

Département fédéral des finances DFF
Monsieur le Conseiller fédéral
Ueli Maurer
Bundesgasse 3
3003 Berne

Berne, le 17 mars 2016 usam-Kr/nf

Réponse à la consultation Programme de stabilisation 2017-2019

Monsieur le Conseiller fédéral,

Numéro 1 des PME helvétiques, l'Union suisse des arts et métiers usam représente 250 associations et quelque 300 000 entreprises. La plus grande organisation faîtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

Nous avons pris connaissance avec intérêt de l'objet cité sous-rubrique, qui a retenu toute notre attention, et nous nous permettons de vous faire part de notre position à ce sujet.

I. Remarques liminaires

Le but de cette loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019 (PS 2017-2019) est de garantir le respect des prescriptions du frein à l'endettement ces prochaines années. 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), une des principales raisons évoquées dans le rapport soumis à consultation, a conduit à la détérioration des finances fédérales. Le programme prévoit une réduction des dépenses comprise entre 800 millions et 1 milliard de francs par an à partir de 2017 jusqu'en 2019. Pour y parvenir, le programme propose 25 mesures couvrant tout l'éventail des tâches de la Confédération et impliquant une modification de douze lois fédérales et l'abrogation d'une treizième.

Du point de vue de l'usam, le besoin d'économie est plus que légitime. L'état des finances se détériore et l'effet du franc fort ne fait rien pour arranger les choses. En 2013, l'excédent structurel se montait à 1'852 millions et, en 2014, plus qu'à 259 millions. Le budget 2015 prévoyait seulement un excédent de 73 millions et le budget 2016, débattu fin 2015 dans les chambres fédérales, prévoyait un excédent structurel d'environ 200 millions. La situation ne semble pas s'améliorer vu les prévisions du plan financier 2017-2019 adopté début février par le Conseil fédéral. Les déficits structurels iront en augmentant, passant de 300 millions en 2017 à environ 1 milliard en 2019. Outre le contexte lié au franc fort, les causes de la hausse de ces déficits structurels comprennent les dépenses supplémentaires liées au futur fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) et à la 3^e réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), ainsi que les nouvelles charges résultant de la décision du Conseil des Etats concernant la réforme Prévoyance vieillesse 2020 et l'augmentation du

nombre des demandes d'asile. Autant dire que les allègements budgétaires déjà entérinés par le Parlement en 2015 (via le programme de consolidation et de réexamen de la Confédération 2014 CRT2014 et via le Budget 2016) et le PS 2017-2019 pourraient ne pas suffire à rétablir l'équilibre des finances fédérales. Dans ces conditions, le respect du mécanisme du frein à l'endettement ne pourra donc plus être respecté à long terme.

Ce PS2017-2019 devrait être plus ambitieux et devrait donc contenir des mesures de réduction de dépenses substantielles dans des domaines prioritaires, qui seraient en phase avec les futurs défis des finances fédérales. Les coupes budgétaires sont plutôt timides dans l'ensemble et touchent tous les groupes de tâches. Ce qui pousse à poser la question de savoir si le Conseil fédéral a une réelle vision stratégique. Il semble que non. Le fait d'utiliser la technique de l'arrosoir (des coupes sont prévues dans tous les domaines de tâches) et le fait de couper substantiellement dans des domaines jugés prioritaires par le Conseil fédéral, comme la formation et la recherche, et de ne presque pas toucher à d'autres, jugés moins prioritaires, comme la culture, sont des signaux révélateurs d'un certain manque de stratégie globale. Pour respecter, à terme, le mécanisme du frein à l'endettement, le Conseil fédéral devra, dans un proche avenir, mener une politique des finances plus prudente et devra envisager des coupes beaucoup plus importantes, voir doubler l'effort consenti pour se donner une marge de manœuvre suffisante. Ainsi, si l'effort d'économie par rapport aux dépenses budgétées avoisine aujourd'hui 1 milliard de francs par an, il faudra consentir à des efforts plus importants de l'ordre de 2 milliards de francs par an, voire plus, et tout en ayant une stratégie plus globale et plus réfléchie. Il y a bien des pays qui envient la situation des finances publiques de la Suisse et qui présentent, depuis plusieurs exercices, des déficits alarmants, la Suisse ne pourrait-elle pas en tirer quelques enseignements et être un peu plus prudente ?

Compte tenu de ce qui précède, et puisque l'équilibre général des finances publiques devient de plus en plus fébrile, l'usam ne peut que se montrer favorable au souci d'économie du Conseil fédéral formulé dans le PS2017-2019. **L'usam soutient donc le PS2017-2019, mais à des conditions.** Elle attend du Conseil fédéral qu'il opère, dorénavant, plus systématiquement dans la politique budgétaire, avec une vision globale, tout en restant fidèle aux priorités qu'il s'est lui-même fixées, comme par exemple, le domaine de la formation et la recherche. **L'usam soutient l'ensemble des mesures d'économie mais rejette certaines d'entre elles, notamment les coupes dans la formation professionnelle.** L'effet cumulé des coupes visant la formation professionnelle est tout simplement inacceptable. Surtout, et comme le Conseil fédéral le martèle régulièrement, si ce domaine a un haut degré de priorité. L'usam attend du Conseil fédéral qu'il soit en ligne avec les priorités qu'il s'est fixées et qu'il corrige donc le message FRI de sorte à ce que les 400 millions de francs promis pour la formation professionnelle supérieure soient effectivement octroyés et que les forfaits versés aux cantons en faveur de la formation professionnelle ne soient pas réduits de près de 283 millions.

II. Remarques particulières

1. Effets du franc fort sur les recettes fiscales vs évolution des dépenses

La décision inéluctable d'abandonner le cours plancher du franc suisse face à l'euro par la BNS a impacté, à plusieurs niveaux, les comptes de la Confédération, soit par un affaiblissement de la croissance économique réelle, mais aussi par un recul marqué et persistant du renchérissement. Ainsi, les estimations des recettes ont dû être revues à la baisse. L'estimation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) suit à peu près le recul de la valeur ajoutée nominale (environ 5% en baisse par rapport au plan financier de 2016-2018). L'impact sur les recettes liées à l'impôt fédéral direct (IFD) sera plus fort, puisqu'il comprend, à la fois un effet négatif sur la conjoncture (effet du recul de la valeur ajoutée nominale), et aussi un recul des recettes de l'IFD, étant donné que les marges bénéficiaires des entreprises à statut fiscal cantonal réalisées à l'étranger et que la valeur des bénéfices transférés et imposés en Suisse seront en diminution.

Toutefois, et avant même que l'effet du franc fort ne se fasse ressentir, le Parlement avait déjà, en 2012, demandé un programme de réexamen et de consolidation des tâches de la Confédération (CRT2014), permettant d'alléger les finances fédérales (soit un allègement de 630 millions de francs suisses). La prise de conscience, en ce qui concerne la détérioration des finances fédérales, s'est donc faite déjà avant l'effet du franc fort. Bien sûr, l'abandon du cours plancher du franc suisse face à l'euro n'est pas du tout négligeable sur l'économie, et donc sur les recettes fiscales.

A cette baisse des recettes fiscales, s'ajoute un contexte où les dépenses n'ont fait qu'augmenter ces dernières années. Ainsi, depuis les années 1990, les dépenses n'ont cessé de croître, sans jamais vraiment avoir été remises en question. Bien sûr, la hausse des dépenses suit la hausse ou le besoin de nouvelles infrastructures, mais beaucoup ne sont aujourd'hui plus justifiées. Un minimum de remise en question devrait être fait, soit accepter certaines dépenses tout en supprimant d'autres. Le PS 2017-2019 devrait donc répondre, non seulement aux effets induits du franc fort, mais également, et surtout, aux préoccupations antérieures. Le Conseil fédéral doit avoir une approche plus rigoureuse et permettre donc une plus grande réduction des dépenses, et il devrait également être élaboré dans une perspective de moyen long terme et donc remettre en question certaines dépenses liées. Car chaque fois qu'il s'agit de faire un exercice d'économies, les domaines aux dépenses faiblement liées (défense nationale, agriculture et alimentation, relations avec l'étranger et formation et recherche) sont impactés. Les dépenses fortement liées (ancrées dans la loi) représentent, aujourd'hui, plus de 60% du budget fédéral et sont en constante augmentation. Les futurs défis, en termes d'allègements sur ces dépenses liées, augmentent donc plus que proportionnellement et menacent à terme très sérieusement le respect du mécanisme du frein à l'endettement.

L'usam est de l'avis que le programme de stabilisation devrait répondre, non seulement aux effets induits du franc fort, mais également aux préoccupations antérieures exprimées dans les demandes répétées au Parlement visant une politique budgétaire plus saine.

2. Conseil fédéral : réaction vs action

Dans le rapport soumis à consultation, il est indiqué que le Conseil fédéral va s'employer, notamment en ce qui concerne la Prévoyance vieillesse 2020, à trouver des solutions réduisant l'impact de la décision du Conseil des Etats sur le budget et éviter que des dépenses supplémentaires n'apparaissent dans le cadre du projet de création du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) et des dépenses prévues dans son message. S'il n'y parvient pas, le PS2017-2019 sera complété par un nouveau programme d'allègement prenant effet en 2018. Le Conseil fédéral estime aussi qu'il serait prématuré d'accroître le volume d'allègements du PS2017-2019. Si les déficits structurels devaient subsister ou s'accroître au printemps 2016, le Conseil fédéral et le Parlement disposent de plusieurs moyens pour les éliminer. Le potentiel d'allègements se situerait à environ 830 millions de francs et pourrait être atteint en opérant sur le budget des investissements, en bloquant des crédits ou encore, en dernier recours, en mettant en vigueur d'urgence la loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019 au 1^{er} janvier 2017. Ces mesures, pour autant qu'elles soient votées par le Parlement, ne suffiraient sans doute pas à rétablir la situation et présentent comme inconvénient majeur, de reporter des problèmes (reporter la réalisation de certains projets, reporter des crédits, etc.). Ces mesures ne sont que des mesures de report ou d'urgence et non de véritables réflexions de fond auxquelles le Conseil fédéral aurait dû s'astreindre.

Toutefois, il est à souligner que le Conseil fédéral a opté pour une stratégie visant à réduire les dépenses budgétées et non à augmenter les recettes ou la dette. L'usam salue cette décision de principe. Par conséquent, l'usam rejette d'emblée toutes les mesures d'économies ne respectant pas ce principe (mesures 2.24 et 2.25 notamment dans le rapport).

3. Mesures du PS 2017-2019

De manière générale, l'usam soutient l'ensemble des mesures du PS 2017-2019. Voici, en particulier, sa position pour les 25 mesures envisagées dans le PS 2017-2019.

3.1. Rentes transitoires du personnel de la Confédération

L'article 32k de la Loi fédérale sur le personnel de la Confédération (LPers), régissant les rapports de travail entre la Confédération et le personnel, sera modifié, de sorte à permettre des économies de près de 5 millions par an à partir de 2018. La participation générale de la Confédération au financement des rentes transitoires représente une incitation non négligeable à prendre sa retraite anticipée et entrave les efforts déployés par les employeurs pour maintenir les collaborateurs dans la vie active. En 2014, le Conseil fédéral avait déjà abaissé, dans sa réglementation, la participation financière de la Confédération. De manière générale, il y a une certaine dichotomie entre la volonté de maintenir les collaborateurs motivés dans la vie active aussi longtemps que possible et les dispositions légales prévues dans la LPers.

L'usam salue cette mesure, mais pour permettre une plus grande marge de manœuvre allant dans le sens de la mesure adoptée par le Conseil fédéral, il s'agirait d'adapter l'article 32k de la LPers, soit en supprimant la possibilité pour l'employeur (Confédération) de participer jusqu'à 50% au financement de la rente transitoire et au-delà pour certaines catégories de personnel, ou pour des raisons sociales. Il s'agit donc de supprimer la dernière phrase de l'alinéa 1 et de supprimer l'alinéa 2 ainsi :

Art. 32k LPers :

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 LAVS. La rente transitoire est en principe financée par l'employé. ~~L'employeur peut, dans certains cas, participer jusqu'à concurrence de 50 % au financement de la rente transitoire.~~

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

3.2. Diverses mesures dans le domaine propre

Le domaine propre de l'administration contribue avec des allègements se situant entre 105 millions et 120 millions par an, soit entre 45 et 47.5 millions pour les dépenses de personnel. En 2017, et si l'on intègre les autres mesures du PS 2017-2019 relatives au domaine propre, le domaine propre (qui représente environ 20% du total des charges) contribuera pour près de 30% des allègements totaux, part supérieure à la moyenne. En 2018 et en 2019, la contribution diminuera.

Notons que sur l'ensemble des allègements liés au domaine propre, près de 30% des allègements touchent les dépenses de personnel et intègre les directives spécifiques pour le personnel fixées dans le contre-projet du Conseil fédéral à la motion Müller (15.3224 *Limiter l'accroissement des dépenses de personnel*).

L'usam soutient toutes les mesures d'allègement budgétaire et est de l'avis que le domaine propre dispose encore d'un fort potentiel d'économie. Les dépenses de personnel n'ont pas cessé d'augmenter depuis ces dernières années, le même constat encore plus frappant pour les frais pour les consultants et prestations externes. De manière générale, les ressources de la Confédération doivent être adaptées en fonction des besoins de tâches. En d'autres termes, la création de postes pour des tâches peut être justifiée historiquement ou dans des contextes spécifiques mais ne peut être maintenue si les tâches ne sont plus d'actualité. Si chaque office supprimait les postes n'ayant plus de raison d'être aujourd'hui, cela permettrait des allègements budgétaires supplémentaires. Au niveau de la Chancellerie fédérale, et à partir du 1^{er} janvier 2016, le recueil systématique, le recueil officiel et la Feuille fédérale feront l'objet de publications en ligne en raison de leur actualité. Si tel est le cas, alors le potentiel d'économies pourrait encore être renforcé en réduisant le tirage de pratiquement toutes les publications imprimées de la Confédération.

En ce qui concerne l'internalisation des contrats de travail avec des collaborateurs externes, il est à relever que ce type d'opérations permettra un allègement net de près de 5 millions dans le budget 2016. L'internalisation de ces contrats répond à la recommandation faite par la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) et a pour but, à la base, de permettre un meilleur contrôle pour réglementer le recours à des collaborateurs externes. L'internalisation permet un potentiel d'économie important en soi, puisque dans la plupart des cas, les prestations fournies à l'interne sont moins onéreuses que les prestations acquises auprès du personnel externe. Notons, comme le relève l'auteur de la motion 15.3224 *Limiter l'accroissement des dépenses de personnel*, que les dépenses de personnel ont augmenté de 18% en six ans, de 2008 à 2014 et que sur cette même période les frais pour les consultants et les prestations externes ont augmenté de 33%. L'évolution de ces frais de personnel (de près de 1.5 milliard de francs) est donc bien supérieure au renchérissement et à la croissance économique. Le potentiel de réduction est donc important et pourrait se compter en centaines de millions. Par ailleurs, des potentiels d'économie peuvent aussi être renforcés en ciblant les gains d'efficacité et de rationalisation au niveau de l'informatique.

3.3. Coopération internationale

Dans le domaine de la coopération internationale (CI), les fonds seront réduits de 586.8 millions par rapport au plan financier provisoire 2017-2019. La CI est l'un des domaines les plus touchés dans le PS 2017-2019. Toutefois, une progression annuelle de 2.7% des dépenses est prévue dans le message sur la coopération internationale 2017-2020, si bien que la CI continuera à être un des domaines de la Confédération à bénéficier d'une forte croissance en matière de dépenses.

L'usam soutient les mesures envisagées, mais est de l'avis que l'effort d'économies substantielles doit être nuancé du fait de la progression annuelle de 2.7% des dépenses dans la CI. La part du revenu national brut (RNB) consacrée à l'aide publique au développement (APD) était de 0.45% en 2013 et a atteint 0.49% en 2014. La Suisse conserve sa 8^{ème} place dans le classement 2014 des 28 pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. L'APD totale a augmenté, depuis 2010, de plus d'un tiers en valeur nominale pour atteindre 3'242 millions de francs en 2014, ce qui correspond à une augmentation de la quote-part (en pourcentage du RNB) de 0,39 à 0,50% (soit près de 30%). Cette progression est due grâce à la mise à disposition de moyens supplémentaires votés par le Parlement en 2011. Aujourd'hui, dans un contexte de franc fort, le RNB n'évoluera pas de la même manière qu'en 2011. Par ailleurs, la part du RNB consacrée à l'APD avoisinerait les 0.48% selon les dernières estimations jusqu'en 2020. Notons, que pour 2014, l'APD de l'ensemble des pays du CAD en % du RNB total se situait à 0.30% et que la performance moyenne des pays du CAD se situait à 0.39%. Compte tenu de ce qui précède, l'usam est de l'avis que les prétentions d'APD doivent être revues à la baisse à la lueur d'un contexte plus pessimiste et que la part du RNB consacrée à l'APD doit être fixée à 0.3% (soit l'APD de l'ensemble des pays du CAD en % du RNB total en 2014).

3.4. Autres mesures dans le domaine des transferts du DFAE

Diverses autres subventions destinées au DFAE feront l'objet de coupes budgétaires (de 0.6 million en 2017 à 1.2 millions à partir de 2018). Ainsi, la *Revue Suisse*, éditée par l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE), à plus de 422'000 exemplaires en cinq langues à travers le monde, qui paraissait, jusqu'à aujourd'hui, six fois par an, ne paraîtra plus qu'à « des intervalles plus longs » (le PS 2017-2019 ne précise pas à quelle fréquence). **L'usam soutient ces mesures, mais est de l'avis que le potentiel d'allègement budgétaire peut être encore plus important.** Le but de l'OSE était tout à fait louable à une certaine époque, où les voyages et la communication avec la patrie étaient substantiellement plus difficiles et plus chers. Aujourd'hui et de manière générale, les possibilités de connexion et les potentiels de numérisation représentent des grands avantages et de gros potentiels de développement, ainsi d'autres publications pourraient également être expédiées, non plus par poste, mais par voie électronique. De manière générale, et

comme cela a été déjà énoncé plus haut, pratiquement toutes les publications de la Confédération pourraient être expédiées par voie électronique.

3.5. Mesures dans le domaine des transferts du DFI

Le PS 2017-2019 prévoit une réduction annuelle de 6.8 millions qui porte sur diverses subventions destinées aux domaines de la culture, de la prévoyance sociale et de la santé. Les fonds dédiés à l'encouragement de la culture pour la période de 2016-2020 sont réduits de 1.6 million par an. **L'usam soutient ces mesures et estime que ces allègements budgétaires devraient être plus ambitieux.**

Il apparaît que les subventions accordées à la culture sont accordées selon le principe de l'arrosoir, alors qu'elles devraient être mieux ciblées. Pour être mieux ciblées, il faudrait d'abord pouvoir mesurer les objectifs pour pouvoir les évaluer en fin de période. Les contributions destinées à Pro Helvetia et au Musée national suisse croissent de 7 millions au total (+ 12,5 %) dans le budget 2016. Cette croissance relativement forte reflète la priorité que le Parlement a décidé d'accorder au domaine de la culture dans le cadre de ses délibérations concernant le message sur la culture 2016 à 2020. D'ailleurs, les comparatifs des deux périodes (des deux messages 2012-2015 et 2016-2020) indiquent une très forte augmentation des crédits alloués à la culture. La culture est, bien évidemment, vouée à de multiples défis de la mondialisation, de la numérisation, ou encore du changement démographique. Et comme les autres domaines de la vie sociale, elle devrait être confrontée au principe de la concurrence. Le Conseil fédéral demande des ressources financières à hauteur de 1121,6 millions de francs pour mettre en œuvre la politique culturelle de la Confédération. Si le besoin d'économie avait été réfléchi au regard de ce qui est planifié dans le cadre du message FRI (point 3.10 ci-dessous), le Conseil fédéral aurait prévu des coupes plus importantes dans la culture. Au lieu de cela, le Conseil fédéral prévoit, dans un domaine qu'il juge prioritaire (FRI), d'effectuer des coupes substantielles et dans un domaine qui l'est moins, des coupes sont dérisoires. Du point de vue de l'usam, **le volume financier prévu dans le message concernant l'encouragement à la culture pour la période 2016-2020 (message culture) ne devrait pas dépasser 2%.**

3.6. Migration et intégration

Dans le domaine de la migration et de l'intégration, **l'usam soutient** la mise en œuvre des trois mesures d'allègement budgétaire. Ces économies représentent 13 millions en moyenne par an. Toutefois, une réduction supplémentaire du paquet d'intégration pour les personnes admises provisoirement (aujourd'hui 6'100,- à fonds perdu) doit être faite. Par ailleurs, d'autres potentiels d'allègements budgétaires pourraient être entamés au niveau des campagnes d'information et de sensibilisation payées par la Confédération pour les cantons et les communes.

3.7. Autres mesures dans le domaine des transferts du DFJP

Dans le cadre des 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. Elles touchent plus précisément les subventions de construction versées aux établissements de détention administratives et les contributions de l'Institut fédéral de métrologie (METAS). **L'usam soutient** ces mesures d'allègement.

3.8. Armée

L'allègement budgétaire sera de 130.9 millions en 2017, de 80.9 millions en 2018 et de 30.9 millions en 2019. Cette réduction touche essentiellement les investissements immobiliers, dont les projets ne sont pas suffisamment avancés pour épuiser la totalité des crédits prévus initialement. Notons que le développement de l'armée (DEVA), soit la réforme de l'armée, prévoit une réduction de l'effectif réglementaire de 100'000 hommes et une armée entièrement équipée (soit un budget annuel de 5 milliards). Le plafond des dépenses pour la période de 2017-2020 se chiffrait,

dans un premier temps, à 18.8 milliards. La Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats a approuvé un arrêté fédéral portant sur une allocation d'un plafond de dépenses de 20 milliards de francs pour les années 2017 à 2020. **L'usam, bien que consciente des besoins d'économie, rejette les coupes touchant la défense nationale.** Par rapport aux autres domaines, ce domaine a très et trop souvent fait l'objet de coupes budgétaires. De plus, pour concrétiser le DEVA, tant le Parlement et le Conseil fédéral tendent à s'accorder sur un objectif de 5 milliards de francs de dépenses annuelles pour l'armée.

3.9. Mesures dans le domaine des transferts du DDPS

Cinq mesures d'allégement budgétaire touchent les subventions allouées au DDPS et se montent à 5.2 millions par an. **L'usam soutient ces mesures et estime que ces dernières pourraient même être plus ambitieuses.** Est-ce vraiment à l'Office fédéral du sport OFSPO de poursuivre des recherches en sciences du sport et d'organiser des événements ? Comme bien d'autres domaines, le sport devrait être également soumis au principe de la concurrence. Cela permettrait un potentiel d'allégement budgétaire non négligeable.

3.10. Formation, recherche et innovation

Le domaine de la formation, recherche et innovation (FRI) devra, selon le PS 2017-2019, contribuer avec 555 millions de francs, soit près de 20% des allégements totaux. Le domaine FRI a déjà accepté des coupes de 199 millions de francs dans le cadre du budget 2016, le renchérissement prévu dans la planification financière s'étant révélé excessif par rapport au renchérissement effectif de ces dernières années. Notons que le PS 2017-2019, rapport mis en consultation fin novembre 2015, renvoie au message FRI 2017-2020 pour avoir plus de détails sur les priorités fixées et les mesures qui devront être différées, alors que ce message FRI n'a été adopté que fin février 2016 par le Conseil fédéral.

Pour l'usam, le maintien du système de formation professionnelle dual et ses possibilités de formation continue, dans la formation professionnelle supérieure axée sur la pratique ou dans les hautes écoles spécialisées après l'obtention d'une maturité professionnelle, est fondamental. La priorité va, en l'occurrence, à la mise en œuvre de l'article constitutionnel reconnaissant l'équivalence des formations académiques et professionnelles. La formation professionnelle supérieure, qui comprend les examens professionnels fédéraux, les examens professionnels fédéraux supérieurs et les filières de formation des écoles supérieures reconnues par la Confédération, constitue un système unique en ce sens qu'il permet l'amélioration continue des qualifications sur le plan professionnel. Ayant la possibilité de concilier aptitudes pratiques et connaissances théoriques, les personnes au bénéfice d'un diplôme et d'une expérience professionnelle sont ainsi en état d'acquiescer les qualifications nécessaires à l'accomplissement de tâches exigeantes. Le succès du système en est la preuve. Son dynamisme et sa souplesse se reflètent clairement dans la large palette d'examens professionnels et professionnels supérieurs.

Le Conseil fédéral ayant déclaré qu'il soutiendrait les réformes qui s'imposent dans l'ensemble du domaine de la formation, qu'il entendait lutter contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et promouvoir activement, et tout particulièrement, la formation professionnelle supérieure, il va de soi que les moyens prévus dans le message FRI doivent être suffisants.

Bien que le Conseil fédéral ne cesse de prétendre accorder à la formation un degré de priorité élevé, force est de constater que, dans les discussions à ce sujet, les moyens financiers prévus sont constamment revus à la baisse. Le volume financier alloué au domaine FRI devrait être de 3.9% par an pour garantir de bonnes conditions pour le FRI, soit les mesures pour combattre la pénurie de personnel qualifié, pour renforcer la formation professionnelle ou encore pour promouvoir la relève scientifique. Cette croissance doit permettre d'engager toute une série de réformes nécessaires, aussi bien dans la formation professionnelle que dans la formation académique. Les mesures qui seront prises devront notamment renforcer la formation professionnelle supérieure et

l'attrait des carrières scientifiques, sans remettre en question l'essence même du système FRI et son excellence dans tous les domaines. La réduction du volume financier prévu dans le cadre du FRI à 2% n'est donc, à tout point de vue, pas concevable !

Le Conseil fédéral loue la formation professionnelle de manière dithyrambique. Mais ses belles paroles ne sont suivies d'aucun acte. Les chiffres présentés dans le message FRI prouvent combien l'Exécutif se montre contradictoire : il n'accorde à l'encouragement de la formation professionnelle dans son ensemble qu'une croissance annuelle de 1,5%, alors que les EPF, les universités et même le domaine spatial bénéficient d'une croissance de 1.8% à 2.4%. Où sont donc les 400 millions de francs promis pour la seule formation professionnelle supérieure, si l'ensemble de la formation professionnelle ne peut croître que de 1,5% ?

Notons encore que les forfaits accordés aux cantons en faveur de la formation professionnelle ont été réduits massivement. Sur la période 2013-2016, ils s'établissaient à 3071.6 millions, alors que sur la période 2017-2020, ils ne seront que de 2788 millions, soit une réduction de 283.6 millions. Immanquablement, la réduction prévue des taux de croissance des dépenses se traduira par un report de coûts sur les cantons.

Ainsi, l'usam rejette avec vigueur les mesures d'économies prévues dans le domaine de la formation professionnelle et de la formation professionnelle supérieure car les moyens financiers sont indispensables à la mise en œuvre des réformes actuellement nécessaires. L'usam attend aussi du Conseil fédéral qu'il priorise réellement la formation professionnelle comme il l'affirme et qu'il corrige le message FRI (400 millions en lieu et place des 365 millions accordés) et qu'il supprime la réduction planifiée des forfaits dans la formation professionnelle versés aux cantons.

3.11. Agriculture

Le PS 2017-2019 prévoit des réductions qui concernent, pour l'essentiel (80%), des paiements directs dans le budget agricole. Des allègements budgétaires entre 70 à 100 millions de francs par an sont prévus. 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. En conséquence, les subventions par exploitation ne baisseront pas en moyenne. Il est à relever que ces coupes font suite à un renchérissement négatif ces dernières années et que contrairement à bien d'autres domaines, le Parlement et le Conseil fédéral ont exclu l'agriculture des mesures d'économie du programme de consolidation et de réexamen des tâches de la Confédération de 2014 (CRT2014) et du budget 2016.

L'usam soutient une agriculture productive, durable et compétitive. Les activités de type artisanal exercées par les paysans ne sont pas soumises aux mêmes conditions que les entreprises artisanales. Elles créent ainsi des distorsions de concurrence, ceci en raison des différentes prescriptions légales (aménagement du territoire, droit du travail, crédit d'investissement, contrôle alimentaire etc.). En vue d'une concurrence saine, l'usam est de l'avis que les activités agricoles ou para-agricoles ne doivent pas provoquer des avantages concurrentiels au profit de l'agriculture et au détriment de l'artisanat et de l'industrie. Il ne s'agit pas de vouloir interdire les subventions, mais d'œuvrer pour des conditions de concurrence équitables. L'usam réclame l'application des textes de lois existantes et donc une égalité de traitement qui implique que les mêmes conditions soient appliquées à des activités comparables. Il est primordial de trouver une solution globale et satisfaisante pour tous, basée sur un cadre légal qui définisse une concurrence loyale. **L'usam soutient donc les mesures d'allègement et d'avis que d'autres potentiels d'économies sont à envisager de l'ordre de 300 millions.**

3.12. Autres mesures dans le domaine des transferts du DEFR

Le PS2017-2019 prévoit des réductions de près de 4 millions par an. **L'usam soutient, pour une partie, ces mesures.**

Plus particulièrement, et bien que la notion et le besoin de politique régionale (NPR) ne soient pas remis en question, l'approche de la nouvelle politique régionale n'est pas convaincante. La mise en œuvre de ce projet serait, **du point de vue de l'usam, beaucoup trop interventionniste et causerait des discriminations à plusieurs niveaux.** Ainsi, le cumul des critères à appliquer et allant, pour une partie, à l'encontre de l'autonomie fiscale des cantons, pourrait créer des discriminations, non seulement entre secteurs d'activités, mais aussi entre tailles et types d'entreprises. **Ainsi, la NPR devrait être redimensionnée et permettrait un potentiel de réduction d'allègements budgétaires important.**

En ce qui concerne les coupes prévues dans le cautionnement, il est étonnant de lire que « cette réduction n'a pas de répercussions sur le système des organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises ». Cet allègement touchant aux contributions fédérales pourrait avoir des conséquences non négligeables sur les activités de financement des organismes de cautionnement sur les PME. **L'usam estime que les économies envisagées sont des fausses priorités et que le rôle des organismes de cautionnement dans le financement des PME est primordial. L'usam rejette donc cet allègement.**

3.13. Routes et apport au fonds d'infrastructure

Le PS 2017-2019 prévoit une réduction de dépenses au niveau de l'Office fédéral des routes (OFROU) qui seront réduites de 67.5 millions en 2017, de 4.5 millions en 2018 et de 6.9 millions de francs en 2019 par rapport au plan financier provisoire de 2017-2019. La plus grande économie, soit celle de 65.2 millions de francs, correspond à un report unique de l'apport au fond d'infrastructure en 2017.

L'usam soutient ces mesures d'allègement. Il est à noter que les contributions, dans les domaines de la mobilité douce et des voies de communication historiques, ne relèvent en principe pas des tâches de la Confédération. 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.

3.14. Environnement

Des allègements sont prévus dans le cadre des projets en lien avec les mesures de protection contre les crues et les revitalisations ayant pris du retard par le passé. **L'usam soutient ces mesures.**

3.15. Autres mesures dans le domaine des transferts du DETEC

Des allègements d'environ 7 millions de francs par an sont prévus. Etant donné que le domaine propre a pris beaucoup d'ampleur ces dernières années, **l'usam soutient** les mesures visant à réduire le budget et concernant le personnel et **estime que de gros potentiels de réduction peuvent encore être envisagés.**

D'une manière générale, les effectifs du DETEC ont augmenté plus fortement que dans le reste de l'Administration fédérale. Les postes créés au cours des dernières années doivent être compensés. D'ici à 2019, le DETEC doit ainsi ramener ses charges de personnel au niveau de 2010. Cela peut être fait sans réduire les prestations : il suffit d'exploiter les synergies entre les offices fédéraux, par exemple entre l'Office fédéral des routes OFROU et l'Office fédéral des transports OFT ou entre l'Office fédéral de l'énergie OFEN et l'Office fédéral de l'environnement OFEV. Concrètement : pourquoi l'exécution de la loi sur le CO2 relève-t-elle de deux offices distincts ? Pourquoi la planification des transports et des routes fait-elle l'objet de compétences multiples et pour une part contradictoires ? Cela montre que les synergies possibles sont nombreuses.

3.16. Infrastructures ferroviaires

Le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) financera l'exploitation, la maintenance et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire à partir de 2016. Ces mesures d'allègement permettent de réduire les subventions croisées entre la route et le rail via l'apport provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). **L'usam estime** aussi parfaitement légitime le fait que, 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 pour permettre de reporter en 2020, la constitution de la réserve de fluctuation prévue de 300 à 500 millions de francs.

3.17. Surveillance dans les transports publics

Les modifications de loi proposées permettent d'assouplir et d'alléger la surveillance dans les transports publics en ce qui concerne les domaines ne relevant pas de la sécurité. **L'usam soutient cette mesure** puisqu'elle permettra de diminuer la charge administrative de l'autorité de surveillance et des entreprises de transport. De tels potentiels d'économie pourraient également être envisagés dans le cadre de la surveillance des installations de transports à câbles, par exemple.

3.18. Protection contre les vibrations dans le domaine ferroviaire

L'usam soutient la mesure visant à modifier la loi sur la protection de l'environnement. Cette adaptation de réglementation en matière de bruit permet d'éviter des mesures onéreuses dont l'effet n'a pas encore été validé.

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

Selon la modification de l'article 95 al. 1bis LAVS prévue, les tâches de surveillance de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) seront prises en charge par le Fonds AVS. Il n'en résulte cependant **aucune économie**, il ne s'agit que d'un simple transfert des coûts. Ce transfert de coût au Fonds de compensation de l'AVS se traduit par une augmentation des recettes et ne fera, au final, que détériorer le déficit de l'AVS. En contrevenant aux principes de la gouvernance, l'autorité de surveillance pourra désormais se financer par son propre fonds. Des frais supplémentaires sont prévisibles, voire inévitables. Compte tenu de ce qui précède, **l'usam rejette cette mesure**.

3.20. Assurance-invalidité

En tenant compte de l'entrée en vigueur du nouveau mécanisme de financement de l'assurance-invalidité (AI) en 2014, la contribution de la Confédération à l'AI est allégée. Une économie de 61 millions pour 2018 et une économie de 62 millions pour 2019 sont prévues. Au niveau des finances fédérales, l'effet est certes bénéfique. Toutefois, **l'usam ne peut accepter cette mesure en l'état puisqu'elle ne fait que reporter le coût de l'AI sur les patrons d'entreprises**.

Dans le cadre de l'AVS comme de l'AI, l'usam attend du Conseil fédéral qu'il garantisse les règles durables en matière de financement des assurances sociales et des actions très concrètes pour y parvenir. Constaté que ce secteur est un défi majeur pour les finances fédérales n'est aujourd'hui plus suffisant. A défaut de réflexions et donc de règles durables en matière de financement des assurances sociales, les dépenses de prévoyance sociales et de santé absorberaient près de 65% des budgets publics d'ici à 2025. Très concrètement, le Conseil fédéral doit étendre le mécanisme du frein à l'endettement aux assurances sociales.

3.21. Réduction individuelle de primes

Les subsides que la Confédération octroie en vue de la réduction des primes sont abaissés, passant de 7.5 millions à 7.3% des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins (AOS). Le budget fédéral sera allégé de 72.3 pour 2018 et de 75.5 millions de francs pour 2019. **L'usam soutient cette mesure et est de l'avis que le Conseil fédéral doit encore plus réduire la participation aux subsides de plusieurs dizaines de millions.**

3.22. Assurance militaire

La modification de la loi fédérale sur l'assurance militaire (LAM) engendrerait un allègement de 3 millions sur 2018 et sur 2019. Dans ce cas, il ne s'agit pas vraiment d'une mesure d'économie, mais plus d'une diminution de recette (prestations de l'assurance militaire et recette de l'assurance militaire) qui n'impactera pas sur les prestations de l'armée. **L'usam soutient cette mesure.**

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

La modification envisagée dans le système d'allocations familiales dans l'agriculture vise à supprimer le taux minimal légal. Cette mesure n'aura aucune conséquence sur les bénéficiaires des allocations familiales dans l'agriculture et permettra un allègement d'un montant maximal de 0.8 million par an. La contribution des cantons sera plus importante, mais désormais conforme aux conditions du marché. **L'usam soutient cette mesure et estime que les allocations familiales dans l'agriculture présentent encore un potentiel d'économies supplémentaires.** Dans tous les autres secteurs économiques, les allocations familiales sont à la charge exclusive des employeurs (sauf dans le canton du Valais, où les travailleurs/salariés s'acquittent d'une modeste cotisation en raison du niveau très élevé des allocations). Pourquoi les agriculteurs qui, on le sait, sont de plus en plus en concurrence directe avec les diverses branches des arts et métiers, ne pourraient-ils pas, eux aussi, assumer eux-mêmes les coûts des allocations familiales ? Nous proposons ainsi que la Confédération se retire complètement, de manière progressive, du financement des allocations familiales dans l'agriculture.

3.24. Abrogation de la loi sur les activités à risque

L'abrogation de la loi fédérale sur les guides de montagne et les organisateurs d'autres activités à risque (loi sur les activités à risque) allégera le budget d'environ 0.2 million de francs par an. **L'usam rejette l'abrogation de la loi sur les activités à risque.** L'allègement budgétaire est dérisoire et n'aura en réalité pas lieu. Les coûts, ainsi que la charge administrative, seraient reportés sur les cantons qui se verraient dans l'obligation de réintroduire les lois abandonnées. Cette mesure contredit au principe adopté par le Conseil fédéral de ne pas reporter par le PS 2017-2019 des coûts sur les cantons. L'existence de réglementations cantonales différentes augmenterait considérablement les charges administratives des prestataires. Dans ce sens, la réglementation nationale représente une simplification considérable pour les PME concernées.

3.25. Mesures ayant une incidence sur les recettes

Le Conseil fédéral, s'étant surtout focalisé sur une stratégie d'allègement budgétaire par la diminution des dépenses, a aussi examiné les possibilités d'amélioration des recettes. Il a identifié trois domaines dans lesquels, des augmentations peuvent être faites : les 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. Les allègements portés au budget se monteraient à 1.9 million en 2017, à 2.2 millions en 2018 et à 2.5 millions de francs en 2019. **Etant donné qu'un des principes fondamentaux du PS2017-2019 est d'opter pour une diminution des dépenses et non pour une augmentation des recettes (ou de la dette), l'usam s'oppose à ce type de mesures.**

L'usam soutient la mesure d'abandon du projet concernant le libre accès aux données de MétéoSuisse ; toutefois, notons que cette mesure ne représente pas non plus un réel effort d'économie.

III. Conclusion

Le PS 2017-2019 est nécessaire et l'usam le soutient. L'usam soutient la majorité des allègements prévus dans ce programme d'économie et est de l'avis que l'effort d'économie pourrait être, à chaque fois, plus substantiel. En d'autres termes, si les allègements prévus avoisinent le milliard par an, un programme d'économie plus ambitieux pour des finances fédérales plus saines à long terme devrait viser les 2 milliards d'économies par an, voire plus. Toutefois, l'usam émet des réserves, dont une principale et prioritaire qui concerne le rejet des coupes dans le domaine de la formation professionnelle. Comme évoqué plus haut, il serait opportun que le Conseil fédéral opte également pour des coupes plus substantielles dans des domaines jugés moins prioritaires que le FRI, à savoir par exemple dans la culture avec une réduction du taux de croissance de 2% ou dans l'aide internationale avec un objectif de 0.3% du RNB. La défense nationale a trop souvent fait l'objet d'allègements. Aujourd'hui, ce domaine peut être considéré comme étant prioritaire et ne pas devoir faire les frais d'un programme d'économie. L'usam rejette également plusieurs mesures pour d'autres motifs, comme ceux violant les principes adoptés dans le PS 2017-2019. Il s'agit notamment des mesures (2.24 et 2.25) qui vont à l'encontre des principes de non report des dépenses sur les cantons et d'augmentation des recettes. L'usam rejette aussi les mesures touchant les organismes de cautionnement, le financement des tâches de surveillance dans le domaine de l'AVS par le Fonds de compensation AVS et l'assurance-invalidité. Ces mesures ne correspondent pas à des économies mais à de simples reports de coûts.

Le Conseil fédéral devra opter, à moyen et long terme, pour une politique des finances plus saine. Le Conseil fédéral semble s'être installé dans une perspective de limitation des dépenses à court et moyen terme. Etant entendu que les recettes budgétées ne sont pas bonnes et continueront vraisemblablement à l'être pendant plusieurs années consécutives, limiter les dépenses, comme c'est le cas actuellement, ne sera pas suffisant à long terme. En effet, et vu que le contexte impliquera moins de recettes découlant de l'impôt fédéral direct (IFD) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le Conseil fédéral doit opter pour une politique budgétaire plus stricte. Plus de rigueur budgétaire apporterait plus de marge de manœuvre pour privilégier, par exemple, des dépenses d'investissement et pour faire face à des dépenses imprévues dans un contexte de ralentissement de la croissance économique pour les années à venir. En d'autres termes, le Conseil fédéral doit procéder à une profonde remise en question de l'utilisation des dépenses de la Confédération.

Pour ne pas devoir couper dans des secteurs prioritaires comme celui de la formation et de la recherche ou de l'armée (priorités que s'est fixées le Conseil fédéral), il faudrait avoir une vision globale, plus stratégique et long termiste des finances fédérales de manière à pouvoir se permettre une marge de manœuvre lorsque des situations plus difficiles apparaissent.

Pour éviter, à l'avenir, au Parlement de devoir se retrouver dans des situations complexes (approbation de budgets spécifiques et approbation de coupes spécifiques par la suite), le Conseil fédéral doit impérativement se responsabiliser et opérer, à très brève échéance, à une remise en question de ses tâches pour ensuite être mieux paré dans la politique des finances publiques et donc mieux anticiper de futures réductions de dépenses. Pour y parvenir, l'usam recommande la mise en place d'un plan d'actions, une alternative parmi tant d'autres. Au final, quelle que soit l'option choisie par le Conseil fédéral, cette dernière doit être un engagement (vis-à-vis du parlement) permettant une meilleure gestion des finances fédérales et un appareil étatique plus efficient (intra et inter départements et entre la Confédération et les cantons). Le respect du fédéralisme (donc du frein à la centralisation des compétences toujours plus rampante de la Confédération) aurait également un impact positif sur l'efficacité des services cantonaux (prestations de qualité puisque proches du consommateur local) et permettrait

de supprimer des postes au sein de la Confédération (suppression de tâches incombant par la suite aux cantons). Une chose est sûre : pour avoir des finances saines dans un contexte où le ralentissement de la croissance économique pourrait s'accroître (et même dans un contexte de croissance économique), il faut compter avec une meilleure maîtrise des dépenses et inévitablement avec des réductions de dépenses.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Union suisse des arts et métiers usam



Hans-Ulrich Bigler
Directeur, conseiller national



Alexa Krattinger
Responsable Politique fiscale et financière