

Hopfenweg 21
PF/CP 5775
CH-3001 Bern
T 031 370 21 11
info@travailsuisse.ch
www.travailsuisse.ch

Département fédéral des finances DFF
Monsieur Ueli Maurer, Conseiller fédéral
Bundesgasse 3
3003 Berne

Courriel: Martin.walker@efv.admin.ch

Berne, le 15 février 2016

Programme de stabilisation 2017-2019. Consultation.

Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions de nous consulter sur ce projet et c'est bien volontiers que nous vous faisons part de notre avis.

1. Considérations générales

Travail.Suisse, l'organisation faîtière indépendante des travailleurs et travailleuses, rejette pour l'essentiel le programme de stabilisation 2017-2019 qui prévoit d'économiser environ 1 milliard de francs par an dès 2017. Nous rejetons en particulier les coupes prévues dans le domaine propre de l'administration, de la coopération internationale, de la migration et intégration, de la formation, recherche et innovation, de l'infrastructure ferroviaire, de l'assurance-invalidité et de la réduction individuelle des primes. Il est particulièrement regrettable que les coupes prévues touchent tout particulièrement des prestations de service public.

Nous approuvons par contre les coupes prévues dans l'armée, les routes et en partie dans l'agriculture au cas où le programme de stabilisation ne serait pas rejeté en bloc. En d'autres termes, nous pouvons accepter des mesures d'économies d'un ordre de grandeur de 200 millions de francs par an en moyenne pour la période 2017-2019 si elles se produisent dans ces domaines.

Le très bon état des finances fédérales ne justifie pas l'ampleur des coupes prévues et la marge de manœuvre à disposition doit être utilisée pour investir dans des domaines-clés pour l'avenir. Il est par ailleurs prématuré de mettre en avant le respect du frein à l'endettement pour justifier les coupes prévues car l'estimation des recettes demeure très incertaine pour les prochaines années. L'abandon du taux plancher par la BNS cette année,

qui a conduit à réviser fortement à la baisse les recettes fiscales, pourrait avoir un effet limité au cas où la reprise s'installe durablement dans l'UE, ce qui contribuera à faire baisser le franc et à augmenter la croissance en Suisse.

Enfin, à partir de l'entrée en vigueur de la 3^{ème} réforme de l'imposition des entreprises prévue vers 2019, Travail.Suisse rejette catégoriquement des coupes supplémentaires consécutives à cette réforme. La 3^{ème} réforme de la fiscalité des entreprises n'est acceptable que si elle est contre-financée par les milieux qui en profitent, c'est-à-dire l'économie et les entreprises.

Enfin, le rapport explicatif fait état aux pages 9 et 10 de la prévoyance vieillesse 2020 en s'inquiétant des divergences créées par le Conseil des Etats par rapport au projet du Conseil national et qui entraînerait des dépenses supplémentaires avec l'augmentation des rentes et l'affectation à l'AVS déjà en 2018 (et non pas 2019) des 17% du pourcentage démographique. Il serait à notre avis faux de vouloir ici proposer des mesures d'économies précipitées qui mettraient en péril le consensus déjà difficile à trouver mais encore possible entre les deux chambres au sujet de cette très importante réforme.

Avant de prendre position sur les différentes mesures d'économies proposées, voici les principales raisons qui nous font rejeter ce programme d'économies.

1.1 Le très bon état des finances fédérales ne justifie pas les coupes prévues

La situation financière de la Confédération est bonne. Elle ne justifie en rien des coupes importantes et systématiques dans un nombre important de tâches de la Confédération. Ainsi, le taux d'endettement de la Suisse d'environ 35% du PIB (17,6% pour la Confédération) et la quote-part des administrations publiques de 31,5% du PIB (10% pour la Confédération) indiquent que ce taux en Suisse est bas et que les dépenses des collectivités publiques sont très bien maîtrisées. Ces indicateurs sont non seulement nettement meilleurs que ceux de la zone euro en moyenne (taux d'endettement de 94,3 et quote-part de l'Etat de 49,1%) mais aussi meilleurs que ceux des meilleurs pays de la zone euro, comme la Suède pour le taux d'endettement (40,8%) ou l'Allemagne pour la quote-part de l'Etat (44,1%).

Depuis la crise financière de 2008 le taux d'endettement de la Suisse se paie même le luxe d'avoir diminué alors que celui de la zone euro a clairement augmenté.¹ Les prévisions budgétaires de la Confédération légèrement négatives pour 2016 et les années suivantes selon le plan financier ne justifient pas non plus des économies tant la marge de manœuvre est encore réelle au vu des principaux indicateurs financiers du pays, en particulier de la Confédération.

1.2 Utiliser la marge de manœuvre financière à disposition pour investir et non économiser

Il en résulte que la marge de manœuvre financière existante doit être utilisée pour investir et augmenter certaines dépenses dans des secteurs-clés pour la prospérité à long terme de la Suisse qui sont principalement :

- **les infrastructures de service public pour faire face à l'évolution démographique.**
Le vieillissement de la population va nécessiter un accroissement des dépenses pour la

¹ Voir le Mémento statistique les finances publiques en 2014. Administration fédérale des finances AFF

prise en charge des personnes âgées et pour l'encadrement extra-familial des enfants. C'est ce que l'on décrit aujourd'hui en termes d'économie care ;

- **la recherche, la formation et l'innovation** face à la concurrence de la globalisation des marchés. Pour rester compétitif face à la concurrence des pays industrialisés et de plus en plus émergents, il est impératif que les moyens alloués à la recherche, à la formation et à l'innovation continuent à croître nettement plus que la moyenne des dépenses si la Suisse veut rester dans le peloton de tête des pays les plus compétitifs au monde ;
- **l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables dans le cadre de la transition énergétique** pour sortir du nucléaire. Des dizaines de milliards de francs devront y être investis au cours des prochaines décennies ainsi que dans la transformation du réseau électrique.
- **les infrastructures de transports publics et de la mobilité douce.** L'augmentation des investissements et des dépenses sont impératives dans ce domaine pour tenir les objectifs de réduction de gaz à effet de serre et maîtriser les défis d'aménagement du territoire (lutte contre le mitage, incitation à utiliser les transports publics en particulier).

1.3 Pas d'économies sans nouvelles recettes

Pour Travail.Suisse, il est injustifié de faire des économies seulement en compressant les dépenses, d'autant plus si celles-ci sont bien maîtrisées et que le déficit budgétaire à court terme est dû à une baisse des recettes. Tout paquet d'économies devrait donc être équilibré et reposer aussi sur de nouvelles recettes. Or, le programme de stabilisation prévoit d'économiser 784,2 millions de francs en 2017, 978,3 millions en 2018 et 1032,6 millions en 2019 que par la réduction des dépenses. Les nouvelles recettes proposées sont risibles puisqu'il s'agit d'émoluments pour 1,9 millions en 2017, 2,2 en 2018 et 2,5 en 2019.

Si la situation conjoncturelle devait se dégrader, il faudra proposer un paquet équilibré reposant aussi sur de nouvelles recettes. Il peut s'agir de l'introduction d'une imposition des gains en capital et de la révision du barème de l'impôt fédéral direct ou de l'impôt fédéral sur les bénéfices. On pourrait relever le taux plafond de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales de 8,5% à 10% (pour mémoire, il avait été abaissé en 2002 de 9,8% à 8,5%). On peut aussi dé plafonner le taux pour l'impôt fédéral direct des personnes physiques (au-delà de 900.000 francs de revenu imposable, la progressivité du taux s'arrête à 11,5%).

Prétendre, comme l'indique le rapport explicatif dans le condensé et p. 11, que consolider le budget n'entre pas en ligne de compte parce que les recettes arriveraient trop tard vu la nécessité de modifier la Constitution est en partie un prétexte pour ne pas agir. Et certaines recettes, comme l'impôt sur le tabac, ne demandent pas de modification de la Constitution. Il est donc faux de dire que la seule option praticable est celle de la diminution des dépenses.

Le second argument - augmenter les impôts nuirait à la compétitivité de la place économique suisse - est trompeur car la fiscalité reste très avantageuse de la Suisse pour les entreprises et aussi parce que de nouvelles recettes peuvent garantir la pérennité et le développement d'infrastructures, un facteur clé pour l'implantation et le développement des entreprises. En effet, des coupes importantes dans des domaines comme la formation et les infrastructures pénalisent aussi les entreprises car elles affaiblissent les bonnes conditions-cadres dont elles dépendent pour prospérer.

1.4 Si nécessaire, des objectifs d'économies plus différenciés

Au cas où la situation financière de la Confédération devait plus fortement se dégrader, Travail.Suisse rejette un programme de coupes budgétaires qui consiste à couper un peu partout. Nous contestons le fait que pour réunir une majorité les programmes d'allègements doivent imposer des sacrifices dans tous les groupes de tâches. On finit ainsi par cumuler l'opposition de la quasi-totalité des groupes d'intérêts. C'est pourquoi, un programme d'économies ne doit pas rechercher l'équilibre optimal entre les groupes de tâches mais plutôt fixer des priorités claires. Il y a clairement des tâches qui, dans le contexte actuel, doivent rester prioritaires et, comme mentionné sous point 1.2., des économies dans la formation et la recherche et les infrastructures de transports publics sont à proscrire car il s'agit de tâches fondamentales et stratégiques pour garantir le maintien de la prospérité de la Suisse. Tenir compte de la croissance des groupes de tâches au cours des dernières années comme méthode d'allègement ne devrait pas être le paradigme premier des allègements prévus des différentes tâches. C'est pourquoi Travail.Suisse propose que la Confédération mette en place un processus visant à la planification et à la priorisation d'un nombre de tâches indispensables et devant faire l'objet d'un consensus.

1.5. Non à des excédents structurels dus à la 3^{ème} réforme de l'imposition des entreprises

La 3^{ème} réforme de l'imposition des entreprises pourrait entrer en vigueur en 2019 et, en l'état actuel du projet, ferait perdre à la Confédération près d'un 1,3 milliards de francs. Travail.Suisse rejette les excédents structurels prévus de plus d'un milliard de francs en guise de contre-financement. Car cela signifie encore plus d'économies. La réforme fiscale des entreprises doit être financée par les milieux qui en profiteront, c'est-à-dire les grandes entreprises et l'économie en général. Il n'est pas admissible que ce soit la population qui doive la financer soit par des hausses d'impôt, soit par des baisses de prestations. C'est pourquoi, nous demandons un contre-financement à hauteur des pertes fiscales estimées pour la Confédération. Nous proposons pour ce faire un relèvement du taux d'imposition fédéral sur les bénéficiaires des entreprises qui passerait de 8,5 à 10 pourcent et rapporterait environ 800 millions de francs ainsi qu'une imposition des gains en capital comme cela figurait dans le projet du Conseil fédéral pour la consultation qui rapporterait environ 300 millions de francs à la Confédération.

2. Mesures dans le budget 2016 et charges du personnel de la Confédération

Dans le cadre des mesures d'économies déjà mises en œuvre dans le budget 2016 et dans le plan financier 2017-2019, le personnel de la Confédération paie un trop lourd tribut. Il est plus facile d'économiser dans le domaine des charges du personnel que de faire des coupes dans différentes tâches qui cumulent les oppositions. Nous comprenons l'attention du Conseil fédéral à la croissance de l'administration fédérale. Mais comme l'emploi a progressé de manière générale, il est logique qu'il en aille de même dans la fonction publique. Sinon on devrait reprocher la croissance de l'emploi dans l'économie privée.

Nous soulignons aussi la contradiction entre le rejet par le Conseil fédéral de la motion Müller (15.3224) et ses propositions d'économies dans le domaine de l'administration pour le plan financier 2017-2019 d'au moins 330 millions de francs par rapport au plan financier 2016-2018 - dont au moins la moitié dans le domaine du personnel. Ce sont des économies équivalentes à celles de la motion Müller.

Parmi les mesures concernant le personnel, on peut accepter seulement les économies de 53,4 millions de francs liées au renchérissement négatif.

Nous rejetons par contre les réductions dans les rentes transitoires du personnel de la Confédération car il y a déjà eu récemment une adaptation. Nous critiquons aussi fermement l'adaptation déjà décidée des conditions d'engagement et la réduction transversale. Ces mesures et ces économies ont comme effet de démotiver le personnel, déjà soumis à de fortes pressions, ce qui est totalement contreproductif pour la prestation d'un service public de qualité. Nous renvoyons à ce sujet à la pétition « Halte au démantèlement. Pour une politique du personnel responsable à la Confédération ».

Concernant les autres mesures, nous approuvons la réduction des charges de conseil, le report de l'apport au fonds d'infrastructure ainsi que la réduction des dépenses de l'armée vu que les crédits ne sont pas épuisés. Nous rejetons les autres mesures prévues dans le domaine de l'administration.

3. Mesures du programme de stabilisation

Nous rejetons comme indiqué sous point 1 la plupart des mesures proposées. Ci-après nos commentaires sur les mesures envisagées les plus importantes.

Coopération internationale

Nous refusons une réduction des fonds de 586 millions par rapport au plan financier provisoire pour 2017 à 2019. Les coupes budgétaires prévues feront passer en-dessous de 0,50% du RNB (revenu national brut) la part de l'aide publique au développement (APD), ce qui est contraire aux objectifs fixés. Il n'est pas acceptable que l'on retrouve la valeur de 0,50% seulement en 2020. Couper dans des programmes bilatéraux ou internationaux n'est pas indiqué. Investir dans la coopération au développement, c'est investir pour un monde plus sûr et plus juste dont l'économie tire profit. Un monde encore plus instable et plus inégalitaire contribue à renforcer les risques de conflit et de terrorisme. L'instrument de la coopération internationale contribue donc aussi à la sécurité et à la prospérité de la Suisse.

Mesures dans le domaine des transferts du DFI

Nous acceptons ces mesures de moindre importance sur le plan financier (économies de 6,8 millions par an) et qui peuvent être justifiées.

Migration et intégration

Nous rejetons en particulier la réduction des programmes d'intégration. Alors que le climat est très polarisé dans le domaine de la migration et que l'on met en exergue l'insuffisance de l'intégration d'une partie des étrangers, il est regrettable de vouloir économiser ici. Moins de moyens pour l'intégration entraînera plus de dépenses comme conséquence d'incivilités croissantes ou de dépendance accrue des assurances sociales. Plutôt que de diminuer sa participation, anticipant une baisse de la participation de certains cantons, il serait préférable que la Confédération encourage les cantons à ne pas faire d'économies et utiliser complètement les subsides de la Confédération. Il est aussi incompréhensible, dans le contexte de la crise migratoire en Europe, de vouloir baisser les capacités d'hébergement pour les requérants d'asile. Cela n'est pas réaliste.

Mesures dans le domaine des transferts du DFJP

Nous acceptons ces mesures de moindre importance sur le plan financier (économies de 6,8 millions en 2017, 9,0 en 2018 et 9,4 en 2019) qui sont justifiées, en particulier du fait qu'il faut s'attendre à des retards de planification pour la construction d'établissements de détention administrative.

Armée et mesures dans le domaine des transferts du DDPS

Nous acceptons les mesures d'économies dans l'armée, d'autant plus qu'il est prévu d'augmenter à nouveau les dépenses et les investissements dès 2020. Les mesures dans le domaine des transferts du DDPS sont convaincantes.

Formation, recherche et innovation

Nous rejetons les coupes prévues dans les crédits FRI car il s'agit d'un domaine-clé pour la garantie de la prospérité de la Suisse. En dépit de l'effet du renchérissement surestimé pour FRI pour la période 2013-2016, ces coupes demeurent beaucoup trop importantes, au vu des besoins et des défis à relever au cours des prochaines années dans ce domaine. Le fait de dire que même après leur réduction, les dépenses continueront à croître à une moyenne annuelle de 2,2%, n'est pas un argument valable mais une considération purement comptable. Enfin, le rapport de consultation est particulièrement peu documenté sur les coupes prévues par rapport à d'autres groupes de tâches, ce que nous regrettons pour mieux évaluer concrètement les effets des coupes.

Une augmentation réelle moyenne de 1,3% pour la période 2017-2020 tenant compte d'un renchérissement de 0,9% est clairement insuffisante pour relever les besoins et défis pour la formation, la recherche et l'innovation. La concentration prévue sur quatre grands axes, dont la formation professionnelle supérieure, prêterait d'autres domaines pourtant essentiels comme les compétences de base ainsi que la formation professionnelle pour adultes.

C'est pourquoi, Travail.Suisse demande que l'on renonce aux coupes afin de répondre principalement à deux besoins ou défis en les dotant des ressources financières indispensables. Il s'agit d'une part des compétences de base et, d'autre part, de la formation professionnelle pour adultes.

Dans le cas des compétences de base, il s'agit de pouvoir affecter les moyens nécessaires à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la formation continue en 2017. Nous estimons à 40 millions de francs par an la somme nécessaire dont doit disposer la Confédération pour concrétiser le renforcement des compétences de base dans le cadre de la nouvelle loi sur la formation continue.

Dans le cas de la formation professionnelle pour adultes, il s'agit tout simplement d'être crédible si l'on veut mettre en œuvre avec les moyens financiers nécessaires les mesures pour lutter contre la pénurie de personnel en raison notamment de l'évolution démographique. Nous proposons ici de s'inspirer de ce qui avait été fait dès les années 1990 pour les places d'apprentissage. Nous demandons un nouvel arrêté fédéral dont le but sera de développer la formation professionnelle pour adultes.

Agriculture

Nous n'approuvons qu'en partie les réductions prévues. En effet, nous constatons que la biodiversité, comme l'attestent différents rapports, continue à régresser dans l'ensemble, en dépit des contributions à la biodiversité. Nous proposons donc que l'on renonce aux coupes prévues de 20 millions en 2018 et 2019.

Routes et apport au fonds d'infrastructure

Nous pouvons accepter les économies prévues, qui sont d'ailleurs très faibles. Nous soutenons en particulier le plafonnement au niveau de l'année 2016 des contributions allouées par la Confédération aux routes principales. Le faible renchérissement prévu aussi pour les années à venir ainsi que la tendance baissière de l'impôt sur les huiles minérales nécessitent de faire des économies. Cela n'est pas négatif car cela poussera les cantons à mieux fixer les priorités. Même si c'est plus symbolique que réel, il ne faut pas couper dans les mesures de mobilité douce – même pour 50'000 francs – car on envoie un mauvais signal, si l'on veut promouvoir toutes les formes de mobilité durable.

Environnement et autres mesures dans le domaine des transferts du DETEC

Nous rejetons les économies dans le domaine des mesures de protection contre les crues et les revitalisations. Il faut plutôt pousser les cantons qui ont pris du retard dans certains projets à aller de l'avant. S'il devait y avoir des dégâts causés par des inondations, les économies envisagées pourraient être réduites à rien en raison des réparations après-coup.

Nous rejetons aussi les autres mesures dans le domaine des transferts du DETEC. Il est erroné et paradoxal de diminuer les ressources mises à disposition pour les installations pilotes et de démonstration dans le domaine de l'énergie alors que l'on va devoir investir beaucoup plus dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique pour la concrétisation de la stratégie énergétique 2050.

Infrastructure ferroviaire et protection contre les vibrations dans le domaine ferroviaire

Nous rejetons la réduction de l'apport provenant des recettes de la RPLP au FIF et donc de la diminution des ressources disponibles pour le financement de la maintenance et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Vu la nécessité de nous orienter vers une mobilité plus durable et de faire évoluer l'aménagement du territoire vers plus de densification - avec des incitations pour décourager les trajets pendulaires - les économies dans l'infrastructure ferroviaire vont dans la mauvaise direction.

Comme demandé dans le rapport à la page 78, nous sommes en faveur d'une mesure d'accompagnement supplémentaire au cas où les coupes seraient réalisées, qui consiste à différer jusqu'en 2020 l'interdiction d'endettement inscrite à l'art 7, al. 1, LFIF. On exclurait ainsi tout retard d'aménagement. Nous pouvons accepter en revanche que les assainissements pour la protection contre les vibrations dans le domaine ferroviaire ne seront faits que si l'efficacité des mesures en question peut être prouvée et leur mise en œuvre respecte le principe de proportionnalité.

Financement des tâches de surveillance dans le domaine de l'AVS par le Fonds de compensation AVS

Cette mesure est logique car elle contribue à lever « l'inégalité » par rapport à l'AI et nous l'acceptons. L'allègement de 1,2 millions de francs est néanmoins marginal.

Assurance-invalidité

Nous rejetons les coupes prévues. On met ainsi en danger le remboursement des dettes de l'AI. Par ailleurs, l'argument comme quoi la base des dépenses pour la période 2010-2011 a été trop élevée, en raison de dépenses uniques pendant cette période, doit être relativisé : car on a aussi fortement épargné dans l'AI au cours des dernières années. Il n'est par ailleurs pas supportable ni justifié que l'AI perde au total 750 millions de francs jusqu'en 2028.

Réduction individuelle de primes

Nous rejetons l'abaissement des subsides que la Confédération octroie en vue de la réduction des primes d'assurance-maladie. La situation financière de la Confédération est suffisamment bonne pour éviter une telle mesure. Ce qui n'est pas le cas de nombreux cantons qui ont déjà des programmes d'économie qui prévoient des baisses des subsides cantonaux pour la réduction individuelle de primes. Dans certains cantons, les différentes mesures d'économie (santé, social, formation etc.) peuvent signifier pour des familles à revenus faibles à moyens des coûts supplémentaires de plusieurs milliers de francs annuellement. Il est totalement inapproprié que la Confédération vienne encore ajouter une pression supplémentaire. Il faut au contraire que la Confédération rappelle à l'ordre les cantons qui ne remplissent pas leur devoir pour l'allègement des primes-maladie. La réforme de la loi fédérale sur les prestations complémentaires ne justifie pas cet abaissement des subsides de la Confédération pour la réduction des primes. Nous nous opposons à la mise en concurrence entre les réductions de primes en général et celles opérées dans le cadre des prestations complémentaires.

Par ailleurs, une trop forte pression sur le système actuel des réductions de primes pourrait conduire à la remise en cause du système lui-même et contribuer à favoriser un système de primes basé sur le revenu.

Assurance militaire

Nous pouvons souscrire aux modifications proposées qui harmoniseront la rente pour atteinte à l'intégrité avec celle de la législation relative à l'assurance contre les accidents et qui rapprochent le niveau des primes destinées à couvrir le risque de maladie. Même avec ces modifications, la prime de l'assurance militaire restera inférieure à la prime moyenne tout en donnant un accès à un catalogue de prestations plus étendu. Cette mesure n'a de toute manière qu'un impact minime dans le programme de stabilisation.

Rémunération du fonds pour les allocations familiales

Nous souscrivons à cette mesure qui se justifie et qui n'a qu'un effet financier minime pour le programme de consolidation.

Mesures ayant une incidence sur les recettes

Nous acceptons les quelques mesures augmentant les émoluments dans certains domaines mais qui n'ont qu'un effet dérisoire. Nous renvoyons ici à notre point 1.3 page 3 indiquant que tout programme d'économies – pour autant que la situation financière de la Confédération le justifie – doit non seulement se fonder sur une réduction des dépenses mais aussi sur une hausse des recettes.

En vous remerciant par avance de faire bon accueil à nos propositions, nous vous prions de croire, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de notre considération distinguée.

Adrian Wüthrich



Président

Denis Torche



Responsable du dossier
politique financière