



24.xxx

**Message
concernant la loi fédérale sur des mesures d'allègement
financier et administratif à partir de 2025
(révision partielle de la loi sur l'organisation du gouverne-
ment et de l'administration et de la loi sur l'assurance-chô-
mage)**

du ...

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi fédérale sur des mesures d'allègement financier et administratif à partir de 2025 (révision partielle de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et de la loi sur l'assurance-chômage), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes :

- | | | | |
|-------------|----------|---------|--|
| 2017 | M | 17.3259 | Réduire les dépenses liées
(N 14.6.2017, Commission des finances CN, E 19.9.2017) |
| 2022 | M | 22.4273 | Examen des tâches et des prestations de l'État
(E 28.2.23, Commission des finances CE, N 14.6.2023) |

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

1^{er} mars 2024

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

Condensé

D'importants déficits structurels dans le budget fédéral se profilent pour les années à venir qui risquent de compromettre le respect des exigences du frein à l'endettement. Le Conseil fédéral a d'ores et déjà adopté des mesures d'allègement. Par le présent message, il soumet au Parlement celles qui exigent des modifications de lois. Les mesures permettront d'alléger le budget de la Confédération d'environ 600 millions de francs par an en 2025 et 2026.

Contexte

La pression exercée sur le budget fédéral promet d'augmenter dans les années à venir : à la hausse rapide des dépenses de l'armée s'ajoutera notamment le fait que les dépenses liées à l'AVS et à la santé continueront de croître sensiblement pour des raisons démographiques. En outre, les dépenses requises pour les personnes à protéger en provenance d'Ukraine devraient rester élevées. On peut aussi citer l'augmentation possible des dépenses, notamment dans le cadre des relations avec l'Union européenne, du cofinancement de la reconstruction de l'Ukraine dans les années à venir et du développement de la protection du climat. Tout cela se traduira, ces prochaines années, par des déficits structurels de plusieurs milliards de francs et par un besoin accru de priorisation. La croissance ordinaire des recettes 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, qui impose que les finances fédérales soient équilibrées sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, 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

Le projet propose des mesures d'allègement financier et administratif du budget de la Confédération qui visent à : 1) prévoir, dans la loi sur l'assurance-chômage, une réduction de la contribution versée par la Confédération à l'assurance-chômage (AC) de 1,25 milliard de francs sur la période 2025-2029. Une clause de sauvegarde garantira que l'AC ne connaisse pas de difficultés financières en raison de cette réduction. Le projet contribuera de manière importante à l'élimination des déficits structurels à partir de 2025 grâce à la diminution temporaire de la contribution versée par la Confédération. Il est nécessaire pour respecter les exigences du frein à l'endettement, mais reste insuffisant pour stabiliser le budget à long terme. 2) abroger les prescriptions concernant la structure des conventions de prestations entre les départements et les unités administratives en modifiant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

En janvier 2023, l'Administration fédérale des finances (AFF) tablait, dans ses estimations des recettes et des dépenses, sur des déficits structurels de 2 milliards de francs en 2024 et de 3 milliards à partir de 2025. Entre fin janvier 2023 et début mars 2024, le Conseil fédéral a pris, dans le cadre de la mise au point des budgets 2024 et 2025, différentes mesures pour éliminer les déficits structurels (cf. ch. 1.2). Ces mesures permettent d'alléger le budget fédéral d'environ 2 milliards par an. Toutefois, avec des déficits qui pourront atteindre plus de 3 milliards au cours des prochaines années, le déséquilibre structurel du budget persistera, car les dépenses continueront d'augmenter sensiblement si la politique ne change pas. De plus, certaines mesures d'allègement budgétaire sont limitées dans le temps. Le Conseil fédéral entend donc présenter des mesures supplémentaires pour stabiliser le budget de la Confédération durant la législature 2023 à 2027.

1.1.1 Recettes

Les recettes ordinaires devraient progresser en moyenne d'environ 2 milliards de francs 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 recettes des droits de timbre et des redevances sur la circulation affichent une progression sensiblement plus faible. L'évolution des recettes provenant 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 (issues notamment des patentes et concessions, recettes financières) devraient croître de 1 à 1,5 % par an. 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 de 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 et les États du G20 ainsi que la future taxe sur les véhicules électriques (qui complète un impôt sur les huiles minérales en pleine érosion avec l'électrification croissante des transports) devraient fournir des recettes supplémentaires respectivement à partir de 2026 et de 2030. Le volume de ces recettes supplémentaires est toutefois incertain. En dépit de ces nouvelles sources de financement, la croissance des

recettes de la Confédération à long terme devrait demeurer légèrement inférieure à la croissance moyenne du produit intérieur brut (PIB) nominal (2,5 %).

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 est de 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 nettement que les recettes dans les années à venir, même en tenant compte des mesures d'assainissement du Conseil fédéral. Par conséquent, des déficits structurels seront inévitables. 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 ainsi que les charges d'intérêts augmentent de nouveau) ; à cela s'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. Il s'ensuit que, même après les mesures d'assainissement décidées, le financement des dépenses avec les recettes actuelles ne sera pas supportable à long terme au regard du nouveau profil de croissance des dépenses fédérales.

Le volume que les déficits atteindront reste entouré d'incertitudes. Conformément à l'art. 4, al. 3, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC)¹, la planification financière tient compte en particulier des conséquences financières des actes ayant force exécutoire, des actes ayant été adoptés par l'Assemblée fédérale mais n'ayant pas encore 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 les perspectives budgétaires à court et moyen terme. 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'AI, les prestations complémentaires et la réduction individuelle des primes affichent une croissance très

¹ RS 611.01

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. Pour 2024, le Conseil fédéral a de nouveau sollicité à titre extraordinaire la majeure partie des coûts liés à la migration (plus de 1 milliard). Il entend cependant que ces dépenses soient de nouveau effectuées selon un mode de financement ordinaire à partir de 2025, du moins en partie. Le relèvement progressif des dépenses de l'armée à 10,7 milliards de francs d'ici 2035 (1 % du PIB) entraînera une augmentation annuelle des dépenses pouvant aller jusqu'à 600 millions. 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 du creusement 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 des dépenses faiblement liées offre une certaine marge de manœuvre, leur progression annuelle est restée de l'ordre de 300 à 400 millions, dont près de la moitié est 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 des enfants. Le Conseil national souhaite que la Confédération investisse quelque 800 millions de francs 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.

Plusieurs projets ne relevant pas de l'art. 4 OFC ne figurent pas dans la planification. Ces charges supplémentaires éventuelles représentent au total plus de 1 milliard de francs par an à partir de 2025. Il s'agit par exemple des possibles dépenses supplémentaires liées aux programmes de recherche de l'Union européenne (association de la Suisse au programme Horizon Europe), à la reconstruction de l'Ukraine, à la migration, ou encore à la réalisation des objectifs climatiques nationaux et internationaux. En outre, plusieurs réformes fiscales actuellement débattues au Parlement ou sur le point de l'être (réforme de l'imposition du couple marié et de la famille, rachats ultérieurs dans le pilier 3a) pourraient entraîner une diminution des recettes. Toutefois, dans le cas de la réforme de l'imposition du couple marié et de la famille (imposition individuelle) notamment, le changement de système prendra du temps, si bien que la diminution des recettes qui en découle ne devrait pas intervenir avant les années 2030.

Les mesures adoptées par le Conseil fédéral et les modifications de lois proposées constituent une première étape visant à retrouver une certaine marge de manœuvre budgétaire.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

1.2.1 Approches en matière d'assainissement

Le Conseil fédéral a procédé 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 pour les années 2025 à 2027. 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. Le 29 mars 2023, il a adopté le train de mesures visant à alléger les finances fédérales à partir de 2025 et l'a envoyé en consultation en juin 2023. Enfin, entre la mi-janvier et la mi-février 2024, il a adopté des mesures supplémentaires pour assainir le budget 2025. Malgré tout, des déficits structurels de plusieurs milliards de francs et de grandes incertitudes restent à prévoir dans les années à venir. Le train de mesures proposé dans le présent message n'est donc qu'une étape intermédiaire, d'autres mesures d'assainissement étant nécessaires. Le Conseil fédéral entend présenter des mesures supplémentaires pour stabiliser le budget de la Confédération durant la législature 2023 à 2027.

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.

1.2.2 Mesures ciblées ne nécessitant aucune modification législative

Le Conseil fédéral a appliqué dans son propre domaine de compétences, c'est-à-dire sans que des modifications de lois ne soient nécessaires, plusieurs mesures ciblées et des coupes linéaires permettant d'alléger le budget d'environ 2 milliards de francs par an depuis 2024, même si une partie de cet allègement est limitée dans le temps.

- La contribution obligatoire au programme Horizon Europe n'est plus inscrite au budget depuis 2024, au profit de mesures transitoires nationales en faveur de la recherche. Cette mesure offre une marge de manœuvre budgétaire provisoire de 0,6 milliard par an.
- L'accroissement des dépenses de l'armée a été modéré ; celles-ci ne représenteront 1 % du PIB qu'en 2035 au lieu de 2030.
- Depuis 2024, les véhicules électriques sont soumis à l'impôt sur les véhicules automobiles. La suppression de cette exonération fiscale devrait se

traduire par 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 près de 150 millions par an.

- L'apport au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF ; part de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations) sera réduit de 300 millions en 2025 et de 150 millions en 2026. L'aménagement planifié de l'infrastructure ne sera cependant pas remis en question. La mesure sera abrogée si les réserves du fonds passent en dessous de la barre des 300 millions.
- L'apport au fonds de développement régional sera biffé en 2025 et réduit de moitié en 2026 et 2027. Il en résultera un allègement de 25,4 millions en 2025 et d'environ 13 millions par an en 2026 et 2027. Le Parlement a déjà décidé, dans le cadre de ses délibérations relatives au budget 2024, de réduire l'apport de moitié. Le fonds dispose actuellement d'une bonne dotation, et les activités prévues pourront être menées à bien sans réduction malgré la diminution de l'apport.
- La contribution au domaine des EPF, dont font partie les deux écoles polytechniques fédérales et quatre établissements de recherche, sera réduite de 100 millions en 2025. Le domaine dispose actuellement de réserves s'élevant à 1,4 milliard. En fixant les objectifs stratégiques, le Conseil fédéral a d'ores et déjà réaffirmé son intention de réduire ces réserves. Cette réduction restera sans incidences sur l'exécution des tâches des écoles et des établissements de recherche du domaine des EPF.
- L'impôt sur le tabac prélevé sur les cigares, les cigarillos, le tabac à coupe fine et les autres tabacs à fumer sera relevé. Cette mesure permettra d'obtenir dès 2025 des recettes supplémentaires d'au moins 35 millions. La loi en vigueur confère au Conseil fédéral la marge nécessaire pour procéder à ces hausses d'impôt.

En plus des mesures ciblées, le Conseil fédéral a décidé de procéder, pendant deux années consécutives, à des coupes linéaires de durée indéterminée dans les dépenses faiblement liées, qui représentent près d'un tiers des dépenses de la Confédération. Ces coupes permettront d'alléger le budget fédéral d'environ 1 milliard de francs par an à long terme.

1.2.3 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 durant les années à venir.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a envoyé en consultation une révision partielle de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants² le 8 décembre 2023. Pour corriger l'inégalité de traitement entre les veuves et les veufs dénoncée dans un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme³, 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 dernier-né ait atteint l'âge de 25 ans. L'application de délais transitoires aux rentes existantes garantira une mise en œuvre aussi socialement supportable que possible. Le Conseil fédéral soumettra le message y relatif au Parlement au second semestre 2024. Si la réforme entre en vigueur en 2026, le nouveau système déploiera tous ses effets d'ici 2035, avec à la clé des économies de l'ordre de 720 millions de francs pour l'AVS et de 160 millions pour la Confédération. La consultation dure jusqu'au 29 mars 2024.

La modification de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)⁴ qui fait l'objet du présent message permettra de réduire la contribution annuelle de la Confédération à l'assurance-chômage (AC) de 1,25 milliard de francs sur la période 2025-2029. À l'instar de la forte résilience du marché du travail suisse, les contributions extraordinaires de 16 milliards que la Confédération a versées pendant la pandémie de COVID-19 (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.

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'avait été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁵, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁶. Il n'a pas non plus été annoncé dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027⁷.

Il contribuera pour beaucoup à réduire les déficits structurels prévus dans le plan financier 2025-2027 et sera pris en compte par le Conseil fédéral dans le budget 2025. Il est nécessaire pour respecter les exigences du frein à l'endettement qui est inscrit dans la Constitution, mais reste insuffisant pour stabiliser le budget à long terme. Un autre train de mesures sera nécessaire au courant de la législature 2023 à 2027.

² RS 831.10

³ Arrêt 78630/12 du 11 octobre 2022

⁴ RS 837.0

⁵ FF 2020 1709

⁶ FF 2020 8087

⁷ FF 2024 ...

1.4 Classement d'interventions parlementaires

Motion 22.4273 « Examen des tâches et des prestations de l'État », déposée par la Commission des finances du Conseil des États

Le Conseil fédéral est chargé de procéder à un examen des tâches et des prestations de l'État et d'évaluer, dans ce cadre, tant les dépenses liées que les dépenses non 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 législature 2023 à 2027 des mesures supplémentaires d'assainissement du budget basé sur un vaste examen des tâches et des subventions (voir également ci-après), 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.

Motion 17.3259 « Réduire les dépenses liées », déposée par la Commission des finances du Conseil national

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre à l'Assemblée fédérale un ou plusieurs projets visant à réduire de 5 à 10 % le montant des dépenses fortement liées de la Confédération.

Ces dernières années, de nouvelles affectations de dépenses ont régulièrement été décidées, de sorte que près de 65 % des dépenses de la Confédération sont aujourd'hui inscrites dans la loi ou la Constitution. Les dépenses liées concernent notamment la prévoyance sociale (financement de l'AVS et de l'AI, réduction des primes, forfaits d'aide sociale dans le domaine de l'asile), les transports (fonds pour les transports [FIF et FORTA]) et le domaine Finances et impôts (part des cantons aux recettes de la Confédération, péréquation financière). Elles font toujours suite à une décision politique, mais cela ne veut pas dire qu'elles ne peuvent pas être remises en question ou réduites. Il n'est toutefois pas certain qu'une réduction de 10 % au plus (jusqu'à 5 milliards de francs) soit pratiquement réalisable, même couplée à la mise en œuvre de grandes réformes. Compte tenu de l'important déficit de financement qu'il conviendra de combler dans les prochaines années, le Conseil fédéral entend néanmoins procéder à un vaste examen des tâches et des subventions en vue d'assainir structurellement les finances fédérales. L'examen des dépenses liées en fera partie. Le Conseil fédéral soumettra les modifications législatives nécessaires au Parlement. En 2024, il adoptera en outre un rapport en exécution de deux postulats (21.4337 et 23.3605) qui traitera de l'assouplissement et de la maîtrise à terme des dépenses liées. Dans ce rapport, il désignera les domaines des dépenses liées qui croissent plus rapidement que les recettes de la Confédération, ainsi que les mesures qui permettraient d'atténuer cette

croissance. Il montrera aussi comment on pourrait assouplir les dépenses liées de manière temporaire.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

2.1 Projet envoyé en consultation

Le plan d'assainissement du Conseil fédéral comporte des mesures nécessitant de modifier la législation et d'autres pour lesquelles cela ne s'impose pas. Le Conseil fédéral a envoyé en consultation un projet d'acte modificateur unique concernant des mesures d'allègement des finances fédérales à partir de 2025 et impliquant de modifier deux lois. En l'espèce, il s'agissait de réduire la part du produit de l'impôt fédéral direct revenant aux cantons (à titre de compensation pour le projet du Conseil national sur l'accueil extrafamilial des enfants ; initiative parlementaire 21.403). Il s'agissait en outre de réduire temporairement la contribution de la Confédération à l'AC, à raison de 250 millions de francs par an pendant une durée limitée à cinq ans. Une clause de sauvegarde garantissait que cette assurance ne connaisse pas de difficultés financières en cas d'augmentation inattendue du chômage, malgré la réduction de la contribution. La consultation s'est tenue du 28 juin au 12 octobre 2023. Les mesures ne nécessitant pas de modifications législatives (réduction de l'apport au FIF, extension de l'impôt sur les véhicules automobiles aux véhicules électriques, développement des dépenses de l'armée, remplacement de la contribution obligatoire au programme Horizon Europe par des mesures d'atténuation et coupes linéaires) n'ont pas été mises en consultation ; le projet de révision partielle de la LAVS visant à adapter les rentes de veuves et de veufs a été envoyé séparément en consultation (voir ch. 1.2.3).

2.2 Résultats de la procédure de consultation

Au total, 61 avis ont été recueillis⁸. Les mesures d'assainissement ont suscité des réactions contrastées. Ainsi, la réduction de la part du produit de l'impôt fédéral direct revenant aux cantons se heurte à une franche opposition. En ce qui concerne la réduction temporaire de la contribution de la Confédération à l'AC, les positions sont à l'inverse plus nuancées. Le présent document donne ci-après un aperçu des avis recueillis au sujet des différentes mesures proposées.

2.2.1 Réduction de la part du produit de l'impôt fédéral direct revenant aux cantons

Les cantons rejettent en bloc la réduction de la part du produit de l'impôt fédéral direct qui leur revient. Il en est de même de tous les grands partis, à l'exception de l'UDC, qui ne s'est pas prononcée sur la question. De nombreuses organisations sont également opposées à la mesure, et seules economiesuisse et l'Union suisse des paysans la soutiennent, mais près d'un tiers des participants à la procédure de consultation ne se

⁸ Les avis recueillis et le rapport sur les résultats de la consultation figurent à l'adresse suivante : www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2023 > DFF.

sont pas exprimés à ce sujet. Selon l'argumentation des cantons, le projet n'est pas conforme aux principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale, car la Confédération reprendrait une tâche (des cantons) tout en reportant les coûts sur les cantons par la réduction de la part du produit de l'impôt qui devrait leur revenir. Les cantons estiment en outre que cette mesure reviendrait à réviser après-coup la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RFFA) acceptée par le peuple et entraînerait un déséquilibre financier au détriment des cantons. Une autre crainte est que la mise en œuvre de ce projet ne crée un précédent et que, à l'avenir, les cantons soient de plus en plus souvent appelés à financer directement ou indirectement un engagement accru de la Confédération (dans un domaine de tâches des cantons).

2.2.2 Réduction de la contribution de la Confédération à l'assurance-chômage

La mesure proposée a suscité des réactions variées. Seule la moitié environ des cantons se sont exprimés sur ce point : deux sont favorables à la mesure, plusieurs y sont également favorables mais avec des réserves, tandis que le canton du Valais y est opposé. Du côté des partis, l'UDC, le PLR et le Centre soutiennent la proposition, alors que le PS et les Verts la rejettent. Parmi les associations faitières et les organisations intéressées qui se sont exprimées sur la mesure, les avis sont également partagés : economiesuisse et d'autres organisations intéressées l'approuvent. En revanche, les syndicats, l'usam et plusieurs organisations actives dans le domaine de l'intégration professionnelle ont fait part de leurs préoccupations et rejettent la proposition. La Commission de surveillance du fonds de compensation de l'AC est elle aussi opposée à la réduction de la contribution versée par la Confédération.

La moitié des participants à la procédure de consultation ne se sont pas exprimés sur la mesure. Les partisans rappellent surtout que l'AC n'a pas dû s'endetter pendant la crise du COVID-19, car la Confédération a assumé les coûts supplémentaires imputables à la RHT, et que le capital propre de l'AC continuera d'augmenter tant que la situation sur le marché du travail restera favorable. Et si la situation devait se dégrader, la clause de sauvegarde garantirait qu'aucune réduction des prestations ou augmentation des cotisations ne soit nécessaire. Les opposants relèvent au contraire que la mesure proposée porterait atteinte au mécanisme de financement de l'AC. Ils estiment aussi que les risques conjoncturels n'ont pas été suffisamment pris en compte. Certains craignent un démantèlement des prestations en matière d'intégration professionnelle. Or, un tel démantèlement, par exemple dans le domaine des mesures relatives au marché du travail, aurait des répercussions négatives sur l'évolution du chômage de longue durée, sur le niveau de qualification des personnes concernées et sur le potentiel de main-d'œuvre indigène. Les opposants pointent également du doigt une possible dégradation des rapports entre les partenaires sociaux, dans l'éventualité où il faudrait augmenter les cotisations salariales en raison d'une poussée de chômage.

Une nette majorité des participants à la procédure de consultation se sont dits favorables à l'introduction d'une clause de sauvegarde.

2.2.3 Autres aspects

De nombreux participants à la procédure de consultation ne se sont pas exprimés sur les modifications législatives concernées, mais ont profité de l'occasion pour donner leur avis sur les mesures prises dans le domaine de compétences propre du Conseil fédéral (et qui ont été entre-temps pour la plupart déjà mises en œuvre dans le budget 2024 avec plan intégré des tâches et des finances [PITF] 2025-2027⁹). L'interprétation des exigences du frein à l'endettement a elle aussi suscité de vives réactions. Si certains relèvent la grande utilité de cet instrument pour maintenir des finances fédérales saines, les Verts^{libéraux}, les Verts et le PS plaident pour le changement, estimant que le frein à l'endettement devrait plutôt viser à la stabilisation de la dette par rapport à la croissance économique. Enfin, nombre de cantons ainsi que l'UDC regrettent la forte proportion de financements conjoints entre la Confédération et les cantons et saluent à ce titre la reprise du projet « Répartition des tâches II ».

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

Le Conseil fédéral a défini comme suit les lignes directrices en tenant compte des résultats de la consultation, de la situation budgétaire de la Confédération et des délibérations parlementaires concernant le projet de loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance.

- Remaniement du projet de modification de la LACI : la réduction de la contribution de la Confédération à l'AC à hauteur totale de 1,25 milliard de francs sur la période 2025-2029 est maintenue. Pour offrir une plus grande marge de manœuvre, le montant annuel de la réduction ne sera cependant pas fixé dans la loi : le Conseil fédéral pourra donc le définir de manière flexible et il le soumettra au Parlement dans le cadre du budget. La clause de sauvegarde visant à protéger l'AC, qui faisait partie du projet envoyé en consultation, est aussi maintenue.
- Abandon du projet de modification de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct¹⁰ (réduction de la part du produit de l'impôt fédéral direct revenant aux cantons pour compenser les charges supplémentaires induites par l'initiative parlementaire 21.403) : dans la mesure où la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États a élaboré, pour consultation, un nouveau projet sur l'accueil extrafamilial des enfants qui implique des coûts nettement moindres pour la Confédération, le Conseil fédéral estime qu'un projet distinct prévoyant une réduction de la part du produit de l'impôt fédéral direct revenant aux cantons ne s'impose plus. Sur le fond, il reste toutefois d'avis qu'une compensation, par les cantons, des charges supplémentaires grevant le budget de la Confédération

⁹ www.ebv.admin.ch > Rapports financiers > Rapports financiers > Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances > Budget 2024 avec PITF 2025-2027 > Tome 1

¹⁰ RS 642.11

sera nécessaire en cas d'adoption du projet du Conseil national ou d'une solution impliquant des coûts de même ampleur pour la Confédération.

- Nouvelle modification de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹¹ : pour alléger la charge administrative au sein de l'administration fédérale, le Conseil fédéral propose d'abroger l'art. 38a, al. 4 et 5, LOGA (prescriptions concernant la structure des conventions de prestations entre les départements et les unités administratives). Cette mesure ne figurait pas dans le projet envoyé en consultation, mais elle avait déjà été décidée par le Conseil fédéral dans son rapport d'évaluation du nouveau modèle de gestion (NMG) de l'administration fédérale présenté en 2021.

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

Pendant la pandémie de COVID-19, l'AC a contribué de manière importante à la gestion de la crise. Les indemnités en cas de 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 travailleurs), 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). Les contributions des pouvoirs publics permettent d'indemniser l'exécution par l'AC de tâches relevant de la politique du marché du travail. En principe, l'AC devrait enregistrer des excédents en période de croissance qu'elle pourra utiliser pendant les récessions pour fournir ses prestations. Le législateur a inscrit dans la LACI un article correspondant relatif au risque conjoncturel, selon lequel 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, les taux de cotisation sont réduits si le capital propre atteint la somme définie par la loi (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 d'indemnités en cas de RHT durant la pandémie de COVID-19, car l'AC n'est pas conçue pour compenser des fermetures d'entreprises ordonnées par les autorités simultanément dans tout le pays ; les cotisations salariales auraient dû être augmentées en conséquence. 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 de la Confédération à l'AC liée à la pandémie s'est établie à environ 16 milliards pour les années 2020 à 2022, en plus de sa contribution annuelle ordinaire fixée dans la loi (0,159 % de la somme des salaires soumis à cotisation, soit près de 530 millions par an).

À la fin de 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

¹¹ RS 172.010

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 pour s'établir à près de 6,8 milliards de francs à fin 2023. Partant de l'hypothèse que le taux de chômage ne dépassera pas 2,8 %, l'AC prévoit d'autres excédents budgétaires et un renforcement régulier de son capital propre pour les années à venir. Au regard des perspectives conjoncturelles actuelles, le plafond de déclenchement d'une réduction ordinaire des cotisations prévu à l'art. 90c LACI devrait donc être dépassé au cours des trois à quatre prochaines années, et ce, avec ou sans la réduction envisagée de la contribution de la Confédération (voir tableau).

Dans le cadre de sa planification financière, l'AC estime les dépenses liées aux indemnités en cas de RHT à 120 millions de francs 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 contribution de la Confédération entre 2025 et 2029 est modeste au regard de l'évolution du capital propre de l'AC. D'après les simulations de l'évolution du fonds de compensation de l'AC (cf. tableau ci-dessous), le capital propre de l'AC continuera de croître malgré les réductions de la contribution de la Confédération qui sont proposées, soit 1,25 milliard au total, et compte tenu de l'hypothèse technique d'un taux de chômage de 2,8 %. Les simulations prévoient, pour l'une, une répartition équilibrée des coupes sur cinq ans (variante 1) et, pour l'autre, une dégressivité maximale (pas de contribution fédérale les deux premières années, puis réduction moindre, voire nulle les années suivantes ; variante 2), avec un même montant total de réduction de la contribution versée par la Confédération. Dans les deux cas, les coupes pourront être mises en œuvre sans modifier les prestations. Le capital propre augmentera aussi dans les deux cas. Selon les prévisions conjoncturelles actuelles, le plafond légal sera dépassé d'ici fin 2027, respectivement fin 2028, suivant le scénario ; le capital propre s'accroîtra pour atteindre presque 15 milliards d'ici 2029.

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

En milliards de francs	2025	2026	2027	2028	2029
Capital propre de l'AC sans coupes (prévision de décembre 2023)	10,13	11,40	12,81	14,27	16,16
<i>Variante 1 (projet soumis à la consultation) : coupes équilibrées</i>	- 0,25	- 0,25	- 0,25	- 0,25	- 0,25
<i>Variante 2 (B 2025 avec PITF 2026-2028) : coupes annuelles maximales</i>	- 0,60	- 0,61	- 0,04	-	-
Capital propre avec coupes selon la variante 1	9,88	10,90	12,06	13,37	14,91
Capital propre avec coupes selon la variante 2	9,53	10,19	11,56	13,12	14,91
<i>Plafond du capital propre (art. 90c LACI)</i>	<i>11,40</i>	<i>11,60</i>	<i>11,80</i>	<i>12,00</i>	<i>12,20</i>

La situation financière de l'AC pourrait toutefois se détériorer rapidement si le taux de chômage progressait fortement. Selon l'hypothèse technique actuelle d'un taux de chômage de 2,8 %, l'AC enregistrerait un excédent de près de 1 milliard de francs par an en moyenne, malgré la réduction de la contribution de la Confédération. Si le taux de chômage s'accroissait et s'établissait à 3,8 % par exemple, l'AC afficherait une perte d'environ 2 milliards. Par conséquent, une clause de sauvegarde garantira que l'AC ne connaisse pas de difficultés financières causées par la diminution de la contribution fédérale. 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.

3.1.2 Abrogation des prescriptions concernant la structure des conventions de prestations et de la présentation de ces dernières (modification de la LOGA)

Le Conseil fédéral a transmis le rapport d'évaluation NMG¹² au Parlement le 24 novembre 2021. L'évaluation montre que le modèle de gestion de l'administration fédérale a globalement fait ses preuves. Personne ne souhaite qu'on le transforme ou que l'on revienne au pilotage classique des charges de fonctionnement (soit un système où les moyens financiers étaient attribués sans une définition préalable des buts qu'ils devaient permettre d'atteindre).

¹² www.efd.admin.ch > Le DFF > Communiqués du DFF > Communiqué « Le nouveau modèle de gestion de l'administration a fait ses preuves » du 24 novembre 2021

À l'avenir, l'AFF continuera de vérifier la structure et les objectifs des groupes de prestations avec les unités administratives en début de législature. Elle édictera des directives à ce sujet en se fondant sur l'art. 27i OFC.

3.2.2 Loi sur l'assurance-chômage

Art. 120b

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. Celle-ci 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 couvriront 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 %. Par leur participation, la Confédération et les cantons contribuent à financer la mise en œuvre par l'AC de leurs tâches liées à la politique du marché du travail.

L'al. 1 indique de quel montant la participation de la Confédération sera réduite au total durant les années 2025 à 2029. La réduction globale de 1,25 milliard correspondra à une diminution moyenne de la contribution annuelle de 250 millions. Le projet de loi ne définit cependant pas une somme fixe pour les différents exercices concernés. Le Conseil fédéral proposera donc chaque année un montant dans le budget soumis aux Chambres fédérales. Dans la mesure où la contribution de la Confédération ne peut pas être un montant négatif (pas de prélèvement possible dans le fonds de compensation de l'AC), les réductions se répartiront sur trois ans au minimum et cinq ans au maximum. 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, et la contribution de la Confédération visée à l'art. 90a LACI serait de 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.

3.2.3 Ch. II

Les modifications de la LACI et de la LOGA sont sujettes au référendum (al. 1).

Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur, sous réserve de l'al. 3 (ch. II, al. 2). Pour qu'il puisse avoir l'effet souhaité sur l'assainissement du plan financier, le projet devra entrer en vigueur dans le courant de l'année 2025. De fait, il ne devra pas impérativement entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2025 pour permettre la réduction complète de la contribution à l'AC. Même si le projet entre en vigueur au deuxième trimestre, il sera possible de réduire la contribution pour toute l'année 2025 sur la base de la LACI révisée. Les simplifications administratives qu'il est prévu d'apporter avec la modification de la LOGA déploieront donc leurs effets à partir de la mise en œuvre des conventions de prestations 2026.

La modification de la LACI entrera en vigueur uniquement si le capital propre du fonds de compensation de l'AC est suffisamment élevé (al. 3). S'il est déjà inférieur à 2,5 milliards de francs à la fin de l'année 2024, le Conseil fédéral ne mettra pas en vigueur la disposition temporaire. 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. Étant donné que les comptes annuels 2024 de l'AC ne seront révisés et approuvés que dans le courant de l'année 2025, cette appréciation se fera sur la base des chiffres et prévisions disponibles au moment de l'entrée en vigueur de la modification.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

Grâce au projet proposé, le budget de la Confédération sera allégé d'environ 1,25 milliard de francs durant les années 2025 à 2029. Le Conseil fédéral a d'ores et déjà prévu d'inscrire au budget 2025 le montant complet de la réduction de la contribution fédérale à l'AC selon la variante 2 (budget 2025 avec PITF 2026-2028). Si le Parlement ne devait pas entrer en matière sur le projet, il faudrait trouver une autre mesure portant sur un montant de l'ordre de 600 millions pour pouvoir assurer la conformité du budget 2025 aux exigences du frein à l'endettement.

Toutefois, ce projet ne suffit pas pour supprimer intégralement les déficits structurels à partir de 2027 et rétablir une marge de manœuvre budgétaire. Le Conseil fédéral soumettra au Parlement, durant la législature 2023 à 2027, un autre projet basé sur un vaste examen des tâches et des subventions visant à stabiliser durablement les finances fédérales.

La modification de la LOGA vise un allègement de la charge administrative pour les départements et les unités administratives, qui débouchera sur un assouplissement et une simplification des processus de gestion et de pilotage.

4.2 Conséquences pour les cantons

D'une durée limitée, la réduction de la contribution de la Confédération à l'AC n'aura aucune incidence sur les cantons. La modification de la LOGA ne concerne que les

processus internes de l'administration fédérale et n'affectera donc pas non plus les cantons.

4.3 Conséquences économiques

Le projet faisant l'objet du présent message contribuera temporairement 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, la société et l'environnement.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La modification de la LOGA et de la LACI s'appuie sur la même base constitutionnelle (art. 173, al. 2, et 114 Cst.) que la LOGA et la LACI en vigueur.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'acte modificateur unique 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 la participation financière de la Confédération dans le cadre de la LACI et le pilotage interne à l'administration fédérale.

5.3 Forme de l'acte à adopter

La modification de la LACI et de la LOGA est nécessaire pour permettre la mise en œuvre sur le plan légal de l'allègement du budget 2025. Elle est présentée dans un acte modificateur unique, qui prend lui-même la forme d'une loi fédérale soumise au référendum. Cette manière de faire se justifie, car les différentes mesures poursuivent le même objectif (mesures financières et administratives d'allègement du budget).

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

Ni la réduction temporaire de la contribution de la Confédération à l'AC, ni la simplification du pilotage interne à l'administration fédérale ne modifient 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 comporte pas de dispositions sur le traitement des données personnelles ou d'autres mesures ayant des incidences en matière de protection des données.