



Berne, le 28 juin 2023

Loi fédérale sur des mesures visant à alléger les finances fédérales à partir de 2025

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de consultation

Consultation

Condensé

Inscrit dans la Constitution, le frein à l'endettement exige que l'équilibre entre les dépenses ordinaires et les recettes ordinaires de la Confédération soit garanti sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Le plan financier 2024-2026 affiche d'importants déficits structurels. Au printemps 2023, le Conseil fédéral a pris des mesures d'allègement budgétaire de l'ordre de 2 milliards de francs par an. Par le présent projet, il soumet au Parlement les mesures d'allègement qui exigent des modifications de lois.

Contexte

La pression sur le budget fédéral augmente dans les années à venir: en plus de la hausse rapide des dépenses de l'armée, les dépenses liées à l'AVS et à la santé continueront de croître sensiblement pour des raisons démographiques. On peut également citer la reconstruction de l'Ukraine qui devra être cofinancée dans les années à venir, l'extension de l'accueil extrafamilial pour enfants souhaitée par le Conseil national, l'allègement prévu des primes d'assurance-maladie et le développement de la protection du climat, qui se traduiront ces prochaines années par des déficits structurels de plusieurs milliards et par un besoin accru de priorisation. La croissance des recettes ordinaires ne suffira pas à assurer tous les financements susmentionnés. Or la Confédération ne peut pas continuer à s'endetter à cette fin, car le frein à l'endettement l'interdit. Des dépenses extraordinaires permettent de surmonter provisoirement une situation de crise; on ne saurait toutefois faire valoir un besoin extraordinaire pour financer des dépenses durables (nouvelles) ou des dépenses supplémentaires pouvant être pilotées.

Contenu du projet

Dans ce projet, le Conseil fédéral a opté pour une réduction progressive des déficits structurels en s'appuyant notamment sur les principes ci-après:

Mesures ne nécessitant pas de modifications de lois

- Concernant les dépenses faiblement liées, le Conseil fédéral a décidé de procéder à une réduction unique de 2 points de pourcentage de la croissance prévue (ce qui équivaut à 450 millions de francs par an). De plus, la courbe de progression des dépenses de l'armée sera atténuée les premières années, de sorte que celles-ci représenteront 1 % du PIB en 2035, et non dès 2030 comme le souhaite le Parlement.
- Les réserves existantes seront utilisées et aucune réserve ne sera budgétisée si la constitution de réserves n'est pas requise. En application de ce principe, le Conseil fédéral a décidé de ne plus budgéter, à partir de 2024, la contribution obligatoire à Horizon Europe, qui ne sera probablement plus requise, et de réduire provisoirement l'apport au fonds d'infrastructure ferroviaire (de 150 millions de francs par an).

- Le Conseil fédéral a également décidé de prendre des mesures portant sur les recettes en mettant en place un impôt sur les véhicules électriques, lequel permettra d'alléger le budget d'environ 150 millions par an à partir de 2024.

Mesures nécessitant des modifications de lois

- Pour ce qui est des nouveaux projets, une compensation appropriée des dépenses doit être prévue de façon plus systématique, tout en tenant compte des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Par conséquent, le Conseil fédéral procédera plus fréquemment à une priorisation des projets, y compris pour les mandats du Parlement, et reportera leur mise en œuvre lorsque leur financement n'est pas assuré. Concernant la loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc), il propose au Parlement un cofinancement substantiel par les cantons en réduisant la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct (au plus entre 200 et 300 millions par an, à condition que les coûts résultant de la LSAcc soient réduits de moitié par rapport au projet adopté par le Conseil national).
- Plus d'un tiers du budget fédéral total est consacré à la prévoyance sociale, la plupart de ces dépenses étant fortement liées. En l'espèce, le Conseil fédéral souhaite modifier la réglementation sur les rentes de veuves et de veufs pour se conformer à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, ces changements devant déployer leurs effets avant la prochaine grande réforme de l'AVS (allègement d'au moins 100 millions de francs pour la Confédération). De même, la contribution de la Confédération à l'assurance-chômage (AC) sera réduite de 250 millions de francs par an pendant une période limitée, sans que cela affecte les prestations.

Par le présent acte modificateur unique, le Conseil fédéral soumet au Parlement les mesures qui exigent des modifications de lois en vue d'un allègement budgétaire dès 2025. L'élaboration des mesures dans le domaine de l'AVS nécessitant un peu plus de temps, le Conseil fédéral réalisera une consultation distincte à ce sujet à l'automne 2023.

Les mesures décidées jusqu'à présent sont insuffisantes pour stabiliser le budget, d'autant que la plupart d'entre elles ont une durée limitée. Il faut donc continuer à faire preuve de retenue dans la politique de dépenses. Au cours de la nouvelle législature, le Conseil fédéral soumettra au Parlement probablement un autre projet visant à stabiliser durablement les finances fédérales.

1	Contexte	5
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés.....	5
1.1.1	Recettes	5
1.1.2	Dépenses	6
1.2	Mesures d'assainissement budgétaire	8
1.2.1	Approches en matière d'assainissement.....	8
1.2.2	Mesures ciblées ne nécessitant aucune modification législative	8

1.2.3	Objectifs d'économie linéaire.....	9
1.2.4	Mesures concernant les dépenses liées	10
1.3	Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral.....	11
1.4	Classement d'interventions parlementaires.....	11
2	Présentation du projet.....	12
2.1	Nouvelle réglementation proposée dans la LIFD et la LACI.....	12
2.1.1	Baisse de la part des cantons à l'impôt fédéral direct visant à compenser partiellement l'engagement prévu de la Confédération dans l'accueil extrafamilial pour enfants (modification de la LIFD).....	12
2.1.2	Réduction de la participation de la Confédération à l'assurance-chômage pour une durée limitée (modification de la LACI).....	14
3	Commentaire des dispositions.....	16
3.1	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD).....	16
3.2	Loi sur l'assurance-chômage (LACI)	17
4	Conséquences	18
4.1	Conséquences pour la Confédération	18
4.2	Conséquences pour les cantons	18
4.3	Conséquences pour l'économie et la société	20
4.4	Conséquences pour d'autres domaines	20
5	Aspects juridiques.....	20
5.1	Constitutionnalité.....	20
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	20
5.3	Forme de l'acte à adopter	20
5.4	Frein aux dépenses.....	21
5.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale.....	21
5.6	Délégation de compétences législatives	21
5.7	Protection des données.....	22

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le 17 août 2022, le Conseil fédéral a adopté le message concernant le budget 2023 avec PITF 2024-2026. En raison de nouvelles décisions prises en matière de dépenses, il manquait plusieurs milliards pour que les exigences du frein à l'endettement soient respectées au cours des années 2024 à 2026 du plan financier. Début 2023, l'Administration fédérale des finances tablait sur des déficits structurels de 2 milliards en 2024 et de 3 milliards à partir de 2025, en tenant compte des décisions prises par le Parlement au second semestre 2022 et des estimations actualisées des recettes et des dépenses. Entre fin janvier et fin mars 2023, le Conseil fédéral a pris sur cette base différentes mesures de réduction des déficits structurels (cf. ch. 1.2 Mesures d'assainissement budgétaire), qui allègent le budget fédéral d'environ 2 milliards par an. Des déficits structurels pouvant atteindre jusqu'à 1 milliard restent cependant prévus pour les années 2025 à 2027 du plan financier. Le déséquilibre structurel du budget devrait persister les années suivantes, car les dépenses continueront d'augmenter sensiblement sans changement de politique et du fait que certaines mesures d'allègement budgétaire sont limitées dans le temps.

1.1.1 Recettes

Les recettes ordinaires devraient progresser d'environ 2 milliards par an dans les années à venir. Cette hausse découle presque exclusivement de la croissance des recettes fiscales (impôt fédéral direct, taxe sur la valeur ajoutée, impôt anticipé). En revanche, les droits de timbre et les redevances sur la circulation affichent une progression sensiblement plus faible. L'évolution des autres impôts sur la consommation, dont les recettes de l'impôt sur les huiles minérales et de celui sur le tabac, est stable ou en recul, tout comme celle des taxes d'incitation de par leur nature. Les recettes non fiscales (notamment patentes et concessions, recettes financières) devraient enregistrer une croissance similaire à celle de l'économie. Concernant le bénéfice de la Banque nationale suisse, la distribution du montant de base devrait être possible, la part de la Confédération s'établissant à 0,7 milliard. Les recettes conservées par la Confédération, car ni liées ni affectées à des tiers par une loi, devraient croître de quelque 1,7 milliard par an.

Les prévisions de recettes sont empreintes d'incertitude. Les estimations pour l'année budgétaire correspondante sont établies près de 20 mois avant la clôture de l'exercice comptable concerné, à l'aide des prévisions économiques les plus récentes. Il convient également prendre en compte les changements des conditions-cadres légales, dont les répercussions financières sont souvent difficiles à prévoir avec exactitude. L'imposition minimale prévue par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la future taxe sur les véhicules électriques (qui complète l'impôt sur les huiles minérales) devraient fournir des recettes supplémentaires respectivement à

partir de 2026 et de 2030. On ignore encore si celles-ci se concrétiseront et leur montant respectif. De plus, elles ne devraient alléger le budget que de manière limitée en raison des affectations.

La qualité de l'estimation des recettes s'est sensiblement améliorée depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003. Chaque année, l'erreur d'estimation moyenne des recettes ordinaires est calculée dans le cadre du compte d'État. Elle s'inscrit à 1,1 % (recettes supplémentaires par rapport au budget) sur la moyenne des années 2003 à 2023. Très difficile à prévoir, l'impôt anticipé affiche la plus grande erreur d'estimation. Près de 60 % de l'erreur d'estimation totale des recettes ordinaires lui sont imputables. Abstraction faite de l'impôt anticipé, les recettes ont été sous-estimées en moyenne de 0,4 % depuis 2003. Une nouvelle méthode d'estimation de l'impôt anticipé a été mise en place en 2012, réduisant ainsi les écarts moyens par rapport au budget. Depuis, les erreurs d'estimation tendent à se compenser mutuellement au fil du temps.

1.1.2 Dépenses

Selon la planification actuelle, les dépenses ordinaires de la Confédération progresseront plus fortement que les recettes et l'économie dans les années à venir, même en tenant compte des mesures d'assainissement du Conseil fédéral, avec pour conséquence des déficits structurels. La pression sur les dépenses s'accroît: les éléments ayant permis d'alléger le budget ces dernières années s'estompent (les dépenses en matière de défense et de migration et les charges d'intérêts augmentent de nouveau); s'y ajoutent de nouvelles dépenses non compensées par d'autres réductions et la croissance des dépenses de l'armée et de la prévoyance sociale reste forte. Même après les mesures d'assainissement décidées sur le principe, le nouveau profil de croissance des dépenses fédérales n'est pas supportable à long terme et ne pourra pas être financé compte tenu du niveau actuel des recettes, bien que celles-ci augmentent globalement au même rythme que l'économie.

Le volume que les déficits atteindront reste entouré d'incertitudes. Conformément à l'art. 4, al. 3, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC; RS 611.01), la planification financière tient compte en particulier des conséquences financières des actes ayant force exécutoire, des projets d'acte adoptés par au moins l'un des conseils, des messages du Conseil fédéral et des projets d'acte soumis à l'un des conseils par une commission parlementaire. Selon l'avancement d'un objet, tant le montant des dépenses que le moment où celles-ci sont requises peuvent varier considérablement entre la planification et la mise en œuvre. Dans plusieurs cas, le Parlement peut contribuer à l'assainissement budgétaire en procédant à des adaptations et à des remaniements dans le cadre de ses débats.

Les développements suivants caractérisent le plan financier actuel: la hausse progressive des dépenses de l'armée, de 5,5 milliards actuellement à 10,7 milliards en 2035 (1 % du PIB), entraîne une augmentation annuelle des dépenses pouvant aller jusqu'à 600 millions. Dans la prévoyance sociale, qui représente près d'un tiers des dépenses de la Confédération, les prestations de cette dernière à l'AVS et à l'assurance-invalidité (AI), les prestations complémentaires et la réduction individuelle des primes affichent

une croissance très supérieure à la moyenne (env. 800 millions par an). Les dépenses relatives à la migration varient fortement, car elles dépendent du nombre de demandeurs d'asile. Les besoins financiers en la matière devraient néanmoins croître dans les années à venir. Le domaine Finances et impôts (parts de tiers aux recettes, péréquation financière, intérêts de la dette) progresse de 200 à 300 millions par an. En outre, les dépenses liées à la gestion de la dette ont récemment crû d'une centaine de millions en raison de la hausse des taux d'intérêt et de la dette alors que, au cours des dernières années, le budget avait profité du bas niveau des taux d'intérêt et du faible endettement. Dans le domaine du trafic également, les dépenses liées augmenteront en moyenne de plus de 100 millions par an. Enfin, même si la réduction linéaire de 2 % des dépenses faiblement liées offre une certaine marge de manœuvre, leur progression annuelle restera de l'ordre de 300 à 400 millions, dont près de la moitié sera requise pour le seul domaine Formation et recherche. Ce profil de croissance ne fournit aucune latitude pour de nouvelles dépenses au cours de la prochaine décennie; il creuse au contraire les déficits année après année.

Le Parlement débat régulièrement de projets de dépenses supplémentaires, notamment en matière d'accueil extrafamilial pour enfants. Le Conseil national souhaite que la Confédération investisse quelque 800 millions dans ce domaine pour la seule année d'introduction, ce montant augmentant fortement les années suivantes. La charge nette réelle pour le budget fédéral dépendra des futures décisions du Parlement. En ce qui concerne la protection du climat et la biodiversité, des dépenses supplémentaires de centaines de millions par an sont d'ores et déjà prévues (contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers; loi sur le CO₂; contre-projet indirect à l'initiative biodiversité).

Plusieurs projets ne respectant pas les conditions énoncées à l'art. 4 OFC ne figurent pas dans la planification (p. ex. contre-projet à l'initiative d'allègement des primes et projet de perfectionnement des conditions-cadres du transport de marchandises en Suisse). Ces charges supplémentaires éventuelles représentent au total entre 2 et 3 milliards par an à partir de 2025. On ignore également si et dans quelles proportions il faudra assumer des dépenses supplémentaires pour la reconstruction de l'Ukraine, la migration ou les programmes de recherche européens (participation à Horizon Europe). En 2024, le Conseil fédéral sollicitera à nouveau à titre extraordinaire la majeure partie des coûts liés à la migration. Ces dépenses devront toutefois à nouveau s'effectuer selon un mode de financement ordinaire dès 2025. En outre, plusieurs réformes fiscales actuellement débattues au Parlement ou en consultation (valeur locative, déduction des primes d'assurance-maladie, imposition individuelle) ne sont pas prises en compte dans la planification financière. Or, elles pourraient se traduire par une diminution des recettes fiscales.

Les mesures adoptées par le Conseil fédéral et les modifications de lois proposées constituent une première étape pour retrouver une certaine marge de manœuvre budgétaire. À cet effet, la Confédération doit éviter dans l'immédiat tout nouvel accroissement de la dette.

1.2 Mesures d'assainissement budgétaire

1.2.1 Approches en matière d'assainissement

Le Conseil fédéral procède à un assainissement progressif. Le 25 janvier 2023, il a pris les premières décisions préliminaires pour équilibrer le budget 2024. Le 15 février 2023, il a défini les mesures d'assainissement pour le budget 2024 et pris des décisions de principe concernant celles qui s'appliqueront au plan financier. Conformément à sa stratégie d'assainissement, il a fixé le 10 mars 2023 les taux de croissance cibles pour les arrêtés financiers pluriannuels de la prochaine législature. Enfin, le 29 mars 2023, il a adopté le présent train de mesures. Malgré celles-ci, des déficits structurels de plusieurs milliards et de grandes incertitudes subsisteront dans les années à venir. Ce train de mesures n'est donc qu'une étape intermédiaire, d'autres mesures d'assainissement étant nécessaires. Le Conseil fédéral entend présenter au cours de la prochaine législature un autre projet de stabilisation du budget de la Confédération.

Le plan d'assainissement du Conseil fédéral porte principalement sur les dépenses, car elles engendrent les déficits structurels, mais des mesures visant à générer des recettes supplémentaires ont également été définies. L'ensemble du train de mesures est équilibré: tous les domaines apportent leur contribution. Les mesures concernent aussi bien les dépenses faiblement et fortement liées que le domaine propre et celui des transferts. Outre une majorité de mesures ciblées, des objectifs d'économie linéaire ont été fixés pour les dépenses faiblement liées. Les départements et les unités administratives décideront eux-mêmes de la mise en œuvre de ces objectifs. En dépit de ces mesures d'allègement, le niveau effectif des dépenses ne diminuera toutefois pas dans la plupart des groupes de tâches. Il s'agit surtout d'atténuer la croissance de ces dernières et d'utiliser les réserves ainsi que les soldes de crédits.

<i>En milliards de francs</i>	2024	2025	2026
Mesures ne nécessitant pas de modifications de lois			
Dépenses de l'armée	0,3	0,5	0,8
Suppression contribution oblig. Horizon en faveur de mesures d'atténuation	0,6	0,5	0,4
Automobilsteuer auf Elektrofahrzeugen und Kürzung Einlage NAF	0,2	0,1	0,1
Réduction de l'apport au FIF		0,2	0,2
Coupes linéaires	0,5	0,5	0,5
Mesures nécessitant des modifications de lois			
Réduction de la participation à l'assurance-chômage		0,3	0,3
Baisse de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct		0,2-0,3	0,2-0,3
<i>Mesures dans le domaine de l'AVS (rentes de veuves en particulier)</i>			<i>0,1</i>

1.2.2 Mesures ciblées ne nécessitant aucune modification législative

Dans la mesure du possible, le Conseil fédéral entend mettre en œuvre les mesures dans son propre domaine de compétences, c'est-à-dire sans devoir modifier des lois. Quatre mesures ciblées ont été décidées pour les dépenses faiblement liées. Elles peuvent être exécutées sans modification législative et allégeront le budget de plus de 1 milliard par an, même si une partie de cet allègement est limitée dans le temps.

La contribution obligatoire que la Suisse aurait dû verser pour s'associer au programme-cadre de l'Union européenne (UE) pour la recherche et l'innovation, **Horizon Europe**, ne sera plus budgétisée à partir de 2024. Le Conseil fédéral poursuivra ses efforts en vue d'une participation à ce programme, bien que l'UE ne soit actuellement pas disposée à entamer des discussions à ce sujet. Il est prévu à la place d'allouer

des fonds à des mesures nationales transitoires, sans toutefois réduire les ressources destinées à la recherche. Si une association au programme devait se concrétiser, le Conseil fédéral demanderait un crédit supplémentaire pour l'année concernée afin de couvrir la contribution obligatoire. Cette mesure offre une marge de manœuvre budgétaire provisoire allant jusqu'à **0,6 milliard** par an.

Les **dépenses de l'armée** devraient progresser plus lentement que ne le prévoit le plan financier 2024-2026 et ne le réclament les motions 22.3367 et 22.3374, intitulées toutes deux *Augmentation progressive des dépenses de l'armée*. Celles-ci ne représenteront 1 % du PIB qu'en 2035 au lieu de 2030. Le Conseil fédéral propose d'établir un budget d'environ 5,6 milliards pour 2024 et de l'accroître de 3 % par an durant les années 2025 et 2026 du plan financier (env. 250 millions de francs par an en termes nominaux). Ensuite, les dépenses de l'armée croîtront en termes réels de 5 % par an (entre 400 et 600 millions de francs par an en termes nominaux). L'aplatissement de leur courbe de croissance par rapport au plan financier 2024-2026 se traduira par un allègement d'environ **300 à 800 millions** selon l'année.

À partir de 2024, les **véhicules électriques** seront eux aussi soumis à l'**impôt sur les véhicules** (4 % de la valeur du véhicule lors de l'importation). La consultation sur la révision de l'ordonnance qu'exige cette mesure a été ouverte au printemps 2023. Étant donné que la part de véhicules électriques importés a nettement progressé ces dernières années et que le prix de ces véhicules se rapproche de celui des voitures thermiques, il paraît inutile de maintenir l'incitation fiscale mise en place. La suppression de cette incitation devrait engendrer des recettes supplémentaires de **180 millions** en 2024, qui pourraient atteindre, au total, entre 2 et 2,7 milliards d'ici à 2030. L'impôt sur les véhicules est entièrement affecté au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). En revanche, l'apport au FORTA provenant de l'impôt sur les huiles minérales diminuera de 130 à 150 millions de francs par an.

L'**apport annuel au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)** (part de la RPLP) sera réduit d'au moins **150 millions de francs** pendant une durée limitée à trois ans. L'aménagement planifié de l'infrastructure ne sera pas remis en question. La mesure sera abrogée si les réserves du fonds passent en dessous de la barre des 300 millions.

1.2.3 Objectifs d'économie linéaire

En plus des mesures ciblées, le Conseil fédéral a fixé des objectifs d'économie linéaire de 2 % pour les dépenses faiblement liées, qui représentent près d'un tiers des dépenses de la Confédération. Cela ne concerne pas l'armée, qui apporte déjà une contribution avec l'abaissement de sa courbe de croissance. Ces objectifs correspondent à un allègement budgétaire durable d'environ 500 millions par an. En outre, le Conseil fédéral a décidé de ne pas compenser le renchérissement pour les charges de biens et services et d'exploitation ainsi que les investissements dans le cadre du cycle budgétaire 2024, évitant ainsi une charge supplémentaire de 200 millions en 2024 (en termes cumulés: 385 millions en 2025 et 520 millions en 2026).

Les objectifs d'économie de 2 % ont été mis en œuvre comme suit.

- Dans le domaine propre de l'administration, ils sont réalisés grâce à des optimisations opérationnelles, des reports et des remaniements. Dans le domaine de la construction, on renonce à certains projets.
- Dans plusieurs domaines, dont les douanes et l'Administration fédérale des contributions, des gains d'efficacité sont obtenus grâce à la numérisation.
- Les réductions de dépenses prévues dans le domaine des transferts sont, dans l'ensemble, légèrement supérieures à la moyenne, notamment du fait qu'elles se concentrent sur deux domaines: ainsi, les subventions de construction destinées aux installations sportives d'importance nationale seront réduites de 21 millions au cours des prochaines années et les contributions aux places de détention administrative de quelque 10 millions. Les crédits d'engagement correspondants seront diminués en conséquence.
- La réduction des dépenses de personnel est inférieure à la moyenne. **Mesures concernant les dépenses liées**

Les dépenses fortement liées représentent environ 65 % des dépenses de la Confédération. Leur croissance est supérieure à la moyenne, notamment dans la prévoyance sociale. En cas de déficit structurel, la rigidité à court terme qui caractérise les dépenses fortement liées entraîne généralement des coupes dans celles qui sont faiblement liées, ces dernières pouvant alors être écartées au profit des premières. Le Conseil fédéral a donc décidé – en se fondant également sur les requêtes correspondantes du Parlement – que les dépenses fortement liées contribueraient elles aussi à l'assainissement du plan financier dès 2025. L'allègement budgétaire généré par les trois mesures suivantes mises en consultation correspond à quelque 0,5 milliard par an.

La contribution de la Confédération à l'**assurance-chômage (AC)** sera réduite de **250 millions de francs** par an pendant 5 ans. Les contributions extraordinaires de 16 milliards que la Confédération a versées pendant la pandémie de coronavirus (de 2020 à 2022) ont permis d'éviter un endettement de l'AC malgré la progression sensible des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT). Le capital du fonds de compensation de l'AC devrait ainsi croître continuellement au cours des années à venir, à condition que la situation sur le marché du travail reste favorable. C'est pourquoi il est prévu que l'AC contribue temporairement à l'allègement du budget de la Confédération. Une clause de sauvegarde garantira que cette assurance ne connaisse pas de difficultés financières en cas d'augmentation sensible du chômage, malgré la réduction de la contribution.

Le Parlement examine actuellement la **loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc)**, en application de l'initiative parlementaire «Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles» (Iv. pa. 21.403) de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N). Ce projet coûterait à la Confédération près de 800 millions dès sa première année d'entrée en vigueur. Étant donné que l'accueil extrafamilial pour enfants est une tâche cantonale, le Conseil fédéral propose de rejeter le projet tel qu'il est soumis (FF 2023 598). Si le Parlement entrait néanmoins en matière sur le projet, le Conseil fédéral propose de le remanier en profondeur (réduction de moitié de la contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents, abandon des conventions-programmes). En outre, les cantons seront tenus de participer au financement de façon déterminante. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral propose d'**abaisser la**

part de l'impôt fédéral direct revenant aux cantons à 20,5 % du produit global de cet impôt (- 0,7 point de pourcentage), ce qui générerait des **recettes supplémentaires d'environ 200 millions de francs par an pour la Confédération**. En outre, il prévoit une diminution de 0,4 point de pourcentage supplémentaire si les coûts du projet pour la Confédération devait dépasser la barre des 200 millions en raison de l'augmentation des coûts, malgré l'abaissement de la part revenant aux cantons. En supposant que le Parlement réduise de moitié les coûts découlant du projet de LSAcc au cours de ses débats, comme le propose le Conseil fédéral, les cantons assumeront alors en moyenne 2/3 des coûts, ce qui semble approprié au vu de leur compétence pour cette tâche. Si l'estimation des coûts liés à la LSAcc était sensiblement revue à la hausse ou à la baisse en raison des décisions des Chambres fédérales, il faudrait adapter en conséquence la réduction de la part des cantons.

Un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CDEH)¹ a mis en évidence la nécessité de procéder à des ajustements dans le domaine de l'**AVS**. Pour corriger l'inégalité de traitement entre les veuves et les veufs, les rentes de veuves devraient être limitées dans le temps par analogie avec la réglementation en vigueur pour les rentes de veufs: à l'avenir, les veuves et les veufs n'auront en principe droit à une rente que jusqu'à ce que leur cadet ait atteint l'âge de 25 ans. La modification des rentes pour enfant est également à l'étude. L'application de délais transitoires aux rentes existantes garantira une mise en œuvre aussi socialement supportable que possible. L'objectif de la réforme est de diminuer d'au moins 500 millions les dépenses de l'AVS et d'au moins **100 millions** celles de la Confédération. Les mesures concrètes sont en cours d'élaboration; elles feront l'objet d'un projet distinct que le Conseil fédéral mettra en consultation à l'automne 2023.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023², ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023³.

Il contribue de manière importante à la réduction des déficits structurels dans le plan financier. Il est nécessaire pour respecter le frein à l'endettement qui est inscrit dans la Constitution (Cst.), mais reste insuffisant pour stabiliser le budget à long terme. Un autre train de mesures sera vraisemblablement nécessaire lors de la prochaine législature 2024-2027.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Motion 22.4273 CdF-E Examen des tâches et des prestations de l'État

¹ [Arrêt de la CEDH, requête n° 78630/12](#)

² FF 2020 1709

³ FF 2020 8087

Cette motion charge le Conseil fédéral de procéder à un examen des tâches et des prestations de l'État, l'évaluation portant sur les dépenses tant faiblement que fortement liées. Un examen des charges de personnel est également mentionné.

Les décisions du Conseil fédéral concernant les mesures d'assainissement portant sur les dépenses faiblement et fortement liées ainsi que les taux de croissance cibles pour les arrêtés financiers pluriannuels vont dans le sens de la motion. Le Conseil fédéral devrait présenter dans la première moitié de la prochaine législature un autre projet d'assainissement du budget, qui portera notamment sur l'abandon de certaines tâches et sur les priorités fixées. Par conséquent, il considère que l'objectif de la motion est atteint et propose de classer cette dernière.

2 Présentation du projet

2.1 Nouvelle réglementation proposée dans la LIFD et la LACI

2.1.1 Baisse de la part des cantons à l'impôt fédéral direct visant à compenser partiellement l'engagement prévu de la Confédération dans l'accueil extrafamilial pour enfants (modification de la LIFD)

Depuis 2003, la Confédération encourage la création de places d'accueil extrafamilial pour enfants en s'appuyant sur la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants (LAAcc)⁴. Prolongées plusieurs fois, les bases légales de cet encouragement arriveront à échéance fin 2024. En février 2021, la CSEC-N a donc décidé de remplacer le programme d'impulsion limité dans le temps par un soutien permanent en se fondant sur une initiative parlementaire (21.403 «Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles»).

Le projet de la CSEC-N prévoit deux instruments d'encouragement:

- *Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants*: chaque enfant donne légalement droit à une contribution de la Confédération, pour autant qu'il soit régulièrement pris en charge dans un cadre extrafamilial privé ou public (p. ex. crèches, structure de jour, famille de jour). Octroyée aux parents indépendamment de leur situation financière, cette contribution correspond à 20 % des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial pendant les quatre premières années suivant l'entrée en vigueur de la loi. Ensuite, le Conseil fédéral fixe la contribution de la Confédération par canton en fonction des contributions versées par celui-ci à l'accueil institutionnel extrafamilial pour enfants, la contribution de la Confédération ne pouvant toutefois être inférieure à 10 % des coûts moyens. Le montant de la contribution fédérale est estimé à 710 millions pour la première année suivant l'entrée en vigueur de la loi. Eu égard aux mesures prévues par cette dernière et à l'évolution démographique, il convient de supposer que l'accueil institutionnel extrafamilial pour enfants sera de plus en plus sollicité pendant la première période quadriennale. La CSEC-N estime que la contribution de la Confédération atteindra quelque 860 millions à la fin de celle-ci.

⁴ RS 861

- *Conventions-programmes avec les cantons*: grâce à cet instrument, la Confédération entend allouer aux cantons des aides financières globales en vue de l'extension de l'accueil extrafamilial pour enfants et pour des mesures visant à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance. Un crédit d'engagement de 224 millions (56 millions par an) est prévu pour la première période quadriennale du programme.

La CSEC-N évalue les coûts d'exécution des deux instruments d'encouragement à 16 millions au total pour quatre ans.

Dans son avis du 15 février 2023, le Conseil fédéral rejette le projet: au vu de la situation financière tendue, les coûts correspondants pour le budget de la Confédération (près de 800 millions durant l'année d'introduction, puis forte hausse les années suivantes) ne sont pas finançables. En outre, l'accueil extrafamilial des enfants et l'encouragement du développement précoce relève, pour l'essentiel, de la compétence des cantons et des communes. Si le Parlement entrait en matière sur le projet, le Conseil fédéral propose de réduire de moitié la contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour la ramener à 10 % des coûts moyens d'une place d'accueil, de compenser au moins en partie les charges supplémentaires de la Confédération en abaissant la part des cantons à l'impôt fédéral direct et de renoncer entièrement aux conventions-programmes avec les cantons.

Le 1^{er} mars 2023, le Conseil national a approuvé le projet de la CSEC-N en le conservant largement inchangé. Les propositions du Conseil fédéral concernant un système simplifié restreint aux coûts réduits et une compensation financière partielle par les cantons n'ont pas été prises en compte. Le Conseil national a rejeté par 108 voix contre 85 et 3 abstentions une proposition de minorité visant à réduire la part des cantons. L'objet doit désormais être examiné par la CSEC-E.

Le Conseil fédéral reste d'avis que le projet du Conseil national pose problème du point de vue tant du fédéralisme que de la politique budgétaire. Il réaffirme que les coûts du projet doivent être réduits de moitié au moins, soit en abaissant la contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents de 20 % à 10 % des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial pour enfants et en abandonnant les conventions-programmes, soit sur la base d'une autre proposition de la CSEC-E. Il déclare également que les cantons devraient participer substantiellement à de telles charges supplémentaires de la Confédération dans l'un de leurs domaines de compétences, d'autant que 23 cantons étaient favorables au projet de la CSEC-N lors de la consultation. Par conséquent, la loi fédérale sur des mesures visant à alléger les finances fédérales devrait de nouveau prévoir une base légale pour réduire la part des cantons à l'impôt fédéral direct. Cela permettra à ces derniers de s'exprimer à ce sujet dans le cadre d'une consultation ordinaire et, le cas échéant, de proposer d'autres compensations financières ou d'autres moyens de mieux prendre en compte dans le projet la répartition des tâches en vigueur. Concrètement, le projet mis en consultation prévoit de modifier la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)⁵ comme suit:

- La part des cantons à l'impôt fédéral direct est réduite de 0,7 point de pourcentage, pour autant que le Parlement parvienne, lors de ses délibérations, à

⁵ RS 642.11

abaisser les charges supplémentaires occasionnées par le projet à environ 350 millions par an ou moins. Une telle baisse des coûts serait possible, par exemple, en diminuant de moitié la contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents et en renonçant aux conventions-programmes, comme l'a suggéré le Conseil fédéral dans son avis sur l'initiative parlementaire 21.403. Le financement partiel par les cantons opéré au moyen d'une diminution de la part de ceux-ci au produit de l'impôt fédéral direct fournit à la Confédération des recettes supplémentaires d'environ 200 millions. La charge nette assumée par la Confédération au cours de l'année d'introduction serait ainsi ramenée à quelque 150 millions.

- Si la charge nette de la Confédération dépassait 200 millions au cours des années suivantes, la part des cantons devrait être réduite de 0,4 point de pourcentage supplémentaire. Cette diminution additionnelle serait nécessaire si la contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents qui est prévue dans le P-LSAcc affiche une croissance bien plus forte que celle de l'économie et du produit de l'impôt fédéral direct. Si la Confédération n'avait pas la possibilité de procéder à un relèvement supplémentaire de sa part au produit de l'IFD, la participation financière des cantons décroîtrait alors continuellement.

La réduction concrète de la part des cantons à l'impôt fédéral direct est étroitement liée à la LSAcc, qui est actuellement examinée par le Parlement. La réduction de la part des cantons au produit de l'IFD doit permettre un cofinancement cantonal moyen à hauteur des deux tiers environ. Le Conseil fédéral estime ce cofinancement approprié au vu de la compétence cantonale pour cette tâche. Une part de cofinancement fixe ne saurait être définie, car la hausse des coûts induite par le P-LSAcc ne peut pas être évaluée précisément et la part des cantons à l'impôt fédéral direct ne peut pas être adaptée chaque année pour des questions d'exécution.

Le Conseil fédéral réexaminera l'ampleur de la réduction de la part des cantons en vue de l'élaboration du message concernant la loi fédérale sur des mesures visant à alléger les finances fédérales. Si le Conseil des États conservait le projet du Conseil national, il en coûterait quelque 770 millions la première année, soit sensiblement plus que les 350 millions sur lesquels reposent les calculs. Dans ce cas, la part des cantons à l'impôt fédéral direct devrait être abaissée de 1,6 point de pourcentage dès l'année d'introduction pour atteindre la valeur indicative d'un cofinancement cantonal de l'ordre des deux tiers.

2.1.2 Réduction de la participation de la Confédération à l'assurance-chômage pour une durée limitée (modification de la LACI)

Pendant la pandémie de coronavirus, l'AC a contribué de manière essentielle à la gestion de la crise. Les RHT ont été fortement étendues pour atténuer les conséquences des fermetures d'entreprises et des interdictions de travailler. L'AC est financée principalement par les cotisations des assurés (employeurs et collaborateurs), les cotisations salariales représentant un peu plus de 90 % des recettes. Les quelque 10 % restants proviennent des contributions de la Confédération (3/4) et des cantons (1/4). En principe, l'AC devrait enregistrer des excédents en période de croissance pour ne pas s'endetter pendant les récessions. Le législateur a inscrit dans la loi du 25 juin 1982 sur

l'assurance-chômage (LACI)⁶ un article correspondant relatif à la conjoncture, qui précise que les cotisations doivent être augmentées lorsque le plafond d'endettement défini (2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation) est dépassé. Par analogie, elles seront réduites si le capital propre atteint la somme définie par la loi (voir l'art. 90c LACI).

En 2020, ce plafond avait été fixé à quelque 8,1 milliards de francs. Il aurait été atteint rapidement en raison de la demande extrême de RHT, car l'AC n'est pas conçue pour compenser des fermetures d'entreprises ordonnées par les autorités simultanément dans tout le pays. Pour y remédier et pour couvrir les charges supplémentaires, le législateur a prévu un financement extraordinaire de la Confédération à hauteur des coûts RHT des années de décompte 2020 à 2022. Au total, la contribution à l'AC liée à la pandémie s'est établie à environ 16 milliards pour les années 2020 à 2022, en plus de la contribution annuelle ordinaire de la Confédération fixée dans la loi (0,159 % de la somme des salaires soumis à cotisation, soit près de 530 millions par an).

Fin 2019, juste avant la pandémie, l'AC n'était plus endettée, ayant remboursé sa dette pendant de nombreuses années. Ses dépenses sont directement tributaires du taux de chômage et donc de l'évolution conjoncturelle. Le marché du travail suisse a été très résilient pendant la pandémie. Les contributions extraordinaires de la Confédération ont neutralisé la plupart des conséquences financières négatives de la pandémie sur l'AC. Compte tenu de cette situation et du redressement conjoncturel rapide, l'AC était exempte de dettes même après la pandémie, contrairement au budget de la Confédération. Le capital propre de l'AC a progressé à près de 4 milliards de francs à fin 2022. Pour les années à venir, l'AC prévoit d'autres excédents et un renforcement régulier de son capital propre. La base financière permettant une réduction ordinaire des cotisations ne devrait toutefois être atteinte que dans plusieurs années.

Dans le cadre de sa planification financière, l'AC estime les dépenses liées aux RHT à 120 millions par an dans l'hypothèse technique d'un taux de chômage de 2,8 %. Pendant les précédentes crises, ces dépenses se sont élevées à quelque 200 millions, voire à plus de 1 milliard durant la crise financière (2009). Entre 2020 et 2022, la Confédération a versé les indemnités ordinaires en cas de réduction de l'horaire de travail prévues par la LACI, en plus des indemnités extraordinaires en cas de réduction de l'horaire de travail liée au COVID-19. Sa contribution extraordinaire visait à éviter que l'AC ne dépasse son plafond d'endettement. Cet objectif a été atteint, et les perspectives financières de l'AC sont considérées comme favorables en raison des évolutions sur le marché du travail, de sorte que celle-ci est en mesure de contribuer à la stabilisation financière du budget de la Confédération. La réduction temporaire de la participation de la Confédération de 250 millions pendant cinq ans (1,25 milliard au total) est modeste au regard de l'évolution du capital propre de l'AC.

L'évolution du fonds de compensation de l'AC est simulée ci-après. Il en ressort que le capital propre de cette dernière continuera de croître malgré la réduction proposée de la contribution de la Confédération, compte tenu de l'hypothèse technique d'un taux de chômage de 2,8 %. Cette réduction est donc réalisable sans modifier les prestations. Plus cette réduction est importante, plus les risques financiers de l'AC augmentent.

⁶ RS 837.0

Évolution simulée du capital de l'AC (hypothèse technique: taux de chômage de 2,8 %)

En milliards de francs					
Capital propre de l'AC (prévision de mars 2023)					
Économies pour la Confédération					
Capital propre de l'AC après réduction					

La situation financière de l'AC pourrait toutefois se détériorer rapidement si le taux de chômage progressait rapidement: selon sa planification financière actuelle, l'AC enregistrerait un excédent de près de 1 milliard par an pour un taux de chômage de 2,8 %. En revanche, si celui-ci croît et s'établit à 3,8 % par exemple, l'AC afficherait une perte d'environ 2 milliards. Par conséquent, une clause de sauvegarde veille à ce que l'AC ne rencontre pas de difficultés financières en raison de la diminution de la contribution de la Confédération. Concrètement, cette mesure sera abrogée dès l'exercice suivant si le capital propre du fonds de compensation de l'AC est inférieur à 2,5 milliards à la fin d'une année. Ce montant correspond au capital nécessaire à l'exploitation, plus une réserve de 0,5 milliard. Comme la réduction de la participation de la Confédération est limitée à une durée de cinq ans, cette mesure serait complètement supprimée en cas de recours à la clause de sauvegarde.

3 Commentaire des dispositions

Ch. I

La loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)⁷ et la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)⁸ sont modifiées.

3.1 Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)

Art. 196 Part de la Confédération

Al. 1

Depuis l'entrée en vigueur, début 2020, de la loi fédérale du 28 septembre 2018 relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS⁹, la part des cantons aux recettes de l'impôt fédéral direct est de 21,2 %. L'al. 1 prévoit une réduction de 0,7 point de pourcentage: les cantons verseront désormais à la Confédération 79,5 % des montants visés dans cet alinéa au lieu de 78,8 %. Liée au projet de mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403, cette modification entrera en vigueur au même moment que la nouvelle LSAcc du .

⁷ RS 642.11

⁸ RS 837.0

⁹ RO 2019 2395, FF 2018 2565

Al. 1^{bis}

Si les charges supplémentaires de la Confédération résultant du P-LSAcc dépassent 200 millions en termes nets, c'est-à-dire après déduction de 0,7 % des montants encaissés visés à l'al. 1 (correspond à la réduction de la part des cantons prévue dans cet alinéa), la part des cantons à l'impôt fédéral direct est abaissée une deuxième fois, en l'occurrence de 0,4 point de pourcentage. L'entrée en vigueur de cette réduction est différée d'un an pour que les cantons puissent s'y préparer (en d'autres termes, si la limite des 200 millions est dépassée pendant l'exercice comptable t, le relèvement de la part que les cantons doivent verser à la Confédération s'applique dès l'année t+2).

L'ampleur de la réduction de la part des cantons repose sur l'hypothèse d'une diminution de moitié environ des coûts liés au P-LSAcc lors des délibérations du Parlement par rapport au projet approuvé par le Conseil national. Elle sera réexaminée par le Conseil fédéral à l'issue de la consultation.

3.2 Loi sur l'assurance-chômage (LACI)

Art. 120b Participation de la Confédération de 2025 à 2029

Al. 1

Conformément à l'art. 90a LACI, la participation annuelle de la Confédération à l'AC s'élève à 0,159 % de la somme des salaires soumis à cotisation. La somme des salaires soumis à cotisation comprend tous les salaires et éléments faisant partie intégrante du salaire jusqu'au gain assuré maximal de 148 200 francs. Avec la participation des cantons (0,053 % de la somme des salaires soumis à cotisation, art. 92, al. 7^{bis}, LACI), les contributions des pouvoirs publics devraient couvrir près de la moitié des coûts du placement public et des mesures relatives au marché du travail, pour un taux de chômage moyen de 2,8 %.

L'al. 1 indique de quel montant la participation annuelle de la Confédération est réduite. L'inscription de l'article relatif à cette réduction dans les dispositions transitoires (Chapitre 3) souligne la durée déterminée de cette mesure qui ne modifie en rien les règles de calcul des contributions des pouvoirs publics à l'AC.

Al. 2

Pour éviter que les réductions ne placent l'AC dans une situation financière difficile, l'al. 2 prévoit une clause de sauvegarde: si, pendant la durée de validité de la disposition limitée dans le temps, le capital propre du fonds de compensation de l'AC passait sous la barre des 2,5 milliards de francs en fin d'année, la disposition transitoire deviendrait caduque à la fin de l'année en question. Plus aucune réduction ne serait opérée à partir de l'année suivante la contribution de la Confédération visée à l'art. 90a LACI serait à nouveau versée dans son intégralité.

Ce montant de 2,5 milliards de francs correspond au capital de 2 milliards nécessaire à l'exploitation de l'AC (cf. art. 90c, al. 2, LACI) et à une marge de sécurité de 0,5 milliard de francs.

Ch. II

La loi fédérale du sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc; RS) est encore en cours d'examen au Parlement. Les compléments apportés à l'art. 196, al. 1 et 1^{er}, LIFD sont liés à la LSAcc et entreront en vigueur simultanément (al. 2).

La modification de la LACI devrait entrer en vigueur le (al. 3), mais uniquement si le capital propre du fonds de compensation de l'AC est suffisamment élevé (al. 4). S'il est déjà inférieur à 2,5 milliards à la fin de l'année 2024, la disposition temporaire n'entrera pas en vigueur. En d'autres termes, la contribution de la Confédération au fonds de compensation de l'AC ne sera pas réduite et l'AC ne contribuera pas à l'assainissement des finances fédérales. Pour évaluer le niveau du capital propre, une prévision pour la fin 2024 sera réalisée à l'aide des chiffres disponibles au troisième trimestre 2024 et sur la base des prévisions conjoncturelles du groupe d'experts de la Confédération, car le résultat annuel définitif du fonds de compensation de l'AC ne sera disponible qu'en 2025.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

Grâce à ce projet, le budget de la Confédération sera allégé d'environ 0,5 milliard par an. L'allègement obtenu grâce à la réduction de la participation de la Confédération à l'AC est toutefois limité à cinq ans et échoira en 2029. Pour ce qui est de la diminution de la part des cantons à l'impôt fédéral direct, le montant de l'allègement budgétaire dépendra de manière déterminante du moment où le Parlement votera le P-LSAcc et des mesures qu'il aura approuvées dans ce cadre.

Les mesures ne suffisent pas pour supprimer intégralement les déficits structurels et rétablir une marge de manœuvre budgétaire. Au cours de la nouvelle législature, le Conseil fédéral soumettra au Parlement probablement un autre projet visant à stabiliser durablement les finances fédérales.

4.2 Conséquences pour les cantons

D'une durée limitée, la réduction de la contribution de la Confédération à l'AC n'a aucune incidence sur les cantons.

La réduction de leur part à l'impôt fédéral direct de 0,7 point de pourcentage se traduira, en 2025, par une diminution de leurs recettes de l'ordre de 200 millions. Si la nouvelle contribution fédérale aux frais à la charge des parents devait croître plus fortement que les recettes de l'impôt fédéral direct, la charge nette de la Confédération augmenterait régulièrement. En supposant que cette charge nette liée au P-LSAcc dépasse 200 millions, la part des cantons serait réduite de 0,4 point de pourcentage supplémentaire, occasionnant alors d'autres pertes de recettes estimées à 140 millions à partir des années 2030.

Une réduction de la part des cantons de 0,7 point de pourcentage aurait, en 2025, les conséquences suivantes sur les différents cantons (hypothèse: parts des cantons selon le compte d'État 2022; recettes de l'impôt fédéral direct selon le budget 2023 assorti du plan intégré des tâches et des finances 2024-2026 du 17 août 2022):

Canton	Part en % (base 2022)	Réduction en millions de francs (estimation pour l'année 2025)
Aargau	4,19%	9
Appenzell A.-Rh.	0,51%	1
Appenzell I.-Rh.	0,15%	0
Basel-Land	3,13%	6
Basel-Stadt	5,93%	12
Bern	6,14%	12
Fribourg	2,58%	5
Genève	14,51%	30
Glarus	0,23%	0
Graubünden	1,51%	3
Jura	0,46%	1
Luzern	4,30%	9
Neuchâtel	1,07%	2
Nidwalden	0,80%	2
Obwalden	0,40%	1
Schaffhausen	1,59%	3
Schwyz	3,37%	7
Solothurn	1,56%	3
St. Gallen	3,63%	7
Thurgau	1,88%	4
Uri	0,17%	0
Valais	1,56%	3
Vaud	10,59%	22
Zug	7,87%	16
Zürich	18,91%	38
Ticino	2,96%	6
TOTAL	100,00%	204

Le Conseil fédéral estime qu'une participation moyenne des cantons à hauteur des deux tiers est justifiée, car l'accueil extrafamilial pour enfants est une tâche qui relève de leur compétence. Liée au P-LSAcc, la réduction de la part des cantons s'appuie sur l'hypothèse suivante: les Chambres fédérales réduisent de moitié la contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents par rapport à la décision du 1^{er} mars 2023 du Conseil national et renoncent aux conventions-programmes. Si les Chambres fédérales devaient préférer un projet qui affecte plus ou moins fortement la Confédération, le Conseil fédéral adaptera en conséquence la réduction de la part des cantons à l'issue de la consultation.

4.3 Conséquences pour l'économie et la société

Le présent projet contribue à réduire les déficits structurels. Des finances publiques saines et une charge fiscale faible en comparaison internationale sont des conditions-cadres importantes pour l'attrait de la Suisse en tant que lieu de production et pôle d'innovation. Ce projet n'implique pas de baisse de prestations pour les entreprises ou les particuliers.

4.4 Conséquences pour d'autres domaines

L'examen d'éventuelles conséquences pour d'autres domaines a montré qu'aucune conséquence n'est attendue pour les communes, les centres urbains, les agglomérations, les régions de montagne et l'environnement.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Les modifications de la LIFD, tout comme la LIFD, se fondent notamment sur l'art. 128 Cst. Les modifications de la LACI se fondent sur l'art. 114 Cst. Les changements proposés dans le présent message respectent ces normes constitutionnelles, en particulier en ce qui concerne la part minimale des cantons au produit brut de l'impôt fédéral direct, que l'art. 128, al. 4, Cst., fixe à 17 %.

Les projets sont donc parfaitement conformes aux dispositions constitutionnelles et légales.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'acte modificateur proposé n'aura aucune incidence sur les obligations découlant de traités internationaux ou de l'appartenance à des organisations ou commissions internationales. Les mesures concernent essentiellement la répartition des ressources financières entre les cantons et la Confédération en vue de l'accomplissement des tâches et la participation financière de la Confédération dans le cadre de la LACI.

5.3 Forme de l'acte à adopter

La loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et la loi sur l'assurance-chômage doivent être modifiées pour permettre la mise en œuvre sur le plan légal de l'allègement du budget à partir de 2025. Ces lois sont sujettes au référendum facultatif, conformément à l'art. 141 Cst. Ces deux mesures sont présentées dans un acte modificateur unique, qui prend lui-même la forme d'une loi fédérale sujette au référendum. Cette manière de faire se justifie, car les différentes mesures poursuivent le même objectif (allègement budgétaire).

5.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit ni subventions nouvelles, ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses.

5.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Assurer le financement de l'initiative parlementaire 21.403 en réduisant la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct

En vertu du *principe de subsidiarité* (art. 5a et 43a, al. 1, Cst.), la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les capacités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. La réduction de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct ne modifie pas en soi la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, de sorte que la question du respect du principe de subsidiarité ne se pose pas. Cette réduction est toutefois étroitement liée à la répartition des tâches dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants. Selon la Cst., celui-ci et la politique d'encouragement de la petite enfance relèvent de la compétence des cantons. Conformément à l'art. 116, al. 1, Cst., la Confédération peut cependant soutenir les mesures destinées à protéger la famille. Sur cette base, la CSEC-N conclut dans son rapport concernant l'initiative parlementaire 21.403 que le P-LSAcc respecte le principe de subsidiarité, d'autant que le Conseil fédéral estime que les différentes conceptions qu'ont les cantons de la promotion de l'accueil extrafamilial pour enfants résultent de leurs différents besoins et priorités et non du fait que la tâche excéderait leurs capacités. Par ailleurs, une solution uniforme à l'échelle nationale ne pourrait pas être harmonisée avec les systèmes de subventionnement cantonaux existants.

Concernant l'*équivalence fiscale*, l'art. 43a, al. 2, Cst. énonce tout d'abord que toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'État prend en charge les coûts de cette prestation. Les conséquences économiques favorables que la CSEC-N attend d'un subventionnement accru de l'accueil extrafamilial pour enfants devraient majoritairement être locales ou régionales (lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée). Dans ce contexte, un cofinancement assuré essentiellement par les cantons est conforme à l'art. 43a, al. 2, Cst. Si de plus, comme dans le cas présent, des tâches relevant des cantons font l'objet d'un renforcement considérable, il est logique de prendre également en compte cette situation dans la répartition des moyens financiers destinés à l'accomplissement des tâches. En outre, la plupart des cantons ont clairement soutenu le projet mis en consultation. Le principe «qui paie décide» serait cependant mieux pris en considération si le P-LSAcc était remanié.

Modification de la LACI

La réduction temporaire de la contribution de la Confédération à l'AC ne modifie pas la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

5.6 Délégation de compétences législatives

Le projet ne comporte aucune délégation de compétences législatives.

5.7 Protection des données

Le projet ne comprend aucune disposition sur le traitement des données personnelles ou d'autres mesures ayant des incidences en matière de protection des données.

Consultation