

Prise de position

Mesures d'allègement budgétaire prévues par la Confédération à partir de 2024 et 2025

Assemblée plénière du 22 septembre 2023

1. Contexte

1 Le budget fédéral présentera de graves déficits structurels à partir de 2025, la cause étant de nouvelles dépenses dont le contre-financement n'est pas assuré. Afin de respecter les exigences du frein à l'endettement, le Conseil fédéral a décidé de procéder dès 2024 à des coupes linéaires de 2 % dans les dépenses faiblement liées. Dans la mesure du possible, il conviendra également d'utiliser les réserves disponibles et de ne pas en budgéter. Enfin, le Conseil fédéral propose, pour les plans financiers à partir de 2025, d'appliquer des mesures législatives aux dépenses fortement liées s'agissant de la part cantonale à l'impôt fédéral direct et l'assurance-chômage (AC). Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation le 28 juin 2023. La position des gouvernements cantonaux est la suivante :

2 Les cantons comprennent que la situation budgétaire de la Confédération est difficile. D'un point de vue économique, il est néanmoins essentiel que la politique en la matière soit axée sur la stabilité. La bonne santé des finances de la Confédération profite aussi aux cantons, c'est pourquoi les gouvernements cantonaux reconnaissent la nécessité, pour la Confédération, d'alléger son budget. Les mesures prises doivent cependant respecter les principes constitutionnels de subsidiarité et d'équivalence fiscale. La répartition des tâches au sein de l'État fédéral est fondamentale et garantit une affectation efficace des ressources.

3 On sait d'expérience que les cantons doivent assurer un certain niveau de prestations dans de nombreux domaines. Un allègement du budget de la Confédération aurait pour conséquence d'augmenter directement ou indirectement leur charge financière. Il y a donc lieu de rejeter les transferts de charges directs qui ne laisseraient pas une marge de manœuvre cantonale suffisante. Les mesures d'économies prévues par la Confédération soulèvent également un problème inhérent aux financements assurés conjointement par la Confédération et les cantons, à savoir qu'elles auront un impact direct ou indirect sur les budgets cantonaux. A contrario, une répartition claire des compétences, en évitant les financements conjoints, renforce les responsabilités des différents échelons de l'État dans le domaine financier et les protège des transferts de charges.

4 Les cantons prennent position ci-dessous sur ces mesures, pour autant qu'elles touchent à leurs intérêts ou à des principes politiques fondamentaux.

2. Diminution de la part de l'impôt fédéral direct revenant aux cantons

5 Le Parlement examine actuellement une initiative parlementaire concernant l'accueil extrafamilial des enfants qui coûtera environ 800 millions de francs par année à la Confédération à compter de 2025. Le Conseil fédéral a rejeté le projet et demandé que les cantons participent au financement de cette extension des subventions. Si l'engagement de la Confédération devait être diminué de moitié, il propose de réduire de 0,7 point de pourcentage la part cantonale à l'impôt fédéral direct, pour passer à 20,5 % du produit de l'impôt, soit environ 200 millions de francs par année. La Confédération n'exclut pas un abaissement supplémentaire de 0,4 point de pourcentage dans le cas où le projet lui coûterait plus de 200 millions de francs en raison de la hausse des coûts, ce malgré la réduction de la part des cantons. Elle menace même d'abaisser encore cette part dans le cas où le projet lui coûterait plus de 400 millions de francs.

6 Le contre-financement de l'extension des subventions dans le domaine de l'accueil extrafamilial des enfants proposé par le Conseil fédéral au moyen d'une réduction de la part cantonale à l'impôt fédéral direct est contraire au principe d'équivalence fiscale ancré à l'article 43a de la Constitution fédérale. Celui-ci énonce que toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'État décide de cette prestation. Ce principe est fondamental, puisqu'il préside à l'attribution et à l'accomplissement des tâches publiques. La part cantonale à l'impôt fédéral direct est un revenu ordinaire pour les cantons, qui sert à financer les tâches cantonales définies par la loi et à exécuter celles de la Confédération. Il revient aux cantons et n'est pas destiné à financer de nouvelles tâches fédérales au détriment des tâches cantonales. Si la Confédération per un siste à vouloir financer davantage les crèches et à en faire une tâche fédérale, elle doit trouver elle-même de nouvelles sources de financement. Si la Confédération ne peut ou ne veut pas mettre en œuvre l'initiative parlementaire en invoquant la répartition des compétences, elle devrait en toute cohérence rejeter le projet et s'abstenir de toute réglementation à l'échelon fédéral.

7 Pour fonctionner, un État fédéral doit délimiter clairement les attributions et les tâches des différents échelons et fixer les modalités de leur financement. Seule une définition précise des responsabilités permet d'accomplir les tâches publiques avec efficacité et en toute transparence. Le dernier vaste désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons remonte à l'entrée en vigueur de la RPT en 2008. Les financements conjoints entre la Confédération et les cantons risquent de complexifier le pilotage et brouillent les responsabilités entre les échelons. Il convient donc de renoncer à mettre en place de nouveaux financements conjoints ou des financements initiaux, car ils renforcent la pression qui pèse sur les cantons, les contraignant tôt ou tard à combler le manque, et entraînent un transfert des charges. Les cantons proposent donc de relancer dès que possible le projet « Répartition des tâches II ».

8 La part cantonale à l'impôt fédéral direct est une source de financement non liée importante pour les budgets cantonaux. Elle a été revue à la hausse une première fois en 2020, lors de la mise en œuvre de la dernière réforme d'imposition des entreprises (RFFA), ce afin de rétablir l'équilibre financier sur le plan des recettes entre la Confédération et les cantons à la suite de la suppression des régimes fiscaux cantonaux. Cette réforme visait par ailleurs à accorder aux cantons la marge de manœuvre financière suffisante pour rester compétitifs. En mai 2019, une nette majorité de la population a voté en faveur de la RFFA. Réduire la part cantonale à l'impôt fédéral direct reviendrait à revenir sur cette réforme et entraînerait un déséquilibre financier au détriment des cantons, ce d'autant plus qu'en vertu de la RFFA, les cantons sont tenus de faire participer dûment les communes à la hausse de leur part à l'impôt fédéral direct. Les répercussions négatives se feraient ainsi ressentir jusqu'à l'échelon communal.

9 Le contre-financement d'un projet fédéral par une diminution de la part cantonale à l'impôt fédéral direct représente un risque pour les discussions à venir. La Confédération pourrait en effet être tentée de recourir à cette méthode dans d'autres dossiers relevant de la politique des dépenses, avec un effet de centralisation et une implication accrue dans les domaines de compétence des cantons. Procéder de la sorte risque de déstabiliser durablement l'équilibre financier entre la Confédération et les cantons, obtenu à grand renfort de moyens techniques et politiques dans le cadre de la réforme de la RPT. Cela doit donc être strictement rejeté.

10 Au regard des motifs exposés ci-dessus, les cantons rejettent fermement toute réduction de leur part à l'impôt fédéral direct aux fins de contre-financement de l'extension des subventions dans le domaine de l'accueil extrafamilial des enfants.

3. Réduction de l'apport au fonds d'infrastructure ferroviaire

11 L'apport au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) sera réduit d'au moins 150 millions par an pendant une période limitée à trois ans. Selon le projet en consultation sur le *financement durable des CFF*, les revenus fédéraux provenant de la redevance poids lourds liée aux prestations seront attribués au FIF dans leur intégralité jusqu'à ce que ses réserves atteignent au moins 300 millions. La réduction de l'apport au FIF ne sera donc mise en œuvre que si cet objectif est atteint.

12 Les réserves du FIF sont jugées suffisantes par la Confédération et une réduction de l'apport ne nuirait pas au développement ni à la gestion de l'infrastructure. Les gouvernements cantonaux sont prêts à accepter une réduction temporaire de l'apport au FIF d'un montant maximal de 450 millions de francs, moyennant les conditions suivantes :

- Le Conseil fédéral garantit le financement des étapes de développement fixées par le Parlement, de même que les liquidités nécessaires au fonctionnement, à l'entretien et au développement de l'infrastructure ferroviaire ;

- Il renonce entièrement à la réduction du prix du sillon annoncé dans son message concernant le financement durable des CFF d'un montant de 1,7 milliard de francs. Le désendettement des CFF incombe au propriétaire et ne doit pas se faire via le FIF.
- La Confédération renonce à réduire ses contributions dans le trafic régional de voyageurs (voir chapitre 4 de la présente prise de position). Compte tenu de l'augmentation attendue de la population et du trafic au cours des prochaines décennies, ainsi que des objectifs de transfert en matière de transport poursuivis par la politique climatique de la Confédération et des cantons, il faut absolument éviter que les transports publics soient doublement pénalisés.

4. Coupes linéaires dans les dépenses faiblement liées : trafic régional de voyageurs

13 Lors de sa séance du 15 février dernier, le Conseil fédéral a décidé d'opérer des coupes linéaires de 2 % dans les dépenses faiblement liées par rapport au plan financier de l'année précédente. Cette mesure concerne également le trafic régional de voyageurs (TRV) et s'appliquera au budget 2024, puis devrait être reconduite en 2025 et en 2026.

14 Les gouvernements cantonaux s'opposent fermement à l'application de cette mesure au TRV. Les indemnités versées par la Confédération sont fixées par le Parlement dans le cadre de crédits d'engagement de quatre ans, les derniers remontant à novembre 2021 pour la période 2022-2025. Les entreprises de transport planifient ou établissent leurs offres sur cette base et ce processus nécessite une préparation de plusieurs mois, voire de plusieurs années. Par conséquent, il n'est pas possible de mettre en œuvre dans les délais impartis les mesures d'économie communiquées à brève échéance par le Conseil fédéral. L'absence de versement des indemnités par la Confédération devrait être compensée par une contribution financière des cantons ou par une réduction de l'offre de transports publics.

15 Le budget des exercices 2024 et 2025 devra atteindre au moins le niveau de celui de 2023 (1 171,3 millions de francs, incluant un supplément de 87 millions de francs). Les ressources évolueront ensuite conformément aux paramètres de planification usuels (renchérissement, mesures d'offre, investissements, etc.).

16 Une détérioration de l'offre compromettrait gravement la réalisation des objectifs climatiques et l'augmentation visée de la part des transports publics dans la répartition modale. Une compensation cantonale de l'absence des indemnités versées par la Confédération doit également être rejetée, car la stabilisation du budget de l'État ne doit pas se faire au détriment des cantons.

5. Association à Horizon Europe

17 À partir de 2024, le Conseil fédéral ne budgétisera plus la contribution obligatoire pour une association de la Suisse au programme-cadre européen pour la recherche Horizon Europe. En lieu et place, il propose d'allouer des fonds en faveur de mesures nationales transitoires pour ne pas priver la recherche de moyens.

18 Indépendamment des mesures d'allègement budgétaire, les gouvernements cantonaux attendent du Conseil fédéral qu'il maintienne son engagement en faveur de l'objectif stratégique prioritaire qu'est l'association de la Suisse à Horizon Europe 2021–2027.