

Réexamen 2024 des tâches et des subventions

Rapport à l'attention du Conseil fédéral

Groupe d'experts chargé du réexamen des tâches et des subventions

**Membres du
groupe d'experts**

Serge Gaillard, président
Jacques Bourgeois
Aymo Brunetti
Christoph Schaltegger
Ursula Schneider Schüttel

Assistance technique et secrétariat :
Tobias Beljean, Joëlle Gasser, Valmira Krrakaj, Noemi Martig

Date

25 août 2024

Résumé

Les dépenses ordinaires de la Confédération ont fortement augmenté depuis la pandémie de COVID-19, et la tendance ne semble pas près de s'inverser. Si aucune action corrective n'est entreprise, cet accroissement entraînera des déficits structurels importants au cours des années à venir. Il impose par conséquent un réexamen complet des tâches et des subventions de la Confédération. Cette nécessité ne s'est jamais présentée au cours des quinze dernières années alors qu'une situation financière globalement bonne permettait de développer de nombreux groupes de tâches et même, dans bien des cas, d'augmenter les dépenses à un rythme plus soutenu que celui de la croissance économique.

Vu l'importance de l'effort d'assainissement nécessaire pour que les exigences du frein à l'endettement soient respectées, le Conseil fédéral a chargé le groupe d'experts de proposer, en s'appuyant sur un réexamen approfondi des tâches et des subventions, les mesures portant sur les dépenses qui permettront d'alléger les finances d'au moins 3 milliards à partir de 2027 et d'au moins 4 milliards à partir de 2030.

La proposition principale du groupe d'experts consiste en un train de mesures qui permettrait de consolider le budget en agissant uniquement sur les dépenses. Cette solution repose sur l'hypothèse selon laquelle les dépenses de défense atteindront, comme le prévoit le Conseil fédéral, 1 % du produit intérieur brut (PIB) en 2035. Elle intègre des économies supérieures à l'ordre de grandeur fixé par le Conseil fédéral.

Le groupe d'experts a en outre élaboré deux variantes alternatives : la première prévoit une progression un peu moins rapide des dépenses de défense, la seconde finance une partie de la consolidation au moyen de recettes supplémentaires.

Les trois solutions proposées allégeraient le budget de 3,9 milliards en 2027 et de 4,9 milliards en 2030, ce qui est supérieur aux besoins qui découlent de la planification financière actuelle et à l'objectif de 3 et 4 milliards défini dans le mandat donné par le Conseil fédéral. Elles laissent donc au Conseil fédéral et au Parlement une marge d'appréciation pour la consolidation du budget.

La solution principale : mesures d'allègement portant sur les dépenses

Le groupe d'experts a examiné les quelque 300 crédits de transfert de la Confédération, qui représentent au total plus de 70 milliards, en fonction de trois critères budgétaires. Le premier concerne l'« efficacité » de l'utilisation des fonds publics. Le groupe d'experts a analysé s'il était possible d'atteindre les objectifs politiques en engageant moins de deniers publics et en générant moins d'effets secondaires indésirables. Le deuxième critère vise à déterminer si l'« attribution d'une tâche » donnée à la Confédération est justifiée et s'il est possible d'éviter les chevauchements de responsabilités avec les cantons. Le troisième critère porte sur le lien entre la croissance des dépenses liées et celle de la part du budget qui leur est consacrée (critère de l'« affectation des dépenses »).

Sur la base de cet examen, le groupe d'experts a identifié et documenté plus de 60 mesures qui permettraient de réduire nettement les dépenses de la Confédération et de corriger les déséquilibres de manière à assurer à terme l'équilibre structurel des finances.

Les mesures proposées se répartissent en six groupes, dont les trois premiers découlent des trois critères d'évaluation, énoncés plus haut, du budget composé d'opérations de transfert.

Groupe de mesures		Allégement	2027	2030
			[en mio]	[en mio]
1	Mesures d'allégement motivées par des gains d'efficacité		1'739	2'046
2	Mesures visant à clarifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons		1'266	1'505
3	Désenchevêtrement des dépenses et atténuation de la croissance des dépenses relatives à la prévoyance sociale		226	369
4	Réduction ou suppression de diverses subventions		135	121
5	Mesures d'allégement des dépenses non liées après redéfinition des priorités		342	571
6	Mesures applicables au domaine propre		200	305
Total			3'909	4'918

Le groupe 1, intitulé « **Mesures d'allégement motivées par des gains d'efficacité** », touche notamment à la politique migratoire, à la politique climatique et énergétique et aux infrastructures de transport.

Le groupe d'experts propose par exemple d'axer en priorité la politique d'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire dans le domaine de l'asile sur une intégration rapide dans le monde du travail. C'est en effet un moyen de réduire à terme les dépenses occasionnées par le soutien offert à ces personnes et de ramener à quatre ans l'obligation pour la Confédération d'indemniser les cantons pour ce soutien.

Dans le domaine du climat et de l'énergie, le groupe d'experts recommande de recourir davantage aux taxes d'incitation, aux prescriptions concernant les émissions et aux prescriptions techniques. Cela permettra de réduire et de fixer les priorités pour les dépenses induites par les subventions aux propriétaires d'immeubles et aux entreprises, et d'empêcher que la politique climatique ne pèse trop lourd sur les finances publiques. De manière générale, le groupe d'experts préconise la plus grande retenue s'agissant du soutien financier apporté à des entreprises individuelles et à certains secteurs d'activité et recommande la réduction, voire la suppression des subventions correspondantes, lesquelles ne doivent en aucun cas dépasser 50 % des frais imputables.

Le groupe d'experts estime par ailleurs que, s'agissant des infrastructures de transport, et plus particulièrement du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), les ressources sont de plus en plus utilisées pour servir des intérêts politiques régionaux au détriment de l'optimisation du réseau. Pour améliorer le rapport coûts/utilité, il recommande de réduire les versements au FIF et au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) et de revoir l'ordre de priorité des projets dont la phase de construction n'a pas encore débuté.

Dans le groupe 2 de mesures, soit les « **Mesures visant à clarifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons** », le groupe d'experts recommande notamment la suppression des contributions et des prestations avec lesquelles la Confédération empiète sur le domaine de compétence des cantons. Il propose, par exemple, l'abandon pur et simple des contributions de la Confédération à l'accueil extrafamilial des enfants (et de leur forte augmentation prévue par le Parlement). Il considère en outre que la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques a fait l'objet il y a deux ans d'un relèvement excessif, qu'il faut annuler.

Le groupe 3, intitulé « **Désenchevêtrement des dépenses et atténuation de la croissance des dépenses relatives à la prévoyance sociale** », recouvre essentiellement deux mesures : un désenchevêtrement accru des dépenses de la Confédération de celles de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) ; et l'atténuation, par l'action conjointe de la Confédération et des cantons, de la croissance des dépenses dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins (AOS).

Le désenchevêtrement des tâches vise à dissocier les contributions de la Confédération à l'AVS de l'évolution des dépenses de l'AVS, pour les aligner plutôt sur la croissance (la moins forte) des recettes

fédérales, la part de la Confédération étant définie comme une part des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le financement de l'AVS y gagnerait en stabilité en étant moins dépendant des finances fédérales. Afin d'assurer l'équilibre financier de la prévoyance vieillesse au cours de la décennie à venir, il s'agira d'engager une réforme vers la fin de cette même décennie. Dans ce contexte, il faudra réfléchir à la mesure dans laquelle il faudra rétablir l'équilibre financier par une hausse des cotisations (TVA ou cotisations salariales) ou par un allongement de l'activité professionnelle.

Les soins de santé sont aussi bien de la compétence de la Confédération que de celle des cantons. La modération de la croissance des dépenses dans le domaine de l'AOS constitue ainsi elle aussi une tâche commune. C'est pourquoi le groupe d'experts propose, ainsi que le prévoit le contre-projet à l'initiative populaire pour un frein aux coûts, que la Confédération définisse avec les cantons des objectifs fixant une croissance maximale des dépenses dans ce domaine et fasse en sorte que ses contributions aux cantons pour la réduction individuelle des primes (RIP) augmentent dans la même proportion.

En plus des mesures décrites ci-dessus, le groupe d'experts recommande la réduction voire la suppression d'une série de subventions généralement modestes (groupe 4 de mesures : « **Réduction ou suppression de diverses subventions** »), qui se justifie soit sous l'angle de l'efficacité, soit sous celui de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Il considère d'ailleurs que certaines d'entre elles sont tellement minimes que leur intérêt pour le bénéficiaire ne justifie pas la charge que représente leur exécution. Il propose de réduire de 10 % les contributions volontaires aux organisations internationales en dehors de la coopération internationale au développement, d'abandonner la loi fédérale du 20 juin 2014 sur la formation continue (LFCo ; RS 419.1) et de réduire de 10 % l'aide financière à la promotion des sports.

Les mesures du groupe 5 (« **Mesures d'allègement des dépenses non liées après redéfinition des priorités** ») ne trouvent pas toutes leur justification dans les critères que le groupe d'experts a appliqués pour évaluer les tâches. Ces propositions d'économies découlent plutôt d'une vue d'ensemble de la politique des dépenses : si un consensus s'établit sur la nécessité de porter les dépenses de défense à 1 % du PIB d'ici à 2035 sans pour autant mettre en œuvre des mesures portant sur les recettes, il faudra, pour maintenir une certaine symétrie des sacrifices, revoir l'ordre de priorité de toutes les dépenses de la Confédération. Le cas échéant, le groupe d'experts recommande notamment de geler les dépenses de coopération internationale jusqu'en 2030 et de réduire de 10 % la contribution de la Confédération au Fonds national suisse.

Au cours des quinze dernières années, l'effectif de la Confédération a connu, en parallèle, une hausse considérable (33 100 équivalents plein temps en 2009, contre 38 600 en 2023), qui a entraîné celle de ses charges de personnel. C'est la raison pour laquelle le groupe d'experts propose aussi des « **Mesures applicables au domaine propre** » (groupe 6). Il estime qu'il serait possible de réduire les dépenses de personnel et les dépenses propres par rapport à la planification actuelle en adoptant des mesures adéquates. Afin que l'allègement des finances soit durable, il faudra, d'ici à 2030, assurer certaines nouvelles tâches avec les ressources existantes. À partir de cette date, les dépenses propres et, surtout, les dépenses de personnel, qui auront été entretemps réduites de 300 millions, ne devraient plus augmenter que sous l'effet du renchérissement. La fixation de priorités au sein des tâches n'est pas le seul moyen de plafonner les dépenses de personnel réelles. Le nombre élevé de départs à la retraite auquel il faut s'attendre offre lui aussi une marge de manœuvre permettant de réaffecter le personnel à de nouveaux groupes de tâches et de gagner ainsi en efficacité. Les départements ont émis à cet égard de nombreuses propositions, que le groupe d'experts a reprises.

Variante : réduction de la croissance des dépenses de défense

Le programme d'allègement portant sur les dépenses, résumé ci-dessus suggère de laisser les dépenses de défense augmenter d'ici à 2035 conformément aux plans du Conseil fédéral, et de dégager la marge de manœuvre nécessaire au moyen des mesures d'économies proposées.

La situation de la Suisse et de l'Europe en matière de sécurité a radicalement changé. La Suisse doit renforcer ses capacités de défense et revoir à la hausse ses dépenses militaires après une longue période de désarmement. La forte augmentation des dépenses qui en découle est l'un des facteurs qui rendent nécessaire l'assainissement budgétaire. Vu la multiplicité des défis qui se présentent, y compris sur

d'autres plans politiques, il vaut la peine de se pencher sur la fixation des priorités des mesures à prendre dans ce domaine également. C'est la raison pour laquelle le groupe d'experts propose un scénario dans lequel les dépenses de défense croîtraient moins vite que prévu, ce qui ralentirait légèrement le rythme visé par le Conseil fédéral pour le développement des capacités de défense. Cette solution permettrait de faire moins d'économies dans d'autres domaines, ou de renoncer à des recettes supplémentaires dans la même proportion. Le groupe d'experts a bien conscience que pareil scénario obligerait le Conseil fédéral à revenir sur certaines de ses décisions au niveau des priorités des mesures à prendre. Par rapport à la solution principale proposée par le groupe d'experts, la réduction de la croissance des dépenses de défense permettrait, du fait de son potentiel d'allègement accru, de renoncer à tailler dans les dépenses non liées (groupe 5).

Variante : mesures portant sur les recettes

Les mesures d'allègement portant sur les dépenses que propose le groupe d'experts dépassent les besoins en matière d'assainissement formulés dans l'actuelle planification financière. Pour cette raison le groupe d'experts estime que des mesures portant sur les recettes ne sont pas prioritaires. En raison du mandat du Conseil fédéral d'élaborer aussi une solution visant à combler une partie du déficit au moyen de recettes supplémentaires, il a réfléchi à un certain nombre de mesures fiscales. Il suggère de commencer par éliminer les allègements fiscaux qui sont difficiles à justifier par la systématique fiscale. Pour déterminer ceux-ci, il a examiné tous les allègements fiscaux accordés par la Confédération et a évalué un éventail de recettes supplémentaires possibles. Le présent rapport contient aussi des propositions à ce sujet.

La première concerne la suppression de l'allègement fiscal accordé sur les retraits en capital dans le cadre des 2^e et 3^e piliers. Ces retraits devraient être imposés de la même façon que les rentes. On éliminera ainsi l'incitation fiscale qui amène certaines personnes à retirer leur capital à des fins d'optimisation fiscale. Cette mesure générerait pour la Confédération 200 millions de recettes supplémentaires par an, au bas mot. Par ailleurs, le domaine de la TVA offre lui aussi un formidable potentiel de génération de recettes supplémentaires et d'amélioration de l'efficacité par la suppression des dérogations et l'uniformisation de la structure des taux de TVA. Un taux unique de 6,8 % générerait des recettes supplémentaires d'environ 1 milliard par an. Pour terminer, une majorité des membres du groupe d'experts proposent de réfléchir à l'instauration d'un impôt sur les gains immobiliers à l'échelle nationale. Économiquement parlant, cette solution serait préférable au relèvement d'autres impôts et pourrait, selon les estimations du groupe d'experts, rapporter jusqu'à 1 milliard par an.

Le groupe d'experts envisage aussi la possibilité de supprimer certains allègements fiscaux dans les domaines de l'impôt sur les huiles minérales, de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et de l'impôt sur les maisons de jeu, avec à la clé des recettes supplémentaires de plusieurs dizaines de millions. En avançant par ailleurs le déclassement des véhicules EURO VI, on pourrait générer temporairement 300 millions de recettes supplémentaires par an au titre de la RPLP.

La Suisse est en mesure de relever les défis budgétaires

Au vieillissement de la population et à la hausse disproportionnée des dépenses au titre de l'AOS s'ajoute le fait que les dépenses de défense augmentent désormais plus vite que les recettes de la Confédération. En même temps, la Suisse doit garantir l'approvisionnement énergétique et satisfaire à ses obligations internationales en matière de politique climatique. Différents éléments suscitent l'impression que nous vivrions actuellement une situation extraordinaire. Le groupe d'experts est plutôt d'avis que le nouveau contexte géopolitique et les questions liées au climat constituent la nouvelle norme. Il estime que la Suisse est en mesure de relever ces défis en prenant des mesures d'allègement portant sur les dépenses et en maintenant le frein à l'endettement. La suppression de celui-ci restreindrait en effet selon lui la marge de manœuvre budgétaire de la Suisse.

Table des matières

Résumé	3
Table des matières	7
1 Mandat donné par le Conseil fédéral	12
2 Contexte	13
2.1 Évolution des finances de la Confédération ces quinze dernières années	13
2.2 Perspectives financières de la Confédération.....	14
2.3 Évolution des dépenses	15
2.4 Le frein à l'endettement : un élément incontournable	17
3 Méthodologie	18
3.1 Vue d'ensemble.....	18
3.2 Examen des tâches et des subventions.....	18
3.2.1 Subventions.....	18
3.2.2 Dépenses propres et armée.....	20
3.2.3 Allègements fiscaux	20
3.3 Sources utilisées et implication des départements	21
3.4 Principes d'élaboration des mesures	22
3.5 Approfondissement sur mandat du Conseil fédéral	25
4 Résultats du réexamen	26
4.1 Domaine des transferts	26
4.1.1 Aperçu	26
4.1.2 Critère « efficacité »	27
4.1.3 Critère « répartition des tâches »	29
4.1.4 Critère « affectation des dépenses »	30
4.2 Domaine propre.....	31
4.3 Dépenses de défense	32
4.4 Examen des mesures portant sur les recettes.....	33
4.4.1 Allègements fiscaux	33
4.4.2 Examen d'un impôt fédéral sur les gains immobiliers des entités privées.....	34
4.4.3 Pas de diminution de la part cantonale dans l'IFD.....	35
4.5 Digression : considérations sur le bilan de la Confédération	35
5 Mesures d'allègement portant sur les dépenses	37
5.1 Vue d'ensemble.....	37
5.2 Mesures dans le domaine des transferts	38
5.2.1 Mesures d'allègement motivées par des gains d'efficacité.....	38
5.2.2 Mesures visant à clarifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ..	43
5.2.3 Désenchevêtrement des dépenses et atténuation de la croissance des dépenses relatives à la prévoyance sociale	44
5.2.4 Réduction ou suppression de diverses subventions.....	45
5.2.5 Mesures d'allègement des dépenses non liées après redéfinition des priorités.....	47
5.2.6 Limitation des taux de subvention	47

5.3	Mesures applicables au domaine propre	47
5.4	Réduction de la croissance des dépenses de défense.....	50
5.5	Analyse par groupe de tâches.....	50
5.6	Conditions juridiques et allègement potentiel en 2026	52
5.7	Impact sur les cantons	53
6	Mesures portant sur les recettes	55
6.1	Vue d'ensemble et appréciation générale.....	55
6.2	Suppression ou limitation d'allègements fiscaux.....	55
6.3	Introduction d'un impôt fédéral sur les gains immobiliers des entités privées	57
7	Variantes pour le Conseil fédéral	59
7.1	Variante principale basée sur des mesures d'allègement portant sur les dépenses.....	59
7.2	Variante impliquant une réduction de la croissance des dépenses de défense	59
7.3	Mesures d'augmentation des recettes non prioritaires	60
8	Sources	62
9	Liste des annexes	64

Liste des figures

Figure 1 : évolution des finances de la Confédération de 2008 à 2023 (sources des données : Administration fédérale des finances [AFF], Secrétariat d'État à l'économie [SECO]).....	13
Figure 2 : perspectives pour les finances fédérales de 2024 à 2032 (source des données : plan financier 2025-2027 de la législature)	14
Figure 3 : aperçu des résultats de l'examen des crédits de subventionnement	26
Figure 4 : profil chronologique de l'impact des allègements	53

Liste des tableaux

Tableau 1: évolution des dépenses par groupe de tâches (source des données : AFF, SECO)	16
Tableau 2 : critères et questions appliqués à l'examen des subventions	19
Tableau 3 : priorisation lors de l'élaboration des mesures dans le domaine des transferts	23
Tableau 4 : résultats de l'examen des crédits de subventionnement par volumes.....	27
<i>Tableau 5 : vue d'ensemble des mesures d'allègement portant sur les dépenses</i>	37
Tableau 6 : mesures d'allègement dans le domaine des transferts motivées par des gains d'efficacité	39
Tableau 7 : mesures d'allègement s'appuyant sur l'orientation accrue de la politique climatique et énergétique vers les taxes d'incitation et les prescriptions ; retenue lors de l'encouragement direct aux entreprises	39
Tableau 8 : mesures d'allègement consistant à faire preuve de retenue lors de l'octroi d'aides financières sectorielles.....	40
Tableau 9 : mesures d'allègement consistant à améliorer le rapport coûts/utilité des dépenses en matière d'infrastructures et d'investissement	41
Tableau 10 : mesures d'allègement consistant à intégrer plus rapidement les requérants d'asile et à améliorer le potentiel de main-d'œuvre (mesures SEM : estimation)	42
Tableau 11 : mesures d'allègement consistant à augmenter le financement par les utilisateurs ou à augmenter l'efficacité.....	42
Tableau 12 : mesures visant à clarifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons	43
Tableau 13 : mesures d'allègement consistant à désenchevêtrer les dépenses et à atténuer la croissance des dépenses relatives à la prévoyance sociale	44
Tableau 14 : réduction ou suppression de diverses subventions	46
Tableau 15 : mesures d'allègement des dépenses non liées après redéfinition des priorités.....	47
Tableau 16 : effet d'allègement des mesures dans le domaine propre	48
Tableau 17 : allègements possibles par la réduction de la croissance des dépenses de défense à 4,25 %	50
Tableau 18 : mesures d'allègement portant sur les dépenses, par groupe de tâches (sans ralentissement du développement de l'armée)	51
Tableau 19 : mesures d'allègement portant sur les dépenses, par groupe de tâches (avec ralentissement du développement de l'armée).....	52
Tableau 20: mesures d'allègement portant sur les dépenses, réparties selon les conditions juridiques	52

Sigles et abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AOS	assurance obligatoire des soins
AVS	assurance-vieillesse et survivants
B	budget
CDF	Contrôle fédéral des finances
CI	coopération internationale
Cst.	Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (RS 101)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
EPF	écoles polytechniques fédérales
FIF	fonds d'infrastructure ferroviaire
FORTA	fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
IFD	impôt fédéral direct
LFC	loi du 7 octobre 2005 sur les finances (RS 611.0)
LIFD	loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11)
LSu	loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (RS 616.1)
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes
OFT	Office fédéral des transports
PCT	perspectives à moyen terme
PFL	plan financier de législature
PIB	produit intérieur brut
RIP	réduction individuelle des primes
RPLP	redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations

RPT	réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
WSL	Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage

1 Mandat donné par le Conseil fédéral

Le 8 mars 2024, le Conseil fédéral a donné au groupe d'experts chargé du réexamen des tâches et des subventions le mandat suivant :

Contexte

La forte croissance des dépenses explique à la fois les déficits structurels qui ont été inscrits au budget de la Confédération et ceux qui ont déjà été enregistrés dans les comptes d'État de 2022 et 2023. Pour pouvoir respecter les exigences constitutionnelles du frein à l'endettement, le Conseil fédéral et le Parlement ont dû, pour 2024, et devront, pour 2025, alléger le budget d'environ 2 milliards de francs par rapport à la planification financière initiale. Dans ce but, des coupes linéaires dans les dépenses non liées sont également inévitables. Ces mesures d'assainissement déploieront leurs effets jusqu'en 2026. Compte tenu du caractère temporaire d'une partie de ces mesures, le plan financier actuel prévoit toutefois un nouveau déficit structurel de 3 milliards à partir de 2027, et les perspectives à moyen terme indiquent que ce déficit pourra même atteindre 4 milliards à partir de 2030. À noter que les déficits attendus ne sont pas le résultat d'un manque de recettes, mais qu'ils tiennent à une croissance des dépenses bien supérieure à la moyenne. Dans les faits, les dépenses ordinaires, qui sont estimées à quelque 83 milliards dans le plan financier actuel, dépasseront 93 milliards si aucune mesure de correction n'est prise avant 2027. C'est pourquoi le plan financier prévoit un déficit structurel d'environ 3 milliards pour l'exercice 2027.

Un réexamen complet des tâches et des subventions s'impose pour alléger durablement le budget de la Confédération. Il se basera sur les propositions d'un groupe d'experts externe. Nommés personnellement, les cinq membres de ce groupe disposent de solides connaissances des finances et de l'administration.

Objectif et mandat

Le réexamen des tâches et des subventions vise l'assainissement durable des finances de la Confédération. Il portera sur l'ensemble des dépenses fédérales, aussi bien celles qui concernent le domaine propre, le domaine des transferts, le personnel, les biens et les services que les dépenses faiblement ou fortement liées.

Le groupe d'experts a pour mandat de soumettre au Conseil fédéral les mesures de réduction des dépenses qui permettront d'alléger le budget d'au moins 3 milliards à partir de 2027 et d'au moins 4 milliards à partir de 2030. Il est également chargé de fixer l'ordre de priorité des mesures pour le cas où les économies nécessaires seraient moins importantes que prévu. En outre, le groupe d'experts élaborera une solution visant à combler une partie du déficit au moyen de recettes supplémentaires. Il déterminera aussi les mesures qui peuvent être exécutées sans modification légale et qui pourraient, au besoin, alléger le budget dès 2026. Le groupe d'experts ne tiendra pas compte des conséquences que la 13^e rente AVS acceptée en votation produira sur les finances fédérales à partir de 2026, puisque le Département fédéral de l'intérieur est, du fait de sa compétence en la matière, déjà chargé de soumettre au Conseil fédéral un projet de financement dans les semaines à venir.

Marche à suivre et calendrier

Le groupe d'experts commencera ses travaux dès que la décision du Conseil fédéral du 8 mars 2024 aura été publiée. Il recevra l'aide du Département fédéral des finances pour les tâches de gestion administrative et de coordination nécessaires à l'intérieur de l'administration fédérale. Il inclura en outre tous les départements dans ses travaux, et l'ensemble des unités administratives et des secrétariats généraux lui fourniront toutes les informations requises dans les plus brefs délais.

Le réexamen que le groupe d'experts effectuera dans le cadre du présent mandat devrait durer jusqu'en septembre. Les membres du groupe sont tenus de garder le secret et de ne rendre compte de leurs travaux qu'au Conseil fédéral. Au terme de ce mandat, le Conseil fédéral consultera les cantons, les partis politiques et les partenaires sociaux.

2 Contexte

2.1 Évolution des finances de la Confédération ces quinze dernières années

Avec le recul, les quinze années qui ont précédé la pandémie de COVID-19 apparaissent comme « l'âge d'or » de la politique budgétaire de la Confédération : de 2006 à 2020, les finances fédérales ont présenté des excédents structurels. Le budget extraordinaire fut lui aussi équilibré à moyen terme jusqu'en 2019. Certes, en 2008, les mesures prises pour stabiliser le système financier suisse et d'autres facteurs ponctuels ont entraîné d'importantes dépenses extraordinaires, mais celles-ci ont été compensées au fil du temps par des recettes extraordinaires. Dans l'ensemble, cette évolution des finances a permis une réduction marquée de la dette nette (capitaux de tiers après déduction du patrimoine financier).

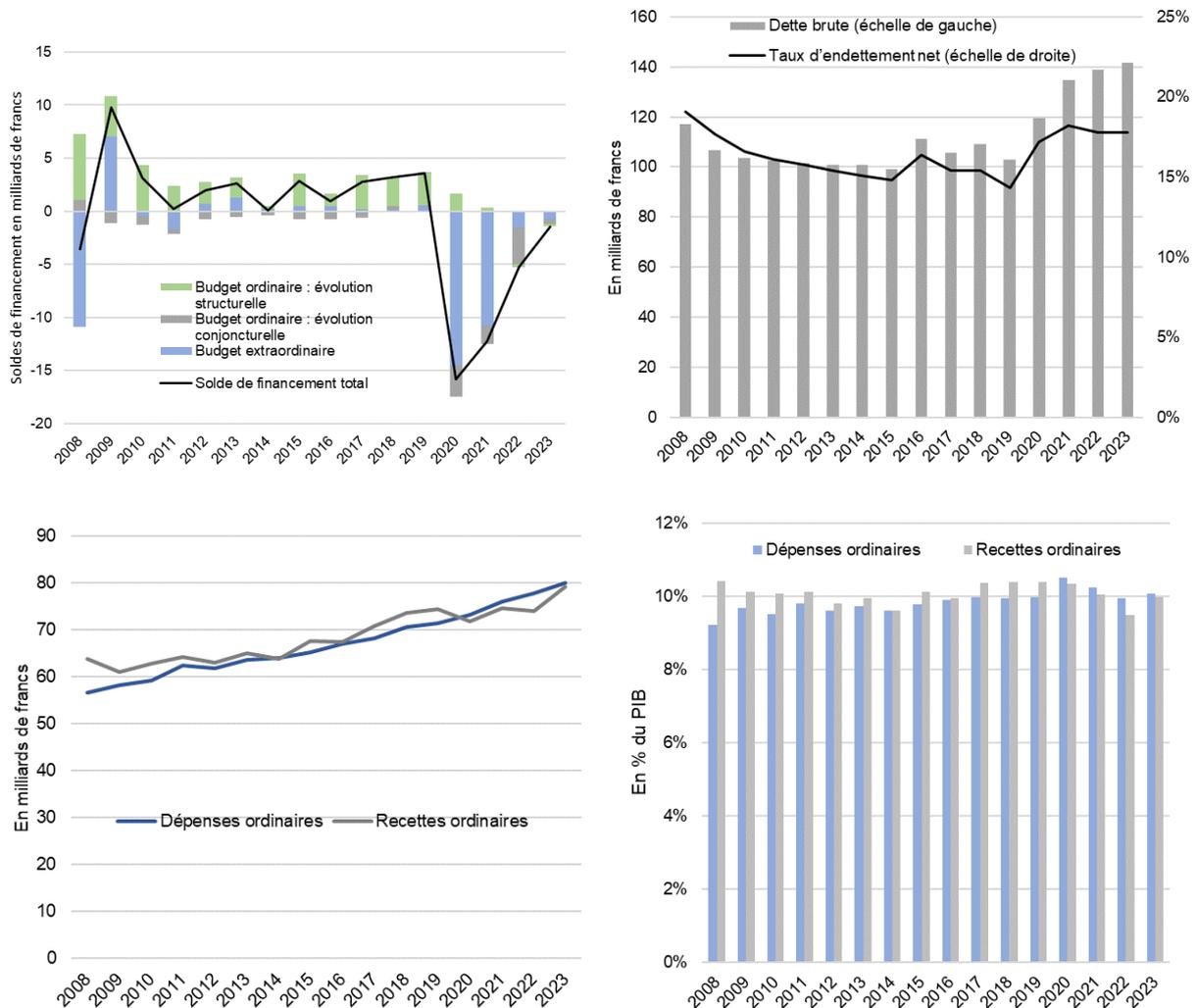


Figure 1 : évolution des finances de la Confédération de 2008 à 2023 (sources des données : Administration fédérale des finances [AFF], Secrétariat d'État à l'économie [SECO])

Cette évolution favorable a avant tout tenu au dynamisme des recettes, à commencer par celles de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt anticipé. Dans l'ensemble, de 2008 à 2023, les recettes ont connu une croissance supérieure à celle du PIB nominal. Pendant cette période, la Confédération a aussi profité de la faible progression des dépenses de défense et du bas niveau des taux d'intérêt.

La pandémie de COVID-19, qui s'est étendue de 2020 à 2022, a lourdement grevé les finances de la Confédération. Leur maîtrise a nécessité des dépenses extraordinaires de l'ordre de 30 milliards, ce qui a réduit à néant l'effort de désendettement des quinze années précédentes. Par la suite, l'éclatement de la guerre en Ukraine et le flot de réfugiés qu'elle a déclenché ont entraîné de nouvelles dépenses extraordinaires.

Après la pandémie, l'économie et les recettes de la Confédération se sont rétablies rapidement. Le budget ordinaire reste cependant sous tension depuis lors : les soldes structurels ont nettement reculé, et le plafond des dépenses autorisées par le frein à l'endettement a même été dépassé en 2022 et en 2023.

2.2 Perspectives financières de la Confédération

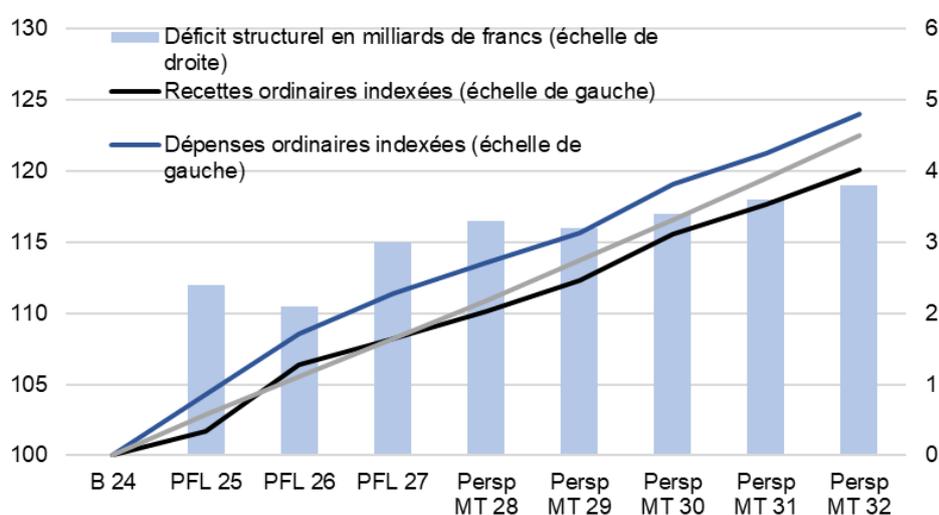


Figure 2 : perspectives pour les finances fédérales de 2024 à 2032 (source des données : plan financier 2025-2027 de la législature)

Si aucune action corrective n'est entreprise, les années à venir seront marquées par des déficits importants. Publié par le Conseil fédéral en janvier 2024, le plan financier 2025-2027 de la législature donne les perspectives à moyen terme jusqu'en 2032 ; il met déjà en évidence un déficit structurel de plus de 2 milliards pour 2025, lequel devrait atteindre 3 milliards d'ici à la fin de la législature et près de 4 milliards d'ici à 2032.

Ces chiffres ne tiennent pas compte des mesures d'assainissement que le Conseil fédéral a adoptées entre-temps lors de l'établissement du nouveau budget (budget 2025 et plan financier 2026-2028), et qui comprennent des (nouvelles) coupes linéaires dans le domaine des dépenses non liées, une coupe unique de 100 millions dans le budget des écoles polytechniques fédérales (EPF) et d'autres décisions budgétaires du Conseil fédéral et du Parlement. Certaines coupes telles que la suppression de la contribution à l'assurance-chômage sont prévues à titre temporaire uniquement et ne permettront d'alléger les finances fédérales que durant quelques années.

Un certain nombre de dépenses prévisibles ne figurent pas encore dans le plan financier, tels que certains accords avec l'Union européenne (programme-cadre de recherche Horizon Europe, contribution de cohésion) ou la participation à la reconstruction de l'Ukraine. En outre, d'ici à 2028 au plus tard, toutes les dépenses liées au statut de protection S devront être financées à titre ordinaire.

Le 14 août 2024, le Conseil fédéral a défini les grandes lignes du financement de la 13^e rente AVS. Conformément à celles-ci, la Confédération devra prendre en charge quelque 10 % des coûts supplémentaires engendrés par la 13^e rente AVS, soit environ 500 millions. Il ne faudra donc abaisser la contribution de la Confédération qu'à 19,5 %.

Pendant la période couverte par le plan financier de la législature, les recettes augmenteront à peu près dans la même mesure que le PIB nominal, mais les dépenses connaîtront une augmentation beaucoup plus forte, surtout au début. La hausse des déficits sera donc due aux dépenses.

Le 21 août 2024, le Conseil fédéral a adopté le message concernant le budget 2025 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances pour les années 2026 à 2028. Grâce aux mesures d'allègement et aux corrections à la hausse évoquées plus haut concernant les estimations de recettes, le déficit de financement a été ramené à environ 700 millions dans le budget 2025. Le nouveau recours à des dépenses extraordinaires pour le statut de protection S permet au Conseil fédéral de présenter un budget conforme aux exigences du frein à l'endettement. Ce mécanisme ne peut toutefois s'appliquer que pour une période limitée. Dans le même ordre d'idées, la réduction de la contribution à l'assurance-chômage est prévue pour trois ans seulement.

Pour 2026, les perspectives se sont un peu améliorées par rapport au plan financier de la législature : le Conseil fédéral anticipe encore un déficit de 1,2 milliard et prévoit de réinscrire au budget extraordinaire une partie des dépenses destinées au domaine de la migration (0,6 milliard) ; restera à corriger un déficit structurel de 0,5 milliard. En 2027 et en 2028, le déficit à corriger restera élevé (2,5 et 2,6 milliards). À ce propos, le Conseil fédéral fait remarquer que ces chiffres ne tiennent pas compte de facteurs d'alourdissement potentiels (armée, Horizon, cohésion, etc.). La nécessité d'adopter des mesures d'allègement significatives à partir de 2027 reste donc inchangée. La décision du Conseil fédéral concernant le financement de la 13^e rente AVS accroît encore le montant de la correction budgétaire requise.

2.3 Évolution des dépenses

Le tableau ci-dessous illustre le changement de dynamique qu'ont subi les dépenses après la pandémie de COVID-19. Il indique la croissance annuelle moyenne des dépenses ordinaires par groupe de tâches durant trois périodes. Le fond coloré sur lequel apparaissent certaines valeurs reflète l'évolution par rapport à la croissance économique nominale moyenne de la période en question (rouge : croissance supérieure / vert : inférieure à celle du PIB nominal). Les taux de croissance supérieurs à la moyenne révèlent les priorités ; et plus les dépenses d'un groupe de tâches donné sont élevées par rapport aux dépenses totales (voir la colonne « Part »), plus elles grèvent le budget global si elles présentent une priorité élevée, car elles se feront au détriment d'autres tâches (et inversement pour les groupes de tâches au taux de croissance inférieur à la moyenne [priorité moindre]).

Groupe de tâches	Part*	ø WR 08/15	ø WR 15/23	ø WR 23/30
PIB nominal		1.2%	2.2%	2.6%
Renchérissment (indice suisse des prix à la consommation)		0.1%	0.6%	1.2%
Dépenses totales (valeur nominale)	100%	2.1%	2.6%	3.0%
Conditions institutionnelles et financières	4%	2.1%	2.2%	2.1%
Relations avec l'étranger – coopération internationale	5%	6.5%	1.0%	1.7%
Sécurité	9%	0.3%	3.5%	4.3%
Formation et recherche	10%	4.1%	1.9%	1.4%
Culture et loisirs	1%	1.9%	2.9%	0.5%
Santé	1%	0.2%	10.3%	-10.2%
Prévoyance sociale	33%	3.4%	2.2%	4.2%
Trafic	13%	1.4%	3.1%	2.1%
Environnement et aménagement du territoire	2%	10.5%	2.8%	1.6%
Agriculture et alimentation	5%	0.5%	0.1%	-0.5%
Économie	2%	9.2%	13.5%	2.3%
Finances et impôts	15%	-2.0%	3.1%	4.3%

* État : compte 2023

Tableau 1 : évolution des dépenses par groupe de tâches (source des données : AFF, SECO)

Le tableau 1 illustre les trois facteurs de dépense les plus importants selon la planification actuelle :

- le groupe de tâches Sécurité, dont les dépenses augmentent principalement du fait de l'armée : après l'éclatement de la guerre en Ukraine, les dépenses de l'armée ont été revues à la hausse. Leur relèvement à 1 % du PIB d'ici à 2035 selon les prévisions actuelles les portera pour cette date à environ 10,7 milliards. Elles progresseront de 4,3 % en moyenne par an entre 2023 et 2030 ;
- le groupe de tâches Prévoyance sociale, où le fort accroissement des dépenses est dû en grande partie aux dépenses de la Confédération au titre de l'AVS : cet accroissement s'accélère sous l'effet du relèvement des suppléments affectés provenant de la TVA dans le cadre de la réforme AVS 21. Les perspectives corrigées du financement de l'AVS ne modifient pas complètement le tableau, car le cofinancement partiel prévu de la 13^e rente AVS par la Confédération ne surcompensera que de court à moyen terme l'allègement produit par la baisse des dépenses AVS due à la correction. Autre augmentation marquée : celle des contributions à la RIP ; la Confédération l'estime en moyenne à 3,5 % pour les prochaines années. La croissance est aussi alimentée par la contribution éventuelle de la Confédération à l'accueil extrafamilial des enfants, qui est inscrite dans les plans financiers ;
- le groupe de tâches Finances et impôts, où la forte croissance tient à la hausse des parts aux recettes (portée par la part des cantons au produit du nouvel impôt complémentaire instauré dans le cadre de la mise en œuvre de l'imposition minimale prévue par l'OCDE), à l'alourdissement des dépenses d'intérêts et à l'augmentation des contributions de la Confédération à la péréquation des ressources.

Des taux de croissance inférieurs à la moyenne sont attendus dans le domaine des relations avec l'étranger et de la coopération internationale, de la formation et de la recherche, de l'agriculture et de l'alimentation.

La santé, qui représente un peu plus de 300 millions de dépenses, est un groupe de tâches d'une taille plus modeste. Les fortes fluctuations des taux de croissance tiennent essentiellement au paiement de soldes dus à la pandémie pendant l'exercice 2023. En l'absence d'effets spéciaux, les dépenses de santé augmenteront en moyenne de 1,4 % au cours des années du plan financier.

Le tableau 1 montre aussi le profil des priorités qui s'est observé dans le passé. Les domaines qui ont bénéficié d'un accroissement disproportionné sont notamment la coopération internationale, la formation et la recherche, l'environnement et l'aménagement du territoire et l'économie (s'agissant de cette dernière, en partie grâce à la hausse des mesures d'encouragement dans les domaines de l'énergie et du climat). À l'inverse, les dépenses ont faiblement augmenté dans les domaines de l'agriculture et (jusqu'en 2015) de la défense.

2.4 Le frein à l'endettement : un élément incontournable

La Constitution (Cst. ; RS 101) dispose à l'art. 126, al. 1, que la Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes. Le frein à l'endettement vise à empêcher l'accroissement de la dette de la Confédération, phénomène qui s'est produit dans les années 1990. Les dispositions d'exécution qui figurent aux art. 13 à 18 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC ; RS 611.0) prévoient par conséquent que les excédents structurels servent à réduire la dette dans le budget ordinaire. Entre l'instauration du frein à l'endettement en 2003 et l'année 2019, la Confédération a réduit sa dette brute de 124 à 97 milliards. Cette réduction et le niveau durablement faible des taux d'intérêt ont fortement diminué les dépenses d'intérêts de la Confédération, ouvrant le champ à d'autres dépenses. Les dépenses extraordinaires importantes engagées pour endiguer la pandémie de COVID-19 ont recréé la dette. Cela, mais aussi et surtout le resserrement des conditions monétaires consécutif au retour de l'inflation, a entraîné une hausse des dépenses d'intérêts.

Le groupe d'experts considère le frein à l'endettement comme un instrument central de la politique financière de la Confédération. Le mandat constitutionnel relatif à l'équilibrage des dépenses et des recettes oblige le Conseil fédéral et le Parlement à fixer des priorités au sein des dépenses. Le frein à l'endettement n'exclut pas de nouvelles recettes par des augmentations d'impôts pour financer de nouvelles tâches ou de nouvelles dépenses, mais il impose de mettre en balance le coût de ces nouvelles dépenses pour l'économie et pour la population et leur intérêt escompté. Il n'admet pas non plus que des dépenses supplémentaires génèrent une nouvelle dette permanente. Le groupe d'experts estime qu'il ne faut pas remettre en cause ce principe, même dans la situation budgétaire tendue que la Confédération connaît actuellement. Pour lui, la règle en vigueur est avantageuse. En temps normal, elle permet la diminution du taux d'endettement, ce qui fournit une marge de manœuvre accrue pour les contextes extraordinaires tels que les crises économiques profondes. Un faible taux d'endettement ménage aussi une vaste marge de manœuvre à long terme pour la politique budgétaire, ce qui est particulièrement souhaitable compte tenu du vieillissement démographique continu et de ses conséquences prévisibles pour les assurances sociales.

Les règles qui régissent le frein à l'endettement contiennent une clause d'exception pour les dépenses extraordinaires. Grâce à cette soupape, la Confédération reste en mesure d'agir même dans les situations exceptionnelles. Pour éviter tout abus, le recours à cette clause est limité aux « événements extraordinaires échappant au contrôle de la Confédération » (art. 15, al. 1, let. a, LFC). Dans le message sur le frein à l'endettement, ces conditions donnent lieu au commentaire suivant : « L'expression " échappant au contrôle " se réfère aux évolutions dictées par l'extérieur, qui ne peuvent donc être prévues par la politique, et qui exigent une réaction impliquant des dépenses supplémentaires. Il en découle que le financement de nouvelles tâches durables ou l'extension de tâches existantes ne peuvent justifier une telle dérogation. »

Selon le groupe d'experts, la hausse des dépenses de défense ne relève clairement pas de la clause d'exception : la menace a certes évolué, mais le retour à la situation qui a précédé la guerre en Ukraine n'est pas pour demain. Par ailleurs, ces dépenses sont contrôlables. La Confédération est relativement libre de décider dans quelle proportion et à quel rythme elle veut renforcer la capacité de défense de l'armée. De plus, l'augmentation des dépenses de défense ne correspond pas à un pic passager, mais à une évolution constante. En vertu de l'art. 126 Cst., il faut donc financer ces dépenses par des recettes ordinaires, c'est-à-dire les traiter comme des dépenses ordinaires. Aux yeux du groupe d'experts, appliquer la clause d'exception du frein à l'endettement aux dépenses de défense serait contraire et à l'esprit de la Constitution et aux dispositions d'exécution contenues dans la LFC.

Le frein à l'endettement est un facteur de stabilité majeur pour l'économie : il autorise les déficits conjoncturels en période de sous-exploitation des capacités de production et exige des excédents conjoncturels en période de surexploitation. Il a donc un effet stabilisateur automatique sur l'évolution de la conjoncture et évite que ne soit menée une politique budgétaire procyclique. Compte tenu de ces éléments, le groupe d'experts estime que corriger les plans financiers de la Confédération en agissant sur les dépenses ne pose pas de problème en matière de politique conjoncturelle, car cela n'entraînera pas d'impulsion budgétaire négative majeure.

3 Méthodologie

3.1 Vue d'ensemble

Conformément au mandat que lui a confié le Conseil fédéral, le groupe d'experts devait examiner l'ensemble des dépenses de la Confédération et proposer au Conseil fédéral des mesures d'allégement. Le présent chapitre expose la méthodologie employée, c'est-à-dire :

- les postes budgétaires examinés et les critères appliqués (ch. 3.2) ;
- les modalités d'implication des départements et des offices (ch. 3.3 et 3.5) ; et
- les principes ayant inspiré les mesures élaborées à partir des conclusions de l'examen (ch. 3.4).

Les résultats et les conclusions de l'examen sont exposés au chapitre 4, et les mesures d'allégement des dépenses qui en découlent synthétisées au chapitre 5. L'annexe 2 fournit un commentaire et des justifications détaillés.

Le chapitre 6 expose les mesures envisageables pour la variante impliquant des recettes supplémentaires souhaitée par le Conseil fédéral.

Dans le chapitre 7, le groupe d'experts présente, appréciation à la clé, plusieurs programmes d'allégement envisageables.

3.2 Examen des tâches et des subventions

Le groupe d'experts a examiné les dépenses en les classant en deux catégories :

- les dépenses de transfert (voir le ch. 3.2.1) : ces dépenses concernent les tâches que la Confédération délègue en partie ou en totalité à des tiers. Il s'agit essentiellement de subventions (aides financières ou indemnités). Elles représentent un montant de 62,4 milliards (2023), soit 83 % des dépenses courantes de la Confédération, auquel s'ajoute une enveloppe de 1,2 milliard sous forme de contributions aux investissements destinées à des tiers ;
- les dépenses propres (voir le ch. 3.2.2) : ces dépenses concernent les tâches que la Confédération accomplit elle-même. Elles comprennent les dépenses de personnel, de biens et services et d'exploitation de l'administration fédérale, et les dépenses d'armement. En 2023, elles ont atteint 11,5 milliards, soit 15 % des dépenses courantes.

Le groupe d'experts devait aussi élaborer une solution comprenant des mesures d'allégement portant sur les recettes. À cette fin, il a complété son examen des dépenses par l'examen des allègements fiscaux (voir le ch. 3.2.3) qui présentent les caractéristiques de subventions affectant les recettes.

3.2.1 Subventions

Pour l'examen du domaine des transferts, le groupe d'experts a adopté une approche pragmatique en reconnaissant par principe l'intérêt public des tâches assumées par la Confédération, intérêt du reste attesté par les bases légales correspondantes. Il n'a donc pas remis en cause la légitimité économique ni le but des mesures à financer.

Dans cette optique, le groupe d'experts ne s'est pas préoccupé de savoir si tel objectif de la Confédération était justifié, mais quel était le meilleur moyen de l'atteindre, et quelle proportion de fonds publics il fallait lui consacrer. Il a examiné les subventions selon trois critères : l'efficacité, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et l'affectation des dépenses, en appliquant la grille de questions suivante :

Critère / question générale	Questions détaillées
<p>Efficacité : l'emploi des ressources pour accomplir le mandat légal est-il inefficent ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Est-il possible d'obtenir les mêmes effets (fourniture du service public, réduction des effets négatifs externes, réalisation d'objectifs de répartition relevant de la politique sociale, etc.) avec moins de fonds publics ? Par exemple : <ul style="list-style-type: none"> – en optimisant la fourniture des prestations ; – en fournissant un soutien plus ciblé ou en réduisant les effets d'aubaine ; – en renforçant le financement par les utilisateurs ; – en réduisant les effets externes au moyen de taxes d'incitation et de prescriptions plutôt que par des contributions financières. • L'emploi des ressources entraîne-t-il des distorsions du marché et donc un coût supplémentaire pour l'économie, c'est-à-dire un déficit de prospérité ? • L'emploi des ressources cause-t-il des atteintes à l'environnement ?
<p>Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons : serait-il possible d'accomplir la tâche plus efficacement en la transférant en partie ou en totalité aux cantons ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La dépense porte-t-elle atteinte au principe de la subsidiarité ? (art. 43a, al. 1, Cst. : « La Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. ») • La dépense porte-t-elle atteinte au principe de l'équivalence fiscale ? (art. 43a, al. 2 et 3, Cst. : « Toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'État prend en charge les coûts de cette prestation. Toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'État décide de cette prestation. ») • La confusion des compétences de la Confédération et des cantons alourdit-elle la charge administrative ?
<p>Affectation des dépenses : le contrôle des dépenses est-il limité par des contraintes légales rigides ? Les dépenses liées augmentent-elles davantage que les recettes de la Confédération, ce qui accentue leur poids dans le budget ?</p> <p>Les parts de recettes découlant des impôts fédéraux telles que les parts des cantons ou les hausses de TVA affectées aux assurances sociales ne sont pas considérées comme des subventions ni comme des contributions financières. Elles sont traitées comme faisant partie des recettes de la collectivité concernée.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le niveau ou l'accroissement des dépenses est-il fixé dans la Constitution ou dans la loi, d'où une limitation de la marge de manœuvre politique concernant la fixation des priorités des dépenses ? En particulier s'agissant : <ul style="list-style-type: none"> – des dépenses qui sont définies en fonction de variables exogènes ; – des affectations ou des financements au moyen de fonds. • Les dépenses liées augmentent-elles plus vite que les recettes de la Confédération, ce qui augmente leur emprise sur le budget ?

Tableau 2 : critères et questions appliqués à l'examen des subventions

Pour chaque critère, le groupe d'experts a évalué les postes de dépenses selon une échelle de quatre degrés :

- non (en vert) : à l'aune du critère en question, la subvention considérée n'appelle aucune mesure particulière et ne présente aucun potentiel d'allègement ;
- plutôt non (en jaune) : à l'aune du critère en question, la subvention considérée n'appelle des mesures que de façon limitée, quoiqu'elle présente un certain potentiel d'allègement ;
- plutôt oui (en orange) : à l'aune du critère en question, la subvention considérée appelle certainement des mesures et présente un potentiel d'allègement certain ;

- oui (en rouge) : à l'aune du critère en question, la subvention considérée appelle des mesures importantes et présente un potentiel d'allègement considérable.

Cette grille d'examen a été appliquée aux quelque 300 crédits budgétaires du domaine des transferts (chiffres du budget 2024 avec plan intégré des finances pour les années 2025 à 2027). Ces crédits représentent, selon le plan financier pour 2027, des dépenses de l'ordre de 72,1 milliards et comprennent les transferts concernant les dépenses courantes et ceux concernant les dépenses d'investissement.

Les subventions agricoles n'ont été considérées que partiellement, en tout cas sans entrer dans les détails, s'agissant de leurs éventuels effets négatifs pour la biodiversité en particulier ou pour l'environnement en général (voir l'étude *Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz* de l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage [WSL]).

3.2.2 Dépenses propres et armée

L'examen des charges de l'administration soulève avant tout des questions d'efficacité :

- L'administration pourrait-elle fournir ses prestations à un moindre coût ? (efficacité « opérationnelle »)
- L'administration a-t-elle raison d'agir comme elle le fait ou pourrait-elle renoncer à tout ou partie de certaines tâches ? (réduction de l'intensité de l'accomplissement des tâches)

Pour apporter à ces questions une réponse détaillée prenant en considération tous les paramètres, il aurait fallu procéder à une analyse complète de l'organisation et des processus de chaque unité administrative, ce qui aurait excédé le cadre du mandat confié au groupe d'experts. Lors de ses entretiens avec les départements et les offices (cf. ch. 0), le groupe d'experts a toutefois discuté non seulement du domaine des transferts, mais aussi du potentiel présenté par le domaine propre. Il a en outre analysé l'évolution globale des charges de personnel, de biens et services et d'exploitation (regroupées dans le budget sous le poste « Charges de fonctionnement »), et examiné des aspects généraux de la gestion des ressources dans l'administration (croissance de l'effectif, salaires, informatique et numérique).

L'armée occupe une place à part dans le domaine propre : d'une part, il s'agit, parmi les tâches que la Confédération assume elle-même, de l'une de celles qui sont les plus lourdes financièrement. L'armée absorbe donc une grosse partie des dépenses de personnel, de biens et services et d'exploitation. D'autre part, les dépenses d'armement relèvent elles aussi du domaine propre. L'évolution des dépenses propres de l'armée est par conséquent étroitement liée au renforcement prévu des capacités de défense de la Suisse. Le groupe d'experts a analysé à cet égard différents scénarios dont il a aussi discuté avec des représentants du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Et comme l'armée présente selon lui un potentiel d'allègement non négligeable du point de vue opérationnel, il a aussi évoqué avec le DDPS des possibilités et des mesures dans ce domaine.

3.2.3 Allègements fiscaux

Les allègements fiscaux sont des réglementations fiscales dérogatoires qui ne sont pas justifiées par la systématique fiscale et qui poursuivent donc un but extrafiscal. Ils présentent les caractéristiques d'une subvention (aide financière) avec toutefois des inconvénients majeurs par rapport aux subventions relevant des dépenses : moindre transparence, moindre maniabilité politique et, souvent, ciblage moins précis de l'activité à promouvoir et moindre efficacité. C'est la raison pour laquelle l'art. 7, let. g, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu ; RS 616.1) dispose qu'il faut renoncer en principe aux aides financières sous forme d'allègements fiscaux.

Pour l'examen des allègements fiscaux, le groupe d'experts s'est appuyé sur les vastes travaux préparatoires réalisés par l'Administration fédérale des contributions (AFC), qui a mis à sa disposition la liste complète des allègements, complétée et mise à jour par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) pour son domaine de compétence.

Le groupe d'experts a classé les allègements fiscaux en trois catégories :

- **0** (« vert ») : la réglementation est soit justifiée par la systématique fiscale, soit proportionnée comme mesure extrafiscale ;
- **1** (« jaune ») : soit il est difficile de déterminer si la réglementation est justifiée par la systématique fiscale, soit la réglementation rompt la systématique fiscale à la poursuite d'un but extrafiscal, mais il est difficile de dire si elle réussirait un test de proportionnalité ;
- **2** (« rouge ») : la réglementation n'est ni justifiée par la systématique fiscale, ni proportionnée comme mesure extrafiscale.

3.3 Sources utilisées et implication des départements

Le groupe d'experts a surtout fondé son analyse des mesures sur des documents officiels de la Confédération : d'une part les bases légales pertinentes, d'autre part divers messages du Conseil fédéral, à commencer par le message du 23 août 2023 concernant le budget 2024 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2025-2027, le rapport du 24 janvier 2024 sur le plan financier 2025-2027 de la législature, ainsi que divers messages relatifs à des arrêtés financiers pluriannuels. Les sources utilisées sont indiquées au chapitre 8. Il a été renoncé à un référencement détaillé.

La base chiffrée sur laquelle se fondent les travaux du groupe d'experts provient du plan financier 2025-2027 de la législature et des perspectives à moyen terme des finances fédérales pour la période 2028-2032 contenues dans le rapport du Conseil fédéral qui s'y rapporte. Les actualisations des planifications financières opérées dans le cadre du processus budgétaire 2025 n'ont généralement pas été prises en compte (voir également le ch. 2.2). L'AFF estime que les effets sur la quantification de l'allègement provenant des mesures proposées par le groupe d'experts devraient être faibles.

Conformément au mandat que lui a donné le Conseil fédéral, le groupe d'experts devait impliquer les départements dans ses travaux. À cet effet, des entretiens ont été organisés avec les départements et offices suivants :

- Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) : Secrétariat général et Direction du développement et de la coopération (DDC)
- Département fédéral de l'intérieur (DFI) : Secrétariat général, Office fédéral de la santé publique (OFSP) et OFAS
- Département fédéral de justice et police (DFJP) : Secrétariat général et Secrétariat d'État aux migrations (SEM)
- Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) : Secrétariat général, Groupement Défense (D) et Office fédéral du sport (OFSP)
- Département fédéral des finances (DFF) : AFC
- Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) : Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et Office fédéral de l'agriculture (OFAG)
- Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) : Office fédéral de l'énergie (OFEN), Office fédéral des transports (OFT), Office fédéral des routes (OFROU) et Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Le choix des offices consultés s'est basé sur un premier examen du domaine des transferts réalisé selon la grille décrite ci-dessus et en fonction de l'importance financière ou du volume financier du budget de l'office (cf. ch. 3.4 concernant la définition des priorités).

Le projet d'évaluation et une liste de questions à discuter ont été préalablement envoyés aux offices. Ces questions comprenaient une partie générale, soit les questions posées dans tous les entretiens :

- *Si vous deviez réduire votre budget total de 10 %, où commenceriez-vous, c'est-à-dire quelles seraient vos priorités ?*

- *Dans le domaine propre, comment réaliseriez-vous une réduction de 5 % au cours des cinq prochaines années ?*
- *Nous établissons une liste de tâches d'importance minimale qui ne devraient pas incomber à l'administration fédérale. Pouvez-vous y contribuer ?*
- *Votre office octroie-t-il des aides financières dont le taux de subvention est supérieur à 50 % ?*
- *Comment mesurez-vous l'efficacité des subventions octroyées par votre office (par ex. effets d'aubaine, indicateurs d'efficacité et de performance, etc.) ? Identifiez-vous un potentiel d'accroissement de l'efficacité ?*
- *Voyez-vous, dans les activités de votre office, un potentiel de réduction des doublons avec d'autres offices (ou éventuellement d'autres acteurs) ?*
- *Quel est, selon vous, le potentiel de réduction de la charge d'exécution des subventions octroyées par votre office ?*
- *Y a-t-il dans votre office des domaines subventionnés où les bénéficiaires de prestations pourraient être plus impliqués dans le financement ?*

De plus, les entretiens ont permis de poser des questions spécifiques aux offices concernant les tâches ou les postes de dépenses et de mettre en discussion de premières mesures d'allégement possibles. Le cas échéant, après les entretiens, les offices ont encore fourni par écrit des informations complémentaires sur des points restés ouverts.

Certains offices ont reçu des questions par écrit en complément des entretiens (Office fédéral de la culture, Office fédéral de la communication, Office fédéral du logement, Office fédéral de l'aviation civile et Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières).

En outre, à l'entame du mandat, le président du groupe d'experts a conduit des entretiens bilatéraux avec tous les secrétaires généraux et secrétaires générales pour clarifier le mandat et la démarche du groupe d'experts. Des échanges bilatéraux ont également eu lieu avec la directrice de l'Office fédéral du personnel (OFPER) et le directeur du Contrôle fédéral des finances (CDF).

Enfin, les départements ont eu l'occasion de communiquer leurs propres propositions d'économies au groupe d'experts. Le Secrétariat général du DFF a recueilli les propositions et les a transmises au groupe d'experts sous une forme anonymisée.

L'AFF a apporté son soutien au groupe d'experts pour les questions de technique financière (en particulier pour la mise à disposition de données chiffrées et l'assurance de la qualité).

Le groupe d'experts remercie tous les représentants et représentantes de l'administration pour leur coopération constructive et leur soutien.

3.4 Principes d'élaboration des mesures

Se fondant sur le réexamen des tâches et des subventions qu'il a réalisé selon la démarche décrite ci-dessus et compte tenu des résultats du sondage effectué auprès des départements et offices, le groupe d'experts a élaboré plusieurs mesures visant à alléger les finances de la Confédération.

Dans le domaine des transferts, les délais étant serrés, le groupe d'experts a fixé les priorités tant en fonction de l'évaluation que selon le volume des crédits.

Définition des critères	Volume des crédits		
	Volume faible (< 10 mio)	Volume moyen (< 100 mio)	Volume élevé (> 100 mio)
rouge	priorité 2	priorité 1	priorité 1
orange	priorité 3	priorité 2	priorité 1
jaune	priorité 3	priorité 3	priorité 2
vert	hors périmètre	hors périmètre	hors périmètre

Tableau 3 : priorisation lors de l'élaboration des mesures dans le domaine des transferts

Les quelque 300 crédits de transfert se répartissent comme suit entre les trois catégories de taille (année 2027 du plan financier) :

- « Volume élevé » : 56 crédits (18 % du nombre total de crédits) représentant 68,3 milliards (95 % du volume total) ;
- « Volume moyen » : 107 crédits (35 % du nombre total de crédits) représentant 3,3 milliards (près de 5 % du volume total) ;
- « Volume faible » : 140 crédits (46 % du nombre total de crédits) représentant 0,4 milliard (moins de 1 % du volume total).

En outre, pour élaborer les mesures, le groupe d'experts a suivi les principes suivants :

Prise en compte des dépenses liées

Le mandat conféré par le Conseil fédéral prévoit expressément que les dépenses fixées par la loi soient également examinées. Une grande part des dépenses de transfert repose sur des dispositions légales, voire constitutionnelles, plus ou moins restrictives. C'est pourquoi des allègements significatifs et, surtout, des allègements durables ne sont pas possibles sans adaptation des bases légales. À cet égard, le groupe d'experts ne s'est soumis à aucune restriction dans la phase d'élaboration. Relevons que le délai nécessaire à la mise en œuvre dépend du niveau normatif à adapter.

Respect des objectifs politiques et principe de la symétrie des sacrifices

Les dépenses de la Confédération reflètent les principales priorités politiques. Par ses mesures, le groupe d'experts ne remet pas fondamentalement ces priorités en question, mais souhaite montrer comment on peut s'y tenir dans le cadre des exigences du frein à l'endettement.

À cet effet, ses mesures visent d'une part des possibilités d'atteindre les objectifs à moindre coût. Tel est par exemple le cas s'agissant de politique climatique : le groupe d'experts ne remet pas en question les engagements de politique climatique de la Confédération, mais il est d'avis que l'orientation actuelle, qui privilégie les mesures d'encouragement, est trop onéreuse pour la Confédération et qu'elle n'est pas viable à long terme.

D'autre part, en élaborant ses mesures, le groupe d'experts a veillé à une certaine symétrie des sacrifices entre les différents groupes de tâches. Il s'assurait ainsi de pouvoir maintenir plus ou moins l'ordre des priorités politiques prévalant jusque-là tout en réduisant les dépenses dans tous les domaines au détriment de nouvelles priorités. En l'état, le budget de l'armée est au centre de la discussion : le groupe d'experts ne remet pas en question la décision politique de développer les capacités de défense de l'armée suisse compte tenu du changement fondamental survenu dans le contexte sécuritaire. Il est inévitable de faire des sacrifices équilibrés dans les autres groupes de tâches pour fixer cette nouvelle priorité dans la politique des dépenses tout en respectant les exigences du frein à l'endettement. Mais le groupe d'experts est d'avis

qu'en soupesant les dépenses supplémentaires pour la défense et les économies dans les autres groupes de tâches, il faut aussi envisager d'autres scénarios de croissance pour l'armée, tant en ce qui concerne la vitesse de croissance que le profil de capacités de l'armée qui est visé.

Aucune réforme structurelle complexe

Le mandat du groupe d'experts est de nature budgétaire. L'élaboration de mesures, notamment lorsque les dépenses liées sont concernées, soulève des questions fondamentales de politique sectorielle dans certains groupes de tâches. La politique sociale, la politique agricole, la politique migratoire, la péréquation financière entre la Confédération et les cantons en sont des exemples. Le groupe d'experts pense que, dans certains groupes de tâches, des réformes fondamentales renferment encore un potentiel d'allègement durable des finances fédérales. Mais le mandat du groupe d'experts ne couvre pas l'élaboration de réformes structurelles de politique sectorielle aussi complexes.

Pas de purs transferts de charges aux cantons

Une part substantielle des dépenses de transfert de la Confédération est destinée aux cantons. Cette situation illustre à quel point l'accomplissement des tâches de l'État est encore ou de nouveau enchevêtré en Suisse, même après la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), qui date de 2008. Le groupe d'experts est d'avis que des mesures supplémentaires de désenchevêtrement des tâches et des dépenses entre la Confédération et les cantons pourraient accroître l'efficacité de l'accomplissement des tâches de l'État. Mais un train de mesures visant à alléger les finances fédérales est un mécanisme inadéquat à ses yeux, car il comporte le risque de transferts de charges unilatéraux. D'un autre côté, pour atteindre l'objectif d'allègement visé et compte tenu du principe de symétrie des sacrifices entre les groupes de tâches, il est inévitable que les mesures concernent aussi certains transferts aux cantons. Toutefois, le groupe d'experts a veillé à réduire au minimum les répercussions directes sur les cantons : les transferts aux cantons s'effectuent si ceux-ci sont responsables de l'accomplissement des tâches et s'ils disposent des instruments de pilotage nécessaires. Ils ont ainsi le choix de compenser les coupes au niveau fédéral soit en accroissant leurs propres dépenses, soit en adaptant ou en priorisant leur offre cantonale. Dans ce dernier cas, il peut aussi y avoir un potentiel d'économies au niveau cantonal.

Le groupe d'experts considère que les réductions ou suppressions de transferts aux cantons sont particulièrement justifiées s'agissant de tâches en lien avec lesquelles la Confédération a récemment assumé des tâches supplémentaires relevant de la compétence primaire des cantons.

Principes de financement des assurances sociales

S'agissant d'élaborer ou d'examiner des mesures liées aux assurances sociales, le groupe d'experts a orienté ses travaux selon les principes de financement suivants. Les assurances sociales remplacent souvent, du moins partiellement, la prévoyance individuelle. C'est pourquoi elles dépendent d'un financement stable, aussi indépendant que possible des finances de la Confédération. Les allocations pour pertes de gain, en particulier, devraient être financées par des cotisations salariales ou éventuellement par des contributions perçues indirectement sous forme de suppléments à la TVA. Les contributions de la Confédération liées aux prestations devraient se limiter aux prestations étrangères à l'assurance fournies par les assurances sociales et aux prestations sous condition de ressources.

Exclusion du fonds alimenté par le supplément

Le supplément perçu sur le réseau visé à l'art. 35 de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne ; RS 730.0) est perçu pour financer des subventions allouées en faveur des énergies renouvelables. Ce supplément est entièrement versé au fonds alimenté par le supplément, qui finance lesdites subventions. Celles-ci représentent parfois des taux de contribution supérieurs à 50 %. À cet égard, le groupe d'experts donne la recommandation générale de réduire les taux maxima des subventions provenant du fonds alimenté par le supplément à un maximum de 50 % des coûts imputables. Une partie du supplément pourrait figurer au budget de la Confédération pour l'alléger, mais le groupe d'experts n'a pas retenu cette option parce qu'il refuse de transformer le supplément en impôt partiel.

3.5 Approfondissement sur mandat du Conseil fédéral

Le 8 juin 2024, le groupe d'experts a soumis au Conseil fédéral les premiers résultats de son réexamen des tâches et des subventions ainsi que des propositions de mesures d'allégement. Il lui a également proposé des thèmes à approfondir dans une deuxième phase.

Le président du groupe d'experts a présenté la situation intermédiaire au Conseil fédéral lors de sa séance du 14 juin 2024. Le Conseil fédéral a tenu une première discussion à ce sujet. Le 26 juin 2024, dans la perspective de l'élaboration du rapport final, il a chargé le groupe d'experts d'approfondir encore plusieurs des mesures proposées, avec le soutien de l'administration.

Le groupe d'experts a alors procédé à des clarifications et posé des questions complémentaires par écrit aux unités administratives désignées par le Conseil fédéral. Puis, se fondant sur les réponses et informations additionnelles reçues, il a ajusté certaines des mesures proposées et complété ses justifications et son argumentation. Le groupe d'experts remercie l'administration de son soutien également à ce stade des travaux.

4 Résultats du réexamen

Les principaux enseignements tirés par le groupe d'experts du réexamen et de l'analyse des dépenses sont présentés ci-après. Les grandes lignes des mesures d'allégement sont structurées comme suit :

- subventions, c'est-à-dire domaine des transferts (ch. 4.1) ;
- charges de fonctionnement de l'administration, c'est-à-dire domaine propre (ch. 4.2) ;
- dépenses de défense (ch. 4.3) ; et
- allègements fiscaux (ch. 4.4).

Les mesures concrètes qui en sont déduites sont présentées aux chapitres 5 et 6.

4.1 Domaine des transferts

4.1.1 Aperçu

Le résultat de l'examen de l'ensemble des crédits de subventionnement selon la grille présentée au ch. 3.2.1 figure au chapitre 1 de l'annexe 1. Les graphiques suivants résument les résultats. La figure de gauche illustre séparément les résultats de l'examen à la lumière des trois critères « efficacité », « répartition des tâches » et « affectation des dépenses ». Les pourcentages correspondent aux parts de dépenses pour 2027. La figure de droite résume l'évaluation tous critères confondus : afin de réaliser l'évaluation globale, on a utilisé pour chaque crédit la valeur par critère la plus basse / la plus mauvaise (par ex., si un crédit reçoit la valeur « vert » pour les critères « efficacité » et « répartition des tâches », mais la valeur « rouge » pour le critère « affectation des dépenses », l'évaluation globale de ce crédit est « rouge »). Les parts illustrées par le diagramme circulaire se rapportent également aux dépenses pour 2027. L'évaluation n'a porté ni sur les crédits dont les ressources ne sont plus inscrites au budget à partir de 2027 (en blanc dans la figure), ni sur les dépenses financées par le fonds alimenté par le supplément.

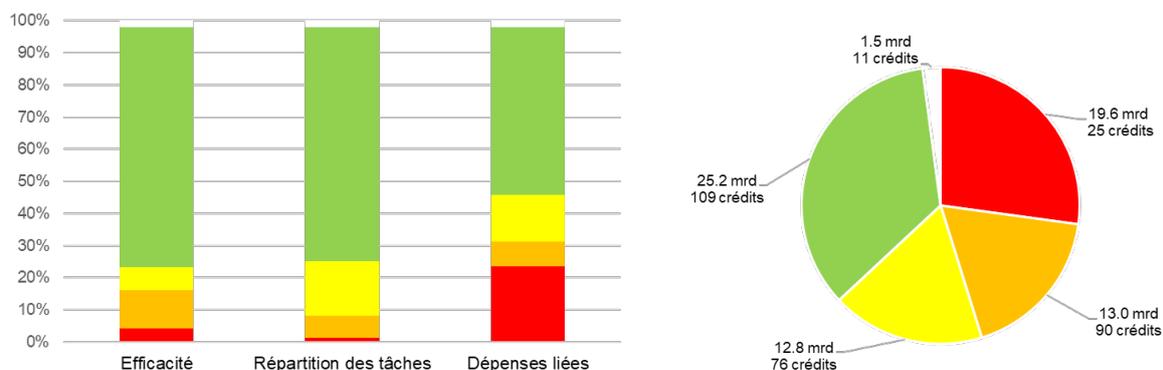


Figure 3 : aperçu des résultats de l'examen des crédits de subventionnement

La figure 3 montre que, selon le groupe d'experts, la mise en œuvre est peu efficace ou la répartition des tâches problématique pour une petite partie des dépenses seulement. De même, peu de crédits sont problématiques à ses yeux en raison de leur affectation liée et de la croissance des dépenses correspondantes. Mais il s'agit de montants élevés, raison pour laquelle environ 30 % des dépenses ont fait l'objet d'un examen plus approfondi. Au total, sur la base de cette classification, le groupe d'experts a jugé problématiques quelque 45 % des dépenses et il a examiné s'il pouvait élaborer des propositions d'économies les concernant.

Combinée au volume de dépenses, l'évaluation globale par crédit débouche sur le tableau synoptique suivant :

		Volume des crédits		
		< 10 mio	< 100 mio	> 100 mio
Définition des critères	rouge	priorité 2 0.0 mrd 4 crédits	priorité 1 0.5 mrd 13 crédits	priorité 1 19.0 mrd 8 crédits
	orange	priorité 3 0.1 mrd 50 crédits	priorité 2 0.8 mrd 25 crédits	priorité 1 12.1 mrd 15 crédits
	jaune	priorité 3 0.1 mrd 38 crédits	priorité 3 0.7 mrd 28 crédits	priorité 2 12.0 mrd 10 crédits
	vert	hors périmètre 0.1 mrd 48 crédits	hors périmètre 1.2 mrd 40 crédits	hors périmètre 23.8 mrd 21 crédits

Tableau 4 : résultats de l'examen des crédits de subventionnement par volumes

4.1.2 Critère « efficacité »

En se basant sur le réexamen qu'il a effectué selon le critère de l'efficacité, le groupe d'experts identifie un potentiel d'allègement en particulier dans les domaines suivants.

Mesures d'encouragement dans le domaine de l'énergie et du climat

Les émissions de CO₂ constituent un effet externe négatif. Les signaux-prix manquent pour inciter les émetteurs à prendre en compte les véritables coûts pour la société dans leurs décisions de consommation et de production. Selon le groupe d'experts, la taxe CO₂ sur les combustibles assortie d'une redistribution constitue le remède le plus efficace, car elle internalise les effets externes et fournit des incitations à la décarbonisation. Grâce à la redistribution (autant que possible) en faveur de la population et des entreprises, aucune ressource n'est enlevée à la société dans son ensemble. Aux contributions financières, le groupe d'experts préfère aussi les limitations d'émissions ou l'imposition d'exigences techniques aux véhicules, systèmes de chauffage et machines susceptibles de permettre la réalisation des objectifs de politique climatique et énergétique. Dans le domaine du bâtiment, les cantons disposent de compétences suffisantes pour compenser la suppression des subventions fédérales par leurs propres dispositions.

Le groupe d'experts considère qu'il faudrait réduire au minimum les versements de contributions financières aux particuliers, aux propriétaires d'immeubles et aux entreprises. Ces contributions, à l'instar du Programme Bâtiments, entraînent souvent d'importants effets d'aubaine. Des contributions financières sont octroyées alors même que la mesure aurait aussi été mise en œuvre en leur absence. Si de tels effets peuvent être endigués par des directives et des contrôles en cours d'exécution, ils ne peuvent être éliminés en raison de l'égalité de traitement. De ce fait, l'utilité générée par les dépenses est faible par rapport aux coûts. La redistribution de contributions aux propriétaires d'immeubles implique des effets régressifs sous l'angle de la politique de répartition. Quant aux contributions destinées aux entreprises, elles provoquent des distorsions de la concurrence et constituent un risque qu'il ne soit plus possible de mettre fin à ces subventions à l'avenir. En effet, l'intérêt de la branche à ces contributions est tel qu'il est rentable pour elle d'exercer un lobbying efficace. De plus, les subventions supposent un coût d'exécution important.

Une conception adéquate des mesures permet de réduire partiellement ces effets secondaires des subventions, qu'il n'est toutefois guère possible d'éviter. Le CDF a de nouveau signalé les importants effets d'aubaine induits par le Programme Bâtiments, justement. Le groupe d'experts note surtout que de faibles effets impliquent des coûts élevés pour la Confédération. C'est pourquoi il propose de renoncer aux subventions chaque fois qu'un autre instrument permet d'atteindre le même objectif plus efficacement.

Pour ces raisons, le groupe d'experts préfère que la politique climatique se concentre sur les taxes d'incitation plutôt que sur des mesures d'encouragement : non seulement les finances en sont allégées, mais

les objectifs de politique climatique peuvent ainsi être atteints plus efficacement. Lorsque de telles mesures ne sont pas possibles, il faut aussi examiner le recours aux prescriptions.

La loi fédérale du 30 septembre 2022 sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI) a permis d'accroître significativement les mesures d'encouragement dans le domaine climatique (au détriment du budget général de la Confédération). D'une part, le Programme Bâtiments s'enrichit d'un « programme d'impulsion ». D'autre part, un « programme de décarbonisation » encourage les entreprises à innover. Le groupe d'experts voit d'un œil critique ce type de promotion de l'innovation (« Ex. installations pilotes et de démonstration »). Il pense que la Confédération devrait limiter son encouragement à l'innovation à la recherche fondamentale et appliquée. Le soutien direct apporté à des projets en entreprise recèle le risque d'effets d'aubaine et de distorsions de la concurrence. Ce soutien peut donner des incitations entrepreneuriales inopportunes et créer une dépendance de l'État problématique pour la compétitivité des entreprises.

Aides financières sectorielles

Le groupe d'experts plaide pour une grande retenue dans l'octroi d'aides financières aux entreprises et aux secteurs d'activité. Comme il n'est guère possible de mettre fin à ces aides et qu'elles suscitent souvent des revendications supplémentaires, il faut d'autant plus veiller à ce que l'intérêt public dépasse de loin les risques qu'elles comportent à long terme. Il faut examiner s'il ne serait pas possible d'atteindre les objectifs avec d'autres instruments. Les aides financières aux entreprises recèlent aussi le risque de distorsions de la concurrence ; elles servent souvent à maintenir des entreprises ou des parties d'entreprises dont la compétitivité ne saurait être rétablie par le soutien financier obtenu. Il est aussi fréquent que les aides financières soient peu efficaces parce que d'autres acteurs du marché trouvent des solutions différentes inattendues qui rendent la technologie subventionnée obsolète. Dans certains domaines, le groupe d'experts doute de l'efficacité du soutien financier apporté (fret ferroviaire sur tout le territoire, transport transfrontalier de voyageurs, promotion de nouveaux systèmes de propulsion, encouragement indirect de la presse, éventuel encouragement direct des médias).

S'agissant d'innovation technologique, le groupe d'experts est d'avis que la recherche de nouvelles technologies et le soutien financier apporté aux entreprises pour diffuser ces technologies dans le cadre d'Innosuisse ont montré leur efficacité. Cet instrument peut aussi s'appliquer dans la politique climatique et énergétique, à la condition expresse toutefois que la participation des entreprises à la couverture des coûts y soit aussi de 50 % au minimum. Cette clause permet d'améliorer l'efficacité de la mesure, la participation à la couverture des coûts favorisant l'assurance de la qualité.

L'agriculture est un cas particulier car les contributions financières de la Confédération constituent une large part des revenus des exploitations agricoles. En l'occurrence, le groupe d'experts s'est borné à recommander la réduction ou la suppression de certaines subventions dont le rapport coûts/utilité est selon lui pas bon.

Investissements dans les infrastructures de transport

Les infrastructures ferroviaires et les infrastructures des routes nationales sont financées par des fonds différents : le FIF et le FORTA. Ces deux fonds sont alimentés par des ressources de la Confédération qui leur sont spécifiquement affectées. Ils financent l'un et l'autre tant les dépenses d'investissement que les dépenses d'exploitation des infrastructures. On veut ainsi faire en sorte que, lors de la planification et de l'exécution des aménagements, les coûts subséquents et les charges d'entretien soient pris en compte. Cependant, ces dernières années, le Parlement a en général massivement accru pour le FIF les propositions des entreprises de transport, de l'administration et du Conseil fédéral, parce que des intérêts de politique régionale étaient prioritaires. Dans nombre de cas, les projets finalement retenus se distinguent des priorités fixées sur la base des analyses techniques coûts/utilité réalisées par l'administration. Des spécialistes comme l'ancien CEO des CFF et l'actuel CEO de la Südostbahn signalent que l'on investit aujourd'hui excessivement dans des aménagements dont il ne sera pas possible de couvrir les coûts d'exploitation à l'avenir (cf. NZZ du 26 juillet 2022 et du 8 mars 2024). Par ailleurs, ces aménagements entraîneront des coûts d'entretien importants à l'avenir. Les indications de ce genre reçues par le groupe d'experts sont moins nombreuses pour le FORTA que pour le FIF.

La nécessité de prioriser les dépenses publiques en raison des besoins d'investissement importants dans la défense devrait être l'occasion de réexaminer aussi les priorités concernant les investissements dans les infrastructures de transport. Parallèlement, on peut tenter d'accroître le taux d'utilisation des infrastructures existantes par des mesures d'exploitation ou par des investissements moins coûteux. En revanche, le groupe d'experts estime qu'il ne faut pas économiser au détriment des travaux d'entretien. Les propositions d'économies tiennent compte du principe voulant que l'on maintienne la qualité des infrastructures avant de les étendre. Économiser au détriment de la qualité reviendrait, à l'avenir, à repousser les charges financières. Par contre, le groupe d'experts trouve qu'il est raisonnable d'économiser dans les investissements : tout projet d'investissement doit être examiné quant à son économicité, c'est-à-dire que l'investissement, compte tenu des coûts d'exploitation et d'entretien subséquents qu'il génère, doit être comparé à l'utilité future.

Aide sociale et mesures d'intégration dans le domaine de l'asile

Le nombre élevé de réfugiés reconnus, de requérants d'asile admis provisoirement et de personnes à protéger en provenance d'Ukraine (statut S) pèse lourdement sur les finances fédérales. L'efficacité des procédures d'asile s'est améliorée ces dernières années (centres fédéraux pour requérants d'asile). Mais le groupe d'experts voit des possibilités d'amélioration s'agissant de l'intégration sur le marché du travail, qui peut se réaliser plus rapidement et de manière plus ciblée avec des requérants d'asile au bénéfice d'une décision positive (admis provisoires, réfugiés reconnus et personnes à protéger avec statut S). La politique d'intégration doit être axée sur l'objectif prioritaire d'une intégration dans le monde du travail. Selon le groupe d'experts, une insertion dans la vie professionnelle et un accès à l'autonomie économique plus rapides allégeraient les finances publiques tout en facilitant l'intégration de ces groupes de personnes dans la société et en accroissant le taux d'actifs.

Potentiel de financement accru par les utilisateurs

Le groupe d'experts pense qu'il faut envisager un financement par les utilisateurs lorsque l'État fournit des prestations financières à des groupes de personnes déterminés et que ceux-ci peuvent en tirer une utilité économique. Comme la Confédération fournit peu de prestations directes à la population et aux entreprises (cf. ch. 3.1), le potentiel d'allègement immédiat correspondant est assez faible. Le groupe d'experts identifie toutefois un potentiel indirect dans le domaine des hautes écoles et dans le transport de voyageurs grâce à l'augmentation du financement par les utilisateurs. Dans ce contexte, il est loisible aux fournisseurs de prestations bénéficiaires de subventions d'adapter leur offre de prestations en lieu et place d'une hausse du financement par l'utilisateur ou d'accroître le degré d'autonomie économique en améliorant l'efficacité.

4.1.3 Critère « répartition des tâches »

Sous l'angle du critère « répartition des tâches », le réexamen s'est concentré sur les transferts aux cantons. Le groupe d'experts se montre critique s'agissant des domaines suivants, où il identifie un potentiel d'allègement.

Transferts de tâches non justifiés à la Confédération

Il est question ici principalement de l'accueil extrafamilial des enfants. Il s'agit d'une tâche cantonale. Au départ, la Confédération a contribué à un « financement incitatif », qui a été prolongé et doit désormais faire place à une solution permanente beaucoup plus onéreuse. Aux yeux du groupe d'experts, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ne devrait pas être modifiée sans raisons valables. La classe politique perd de sa crédibilité lorsque des subventions réputées provisoires sont systématiquement prolongées, quand elles ne sont pas pérennisées.

Pour le groupe d'experts, il est aussi injustifié que la Confédération assume des tâches de police dans les aéroports en engageant le Corps des gardes-frontières. Ces tâches devraient être assurées par les cantons eux-mêmes, comme c'est le cas à Zurich. Éventuellement, la Confédération peut être indemnisée par les cantons bénéficiaires de ses prestations. Mais la meilleure solution consiste à ce que les cantons assument eux-mêmes ces tâches, car un amalgame inutile des compétences est ainsi évité.

Contributions motivées par des considérations de politique régionale

Selon le groupe d'experts, certaines contributions aux cantons surtout motivées par des considérations de politique régionale ne sont plus justifiées ou sont devenues redondantes depuis l'introduction en 2008 du nouveau système de péréquation financière. Les régions de montagne et les régions périphériques bénéficiant de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques, le groupe d'experts pense que des soutiens spécifiques supplémentaires n'ont plus lieu d'être. Cette observation concerne en particulier les subventions prévues dans le cadre de la nouvelle politique régionale. Dans nombre de cas, le financement des services de navigation aérienne des aéroports régionaux ne présente pas d'intérêt pour la Confédération.

Financements conjoints

Dans certains domaines, la Confédération continue de soutenir divers projets même après l'entrée en vigueur de la RPT. Pour quelques-unes de ces contributions financières, le groupe d'experts est parvenu à la conclusion qu'elles sont contraires au principe de l'équivalence fiscale et qu'elles entraînent des effets d'aubaine et des amalgames de compétences de sorte que leur exécution est coûteuse. Sous cet angle, le groupe d'experts voit d'un œil critique, notamment, les contributions aux investissements dans des constructions et les contributions liées à des projets en faveur des hautes écoles cantonales, de même que les contributions de construction destinées aux établissements d'exécution des peines. Une coopération inter-cantonale comprenant une compensation des charges est mise en œuvre dans ces deux groupes de tâches, si bien que l'implication financière de la Confédération n'est pas nécessaire. En ce qui concerne les contributions à la qualité du paysage (partie des versements directs à l'agriculture), la Confédération assume 90 % de leur montant pour les projets réalisés sur le plan cantonal. Cette situation est contraire au principe de l'équivalence fiscale. Réduire la participation de la Confédération aura pour effet que les cantons lanceront seulement des projets qu'ils jugent dignes d'être soutenus financièrement.

Compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques

Le groupe d'experts juge que la dotation de la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques est trop importante. La justification de l'augmentation des ressources est devenue obsolète il y a quelques années. Comme les différences de dotation en ressources ont diminué à l'époque entre les cantons, la contribution de la Confédération à la péréquation des ressources aurait dû baisser. Ces fonds ont été affectés pour une durée déterminée, à raison de 50 %, aux cantons à faible potentiel de ressources (« mesures d'atténuation ») et à raison de 50 % à l'augmentation des ressources de la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques. Depuis lors, l'écart entre les cantons s'est de nouveau accru, ce qui a induit une nette hausse des versements compensatoires de la Confédération. L'attribution temporaire des moyens aux cantons à faible potentiel de ressources expire en 2025. Les conditions d'une augmentation de la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques ne sont donc plus réunies. Abstraction faite de cet aspect, le groupe d'experts nourrit des doutes fondamentaux quant à la nécessité d'une compensation des charges excessives dues à ces facteurs. Cette mesure transfert de l'argent de la Confédération vers des cantons à potentiel de ressources plutôt élevé.

4.1.4 Critère « affectation des dépenses »

Les principaux transferts de la Confédération présentant une importante affectation liée des dépenses et une forte dynamique de croissance se situent dans le groupe de tâches de la prévoyance sociale.

Contributions de la Confédération à l'AVS

La loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10) définit la contribution de la Confédération à l'AVS en pourcentage des dépenses de l'assurance. De ce fait, la dynamique démographique des dépenses de l'AVS se répercute aussi sur les finances fédérales, de sorte que les contributions de la Confédération constituent une part croissante de ses dépenses totales. En outre, selon le groupe d'experts, le calcul de la contribution de la Confédération en fonction des prestations et

dépenses de l'AVS est contraire au principe du financement des prestations d'assurance aussi indépendant que possible dans le domaine des assurances sociales. Il en résulte que les défis posés aux finances de la Confédération et aux comptes de l'AVS interfèrent. Il convient donc d'adapter la contribution de la Confédération à l'AVS de manière qu'elle croisse en phase avec l'économie ou avec les suppléments provenant de la TVA.

Réduction individuelle des primes

La RIP est accordée par les cantons, la Confédération leur apportant une contribution. Liée aux coûts de la santé, cette contribution croît elle aussi nettement plus vite que les recettes de la Confédération. Un désenchevêtrement s'avère difficile : d'une part, la Confédération exige des cantons que leurs contributions à la réduction des primes suivent le rythme des dépenses au titre de l'AOS ; d'autre part, tant la Confédération que les cantons disposent de possibilités d'exercer une influence pour gérer les coûts de cette assurance. C'est pourquoi le groupe d'experts propose que la Confédération et les cantons exploitent conjointement les nouvelles possibilités offertes par la loi sur l'assurance-maladie et la loi sur l'assurance-accidents pour atténuer la croissance des dépenses en faveur de l'AOS. Ils pourront ainsi réduire la progression de leurs contributions à la réduction des primes.

Prestations complémentaires

Les dépenses des prestations complémentaires croissent également plus rapidement que l'économie. Mais il s'agit de prestations sous condition de ressources qui doivent être payées par la Confédération en ce qui concerne la garantie du revenu. Les prestations complémentaires font partie du 1^{er} pilier, qui vise à fournir une couverture uniforme à l'échelle nationale. C'est pourquoi le groupe d'experts n'a pas soumis de propositions pour les prestations complémentaires. La dynamique des dépenses découle des développements qui interviennent dans l'AVS et l'assurance-invalidité. Un désenchevêtrement devrait être envisagé dans le cadre d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

4.2 Domaine propre

L'effectif du personnel a augmenté de 1 % entre 2018 et 2025 (budget). Sans mesures adéquates, il est donc probable qu'il continue de progresser plus rapidement que ce que ne prévoit le plan financier.

Le Conseil fédéral a fixé les objectifs d'économie à 2 % (budget 2024) et à 1,4 % (budget 2025) pour les dépenses faiblement liées. Comme l'année passée, il apparaît toutefois de nouveau que la plupart des coupes ne sont pas menées dans le domaine du personnel ou qu'elles y sont sous-proportionnées. Avec un objectif global pour l'ensemble des dépenses de fonctionnement, le même phénomène risque de se reproduire. Les réductions de dépenses s'effectuent dans d'autres domaines, y compris dans l'informatique. Puis, à la rubrique de la numérisation, des ressources supplémentaires sont demandées, ce qui revient à annihiler les baisses de coûts réalisées. Les économies ne sont donc pas durables.

Enseignements tirés des entretiens et propositions des départements

Les entretiens effectués avec les offices et les départements ont été l'occasion de discuter également d'autres mesures d'allègement possibles. Les offices interrogés ont renvoyé aux mesures de réduction déjà réalisées dans le domaine des dépenses non liées. Ils étaient en majorité d'avis que des coupes supplémentaires dans le domaine propre impliqueraient nécessairement de renoncer à certaines tâches.

L'entretien mené avec les représentants du DDPS a permis de prendre connaissance d'un projet lancé par le groupement Défense, avec à la clé des économies de 500 millions dans l'exploitation d'ici à 2030. Ces ressources seront réaffectées à des investissements dans l'armement. Armasuisse n'est pas concernée par ces mesures.

Les départements ont de plus signalé une multitude de mesures concernant le domaine propre (cf. ch. 5.3).

4.3 Dépenses de défense

Depuis l'agression de l'Ukraine par la Russie, le contexte sécuritaire a rapidement évolué en Europe. Il faut s'attendre, à terme, à de fortes tensions politiques et militaires entre la Russie et les États européens. Ceux-ci devront accroître leurs capacités de défense, même si nombre d'entre eux disposent d'une marge de manœuvre très restreinte en matière budgétaire. La Suisse devra elle aussi s'adapter à cette nouvelle situation. Cependant, elle dispose d'une marge de manœuvre un peu plus grande parce qu'elle n'est pas membre de l'OTAN et qu'elle ne partage pas de frontière avec la Russie.

Le Conseil fédéral entend augmenter rapidement les dépenses de défense afin qu'elles atteignent 1 % du PIB en 2035. Cette stratégie est liée à un relèvement rapide du budget de la défense. Selon la planification actuelle, le budget de l'armée progressera en moyenne de 6,14 % par année entre 2026 et 2032.

Dans le cadre du message sur l'armée, le Conseil fédéral a examiné différentes variantes pour l'orientation de l'armée. Il a décidé de développer rapidement un profil de capacités de l'armée relativement large. Il entend préparer la Suisse à la possible succession rapide de formes de conflit hybride, de menace militaire à distance et d'attaque militaire. L'armée sera ainsi en mesure de « couvrir tout l'éventail de ses missions » (message sur l'armée 2024). L'une des autres stratégies envisagées par le Conseil fédéral dans son message sur l'armée 2024 aurait consisté à se concentrer sur la défense contre une menace militaire à distance, c'est-à-dire à se préparer surtout, outre aux cyberattaques, à une menace aérienne croissante.

Comme le développement de ce large profil de capacités exige des efforts d'économie considérables des autres départements et qu'il nécessite d'importantes ressources, le groupe d'experts a voulu savoir du DDPS quelle influence aurait sur le développement des capacités de l'armée la limitation de la croissance à 4,25 % pour les dix ans à venir. Ce taux de croissance correspond à la moyenne de la croissance actuellement prévue entre 2026 et 2032 (6,14 %) et de la croissance du PIB.

Selon les informations du DDPS, des lacunes subsisteraient plus longtemps, par rapport à la planification actuelle, pour le feu direct (chars) et le feu indirect (artillerie). De plus, les ressources destinées à la défense sol-air, en particulier celle de l'espace aérien inférieur et intermédiaire, ne seraient plus renouvelées. La première étape de la modernisation ne s'achèverait qu'après 2040, plutôt qu'en 2040 comme l'a proposé le Conseil fédéral. L'équipement complet de l'armée, par conséquent l'acquisition des capacités de défense, ne pourraient être attendus que vers 2050. Eu égard à la situation sécuritaire qui se péjore en Europe, on ne saurait assumer la responsabilité d'une telle perspective.

Un scénario à 4,25 % nécessiterait que les responsables politiques délibèrent des priorités à fixer. Il s'ensuit que le Conseil fédéral, tout comme le Conseil des États et la Commission de politique de sécurité du Conseil national, devraient reprendre leurs discussions stratégiques. L'argumentation qui défend la possibilité de ralentir et d'échelonner un large développement des capacités, parce qu'il est peu probable que la Suisse soit la cible d'une attaque militaire d'envergure, n'a pas trouvé de majorité dans les débats à ce stade.

Compte tenu des efforts d'économie qui sont attendus dans d'autres départements et d'autres groupes de tâches, le groupe d'experts suggère toutefois au Conseil fédéral un scénario alternatif dans lequel les dépenses de défense n'augmenteraient que de 4,25 % par an. Cette croissance serait encore nettement supérieure à celle du PIB et à celle des dépenses totales. Les mesures d'allègement nécessaires dans d'autres groupes de tâches seraient toutefois moindres. De l'avis du groupe d'experts, en menant une réflexion sur cette variante, on pourra ainsi faire une évaluation de l'ensemble du besoin de mesures d'allègement, car elle permettra d'établir "la facture" en matière de dépenses du développement des capacités de défense.

4.4 Examen des mesures portant sur les recettes

4.4.1 Allègements fiscaux

Comme décrit au ch. 3.2.3, le groupe d'experts a vérifié si les nombreux allègements fiscaux de la Confédération sont justifiés par la systématique fiscale et s'ils sont proportionnés comme mesure extrafiscale. Les résultats de cette analyse exhaustive figurent au chapitre 2 de l'annexe 1. La partie ci-après contient les évaluations du groupe d'experts concernant les allègements fiscaux de la catégorie 2 (« la réglementation n'est ni justifiée par la systématique fiscale, ni proportionnée comme mesure extrafiscale »).

Impôt fédéral direct : retraits en capital des 2^e et 3^e piliers

La Constitution prévoit que la Confédération prend des mesures « afin d'assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante ». Dans ce cadre, elle « encourage », en collaboration avec les cantons, la « prévoyance individuelle, notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accès à la propriété ». L'art. 113 définit l'objectif des mesures s'appliquant aux deux premiers piliers : ensemble, ceux-ci ont pour but « de maintenir de manière appropriée [le] niveau de vie antérieur ».

En principe, les cotisations aux institutions de prévoyance reconnues sont déductibles du revenu imposable. En contrepartie, les rentes perçues (plus tard) sont intégralement soumises à l'impôt sur le revenu. Les revenus du capital n'étant pas imposés pendant la « phase d'épargne », ils peuvent être totalement réinvestis. Il en résulte un traitement fiscal privilégié qui traduit une volonté politique et incite à épargner davantage dans la prévoyance.

Les retraits en capital des 2^e (2a et 2b) et 3^e piliers sont imposés à un cinquième du taux « normal » de l'impôt fédéral direct (IFD). Ce taux réduit tient compte du fait que les retraits en capital ont lieu sur une ou quelques années, alors que la rente s'étale sur le restant d'une vie et bénéficie d'un palier de progression plus faible. Il est toutefois fixé si bas que le retrait en capital l'emporte largement sur le versement d'une rente pour les hauts revenus et les personnes disposant d'avoirs de vieillesse élevés. C'est pourquoi, dans son message concernant le programme de stabilisation 1998, le Conseil fédéral a déclaré que par rapport aux rentes, qui ne bénéficient d'aucun traitement préférentiel, la réduction du montant de l'impôt à un cinquième du barème ordinaire pour les prestations en capital de la prévoyance apparaît exagérée (message du 28 septembre 1998 concernant le programme de stabilisation). Cette mesure provoque une importante distorsion en faveur des prestations en capital.

Le groupe d'experts formule par conséquent une proposition pour équilibrer la charge fiscale entre les prestations en capital de la prévoyance et les rentes.

IFD : autres allègements fiscaux

Hormis pour les retraits en capital, le groupe d'experts ne voit pas d'urgence à agir dans le domaine de l'IFD. Les exonérations suivantes lui semblent peu justifiables :

- exonération des personnes morales qui poursuivent des buts de service public ou d'utilité publique (non quantifié) ;
- exonération des personnes morales qui poursuivent des buts culturels à l'échelle de la Suisse (non quantifié) ;
- taux réduit pour les associations, fondations et autres personnes morales (non quantifié).

TVA : élimination des exceptions

Le Conseil fédéral a déjà tenté, en vain, de simplifier la TVA. Le groupe d'experts est d'avis qu'une simplification de la TVA a de nombreux avantages. Une TVA simplifiée, avec le moins d'exceptions possible (modèle à taux unique), réduirait la charge administrative d'innombrables entreprises et des autorités, tout en ayant un impact positif à moyen et long terme sur la croissance économique. Le groupe d'experts considère pertinent de tendre vers cette solution, à commencer par les vastes travaux préliminaires en lien

avec l'élaboration du message sur la simplification de la TVA de 2008. Il serait opportun de simplifier prochainement la TVA et d'améliorer son efficacité, notamment en raison de son importance générale croissante en tant que source de financement, ce qui renforce les désavantages du système complexe. Concrètement, lorsque la TVA augmente, les exceptions et la structure de taux différenciés provoquent des distorsions toujours plus fortes entre les branches et les consommateurs diversement touchés, en plus d'effets de répartition peu clairs et parfois indésirables.

Impôt sur les maisons de jeu

L'impôt sur les maisons de jeu comporte deux exceptions injustifiées selon le groupe d'experts. Les revenus consacrés à des projets d'intérêt général ne devraient pas bénéficier d'une réduction d'impôt. Il en va de même pour les maisons de jeu situées dans les régions dépendant du tourisme. Ces exceptions affaiblissent l'application uniforme de la réglementation et contribuent de façon peu transparente à la poursuite d'objectifs de politique régionale. Les revenus tirés de l'impôt sur les maisons de jeu vont intégralement au fonds AVS.

Impôt sur les huiles minérales

L'exonération du carburant des aéronefs est réglée à l'échelle internationale et fixée dans plus de 150 accords internationaux sur le transport aérien. Si la Suisse y dérogeait, elle perdrait aussi la réciprocité à l'étranger. Les aéroports suisses subiraient un désavantage considérable en matière de politique d'implantation. Par ailleurs, le transport aérien international est soumis au système européen d'échange de quotas d'émission. La Confédération prévoit de supprimer en 2026 le remboursement de l'impôt dans le trafic local pour les entreprises de transport concessionnaires (40 millions). En dehors du trafic local, une telle suppression n'est prévue que pour 2030 (30 millions). La Confédération pourrait anticiper cette suppression, qui coïnciderait alors avec l'élimination proposée des subventions aux nouveaux systèmes de propulsion. Les transports publics seront alors soumis aux mêmes « prix relatifs » que les usagers de la route privés. En parallèle, la Confédération pourrait aussi, de l'avis de la majorité des experts du groupe, réduire le remboursement octroyé à l'agriculture (cf. ch. 6.2).

Redevance sur le trafic des poids lourds

Outre certains cas mineurs, les véhicules agricoles, les véhicules des entreprises de transport au bénéfice d'une concession ainsi que les véhicules à moteur à propulsion électrique sont exemptés de la redevance sur le trafic des poids lourds. Les véhicules à moteur à propulsion électrique devront toutefois payer la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) dès 2031, générant des recettes estimées à environ 24 millions. Un tiers de ce montant va aux cantons et maximum deux tiers au FIF.

La redevance a pour but le transfert du trafic poids lourds de la route au rail. C'est pourquoi le groupe d'experts estime qu'il faut y soumettre les voitures automobiles à propulsion électrique. Ces dernières pourraient être concernées par la RPLP dès 2028.

Cette incitation ne peut s'appliquer aux véhicules agricoles, ce qui justifie une exonération. Mettre fin à l'exonération des transports publics se traduirait par des recettes supplémentaires de 30 millions, mais augmenterait en même temps et dans les mêmes proportions les dépenses de la Confédération, des cantons et des communes. Par conséquent, le groupe d'experts recommande de maintenir leur exonération.

4.4.2 Examen d'un impôt fédéral sur les gains immobiliers des entités privées

Les revenus des personnes physiques et morales sont imposés à l'échelle communale, cantonale et fédérale. Il existe toutefois une exception quant aux gains immobiliers : ils sont imposés au niveau fédéral uniquement s'ils appartiennent à la fortune commerciale. Dans ce cas, ils sont soumis à l'impôt ordinaire sur le revenu ou le bénéfice. Les gains des aliénations d'immeubles faisant partie de la fortune privée sont exonérés de l'impôt fédéral conformément à l'art. 16, al. 3, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11). En revanche, dans tous les cantons, ces gains sont soumis à l'impôt, comme le prescrit la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes.

Le groupe d'experts pense que la Confédération devrait envisager l'introduction d'un impôt fédéral sur les gains immobiliers des entités privées avant d'opter pour une augmentation générale de l'IFD ou de la TVA. Une telle introduction n'aurait guère d'effet négatif sur l'incitation à travailler et à épargner.

4.4.3 Pas de diminution de la part cantonale dans l'IFD

Conformément à l'art. 128, al. 4, Cst., l'IFD est taxé et perçu par les cantons ; au moins 17 % du produit brut de l'impôt leur revient. La Constitution autorise une diminution à 15 %, « pour autant que les effets de la péréquation financière l'exigent ». La part cantonale de l'IFD s'élève actuellement à 21,2 % en vertu de l'art. 196, al. 1, LIFD. Selon le plan financier de la législature et les perspectives à moyen terme, cela représente 6,7 milliards (2027) ou 6,8 milliards (2030).

Le groupe d'experts a également discuté d'une réduction de la part cantonale comme possible mesure d'allègement. Une baisse d'un point de pourcentage réduirait la charge pour le budget de la Confédération d'environ 320 millions et l'augmenterait dans la même ampleur pour les cantons.

Techniquement, il s'agit d'une dépense certes fortement liée, mais le groupe d'experts n'y voit pas une affectation problématique en matière de politique des dépenses (voir également le ch. 3.2.1), car en tant que quote-part aux recettes, elle ne peut par définition pas causer l'élimination d'autres dépenses.

De l'avis du groupe d'experts, une baisse de la part cantonale doit être qualifiée comme une mesure portant sur les recettes, au détriment des cantons. À l'inverse d'autres mesures analysées de la même catégorie, elle aurait l'avantage de ne pas modifier la charge fiscale de la population et de l'économie ; seule la répartition du revenu serait ajustée au niveau de l'État.

En raison de la charge directe sur les cantons, le groupe d'experts a toutefois rejeté cette mesure : elle s'oppose au principe formulé au ch. 3.4 « Pas de purs transferts de charges aux cantons ». Les cantons seront de toute façon touchés à travers les économies fédérales dans les contributions aux tâches cantonales. Ils participent ainsi déjà de manière adéquate aux efforts d'économies. Par ailleurs, la part cantonale de l'IFD sera intégrée aux travaux en cours de la Confédération et des cantons sur le désenchevêtrement des tâches. Cela permet d'éviter d'augmenter ou de réduire la charge financière des cantons et de la Confédération. En fonction de la conception des mesures d'économies de la Confédération, il faut réévaluer la situation en lien avec la part cantonale.

4.5 Digression : considérations sur le bilan de la Confédération

Dans l'optique d'identifier des possibilités d'économies, le groupe d'experts s'est aussi penché sur le bilan de la Confédération, afin de vérifier si elle utilise son patrimoine correctement pour pouvoir atteindre au mieux ses objectifs. D'autant plus que les investissements prévus en matière d'armement visant à développer les capacités de défense de l'armée entraîneront une hausse du patrimoine administratif et une expansion du bilan.

Dans ce contexte, le groupe d'experts a discuté de la possibilité de répartir le patrimoine administratif différemment (un « transfert d'actifs ») plutôt que d'alourdir le bilan. Sur ce point, la participation de la Confédération à Swisscom occupe une place prépondérante : selon le groupe d'experts, la Confédération pourrait atteindre les objectifs du propriétaire avec moins d'actions. La cession d'une partie de sa participation permettrait de libérer des fonds pour d'autres investissements.

Le groupe d'experts conclut toutefois que ce procédé n'atteint pas son but au regard des investissements à venir en matière d'armement. Le mécanisme de frein à l'endettement obligerait à comptabiliser le produit d'une vente d'actions de Swisscom en tant que recettes extraordinaires, d'autant plus que la LFC mentionne explicitement les recettes d'investissement comme une forme de recettes extraordinaires et que le message sur le frein à l'endettement prend justement comme exemple une cession d'actions de Swisscom.

Les recettes extraordinaires ne peuvent financer des dépenses ordinaires. Elles sont inscrites au compte d'amortissement et peuvent être affectées au financement de dépenses extraordinaires. Un tel « transfert

d'actifs » est uniquement possible au profit d'investissements extraordinaires, dont les critères ne sont clairement pas remplis par les futures dépenses d'armement (cf. ch. 2.4).

À cela s'ajoute que les revenus en dividendes de Swisscom diminueraient, ce qui mettrait le budget ordinaire sous encore plus de pression.

5 Mesures d'allègement portant sur les dépenses

5.1 Vue d'ensemble

Sur la base du réexamen des tâches et des subventions de la Confédération, le groupe d'experts propose de nombreuses mesures d'allègement classées en sept groupes :

Groupe de mesures	Allègement	2027	2030
		[en mio]	[en mio]
1 Mesures d'allègement motivées par des gains d'efficacité		1'739	2'046
2 Mesures visant à clarifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons		1'266	1'505
3 Désenchevêtrement des dépenses et atténuation de la croissance des dépenses relatives à la prévoyance sociale		226	369
4 Réduction ou suppression de diverses subventions		135	121
5 Mesures d'allègement des dépenses non liées après redéfinition des priorités		342	571
6 Mesures applicables au domaine propre		200	305
Total		3'909	4'918
7 Réduction de la croissance des dépenses de défense		142	576

Tableau 5 : vue d'ensemble des mesures d'allègement portant sur les dépenses

Les groupes 1 à 5 concernent les **opérations de transfert** ainsi que les **subventions**, et comptent au total 65 propositions de mesures d'allègement (voir le ch. 5.2 et le détail de chaque mesure à l'annexe 2). Les trois premiers groupes se basent sur les trois critères formulés précédemment, lesquels ont servi à évaluer l'intégralité du budget des transferts :

- **Mesures d'allègement motivées par des gains d'efficacité (groupe 1 de mesures)** : ces mesures, qui prennent la forme de coupes et parfois de suppressions, ont à la fois un effet d'allègement sur le budget de la Confédération et un effet positif sur l'ensemble de l'économie, car elles corrigent une allocation inefficace des ressources (cf. ch. 5.2.1).
- **Mesures visant à clarifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (groupe 2 de mesures)** : ces mesures remettent en cause les récents élans de centralisation ou aident l'État, via un transfert, à se concentrer sur des tâches plus opportunes (cf. ch. 5.2.2).
- **Désenchevêtrement des dépenses et atténuation de la croissance des dépenses relatives à la prévoyance sociale (groupe 3 de mesures)** : ces mesures visent à réduire la dynamique de croissance de dépenses fortement liées (cf. ch. 5.2.3).

S'y ajoutent diverses mesures, en général de faible portée, dans le domaine des transferts (« **Réduction ou suppression de diverses subventions** » ou **groupe 4 de mesures**, voir ch. 5.2.4), qui présentent un potentiel d'amélioration en matière d'efficacité, de répartition des tâches ou d'affectation des dépenses, mais allègent les finances dans une moindre mesure.

Dans le domaine des transferts, beaucoup de propositions concernent des dépenses liées et impliquent une modification des lois, parfois même de la Constitution. En outre, le groupe d'experts soumet un autre groupe de mesures avec des coupes dans le domaine des transferts non liés, qu'il convient d'évaluer à l'aune de la planification actuelle visant à augmenter les dépenses de l'armée jusqu'à 2035. Si ce projet aboutit sans mesures supplémentaires pour augmenter les recettes, le groupe d'experts considère nécessaires ces « **mesures d'allègement des dépenses non liées après redéfinition des priorités** »

(groupe 5 de mesures) pour atteindre le volume d'allègement correspondant, et surtout pour respecter le principe de symétrie des sacrifices (cf. ch. 5.2.5).

Le groupe d'experts recommande des mesures d'économies non seulement pour les transferts, mais aussi pour l'administration (« **Mesures applicables au domaine propre** » ou **groupe 6 de mesures** ; cf. ch. 5.3).

Le groupe d'experts s'est aussi penché sur l'évolution des dépenses de l'armée prévue actuellement, car la future orientation de la politique nationale de défense influence considérablement le besoin de consolider les comptes de la Confédération. C'est pourquoi il souhaite proposer, en tant que (possible) mesure d'allègement supplémentaire et sujet de discussion, la réduction de la croissance des dépenses de défense (« **Réduction de la croissance des dépenses de défense** » ou **groupe 7 de mesures** ; cf. ch. 5.4).

Modérer la croissance de l'armée éviterait la pression des coupes dans d'autres domaines. Dans ce cas, le groupe d'experts estime possible de renoncer à certaines mesures du groupe 5, qui concernent des domaines peu problématiques au regard des critères d'examen et sont colorées en vert après évaluation de l'ensemble des critères (par exemple, coupes dans la recherche et Innosuisse, dont le taux de subvention doit dans tous les cas être ramené à 50 %).

Une évaluation de l'effet d'allègement des mesures touchant les dépenses par groupe de tâches figure au ch. 5.5.

Lors de l'élaboration de ces mesures, le groupe d'experts a également examiné les modifications législatives nécessaires. Il met d'ailleurs en avant les mesures n'ayant besoin d'aucune adaptation et applicables dès 2026 (cf. ch. 5.6).

L'évaluation sommaire des conséquences pour les cantons se trouve au ch. 5.7.

5.2 Mesures dans le domaine des transferts

5.2.1 Mesures d'allègement motivées par des gains d'efficacité

Sur la base des résultats de l'examen des subventions, les mesures d'allègement motivées par des gains d'efficacité proposées par le groupe d'experts peuvent se classer ainsi :

	Allègement	2027	2030
		[en mio]	[en mio]
1a	Orientation accrue de la politique climatique et énergétique vers les taxes d'incitation et les prescriptions ; retenue lors de l'encouragement direct des entreprises	418	435
1b	Retenue lors de l'octroi d'aides financières sectorielles	434	454
1c	Amélioration du rapport coûts/utilité des dépenses en matière d'infrastructures et d'investissements	364	342
1d	Intégration plus rapide des requérants d'asile, augmentation du potentiel de main d'œuvre	261	548
1e	Augmentation du financement par les utilisateurs ou augmentation de l'efficacité	263	267
Total		1'739	2'046

Tableau 6 : mesures d'allègement dans le domaine des transferts motivées par des gains d'efficacité

Les mesures seront abordées dans la suite du présent document. Les tableaux correspondants contiennent un renvoi à la description détaillée figurant à l'annexe 2.

1a : Orientation accrue de la politique climatique et énergétique vers les taxes d'incitation et les prescriptions ; retenue lors de l'encouragement direct des entreprises

Office	Mesure	Allègement en mio		Chiffre annexe 2
		2027	2030	
ChF	Suppression des financements initiaux visant à encourager des projets de numérisation	2	2	1.1.1
OFEN	Suppression du soutien aux installations pilotes et de démonstration	24	24	1.1.2
OFEN	Définition d'un ordre de priorité pour le subventionnement de la politique climatique	383	400	1.1.3
OFROU	Réduction des contributions visant à promouvoir la conduite automatisée	2	2	1.1.4
OFEV	Suppression du soutien aux installations pilotes et de démonstration	7	7	1.1.5
Total		418	435	

Tableau 7 : mesures d'allègement s'appuyant sur l'orientation accrue de la politique climatique et énergétique vers les taxes d'incitation et les prescriptions ; retenue lors de l'encouragement direct aux entreprises

Le groupe d'experts recommande de redéfinir l'ordre des priorités pour les différentes subventions de politique climatique (programme Bâtiments, fonds de technologie ; dès 2025 : programme de décarbonation et programme d'impulsion dans le domaine des bâtiments). Concrètement, il propose de financer l'ensemble de ces aides avec la part correspondante de la taxe CO₂, tout en maintenant cette part à un tiers au maximum. Il convient de fixer les priorités des différentes mesures de soutien en fonction de leur efficacité. Cela permet de réduire les dépenses jusqu'alors prévues dans le budget de la Confédération (jusqu'à 400 millions par an).

Selon l'OFEV et l'OFEN, les coupes mettent en péril le respect des engagements de politique climatique de la Suisse. Si les subventions réduites ne permettent plus d'atteindre intégralement les objectifs climatiques, le groupe d'experts recommande plutôt d'exploiter davantage la taxe CO₂ avec une redistribution à la population et à l'économie, les prescriptions applicables aux émissions et les directives techniques. S'agissant en particulier du domaine des bâtiments, il faudrait analyser la pertinence de nouvelles directives

pour atteindre les objectifs fixés. Les cantons ont suffisamment de compétences dans ce domaine pour compenser une réduction des fonds d'encouragement de la Confédération.

Le groupe d'experts propose par ailleurs de renoncer complètement aux contributions visant à l'encouragement direct de l'innovation dans les entreprises. Sont concernés le soutien aux installations pilotes ou de démonstration de l'OFEN et de l'OFEV ainsi que les fonds d'encouragement pour la conduite automatisée (OFROU) et le financement initial de projets de numérisation (Chancellerie fédérale) prévus dès 2025. Les efforts en matière d'innovation d'Innosuisse doivent se concentrer sur la recherche appliquée pour encourager la diffusion des nouvelles connaissances dans la pratique des entreprises. Pour garantir la pertinence pratique des projets, le groupe d'experts juge qu'il faut toujours plafonner les subventions de la Confédération à 50 % des coûts imputables. Innosuisse soutient déjà des projets dans le domaine de l'énergie et du climat, et peut en cofinancer d'autres jusqu'à leur arrivée sur le marché. L'agence peut par ailleurs faire davantage appel à l'expertise des offices spécialisés.

1b : Retenue lors de l'octroi d'aides financières sectorielles

Office	Mesure	Allègement en mio		Chiffre annexe 2
		2027	2030	
SECO	Réduction de 20 % des aides financières à Suisse Tourisme	11	12	1.2.1
SECO	Réduction à 5 millions des moyens financiers d'Innotour	3	3	1.2.2
OFAG	Suppression des aides à la production animale	6	6	1.2.3
OFAG	Réduction de 15 % des subventions pour la promotion de la qualité et des ventes	10	10	1.2.4
OFAG	Augmentation des contingents d'importation mis aux enchères	80	80	1.2.5
OFAG	Suppression des contributions à l'élimination	48	50	1.2.6
OFT	Suppression des mesures destinées à promouvoir le fret ferroviaire	131	148	1.2.7
OFT	Suppression des mesures destinées à promouvoir le transport international ferroviaire des voyageurs	30	30	1.2.8
OFT	Suppression des mesures destinées à promouvoir les systèmes de propulsion alternatifs pour les bus et les bateaux	46	46	1.2.9
OFCOM	Suppression de la contribution aux services de la SSR destinés à l'étranger	19	19	1.2.10
OFCOM	Suppression de l'aide indirecte à la presse	50	50	1.2.11
Total		434	454	

Tableau 8 : mesures d'allègement consistant à faire preuve de retenue lors de l'octroi d'aides financières sectorielles

Dans l'agriculture, le groupe d'experts recommande de réduire d'environ 10 % les subventions à des produits classés « rouge » en raison de leur efficacité. Via la suppression des « aides à la production animale » et des « contributions à l'élimination des déchets d'abattage », il propose d'instaurer deux axes et de réduire en plus de 15 % les subventions à la promotion de la qualité et des ventes (10 % pour une minorité du groupe d'experts), en se concentrant avant-tout sur des produits qui bénéficient d'une protection douanière. Le groupe d'experts propose en outre de mettre aux enchères l'intégralité des contingents d'importation de viande et, le cas échéant, aussi d'autres produits.

Il suggère finalement des allègements en lien avec d'autres subventions sectorielles dans les domaines suivants :

- Tourisme : réduction de la subvention à Suisse Tourisme et des aides dans le cadre d'Innotour.

- Trafic : fin de l'encouragement du transport ferroviaire de marchandises sur le territoire national, du transport transfrontalier de voyageurs ainsi que des systèmes de propulsion alternatifs pour les bus et les bateaux.
- Médias et communication : fin de l'aide indirecte à la presse et du soutien à l'offre destinée à l'étranger de la SSR.

1c : Amélioration du rapport coûts/utilité des dépenses en matière d'infrastructures et d'investissement

Office	Mesure	Allègement en mio		Chiffre annexe 2
		2027	2030	
OFT	FIF : réduction des apports	200	200	1.3.1
OFROU	FORTA : réduction des apports	117	96	1.3.2
OFROU	Réduction de 10 % des contributions routières générales	29	28	1.3.3
OFROU	Réduction de 10 % des contributions aux routes principales	17	18	1.3.4
Total		364	342	

Tableau 9 : mesures d'allègement consistant à améliorer le rapport coûts/utilité des dépenses en matière d'infrastructures et d'investissement

Pour améliorer le rapport coûts/utilité de l'infrastructure de transport, le groupe d'experts suggère de réduire les apports financiers au FIF et au FORTA. La réduction s'élève à 10 % des projets de développement prévus ces prochaines années et doit s'accompagner de la fixation de priorités au sein des projets. Toutefois, il ne faut pas revoir à la baisse le maintien de la qualité et l'exploitation de l'infrastructure, ce qui n'exclut pas une possible légère baisse des coûts grâce à des mesures pour améliorer l'efficacité ou réduire les dépenses.

Le groupe d'experts est d'avis que le report de calendrier doit constituer un outil important pour piloter et définir l'ordre de priorité des projets de développement. Il juge toutefois nécessaire de saisir l'opportunité des reports pour évaluer à nouveau la nécessité et la rentabilité (coûts/utilité) des mesures d'aménagement prévues à l'aune des nouvelles connaissances. Il serait ainsi possible de mieux définir l'ordre de priorité des projets qui n'ont pas encore été lancés. Ces réflexions doivent inclure tant les grands projets (> 400 millions) que les projets de taille moyenne, tout en intégrant l'état d'avancement du projet pour établir l'ordre de priorité.

L'OFT identifie en outre dans l'entretien et l'exploitation un certain potentiel d'économies (jusqu'à 100 millions par an) réalisable avec des mesures concrètes, d'entente avec les gestionnaires d'infrastructure. Le groupe d'experts devrait engager des discussions avec les CFF pour pouvoir évaluer ce potentiel. Si les mesures s'avèrent réalistes, une partie des économies peut aussi avoir lieu dans l'entretien de l'infrastructure.

S'agissant de la mise en œuvre du FORTA, le groupe d'experts estime qu'il faudrait examiner la possibilité de reporter certaines mesures d'aménagement et de renoncer à d'autres (même si elles ont été adoptées par le Parlement). Les décisions doivent se fonder sur un examen exhaustif de la rentabilité. Les projets déjà en phase de construction ne doivent être ni retardés ni arrêtés, car cela entraînerait des coûts supplémentaires élevés.

En outre, le groupe d'experts recommande, parallèlement aux coupes dans le domaine des routes nationales, de réduire les contributions routières générales ainsi que les subventions aux routes principales octroyées aux cantons, et de définir les projets d'investissement prioritaires.

1d : Intégration plus rapide des requérants d'asile, augmentation du potentiel de main-d'œuvre

Office	Mesure	Allègement en mio		Chiffre annexe 2
		2027	2030	
OFAS	Suppression des prestations transitoires pour chômeurs âgés	11	48	1.4.1
SEM	Réduction à 4 ans de l'indemnisation obligatoire prévue par la politique d'intégration	250	500	1.4.2
Total		261	548	

Tableau 10 : mesures d'allègement consistant à intégrer plus rapidement les requérants d'asile et à améliorer le potentiel de main-d'œuvre (mesures SEM : estimation)

Intégration plus rapide et réduction de l'obligation d'indemnisation pour la politique d'intégration à quatre ans

Le groupe d'experts recommande de réorienter la politique d'intégration sur l'objectif prioritaire qui vise l'exercice d'une activité lucrative après trois ans des réfugiés reconnus, des requérants d'asile admis à titre provisoire ainsi que des personnes à protéger avec statut S en âge de travailler ou, en cas de chômage, leur prise en charge par les structures ordinaires. Il faut aussi davantage impliquer les autorités compétentes en matière de marché du travail dans la politique d'intégration. Par ailleurs, dans le cas des jeunes et des jeunes adultes, cette politique doit plus se concentrer sur la formation professionnelle. Pour compléter ces mesures, le groupe d'experts propose de limiter à quatre ans l'obligation d'indemnisation de la Confédération, qui, indépendamment de la réussite de l'intégration, devrait verser les forfaits aux cantons pendant quatre ans. Ce délai vise à inciter les cantons à intégrer rapidement ces personnes sur le marché du travail. Le groupe d'experts voit d'un bon œil l'analyse du cadre juridique de l'asile dans le but d'améliorer les incitations à exercer une activité lucrative et de réduire la dépendance à l'aide sociale.

Fin des prestations transitoires pour les chômeurs âgés

Le groupe d'experts propose en outre de renoncer aux prestations transitoires pour les chômeurs âgés, car il n'en voit pas la nécessité dans le système de sécurité sociale en Suisse. La Confédération a créé pour ainsi dire une aide sociale fédérale, alors qu'il n'existe pas de besoin compte tenu de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Pendant des périodes économiquement compliquées, lorsque le risque de fin du droit à l'assurance-chômage augmente pour les personnes âgées, il est toujours possible de prévoir des prolongations temporaires du droit aux indemnités.

1e : Augmentation du financement par les utilisateurs ou augmentation de l'efficacité

Office	Mesure	Allègement en mio		Chiffre annexe 2
		2027	2030	
SG-DEFR	Renforcement du financement par les utilisateurs dans le domaine des EPF	78	78	1.5.1
SEFRI	Renforcement du financement par les utilisateurs dans le domaine des hautes écoles cantonales	120	120	1.5.2
SEFRI	Renforcement du financement par les utilisateurs dans le domaine de la mobilité internationale en matière de formation	6	7	1.5.3
OFT	Augmentation du taux de couverture des coûts du transport régional des voyageurs	58	62	1.5.4
Total		263	267	

Tableau 11 : mesures d'allègement consistant à augmenter le financement par les utilisateurs ou à augmenter l'efficacité

Hautes écoles

Le groupe d'experts voit dans les hautes écoles un potentiel pour renforcer le financement par les utilisateurs, par exemple au moyen du doublement des taxes d'études pour les étudiants indigènes ou d'un quadruplement pour les étudiants étrangers. Il recommande de réduire les contributions aux EPF ainsi que les contributions de bases aux hautes écoles cantonales (conformément à la participation fédérale aux coûts de référence) en fonction des revenus supplémentaires réalisables par cette mesure. Les EPF et les hautes écoles cantonales peuvent décider elles-mêmes dans quelle mesure elles augmentent les taxes d'études ou si elles adaptent leur offre. Le groupe d'experts estime aussi pertinent un plus grand financement par les utilisateurs pour la « Mobilité internationale dans l'éducation et la formation » et propose de réduire le forfait fédéral à 10 %.

Trafic régional

En matière d'efficacité, le transport régional de voyageurs renferme aussi un potentiel de renforcement du financement par les utilisateurs sous la forme de hausses des tarifs ou d'une adaptation de l'offre, le groupe d'experts suggérant une réduction des contributions de 5 %. Cette mesure décharge les cantons dans la même proportion.

5.2.2 Mesures visant à clarifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Office	Mesure	Allègement en mio		Chiffre annexe 2
		2027	2030	
OFAS	Suppression des contributions fédérales à l'accueil extra-familial pour enfants	811	896	2.1
OFJ	Suppression des subventions de construction à des établissements servant à l'exécution des peines et mesures et à des maisons d'éducation	31	48	2.2
OFJ	Suppression des subventions d'exploitation aux établissements d'éducation	46	88	2.3
AFF	Réduction de la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques	140	140	2.4
OFDF	Suppression des mesures policières de l'OFDF dans les aéroports	22	22	2.5
SECO	Renonciation à des apports supplémentaires au fonds de développement dans le cadre de la nouvelle politique	13	28	2.6
OFAG	Réduction de 50 % des contributions à la qualité du paysage	65	65	2.7
SEFRI	Suppression des contributions d'investissements et participations aux frais locatifs des hautes écoles cantonales	60	139	2.8
SEFRI	Suppression des contributions liées à des projets des hautes écoles cantonales	32	34	2.9
SEFRI	Réduction à la valeur indicative des contributions forfaitaires pour la formation professionnelle	20	20	2.10
OFAC	Réduction des contributions aux aéroports régionaux dans une mesure adaptée aux intérêts de la Confédération	25	25	2.11
Total		1'266	1'505	

Tableau 12 : mesures visant à clarifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Le groupe d'experts recommande à la Confédération de renoncer aux contributions et prestations avec lesquelles elle empiète sur le domaine de compétence des cantons (suppression complète des prestations pour l'accueil extrafamilial des enfants, tâches de police aux aéroports, respect de la valeur indicative pour les contributions forfaitaires à la formation professionnelle).

Il propose en plus que la Confédération se retire des engagements financiers motivés uniquement par une politique régionale, surtout que le système de péréquation en vigueur depuis 2008 garantit une dotation minimale et compense les contraintes géo-topographiques des régions périphériques. Il recommande concrètement de ne plus réaliser d'apports au fonds pour le développement régional et de limiter les contributions aux services techniques de navigation aérienne pour les aéroports régionaux en fonction des intérêts fédéraux.

Le groupe d'experts conseille par ailleurs de renoncer à l'avenir aux financements conjoints spécifiques à un projet ou à un objet, car ils s'opposent au principe d'équivalence fiscale. Concrètement, il recommande de supprimer les contributions d'investissement aux constructions des hautes écoles, les subventions de construction à des établissements servant à l'exécution des peines et mesures et à des maisons d'éducation ainsi que les subventions d'exploitation à des maisons d'éducation. Pour ce qui est des contributions à la qualité du paysage, le groupe d'experts propose de réduire le taux de subvention de 90 % à 50 % ainsi que les paiements directs à l'agriculture dans la même proportion.

Pour terminer, le groupe d'experts est d'avis que la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques est trop dotée et que l'augmentation dans le cadre de l'optimisation de la péréquation des ressources ne se justifie actuellement plus et doit, par conséquent, être annulée.

5.2.3 Désenchevêtrement des dépenses et atténuation de la croissance des dépenses relatives à la prévoyance sociale

Office	Mesure	Allègement en mio		Chiffre annexe 2
		2027	2030	
OFAS	Désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et l'AVS à partir de 2027	208	289	3.1
OFSP	Atténuation de la croissance des dépenses dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins	18	80	3.2
Total		226	369	

Tableau 13 : mesures d'allègement consistant à désenchevêtrer les dépenses et à atténuer la croissance des dépenses relatives à la prévoyance sociale

À l'origine, le groupe d'experts voulait désenchevêtrer tant les contributions à l'AVS que celles pour la RIP des dépenses de l'AVS et des coûts de la santé. Il faudrait adapter ces contributions dans le sillage du PIB nominal ou des recettes de la TVA. De cette manière, étendre les prestations des assurances sociales ne causerait pas automatiquement des dépenses plus élevées pour les pouvoirs publics, mais devrait être compensé par les contributions, dont les relèvements de la TVA visant à financer l'AVS. À l'inverse, en cas de réduction des prestations, les économies ne profiteraient pas aux pouvoirs publics, mais aux assurés.

Après les deux votations en juin 2024 sur le financement des coûts de l'AOS et pour des motifs détaillés plus bas, le groupe d'experts renonce à une proposition similaire pour réduire les primes. À la place, il suggère que cantons et Confédération atténuent ensemble la croissance des coûts dans le domaine de l'AOS, comme prévu dans le contre-projet à l'initiative « Pour des primes plus basses. Frein aux coûts dans le système de santé » (initiative pour un frein aux coûts).

S'agissant de l'AVS, le groupe d'experts préconise le désenchevêtrement des contributions de la Confédération des dépenses de l'AVS. Ces contributions devraient plutôt suivre l'évolution de la TVA et être définies comme un multiple du « pour-cent démographique ». Cette mesure renforcerait l'indépendance financière de l'AVS et le principe d'assurance tout en découplant le financement de la prévoyance vieillesse et la politique budgétaire de la Confédération. Elle permet en même temps de freiner la dynamique de croissance des contributions de la Confédération à l'AVS et de les limiter à la croissance des recettes fédérales. Le financement de l'AVS est ainsi découplé de l'évolution d'autres dépenses fédérales. À l'inverse, l'assurance doit en très grande partie financer les coûts du vieillissement de la population, ce qui accentue la pression en faveur d'une réforme. À l'occasion de la prochaine grande réforme de l'AVS, il faudra décider dans quelle mesure compenser les fonds nécessaires et consécutifs au désenchevêtrement par une hausse de l'âge de référence, par des cotisations plus élevées ou par un relèvement de la TVA.

L'efficacité financière indiquée dans le tableau ci-dessus tient compte des corrections des perspectives financières de l'AVS.

Pour inhiber la croissance des contributions pour la RIP et donc des coûts, le groupe d'experts propose un pilotage commun des prestations et tarifs entre la Confédération et les cantons. Le contre-projet à l'initiative pour un frein aux coûts constituerait le point de départ de cette stratégie. Il prévoit que la Confédération définisse tous les quatre ans des objectifs de coûts pour les prestations de l'AOS en tenant compte de l'avis des assureurs, des assurés, des cantons et des fournisseurs de prestations. Le groupe d'experts suggère que la Confédération lie ses contributions à la réduction des primes aux objectifs fixés. S'ils sont atteints, la contribution fédérale continue d'augmenter avec les coûts de l'AOS. Cette règle financière incite davantage les cantons à s'engager avec la Confédération pour fixer des objectifs de coûts pour leur zone de couverture. Les cantons limitent ainsi le risque que leur participation à la réduction des primes augmente. En même temps, la Confédération et les cantons contribuent à limiter la croissance des primes pour la population.

5.2.4 Réduction ou suppression de diverses subventions

En plus des mesures décrites ci-dessus, le groupe d'experts recommande la réduction voire la suppression d'une série de subventions généralement modestes, qui se justifie soit sous l'angle de l'efficacité, soit sous celui de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Il considère d'ailleurs que certaines d'entre elles sont tellement minimales que leur intérêt pour le bénéficiaire ne justifie pas la charge que représente leur exécution.

Une vue d'ensemble des mesures figure dans le tableau ci-après et l'annexe 2, chapitre 4, contient une brève description et explication de chacune.

Office	Mesure	Allègement en mio		Chiffre annexe 2
		2027	2030	
DFAE/DDC	Réduction de 20 % des subventions pour les tâches de la Suisse en tant qu'État hôte d'organisations internationales	5	5	4.1
DFAE/DDC	Suppression des subventions pour les actions en faveur du droit international public	1	1	4.2
DFAE/DDC	Transfert de la compétence concernant le Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à Genève	1	1	4.3
DFAE/DDC	Réduction de 10 % des subventions pour les relations avec les Suisses de l'étranger	0	0	4.4
DFAE/DDC	Suppression des subventions pour le dispositif de sécurité en faveur de la Genève internationale : groupe diplomatique	1	1	4.5
OFC	Croissance nulle des dépenses dans le cadre du message culture	6	16	4.6
OFAS	Réduction de 10 % des subventions pour l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes	1	1	4.7
OFJ	Réduction de 50 % des contributions à des projets pilotes dans le domaine de l'exécution des peines et mesures	1	1	4.8
OFJ	Suppression des contributions à la formation à l'aide aux victimes	0	0	4.9
OFSP0	Réduction de 10 % des aides financières pour la promotion du sport	17	17	4.10
SECO	Réduction de 20 % de la contribution aux coûts des activités de contrôle et de vérification de la sécurité des produits	1	1	4.11
OFL	Renonciation à d'autres apports aux fonds de roulement concernant l'encouragement à la construction	26	0	4.12
CIVI	Suppression des indemnités aux établissements d'affectation de personnes astreintes au service civil	3	3	4.13
SEFRI	Réduction de 50 % des contributions liées à des innovations et à des projets pour la formation professionnelle et la formation continue	12	12	4.14
SEFRI	Suppression des subventions pour l'école cantonale de langue française de Berne	1	1	4.15
SEFRI	Suppression de la loi fédérale sur la formation continue	19	20	4.16
OFCOM	Suppression de la contribution à la formation des professionnels du programme	1	1	4.17
OFCOM	Suppression de la contribution à la diffusion de programmes dans les régions de montagne	1	1	4.18
OFEV	Renonciation à des apports supplémentaires au fonds suisse pour le paysage	5	5	4.19
OFEV	Suppression des mesures de promotion dans le domaine Formation et environnement	6	6	4.20
Divers	Réduction de 10 % des contributions volontaires, hors coopération internationale	26	26	4.21
Total		135	121	

Tableau 14 : réduction ou suppression de diverses subventions

5.2.5 Mesures d'allègement des dépenses non liées après redéfinition des priorités

Office	Mesure	Allègement en mio		Chiffre annexe 2
		2027	2030	
DFAE/DDC, SECO	Suspension des dépenses en matière de coopération internationale jusqu'en 2030	107	313	5.1
SG-DEFR	Réduction de 10 % de la contribution fédérale à Innosuisse	32	34	5.2
SEFRI	Réduction de 10 % de la contribution fédérale au FNS	131	145	5.3
OFEV	Réduction de 10 % des tâches communes dans le domaine de l'environnement	47	54	5.4
Divers	Réduction de 10 % de la subvention à la recherche sectorielle	26	26	5.5
Total		342	571	

Tableau 15 : mesures d'allègement des dépenses non liées après redéfinition des priorités

Les mesures résumées dans ce groupe concernent le domaine non lié. Considérées séparément, elles ne sont parfois pas justifiables, notamment pour les réductions des dépenses de recherche, sur la base de l'évaluation réalisée à l'aide de la grille de contrôle du groupe d'experts. Elles découlent plutôt d'une vue d'ensemble de la politique des dépenses : si un consensus politique demeure sur la nécessité de porter les dépenses de défense à 1 % du PIB d'ici à 2035 sans pour autant mettre en œuvre de mesures portant sur les recettes, il faudra, pour maintenir une certaine symétrie des sacrifices, revoir l'ordre de priorité de toutes les dépenses.

Dans le cas des tâches communes dans le domaine de l'environnement (il s'agit ici principalement de contributions d'investissement), le groupe d'experts plaide pour accorder la priorité aux investissements dans le domaine de l'armement.

5.2.6 Limitation des taux de subvention

De manière générale, le groupe d'experts juge que les subventions doivent être décidées avec beaucoup de prudence, car elles peuvent rarement être supprimées pour des motifs politico-économiques. Selon eux, elles ne doivent pas dépasser 50 % des coûts imputables aux bénéficiaires. Dans le cas contraire, l'activité devrait être exercée de façon régalienne, à condition que la prestation étatique soit pleinement justifiée. Il convient de distinguer les aides financières des indemnités, car celles-ci indemnisent une prestation commandée ou sont octroyées pour une tâche fédérale assumée par des tiers.

Dans ce contexte, le groupe d'experts a prêté une attention accrue à ce sujet après avoir demandé aux départements et offices les taux de subvention. Certaines des mesures proposées visent une réduction des taux de subvention à 50 % au maximum. Le groupe n'exclut toutefois pas des taux plus élevés pour d'autres aides financières.

Le groupe d'experts recommande au Conseil fédéral d'ancrer un taux de base dans la LSu de sorte que les aides financières ne puissent dépasser 50 % des coûts imputables.

5.3 Mesures applicables au domaine propre

Réduction des dépenses propres et stabilisation à un niveau inférieur

Le groupe d'experts invite à tailler dans les dépenses propres et à les stabiliser ensuite jusqu'à 2030. Lors de la première étape entre 2026 et 2028, les dépenses propres doivent être inférieures de 100, 200 puis 300 millions par rapport à la planification actuelle, dont à chaque fois 60 % de ces économies concernent

les dépenses de personnel. Il faut ensuite stabiliser jusqu'en 2030 les dépenses propres et de personnel, avec correction du renchérissement, en exploitant le budget existant pour réaliser de nouvelles tâches.

Les restrictions les plus draconiennes concernent le personnel. Pour que la Confédération puisse assumer de nouvelles tâches à l'avenir, les départements et les offices doivent réduire leur effectif à un niveau qui leur permet de réagir avec flexibilité à de nouveaux défis. La Confédération connaîtra ces prochaines années une vague de départs à la retraite, qui peut servir à diminuer l'effectif en ne remplaçant pas tous les postes et à évaluer les synergies et l'ordre de priorité ou la nécessité des tâches.

Mis à part les investissements en matière d'armement, des exceptions ne sont pas souhaitables.

- Le groupe d'experts est d'avis qu'il faut aussi soumettre l'effectif et les autres dépenses de biens et services ainsi que d'exploitation de la **défense** au pilotage des ressources à l'échelle fédérale. Il considère que le pilotage des ressources de la défense est une tâche qui revient à l'ensemble du Conseil fédéral et que ces ressources doivent, par conséquent, subir dans une certaine mesure la concurrence des besoins d'autres départements.
- Le groupe d'experts estime également qu'il faut aussi piloter les dépenses de personnel et de biens et services du **système d'asile** pour qu'elles ne dépassent pas le plafond prévu.
- Selon le groupe d'experts, le plafond devrait également s'appliquer aux **tribunaux et au CDF**. Malgré l'existence de directives correspondantes, le Conseil fédéral ne peut rien imposer et dépend de toute façon de la décision du Parlement de se tenir à une telle valeur de référence. C'est la seule façon pour le Conseil fédéral et les départements de développer de manière sûre les réserves nécessaires pour pouvoir réagir aux imprévus. Le Parlement devra veiller à compenser l'augmentation pour les tribunaux par des coupes dans d'autres domaines de l'administration ou à les rejeter.

Au total, les économies en 2027 et 2030 atteindraient jusqu'à 300 millions, dont deux tiers dans le domaine du personnel. Si chaque poste représente en moyenne 150 000 francs de coûts, les coupes dans le personnel correspondent à environ 1300 postes (3 % de l'effectif).

en mio CHF	B 2024	B 2025	PF 2026	PF 2027	PF 2028	PF 2029	PF 2030
Dépenses et investissements totaux	10'931	11'291	11'088	11'194	11'332	11'445	11'559
dont dépenses de personnel	6'486	6'563	6'638	6'737	6'805	6'873	6'942
Réduction de 2026 à 2028, puis plafonnement réel	-	-	100	200	300	303	305
dont dépenses de personnel	-	-	60	120	180	182	183
Dépenses et investissements totaux après exécution de la mesure	10'931	11'291	10'988	10'994	11'032	11'142	11'254
dont dépenses de personnel	6'486	6'563	6'578	6'617	6'625	6'691	6'758

Tableau 16 : effet d'allègement des mesures dans le domaine propre

Salaires et conditions d'emploi

Il existe une certaine marge de manœuvre dans la politique salariale pour atteindre les objectifs. Le groupe d'experts ne souhaite toutefois pas interférer dans les relations avec les partenaires sociaux et ne propose donc aucune mesure détaillée dans ce domaine. En outre, le DFF est prêt à analyser le système salarial de la Confédération. Le groupe d'experts recommande cependant, dans le cadre d'une éventuelle révision des salaires, de limiter l'augmentation salariale individuelle annuelle à un niveau habituel dans le secteur privé et dans les cantons, sans augmenter les salaires initiaux pour autant. Il serait souhaitable que, dans ce nouveau système, les salaires moyens s'alignent sur ceux de l'ensemble du secteur privé. La comparaison doit bien évidemment tenir compte des qualifications et des exigences. Il faut toutefois éviter de

s'aligner uniquement sur des branches avec des salaires au-dessus de la moyenne de l'ensemble de l'économie.

Points de départ pour des allègements dans l'administration

Les efforts d'économies doivent en premier lieu se manifester à travers le nombre d'employés. Le groupe d'experts suggère différentes coupes dans le domaine des transferts qui permettent aussi des économies dans l'effectif (subventions dans le domaine climatique et énergétique, coupes dans les tâches communes, fin de « projets phares » et contributions financières pour de nouvelles technologies dans les entreprises privées [ou semi-privées], réduction du nombre de projets dans la coopération internationale). De nombreuses propositions d'économies visent aussi une répartition plus claire des responsabilités entre la Confédération et les cantons. Renoncer à certains de ces divers enchevêtrements peut aussi déboucher sur une réduction de l'effectif, car la Confédération ne doit plus s'occuper de ces questions.

Les départements et les offices ont en outre formulé de nombreuses propositions pour améliorer l'efficacité de l'administration :

- **Éliminer les redondances dans l'administration** : ont été cités, les activités relevant de la coopération au développement du DFAE et du SECO, un renforcement de l'aide multilatérale plutôt que bilatérale dans la coopération au développement, ce qui permettrait une réduction du réseau extérieur, le transfert aux cantons du contrôle des frontières aux aéroports de Genève et de Bâle (cf. ch. 5.2.2), la centralisation d'autres tâches opérationnelles dans le domaine des finances et du personnel, la centralisation de fonctions d'assistance à l'échelle du département pour de petits offices (communication, droit, informatique, finances, ressources humaines), la suppression de services de conseil de la Confédération (culture du bâti, biodiversité, énergie, décarbonation, etc.), l'abandon des traductions pour les documents internes à l'administration, l'examen d'une reprise par la Confédération de la gestion des immeubles du domaine des EPF et des synergies entre l'OFAG et l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV).
- **Réduction de l'intensité de l'exécution des tâches** : les départements et offices ont proposé de modérer l'intensité des contrôles aux frontières, de simplifier et de réduire le contrôle de sécurité relatif aux personnes, d'éliminer des fonctions de conseil de la Confédération (en complément aux mesures déjà proposées par le groupe d'experts) ainsi que de durcir la gestion des ressources et le management environnemental de l'administration fédérale (RUMBA).
- **Augmentation de la productivité dans l'exécution des tâches** : utiliser le nouveau soutien informatique pour le traitement des questions juridiques (services juridiques, Office fédéral de la justice) et pour des traductions, renoncer à l'impression de tous les rapports annuels et spécialisés, réduire de 50 % le système de rapports interne à la Confédération, réduire les déplacements notamment grâce à des délégations plus petites, limiter la fonction de gestion de la diversité à une personne pour l'ensemble de l'administration fédérale, uniformiser et réduire les subventions à la formation continue, diminuer rapidement les surfaces de bureau dans le cadre du schéma directeur concernant l'utilisation des bâtiments, liquider les immeubles inutiles ou situés dans des endroits chers, réduire les mandats de conseil externes, simplifier la planification de la législature, les objectifs annuels et le rapport de gestion du Conseil fédéral, abandonner le plan financier de la législature. Le Parlement pourrait tout au plus contribuer à améliorer la productivité, par exemple en fixant des critères pour le dépôt d'interventions parlementaires.

Les mesures proposées par l'administration figurent à l'annexe 3. Leur mise en œuvre peut aider à diminuer les dépenses propres ou à les stabiliser, avec correction du renchérissement. L'AFF a en outre évalué le potentiel d'économies de certaines propositions (cf. chapitre 11, annexe 3).

Imposer une telle stabilisation au niveau le plus bas est compliqué, d'autant plus que les tribunaux et le Contrôle fédéral des finances y sont soumis. Par ailleurs, le groupe d'experts constate au sein de l'administration de grosses réticences vis-à-vis de cette proposition. Les critiques pensent que celle-ci va remettre en question l'idée de base de l'enveloppe budgétaire et que le Conseil fédéral va devoir empoigner plus fréquemment la question des ressources. D'après le groupe d'experts, les coupes dans le domaine propre ont souvent été mises en œuvre au détriment des charges de biens et services et des charges d'exploitation

ainsi que des dépenses informatiques, plutôt que des charges de personnel. C'est pourquoi le groupe d'experts insiste sur la stabilisation des dépenses propres, mais aussi de celles de personnel. L'augmentation est souvent une solution plus simple que de définir des priorités, car les discussions sur les ressources ne sont agréables pour aucun organe de direction. Le Conseil fédéral et le Parlement doivent s'engager en faveur de cette stabilisation pour qu'elle fonctionne.

5.4 Réduction de la croissance des dépenses de défense

Le groupe d'experts recommande au Conseil fédéral d'étudier également un scénario intégrant un développement plus lent de l'armée avec une réduction de la croissance des dépenses de défense de 6,14 % à 4,25 % pour la période 2025 à 2035.

Dans ce scénario, l'armée atteint le profil de capacités visé dans un premier temps environ 3 à 4 ans plus tard et doit restreindre quelque peu ses priorités pour les années suivantes. Les menaces actuelles nécessitent de mettre l'accent sur la défense aérienne et la protection contre les cyberattaques.

Une plus faible croissance des dépenses permettrait d'obtenir les allègements suivants par rapport au plan actuel :

(en mio CHF)	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Dépenses selon les perspectives à moyen termes	6'195.0	6'597.0	7'002.0	7'432.0	7'889.0	8'373.0	8'887.0
Allègement induit par la mesure	4.0	142.0	273.0	417.0	576.0	749.0	939.0
Dépenses après exécution de la mesure	6'191.0	6'455.0	6'729.0	7'015.0	7'313.0	7'624.0	7'948.0
<i>Allègement en %</i>	<i>0.1%</i>	<i>2.2%</i>	<i>3.9%</i>	<i>5.6%</i>	<i>7.3%</i>	<i>8.9%</i>	<i>10.6%</i>

Tableau 17 : allègements possibles par la réduction de la croissance des dépenses de défense à 4,25 %

Le groupe d'experts pense que le domaine de la défense est une option qui peut également être envisagée pour combler le déficit budgétaire. Cette mesure réduirait quelque peu les contraintes d'allègement sur les autres groupes de tâches. Étudier un tel scénario dans lequel les prévisions d'armement actuelles sont revues à la baisse permettrait de concevoir les mesures d'allègement en pesant les intérêts en matière de politique des dépenses.

5.5 Analyse par groupe de tâches

Les tableaux ci-dessous présentent les mesures d'allègement portant sur les dépenses, par groupe de tâches. Ils indiquent l'effet des allègements en 2027 et en 2030, en valeur absolue et en pourcentage des dépenses du groupe de tâches conformément à la planification actuelle (plan financier de la législature et perspectives à moyen terme). Par ailleurs, les deux colonnes tout à droite montrent l'effet des mesures d'allègement sur les taux de croissance annuels moyens des dépenses par groupe de tâches.

La première analyse (tableau 18) indique l'effet des mesures d'allègement sans la mesure de réduction de la croissance des dépenses de défense.

Groupe de tâches	Parts Allègement en 2027		Allègement en 2030		Ø TdC 2023/2030		
	PF 2027	en mio	en %	en mio	en %	sans	avec
Conditions institutionnelles et financières	4.0%	2	0.1%	2	0.0%	2.1%	2.1%
Relations avec l'étranger – coopération internationale	4.3%	134	3.3%	341	7.9%	1.7%	0.5%
Sécurité	8.3%	102	1.3%	161	1.8%	4.3%	4.0%
Formation et recherche	9.4%	539	6.1%	639	6.7%	1.4%	0.3%
Culture et loisirs	0.7%	75	12.1%	85	13.3%	0.5%	-1.6%
Santé	0.3%	48	14.9%	50	14.1%	-10.2%	-12.2%
Prévoyance sociale	35.9%	1'326	3.9%	1'815	5.2%	4.2%	3.4%
Trafic	12.2%	656	5.8%	655	5.3%	2.1%	1.3%
Environnement et aménagement du territoire	1.9%	64	3.6%	71	3.9%	1.6%	1.1%
Agriculture et alimentation	3.9%	161	4.4%	161	4.5%	-0.5%	-1.2%
Économie	2.9%	434	16.1%	468	18.2%	2.3%	-0.6%
Finances et impôts	16.3%	140	0.9%	140	0.9%	4.3%	4.2%
Divers / indéterminé		226		331			
Total	100.0%	3'909	4.2%	4'918	5.0%	3.0%	2.3%

Tableau 18 : mesures d'allègement portant sur les dépenses, par groupe de tâches (sans ralentissement du développement de l'armée)

La ligne « Divers / indéterminé » correspond aux mesures relatives au domaine propre ainsi qu'aux coupes transversales concernant les organisations internationales.

Les contributions à l'élimination des déchets d'abattage sont intégrées dans le groupe de tâches « Santé », ce qui explique les chiffres fortement réduits du tableau.

Au sein du groupe de tâches « Agriculture et alimentation », les mesures d'allègement comportent aussi l'augmentation de la mise aux enchères des contingents d'importation de viande, qui représente à peu près la moitié de l'allègement dans ce groupe.

Dans le groupe de tâches « Culture et loisirs », les réductions portent sur les crédits du message culture ainsi que sur l'encouragement du sport. Le groupe de tâches « Économie » comprend notamment les mesures dans le domaine climatique / énergétique, ce qui explique l'important taux d'allègement.

La deuxième analyse (tableau 19) prend aussi en compte la mesure de réduction de la croissance des dépenses de défense, mais pas le groupe de mesures 5 « Mesures d'allègement des dépenses non liées après redéfinition des priorités » (cf. ch. 5.2.5).

Groupe de tâches	Parts Allègement en 2027		Allègement en 2030		Ø TdC 2023/2030		
	PF 2027	en mio	en %	en mio	en %	sans	avec
Conditions institutionnelles et financières	4.0%	2	0.1%	2	0.0%	2.1%	2.1%
Relations avec l'étranger – coopération internationale	4.3%	27	0.7%	28	0.7%	1.7%	1.6%
Sécurité	8.3%	244	3.1%	737	8.1%	4.3%	3.0%
Formation et recherche	9.4%	350	4.0%	434	4.6%	1.4%	0.7%
Culture et loisirs	0.7%	75	12.1%	85	13.3%	0.5%	-1.6%
Santé	0.3%	48	14.9%	50	14.1%	-10.2%	-12.2%
Prévoyance sociale	35.9%	1'326	3.9%	1'815	5.2%	4.2%	3.4%
Trafic	12.2%	656	5.8%	655	5.3%	2.1%	1.3%
Environnement et aménagement du territoire	1.9%	18	1.0%	18	1.0%	1.6%	1.5%
Agriculture et alimentation	3.9%	161	4.4%	161	4.5%	-0.5%	-1.2%
Économie	2.9%	434	16.1%	468	18.2%	2.3%	-0.6%
Finances et impôts	16.3%	140	0.9%	140	0.9%	4.3%	4.2%
Divers / indéterminé		226		331			
Total	100.0%	3'708	4.0%	4'923	5.0%	3.0%	2.3%

Tableau 19 : mesures d'allègement portant sur les dépenses, par groupe de tâches (avec ralentissement du développement de l'armée)

L'allègement total obtenu en 2030 d'environ 4,9 milliards est équivalent à celui indiqué dans le tableau 18, mais présente un profil différent sur l'ensemble des groupes de tâches : la réduction des dépenses de défense fait nettement diminuer les taux de croissance au sein du groupe de tâches « Sécurité ». Inversement, la non-application du groupe de mesures 5 réduit l'impact sur les groupes de tâches « Environnement et aménagement du territoire », « Relations avec l'étranger – coopération internationale » ainsi que « Formation et recherche ».

5.6 Conditions juridiques et allègement potentiel en 2026

Pour mettre en œuvre les mesures d'allègement portant sur les dépenses qui sont proposées, il est nécessaire de modifier la législation à différents niveaux, comme précisé par mesure à l'annexe 2 et résumé dans le tableau suivant. La mesure de « réduction de la croissance des dépenses de défense », qui ne nécessite pas de modifier la loi, n'est pas prise en compte.

Conditions juridiques	Allègement en 2027		Allègement en 2030	
	mio CHF	Part	mio CHF	Part
Modification de la Constitution requise	117	3%	96	2%
Modification légale requise	1'484	38%	2'083	42%
Modification légale recommandée	535	14%	515	10%
Loi encore en cours d'examen	942	24%	1'044	21%
Aucune modification légale requise	831	21%	1'180	24%
Total	3'909	100%	4'918	100%

Tableau 20: mesures d'allègement portant sur les dépenses, réparties selon les conditions juridiques

La réduction des apports au FORTA nécessite de modifier la Constitution.

La majeure partie des mesures d'allègement proposées nécessitent de modifier la loi. Cela concerne notamment les mesures proposées pour l'AVS et la RIP. Cette catégorie permet au fil du temps d'obtenir un allègement dont la progression est nettement supérieure à celui du plan financier actuel.

De nombreuses bases légales pour les subventions sont des dispositions qui prévoient une possibilité ou fixent une limite. Il est en principe possible de procéder à des coupes à cet égard sans modifier la loi.

Lorsque le groupe d'experts propose d'abandonner des subventions ou d'abaisser la limite, il recommande (afin d'alléger durablement le budget) d'abroger ou de modifier les bases juridiques correspondantes (« Modification légale recommandée »).

Certaines mesures proposées concernent des projets dont la base légale est toujours en débat au Parlement, mais qui sont déjà intégrés dans le plan financier. C'est par exemple le cas du projet relatif à l'accueil extrafamilial des enfants.

Notamment la diminution proposée dans le domaine propre ainsi que l'ensemble des mesures du groupe « Mesures d'allégement des dépenses non liées après redéfinition des priorités » (cf. ch. 5.2.5) ne nécessitent pas de modifier la loi (« dépenses faiblement liées »).

Les mesures nécessitant de modifier la Constitution ou la loi ne peuvent être mises en œuvre avant 2027 selon le groupe d'experts. En revanche, les autres mesures peuvent être appliquées dès 2026. Les mesures toujours en débat au Parlement présupposent des décisions immédiates de la part des Chambres fédérales. Concernant les mesures pour lesquelles les modifications ne sont pas nécessaires, mais uniquement recommandées, les textes peuvent aussi être modifiés après la mise en œuvre des mesures.

Les mesures d'allégement portant sur les dépenses offrent alors le profil chronologique suivant entre 2026 et 2032 :

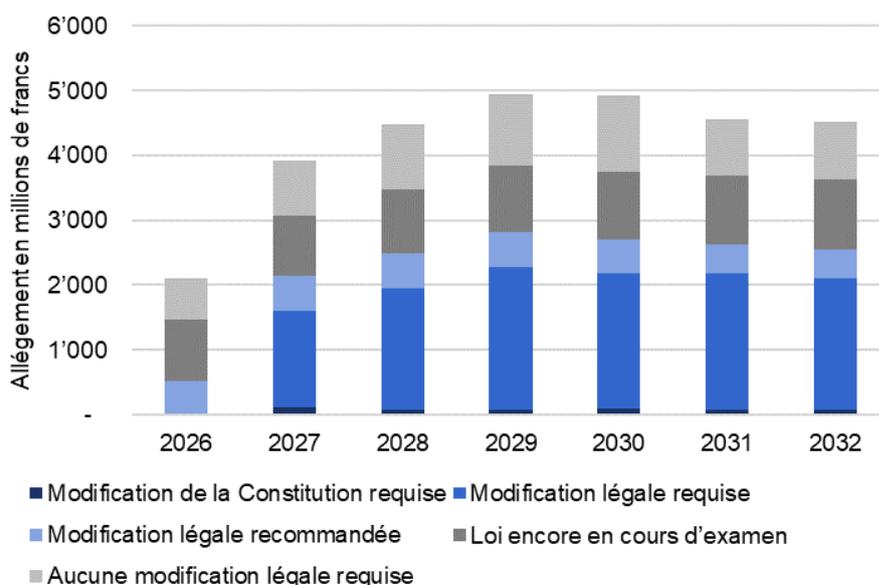


Figure 4 : profil chronologique de l'impact des allègements

5.7 Impact sur les cantons

Le groupe d'experts a étudié la manière dont les mesures d'allégement portant sur les dépenses proposées impactent les cantons en matière de transferts. Les estimations sont présentées en détail pour chaque mesure à l'annexe 2.

Selon l'évaluation du groupe d'experts, 35 mesures proposées sur 66 n'ont aucun impact financier direct sur les cantons et n'affectent donc pas les contributions aux cantons. Ces mesures correspondent à un allégement de 1,7 milliard (2027) ou de 2 milliards (2030) et à 42 % (2027) ou 41 % (2030) de l'allégement total permis par les mesures proposées par le groupe d'experts (sans réduction de la croissance des dépenses de défense, mais en réalisant des coupes dans les dépenses non liées). Il s'agit notamment du désenchevêtrement au niveau de l'AVS, des coupes au sein du domaine propre, de la réduction des apports aux fonds d'infrastructures de transport, de l'abandon de l'encouragement du fret ferroviaire, des

mesures au sein du groupe de tâches « Relations avec l'étranger – coopération internationale » ainsi que des coupes dans la recherche.

Seules cinq mesures proposées impactent directement et intégralement les cantons, c'est-à-dire qu'elles concernent une contribution de la Confédération aux cantons et que la diminution qu'elles entraînent est reportée en totalité sur les budgets des cantons, car ces derniers n'ont aucune possibilité de compenser la baisse des contributions fédérales en adaptant les prestations correspondantes. Il s'agit :

- de la réduction de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques ;
- de la suppression des subventions d'exploitation aux établissements d'éducation ;
- de l'abandon des mesures policières de l'OFDF dans les aéroports ;
- de la suppression de la subvention à l'École cantonale de langue française de Berne ; ainsi que
- de la limitation des forfaits pour la formation professionnelle à la valeur de référence fixée par la loi.

La charge qui en résulte pour les cantons s'élève à environ 270 millions ou 6 % de l'allègement permis par toutes les mesures proposées par le groupe d'experts pour 2030. Selon le groupe d'experts, il s'agit de dépenses réalisées par la Confédération pour des tâches relevant de la compétence des cantons pour lesquelles le transfert opéré au niveau fédéral n'était pas justifié dans le passé.

Concernant les 26 mesures restantes, soit les cantons sont partiellement impactés, soit ils disposent d'une marge de manœuvre pour compenser la baisse des moyens fédéraux en adaptant leurs prestations. C'est ici la mesure d'abandon du soutien de la Confédération à l'accueil extrafamilial des enfants qui a l'impact le plus significatif : la majeure partie de l'allègement, comprise entre 800 et 900 millions de francs, provient de la renonciation à la nouvelle contribution des parents / contribution supplémentaire des parents, telle que proposée par la CSEC-N.

Parmi ces mesures, celles proposées en matière de migration ainsi que dans le cadre de la réduction individuelle des primes ont également un effet important. Dans les deux cas, les cantons disposent des outils et des compétences leur permettant de répondre à la baisse des moyens fédéraux par des mesures cantonales servant à éviter l'augmentation de leur charge financière. Concernant la réduction individuelle des primes, les cantons ont même la possibilité d'alléger leur budget. Il en va de même pour le renforcement du financement par les utilisateurs en lien avec les hautes écoles cantonales et l'indemnisation du transport régional de voyageurs.

Partout où des mesures d'allègement portent sur l'aide aux projets d'investissement et projets cantonaux (notamment les contributions à l'investissement et à la construction, à la qualité du paysage et aux routes ou encore les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement), les cantons peuvent aussi fixer des priorités pour les projets et ainsi éviter un transfert de charges, voire alléger en partie leur budget.

6 Mesures portant sur les recettes

6.1 Vue d'ensemble et appréciation générale

Le groupe d'experts pense que les déficits fédéraux peuvent être résorbés avant tout en réduisant les dépenses. Les déséquilibres structurels sont le résultat d'une augmentation de la croissance des dépenses et non d'un ralentissement de celle des recettes, ni d'une diminution de ces dernières.

Si la volonté politique de réduction des dépenses ne suffit pas pour revenir à l'équilibre budgétaire, le groupe d'experts propose de renoncer à des allègements fiscaux qui n'entrent pas dans la systématique fiscale, qu'il est assez difficile de justifier par des raisons extrafiscales ou qui ont un impact négatif sur d'autres objectifs de la politique fédérale, tels que l'environnement. Les suppressions d'allègements fiscaux doivent être préférées à toute augmentation générale de la TVA ou de l'IFD.

La majorité des experts du groupe proposent ainsi de respecter l'ordre de priorité suivant :

- Premièrement, l'allègement fiscal sur les retraits en capital dans le cadre de la prévoyance vieillesse avant les prestations de rentes pourrait être supprimé. Les retraits en capital ne doivent plus être favorisés par la Confédération par rapport aux prestations de rentes. La suppression de cet allègement aurait deux autres avantages pour le groupe d'experts : d'une part, le versement de la rente garantit de manière plus sûre le revenu à la retraite et fait donc aussi diminuer le risque de recours ultérieur aux prestations complémentaires. D'autre part, il devient moins intéressant d'exploiter les instruments de la prévoyance vieillesse à de pures fins d'optimisation fiscale.
- Deuxièmement, il est possible d'agir au niveau de la TVA. Le groupe d'experts propose notamment de supprimer dans une large mesure les nombreuses exceptions relatives à cet impôt qui créent des distorsions et d'élargir ainsi la base d'imposition. Un taux uniforme inférieur au taux normal actuel permettrait à la fois de dégager d'importantes recettes supplémentaires et d'éliminer les aspects inefficients de la source de financement toujours plus importante que représente la TVA.
- Troisièmement, le groupe d'experts propose d'envisager l'imposition des gains immobiliers réalisés sur la fortune privée au niveau national. En effet, les revenus en Suisse sont tous imposés aux trois niveaux institutionnels, à l'exception des gains immobiliers réalisés sur la fortune privée, qui ne sont pas imposés au niveau fédéral. La majorité des experts du groupe pense qu'il conviendrait d'agir dans ce domaine avant d'augmenter les impôts existants. Selon le groupe d'experts, cet impôt aurait moins de conséquences négatives sur l'incitation à travailler ou à épargner qu'une augmentation des impôts existants. Une minorité considère cependant qu'un impôt supplémentaire sur les gains immobiliers au niveau fédéral poserait un problème, car il entrerait en concurrence avec le substrat fiscal des cantons. Selon elle, les recettes combinées recèlent un risque de surimposition (externalités verticales).

6.2 Suppression ou limitation d'allègements fiscaux

Sur la base du réexamen, le groupe d'experts propose pour la solution comprenant des mesures d'allègement portant sur les recettes évoquée dans le mandat du Conseil fédéral de supprimer ou de limiter les allègements fiscaux suivants :

IFD

À l'avenir, le groupe d'experts propose d'imposer les retraits en capital des 2^e et 3^e piliers aussi fortement que les paiements de rentes, tout comme les remboursements des assurances de capitaux susceptibles de rachat dans le cadre du pilier 3b, après déduction des primes payées. Cette modification permettrait d'une part de supprimer l'avantage offert en cas de retrait en capital par rapport à la perception de rentes au niveau fédéral. Elle servirait d'autre part à réduire l'incitation pour les ménages à hauts revenus à recourir aux 2^e et 3^e piliers à des fins d'optimisation fiscale. Le groupe d'experts a étudié plusieurs solutions et propose de fixer le taux d'imposition des retraits en capital au niveau fédéral de sorte à obtenir (autant que possible) la même charge fiscale que sur la perception de rentes. Les retraits en capital seraient alors

convertis en une rente annuelle correspondante et ajoutés au reste du revenu, ce qui permettrait d'obtenir le taux d'imposition des retraits en capital correspondant au revenu. Le groupe d'experts a cherché, avec l'AFC, des solutions permettant d'empêcher de faire baisser le taux d'imposition en réduisant le revenu l'année d'un retrait. Afin d'éviter ce type de planification fiscale, il conviendrait de ne pas tenir compte des éléments apériodiques dans le calcul du revenu pour fixer le taux.

L'AFC a évalué les conséquences financières de cette modification sur la base des données relatives à l'IFD de 2020. Le changement de système permettrait d'augmenter les recettes de l'IFD de 280 millions par an, répartis à hauteur de 220,6 millions pour la Confédération et 59,4 millions pour les cantons.

La suppression de l'allègement fiscal au niveau fédéral aurait pour conséquence potentielle de faire quelque peu diminuer les retraits en capital. Les versements de rentes à imposer seraient en revanche plus importants par la suite, décalant en partie dans le temps la perception des recettes supplémentaires. Il est aussi possible que l'abandon de l'avantage fiscal fasse diminuer les versements dans le 2^e ou le 3^e pilier, ce qui ferait augmenter en conséquence les recettes de l'impôt sur le revenu.

TVA

Le groupe d'experts propose de supprimer la majeure partie des exceptions relatives à la TVA et de s'orienter vers un taux unique. Comme déjà évoqué au ch. 4.4.1, la complexité de cet impôt, qui offre une source de recettes toujours plus importante au budget fédéral, fausse la concurrence d'une manière sans cesse plus onéreuse. Y remédier permettrait également d'augmenter le rendement de la TVA. Lors du passage à un taux unique en suivant le modèle présenté dans le message de 2008 (un taux, peu d'exceptions), un taux estimé à 6,8 % pourrait générer 1 milliard de recettes supplémentaires.

Impôt sur les huiles minérales

Concernant l'impôt sur les huiles minérales, différents allègements ne sont pas justifiés selon la majorité des experts du groupe et il conviendrait donc de les supprimer ou les réduire. Ils proposent de supprimer rapidement le remboursement pour les entreprises de transport concessionnaires ainsi que de réduire celui dont bénéficient l'agriculture, la sylviculture, la pêche professionnelle et les dameuses de pistes à hauteur de la part des recettes qui n'est pas obligatoirement affectée à la construction des routes. Le groupe d'experts estime que cette part est comprise entre 50 % et 60 % en fonction de l'apport au FORTA provenant de l'impôt sur les huiles minérales. La Confédération disposerait ainsi de 30 millions supplémentaires. Une minorité des experts du groupe n'est pas favorable à la réduction de ces remboursements.

Le groupe d'experts est divisé quant à l'évaluation de l'exonération des carburants pour les aéronefs : l'exonération fiscale du kérosène dans le transport aérien international n'est en réalité pas justifiée du point de vue de l'efficacité économique et au vu des objectifs de la politique climatique. Il s'agit toutefois d'une pratique bien établie à l'échelle mondiale, qui repose sur les recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) découlant de la convention de Chicago de 1944. Après la Seconde Guerre mondiale, l'objectif était de redonner du souffle à l'aviation, d'accélérer la reconstruction et de relancer l'économie mondiale. L'art. 24 de la convention de Chicago prévoit notamment que le carburant se trouvant à bord d'un aéronef à son arrivée et s'y trouvant encore à son départ est exempt de droits de douane et d'autres droits ou redevances. Il existe des accords bilatéraux entre la Suisse et d'autres pays, qui prévoient l'exonération du carburant livré à l'aéroport de destination. La Suisse a conclu plus de 150 accords bilatéraux comportant un article de ce type, qui devraient être modifiés en cas de suppression de l'exonération. Par ailleurs, toute suppression unilatérale aurait pour conséquence de priver aussi les compagnies aériennes suisses de la réciprocité à l'étranger et de désavantager les aéroports suisses en raison de leur lieu d'implantation. L'impôt sur les huiles minérales s'applique en revanche aux vols intérieurs.

La majorité des experts du groupe pense que l'imposition nationale des vols transfrontaliers au sein d'un transport aérien orienté vers l'international n'atteindrait pas son objectif environnemental en raison de l'élasticité vraisemblablement très importante de l'offre. Il en résulterait des désavantages concurrentiels ainsi qu'un important trafic d'évitement vers les aéroports des pays voisins. Par conséquent, la majorité des experts estime que l'effet d'allègement de cette mesure serait faible. Il en irait autrement s'il existait un consensus international pour mettre un terme à cette pratique. Si cela n'est actuellement pas à l'ordre du

jour, il est à noter que le Conseil fédéral, en réponse à des interventions parlementaires correspondantes, a plusieurs fois fait savoir qu'il soutiendrait, le cas échéant, des propositions d'assujettissement du transport aérien convenues au niveau international.

Redevance sur le trafic des poids lourds

Le groupe d'experts propose d'assujettir plus tôt les véhicules à moteur à propulsion électrique à la redevance sur le trafic des poids lourds. Les recettes supplémentaires correspondantes s'élèveraient à environ 24 millions par an (estimation pour 2030).

En outre, le groupe d'experts recommande au Conseil fédéral d'avancer le changement de classification des véhicules Euro VI qu'il comptait effectuer à partir de 2031, ce qui se traduirait temporairement par près de 300 millions de recettes supplémentaires par an selon les estimations de l'OFT. Le Conseil fédéral peut faire passer les véhicules Euro VI dans une catégorie inférieure en modifiant l'ordonnance. Cela doit toutefois faire l'objet au préalable d'une décision commune du comité mixte relatif à l'accord sur les transports terrestres (ATT) avec la Commission européenne.

Impôt sur les maisons de jeu

Le groupe d'experts recommande d'abandonner l'exonération « en cas d'affectation des bénéficiaires à des projets d'intérêt général » ainsi qu'« en cas d'implantation dans une région dépendant d'une activité touristique ». Les recettes supplémentaires correspondantes ne sont pas quantifiées, mais devraient être limitées. Elles seraient obligatoirement affectées à l'AVS.

6.3 Introduction d'un impôt fédéral sur les gains immobiliers des entités privées

Outre la suppression des allègements fiscaux mentionnés, la majorité des experts du groupe propose d'étudier l'introduction d'un impôt fédéral sur les gains immobiliers des entités privées. En effet, si les autres éléments du revenu des personnes morales comme physiques sont imposés aux trois niveaux institutionnels, les gains provenant de la vente d'immeubles de la fortune privée ne le sont pas au niveau fédéral, alors que ceux provenant de la vente d'immeubles de la fortune commerciale le sont. Cet impôt n'aurait pas de conséquences négatives sur l'incitation à travailler ou épargner.

Les gains immobiliers sont des éléments du revenu et augmentent la capacité économique. Leur imposition contribuerait à l'équité fiscale horizontale, étant donné que les gains immobiliers des particuliers ne sont pas imposés au niveau national, contrairement à d'autres éléments du revenu. Un impôt sur les gains immobiliers serait bien moins source de distorsions que l'imposition des investissements dans des entreprises susceptibles de croissance. Les coûts de perception et de paiement ne seraient pas non plus élevés, puisqu'un tel impôt pourrait se fonder sur la mise en œuvre de l'impôt correspondant au niveau cantonal et donc n'occasionner que de faibles coûts d'application.

Selon l'évaluation provisoire de l'AFC et de l'OFJ, l'art. 128, al. 1, let. a, Cst. offre un socle constitutionnel suffisant pour imposer les gains provenant des ventes d'immeubles de la fortune privée. Il convient ici de tenir compte du taux maximal de 11,5 % fixé dans la Constitution pour le revenu des personnes physiques.

La loi sur l'harmonisation fiscale contient les principales dispositions relatives à l'impôt sur les gains immobiliers. Elle pourrait constituer une base pour introduire un impôt national, étant donné qu'elle règle déjà l'objet de l'impôt, les aliénations, les reports d'imposition et l'imposition dans le temps. Il faudrait alors choisir entre un taux proportionnel ou progressif ainsi que la façon de traiter les augmentations de valeur se produisant avant l'entrée en vigueur de la loi révisée.

Selon l'estimation réalisée par l'AFC, il est réaliste de penser que cet impôt pourrait potentiellement rapporter 1 milliard de francs s'il est conçu de sorte que la charge fiscale ne diminue pas trop rapidement en fonction de l'augmentation de la durée de détention ou de la diminution du montant du gain immobilier.

Une minorité du groupe d'experts n'est pas favorable à l'étude d'un impôt fédéral sur les gains immobiliers, car ils considèrent qu'il entrerait en concurrence avec le substrat fiscal des cantons et craignent une surimposition des rendements de la fortune.

7 Variantes pour le Conseil fédéral

Conformément au mandat, le groupe d'experts propose comme variante principale d'assainir le budget en prenant des mesures d'allégement portant sur les dépenses, étant donné que le déficit structurel n'est pas dû à des baisses de recettes mais à des augmentations excessives des dépenses. Deux variantes alternatives sont toutefois évoquées : une comportant une réduction de la croissance des dépenses de défense et une s'appuyant aussi sur des recettes supplémentaires pour rééquilibrer le budget (conformément au mandat du Conseil fédéral).

7.1 Variante principale basée sur des mesures d'allégement portant sur les dépenses

Sur la base du réexamen des tâches et des subventions de la Confédération, le groupe d'experts conclut qu'il est possible d'assainir le budget fédéral en réduisant les dépenses. Il propose au Conseil fédéral un train de mesures d'allégement dans le domaine des transferts et dans le domaine propre divisées en six groupes (voir les détails aux ch. 5.2 et 5.3) :

1. mesures d'allégement basées sur des critères d'efficacité ;
2. mesures de clarification de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ;
3. désenchevêtrement des tâches et ralentissement de la croissance des dépenses de la prévoyance sociale ;
4. réduction ou suppression de diverses subventions ;
5. mesures d'allégement dans le domaine non lié dans le cadre de la redéfinition de l'ordre de priorité des dépenses ;
6. mesures dans le domaine propre.

Ces mesures peuvent permettre d'alléger le budget fédéral de 3,9 milliards en 2027 et de 4,9 milliards en 2030. Le potentiel d'allégement identifié par le groupe d'experts est donc supérieur au rééquilibrage nécessaire au vu du plan financier actuel et dépasse aussi nettement l'exigence minimale fixée par le Conseil fédéral dans son mandat (3 milliards d'ici 2027 et 4 milliards d'ici 2030). Selon le groupe d'experts, les possibilités et les marges de décision dont disposent le Conseil fédéral ainsi que le Parlement sont donc suffisantes pour assainir le budget fédéral en réduisant les dépenses. Par ailleurs, les déficits structurels dans le plan financier actuel sont dus aux dépenses et c'est donc sur ce facteur qu'il convient d'agir pour les combler aux yeux du groupe d'experts.

En outre, le groupe d'experts estime que la variante principale est conçue et équilibrée selon le principe de la symétrie des sacrifices. Le groupe d'experts considère également que les effets correspondants pour les cantons sont raisonnables et justifiés.

7.2 Variante impliquant une réduction de la croissance des dépenses de défense

Dans la variante principale portant sur les dépenses, les dépenses de défense augmentent conformément aux plans du Conseil fédéral jusqu'à 2035 et les mesures d'économie proposées doivent offrir une marge de manœuvre suffisante.

Aux yeux du groupe d'experts, il est indiscutable que la Suisse doit à nouveau renforcer sa capacité défensive au vu de l'importante modification du contexte sécuritaire en Europe. La forte croissance des dépenses qui en résulte est une des causes obligeant à mener une politique d'assainissement budgétaire. Compte tenu de la multiplicité des défis à relever également dans d'autres domaines politiques, il n'est pas

inutile de revoir les priorités, y compris en matière de structuration de la défense. Le groupe d'experts propose donc aussi une alternative à la variante principale déjà présentée dans laquelle les dépenses de défense augmentent moins vite que dans les plans établis jusqu'à présent par le Conseil fédéral. Le rythme de rétablissement des capacités défensives est ainsi un peu plus lent dans cette variante qui permettrait de réduire les économies dans d'autres domaines ou de renoncer en conséquence à des augmentations de recettes.

Si le groupe d'experts a conscience que le Conseil fédéral a déjà fixé les priorités, cette variante mérite tout de même d'être considérée puisqu'elle permet d'évaluer en profondeur les mesures d'allègement nécessaires. Elle offre en effet la possibilité de peser les intérêts en matière de politique de dépenses au travers d'une comparaison coûts / avantages mettant en regard l'augmentation ou la diminution des dépenses de défense et l'augmentation ou la diminution correspondante des économies à d'autres endroits.

La réduction de la croissance des dépenses de défense comprise dans cette variante réduit la nécessité de mettre en œuvre des mesures d'allègements dans d'autres groupes de tâches. Le groupe d'experts recommande dans ce cas de renoncer à la réduction des dépenses non liées (groupe de mesures 5). Ces mesures sont plus difficiles à justifier notamment sur la base de l'évaluation fondée sur la grille d'examen du groupe d'experts et sont avant tout proposées par le groupe d'experts eu égard à la symétrie des sacrifices. En outre, les rééquilibrages réalisés jusqu'à présent (budgets 2024 et 2025) ont déjà visé en premier lieu les dépenses non liées.

7.3 Mesures d'augmentation des recettes non prioritaires

Compte tenu du potentiel des allègements portant sur les dépenses que le groupe d'experts a identifié, les mesures affectant les recettes ne sont pas prioritaires à ses yeux. Étant donné qu'il était demandé dans le mandat du Conseil fédéral d'élaborer une solution visant à combler une partie du déficit au moyen de recettes supplémentaires, le groupe d'experts a tout de même étudié aussi les mesures fiscales envisageables. Il propose de commencer par supprimer des allègements fiscaux difficilement justifiables du point de vue de la systématique fiscale.

Le groupe d'experts considère qu'il est possible de revenir sur des allègements fiscaux relatifs à l'impôt sur les huiles minérales, à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) ainsi qu'à l'impôt sur les maisons de jeu. Les recettes supplémentaires se situeraient alors dans une fourchette avoisinant les 50 millions de francs. Avancer le changement de classification des véhicules Euro VI pourrait par ailleurs offrir temporairement 300 millions de francs de recettes supplémentaires par an avec la RPLP.

Le groupe d'experts soumet également les trois mesures envisageables suivantes, les deux premières étant prioritaires à ses yeux :

- Premièrement, la suppression de l'allègement fiscal sur les retraits en capital dans le cadre des deuxième et troisième piliers. Ces retraits devraient être imposés autant que les paiements de rentes. Cette mesure rapporterait à la Confédération dans les 200 millions de francs supplémentaires chaque année.
- Deuxièmement, le groupe d'experts pense que, notamment au niveau de la TVA, la suppression des exceptions et la simplification de la structure des taux pourraient permettre de dégager d'importantes recettes supplémentaires, tout en gagnant substantiellement en efficacité. Un taux de TVA unique de 6,8 % pourrait rapporter près d'un milliard de francs supplémentaires.
- Troisièmement, la majorité des experts du groupe proposent d'examiner l'imposition des gains immobiliers des entités privées au niveau national. En effet, les autres éléments du revenu sont imposés aux trois niveaux institutionnels, y compris les gains immobiliers provenant de la vente d'immeubles de la fortune commerciale. Cette mesure pourrait permettre de dégager environ un milliard de francs de recettes supplémentaires selon le groupe d'experts.

Si les responsables politiques viennent à décider de mettre en œuvre des mesures d'assainissement portant sur les recettes, les mesures proposées par le groupe d'experts doivent être préférées à toute augmentation générale de la TVA ou de l'IFD.

8 Sources

ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES CONTRIBUTIONS, *Imposition des gains immobiliers*, informations fiscales éditées par la Conférence suisse des impôts CSI, février 2024.

ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES FINANCES, *Principes économiques, juridiques et organisationnels applicables à la gestion des finances*, décembre 2023.

ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES FINANCES, *Principes directeurs et instruments de la politique des dépenses*, septembre 2019.

B,S,S. *Volkswirtschaftliche Beratung, Studiengebühren an den Hochschulen in der Schweiz : Schlussbericht*, rapport final à l'attention du SEFRI, décembre 2019 (en allemand uniquement).

CONSEIL DES EPF, *Stratégie relative à l'évolution des effectifs étudiants au sein du Domaine des EPF*, décembre 2022.

CONSEIL FÉDÉRAL, *Message sur la stratégie de coopération internationale 2025-2028 (stratégie CI 2025-2028)*, 22 mai 2024.

CONSEIL FÉDÉRAL, *Maîtrise à terme et assouplissement des dépenses fortement liées, rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 21.4337 de la CdF-N du 22 octobre 2021 et 23.3605 Ettlín Erich du 1^{er} juin 2023*, 1^{er} mai 2024.

CONSEIL FÉDÉRAL, *Message concernant le compte d'État 2023*, 27 mars 2024.

CONSEIL FÉDÉRAL, *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2020-2025 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*, 13 mars 2024.

CONSEIL FÉDÉRAL, *Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2025 à 2028 (message FRI 2025–2028)*, FF 2024 900, 8 mars 2024.

CONSEIL FÉDÉRAL, *Message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2025 à 2028 (message culture 2025-2028)*, FF 2024 753, 1^{er} mars 2024.

CONSEIL FÉDÉRAL, *Message sur l'armée 2024*, FF 2024 563, 14 février 2024.

CONSEIL FÉDÉRAL, *Plan financier 2025-2027 de la législature, annexe au message sur le programme de la législature 2023 à 2027*, 24 janvier 2024.

CONSEIL FÉDÉRAL, *Message concernant la loi sur le transport de marchandises (Révision totale de la loi du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises)*, FF 2024 300, 10 janvier 2024.

CONSEIL FÉDÉRAL, *Message concernant le budget 2024 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances pour les années 2025 à 2027*, 23 août 2023.

CONSEIL FÉDÉRAL, *Effets fiscaux de la prévoyance vieillesse privée, rapport en réponse au postulat de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (07.3291) du 21 mai 2007*, 16 novembre 2007.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES, *Subventions : rapport de synthèse des audits précédents*, rapport CDF-22537, 11 janvier 2024.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES, *Audit de subventions des contributions liées à des innovations et à des projets pour la formation professionnelle*, rapport CDF-22401, 8 décembre 2022.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES, *Audit des contributions d'investissements pour les hautes écoles*, rapport CDF-21320, 14 juillet 2022.

GUBLER, Lena, Sascha A. ISMAIL & Irmi SEIDL, *Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz*, Grundlagenbericht – 2^e édition revue, Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL), rapports du WSL, cahier 96, 2020 (en allemand uniquement).

KLEVEN, H., LANDAIS, C., POSCH, J., STEINHAUER, A. & ZWEIMÜLLER, J. (2024). Do family policies reduce gender inequality? Evidence from 60 years of policy experimentation. *American Economic Journal : Economic Policy*, 16(2), 110-149 (en anglais uniquement).

SECRÉTARIAT D'ÉTAT À LA FORMATION, À LA RECHERCHE ET À L'INNOVATION ET CONFÉRENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS CANTONAUX DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE, *Rapport sur les finances FRI 2024 : financement de la formation, de la recherche et de l'innovation par les cantons et la Confédération*, 8 mars 2024.

SECRÉTARIAT D'ÉTAT À LA FORMATION, À LA RECHERCHE ET À L'INNOVATION, *Monitoringbericht Forschungsinvestitionen zur Erfüllung der Aufgaben der Bundesverwaltung: Übersicht über die Ressourcen 2021-2024*, «Monitoringbericht Ressortforschung 2022», octobre 2023 (en allemand uniquement).

9 Liste des annexes

Les documents ci-dessous sont joints au présent rapport :

Annexe	Titre du document
1	Résultats de l'examen relatif aux subventions et aux allègements fiscaux
2	Documentation détaillée relative aux mesures proposées dans le domaine des transferts
3	Mesures proposées par les départements dans leur domaine propre

Tableau 21 : liste des annexes