

Prise de position

Programme d'allégement budgétaire 2027

Assemblée plénière du 14 mars 2025

1. Considérations générales

1 Les gouvernements cantonaux comprennent les difficultés budgétaires auxquelles la Confédération est confrontée et saluent, sur le fond, la volonté du Conseil fédéral de ramener le budget fédéral à l'équilibre. La solidité et la stabilité des finances fédérales sont en effet dans l'intérêt de toute la Suisse. Bien que les recettes fiscales de la Confédération aient connu une évolution positive ces dernières années, le budget fédéral risque le déséquilibre en raison de la dynamique des dépenses à l'œuvre. Citons notamment l'introduction de la 13^e rente AVS et les dépenses consacrées à l'armée que le Parlement entend augmenter notablement. Puisqu'elles relèvent de tâches essentielles de la Confédération, leur financement sur le long terme est sans conteste du ressort de cette dernière. La nécessité et l'ampleur des mesures d'économie prévues dès 2026 et au-delà doivent également être réévaluées à l'aune du résultat de l'exercice 2024, lequel est nettement meilleur qu'attendu.

2 Les gouvernements cantonaux estiment toutefois que de nombreuses mesures prévues dans le programme d'allégement budgétaire 2027 ne sont pas acceptables et qu'elles entraîneront, directement ou indirectement, un report ultérieur des coûts sur un autre échelon institutionnel. Cela reflète d'ailleurs le fait que les cantons n'ont pas été impliqués dans les travaux de la Confédération, ce qui est regrettable quand on sait à quel point ils sont et seront touchés par ces mesures.

3 Pour réaliser des économies qui soient durables et servent l'intérêt de l'État dans son ensemble, le programme d'allégement doit être fondamentalement remanié. Car les mesures d'économie de la Confédération ne peuvent déployer d'effets positifs que si elles améliorent les finances publiques de la Suisse à tous les échelons. L'assainissement des finances fédérales ne saurait se faire au détriment des cantons. Aussi les gouvernements cantonaux rejettent-ils les transferts de charges directs ou indirects de la Confédération aux cantons, car ceux-ci ne font que déplacer un déséquilibre financier d'un échelon à un autre et qu'ils se traduisent par un jeu à somme nulle pour les contribuables. Il est de la responsabilité de la Confédération de gérer ses finances de manière pérenne et d'absorber la dynamique des dépenses par ses propres moyens.

4 Les mesures n'exigeant aucune modification légale pourraient s'appliquer dès 2026. Les gouvernements cantonaux attendent du Conseil fédéral qu'il les consulte aussi sur ces mesures, dès lors qu'elles concernent les cantons. En outre, il doit informer ces derniers des mesures prévues dans les meilleurs délais, de sorte qu'ils puissent les intégrer dans leurs processus budgétaires respectifs.

2. Élaboration conjointe de mesures d'économie

5 Les gouvernements cantonaux attendent du Conseil fédéral qu'il engage un dialogue constructif sur la manière la plus judicieuse de réaliser des économies dans les domaines de tâches financés conjointement. À l'automne 2024 déjà, les cantons lui avaient signifié leur volonté d'élaborer ensemble les mesures les concernant, une proposition à laquelle la Confédération n'a malheureusement pas donné suite à ce jour.

6 Parvenir à des allégements durables suppose d'entamer un vrai dialogue, qui ne soit pas uniquement budgétaire, mais tienne compte aussi des conditions qui prévalent dans chaque politique sectorielle. L'exemple de l'accueil extra-familial pour enfants, avec leur nouvelle variante de financement, montre qu'il est possible de trouver des alternatives lorsque l'on aborde une tâche et son financement sans préjuger du résultat. Les cantons voient un potentiel d'économie dans de nombreux domaines. Ces économies devraient néanmoins être le fruit d'un travail conjoint et coordonné entre les différents échelons de l'État, raison pour laquelle elles doivent faire l'objet de discussions avec les cantons, dans le cadre des conférences des directeurs compétentes. La densité normative devrait aussi être réexaminée. Si la Confédération entend se retirer d'un financement, elle devra revoir à la baisse ses prescriptions.

3. Aucun transfert de charges unilatéral

7 Dans de nombreux cas, les mesures décidées unilatéralement par le Conseil fédéral entraînent des reports de charges à court terme sur les cantons, car ces derniers n'ont aucune marge de manœuvre et doivent compenser les déficits de financement. C'est notamment le cas dans le domaine des hautes écoles et de la formation professionnelle ou encore des transports. Ces mesures sont très problématiques du point de vue non seulement de la politique de la formation et des transports, mais aussi de l'égalité des chances, des objectifs climatiques et environnementaux ainsi que de la capacité d'innovation et de la compétitivité de la Suisse et de ses régions.

8 Plusieurs mesures d'économie du Conseil fédéral sapent les stratégies définies conjointement par la Confédération et les cantons, et remettent en question les décisions démocratiques du peuple et des cantons. Celles qui concernent l'assurance obligatoire des soins, la non-reconduction du Programme Bâtiments, le raccourcissement de la durée de versement des forfaits globaux dans le domaine de l'asile, les réductions des apports au fonds d'infrastructure ferroviaire et au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, ou encore la protection contre les dangers naturels semblent particulièrement problématiques. Les dépenses

nécessaires pour maintenir une infrastructure performante risquent ainsi d'être reportées sur les générations futures. Celles-ci devront payer pour ces tâches mises de côté, et les surcoûts seront considérables.

4. Finances cantonales sous pression

9 L'hypothèse selon laquelle les cantons jouissent globalement d'une plus grande marge de manœuvre budgétaire que la Confédération est erronée. Les écarts entre cantons ne cessent de se creuser. Alors que certains affichent encore des excédents, d'autres – de plus en plus nombreux – sont déficitaires, préparent eux aussi des mesures d'allégement, doivent prioriser leurs investissements et reporter de nombreux projets. Par ailleurs, les projets législatifs en cours de la Confédération (notamment le changement de système d'imposition de la propriété du logement, le contre-projet indirect sur l'imposition individuelle et le contre-projet indirect à l'initiative d'allègement des primes) accroissent la pression budgétaire à laquelle les cantons sont soumis. Prétendre que les finances cantonales sont prospères, contrairement à celles de la Confédération, et que les cantons devraient à ce titre assumer certaines de ses charges est inacceptable.

10 Si les finances cantonales sont globalement bonnes ces dernières années, elles ne sont qu'un instantané trompeur d'une période donnée. Au cours des années à venir, les cantons seront fortement sollicités, car ce sont eux qui supportent la charge la plus importante générée par l'évolution démographique. Les perspectives à long terme des finances publiques montrent que les coûts de la santé, des soins et de la formation augmenteront massivement. Alléger le budget fédéral aux dépens des cantons n'est donc pas la bonne solution.

11 Selon l'exercice 2024, les recettes de la Confédération ont connu une évolution positive, laquelle est principalement due aux recettes de l'impôt fédéral direct et donc au développement économique des cantons. Cependant, les cantons ne peuvent jouer ce rôle de moteur que s'ils disposent de ressources financières suffisantes pour investir dans leur attractivité. Les efforts cantonaux pour attirer les entreprises constituent la base de l'assiette fiscale, dont la Confédération profite de manière substantielle par le biais de l'impôt fédéral direct. Un affaiblissement de la capacité financière des cantons aurait donc des répercussions négatives sur les recettes futures de la Confédération.

5. Pas de mesures d'allégement pour les domaines du projet « Désenchevêtrement 27 »

12 À l'été 2024, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux ont convenu d'un projet global sur la répartition des tâches et adopté le mandat relatif au projet institutionnel « Désenchevêtrement 27 », qui est destiné à renforcer durablement le fédéralisme. Les gouvernements cantonaux et les secteurs concernés ont donné leur aval à ce projet commun et central. Il n'est pas dans l'intérêt de l'État dans son ensemble de mettre

en péril le projet de désenchevêtrement, dont l'enjeu financier est de quelque 30 milliards de francs, par des mesures d'économie non concertées avec les cantons.

13 Le projet « Désenchevêtrement 27 » augmentera la marge de manœuvre financière des deux échelons de l'État et, une fois réalisé, leur offrira la latitude nécessaire pour procéder à des allégements budgétaires dans leurs domaines de compétence respectifs. Définir clairement les compétences renforce, tant au niveau fédéral que cantonal, la marge de manœuvre politique et l'efficacité, comme on a pu le voir avec la répartition des tâches en 2008. Il convient donc de commencer par désenchevêtrer les tâches entre la Confédération et les cantons ; chaque échelon pourra ensuite adopter les mesures d'économie jugées nécessaires dans les limites de ses compétences.

14 Avec le programme d'allégement budgétaire 2027, le Conseil fédéral brûle les étapes et entend imposer des économies sans examiner chaque mesure avec les cantons. Dans l'idée de développer le fédéralisme et d'alléger les finances sur le long terme, les cantons attendent donc de lui qu'il accorde la priorité à ce projet stratégique commun qu'est le « Désenchevêtrement 27 ». Les mesures du programme d'allégement budgétaire 2027 qui relèvent du projet de désenchevêtrement doivent être abandonnées.

6. Conclusion

15 Les gouvernements cantonaux rejettent les mesures d'allégement, qu'elles impliquent ou non de modifications légales, 1) si elles portent sur un domaine de tâches qui fait partie du projet « Désenchevêtrement 27 » ou sur d'autres projets en cours, tels que la stratégie globale Asile ; 2) si elles concernent des décisions prises par le peuple durant la législature précédente et actuelle ; 3) s'il existe des stratégies et des objectifs définis en commun dans un domaine donné ; 4) lorsque les cantons n'ont aucune marge de manœuvre dans les domaines financés conjointement, en raison des prescriptions ; et 5) dans les domaines où ont lieu des évaluations de l'efficacité prévues par la loi, comme pour la péréquation financière. C'est pourquoi la réduction proposée de la compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques est très problématique.

16 Les gouvernements cantonaux considèrent que le *modus operandi* suivi jusqu'ici par le Conseil fédéral est extrêmement insatisfaisant. Les cantons n'ont pas été associés aux travaux liminaires menés par la Confédération, alors qu'ils sont concernés au premier chef par le projet. Une proposition de dialogue a été adressée au Conseil fédéral à l'automne 2024 ; il n'est pas entré en matière, ce que les gouvernements cantonaux regrettent vivement. En ce qui concerne le message au Parlement, les cantons sont ouverts à la définition conjointe de mesures ciblées et coordonnées entre les différents échelons de l'État.