

Prise de position

Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (LCRT 2014) du 19 septembre 2014

I. Exigences de l'usam

Organisation faîtière des PME, l'Union suisse des arts et métiers usam représente 250 et quelque 300 000 entreprises. En tant que numéro 1 des PME helvétiques, elle s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

L'usam demande :

- **de considérer en priorité le scénario axé sur les dépenses et de privilégier la variante permettant le plus d'économies (variante 2 du message). Ce scénario prévoit 340 millions de diminution de charges de personnel et touche plus fortement les départements DDPS, DFF et DFAE, soit les départements qui affichent ensemble plus de 70% des charges de personnel;**
- **de rejeter le scénario des recettes, puisque ce dernier contraire aux objectifs prioritaires que s'est fixé l'usam impliquerait plus de charges fiscales pour les PME;**
- **de reconsidérer les propositions de mesures élaborées (et prêtes à être adoptées moyennant bien sûr des adaptations de calendrier entre autre) dans le premier message déposé par le Conseil fédéral en 2012 ; plus particulièrement le contenu, l'état d'avancement et le calendrier du CRT2014;**
- **de considérer l'ensemble de la problématique de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (pour la période 2014-2016) comme un objectif prioritaire et de faire en sorte à ce que les solutions envisagées puissent être appliquées le plus rapidement possible.**

II. Remarques liminaires

Les Messages du Conseil fédéral

Sur mandat du Parlement, et faisant suite à une motion de la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) relative au réexamen des tâches (11.3317), le Conseil fédéral a présenté en date du 19 décembre 2012 le message concernant la loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (LCRT 2014), dans lequel il proposait tout d'abord au Parlement une série de mesures d'allègements budgétaires, applicables à court terme et permettant d'économiser quelque 700 millions de francs par an. Il y précisait également le contenu, l'état d'avancement et le calendrier d'une autre série de mesures plus fondamentales relevant du réexamen des tâches. Les excédents budgétaires obtenus devraient être affectés à la réduction de la dette, mais pourraient, dans certains cas, être utilisés pour réaliser de nouvelles tâches prioritaires. Le Conseil national a renvoyé le projet à fin 2013 au Conseil fédéral. Ce dernier a renoncé à mettre en œuvre dans le cadre du budget 2014 les mesures du CRT2014, étant donné que celles-ci n'étaient pas nécessaires au respect du frein à l'endettement. Dans le plan financier 2015-2017, il continuait toutefois à partir du principe que le CRT2014 serait appliqué. Le Conseil des Etats a également suivi cette voie lorsqu'il a décidé à l'unanimité, durant la session d'automne 2013, de renoncer au renvoi. Néanmoins, le Conseil national s'est tenu à sa première décision de renvoi en décembre 2013.

En renvoyant le CRT2014, le Conseil national a chargé le Conseil fédéral d'élaborer deux nouveaux scénarios. L'un de ces scénarios devait montrer comment le budget pouvait être consolidé par des mesures touchant les *recettes* (augmentation des impôts ou renonciation à des réductions d'impôts) afin de respecter les exigences de frein à l'endettement pour la période allant de 2014 à 2016. L'autre, axé sur les *dépenses*, devait présenter trois variantes de base visant à limiter au niveau de la croissance économique effective (base : comptes 2012) la croissance des dépenses (notons au passage, que les éventuels dépassements dus à des prévisions trop optimistes devraient être compensés l'année suivante) et à plafonner à 3 milliards de francs la rétribution du personnel imputable aux crédits de personnel 2014-2016, tout en respectant le principe d'une stabilisation stricte de la quote-part de l'Etat. Les deux scénarios devaient de plus éviter tout report de charges sur les cantons. Le Conseil fédéral a donc élaboré un nouveau Message paru en septembre 2014. Ce message additionnel n'inclue cependant pas de propositions concrètes et des modifications de lois, puisque le mandat du Conseil national au Conseil fédéral spécifiait de lui soumettre des « scénarios » et des « variantes », ce message vise donc, du point de vue du Conseil fédéral, plutôt à fournir au Parlement les bases décisionnelles pour la suite des opérations.

Message 2012

Le fait de ne pas proposer des mesures concrètes dans ce message additionnel nous amène à la conclusion que le Parlement devra réétudier les solutions avancées dans le premier message. Bien qu'il y ait quelques réserves, le premier message comporte de bonnes propositions. Si ce message devait être retenu (et que donc le Conseil national reconsidérerait ce message initial), il faudrait bien évidemment reconsidérer le calendrier des mesures proposées et peut-être aussi, vu le contexte économique et les développements récents, la quote-part de l'Etat.

Le message de 2012 répondait non seulement à la motion 11.3317 du Parlement, qui demandait la poursuite du réexamen des tâches, mais permettait également par son éventail de mesures de substantiels allègements budgétaires applicables à court terme représentant un montant de 700 millions de francs par an. Le projet prévoyait des coupes budgétaires dans seize domaines, qui seraient inscrites dans la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales ; cette loi devait également préciser le plafond des dépenses de l'armée pour les années 2014 à 2017. La mise en œuvre du CRT2014 devait en pratique entraîner des modifications de cinq autres lois fédérales.

Le message 2012 se focalisait principalement sur les dépenses : d'une part, parce que la demande du Parlement exigeait un réexamen des tâches, donc des dépenses, et d'autre part parce que l'expérience en matière de politique économique et budgétaire montre que les mesures de consolidation sont durables surtout lorsqu'elles s'appliquent aux dépenses.

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

Etant donné que le message date déjà de 2012 et que certaines des mesures ont déjà été mise en œuvre et que d'autres seraient peut-être aujourd'hui obsolètes, il n'est par conséquent pas nécessaire de rentrer dans le détail des mesures présentées dans le CRT2014. Toutefois, il est important de signifier que l'usam soutient l'approche de réduction de dépenses à court terme. En ce qui concerne les mesures à long terme et qui touchent principalement des réformes qui ne sont pas traitées dans le message 2012, l'usam a pris et prendra position de manière plus spécifique. Lorsque le Parlement aura pris une décision et opté pour des mesures, l'usam prendra position plus spécifiquement. Toutefois, l'usam prend position sur le Message 2014, qui est brièvement présenté ci-dessous.

III. Appréciation générale du projet

Etant donné le contexte économique et plus précisément la récente suppression du taux plancher du franc suisse par rapport à l'euro, il est, du point de vue de l'usam, capital de reconsidérer les coûts de réglementation pour les PME à la baisse et donc de procéder à des mesures permettant la réduction des dépenses au niveau de la Confédération. L'usam soutient, dans l'ensemble, le programme initialement proposé par le Conseil fédéral. Le CRT2014, discuté et débattu trop longtemps, devient une priorité dans l'allègement des coûts de réglementation pour les PME.

Le présent message additionnel 2014 fait donc état de deux scénarios, dont un est orienté sur les recettes et un autre sur les dépenses avec trois variantes. L'usam rejette le scénario axé sur les recettes, puisqu'il générerait plus de charges et d'impôts pour les PME. L'usam est pour un scénario axé sur les dépenses. Les deux scénarios sont présentés ci-dessous.

1. Scénario 1 axé sur les dépenses : 3 variantes

Le scénario axé sur les dépenses et ses trois variantes, visant à réduire 300 millions de francs (soit environ 6.1%) les charges de personnel, a été repensé de fonds en comble. Chaque variante comporte quelque 60 mesures qui permettent de supprimer 2000 postes, voire plus. Le Conseil fédéral propose ces 3 variantes en vue d'atteindre les objectifs suivants durant les années 2014-2016.

- Limiter au niveau de la croissance économique effective (base : compte 2012) la croissance des dépenses. Les éventuels dépassements dus à des prévisions trop optimistes devraient être compensés l'année suivante,
- Limiter à 3 milliards de francs les niveaux de dépenses contraignantes pour la rétribution du personnel imputable aux crédits de personnel.

Bien que les trois variantes se répercutent de diverses manières sur les départements et les groupes de tâches, elles ont ceci de commun que le Département fédérale de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), le Département fédéral des finances (DFF) et le Département fédérale des affaires étrangères (DFAE), qui affichent ensemble plus de 70% des charges de personnel de la Confédération, doivent consentir à un effort considérable. Les 3 variantes font état de mesures importantes entraînant inmanquablement dans leur planification des révisions législatives puisqu'une réduction importante des prestations en découlera. Les conséquences de ces mesures ne sont donc pas négligeables. Afin d'éviter des prolongations dans un examen systématique et de détail qui irait sans doute au-delà de 2016 et de créer des incertitudes aussi bien au niveau du personnel fédéral que des bénéficiaires de prestations de la Confédération, il serait opportun de mettre au plus vite en œuvre un scénario axé sur les dépenses et d'entamer en lieu et place le débat sur le CRT2014 initialement proposé.

1.1. Variante 1

La variante 1 prévoit une répartition linéaire des coupes budgétaires entre les départements, en d'autres termes, tous les départements et la ChF devraient diminuer de 6.1% leurs charges de personnel, étant entendu que des priorités pourraient être fixées au sein des départements. Cette variante met l'accent sur la symétrie des sacrifices qui s'impose dans une certaine mesure lors de tout programme d'économies, même si elle ne saurait être le seul critère, notamment dans le cadre du réexamen détaillé des tâches. Cette variante de base apparaît comme étant la mesure la plus appropriée, puisque les deux autres variantes ne peuvent être justifiées car marquées par des mesures arbitraires. Les mesures élaborées permettraient d'escompter des économies à hauteur de **327 mio dans le domaine du personnel, ce qui correspond à quelque 2300 équivalents plein temps**. Les économies subséquentes en dehors des charges de personnel sont plutôt faibles pour cette variante, voire presque nulles, étant donné que diverses externalisations et sous-traitances sont prévues.

1.2. Variante 2

La variante 2 prévoit des coupes budgétaires plus ciblées sur des groupes de tâches pour lesquels la Confédération fournit elle-même les prestations requises dans les domaines tels que la défense nationale, ordre et sécurité publique, relations politiques et économiques avec l'étranger, trafic routier ainsi que conditions institutionnelles et financières. Pour ces groupes de tâches, les exigences quant à la réduction des dépenses de personnel ont été arrêtées à 7.3%. Pour les autres groupes de tâches (pilotage des tâches par des prescriptions et des subventions) les exigences de baisse ont été fixées à 2.5% par souci d'équilibre.

Par rapport à la variante de base linéaire, les exigences en matière d'économies augmentent notamment vis-à-vis du DDPS, du DFF et de la ChF. Elles baissent pour les départements pilotant leurs tâches essentiellement par le biais de prescriptions et de subventions (DFI, DEFR, DETEC). Et par rapport à la variante 1, elles restent plus ou moins stables pour le DFAE et le DFJP. Les mesures élaborées dans le cadre de la variante 2 permettent d'escompter des économies s'élevant à **340 mios, soit près de 2400 équivalents plein temps**. Les économies subséquentes en dehors des charges de personnel se monteraient à moins de 100 mios.

1.3. Variante 3

Dans la variante 3, les domaines pilotant les tâches essentiellement par le biais de prescriptions et de subventions ont été invités à proposer un nombre accru de mesures. Cette variante part du postulat que la Confédération pourrait renoncer à un nombre de tâches et que les coupes dans le domaine du personnel servent avant tout à un effet de levier pour renoncer à des subventions et à des séries entières de prestations. Par conséquent, si l'on veut atteindre l'objectif fixé, les dépenses de personnel doivent baisser plus fortement dans les groupes de tâches dont l'accomplissement est piloté par le biais de prescriptions ou de subventions. Une réduction des dépenses a été fixée à 17% dans les domaines de la coopération internationale, de la formation et de la recherche, de la culture et des loisirs, de la santé, de la prévoyance sociale, des transports publics, du trafic aérien, de l'environnement et de l'aménagement du territoire, de l'agriculture et de l'économie. Comme pour la variante 2, pour les charges de personnel des autres domaines (dans lesquels la Confédération assume elle-même les tâches) un taux de réduction de 2.5% a été fixé.

La plupart des mesures de la variante 3 proviennent des départements octroyant le plus de subventions, à savoir le DFI, le DEFR et le DETEC. Alors que les exigences vis-à-vis du DFAE et du DFJP ont dû élaborer moins de propositions dans le cadre de la variante 3. Les mesures de cette variante permettent d'escompter une économie à hauteur de **300 mios, soit 2000 équivalent plein temps**. Les économies subséquentes sont supérieures à 100 mios, car diverses subventions devront également être réduites. Par conséquent, la variante 3 aura les effets les plus sensibles pour les bénéficiaires de subventions.

Bien que les trois variantes du scénario axé sur les dépenses soient défendables, l'usam privilégie la variante 2. Dans cette variante 2, l'effort de diminution de dépenses est le plus important, il prévoit 340 millions de diminution de charges de personnel, soit un montant supérieur à celui qu'envisagent les deux autres variantes (variante 1 : 327 millions et variante 3 : 300 millions)¹. L'usam privilégie également cette variante 2, car les mesures spécifiques à cette variante touchent plus fortement les départements DDPS, DFF et DFAE soit les départements

¹ Voir le tableau à la fin du document : "Réduction des charges de personnel par départements pour les trois variantes (en millions)"

qui affichent ensemble plus de 70% des charges de personnel (budget 2015)². Notons, également que ces départements abritent les unités administratives affichant les plus fortes dépenses de personnel, à savoir le domaine de la défense au DDPS (26%), l'Administration fédérale des douanes (AFD) au DFF (environ 12%) et le DFAE (environ 11%) et concentrant ensemble pour presque de la moitié des dépenses de personnel, alors que les parts des autres départements aux charges de personnel se situent aux alentours de 7 à 8 %.

2. Scénario 2 axé sur les recettes

Le Conseil fédéral indique quelles mesures pourraient être prises pour augmenter les recettes ou réduire des allègements fiscaux ou encore renoncer à des baisses d'impôt et fixer des priorités en matière de réformes fiscales. Comme relevé plus haut, les expériences internationales montrent que, d'un point de vue économique et financier, une consolidation du budget de l'Etat axée sur les dépenses est plus fructueuse que des mesures touchant les recettes.

Du point de vue de l'usam et de ses objectifs de réduction des coûts de réglementation, il n'est pas question d'accepter un scénario axé sur les recettes. Ce dernier toucherait l'augmentation des principales recettes fiscales (IFD, TVA, IA, droit de timbre, etc), la réduction d'allègement fiscaux ou encore la renonciation à des baisses d'impôt et la fixation de priorités en matière de réformes. Il est évident que ce scénario axé sur les recettes rencontrerait de fortes oppositions de l'économie ou seraient vouées à un échec politique car heurtées également à des difficultés de mise en application. L'usam s'oppose fortement à tout scénario visant, une fois de plus, à augmenter les charges pour les PME.

Suite de la procédure et traitement du message additionnel

En finalité, l'usam rejette donc le scénario axé sur les recettes et privilégie le scénario axé sur les dépenses avec la variante 2. Contrairement au Conseil fédéral, l'usam estime qu'il est tout à fait réaliste de mettre en place un scénario. L'entier de la rédaction du message additionnel de septembre 2014 tend, semble-t-il, à saboter la concrétisation des scénarios présentés. Le Conseil fédéral a renoncé à une consultation sur le présent message additionnel sous prétexte qu'il n'était pas réaliste et défendable, vu le peu de temps écoulé depuis le renvoi du CRT 2014, d'élaborer trois variantes du scénario axé sur les dépenses. Le Conseil fédéral indique dans ce rapport ne pas vouloir mettre en œuvre une des trois variantes, raison pour laquelle il ne propose aucune modification législative correspondante. Il use encore une fois de la pression du temps en avisant le Parlement de prolongations inhérentes à une consultation si celui-ci ne devait pas se conformer au premier message et choisir de mettre en place une des variantes.

Le Conseil fédéral avance de trop nombreux arguments, pour la plupart politiques plutôt que techniques, pour inciter le Parlement à ne surtout pas choisir le scénario des dépenses. Il sabote d'entrée de cause l'issue du message additionnel en arguant systématiquement que la mise en place d'une variante n'est pas réaliste et défendable pour forcer l'adoption du message initial qui lui semble être plus confortable.

Du point de vue de l'usam, le scénario axé sur les dépenses avec la variante 2 est parfaitement réalisable. Ci-dessous, les arguments qui parlent en faveur d'une réduction des dépenses et donc de la mise en place de mesures :

- L'intervention de l'état connaît une croissance non négligeable ces dernières années que l'on peut aisément constater dans la démultiplication des tâches, des recueils de lois et d'ordonnances ou encore dans la création de services et de postes au sein de la Confédération. Créer des synergies

² Voir le tableau à la fin du document : "Charges de personnel par groupes de tâches (budget 2015)"

au niveau de certains départements afin de rendre les processus étatiques plus efficaces sont un avantage compétitif dont bénéficieraient l'économie et l'ensemble du secteur privé.

- Aujourd'hui, de nombreux domaines de compétences et de nombreuses tâches sont exercés par la Confédération, alors qu'elles pourraient très bien incomber aux cantons ou à des instances du domaine privé. Ainsi, en réduisant l'effectif de certains départements et en les allouant à d'autres acteurs cantonaux ou privés, l'objectif de certaines tâches pourrait être garanti par d'autres canaux.
- Le renoncement à la mise en consultation est un exemple frappant des arguments politiques et non techniques avancés dans ce message. En effet, le Conseil fédéral axe tout son raisonnement autour de motifs politiques pour faire en sorte que le message additionnel soit rejeté et que le message initial soit adopté. Par ailleurs, il n'a pas lieu de mélanger des arguments politiques, comme les risques touchant la bonne réputation de la Suisse avec des éléments techniques touchant à la consolidation et au réexamen des tâches de la Confédération.

IV. Conclusion

En conclusion, l'usam privilégie la variante 2 du scénario axé sur les dépenses, car l'effort de diminution de dépenses est le plus important, il prévoit 340 millions de diminution de charges de personnel, soit un montant supérieur à celui qu'envisagent les deux autres variantes.

Si, le Parlement souhaitait la mise en œuvre de certaines mesures, voire d'une variante complète, il y aurait lieu, comme le précise le Conseil fédéral dans le message additionnel, alors de mener une consultation. Dans ce contexte, l'usam réitérerait sa position et rejetterait le scénario des recettes pour privilégier celui des dépenses et plus spécifiquement la variante 2. Si le Parlement devait renoncer au choix d'une variante, l'usam serait de l'avis d'adopter au mieux et au plus vite des mesures permettant la réduction de dépenses et donc de reconsidérer le contenu, l'état d'avancement et le calendrier du CRT2014.

Berne, le 19 janvier 2015

Responsable du dossier

Alexa Krattinger, Politique fiscale et financière

Tél. 031 380 14 22, mél. a.krattinger@sgv-usam.ch

Réduction des charges de personnel par départements pour les trois variantes (en millions)

	Variante 1	Variante 2	Variante 3
ChF	2,0	2,3	1,1
DFAE	33,2	34,0	30,9
DFI	24,1	17,9	38,9
DFJP	18,3	17,6	7,6
DDPS	99,5	120,3	50,6
DFE	72,5	81,6	52,8
DEFR	21,7	11,0	55,8
DETEC	55,7	55,7	65,0
Total	327,1	340,3	302,6

Charges de personnel par groupes de tâches (budget 2015)

	Charges de personnel en millions [*]	Part en %
Conditions institutionnelles et financières	1 351	25,7
Ordre et sécurité publique	538	10,2
Relations avec l'étranger – coopération internationale	627	11,9
Défense nationale	1 540	29,3
Formation et recherche	150	2,9
Culture et loisirs	96	1,8
Santé	71	1,3
Prévoyance sociale	335	6,4
Trafic	205	1,7
Environnement et aménagement du territoire	114	2,2
Agriculture et alimentation	92	1,7
Economie	134	2,6
Total	5 252	100

* Assemblée fédérale, tribunaux, Ministère public de la Confédération, Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, Conseil fédéral et Contrôle fédéral des finances exclus