui concerne la perception des émoluments. Mais ce n'est pas nécessaire. En effet, le principe applicable à toute perception d'émoluments figure à l'art. 46a LOGA, auquel renvoie explicitement l'art. 15, al. 2, du projet. proFonds est en principe favorable à l'art. 16 de l'avant-projet concernant l'aménagement de la taxe de surveillance fondée sur les classes de fortune, un montant maximal et une exonération partielle pour les petites fondations. L'association estime cependant que la disposition ne devrait pas être formulée de manière potestative (possibilité pour le Conseil fédéral). Toutefois le Conseil fédéral fera très probablement usage de l'autorisation que lui accorde la loi. Les préoccupations de proFonds sont donc infondées. Les taxes moyennes payées par les fondations devraient plutôt diminuer, car elles couvrent les frais généraux de l'ASF, coûts

qui, avec le temps, seront répartis entre un nombre de fondations toujours plus grand. A long terme, il se pourrait donc que la différenciation établie à l'art. 16, al. 2, ne soit plus utile. C'est pourquoi la marge de manœuvre du Conseil fédéral doit être maintenue.

Il n'est pas possible de répondre favorablement à la demande de proFonds de supprimer l'art. 20, al. 2, de l'avant-projet, selon lequel la responsabilité de l'ASF n'est engagée qu'en cas de violation des devoirs de fonction fondamentaux et lorsque les dommages occasionnés ne résultent pas d'une violation des obligations d'une fondation assujettie. Cette disposition correspond au standard actuel (voir commentaire de l'art. 20). Il n'y a aucune raison de faire une exception pour la surveillance des fondations, dans le cadre de laquelle il faut accorder, à juste titre, une importance particulière à la responsabilité des organes de fondation.

Enfin, proFonds critique deux points de la disposition relative à la surveillance par le Conseil fédéral (art. 24 de l'avant-projet): d'une part, l'association souhaite que la liste des moyens de surveillance du Conseil fédéral (al. 1) soit exhaustive (avec la suppression de «notamment»). D'autre part, le Conseil fédéral doit, pour exercer sa fonction de surveillance, ne pouvoir consulter que les documents relatifs à l'activité de l'ASF nécessaires à cet effet (al. 2). S'agissant du maintien de la liste non exhaustive des moyens de surveillance, il est justifié dans le commentaire de l'art. 24 du projet figurant dans le présent message. Quant à la demande portant sur l'al. 2, elle est, selon l'avis du Conseil fédéral, satisfaite par la présente disposition, qui garantit que le Conseil fédéral ne peut consulter les documents concernant la surveillance des fondations que dans la mesure nécessaire à l'exercice de sa fonction de surveillance.

1.5 Classement d'interventions parlementaires

La motion 15.3013, intitulée «Examen stratégique des tâches de la Confédération», a été déposée par la Commission des finances du Conseil national à la suite de l'adoption du programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014), et a été transmise par le Parlement. Elle demande au Conseil fédéral de procéder à un examen stratégique des tâches de la Confédération de manière à économiser 1,5 milliard de francs sur les dépenses annuelles récurrentes. La mise en œuvre des résultats doit être effectuée progressivement dans les budgets 2017 à 2019 et répondre au souci d'alléger durablement la bureaucratie. Les mesures qui ont été prises dans le cadre du budget 2016 (voir ch. 1.1.5) et le programme de stabilisation 2017–2019 satisfont la revendication centrale de la motion, à savoir l'allègement du budget d'au moins 1,5 milliard au niveau des dépenses. Les allègements suivront aussi la logique d'un examen stratégique des tâches en soumettant au Parlement un train de mesures équilibré prévoyant tant des abandons de tâches que des réformes et des améliorations d'efficacité. En élaborant ces mesures, le Conseil fédéral a rigoureusement veillé à ne pas compromettre les tâches majeures de l'Etat. Il propose donc le classement de la motion.

La motion 12.3335 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national, intitulée «Cadre légal pour le libre

accès aux données météorologiques (principe de l'*open government data*)» et transmise par le Parlement, demande la création du cadre légal permettant de donner libre accès aux données météorologiques selon le principe de l'*open government data*. La procédure de consultation concernant la révision partielle nécessaire à cet effet de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la météorologie et la climatologie⁸⁸ s'est terminée fin septembre 2014. Les avis reçus ont été traités et le message mis au point. Comme le libre accès aux données météorologiques selon le principe de l'*open government data* entraîne des pertes de recettes de 4 millions par année, le Conseil fédéral renonce à ce projet dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019 (voir 1.2.24 Mesures ayant une incidence sur les recettes). C'est pourquoi il propose de classer la motion.

2 **Commentaire des dispositions**

2.1 **Loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019**

2.1.1 **Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)**⁸⁹

Droit en vigueur

Art. 49, al. 3

³ Les directeurs de groupement et d'office règlent la délégation de signature dans leur domaine de compétence.

Modification proposée

Art. 49, al. 3 à 5

³ Les directeurs de groupement et d'office ainsi que les secrétaires généraux règlent la délégation de signature dans leur domaine de compétence. Les contrats, les décisions et les autres engagements formels de la Confédération portant sur un montant supérieur à 100 000 francs requièrent une double signature.

⁴ L'ouverture de comptes bancaires ou postaux en Suisse requiert une signature supplémentaire de l'Administration fédérale des finances.

⁵ Le Conseil fédéral peut, dans certains cas, autoriser des exceptions à l'exigence de la double signature.

Dans différentes lettres adressées au DFF, le Contrôle fédéral des finances (CDF) et la Délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin) ont plaidé avec force pour que les exigences suivantes soient inscrites dans la LOGA:

⁸⁸ RS 429.1

⁸⁹ RS 172.010

- l'obligation de double signature pour les engagements formels de la Confédération dépassant 100 000 francs;
- une seconde signature obligatoire de l'AFF lors de l'ouverture de comptes bancaires en Suisse par l'administration.

Alors qu'il appartient à chaque unité administrative de décider si elle utilise la double signature, le fait que l'approbation de l'AFF soit requise pour l'ouverture de comptes bancaires et postaux en Suisse correspond déjà, sur la base des directives en vigueur, à la pratique administrative actuelle. La limitation à des ouvertures de comptes sur le territoire national répond aux besoins particuliers du DFAE. Dans les deux cas, rien ne s'oppose en principe à une inscription dans la loi. La proposition vise finalement à éviter à la Confédération une charge financière injustifiée. C'est pourquoi sa prise en compte dans le cadre du présent programme de stabilisation est conforme au principe de l'unité de la matière. Le projet de loi qui est présenté s'inspire largement de la formulation de la Délégation des finances dans la lettre qu'elle a adressée au DFF le 10 juillet 2015. Pour conserver une certaine souplesse, il convient toutefois de permettre au Conseil fédéral, en vertu de l'art. 49, al. 5, P-LOGA, d'accorder par voie d'ordonnance des dérogations à l'exigence de la double signature. Il ne serait fait usage de ce pouvoir que pour des raisons importantes. Des besoins en la matière se profilent, notamment dans le domaine du personnel et dans celui de la fiscalité. Le domaine du personnel se sert de procédures d'autorisation spécifiques, parfois à plusieurs niveaux, si bien qu'à défaut d'apporter une valeur ajoutée, l'introduction généralisée de la double signature entraînerait une charge supplémentaire inutile. En matière d'administration fiscale, sont concernées les dispositions telles que les remboursements, les notifications d'estimation et les décisions dont le caractère d'«engagement formel» n'apparaît pas d'emblée. Dans ce domaine, une dérogation pourrait s'avérer utile pour la sécurité du droit.

Par ailleurs, outre les directeurs, les secrétaires généraux devraient être également cités dans l'art. 49, al. 3, P-LOGA. Cela clarifie le fait que le droit de signature doit être réglé également au niveau des secrétariats généraux et que l'exigence de la double signature s'applique aussi à ces domaines.

2.1.2 **Loi du 24 mars sur le personnel de la Confédération (LPers)⁹⁰**

Droit en vigueur

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

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

² La rente transitoire est financée par l'employeur et par l'assuré selon un système de capitalisation. L'employeur participe au financement jusqu'à concu-

⁹⁰ RS 172.220.1

rence de 50 %. La part de l'employeur peut être augmentée en faveur d'assurés de certaines catégories de personnel ou pour des raisons sociales.

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

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

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

Modification proposée

Art. 32k Rentes transitoires

¹ Les dispositions d'exécution peuvent prévoir une rente transitoire pour les cas où la retraite est prise avant l'âge donnant droit à une rente de vieillesse selon l'art. 21 LAVS⁹¹. La rente transitoire est financée par l'employé. L'employeur peut, dans certains cas, participer jusqu'à concurrence de 50 % au financement de la rente transitoire.

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

Art. 41a, al. 3

Abrogé

Art. 32k

Lors de son instauration en 1988, la retraite anticipée devait être accessible à tous les employés⁹². Compte tenu de l'évolution de la situation juridique et démographique, elle ne sera plus encouragée dans la même mesure que jusqu'à présent. Il est donc nécessaire de modifier l'art. 32k LPers, qui restera toutefois la base légale pour l'octroi d'une rente transitoire dans les cas où la retraite est prise avant l'âge donnant droit aux prestations de l'AVS. Pour ce qui est de cette rente, l'art. 32k LPers s'applique à tous les employeurs dont le droit du personnel s'aligne sur la LPers. Pour cette raison, il indique que la conception et les modalités du financement de la

⁹¹ RS 831.10

⁹² FF 1987 II 501, en particulier 510 s. et 532 s.

rente sont réglées dans les dispositions d'exécution (voir par ex. art. 44 de l'ordonnance de METAS du 24 octobre 2012 relative à son personnel⁹³).

Titre

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

Al. 1

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

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

Al. 2

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

Al. 3

L'actuel al. 3 est abrogé, les prestations complémentaires de l'employeur en faveur des membres de catégories particulières de personnel arrivant à échéance en 2017 (art. 16 de l'ordonnance du 2 décembre 1991 régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipée des agents soumis à des rapports de service particuliers⁹⁴, qui a été abrogée au 1^{er} juillet 2008). A la fin du premier semestre de 2013, la possibilité d'arrêter dans les dispositions d'exécution un âge de la retraite inférieur à celui qui donne droit aux prestations de l'AVS a en outre été introduite dans la LPers (art. 10, al. 2, let. a, LPers). Depuis le 1^{er} juillet 2013, il est possible de prévoir des contributions de prévoyance dépassant les montants paritaires (art. 32g, al. 4, LPers). L'ordonnance du 20 février 2013 sur la retraite des membres des catégories particulières de personnel⁹⁵ dispose en outre depuis la moitié de 2013 que l'employeur doit verser des cotisations supplémentaires afin d'indemniser les personnes concernées pour les exigences particulières liées à l'exercice de leur fonction.

⁹³ RS 941.273

⁹⁴ RO 2000 2429

⁹⁵ RS 172.220.111.35

Art. 41a, al. 3

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

2.1.3 Loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures⁹⁶

L'instrument du «crédit annuel d'engagement» est supprimé avec l'entrée en vigueur du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale. Pour continuer à garantir un pilotage transparent des subventions pour la construction servant à l'exécution des peines et des mesures, l'Assemblée fédérale doit pouvoir autoriser des crédits d'engagement pluriannuels par voie d'arrêté fédéral simple.

2.1.4 Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales⁹⁷

Un nouvel art. 4a, al. 1, est introduit dans la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales. Il contient la liste des efforts d'économies qui devront être consentis durant la période allant de 2017 à 2019. Ces efforts comprennent l'ensemble des mesures que le Conseil fédéral peut prendre dans son domaine de compétence, conformément à l'art. 18, al. 1, let. a, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances⁹⁸. Le titre de l'art. 4 est modifié afin de le distinguer du titre de l'art. 4a.

L'inscription de ces efforts dans la loi met en évidence le fait que le programme de stabilisation 2017–2019 constitue un train de mesures et accroît son caractère contraignant.

La phrase introductive de l'art. 4a, al. 1, définit la base des réductions, à savoir le plan financier provisoire du 1^{er} juillet 2015 pour les années 2017 à 2019. Les ch. 1 à 15 présentent les différents efforts d'économies prévus. Les mesures correspondantes sont décrites aux chiffres 1.2.2 à 1.2.16 du présent message.

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

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

⁹⁶ RS 341

⁹⁷ RS 611.010

⁹⁸ RS 611.0

le Parlement s'engage sur le plan politique, mais il ne s'engage pas sur le plan juridique.

2.1.5 **Loi fédérale du ... sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (LFORTA)**

Modification proposée

Art. 13, al. 1, 3^e phrase, 1^{bis} et 1^{ter}

¹ ... Avant la répartition, la provision est réduite à hauteur des montants indiqués à l'al. 1^{bis}.

^{1bis} Les montants qui ont été déduits des apports au fonds d'infrastructure en 2016 et 2017 sont crédités au fonds de la manière suivante:

- a. en 2018: la déduction de 2017 dans le cadre de la mise au point du plan financier 2017–2019;
- b. en 2019: la déduction de 2016 dans le cadre de la mise au point du plan financier 2017–2019;
- c. en 2020: la déduction de 2017 dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019.

^{1ter} Si le fonds entre en vigueur après 2018, les crédits ne sont versés que durant les années restantes.

L'apport annuel au fonds d'infrastructure est financé avec les moyens à affectation obligatoire provenant des recettes de l'impôt sur les huiles minérales et de la redevance pour l'utilisation des routes nationales. Fin 2017, les réductions de l'apport prévues (voir ch. 1.1.5.2 et 1.2.13) viendront s'ajouter, toutes choses étant égales par ailleurs, à la provision du financement spécial pour la circulation routière à raison de 465 millions au total. Suite à leur affectation, ces fonds seront ensuite redistribués aux tâches correspondantes (achèvement du réseau et élimination des goulets d'étranglement dans le domaine des routes nationales). Ces remboursements sont prévus pour les années 2018 à 2020.

Le fonds d'infrastructure sera supprimé en 2018 et remplacé par le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Celui-ci reprendra du fonds d'infrastructure notamment l'achèvement du réseau et l'élimination des goulets d'étranglement, ce qui lui donnera droit au remboursement des réductions de l'apport au fonds d'infrastructure. Les dispositions du projet de LFORTA⁹⁹ qui a été élaboré avant l'introduction de ces mesures budgétaires prévoient cependant que la provision du financement spécial pour la circulation routière constituée à fin 2017 sera répartie entre le FORTA (probablement environ deux tiers) et le financement spécial qui continuera d'exister (probablement environ un tiers). Cela signifierait que, sur le montant total des réductions, seulement 310 millions seraient transférés

⁹⁹ FF 2015 1899 2027

au FORTA. Le solde de 155 millions resterait dans la provision pour le financement spécial pour la circulation routière.

Pour assurer malgré tout un apport complet de 465 millions au FORTA, il faut compléter l'*al. 1* et insérer les nouveaux *al. 1^{bis} et 1^{ter}* dans l'art. 13 LFORTA. Le complément de l'art. 1 garantit que la répartition de la provision du financement spécial pour la circulation routière entre le FORTA et le financement spécial soit effectuée au montant adéquat (provision totale fin 2017 moins 465 millions). Les let. a à c de l'*al. 1^{bis}* précisent quand et dans quelle mesure le remboursement des 465 millions sera effectué en faveur du FORTA. Il s'agit plus précisément des montants suivants:

- 2018: 300 millions (réduction de l'apport au fonds d'infrastructure 2017 dans le cadre du plan financier 2017–2019);
- 2019: 100 millions (réduction de l'apport au fonds d'infrastructure 2016 dans le cadre du plan financier 2017–2019);
- 2020: 65,24 millions (réduction de l'apport au fonds d'infrastructure 2017 dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019).

Les charges correspondantes de la Confédération sont déjà prises en compte dans les plans financiers pour les années 2018 et 2019 (et elles le seront dans le plan financier 2020, qui n'a pas encore été établi).

Si la LFORTA n'entre en vigueur qu'en 2019 ou 2020, seulement les let. b et c s'appliqueront, conformément à l'*al. 1^{ter}* (en cas d'entrée en vigueur de la LFORTA en 2020, seulement la let. c).

Si la mise en vigueur de la LFORTA était retardée, les montants mentionnés ci-dessus réintégreraient le fonds d'infrastructure selon l'échelonnement indiqué. Ces remboursements étant de la compétence du Conseil fédéral, ils ne requièrent aucune disposition légale.

2.1.6 **Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)¹⁰⁰**

Modification proposée

Art. 57, al. 1^{bis}

^{1bis} La contribution se base sur les prix de 2016. Elle est corrigée en fonction de l'évolution du produit intérieur brut réel et suit l'indice de renchérissement de la construction ferroviaire. Le Département fédéral des finances règle les modalités en accord avec le DETEC.

¹⁰⁰ RS 742.101

Art. 96a Disposition transitoire relative à la modification du ...

Jusqu'à fin 2018, l'apport des cantons au fonds d'infrastructure ferroviaire est de 500 millions de francs par an.

Lorsqu'il a examiné le projet de financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF)¹⁰¹, le Parlement a décidé par la voie de l'art. 57, al. 1, LCdF que les cantons devaient participer au fonds d'infrastructure ferroviaire sous la forme d'une contribution annuelle de 500 millions. Le nouvel al. 1a vise à garantir que la contribution des cantons suive en principe le même indice de renchérissement que l'apport de 2,3 milliards du budget général de la Confédération. C'est pourquoi la disposition est semblable à celle qui concerne l'indexation de l'apport de la Confédération (art. 3, al. 2, LFIF). Une évolution parallèle de la contribution des cantons et de l'apport provenant des finances fédérales garantit une participation appropriée des cantons au financement de l'infrastructure ferroviaire à moyen et à long terme, telle qu'elle est prévue à l'art. 87a, al. 3, Cst. Contrairement au projet mis en consultation, la disposition s'écarte sur deux points de l'indexation de l'apport de la Confédération: elle repose sur les prix de 2016 au lieu de 2014 et la contribution des cantons ne sera calculée de cette manière qu'à partir de 2019, ce qui sera garanti par une disposition transitoire. Ces modifications répondent à une demande formulée par les cantons dans le cadre de la consultation. Cependant, la contribution des cantons ne pourra pas être uniquement indexée sur l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC), comme le demandaient les cantons. L'augmentation de la contribution des cantons serait ainsi sensiblement moins forte que celle des apports de la Confédération (qui progressent avec le renchérissement de la construction ferroviaire et la croissance réelle de l'économie), la part des cantons au financement de l'infrastructure ferroviaire diminuant avec le temps. Afin que la répartition du financement du FAIF entre la Confédération et les cantons acceptée lors de la votation puisse être respectée, le Conseil fédéral a l'intention de relever, à moyen terme et en fonction de l'évolution des finances fédérales, à deux tiers du montant total l'apport de la Confédération provenant de la RPLP.

101 FF 2012 1371

2.1.7 **Loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFIF)¹⁰²**

Droit en vigueur

Art. 7, al. 2

² Il constitue une réserve appropriée.

Modification proposée

Art. 7, al. 2

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

Art. 12 Disposition transitoire relative à la modification du ...

¹ En dérogation à l'art. 7, al. 1, des avances imputées au bilan de la Confédération atteignant au plus 150 millions de francs au total peuvent être accordées au fonds d'infrastructure jusqu'à fin 2020.

² Les avances sont rémunérées aux taux du marché. L'Administration fédérale des finances règle les modalités.

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

En outre, des prêts de trésorerie pourront être octroyés au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) à concurrence de 150 millions d'ici à 2020 dès l'entrée en vigueur de la disposition (probablement le 1^{er} janvier 2018). La loi actuelle sur le fonds d'infrastructure ferroviaire prévoit que le niveau d'endettement du FIF ne peut pas excéder l'avance octroyée au fonds de financement des projets d'infrastructure des transports publics (état le 31 décembre 2015: 8807 millions). Il sera désormais possible de déroger provisoirement à ce principe. Les avances supplémentaires seront rémunérées aux taux du marché et devront être remboursées par le FIF. Cela ne modifiera en rien les dispositions relatives au remboursement de l'avance (voir les prescriptions de l'art. 11, al. 1, LFIF).

Avec la possibilité d'octroyer au FIF des prêts de trésorerie supplémentaires, les coupes budgétaires prévues dans le programme de stabilisation 2017–2019 seront de facto repoussées après 2021, selon le ch. 1.2.16, dans la même mesure que les avances réellement octroyées. En outre, la dette brute de la Confédération pourrait augmenter temporairement d'un montant maximal de 150 millions. Eu égard au but du frein à l'endettement, cette dérogation doit se limiter à une période courte.

¹⁰² RS 742.140

2.1.8 **Loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles (LlCa)**¹⁰³

Droit en vigueur

Art. 3, al. 5

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

Art. 17, al. 4

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

Art. 29, al. 2

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

Modification proposée

Art. 3, al. 5

Abrogé

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

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

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

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

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

Art. 17, al. 4

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

Art. 29, al. 2

Abrogé

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

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

Art. 3, al. 5

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

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

A l'heure actuelle, le projet de transformation d'une installation à câbles soumise à concession fédérale doit être examiné par l'OFT, qui en définit la procédure d'exécution (art. 3 LICa en relation avec l'art. 36 de l'ordonnance du 21 décembre 2006 sur les installations à câbles¹⁰⁴). Cette règle a pour conséquence que même des modifications mineures doivent être présentées à l'autorité qui délivre l'autorisation. Cette autorité doit ensuite vérifier les documents et définir la procédure à exécuter. C'est également le cas lorsque les modifications prévues n'ont d'incidence ni sur la sécurité, ni sur les droits de tiers, ni sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. L'instauration de l'art. 15a crée la marge d'appréciation nécessaire pour exclure les projets de portée restreinte de l'obligation de contrôle. Les mesures proposées (abandon de la procédure d'approbation et d'autorisation en cas d'adaptations mineures) déchargeront la branche. Elles permettront de réduire les tâches administratives et les charges liées à la procédure sans toutefois porter préjudice au niveau de sécurité des installations à câbles.

Art. 17, al. 4

Selon le droit en vigueur, l'autorisation d'exploiter des installations à câbles soumise à concession fédérale est octroyée jusqu'à l'échéance de la concession. Avant que celle-ci puisse être renouvelée, il faut examiner si l'entreprise concernée remplit son devoir de diligence en matière de sécurité et si l'autorisation d'exploiter peut par conséquent être prolongée. L'OFT effectue régulièrement et en fonction des risques des contrôles et des audits sur la sécurité liée à l'exploitation des installations à câbles, si bien qu'il est possible de se passer d'un contrôle supplémentaire au moment du renouvellement de la concession. Les autorisations d'exploiter peuvent être à tout moment suspendues par l'autorité de surveillance si celle-ci constate des déficits en matière de sécurité. A l'avenir, l'autorisation d'exploiter sera donc en

¹⁰⁴ RS 743.011

principe octroyée pour une durée illimitée, ce qui diminuera les tâches administratives à la fois des entreprises et de l'autorité de surveillance. L'autorisation d'exploiter expirera seulement à l'échéance de la concession.

Art. 29, al. 2

Cette disposition doit être abrogée. La durée de validité de concessions existantes est couverte par l'art. 67 de la loi sur le transport de voyageurs.

Art. 29a

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

Lorsque des problèmes de sécurité surviennent, il est toujours possible de suspendre l'autorisation d'exploiter, si ceux-ci ne peuvent pas être éliminés d'une manière moins contraignante.

2.1.9 **Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs**¹⁰⁵

Droit en vigueur

Art. 6, al. 3, 1^{re} phrase

¹ La concession est octroyée pour une durée maximale de 25 ans. ...

Art. 37, al. 1 et 2

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

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

Modification proposée*Art. 6, al. 3, 1^{re} phrase*

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

Art. 37, al. 1, 2^e phrase, et 2, 1^{re} phrase

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

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

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

Les concessions pour les installations à câbles qui ont été octroyées ou renouvelées avant la modification du ... pour la durée maximale selon l'ancien droit sont considérées comme octroyées ou renouvelées pour une durée de 40 ans.

Art. 6, al. 3, 1^{re} phrase

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

Art. 37, al. 1, 2^e phrase, et 2, 1^{re} phrase

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

Si l'examen de tous les comptes annuels n'est plus requis, son «résultat sous l'angle du droit des subventions», que les entreprises doivent publier dans leur rapport de gestion conformément à l'al. 3, ne peut plus être considéré comme une «approba-

tion». Les entreprises dont les comptes annuels ne sont pas vérifiés ne pourraient en effet pas obtenir ce genre d'approbation. Ce changement d'interprétation n'entraîne cependant aucune modification de la loi, de sorte que l'art. 37, al. 3, est maintenu tel quel.

Art. 67

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

2.1.10 **Loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement**¹⁰⁶

Droit en vigueur

Art. 17, al. 2

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

Modification proposée

Art. 17, al. 2

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

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

¹⁰⁶ RS 814.01

2.1.11 **Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)**¹⁰⁷

Droit en vigueur

Art. 95, al. 1^{bis}, 1^{re} phrase

^{1bis} Le Fonds de compensation AVS rembourse à la Confédération les frais qui découleraient pour elle de l'application de l'assurance-vieillesse et survivants et d'une information générale des assurés concernant les cotisations et les prestations. ...

Modification proposée

Art. 95, al. 1^{bis}, 1^{re} phrase

^{1bis} Le Fonds de compensation AVS rembourse à la Confédération les frais qui découleraient pour elle de l'exercice de la surveillance, de l'application de l'assurance-vieillesse et survivants et d'une information générale des assurés concernant les cotisations et les prestations. ...

La LAVS et la loi fédérale sur l'assurance-invalidité prévoient des réglementations différentes concernant le remboursement des frais que l'OFAS doit assumer en relation avec l'application et la surveillance des assurances sociales. L'assurance-invalidité (AI) prend en charge aussi bien les frais liés à l'application que ceux qui découlent de la surveillance. En revanche, dans le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants, le Fonds de compensation AVS n'assume actuellement que les frais liés à l'application. En vertu de la modification proposée de l'art. 95, al. 1^{bis}, 1^{re} phrase, LAVS et par analogie avec la réglementation en vigueur pour l'AI, le Fonds de compensation AVS financera désormais également les frais liés aux tâches de surveillance de l'OFAS (voir ch. 1.2.19).

¹⁰⁷ RS 831.10

2.1.12 **Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité**¹⁰⁸

Droit en vigueur

Art. 78, al. 1

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

Modification proposée

Art. 78, al. 1

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

Par suite de la mise en œuvre du premier volet de la 6^e révision de l'AI, la contribution de la Confédération n'est plus liée depuis 2014 à l'évolution des dépenses de cette assurance. Elle augmente au contraire en fonction de l'évolution des salaires et des prix ainsi que des recettes de la Confédération provenant de la TVA. Le montant moyen des contributions que la Confédération a versées en 2010 et 2011 constitue le fondement de l'augmentation. Cette valeur initiale est toutefois excessive pour deux raisons. D'une part, la contribution de la Confédération pour l'année 2011 comprend un versement complémentaire unique et extraordinaire en relation avec la RPT. D'autre part, les contributions dont la Confédération s'est acquittée en 2010 et 2011 se basent encore sur des intérêts débiteurs nettement trop élevés. Le montant initial ne tient en effet pas compte du fait que la charge de l'AI découlant du remboursement des intérêts diminue constamment en raison de la réduction de la dette. En baissant de 1,6 % (56,3 millions) le montant initial de 3520,6 millions, il est possible de corriger ces effets, qui font peser sur la Confédération un surcroît de charges injustifié et non voulu par le législateur (voir ch. 1.2.20).

2.1.13 **Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)**¹⁰⁹

Droit en vigueur

Art. 66, al. 2

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

Modification proposée

Art. 66, al. 2

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

La modification proposée de l'art. 66, al. 2, LAMal fera diminuer de 0,2 point de pourcentage la contribution de la Confédération à la réduction des primes, cette contribution passant ainsi de 7,5 à 7,3 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins (voir ch. 1.2.21).

2.1.14 **Loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire**¹¹⁰

Droit en vigueur

Art. 2 Assurés à titre professionnel

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

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

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

¹⁰⁹ RS **832.10**

¹¹⁰ RS **833.1**

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

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

Modifications proposées

Art. 2 Assurance de base facultative

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

Art. 27a Carte d'assuré

Les assurés à titre professionnel et les personnes assurées auprès de l'assurance de base facultative ont droit à une carte d'assuré au sens de l'art. 42a de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie¹¹¹.

Titre précédant l'art. 66a

Chapitre 2a

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

Art. 66a Financement

Les prestations suivantes de l'assurance militaire sont financées par des primes:

- a. les prestations en cas de maladie et d'accident non professionnel pour les assurés à titre professionnel;
- b. les prestations en cas de maladie et d'accident pour les assurés auprès de l'assurance de base facultative.

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

¹ Les primes que les assurés doivent payer pour les prestations en cas de maladie se fondent sur l'exigence d'un taux de couverture des coûts s'élevant à au moins 80 % des coûts suivants résultant de maladies qui ne sont pas survenues pendant le service:

¹¹¹ RS 832.10

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

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

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

¹ Pour les assurés à titre professionnel, la prime pour les accidents non professionnels est identique à la prime que les autres employés de la Confédération versent pour leur assurance-accidents non professionnels.

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

Art. 66d Modalités

Le Conseil fédéral règle les modalités, notamment:

- a. le mode de prélèvement de la prime;
- b. la réduction de la prime pour les assurés à bas revenus, et
- c. la procédure d'adaptation de la prime à l'évolution des coûts.

Art. 2

En raison des règles de responsabilité sur lesquelles repose l'assurance militaire, l'assurance de base facultative réservée aux assurés à titre professionnel à la retraite est maintenue. Elle est toutefois limitée aux assurés domiciliés en Suisse, principalement en raison des difficultés administratives liées à la libre circulation des personnes.

Art. 27a

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

Art. 66a à 66d

Un nouveau chapitre traitant des primes est créé. Depuis 2006, les assurés à titre professionnel versent une prime à l'assurance militaire pour le risque de maladie et pour les accidents non professionnels. À l'inverse des employés de la Confédération, ces personnes ne sont en effet pas assurées en vertu de la LAMal et de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents¹¹². Aucune franchise ou participation aux coûts n'est exigée.

L'art. 66a précise que les prestations concernant les assurés à titre professionnel ou les assurés auprès de l'assurance de base facultative doivent généralement être financées par le biais des primes. À cet égard, un financement solidaire est autorisé.

L'art. 66b énumère les prestations qui entrent dans le calcul de la prime. Concrètement, la prime couvre au moins à 80 % les coûts effectifs que l'assurance militaire prend en charge pour le traitement, les frais de voyage et de sauvetage, les soins à domicile et les cures et les moyens auxiliaires. Les coûts administratifs sont également inclus. Ces derniers sont déterminés en fonction des coûts administratifs variables des assurés à titre professionnel et des assurés auprès de l'assurance de base facultative. Ils sont estimés à 1 % environ des coûts administratifs totaux de l'assurance militaire.

Avec la fixation d'un taux de couverture, à l'avenir les primes évolueront en fonction des coûts de la santé et non plus en fonction du gain maximal assuré. Une pleine couverture des coûts n'est pas visée pour l'instant, afin que la hausse des primes reste supportable et que l'assurance militaire continue d'être attrayante pour les personnes assurées auprès de l'assurance facultative de base. C'est pourquoi le Conseil fédéral se basera sur la limite minimale dans le cadre de l'ordonnance. Une valeur minimale ne doit toutefois pas exclure une future augmentation de la couverture des coûts. Celle-ci sera régulièrement examinée par le Conseil fédéral.

Comme maintenant, l'assuré est exempté du paiement de la prime lorsqu'il accomplit un service de plus de 60 jours consécutifs. Selon l'art. 66c, les assurés à titre professionnel paieront la même prime que les autres employés de la Confédération pour les accidents non professionnels, ce qui est déjà le cas actuellement. La prime des personnes à la retraite assurées auprès de l'assurance de base facultative, qui est actuellement la même (pour les prestations en cas de maladie) que celle des assurés à titre professionnel, sera légèrement augmentée pour tenir compte, comme dans la LAMal, des coûts des accidents de la catégorie des assurés à la retraite. Dans l'assurance-maladie, ce supplément est de l'ordre de 5 %. Il sera vraisemblablement plus bas dans l'assurance militaire.

L'art. 66d dispose que le Conseil fédéral doit régler les modalités. Il vise en particulier à garantir que les primes seront adaptées périodiquement de façon à ce que les recettes de primes effectives puissent maintenir le même rythme que l'évolution des coûts découlant des prestations d'assurance et des prestations administratives en faveur des assurés à titre professionnel et des personnes assurées auprès de l'assurance de base facultative.

¹¹² RS 832.20

2.1.15 **Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)**¹¹³

Droit en vigueur

Art. 20, al. 2

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

Modification proposée

Art. 20, al. 2

² La réserve est rémunérée.

Lors de l'entrée en vigueur de la LFA, une réserve d'un montant de 32 millions avait été créée. En vertu de l'art. 20, al. 2, LFA, la Confédération rémunère les fonds à hauteur de 4 %. Conformément à l'art. 21, al. 2, LFA, les revenus des intérêts sont versés aux cantons, dont ils réduisent les contributions aux allocations familiales dans l'agriculture. La modification proposée permet de définir une rémunération conforme aux règles du marché, de sorte que le taux d'intérêt ne sera plus fixé dans la loi. A la place, l'AFF déterminera le taux d'intérêt en tenant compte de l'état du marché ainsi que de la nature et de la durée des avoirs, conformément à l'art. 70, al. 2, OFC¹¹⁴. La rémunération se basera sur le rendement des obligations de la Confédération à sept ans (voir ch. 1.2.23).

2.1.16 **Loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture**¹¹⁵

L'instrument du «crédit annuel d'engagement» est supprimé avec l'entrée en vigueur du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale. Pour continuer à garantir un pilotage transparent des subventions destinées aux améliorations structurales, l'Assemblée fédérale doit pouvoir approuver des crédits d'engagement pluriannuels par voie d'arrêté fédéral simple.

¹¹³ RS 836.1

¹¹⁴ RS 611.01

¹¹⁵ RS 910.1

2.2 **Loi fédérale sur les tâches, l'organisation et le financement de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations**

Préambule

A titre d'institution, la surveillance des fondations de droit privé provient du droit civil au sens fonctionnel. Le présent acte se fonde donc sur l'art. 122 Cst.

Section 1 Etablissement et but (art. 1 et 2)

Art. 1 Autorité fédérale de surveillance des fondations

Avec l'art. 26, al. 1, la disposition forme le cœur du projet. La surveillance des fondations qui sont soumises à la surveillance de la Confédération sur la base de l'art. 84, al. 1, CC, en vertu duquel les «fondations sont placées sous la surveillance de la corporation publique (Confédération, canton, commune) dont elles relèvent par leur but», ne doit plus être exercée par le SG-DFI, mais par un établissement de droit public. Par conséquent, l'al. 1 octroie à l'Autorité fédérale de surveillance des fondations (ASF) le statut d'établissement de droit public doté de la personnalité juridique.

En tant qu'établissement doté de la personnalité juridique, l'ASF est une entité autonome sur le plan financier et organisationnel. En vertu de l'al. 2, elle s'organise donc elle-même dans les limites de la présente loi et tient aussi sa propre comptabilité. Elle n'est pas soumise à la LFC sur la base de l'art. 2, let. f (*e contrario*).

En vertu de l'al. 3, l'établissement doit être géré selon les principes de l'économie d'entreprise. Par conséquent, l'ASF accomplit ses tâches en veillant à utiliser ses ressources de manière rationnelle, efficace et axée sur les résultats. Cette disposition vise à ce que les ressources destinées à l'accomplissement des tâches soient utilisées de manière économe dans l'intérêt des fondations assujetties à la surveillance, que la relation entre coûts et utilité soit avantageuse et que les moyens financiers aient l'effet escompté (voir art. 12, al. 4, LFC).

Pour garantir une certaine flexibilité, l'al. 4 prévoit que le Conseil fédéral fixe le siège de l'établissement. Actuellement, l'autorité de surveillance est située à l'Inselgasse à Berne. Il est prévu que le siège ne change pas dans l'immédiat.

L'ASF accomplit exclusivement une tâche de surveillance de l'économie et de la sécurité. Il n'y aurait donc aucune obligation de l'inscrire au registre du commerce. L'avantage d'une inscription réside dans le gage de transparence et la présomption de notoriété qui en découle, notamment en ce qui concerne les personnes autorisées à représenter la personne morale par leur signature individuelle (art. 932 ss du code des obligations [CO]¹¹⁶). Les tiers auxquels une inscription au registre du commerce est applicable ne peuvent pas faire valoir le fait qu'ils l'ignoraient. En vertu de l'al. 5, l'établissement sera donc inscrit au registre du commerce sous la désignation usuelle d'Autorité fédérale de surveillance des fondations (ASF).

Art. 2 But de l'ASF

Comme l'ASF est détachée de l'administration fédérale centrale et transformée en établissement de droit public, il est opportun de fixer, de la façon la plus concise et claire possible, le but que poursuit la Confédération avec cet établissement. L'art. 2 fait écho, dans la définition du but, à l'art. 84, al. 2, CC, en vertu duquel l'autorité de surveillance pourvoit à ce que les biens des fondations soient employés conformément à leur destination (voir commentaire des art. 3 et 4 ci-après). On notera que le terme allemand «Vermögen» désigne indifféremment les biens au sens de l'art. 84, al. 2, et la fortune (comptable) au sens des art. 16 et 18.

Section 2 Tâches, attributions et collaboration (art. 3 à 6)

Suite à l'externalisation des tâches et pour des raisons de transparence¹¹⁷, il est judicieux de préciser les tâches et moyens de surveillance de l'ASF dans la loi, comme l'ont fait du reste la plupart des cantons (voir par ex. Konkordat über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 19. April 2004¹¹⁸, Ordnung der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel vom 8./14. Juni 2001¹¹⁹, Concordat sur la création et l'exploitation de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale VD, VS, NE, JU du 23 février 2011¹²⁰ et Règlement du 11 mai 2015 sur la surveillance LPP et des fondations de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale – VD, VS, NE et JU¹²¹). Cela ne change rien à la répartition des compétences entre l'ASF et les autorités cantonales de surveillance des fondations, ni aux tâches et moyens de surveillance de l'ASF, qui s'appuient sur les art. 83d ss CC et découlent de la pratique, de la doctrine et de la jurisprudence (sur les tâches et moyens de surveillance de l'ASF, voir par ex. Bericht des EDI vom 9. Dezember 2012 zum Modell einer Oberaufsicht bei klassischen Stiftungen, ch. 7¹²²). Les cantons restent en particulier habilités à prévoir leurs propres dispositions pour leurs autorités de surveillance des fondations.

Art. 3 Tâches

L'al. 1 fixe la tâche principale de l'ASF et précise en même temps que sa surveillance se limite aux fondations qui, en vertu de l'art. 84, al. 1, CC, sont placées sous la surveillance de la Confédération. En d'autres termes, l'ASF exerce par principe la surveillance sur les fondations de portée nationale ou internationale.

L'al. 2, en vertu duquel l'ASF exerce une surveillance juridique et respecte l'indépendance des fondations et l'autonomie de leurs organes, reflète la jurisprudence constante sur la nature de la surveillance des fondations: «Selon l'art. 84, al. 2, CC, l'autorité de surveillance pourvoit à ce que les biens des fondations soient

¹¹⁷ Voir également Riemer, Hans Michael, Vereins- und Stiftungsrecht (Art. 60–89^{bis} ZGB), 2012, Stämpfli, art. 84, n. 14

¹¹⁸ www.zbsa.ch

¹¹⁹ SG BS 833.100; SGS BL 211.2

¹²⁰ www.as-so.ch > Bases légales

¹²¹ www.as-so.ch > Prévoyance professionnelle

¹²² www.dfjp.admin.ch

employés conformément à leur destination. Elle doit en outre s'assurer que les organes de la fondation agissent conformément à la loi, à l'acte de fondation, au règlement ou aux mœurs (ATF 108 II 499 consid. 5 et les réf. citées; RIEMER, n. 48 s. ad art. 84 CC). La surveillance ne s'étend cependant pas seulement au placement et à l'utilisation des biens de la fondation au sens étroit mais aussi, de ce point de vue, aux décisions générales des organes de la fondation, comme l'établissement de règlements et de statuts, et à l'administration en général. L'autorité de surveillance doit s'imposer la plus grande retenue dans les questions d'appréciation pures. Elle ne doit intervenir que si les organes de la fondation ont outrepassé ou fait mauvais usage de leur pouvoir d'appréciation dans l'exécution de la volonté du fondateur, en d'autres termes si une décision est intenable parce qu'elle repose sur des critères inappropriés ou ne tient pas compte de critères déterminants. Si l'autorité de surveillance intervient dans la sphère d'autonomie des organes de fondation sans base légale, elle enfreint le droit fédéral»¹²³.

L'al. 3 énumère de manière non exhaustive certaines tâches de l'ASF qui découlent explicitement ou implicitement du CC.

En vertu de la *let. a*, l'ASF contrôle l'utilisation des biens d'une manière générale, c'est-à-dire si les biens de la fondation sont employés conformément à sa destination (art. 84, al. 2, CC).

Selon la *let. b*, elle vérifie l'organisation de la fondation pour déterminer si les organes sont composés conformément aux prescriptions et si l'organisation est, de manière générale, suffisante pour pouvoir atteindre le but de la fondation (voir art. 83d CC).

Conformément à la *let. c*, elle vérifie la conformité des règlements édictés par la fondation avec l'acte de fondation afin d'éviter que les organes de cette dernière aient un comportement contraire à l'acte de fondation, voire ne respectent pas le but de la fondation.

Selon la *let. d*, l'ASF décide des modifications de l'acte de fondation. Ces modifications s'imposent ou sont possibles lorsque:

- l'organisation définie dans l'acte de fondation doit être modifiée pour conserver les biens ou pour maintenir le but de la fondation (art. 85 CC);
- le but de la fondation doit être modifié parce que le caractère ou la portée du but primitif a varié au point que la fondation ne répond manifestement plus aux intentions du fondateur (art. 86 CC);
- l'acte de fondation réserve la possibilité de modifier le but et que dix ans au moins se sont écoulés depuis la constitution de la fondation ou depuis la dernière modification requise par le fondateur (art. 86a CC);
- les modifications apportées à l'acte de fondation ne sont qu'accessoirement, qu'elles sont commandées par des motifs objectivement justifiés et qu'elles ne lèsent pas les droits de tiers (art. 86b CC).

¹²³ Voir par ex. ATF 111 II 97 ss avec renvois

En vertu de la *let. e*, l'ASF prend les mesures nécessaires en cas de surendettement des fondations ou d'insolvabilité à long terme: conformément à l'art. 84a CC, l'ASF ordonne au conseil de fondation de prendre les mesures nécessaires sur la base du bilan intermédiaire qui lui a été remis ou, s'il ne le fait pas, prend elle-même les mesures qui s'imposent. Au besoin, elle demande que des mesures d'exécution forcée soient prises.

Selon la *let. f*, l'ASF a la compétence de prononcer la dissolution. En vertu de l'art. 88, al. 1, CC, elle prononce la dissolution de la fondation lorsque le but ne peut plus être atteint et que la fondation ne peut être maintenue par une modification de l'acte de fondation, ou que le but de la fondation est devenu illicite ou contraire aux mœurs.

En vertu de la *let. g*, l'ASF vérifie, sur demande, les projets de statuts et de règlements. Les fondateurs ou leurs représentants ont, aujourd'hui déjà, la possibilité de faire vérifier de tels projets par l'autorité de surveillance avant que la fondation ne soit créée et inscrite au registre du commerce. Ce service fourni par l'ASF dans le cadre de son activité relevant de la puissance publique permet d'éviter, après la création de la fondation, des corrections qui peuvent impliquer une charge considérable, notamment d'ordre financier. Ce service est sollicité dans la plupart des cas et a fait ses preuves.

Conformément à l'*al. 4*, l'ASF participe à l'élaboration d'actes normatifs de la Confédération dans le domaine de la surveillance des fondations. Participer aux travaux législatifs dans leur domaine de compétences constitue une tâche centrale des autorités de surveillance. Le rôle de l'ASF peut être plus ou moins important en fonction de l'objet de la réglementation, de la simple mise à disposition de son expertise en faveur du service responsable à la (co)rédaction d'un acte normatif ou d'une modification d'un acte normatif, comme par exemple pour l'ordonnance de l'ASF sur les émoluments.

L'*al. 5* permet au Conseil fédéral de confier à l'ASF, contre indemnité, d'autres tâches qui sont en lien étroit avec ses tâches légales et qui n'entravent pas leur accomplissement. On pourrait par exemple imaginer que le Conseil fédéral mandate l'ASF pour représenter la Confédération dans des groupes de travail nationaux ou internationaux en charge de questions liées aux fondations ou au droit des fondations. A noter toutefois qu'aucun mandat de ce type n'est actuellement en vue. En donnant cette compétence au Conseil fédéral, il ne s'agit donc pas d'accorder à l'ASF des attributions supplémentaires relevant de la puissance publique vis-à-vis des fondations.

Art. 4 Moyens de surveillance

Il est généralement reconnu que pour accomplir leurs tâches, les autorités de surveillance des fondations disposent de compétences étendues et de toute une série de moyens de surveillance préventifs et répressifs (correcteurs). L'utilisation de ces moyens est laissée à l'appréciation de l'autorité de surveillance conformément à ses obligations légales. L'arsenal de mesures est très étendu. L'autorité de surveillance peut, par exemple, mettre en demeure ou adresser un avertissement, imposer des conditions et, en dernier recours, ordonner des mesures de substitution d'une ma-

nière générale, prendre des mesures organisationnelles voire, au besoin, révoquer le conseil de fondation. A relever dans ce cadre les compétences explicitement établies à l'art. 83d CC pour mettre fin aux manquements dans l'organisation de la fondation, notamment la compétence d'instituer un commissaire¹²⁴. L'*al. 1* énonce tout d'abord que l'ASF prend les mesures *nécessaires*, ce qui, sur le fond, revient à exprimer le principe de proportionnalité applicable de toute manière en vertu de l'art. 5, al. 2, Cst. Dans ce contexte, il convient également de souligner que la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)¹²⁵ s'applique en principe. Il en découle par exemple explicitement que l'ASF ne doit pas employer de moyens de contrainte plus rigoureux que nécessaire (art. 42 PA). L'ASF ne doit donc prendre des mesures qu'en cas de nécessité. La suite de l'*al. 1* inscrit explicitement les principaux moyens de surveillance de l'ASF dans la loi.

Art. 5 Obligations des fondations envers l'ASF

Cette disposition impose des obligations aux fondations et à leurs organes. Celles-ci constituent en même temps le corollaire indispensable pour que l'ASF puisse accomplir ses tâches de surveillance: les fondations doivent faire rapport chaque année à l'ASF (*al. 1*) et lui transmettre en tout temps, sur demande, l'ensemble des informations et documents nécessaires à l'accomplissement de ses tâches (*al. 2*).

A l'heure actuelle, ces obligations imposées aux fondations soumises à la surveillance de la Confédération ne sont pas spécifiquement inscrites dans un texte de loi. L'obligation de présenter un rapport annuel est fixée, selon une pratique reconnue de plusieurs décennies, dans la décision attribuant la surveillance de la fondation à l'ASF. Comme à l'échelle cantonale (voir par ex. *Konkordat über die Zentral-schweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 19. April 2004* et *Ordnung der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel vom 8./14. Juni 2001*), ces obligations essentielles doivent dorénavant être définies dans un texte de loi.

Art. 6 Partage d'informations et entraide administrative

Sans réglementation dans une loi spéciale, la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹²⁶ est déterminante pour la transmission d'informations et de documents personnels non accessibles au public entre autorités fédérales ou par des autorités fédérales à des autorités cantonales ou communales. En vertu de l'art. 19, al. 1, let. a, LPD, les organes fédéraux sont en droit de communiquer des données personnelles si le destinataire a, en l'espèce, absolument besoin de ces données pour accomplir sa tâche légale. Cette disposition revêt le caractère d'une disposition générale sur l'entraide administrative (et judiciaire). Selon la doctrine dominante, les données ne peuvent être communiquées sur cette base que sur demande et au cas par cas. Il serait inadmissible que l'autorité communique

¹²⁴ Cf. par ex. Bericht des EDI vom 9. Dezember 2012 zum Modell einer Oberaufsicht bei klassischen Stiftungen, ch. 7 (rapport disponible en allemand uniquement); Riemer, Hans Michael, Vereins- und Stiftungsrecht (Art. 60–89^{bis} ZGB), 2012, Stämpfli, 84 n. 14 s.

¹²⁵ RS 172.021

¹²⁶ RS 235.1

activement des données de son propre chef¹²⁷. La réglementation prévue par la LPD correspond à la norme générale de l'entraide administrative dans les cantons. Les autorités cantonales peuvent aussi transmettre des informations et documents non accessibles au public aux autorités fédérales ou à d'autres autorités cantonales à leur demande expresse (voir par ex. art. 11, al. 2, de la *Datenschutzgesetz des Kantons St. Gallen*¹²⁸, § 18, al. 1, de la *Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Landschaft*¹²⁹, § 21, al. 1, let. b, de l'*Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt*¹³⁰, art. 15, al. 1, let. b, de la loi sur la protection des données personnelles du canton de Vaud¹³¹, art. 25, al. 1, let. a, de la convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel¹³², art. 10, al. 1, let. a, de la loi sur la protection des données du canton de Fribourg¹³³, art. 10 de la loi sur la protection des données du canton de Berne¹³⁴). Par conséquent, les bases légales sont suffisantes – comme l'a aussi montré l'expérience – pour permettre le partage réciproque d'informations et de documents non accessibles au public entre l'ASF et d'autres autorités, et ce bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation pour les autorités, mais d'un droit.

Les fondations et leurs organes ou employés doivent néanmoins avoir un comportement respectueux de la loi, comme tout un chacun. En outre, un comportement non conforme à la loi des organes ou des employés d'une fondation risque tout au moins d'entrer en contradiction avec le but de celle-ci, que ce soit au niveau de ses activités ou de l'utilisation de ses biens. Au regard des multiples activités exercées par les fondations et du nombre de règles juridiques déterminantes en l'espèce, l'ASF n'est pas en mesure d'évaluer de manière définitive si le comportement d'une fondation ou de ses organes est pleinement conforme au droit. De plus, la compétence d'imposer le respect du droit spécifique à l'égard d'organes ou d'employés d'une fondation ou de sanctionner des infractions correspondantes peut être en premier lieu du ressort d'une autre autorité. C'est pourquoi l'*art. 6, al. 1*, accorde à l'ASF la compétence de transmettre à d'autres autorités fédérales ainsi qu'à des autorités cantonales et communales des informations et documents non accessibles au public de son propre chef, donc sans qu'elles le demandent. La transmission n'est toutefois autorisée qu'aux deux conditions suivantes: d'une part, l'ASF doit avoir des raisons de penser que les informations ou documents transmis servent à l'accomplissement des tâches légales de l'autorité concernée. D'autre part, il doit être impératif pour l'accomplissement des tâches de l'ASF que cette autorité se saisisse de la question. L'al. 1 est formulé comme une *disposition potestative*. En cas d'infraction suspectée, l'ASF doit – en tenant compte du principe constitutionnel de la proportionnalité – d'abord intervenir dans la mesure du possible auprès des organes de la fondation et les exhorter à prendre les mesures nécessaires à la clarification de la situation juridique et à la mise au point juridique qui s'impose le cas échéant. C'est uniquement

¹²⁷ Voir par ex. Bernhard Waldmann/Jürg Bickel, in: Belsler/Epiney/Waldmann, *Datenschutzrecht*, Stämpfli, 2012, § 87–90

¹²⁸ www.sg.ch> Staat & Recht > Recht > Gesetzessammlung

¹²⁹ www.bl.ch> Gesetzessammlung

¹³⁰ www.gesetzessammlung.bs.ch

¹³¹ www.vd.ch> Lois > Recueil systématique de la législation vaudoise

¹³² www.jura.ch> Autorités > Recueil des lois > Recueil systématique du droit jurassien

¹³³ www.fr.ch> Gesetzgebung

¹³⁴ www.be.ch> Gesetze > Bernische Systematische Gesetzessammlung

si cet avertissement n'est pas possible ou reste lettre morte, quelle qu'en soit la raison, que l'ASF peut fournir les informations ou documents à l'autorité compétente dans le cas spécifique. La transmission par l'ASF de données personnelles sensibles doit aussi être possible en cas de soupçon fondé de crime ou de délit, notamment des informations et documents concernant des mesures et procédures légales de surveillance ou relatifs à la comptabilité et aux comptes (*al. 2*).

A l'inverse, il n'est pas absolument nécessaire de prévoir une telle compétence active en matière de communication des données à l'égard de l'ASF pour toutes les autres autorités, même si elle semble judicieuse. Car l'expérience montre que les autorités s'adressent à l'ASF lorsqu'elles sont confrontées au comportement incorrect d'une fondation et lui demandent de plus amples informations sur la fondation. L'ASF peut solliciter les informations et documents nécessaires auprès de la fondation et prendre les éventuelles mesures qui s'imposent selon le droit des fondations. C'est la raison pour laquelle la compétence de communiquer activement des données à l'ASF est limitée aux autorités fédérales, à l'exception des données personnelles sensibles (*al. 3*).

A relever, en lien avec l'art. 6, que les employés de l'ASF sont aujourd'hui déjà tenus, et pas uniquement habilités, en vertu de l'art. 22a, al. 1, LPers, de dénoncer aux autorités de poursuite pénale, à leurs supérieurs ou au Contrôle fédéral des finances tous les crimes et délits poursuivis d'office dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalés dans l'exercice de leur fonction. Cette disposition vise tous les crimes et délits poursuivis d'office, commis tant dans l'administration qu'en dehors, par des employés fédéraux ou par des personnes extérieures. Le devoir de dénonciation naît dès l'existence d'un soupçon fondé¹³⁵. L'obligation d'annonce ne changera rien pour les collaborateurs de l'ASF, car ils restent soumis à la LPers au sein de l'établissement de droit public (art. 12 du projet).

Section 3 Organisation (art. 7 à 11)

Art. 7 Organes

Conformément à l'organisation usuelle d'un établissement fédéral de droit public, les organes de l'ASF sont le conseil d'administration, la direction et l'organe de révision. Les tâches des organes sont énumérées en détail dans les articles ad hoc.

Art. 8 Conseil d'administration: composition, nomination et organisation

Les dispositions s'appuient pour la plupart sur les réglementations usuelles concernant les établissements fédéraux de droit public.

Selon l'*al. 1*, le conseil d'administration est l'organe suprême de l'ASF. Il doit être responsable des questions et décisions stratégiques et déchargé des affaires courantes et, ainsi, pouvoir se consacrer à la conduite de l'ASF à long terme. Au regard de la définition assez restreinte des tâches et des effectifs relativement modestes de

l'ASF en comparaison d'autres établissements de la Confédération, le conseil d'administration ne doit pas être trop grand. L'*al. 1* prévoit donc que l'ASF est dirigée par trois à cinq administrateurs au maximum. Ceux-ci doivent être qualifiés et indépendants. D'une part, une certaine expérience dans le domaine des fondations ou de la surveillance ou un savoir-faire en gestion d'entreprise ou en droit sont exigés d'eux. D'autre part, les personnes qui sont représentées ou employées dans un organe d'une fondation assujettie à la surveillance de l'ASF ne sont pas éligibles. En revanche, il ne faut pas exclure d'emblée la possibilité de nommer des personnes qui exercent une activité en faveur d'une fondation soumise à la surveillance cantonale. En vertu de l'art. 8j, al. 2, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹³⁶, il incombera au Conseil fédéral d'établir un profil de compétences pour les membres du conseil d'administration. A signaler à cet égard que le Conseil fédéral a édicté des directives sur la représentation des sexes dans les établissements fédéraux de droit public.

L'*al. 2* définit l'obligation pour les candidats au conseil d'administration de signaler leurs liens d'intérêts. Par ailleurs, l'ASF est soumise aux dispositions de la PA régissant la récusation.

En vertu de l'*al. 3*, le Conseil fédéral nomme les membres du conseil d'administration, sur la base du profil d'exigences, et désigne le président. Il a la possibilité de renouveler le mandat des membres deux fois. Conformément au principe n° 7 du rapport sur le gouvernement d'entreprise, le Conseil fédéral peut révoquer les membres du conseil d'administration pendant la durée de leur mandat pour de justes motifs. Il y a notamment juste motif en cas de manquement grave d'un membre à ses devoirs ou si un conflit d'intérêts permanent ne peut être résolu d'une autre manière. Cette décision doit pouvoir faire l'objet d'un recours, raison pour laquelle l'art. 33, let. b, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAf)¹³⁷ est complété en conséquence par un ch. 7.

Conformément à l'*al. 4*, les membres du conseil d'administration sont liés à l'ASF par des rapports contractuels de droit public. Les dispositions contractuelles du CO¹³⁸ s'appliquent par analogie à ces rapports contractuels à titre supplétif. A l'exception de l'art. 6a, la LPers n'est pas applicable aux membres du conseil d'administration. Les honoraires et les autres conditions contractuelles se conforment à l'art. 6a LPers et au droit d'exécution qui en découle, dont l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur les salaires des cadres¹³⁹ (art. 1, let. a). Cette ordonnance comprend aussi des dispositions sur l'équilibre de la représentation des langues nationales au sein du conseil d'administration et sur les activités accessoires. Les membres du conseil d'administration doivent être assurés selon le droit de la prévoyance professionnelle s'ils remplissent les conditions prévues par la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)¹⁴⁰.

¹³⁶ RS 172.010.1

¹³⁷ RS 173.32

¹³⁸ RS 220

¹³⁹ RS 172.220.12

¹⁴⁰ RS 831.40

L'*al.* 5 précise que les membres du conseil d'administration sont tenus d'une manière générale, conformément au principe n° 6 du rapport sur le gouvernement d'entreprise, de remplir leurs tâches et leurs obligations avec toute la diligence nécessaire et de veiller fidèlement aux intérêts de l'ASF.

En vertu de l'*al.* 6, le conseil d'administration répond envers le Conseil fédéral de la compatibilité des liens d'intérêts noués après la nomination de ses membres avec leur fonction au sein de l'ASF. Il doit surveiller et évaluer les liens d'intérêts de ses membres en permanence. Si un lien est incompatible avec le mandat et que le membre le maintient, il doit proposer au Conseil fédéral de révoquer ce membre.

L'*al.* 7 définit l'obligation de respecter le secret de fonction pour les membres du conseil d'administration. Le règlement d'organisation précise la possibilité de délier un membre de l'obligation de respecter le secret de fonction pour le cas où il devrait notamment témoigner dans le cadre d'une procédure judiciaire. Les membres ne peuvent s'exprimer qu'avec le consentement préalable écrit de l'ASF.

Art. 9 Conseil d'administration: tâches

L'*art.* 9 énumère les tâches usuelles du conseil d'administration. Conformément à sa fonction d'organe de direction suprême, celui-ci ne doit pas, ou seulement dans des cas particuliers, prendre des décisions matérielles au cas par cas ou prononcer des décisions administratives, contrairement à certaines commissions décisionnelles.

En vertu du principe n° 16 du rapport sur le gouvernement d'entreprise, la Confédération fixe, en sa qualité de propriétaire, des objectifs supérieurs à moyen terme afin de piloter sur le plan stratégique les entités devenues autonomes (voir art. 8, al. 5, LOGA)¹⁴¹. La *let. a* délègue la compétence d'édicter des objectifs stratégiques au conseil d'administration de l'ASF. Cela correspond au principe n° 17 du rapport sur le gouvernement d'entreprise, en vertu duquel le conseil d'administration ne définit les objectifs stratégiques que dans le cas des entités qui assument en priorité des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité. Celui-ci doit néanmoins soumettre à l'approbation du Conseil fédéral les objectifs stratégiques qui servent également de référence pour la haute surveillance parlementaire et lui rendre compte chaque année de leur réalisation, conformément au principe n° 18 du rapport sur le gouvernement d'entreprise. Cette compétence permet au Conseil fédéral d'approuver les objectifs stratégiques dans leur ensemble ou d'en refuser l'approbation au sens d'un droit de veto. Mais il ne peut pas modifier les objectifs stratégiques décidés par le conseil d'administration directement dans sa décision. Du reste, la *let. a* correspond à peu près à l'art. 30a, *let. b*, LSR.

La *let. b* donne au conseil d'administration la compétence de réglementer l'organisation de l'ASF. L'autonomie qui en découle dans le domaine organisationnel vise à soutenir l'indépendance de l'ASF. Tout ce qui ne doit pas être impérativement réglé dans la loi est consigné dans le règlement d'organisation.

La *let. c* charge le conseil d'administration de définir de manière générale les règles visant à gérer les conflits d'intérêts dans le règlement d'organisation et de prendre les mesures nécessaires dans les différents contrats.

¹⁴¹ RS 172.010

Pour la *let. d*, se référer au commentaire de l'art. 12.

En vertu des *let. e à g*, le conseil d'administration exerce la surveillance sur la direction et contrôle la mise en œuvre de ses décisions et directives. Il décide de la conclusion, de la modification et de la résiliation du contrat de travail du directeur et des autres membres de la direction. La décision de conclure ou de résilier le contrat de travail du directeur nécessite l'approbation du Conseil fédéral.

Conformément à la *let. h*, l'ASF doit disposer d'un système de gestion des risques et d'un système de contrôle interne (SCI) appropriés. La gestion des risques de l'entreprise doit identifier à l'avance les dangers éventuels qui menacent l'accomplissement des tâches de l'établissement, les soumettre à une surveillance et les réduire autant que possible par l'emploi de moyens raisonnables. Le SCI traite dans ce cadre les risques financiers relatifs à la partie opérationnelle. Il procède à leur réexamen périodique et à la vérification de l'efficacité des contrôles intervenant dans les processus d'affaires liés aux flux financiers.

En vertu de la *let. i*, le conseil d'administration est chargé d'adopter le budget établi par la direction.

Selon la *let. j*, le conseil d'administration est chargé d'établir le rapport de gestion annuel visé à l'art. 17. Celui-ci est soumis à l'approbation du Conseil fédéral avant sa publication par le conseil d'administration. En donnant décharge aux membres du conseil d'administration, le Conseil fédéral reconnaît, à l'instar de l'assemblée générale des actionnaires d'une société anonyme (art. 698, al. 2, ch. 5, CO), l'absence de réclamations à l'encontre du conseil d'administration pour fautes de gestion commises durant la période concernée. Pour les faits révélés, la décharge donnée est opposable à l'établissement et à la Confédération (règle analogue à l'art. 758 CO).

Le personnel de l'ASF est assuré par la Caisse de prévoyance de la Confédération PUBLICA en matière de prévoyance professionnelle (art. 13). En vertu de l'art. 32d, al. 2, LPers, tout employeur faisant partie de la Caisse de prévoyance de la Confédération est partie au contrat commun d'affiliation. L'ASF est représentée par le conseil d'administration selon la *let. k*.

Art. 10 Direction

En vertu de l'*al. 1*, la direction est l'organe exécutif de l'ASF. Elle en est par conséquent l'organe exécutif suprême. Il incombera au conseil d'administration d'instituer une direction appropriée pour l'ASF dans le règlement d'organisation, avec une répartition correspondante des compétences et des tâches en interne. Au regard de la taille relativement modeste et du domaine d'attribution assez restreint de l'ASF, il est tout à fait concevable que la direction, à moyen terme, se compose uniquement du directeur et de la personne chargée de sa suppléance, qui n'assume pas forcément exclusivement des tâches de direction.

L'*al. 2* comprend la liste des tâches principales confiées à la direction. Il précise l'*al. 1*. Ainsi, la direction dirige les affaires (*let. a*), rend les décisions de l'ASF conformément au règlement d'organisation (*let. b*) et représente l'ASF à l'extérieur (*let. e*). Elle décide notamment de la conclusion, de la modification et de la résilia-

tion des contrats de travail du personnel autre que les membres de la direction (*let. f*).

Par ailleurs, la direction élabore les bases de décision du conseil d'administration (*let. c*), fait régulièrement rapport au conseil d'administration et l'informe sans délai de tout événement particulier (*let. d*).

L'énumération des tâches de la direction n'est pas exhaustive. La *let. g* précise que la direction exécute toutes les tâches que la présente loi n'attribue pas à un autre organe. Cette règle vise à éviter les conflits négatifs de compétence entre le conseil d'administration et la direction et exprime la position de la direction, représentée en permanence et directement responsable de l'accomplissement des tâches. La liste des tâches montre ainsi que la direction et, par conséquent, le directeur jouent un rôle central au sein de l'établissement. La direction doit aussi préparer les affaires du conseil d'administration de manière appropriée pour que celui-ci – dans l'intérêt des fondations assujetties aux émoluments et à la taxe – puisse assumer ses tâches d'organe stratégique sans devoir y investir un temps excessif.

Art. 11 Organe de révision

L'ASF tient sa propre comptabilité. Par conséquent, le Conseil fédéral doit nommer un organe de révision au sens de l'*al. 1*. Il est prévu de charger le CDF de la révision.

En vertu de l'*al. 2*, comme pour l'autorité de surveillance en matière de révision (voir art. 32, al. 2, LSR), les dispositions du droit de la société anonyme, à savoir celles qui concernent le contrôle restreint, s'appliquent par analogie à la révision. Il est inutile de prévoir une application par analogie des dispositions relatives à la révision ordinaire pour le petit établissement qu'est l'ASF. L'application du contrôle restreint suffit amplement et correspond à l'une des demandes exprimées par le CDF au cours de l'élaboration du présent projet.

L'organe de révision présente au conseil d'administration et au Conseil fédéral un rapport sur les résultats de son contrôle (*al. 3*). Enfin, le Conseil fédéral peut demander la clarification de certains points à l'organe de révision (*al. 4*).

Section 4 **Personnel** (art. 12 et 13)

Art. 12 Rapports de travail

En vertu du principe n° 29 en annexe du rapport du Conseil fédéral du 25 mars 2009 complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national¹⁴², les entités devenues autonomes qui assument des tâches de surveillance de l'économie et de la sécurité appliquent un statut du personnel de droit public régi par la LPers. Par conséquent, le personnel de l'ASF est soumis à la LPers en vertu de l'*al. 1*.

Suite à la création de l'ASF, l'établissement est réputé employeur au sens de l'art. 3 LPers (*al.* 2). L'ASF se voit conférer la compétence d'édicter des dispositions d'exécution en matière de droit du personnel soumises à l'approbation du Conseil fédéral dans le cadre de l'art. 37, al. 3 et 3^{bis}, LPers, pour autant qu'elles ne relèvent pas de la compétence exclusive du Conseil fédéral. Pour les dispositions d'exécution, il est prévu que l'ASF déclare par principe applicables jusqu'à nouvel ordre l'OPers¹⁴³, l'ordonnance du DFF du 6 décembre 2001 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération¹⁴⁴ et l'ordonnance du 26 octobre 2011 concernant la protection des données personnelles du personnel de la Confédération¹⁴⁵ et n'édicte ses propres règles que dans les domaines où c'est absolument nécessaire. L'ordonnance sur le personnel devra donc régler les compétences en matière de droit du personnel, le salaire maximal prévu à l'ASF et d'éventuelles prestations accessoires au salaire. La compatibilité de l'ordonnance édictée par le conseil d'administration avec la LPers est contrôlée dans le cadre de son approbation par le Conseil fédéral.

Art. 13 Caisse de pensions

En vertu du rapport du Conseil fédéral du 25 mars 2009 complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise, le statut de la caisse de pension et celui du personnel doivent être attribués à la même famille juridique, en l'occurrence le droit public. Puisque le personnel de l'ASF est soumis à la LPers en vertu de l'art. 12, al. 1, il est assuré auprès de PUBLICA au sens de l'*al.* 1, conformément aux dispositions des art. 32a à 32m LPers.

En vertu de l'art. 32a, al. 2, LPers, les unités administratives de l'administration fédérale décentralisée dotées de la personnalité juridique et d'une comptabilité propre qui, en vertu d'une loi spéciale, ont les compétences d'employeur en matière de droit du personnel et ont la compétence de décréter le statut de leur personnel, assurent leurs employés auprès de PUBLICA. Selon l'art. 32b, al. 2, LPers, l'ASF est réputée employeur sur le plan du droit de la prévoyance professionnelle.

D'après la situation juridique qui prévaut au moment de la rédaction du présent message, l'ASF devrait constituer une caisse de prévoyance avec ses employés et les bénéficiaires de rentes affiliés (art. 32b, al. 2, LPers en relation avec l'art. 32d, al. 1, LPers). Comme cette solution ne serait pas judicieuse au regard de la taille modeste de l'établissement, le présent projet prévoit que les employés du futur établissement ASF seront assurés, comme jusqu'ici, par la Caisse de prévoyance de la Confédération. En vertu de l'art. 32d, al. 3, LPers, PUBLICA établira néanmoins un décompte séparé pour l'ASF.

A noter que des dispositions allant dans le même sens figurent déjà dans les projets de loi sur Innosuisse et sur les fonds de compensation, dont le Conseil fédéral a approuvé les messages respectifs le 25 novembre 2015¹⁴⁶ et le 18 décembre 2015¹⁴⁷.

¹⁴³ RS 172.220 111.3

¹⁴⁴ RS 172.220 111.31

¹⁴⁵ RS 172.220.111.4

¹⁴⁶ FF 2015 8661 8709

¹⁴⁷ FF 2016 271 313

L'annexe du projet de loi sur les fonds de compensation prévoit en outre une modification de l'art. 32 LPers pour que le Conseil fédéral ait à l'avenir la possibilité de prévenir la création de très petites caisses de prévoyance si, par exemple, elles n'ont pas la capacité de prendre des risques au regard de leur taille et que la constitution d'une caisse de prévoyance n'est donc pas opportune du point de vue actuariel. Comme le projet de modification de l'art. 32d LPers est en discussion au Parlement au moment de l'approbation du présent message par le Conseil fédéral, l'al. 2 précise directement que l'ASF est affiliée à la Caisse de prévoyance de la Confédération. Une telle disposition au niveau de la loi ne sera toutefois plus nécessaire une fois que la modification de l'art. 32d LPers proposée par le Conseil fédéral aura été adoptée par le Parlement. Si la LASF est encore en discussion au Parlement au moment de l'entrée en vigueur de la modification de la LPers, l'al. 2 pourra être supprimé. En ce cas, le Conseil fédéral serait habilité à consentir de son propre chef à une demande d'affiliation d'une entité décentralisée telle que l'ASF à la Caisse de prévoyance de la Confédération. Il faudra en tenir compte pour la suite des travaux relatifs au présent projet.

L'ASF est aussi l'employeur compétent pour les bénéficiaires de rentes auprès de l'actuelle ASF (voir art. 28 du projet).

Section 5 Financement et budget (art. 14 à 21)

Art. 14 Financement

L'ASF financera l'ensemble de ses activités dans le domaine de la surveillance par le biais des émoluments et d'une taxe de surveillance. Comme pour les autorités de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations de Suisse centrale et des deux Bâle, une taxe de surveillance annuelle sera instaurée pour les décisions et services de l'ASF, en sus des émoluments (voir *Konkordat über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 19. April 2004, Ordnung der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel vom 8./14 Juni 2001* et Concordat sur la création et l'exploitation de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale du 23 février 2011 entre les cantons de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et du Jura¹⁴⁸).

Il est important que les émoluments et les taxes de surveillance annuelles couvrent désormais l'ensemble des dépenses liées à l'activité de surveillance, notamment pour l'infrastructure et la logistique, en particulier dans le domaine informatique, ainsi que pour les finances et le personnel, qui ne sont actuellement financées qu'en partie par les recettes des émoluments.

Art. 15 Emoluments

En prélevant des émoluments pour ses décisions et prestations en vertu de l'al. 1, l'ASF facturera la charge de travail, c'est-à-dire en principe la charge partielle qui peut être attribuée individuellement aux différentes fondations ou à certaines per-

¹⁴⁸ www.as-so.ch > Bases légales

sonnes. A noter que le terme de décision ne doit pas être compris dans un sens étroit et formel. Les «décisions» comprennent aussi les injonctions ou instructions à l'égard d'une fondation, qui n'indiquent par exemple pas les voies de recours. Les services en faveur des différentes fondations concernent exclusivement des prestations fournies par l'ASF dans le cadre de son activité de surveillance. Il s'agit en premier lieu de l'examen préalable des projets de statuts et de règlements auquel procède l'ASF sur demande avant la création de fondations. Comme jusqu'ici, le Conseil fédéral précisera les modalités par voie d'ordonnance sur la base de l'art. 46a LOGA (*al.* 2).

Art. 16 Taxe de surveillance

En vertu de l'*al.* 1, l'ASF prélève une taxe de surveillance annuelle pour financer les coûts de surveillance non couverts par les émoluments. Cette taxe doit couvrir les dépenses de base de l'ASF, c'est-à-dire les dépenses annuelles récurrentes, comme les coûts d'infrastructure, dont le montant ne varie en général guère pour la surveillance, quelle que soit la charge de travail pour les différentes fondations. L'ensemble de ces dépenses sont sans lien direct avec la «taille» des fondations et pourraient être réparties uniformément entre celles-ci. Le Conseil fédéral se voit néanmoins confier la compétence de fixer le montant de la taxe de surveillance en fonction de la fortune brute des fondations. Il peut définir des classes de fortune, prévoir un montant maximal, prévoir de scinder cette taxe en une part fixe et une part variable et exonérer du paiement de la part variable les fondations dotées d'une fortune brute peu élevée (*al.* 2). Cela permet de réduire la charge des «petites» fondations et éviter une charge excessive aux «grandes» fondations. Certains cantons ont prévu une répartition en une taxe de base fixe et une taxe complémentaire variable dans le domaine de la surveillance des fondations. A l'échelle fédérale, une telle répartition existe par exemple dans le domaine de la surveillance des marchés financiers, avec la taxe de surveillance de la FINMA (voir art. 15, al. 3, LFINMA).

Art. 17 Rapport de gestion

Le rapport de gestion de l'ASF se compose des comptes annuels révisés et du rapport d'activité de l'ASF (*al.* 1). Les comptes annuels comprennent le bilan, le compte de résultat et l'annexe (*al.* 2). Le rapport d'activité de l'ASF doit notamment comprendre des informations sur la gestion des risques, sur l'évolution en matière de personnel (nombre d'équivalents plein temps en moyenne annuelle) et sur les liens d'intérêts des membres du conseil d'administration (*al.* 3).

Art. 18 Comptes

Le présent projet reprend et mentionne les principes essentiels de l'établissement des comptes au sens de la LFC¹⁴⁹ (voir art. 47 LFC, puis art. 31 et 38 LFC). Il fait aussi référence à l'art. 958c CO pour les principes de l'établissement régulier des comptes, en particulier en ce qui concerne la clarté et l'intelligibilité, l'universalité, la fiabilité, l'importance relative, la prudence, la permanence de la présentation et

¹⁴⁹ RS 611.0

des méthodes d'évaluation et le produit brut (*al. 1 et 2*). Les règles applicables à la tenue du bilan et à l'évaluation figurent en annexe au bilan (*al. 3*).

Art. 19 Trésorerie

L'ASF s'associe à la Trésorerie centrale de la Confédération, tenue par l'AFF, pour gérer ses liquidités. L'AFF peut fournir à l'ASF des capitaux de tiers à des taux d'intérêt conformes aux conditions du marché pour assurer sa solvabilité. Des prêts correspondants sont effectués sur un compte courant de l'ASF auprès de la Confédération. En contrepartie, l'ASF place ses fonds excédentaires auprès de la Confédération, également à des taux d'intérêt conformes aux conditions du marché. Les modalités entre l'AFF et l'ASF sont réglées dans un contrat de droit public.

Art. 20 Responsabilité

A l'heure actuelle, la responsabilité des dommages qui sont infligés à des tiers dans le cadre de l'accomplissement des tâches de l'ASF en tant qu'unité de l'administration fédérale centrale se conforme à l'art. 3 LRFC¹⁵⁰. Celui-ci précise que la Confédération répond du dommage causé sans droit à un tiers par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, sans égard à la faute du fonctionnaire. Il s'agit d'une responsabilité causale illimitée en termes de montants. En tant qu'établissement de droit public doté de la personnalité juridique, l'ASF sera par principe soumise au régime de responsabilité prévu à l'art. 19 LRFC. Elle répond donc sur son patrimoine d'un comportement illicite de ses organes et de son personnel sans limite en termes de montants. Si l'ASF n'est pas en mesure de dédommager entièrement la partie lésée, la Confédération intervient à titre subsidiaire. La responsabilité subsidiaire de la Confédération est également conçue comme une responsabilité objective (responsabilité subsidiaire). Conformément au principe n° 11 du rapport sur le gouvernement d'entreprise, le régime de responsabilité est néanmoins complété pour l'ASF. Par conséquent, la responsabilité de l'ASF n'est engagée en vertu de l'*al. 2* que si celle-ci a violé des devoirs de fonction essentiels et si les dommages occasionnés ne résultent pas d'une violation des obligations des organes ou du personnel d'une fondation assujettie. En vertu de la *let. b*, la violation des obligations de la fondation exclut donc la responsabilité de l'ASF, même si celle-ci a violé des devoirs de fonction essentiels dans le cadre de la surveillance. Une éventuelle responsabilité subsidiaire de la Confédération est ainsi limitée. La réglementation de la responsabilité prévue à l'art. 20 correspond pleinement à la norme des nouvelles dispositions légales sur la responsabilité des unités indépendantes de surveillance de l'économie et de la sécurité (voir art. 36a LSR, art. 19 LFINMA et art. 16 de la loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire¹⁵¹).

¹⁵⁰ RS 170.32

¹⁵¹ RS 732.2

Art. 21 Imposition

Cette disposition reflète la situation juridique telle qu'elle se présente en général pour les établissements fédéraux de droit public:

En vertu de l'art. 62d LOGA, les établissements de la Confédération sont exempts de tout impôt cantonal ou communal, à l'exception des immeubles qui ne sont pas directement affectés à des fins publiques. L'ASF, comme l'exprime l'*al. 2*, est ainsi assujettie à l'impôt foncier. Mais elle ne devrait jamais posséder d'immeubles qui, en tant que patrimoine financier, ne sont pas directement affectés à l'accomplissement de ses tâches relevant de la puissance publique, et ne devrait par conséquent pas payer d'impôts fonciers.

Voici les règles applicables à l'imposition fiscale par la Confédération, notamment pour l'*al. 1*:

En vertu de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct¹⁵², les établissements de la Confédération sont exonérés de l'assujettissement en matière d'impôt fédéral direct.

Les établissements de la Confédération, et donc l'ASF, sont en revanche assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée. Mais l'ASF fournit des prestations pour lesquelles elle perçoit des émoluments uniquement dans le cadre de son activité relevant de la puissance publique (par ex. vérification des projets de statuts et de règlements de fondations au sens de l'art. 3, al. 2, let. g, du projet); aucune taxe sur la valeur ajoutée n'est donc due sur les recettes de ces émoluments. A relever que d'éventuelles indemnités au sens de l'art. 14 du projet sont aussi exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée.

La Confédération et ses établissements sont en outre soumis à la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (LIA)¹⁵³. Mais en vertu de l'art. 24, al. 1, LIA, les établissements de la Confédération, et donc l'ASF, ont droit au remboursement de l'impôt anticipé si les valeurs qui ont produit le rendement soumis à l'impôt apparaissent dans les comptes.

Enfin, les établissements de la Confédération sont considérés comme des commerçants de titres en vertu de la loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (LT)¹⁵⁴, pour autant que leurs comptes indiquent des documents imposables au sens de la LT, et sont ainsi soumis au droit de négociation de manière subjective (art. 13, al. 3, let. f, LT). De même, ils peuvent être soumis de manière subjective à l'assujettissement du paiement de primes en tant que preneurs d'assurance (voir art. 21, let. b, LT). Néanmoins, l'ASF ne possèdera pas de documents imposables au sens de la LT, ne transférera pas à titre onéreux la propriété des documents, ni ne paiera des primes d'assurance déterminantes pour la perception du droit de timbre. Elle ne devra par conséquent pas payer de taxes correspondantes.

¹⁵² RS **642.11**

¹⁵³ RS **642.21**

¹⁵⁴ RS **641.10**

Section 6

Contrats de prestations et d'utilisation entre la Confédération et l'ASF (art. 22)

Par rapport à d'autres établissements fédéraux de droit public, l'ASF se caractérisera par une taille modeste à moyen terme. C'est la raison pour laquelle il ne vaut pas la peine, sous l'aspect de la rentabilité, que l'ASF développe et maintienne toutes les compétences dans les domaines du personnel, des finances et de l'informatique, y compris l'infrastructure et la logistique nécessaires en l'espèce. Au contraire, elle doit pouvoir utiliser le savoir-faire correspondant qui existe au sein de l'administration fédérale centrale et profiter de synergies. Elle doit aussi pouvoir en partie utiliser ou louer directement l'infrastructure de la Confédération, en l'occurrence les locaux de l'Inselgasse à Berne, jusqu'à nouvel ordre.

Partant, l'art. 22 prévoit que la Confédération peut louer des immeubles à l'ASF (*al. 1*). De même, elle doit pouvoir lui fournir des prestations dans les domaines du personnel, des finances, de l'informatique et de la logistique et exploiter l'infrastructure correspondante, notamment le système informatisé de gestion du personnel, ou mettre cette infrastructure à sa disposition. La possibilité offerte à l'ASF de continuer à utiliser l'infrastructure de l'administration centrale lui évite notamment de devoir procéder à des migrations et autres adaptations (*al. 2*). L'infrastructure mise à disposition et, naturellement, les immeubles mis en location restent la propriété de la Confédération. Celle-ci veille à l'entretien (*al. 3*). Elle facture à l'ASF un montant approprié pour ses prestations (*al. 4*). Les modalités sont réglées dans un contrat de droit public que l'ASF conclut avec le service fédéral concerné, pour ce qui est de l'utilisation des prestations informatiques, par exemple, dans une convention d'utilisation des services informatiques standard pour des tiers.

L'ASF ne cède aucune compétence à l'administration fédérale centrale par contrat. Elle aura par exemple la possibilité de consulter le service du personnel du SG-DFI sans que des pouvoirs de décision ne soient transférés à ce service. De plus, l'ASF reste légalement libre de décider dans tous les domaines si elle souhaite ou non recourir aux prestations de l'administration fédérale centrale. Elle peut par exemple exploiter elle-même un système informatisé de gestion du personnel ou en confier l'exploitation à un tiers, par exemple à un autre établissement fédéral de droit public auquel s'applique également la LPers.

Section 7

Indépendance matérielle, surveillance et voies de droit (art. 23 à 25)

Art. 23 Indépendance matérielle

L'art. 23 définit expressément l'une des principales exigences du projet. L'ASF doit être indépendante dans l'exercice de la surveillance. Elle ne sera soumise à aucune instruction du Conseil fédéral ou des autorités administratives pour ses décisions, en particulier sur le plan formel (voir ch 2.2, section 1).

Art. 24 Surveillance sur l'ASF

En vertu de l'art. 8, al. 4, LOGA, le Conseil fédéral contrôle les unités administratives décentralisées conformément aux dispositions spéciales. Par conséquent, la surveillance sur l'ASF incombe au Conseil fédéral en vertu de l'*al. 1*. Il ne s'agit pas d'une surveillance matérielle assortie du droit de donner des instructions. L'absence d'instructions contraignantes relatives à l'accomplissement des tâches pose des limites à la surveillance du Conseil fédéral. Si la surveillance matérielle est foncièrement exclue, la bonne marche de l'établissement dépend notamment du contrôle des résultats et de l'efficacité.

L'*al. 1* énumère les principaux instruments dont dispose le Conseil fédéral pour exercer la surveillance sur l'ASF. En tant qu'organe de surveillance désigné par la loi (art. 8, al. 4, LOGA), le Conseil fédéral a la tâche de veiller au bon fonctionnement des unités administratives de la Confédération «conformément aux dispositions particulières»; à ce titre, il a le droit de disposer de tous les instruments de surveillance nécessaires pour assumer pleinement cette responsabilité. C'est pourquoi la liste de ces instruments n'est pas exhaustive.

En vertu de l'*al. 2*, l'ASF est tenue de laisser le Conseil fédéral consulter les documents relatifs à son activité et de l'informer sur ses activités. Dans l'exercice de sa fonction de surveillance administrative, le Conseil fédéral peut demander des informations écrites ou des rapports à l'établissement, plus particulièrement au conseil d'administration, pour autant que cela soit nécessaire à l'accomplissement de cette tâche.

L'*al. 3* règle les relations entre l'établissement et le Conseil fédéral, qui ont lieu par l'entremise du DFI.

Art. 25 Voies de droit

Comme jusqu'ici, la procédure devant l'ASF se conforme à la PA et le recours contre ses décisions aux dispositions de la procédure fédérale (LTAF et loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF]¹⁵⁵). Le Tribunal administratif fédéral se prononce en deuxième instance et le Tribunal fédéral en dernière instance sur les décisions de l'ASF sujettes à recours. L'art. 25 précise que l'ASF a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral dans le cadre de la présente loi. Elle peut ainsi déposer un recours auprès du Tribunal fédéral contre une décision sur recours du Tribunal administratif fédéral portant sur l'une de ses décisions. En vertu de l'art. 89, al. 2, let. a, LTF, c'est actuellement le DFI, responsable de la surveillance des fondations, qui a qualité pour recourir.

¹⁵⁵ RS 173.110

Section 8 Dispositions finales (art. 26 à 31)

Art. 26 Institution de l'établissement

L'art. 26 contient toute une série de règles portant sur le transfert dans le nouvel établissement de droit public. Associé à une éventuelle entrée en vigueur anticipée de certains articles, il vise surtout à créer les conditions permettant, de façon juridiquement contraignante, de prendre à l'avance des mesures indispensables dans la perspective du transfert.

Ainsi, l'*al. 1* précise explicitement que l'ASF, établissement de droit public, remplace l'Autorité fédérale de surveillance des fondations rattachée jusqu'ici au SG-DFI. Elle se subroge à cette dernière et peut réviser sur le plan formel les rapports de droit en vigueur qui nécessitent une adaptation à la suite du transfert.

L'*al. 4* permet expressément au Conseil fédéral, s'il apparaît que d'autres réglementations qui n'étaient pas prévisibles sont nécessaires en vue du transfert, de prendre toute autre mesure nécessaire et d'édicter les dispositions correspondantes.

Art. 27 Transfert des rapports de travail

En vertu de l'*al. 1*, les rapports de travail du personnel de l'actuelle ASF au sein du SG-DFI sont transférés, de par la loi, à l'établissement, pour autant qu'ils n'aient pas été résiliés à la date du transfert. Les collaborateurs dont les rapports de travail sont résiliés restent auprès de l'ancien employeur. Les rapports de travail des employés transférés ne doivent pas être résiliés, pas plus que l'ASF ne doit réengager ces collaborateurs.

Comme l'ASF présente une autre structure organisationnelle que l'actuelle surveillance des fondations, certaines fonctions vont changer. C'est pourquoi l'*al. 2* exclut toute prétention au maintien de la fonction ou de la place dans la structure organisationnelle à compter du transfert des rapports de travail. En revanche, le personnel repris a droit, de par la loi, à la prolongation de son salaire antérieur pendant deux ans tant qu'il existe un rapport de travail. Au terme de cette période, le salaire correspondra à la fonction effectivement exercée et sera adapté au besoin. La réglementation vise à permettre à l'établissement d'adapter ses structures au nouveau cadre légal.

En vertu de l'*al. 4*, les nouveaux contrats de travail doivent être adaptés dans un délai de deux mois pour le personnel existant. Ils ne doivent par ailleurs pas prévoir de période d'essai.

Art. 28 Employeur compétent

L'établissement est réputé employeur au regard du droit de la prévoyance (art. 32*b*, al. 2, LPers). Sur le modèle de l'art. 32*f*, al. 1, LPers, la présente disposition prévoit que l'établissement reprend aussi les obligations liées aux bénéficiaires de rentes de vieillesse, d'invalidité et de survivants relevant de l'ancien employeur (*al. 1*). Ces bénéficiaires de rente resteront ainsi affiliés à la Caisse de prévoyance de la Confédération, tout comme le personnel actif du nouvel employeur.

L'al. 2 prévoit une réglementation transitoire pour le cas où l'incapacité de travail est survenue avant l'entrée en vigueur du présent projet, mais où la rente d'invalidité débute après son entrée en vigueur.

Art. 29 Mise à jour des inscriptions aux registres

Le DFI peut mettre à jour par voie de décision, sans impôt ni émolument, les inscriptions aux registres visées à l'art. 26, al. 5, durant les cinq ans suivant l'acquisition de la personnalité juridique par l'ASF.

Art. 30 Modification d'autres actes

Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)¹⁵⁶

Art. 14, al. 1, let. g, et 2

En matière de surveillance prudentielle, certaines circonstances peuvent poser problème dans la mesure où les obligations de renseigner des personnes et des entreprises assujetties à la surveillance ne suffisent parfois pas à élucider clairement les faits. La procédure administrative prévoit à cet effet la possibilité d'ordonner l'audition de témoins, c'est-à-dire des tiers non concernés par la procédure (art. 14, al. 1, PA). Seules les autorités inscrites dans la PA sont habilitées à ordonner l'audition de témoins. Tant que l'ASF est rattachée au DFI, celui-ci peut, en vertu de l'art. 14, al. 1, let. a, ordonner l'audition de témoins dans une procédure de l'ASF. Cette possibilité est exclue suite à l'émancipation juridique de l'ASF. C'est la raison pour laquelle l'ASF est introduite dans la liste des autorités habilitées à auditionner des témoins à titre subsidiaire à l'art. 14 PA.

Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)¹⁵⁷

Art. 33, let. b, ch. 7

Le présent projet de LASF prévoit que le Conseil fédéral peut révoquer les membres du conseil d'administration pour de justes motifs (art. 8, al. 3, du projet de LASF). Cette décision peut faire l'objet d'un recours. A noter que la décision d'approbation relative à la résiliation du contrat de travail du directeur de l'ASF peut faire l'objet d'un recours en vertu de l'art. 33, let. a, LTAF.

¹⁵⁶ RS 172.021

¹⁵⁷ RS 173.32

3 Conséquences

3.1 Programme de stabilisation 2017-2019

3.1.1 Conséquences pour la Confédération

Les conséquences que les mesures définies dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019 produiront sur les différents domaines de la Confédération sont présentées en détail au chiffre 1.2. Nous nous contenterons ci-après d'indiquer les conséquences des mesures pour le budget de la Confédération en général et pour certaines parties de ce dernier en particulier.

Le budget de la Confédération est allégé d'environ 1 milliard par rapport au plan financier portant sur les années 2016 à 2018. Selon les estimations actuelles, cet allègement ne permet toutefois pas de garantir totalement que les exigences du frein à l'endettement seront respectées (voir ch. 1.1.3.3). Il est donc évident qu'une grande discipline en matière de dépenses reste nécessaire. Dans la mesure du possible, il faut éviter de grever le budget de nouvelles dépenses ou d'une intensification des tâches actuelles.

Tous les groupes de tâches de la Confédération sont concernés par le programme de stabilisation 2017–2019. Le Conseil fédéral a cependant fixé des priorités et a par exemple renoncé en 2018 et en 2019 à un effort d'économie légal pour l'armée afin de ne pas compromettre le développement de cette dernière malgré les difficultés financières. Le tableau présenté ci-dessous indique l'allègement prévu dans le programme de stabilisation pour chaque groupe de tâches. Il établit également une comparaison entre la part que chaque groupe représente dans le programme de stabilisation et la part de chacun aux dépenses pouvant être influencées (par rapport à l'année 2019). Le tableau exclut en revanche les dépenses non influençables, à savoir notamment les parts de tiers aux recettes de la Confédération, les intérêts passifs, la péréquation financière, les comptes de passage tels que les taxes d'incitation ainsi que les dépenses prévues dans la Constitution.

Allégements par groupe de tâches par rapport au plan financier provisoire 2017–2019

En millions de francs	Allégements en millions			Part au programme de stabilisation (2019)	Part aux dépenses pouvant être influencées (2019)
	2017	2018	2019		
Total	796,0	898,4	978,2	100 %	100 %
Conditions institutionnelles et financières	65,4	75,2	77,2	7,9 %	5,2 %
Ordre et sécurité publique	24,7	27,0	31,4	3,2 %	1,8 %
Relations avec l'étranger – coopération internationale	151,2	209,7	252,6	25,8 %	7,6 %
Défense nationale	147,9	18,3	18,6	1,9 %	10,0 %
Formation et recherche	143,3	169,7	175,6	17,9 %	14,2 %
Culture et loisirs	8,5	8,6	8,6	0,9 %	1,1 %
Santé	1,7	1,7	1,7	0,2 %	0,5 %
Prévoyance sociale	10,5	160,2	166,1	17,0 %	39,1 %
Trafic	130,1	99,0	111,2	11,4 %	11,0 %
Environnement et aménagement du territoire	22,4	26,6	20,8	2,1 %	1,4 %
Agriculture et alimentation	78,8	90,1	101,5	10,4 %	7,3 %
Economie	11,6	12,4	12,9	1,3 %	0,9 %

Compte tenu de la part qu'elles représentent dans les dépenses influençables, les relations avec l'étranger, en particulier la coopération internationale ainsi que la formation et la recherche, fournissent une contribution largement supérieure à la moyenne au programme de stabilisation 2017–2019. Ces deux groupes de tâches sont également ceux qui ont enregistré la plus forte progression ces dernières années. La contribution au programme de stabilisation des groupes de tâches Conditions institutionnelles et financières, Ordre et sécurité publique, Economie et Environnement et aménagement du territoire est supérieure à leur part aux dépenses influençables. Pour l'agriculture, cela n'est vrai qu'à première vue. En effet, le Parlement ayant renoncé à la correction du renchérissement dans le budget 2016, la contribution de l'agriculture (quelque 4 %) aux efforts de consolidation est depuis inférieure à la moyenne. De même, la prévoyance sociale est touchée dans une proportion bien inférieure à sa part aux dépenses, car c'est un domaine où la majorité des prestations présentent un degré d'affectation élevé et où les réformes sont pour la plupart tellement complexes qu'elles sont mises en œuvre en dehors du programme de stabilisation. Excepté en 2017, la défense nationale n'est pratiquement pas concernée par ce dernier en raison du développement de l'armée.

Une partie des mesures proposées par le Conseil fédéral seront appliquées au domaine propre de l'administration. Ainsi, le Conseil fédéral met en œuvre sa réponse à la motion Müller 15.3224 (voir ch. 1.1.3.2).

Des coupes budgétaires d'environ 120 millions devront être opérées en 2016 et 2017 dans le domaine des postes de travail. Elles permettront de faire baisser les charges de 2 % et, suivant leur mise en œuvre dans les départements, de supprimer entre 500

et 700 postes. Comme la réduction est répartie sur deux ans, que le taux de fluctuation annuel s'élève à plus de 4 % et que de nouveaux postes doivent être créés dans le domaine de la sécurité, cette mesure devrait pouvoir être mise en œuvre dans la plupart des domaines sans nécessiter de licenciements. Ceux-ci ne pourront toutefois pas être exclus dans certains cas. Outre les réductions de postes précitées, le Conseil fédéral prévoit de modifier les conditions d'engagement (voir ch. 1.1.5.2 et 1.2.1).

3.1.2 Conséquences pour les cantons

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

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

- La première catégorie concerne les mesures par l'intermédiaire desquelles la Confédération adapte sa planification à celle des cantons. Il s'agit notamment de la réduction des ressources affectées à la protection contre les crues et à la revitalisation (ch. 1.2.14), de la diminution de l'apport au fonds d'infrastructure (ch. 1.2.13), de la baisse des subventions de construction pour la détention administrative (ch. 1.2.7) et de la réduction des contributions à la mensuration officielle et au cadastre RDPPF (ch. 1.2.9). Ces mesures n'entraînent aucune charge supplémentaire pour les cantons. Au contraire, ceux-ci réalisent également des économies dans ces domaines. La part de ces projets financée par la Confédération n'est pas modifiée dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019. Si les dépenses des cantons venaient à augmenter de nouveau, les contributions de la Confédération en feraient autant.
- La deuxième catégorie comprend les mesures au moyen desquelles la Confédération réduit ses contributions aux cantons tout en diminuant en parallèle le niveau de prestations prescrit par la loi ou convenu dans un autre acte avec les cantons. Les mesures de cette catégorie consistent notamment en la diminution des subsides destinés à la réduction individuelle de primes

(ch. 1.2.21) en relation avec la modification prévue de la LPC¹⁵⁸. Du fait de cette modification, les cantons profiteront d'allègements dépassant largement la diminution des subsides alloués par la Confédération en vue de la réduction des primes. A cela s'ajoutent les réductions des contributions aux améliorations structurelles (ch. 1.2.11), les mesures d'intégration des étrangers (ch. 1.2.6), les réductions touchant les installations sportives nationales (ch. 1.2.9), la diminution de la promotion des cantons plurilingues (ch. 1.2.5) et la réduction des contributions aux installations de la protection civile (ch. 1.2.9). Toutes ces mesures permettent de soulager les finances des cantons dans la mesure où ceux-ci ne décident pas de compenser la suppression des contributions fédérales par leurs propres ressources.

- La baisse des recettes de la Confédération, due en partie au renchérissement, justifie les mesures d'économies touchant le domaine de la formation et de la recherche (ch. 1.2.10), dont la répartition précise entre les différents secteurs (notamment hautes écoles, recherche, formation professionnelle) a été définie dans le cadre du message FRI 2017–2020, ainsi que le plafonnement des contributions aux routes principales et des contributions aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (ch. 1.2.13). Là encore, aucune charge ne sera transférée vers les cantons, car ceux-ci ont une marge de manœuvre considérable pour définir leur propre niveau de dépenses dans ces domaines. Il faut en outre préciser qu'une forte augmentation réelle des dépenses fédérales reste prévue dans le domaine de la formation et de la recherche.
- Un autre groupe de mesures vise à mieux répartir les charges entre la Confédération et les cantons. Ces mesures permettront de corriger des bévues législatives ou d'autres erreurs héritées du passé ou d'augmenter des émoluments à des fins de couverture des coûts. En font notamment partie l'indexation de la contribution des cantons au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF; ch. 1.2.16), l'adaptation de la rémunération du fonds pour les allocations familiales dans l'agriculture (ch. 1.2.23) et l'augmentation des émoluments pour la surveillance de la correspondance par télécommunication (ch. 1.2.24). Ces mesures entraînent certes une charge supplémentaire pour les cantons, celle-ci croissant en raison de l'indexation de la contribution cantonale au FIF, mais cette charge est appropriée et conforme aux principes de la péréquation financière.
- Finalement, quelques mesures mineures ont des conséquences difficilement quantifiables pour les administrations cantonales. Elles consistent par exemple dans la réduction du personnel de l'Office fédéral de la police chargé de la coordination et de l'échange d'informations (ch. 1.2.2, surcroît de charges potentiel pour les cantons).

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

¹⁵⁸ RS 831.30

3.1.3 Conséquences économiques

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

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

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

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

3.2 Organisation de l’Autorité fédérale de surveillance des fondations

3.2.1 Conséquences pour la Confédération

3.2.1.1 Conséquences financières

L’externalisation et l’octroi du statut d’autonomie diminuent le budget du SG-DFI en supprimant la rubrique qui comprend la rétribution du personnel affecté à la surveillance des fondations et les contributions de l’employeur. D’après le budget 2016 et le plan financier provisoire pour 2017, la charge annuelle correspondante se chiffre à quelque 2,5 millions de francs. Ce poste budgétaire est déjà compensé

aujourd'hui par les recettes des émoluments provenant de la surveillance des fondations.

A l'heure actuelle, le SG-DFI fournit encore d'autres prestations en faveur de l'ASF, à l'instar du service du personnel, du service financier ou du service informatique. Dans l'ensemble, il en résulte des charges de l'ordre de 570 000 francs par an pour le SG-DFI en matière de personnel, de biens et services et d'exploitation, dont 170 000 francs, à savoir les coûts des postes de travail (mobilier et matériel informatique), sont déjà financés aujourd'hui par le biais des recettes des émoluments. Le SG-DFI supporte également les coûts imputables à l'ASF pour la location et le nettoyage des locaux, soit environ 250 000 francs par an. Le SG-DFI ou d'autres unités de l'administration fédérale centrale continueront pour l'instant de fournir une grande partie de ces prestations au profit de l'établissement de droit public. A l'avenir, l'ASF devra acquitter l'ensemble des prestations fournies en sa faveur par le SG-DFI ou d'autres services fédéraux par le biais des recettes des émoluments et des taxes. En d'autres termes, le budget de la Confédération sera allégé de quelque 650 000 francs.

Enfin, il ne faut pas négliger les conséquences financières positives que la modification du régime de responsabilité visée à l'art. 20 du présent projet de LASF peut apporter à la Confédération. Il se peut que sa responsabilité ne soit plus engagée et qu'elle ne doive pas verser des montants de plusieurs millions de francs.

3.2.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

L'ensemble des rapports de travail du personnel de l'actuelle ASF au sein du SG-DFI sont transférés, de par la loi, à l'établissement. Il n'y a aucune prétention au maintien de la fonction à compter du transfert des rapports de travail, mais une prétention à la prolongation du salaire antérieur pendant deux ans tant qu'il existe un rapport de travail. Les collaborateurs reçoivent de nouveaux contrats de travail adaptés, sur la base du droit du personnel de la Confédération, et restent assurés auprès de la Caisse de prévoyance de la Confédération PUBLICA (voir commentaire des art. 12, 13 et 27).

3.2.2 Conséquences pour les cantons

Le projet n'a aucune conséquence pour les cantons. En effet, rien ne change au niveau de la répartition des compétences entre l'ASF et les autorités cantonales de surveillance des fondations. Ces dernières continuent d'exercer la surveillance sur les fondations de portée locale ou cantonale. Les cantons restent en outre habilités à réglementer eux-mêmes leurs autorités de surveillance des fondations dans le cadre du CC.

3.2.3 Conséquences économiques

Le projet n'a fondamentalement aucun impact sur l'économie. Les conséquences pour les fondations sont les suivantes:

Les coûts annuels que supporte actuellement le SG-DFI, soit quelque 400 000 francs pour les charges de personnel, de biens et services et d'exploitation et quelque 250 000 francs pour les locaux, seront désormais payés par les fondations par le biais des émoluments. A noter toutefois que ces coûts pourraient et devraient aussi être répercutés sur les fondations en vertu de l'art. 4 de l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments¹⁵⁹ si l'ASF restait dans l'administration centrale.

Les coûts liés au conseil d'administration de l'ASF ne devraient pas dépasser 100 000 francs par an si l'on part du principe que le président du conseil d'administration est engagé à un taux d'activité de 10 %.

Enfin, l'ASF et, partant, les fondations et personnes assujetties à l'émolument devraient supporter d'autres coûts (par ex. pour la trésorerie de la Confédération, la révision, les prestations informatiques spécifiques telles que le site Internet ou les adresses électroniques), qui ne devraient pas s'élever à plus de 250 000 francs par an.

Dans l'ensemble, l'externalisation et l'autonomisation de l'ASF devraient entraîner des coûts supplémentaires de l'ordre de 1 à 1,1 million de francs par an pour les fondations dans le cadre du financement intégral par le biais des émoluments et d'une taxe annuelle, dont 650 000 francs devraient aussi être répercutés sur les fondations si l'ASF restait dans l'administration centrale.

Fin 2017, quelque 4350 fondations devraient être soumises à la surveillance de la Confédération. Si l'ASF exerce la surveillance en tant qu'établissement de droit public, la charge supplémentaire devrait alors être en moyenne de 230 à 260 francs par an et par fondation. Ce montant devrait ensuite diminuer, car les coûts supplémentaires concernent les dépenses de base et se répartissent entre un nombre croissant de fondations. De plus, les coûts supplémentaires seront facturés dans le cadre de la taxe de surveillance annuelle, qui peut être en partie calculée à l'aune de la fortune brute de la fondation, si bien que les petites fondations seront moins touchées par les coûts supplémentaires que la moyenne (voir commentaire de l'art. 16 du projet de LASF).

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

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet figure dans les lignes directrices du message du 27 janvier 2016 concernant le programme de la législature 2015 à 2019¹⁶⁰. Le présent message fait aussi

¹⁵⁹ RS 172.041.1

¹⁶⁰ FF 2016 981, 1095

partie des objectifs du Conseil fédéral pour 2016. Le programme de stabilisation 2017–2019 comprend depuis le début l’externalisation et l’octroi d’un statut d’autonomie à l’Autorité fédérale de surveillance des fondations.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

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

Comme le mentionne le commentaire du préambule au projet de LASF, la surveillance des fondations de droit privé, à titre d’institution, provient du droit civil au sens fonctionnel. L’acte se fonde donc sur l’art. 122 Cst.

Le projet est donc conforme à la Constitution.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Le présent train de mesures n’a aucune conséquence sur des obligations résultant de la ratification de traités internationaux ou de l’adhésion à des organisations ou à des commissions internationales. Les mesures concernent essentiellement des contributions à des bénéficiaires de subventions en Suisse ainsi que le domaine propre de l’administration. Les mesures relatives aux bureaux de douane de l’Administration fédérale des douanes (voir ch. 1.2.2) doivent être communiquées à la Commission européenne et nécessitent une coordination avec les autorités douanières des pays voisins. Les réductions minimales opérées au niveau des contributions à des organisations internationales se limitent aux contributions volontaires.

5.3 Forme de l’acte à adopter

Afin que le programme de stabilisation 2017–2019 puisse être mis en œuvre sur le plan juridique, il faut modifier seize lois fédérales sujettes au référendum en vertu de l’art. 141 Cst. Toutes les mesures du programme de stabilisation 2017–2019 ont été regroupées dans un acte modificateur unique, qui prend la forme d’une loi fédérale sujette au référendum. Cette procédure se justifie étant donné que les diverses mesures visent le même objectif (allègement budgétaire).

L’externalisation de l’Autorité fédérale de surveillance des fondations repose principalement sur l’art. 122 Cst. Elle est régie par une nouvelle loi fédérale.

5.4 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

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

5.5 Délégation de compétences législatives

Selon l'art. 49, al. 5, P-LOGA (voir ch. 2.1.1), le Conseil fédéral peut autoriser des exceptions à l'exigence de la double signature. De telles exceptions devront être précisées par voie d'ordonnance au cas par cas. Pour que le principe de la double signature ne puisse pas être contourné, cette possibilité doit être utilisée avec une certaine réserve. Dans tous les cas, l'effet protecteur recherché par le législateur ne doit pas en être affecté ou alors il doit être garanti d'une autre manière.

