



12 janvier 2017

---

## **Dépenses liées de la Confédération**

Inventaire et pistes pour de futures réformes

---

## Résumé

En 2015, les dépenses fortement liées représentaient déjà plus de 50 % des dépenses totales de la Confédération. Elles vont encore augmenter ces prochaines années en raison notamment des affectations supplémentaires décidées par les Chambres fédérales et devraient atteindre une part de quelque 64 % en 2020. Le présent rapport dresse l'inventaire des dépenses fortement liées. Il entend servir de base de discussion pour d'éventuelles réformes sans prétendre être l'élément déclencheur de réformes concrètes.

Les dépenses fortement liées limitent la marge de manœuvre budgétaire du Conseil fédéral et du Parlement. Elles ne peuvent pas être réduites à court terme dans le cadre de programmes d'économies. Sous l'angle de la politique budgétaire, elles sont particulièrement problématiques lorsqu'elles croissent plus rapidement que les recettes; elles le sont en principe moins lorsqu'elles sont liées à ces dernières. Même dans le second cas de figure, elles doivent être réexaminées périodiquement, car le risque inhérent aux affectations réside dans le fait que les dépenses varient en fonction des ressources disponibles au lieu d'être ajustées aux besoins réels (risque de surproduction).

C'est dans le domaine social que les dépenses fortement liées affichent une dynamique de croissance supérieure à la moyenne. Ainsi, les contributions que la Confédération verse à l'AVS et celles qui reviennent aux cantons au titre des prestations complémentaires et des réductions individuelles de primes représentent près d'un cinquième des dépenses totales de la Confédération. Augmentant à terme plus rapidement que les recettes, elles limitent la marge de manœuvre requise pour d'autres tâches. Des projets de réformes concernant tant l'AVS que les prestations complémentaires sont en cours d'examen au Parlement. Il n'est guère envisageable d'en proposer de nouveaux avant la fin de ces débats.

Il n'est possible que dans de très rares cas de réduire la part des dépenses liées grâce au seul assouplissement des dispositions constitutionnelles ou légales régissant les affectations (par ex. «La contribution de la Confédération s'élève à 19,55 % *au plus* des dépenses annuelles de l'AVS; [...]» au lieu de «La contribution de la Confédération s'élève à 19,55 % des dépenses annuelles de l'AVS; [...]»). Des solutions de ce genre augmenteraient certes à court terme la marge de manœuvre budgétaire de la Confédération, mais compromettraient un financement solide et durable de l'AVS (ou d'autres bénéficiaires de dépenses liées). Dès lors, une réduction de la part des dépenses liées exige en premier lieu des réformes sur le plan des prestations (diminution des prestations ou abandon de tâches).

Ces prochaines années, il conviendra néanmoins d'examiner de plus près les possibilités de procéder à une nouvelle répartition des tâches et des financements entre la Confédération et l'AVS d'une part, et entre la Confédération et les cantons d'autre part. Dans le cas de l'AVS, une refonte (partielle) accroîtrait l'urgence liée à l'adoption d'un autre train de réformes après celui de la prévoyance vieillesse 2020. La nouvelle répartition des tâches et des financements entre la Confédération et les cantons ne devrait en principe pas avoir d'incidences. Cette neutralité ne peut toutefois être garantie que par l'intermédiaire d'une réforme profonde, telle qu'une deuxième réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT 2). Or, ce genre de refonte nécessite un temps considérable.

À court et moyen termes, il s'agit avant tout d'éviter autant que possible de nouvelles affectations. Si ce n'est pas possible, il faudra faire en sorte que les dépenses engendrées ne croissent pas plus rapidement qu'une recette à laquelle elles sont liées, et qu'elles puissent être réduites temporairement dans le cadre de programmes d'économies. Si des recettes complémentaires sont proposées en vue du financement de nouvelles dépenses

liées, il sera impossible de réduire temporairement les dépenses.

Le Conseil fédéral entend mener en 2017 une discussion sur les réformes structurelles et les abandons de tâches qui seront nécessaires dans tous les groupes de la Confédération.

Dans ce cadre, il se préoccupera aussi bien des dépenses fortement liées que de celles qui le sont moins.

## Table des matières

<b>Résumé .....</b>	<b>2</b>
<b>1 Contexte et définitions .....</b>	<b>6</b>
1.1 Mandat .....	6
1.2 Définitions .....	6
1.3 Le budget de la Confédération considéré sous l'angle du degré d'affectation des dépenses .....	7
1.3.1 Part des dépenses fortement liées dans les dépenses totales .....	7
1.3.2 Potentiel d'exclusion des dépenses fortement liées .....	8
1.3.3 Financement des dépenses fortement liées .....	9
1.3.4 Échéance des affectations .....	10
<b>2 Vue d'ensemble des principales dépenses liées .....</b>	<b>11</b>
<b>3 Inventaire des dépenses liées .....</b>	<b>14</b>
3.1 Intérêts passifs et charges de financement .....	14
3.2 Péréquation financière.....	15
3.3 Parts des cantons et des assurances sociales aux recettes de la Confédération, pertes sur débiteurs et comptes de passage .....	16
3.3.1 Parts des assurances sociales à la TVA, impôt sur les maisons de jeu .....	16
3.3.2 Parts des cantons à l'IFD, à l'IA, à la taxe d'exemption de l'obligation de servir, à la RPLP et à l'impôt sur les huiles minérales; pertes sur débiteurs en matière d'impôts et de redevances.....	17
3.3.3 Utilisation des taxes sur le CO <sub>2</sub> et les COV, fonds alimenté par le supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport d'électricité .....	18
3.3.4 Contributions aux loyers d'unités de la Confédération devenues autonomes .....	19
<b>3.4 Contributions aux assurances sociales .....</b>	<b>20</b>
3.4.1 Contribution à l'AVS .....	20
3.4.2 Contribution à l'AI .....	21
3.4.3 Réduction individuelle de primes .....	22
3.4.4 Prestations complémentaires .....	23
3.4.5 Contribution à l'assurance-chômage .....	24
3.4.6 Assurance militaire .....	25
3.4.7 Allocations familiales dans l'agriculture .....	26
<b>3.5 Indemnités forfaitaires en matière de migrations .....</b>	<b>27</b>
<b>3.6 Apports aux fonds pour les transports .....</b>	<b>28</b>
3.6.1 Apport au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) .....	28
3.6.2 Apport au fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération (FORTA) .....	29
<b>3.7 Contributions obligatoires à des organisations internationales et contribution</b>	

	<b>à l'élargissement de l'UE .....</b>	<b>30</b>
3.7.1	Contributions obligatoires à des organisations internationales .....	30
3.7.2	Contribution à l'élargissement de l'UE .....	31
<b>3.8</b>	<b>Autres dépenses fortement liées de plus de 50 millions.....</b>	<b>32</b>
3.8.1	Autorités et tribunaux .....	32
3.8.2	Suppléments accordés à l'économie laitière .....	33
3.8.3	Loyers et fermages dans le secteur immobilier.....	34
3.8.4	Aide indirecte à la presse .....	34

# 1 Contexte et définitions

## 1.1 Mandat

Lors de la séance des 10 et 11 octobre 2016 de la Commission des finances du Conseil national, le chef du Département fédéral des finances a signalé que l'Administration fédérale des finances présenterait un rapport sur les dépenses liées à la fin du mois de mars 2017.

## 1.2 Définitions

Contrairement aux ordres juridiques de nombreux cantons et communes, le droit fédéral ne contient pas la notion de «dépenses liées». Dès lors, le Parlement décide de l'ensemble des dépenses de la Confédération en vertu de sa souveraineté budgétaire. Il est toutefois limité dans l'exercice de cette fonction, car une part importante (et croissante) des dépenses est fortement liée et ne peut par conséquent pas être modifiée par la voie du budget (ou de façon très restreinte). Pour l'essentiel, les dépenses peuvent être fortement liées pour les deux raisons suivantes:

- Influence de variables exogènes: l'exemple le plus frappant est fourni par les intérêts passifs. Ceux-ci dépendent presque exclusivement du montant de la dette et de celui des intérêts, et ne peuvent guère être modifiés à court terme. Le nombre de demandes d'asile, les pertes sur débiteurs relatives aux recettes de la Confédération et l'évolution démographique (dépenses de l'AVS) échappent également à la sphère d'influence du Conseil fédéral et du Parlement.
- Existence de dispositions constitutionnelles ou légales fixant le niveau des dépenses de manière contraignante: figurent dans cette catégorie non seulement les parts de tiers aux recettes de la Confédération, dont la redistribution des taxes d'incitation fait partie, mais également les fonds versés au titre de la péréquation financière, les contributions aux assurances sociales ainsi qu'une grande partie des apports au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et au futur fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Ces transferts ne peuvent être ni réduits ni augmentés à court terme. Il faut pour ce faire des modifications légales, voire constitutionnelles dans certains cas. Les contributions obligatoires à des organisations internationales relèvent également de cette catégorie.

Certaines dépenses remplissent même les deux critères, c'est-à-dire que la Constitution ou la loi les définissent en fonction d'une variable exogène.

Les dépenses qui ne sont pas fixées de cette manière sont réputées faiblement liées ou non liées (expressions synonymes). Les dépenses faiblement liées ne peuvent toutefois pas non plus être adaptées de façon totalement libre, car certaines relèvent d'obligations contractuelles ou d'autres engagements. Par ailleurs, deux tiers environ des dépenses faiblement liées sont régies par des arrêtés financiers pluriannuels (crédits d'engagement, plafonds de dépenses) par lesquels le Parlement détermine l'évolution des dépenses à moyen terme. Ces arrêtés financiers fixent des plafonds, qui ne doivent pas nécessairement être atteints.

Il n'est pas toujours évident de déterminer si une dépense est fortement liée ou faiblement liée. À titre d'exemple, on peut citer l'apport au FORTA. Celui-ci est notamment constitué par

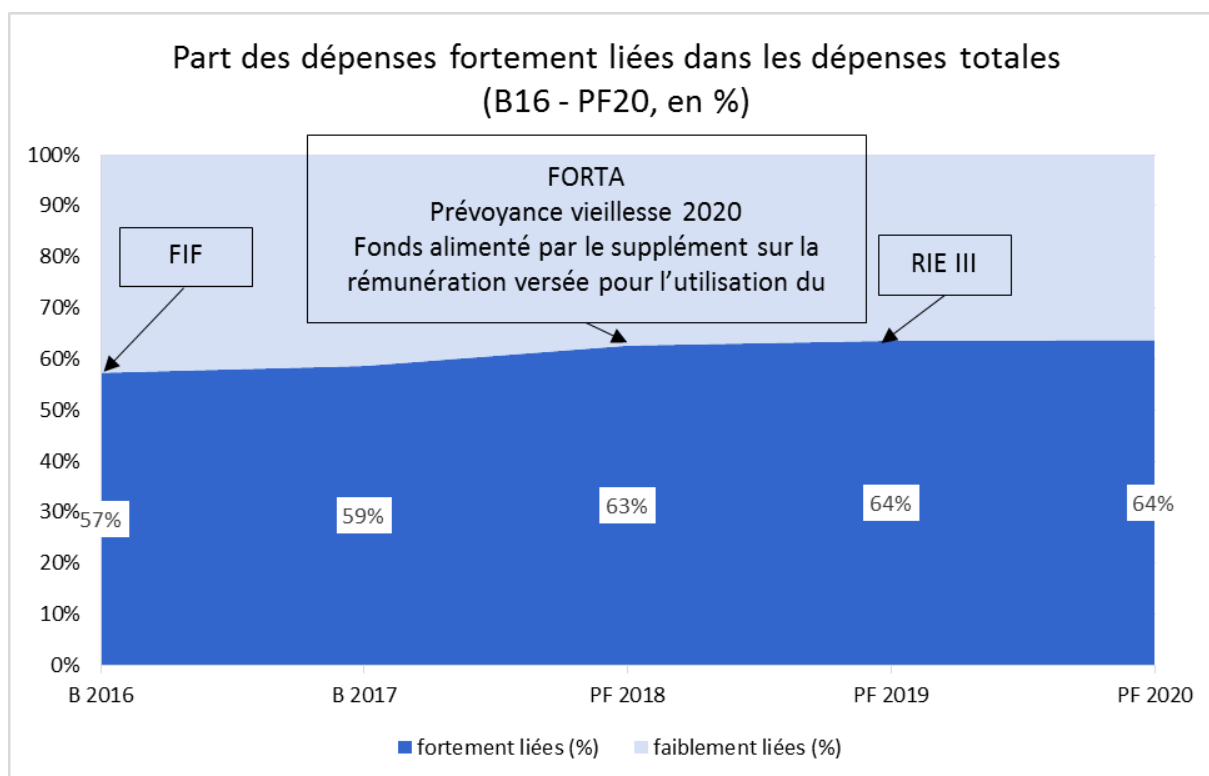
une part généralement égale à 10 % de l'impôt sur les huiles minérales. La nuance introduite par l'adverbe «généralement» permet une certaine souplesse à court terme. Cet apport pouvant être moindre, cette partie du financement doit être jugée faiblement liée. Toutefois, le législateur a voulu que l'apport au fond comprenne, dans les cas ordinaires, un dixième du produit de l'impôt sur les huiles minérales. Il ne serait donc guère admissible de rester nettement en-deçà de cet objectif des années durant. Dans ce contexte, la distinction dans le budget entre dépenses fortement liées et dépenses faiblement liées ne peut être très précise ou clairement établie dans SAP.

Les données utilisées dans le présent rapport sont tirées du message du Conseil fédéral du 24 août 2016 concernant le budget 2017 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances pour la période 2018-2020.

### 1.3 Le budget de la Confédération considéré sous l'angle du degré d'affectation des dépenses

#### 1.3.1 Part des dépenses fortement liées dans les dépenses totales

Dans l'ensemble, 57 % des dépenses de la Confédération sont aujourd'hui déjà fortement liées, et cette part augmentera bien au-delà de 60 % durant les années à venir.



En cas de déficit structurel, la rigidité à court terme qui caractérise les dépenses fortement liées entraîne généralement des coupes dans celles qui sont faiblement liées. Dans certaines circonstances, celles-ci peuvent ainsi être supplantées par des dépenses fortement liées, notamment lorsqu'un poste de ce genre augmente plus rapidement que les recettes.

La progression des dépenses fortement liées ne dépend toutefois que dans une moindre mesure de la dynamique de croissance de cette catégorie de dépenses. Les projets du Conseil fédéral ont une influence bien plus importante dans ce domaine, et pour partie

également les décisions du Parlement à l'égard de ces projets. Entre 2016 et 2020, divers objets sont entrés ou entreront en vigueur. Ils augmenteront de plus de 12 points de pourcentage la part des dépenses liées ou entraîneront de nouvelles dépenses liées:

- **Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF):** la plupart des apports au FIF sont définis dans la Constitution. D'un côté, les recettes et les dépenses ont été relevées parallèlement (contributions des cantons, pour mille de TVA, part de l'impôt fédéral direct [IFD]), et d'un autre, des dépenses faiblement liées sont devenues fortement liées (contribution provenant du budget général de la Confédération). À noter néanmoins que cette dernière contribution sert à financer l'exploitation et le maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire et qu'elle a toujours été assez fortement liée. À l'avenir, ces coûts seront supportés par le FIF. Globalement, cet objet a relevé de quelque 5 points de pourcentage la part des dépenses fortement liées.
- **Fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération (FORTA):** le projet augmente d'environ 4 points de pourcentage la part des dépenses liées. Auparavant, les recettes destinées au FORTA étaient déjà affectées aux routes (à l'exception de l'impôt sur les véhicules automobiles et de 10 % du produit de l'impôt sur les huiles minérales). Or, comme les apports au FORTA sont définis de manière assez large dans la Constitution, le Conseil fédéral et le Parlement perdent toute marge de manœuvre pour des transferts dans le temps. Lors de leurs délibérations, les députés ont même relevé le degré d'affectation des dépenses au-delà de celui que le Conseil fédéral avait proposé.
- **Fonds alimenté par le supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport d'électricité:** l'intégration de ce fonds dans le budget fédéral mènera dès 2018 à une augmentation de 1,2 % environ des recettes et des dépenses de la Confédération (gonflement du budget). En outre, elle fera croître la part des dépenses fortement liées dans des proportions identiques.
- **Réforme de la prévoyance vieillesse 2020:** dans le cadre de cette réforme, le Parlement entend faire passer la part des dépenses fortement liées de 0,7 à 1,0 point de pourcentage.
- **Troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III):** dès 2019, le relèvement (de 17 à 21,2 %) de la part des cantons au produit de l'IFD fera augmenter de 1,2 point de pourcentage environ la part des dépenses liées.

### 1.3.2 Potentiel d'exclusion des dépenses fortement liées

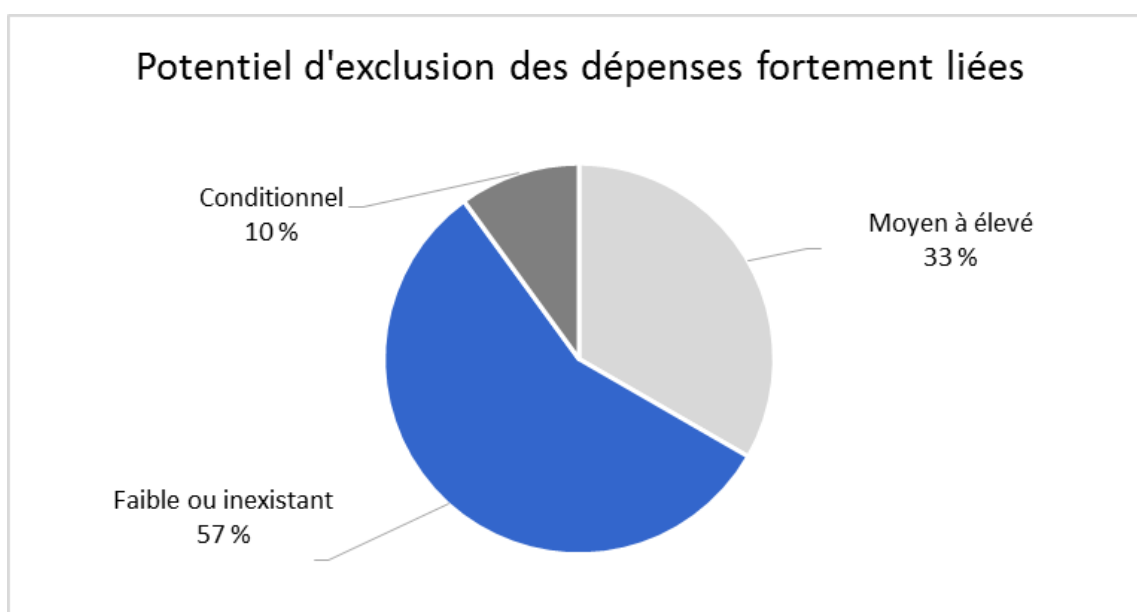
Les dépenses fortement liées ne limitent pas seulement la marge de manœuvre du Conseil fédéral et du Parlement, mais tendent également à exclure du budget les dépenses faiblement liées, qui sont pourtant aussi importantes pour la croissance et la prospérité du pays. Les dépenses fortement liées peuvent être classées en trois catégories, en fonction de leur potentiel d'exclusion:

1. Les dépenses qui croissent plus rapidement que les recettes de la Confédération ont un **potentiel d'exclusion** plus ou moins **élevé**. À l'heure actuelle, il s'agit principalement des contributions à l'AVS, des prestations complémentaires et des réductions de primes ainsi que, dans une moindre mesure, de la part des apports au FIF qui est financée par la voie du budget général. Environ un tiers des dépenses fortement liées relève de cette catégorie.
2. Certaines dépenses liées n'ont qu'un **potentiel d'exclusion faible ou inexistant**, parce qu'elles croissent au même rythme ou plus lentement que les recettes. On trouve dans cette catégorie des comptes de passage, qui sont par exemple utilisés



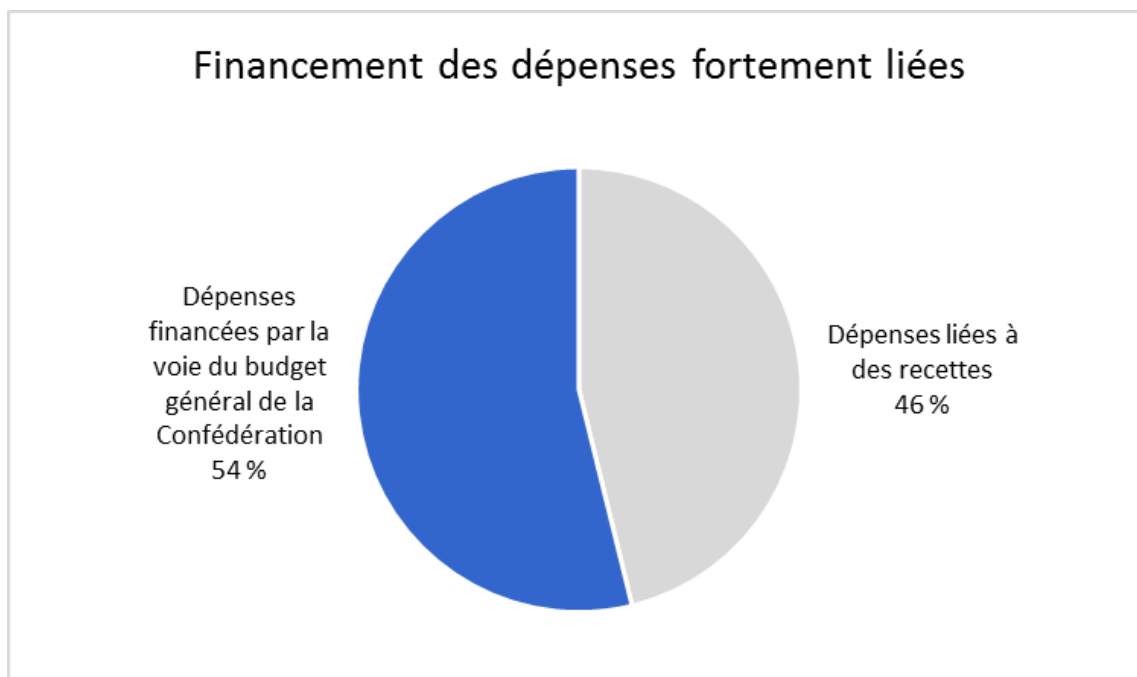
pour les taxes d'incitation (taxes sur le CO<sub>2</sub> ou les composés organiques volatiles [COV], supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport d'électricité, contributions des cantons au FIF, contributions aux loyers d'unités de la Confédération devenues autonomes), de même que les parts des recettes de la Confédération qui reviennent aux cantons et aux assurances sociales (TVA, IFD, impôt anticipé [IA], impôt sur les huiles minérales, redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations [RPLP], etc.), la contribution à l'AI liée à la TVA, l'apports au FORTA et une partie de l'apport au FIF.

3. Enfin, la troisième catégorie comprend des dépenses liées présentant un **potentiel d'exclusion conditionnel**, c'est-à-dire un potentiel d'exclusion qui ne se réalisera que dans certaines circonstances (défavorables). L'évolution de ces dépenses dépend en grande partie de facteurs exogènes difficilement maîtrisables. Les dépenses concernées sont notamment des intérêts passifs, des contributions obligatoires à des organisations internationales et des dépenses consacrées au domaine de la migration.



### 1.3.3 Financement des dépenses fortement liées

La moitié environ des dépenses fortement liées dépend directement de recettes correspondantes. Il s'agit notamment des parts aux recettes de la Confédération, d'une bonne partie des apports aux fonds pour les transports, des taxes d'incitation et d'autres comptes de passage. Cette catégorie comprend également la contribution à l'AI liée à l'évolution du produit de la TVA. Ces dépenses n'ont aucun potentiel d'exclusion, même en cas de fluctuation conjoncturelle des recettes.



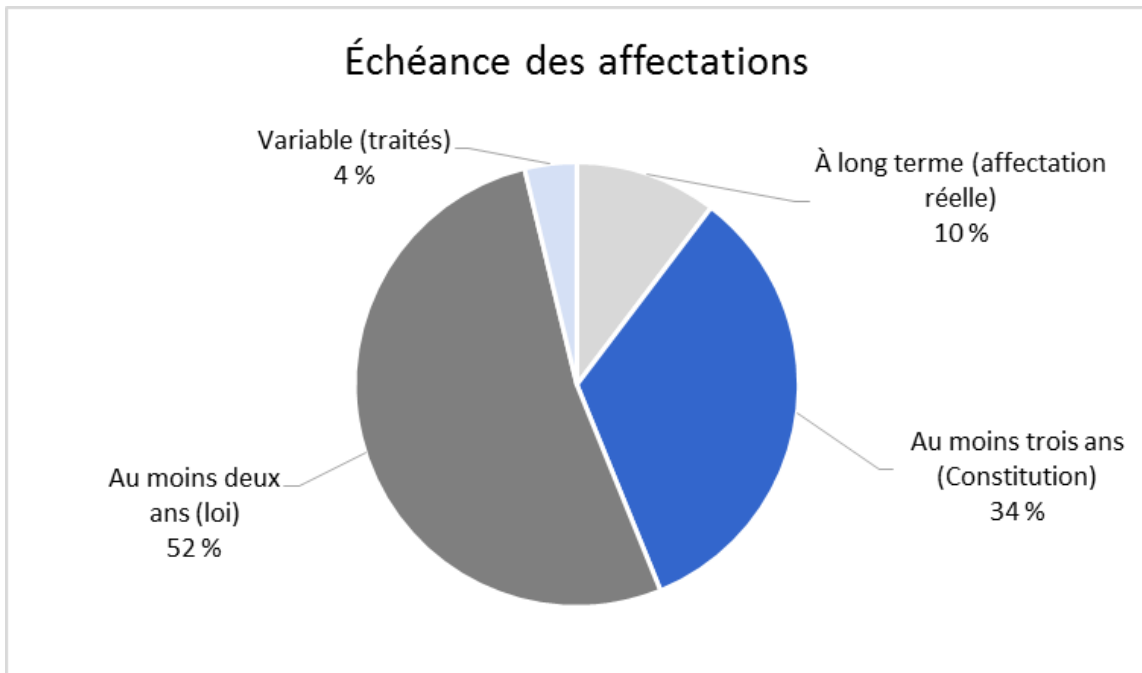
### 1.3.4 Échéance des affectations

Dans leur comptabilité, les entreprises distinguent entre coûts fixes et coûts variables en tenant compte de la durée des coûts. Au-delà de dix ans, presque tous les coûts d'une entreprise peuvent être considérés comme variables. Sur une période de quelques mois, une part importante d'entre eux sont en revanche fixes. Une analyse similaire permet de classer les dépenses fortement liées en quatre catégories:

- Des **affectations réelles** concernent les dépenses dont l'évolution dépend (presque) exclusivement de facteurs exogènes (intérêts passifs) et celles dont la suppression fait disparaître les recettes correspondantes (taxes d'incitation, contributions aux loyers). À court terme, ces dépenses ne sont pas maîtrisables ou n'offrent aucune possibilité d'alléger le budget de la Confédération. Des allègements peuvent être envisagés tout au plus à long terme, par exemple par une réduction ciblée de la dette (intérêts passifs).
- Il faut au moins trois ans pour modifier des dépenses inscrites dans la **Constitution**, étant donné qu'une votation populaire est nécessaire.
- Les échéances sont variables pour les affectations fondées sur des **traités internationaux ou d'autres engagements contractuels**. En général, il n'existe aucune possibilité de modifier graduellement des contributions obligatoires à des organisations internationales (décision définitive, qu'elle soit positive ou négative).
- Dans des circonstances idéales, les dépenses affectées par l'intermédiaire d'une **loi** peuvent être modifiées en procédure ordinaire dans un délai de deux ans environ.

Toutefois, il faut plus de deux ou trois ans pour qu'un assouplissement des affectations régies par la Constitution, par un traité international ou par une loi allège effectivement le budget. En général, des correctifs s'imposent au niveau des prestations. Ils doivent être soigneusement préparés et équilibrés pour rallier une majorité politique, ce qui exige souvent d'assez longues périodes transitoires. Un effet plus rapide pourrait être obtenu si l'on réduisait les taux de contribution de la Confédération. Or, cette voie n'est généralement pas praticable parce qu'elle induit un transfert de charges de la Confédération vers les cantons

ou les assurances sociales.



## 2 Vue d'ensemble des principales dépenses liées

Le tableau qui suit donne une vue d'ensemble des principales dépenses liées, celles-ci y étant classées en fonction de leur dynamique de croissance et de leur caractère maîtrisable (potentiel d'allègement). Il présente également les pistes théoriques pour des réformes visant à alléger le budget de la Confédération.

Les dépenses fortement liées qui affichent une forte dynamique de croissance et un potentiel d'allègement sont les plus intéressantes pour les réformes précitées.

Explication des signes relatifs à la dynamique de croissance:

- ↗ : = croît plus rapidement que les recettes;
- : = croît au même rythme que les recettes;
- ↘ : = croît plus lentement que les recettes.

Type de dépense	Montant en millions de francs (2020)	Part du budget global (%)	Dynamique de croissance	Potentiel d'allégement	Pistes pour des réformes visant à alléger le budget de la Confédération
<i>Contributions aux assurances sociales</i>					
AVS	8982	11,7	↗	Oui	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduction des prestations</li> <li>• Augmentation des cotisations des assurés en lien avec une réduction des contributions de la Confédération</li> <li>• Refonte partielle de la répartition entre la Confédération et les cantons et entre la Confédération et les assurances sociales</li> </ul>
AI	3831	5,0	→	Oui	
Réductions individuelles de primes	2919	3,8	↗	Oui	
Prestations complémentaires	1762	2,3	↗	Oui	
Assurance-chômage	523	0,7	→	Oui	
Assurance militaire	220	0,3	↘	Oui	
Allocations familiales dans l'agriculture	56	0,1	↘	Oui	
<i>Apports aux fonds pour les transports</i>					
FIF	5316	6,9	↗	Oui	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baisse des investissements</li> <li>• Augmentation de l'efficacité</li> <li>• Hausse du financement par les usagers</li> <li>• Réduction de l'indexation</li> </ul>
FORTA	3230	4,2	→	Oui	
Migration (indemnités forfaitaires)	1696	2,2	instable	Partiellement (le nombre des demandes d'asile est un facteur exogène)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durcissement du droit d'asile</li> <li>• Coupes dans l'aide sociale</li> </ul>
Contributions obligatoires à des organisations internationales	1087	1,4	→	En partie	Retrait
Péréquation financière	3388	4,4	→	En partie	Diminution de la dotation des instruments de péréquation

Dépenses liées de la Confédération

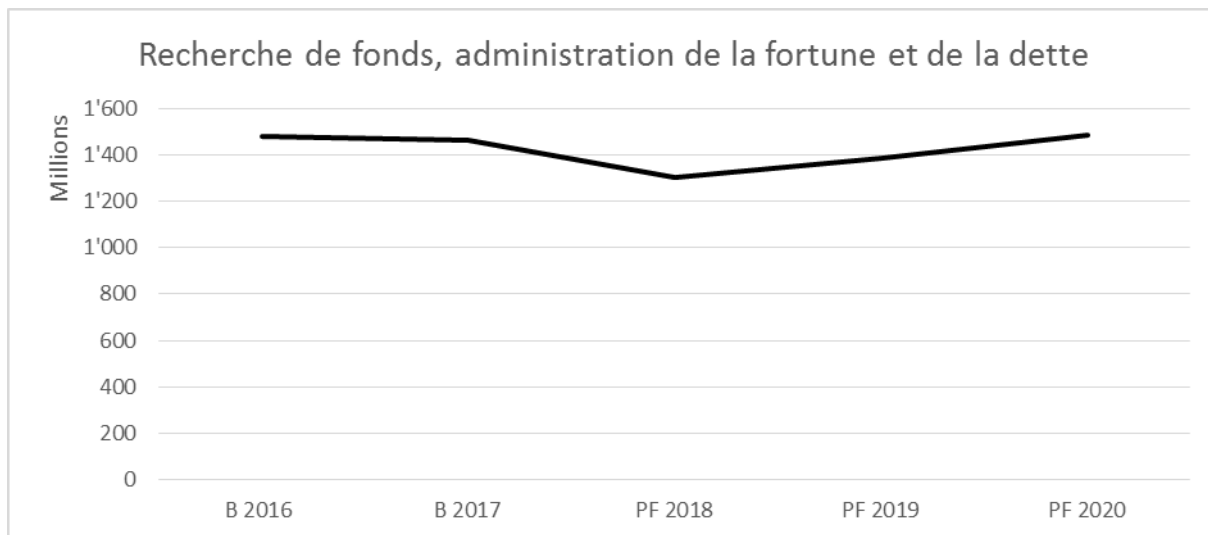
Intérêts passifs	1488	1,9	instable	Partiellement (à long terme)	Réduction de la dette
Parts des cantons et des assurances sociales	10958	14,3	➔	Non	-
Taxes d'incitation et comptes de passage (entre autres taxe sur le CO <sub>2</sub> , supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport d'électricité, contributions aux loyers)	2754	3,6	➔	Non	-

### 3 Inventaire des dépenses liées

Les dépenses liées font ci-après l'objet d'un inventaire détaillé, et les postes budgétaires similaires sont regroupés. La présentation suit une structure uniforme:

- Un graphique rend compte de l'évolution des dépenses entre le budget 2016 et l'année 2020 du plan financier.
- Le commentaire qui suit précise le taux de croissance moyen des dépenses durant cette période et le justifie si nécessaire, notamment en cas de disparités importantes.
- Une description précise ensuite le niveau de la législation dont l'affectation relève ainsi que les facteurs de coûts.
- Sous le titre «Potentiel d'exclusion», la dépense est mise en relation avec l'évolution des recettes. On part du principe que les recettes croissent parallèlement au produit intérieur brut (PIB) nominal. Cette règle reste valable à moyen et long termes tant que les taux d'imposition ne changent pas. Les dépenses qui croissent plus rapidement que les recettes mettent en péril d'autres dépenses.
- Le dernier point expose les pistes qu'il serait possible d'explorer pour engager des réformes. Il ne précise toutefois pas le contenu de ces réformes ni n'en évalue la pertinence politique.

#### 3.1 Intérêts passifs et charges de financement

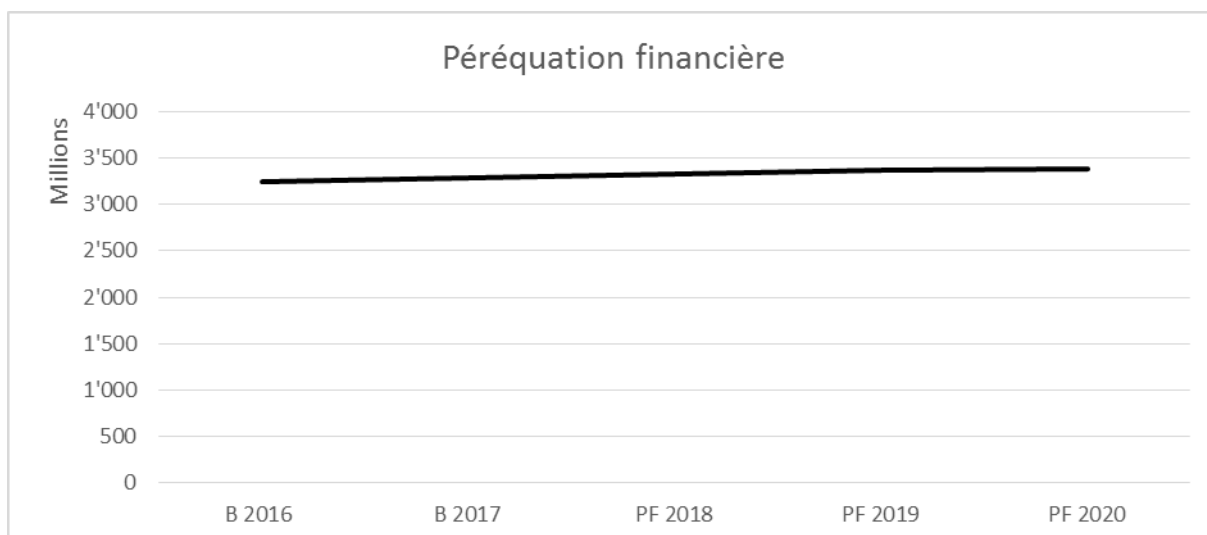


- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 0,1 %. Les dépenses d'intérêts ne croîtront que faiblement à partir de 2018 du fait du retour de ces derniers à un niveau ordinaire.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** les intérêts passifs regroupent pour l'essentiel les paiements d'intérêts pour les emprunts de la Confédération et les créances comptables à court terme. Les deux principaux facteurs d'influence sont le montant de la dette et les taux d'intérêt. L'affectation est donc réelle. Un défaut de paiement aurait de graves conséquences pour la

Confédération, qui serait temporairement exclue du marché des capitaux et verrait augmenter ses coûts de financement. De plus, il faudrait s'attendre à de fortes turbulences sur le marché suisse des capitaux.

- **Potentiel d'exclusion:** à l'heure actuelle, les intérêts passifs ne supplantent pas d'autres dépenses. Au contraire, le net recul qu'ils ont affiché les années précédentes a permis de dégager une marge de manœuvre suffisante pour de nouvelles dépenses. Un effet d'exclusion serait possible si les intérêts ou la dette augmentaient. Le premier risque est jugulé par le fait qu'une grande partie de la dette de la Confédération est assortie à long terme de faibles taux d'intérêt. Le second est quasiment exclu en raison du frein à l'endettement.
- **Pistes pour des réformes:** des allègements ne sont possibles qu'à long terme. Une réduction supplémentaire de la dette permettrait de limiter le risque lié à une forte croissance des dépenses, mais il faudrait pour cela budgéter et réaliser des excédents.

### 3.2 Péréquation financière

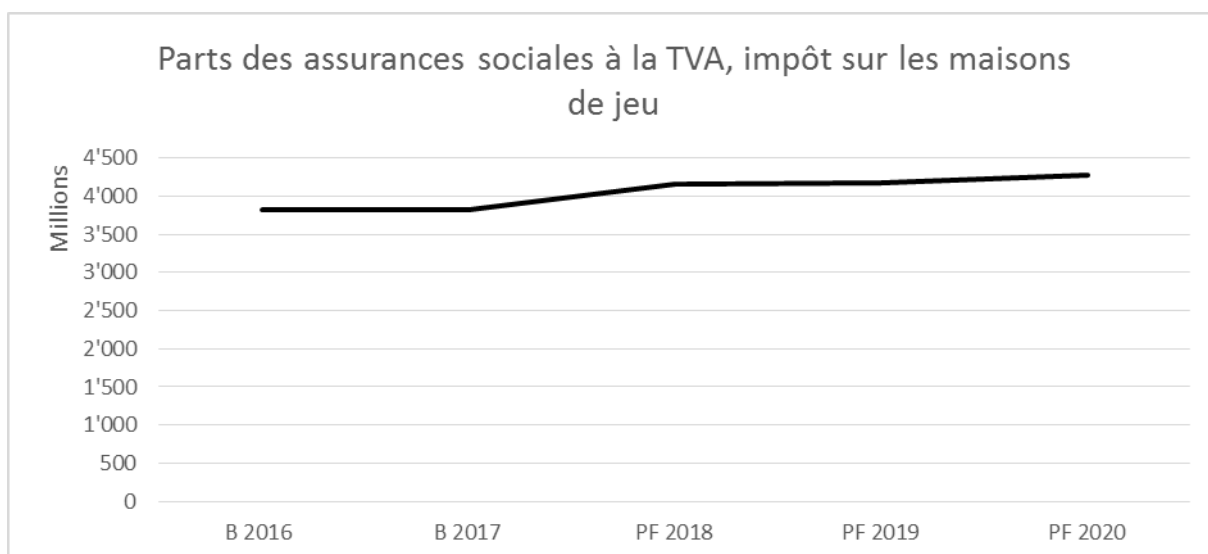


- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 1,1 %.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** la péréquation financière consiste dans le versement aux cantons de contributions dont l'affectation n'est pas précisée. On dispose de quatre instruments de péréquation, à savoir la péréquation des ressources, la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques, la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et la compensation des cas de rigueur. La péréquation des ressources évolue parallèlement à la croissance du potentiel de ressources mesuré à l'échelle de la Suisse. La compensation des charges excessives dues à des facteurs soit socio-démographiques soit géo-topographiques suivent la même courbe que le renchérissement. Enfin, la compensation des cas de rigueur est plafonnée en termes nominaux et baisse depuis 2016. L'affectation des dépenses est réglée dans la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC; RS 613.2). Tous les quatre ans, le Parlement fixe la dotation des instruments de péréquation au moyen d'arrêtés fédéraux soumis au référendum. La PFCC précise comment les paiements compensatoires doivent évoluer durant la deuxième, troisième et quatrième année de la période.

- **Potentiel d'exclusion:** les règles de la PFCC concernant l'évolution des instruments de péréquation n'ont en principe aucun effet d'exclusion. Les dépenses consacrées à la péréquation financière ont tendance à progresser plus lentement que les recettes totales, car les instruments de péréquation de moindre importance n'affichent aucune croissance réelle. En revanche, le fait que la dotation des instruments de péréquation est fixée au début d'une période quadriennale peut faire augmenter brusquement les dépenses ayant un potentiel d'exclusion.
- **Pistes pour des réformes:** les coupes opérées dans la péréquation financière se répercutent sur le budget des cantons à faible potentiel de ressources. D'éventuelles réformes devraient découler des rapports sur l'évaluation de l'efficacité prescrits par la loi ou se fonder sur un réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Certains cantons demandent de relever la dotation minimale en ressources et d'inscrire dans la loi un objectif précis (au lieu de la valeur indicative en vigueur). Ce changement contribuerait à renforcer encore l'affectation des dépenses.

### 3.3 Parts des cantons et des assurances sociales aux recettes de la Confédération, pertes sur débiteurs et comptes de passage

#### 3.3.1 Parts des assurances sociales à la TVA, impôt sur les maisons de jeu



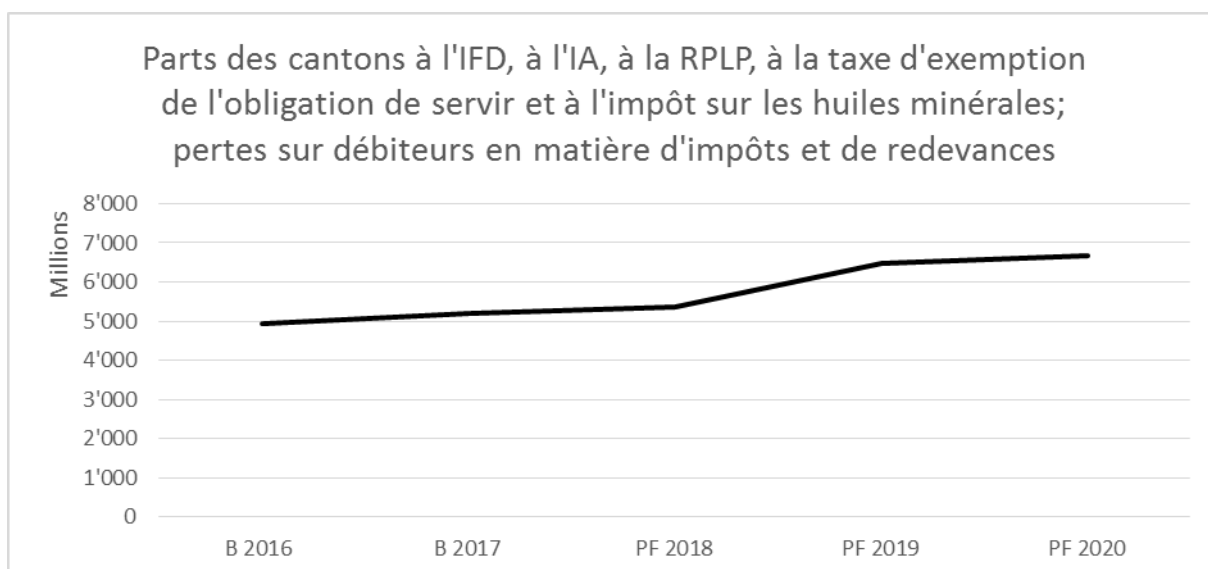
- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 2,8 %.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** les parts de TVA qui reviennent à l'AVS et à l'AI ainsi que l'utilisation de l'impôt sur les maisons de jeu au profit de l'AVS sont réglées dans la Constitution ou dans la loi:
  - point de TVA en faveur de l'AVS: ce taux devrait être réglé dans la Constitution à partir de 2018 (la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 prévoit à partir de 2018 une hausse de 0,3 point de pourcentage du produit de la TVA revenant à l'AVS. De plus, le fonds de compensation AVS recevra la



part de 17 % que la Confédération perçoit à l'heure actuelle du point de TVA en faveur de l'AVS).

- Supplément de TVA pour l'AI: art. 196, ch. 14, Cst. (l'augmentation de 0,4 point de pourcentage du taux de TVA en faveur de l'AI échoit en 2017).
- Impôt sur les maisons de jeu: art. 103, al. 2, de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS).
- **Potentiel d'exclusion:** les parts aux recettes n'ont par définition aucun effet d'exclusion, car elles croissent au même rythme que les recettes auxquelles elles sont liées.
- **Pistes pour des réformes:** il ne serait possible de réaliser des économies sans réformer les prestations que si les assurances pouvaient se passer de leurs parts aux recettes. Or, cela n'est guère prévisible.

### 3.3.2 Parts des cantons à l'IFD, à l'IA, à la taxe d'exemption de l'obligation de servir, à la RPLP et à l'impôt sur les huiles minérales; pertes sur débiteurs en matière d'impôts et de redevances



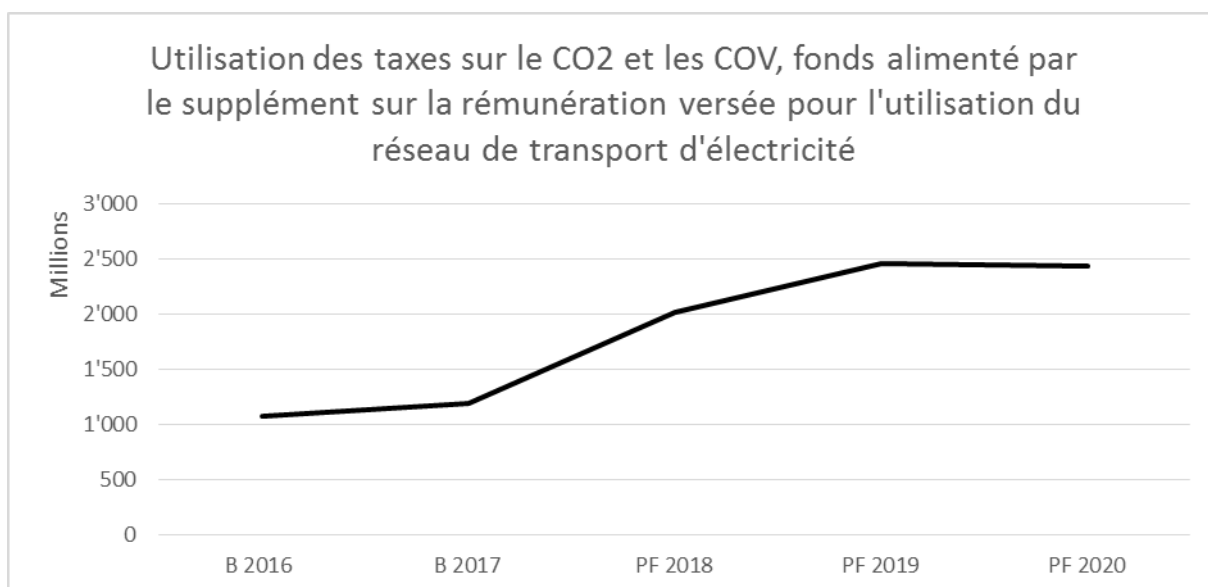
- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 7,8 %. La raison principale de cette forte augmentation est à rechercher dans le relèvement de la part des cantons à l'IFD, celle-ci passant de 17 à 21,2 % dans le cadre de la 3<sup>e</sup> réforme de l'imposition des entreprises (à partir de 2019).
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** la Constitution ou la loi disposent que divers impôts et redevances doivent revenir en partie aux cantons ou à d'autres tiers. Certaines de ces parts consistent en des commissions de perception. Les plus importantes sont:
  - l'IFD: art. 128, al. 4, Cst.; art. 96 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct;
  - l'IA: art. 132, al. 2, Cst.;
  - la RPLP: art. 19, al. 1, de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds;

- l'impôt sur les huiles minérales: art. 4, al. 5, et art. 34 de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière;
- la taxe d'exemption de l'obligation de servir: art. 45, al. 3, de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir.

Par définition, les pertes sur débiteurs relatives aux recettes de la Confédération ne sont pas maîtrisables.

- **Potentiel d'exclusion:** les parts aux recettes n'ont par définition aucun effet d'exclusion, car elles croissent au même rythme que les recettes auxquelles elles sont liées.
- **Pistes pour des réformes:** des coupes dans ce domaine équivaldraient à un transfert de charges aux cantons. Elles ne peuvent dès lors être envisagées qu'en lien avec un ajustement simultané de la répartition des tâches.

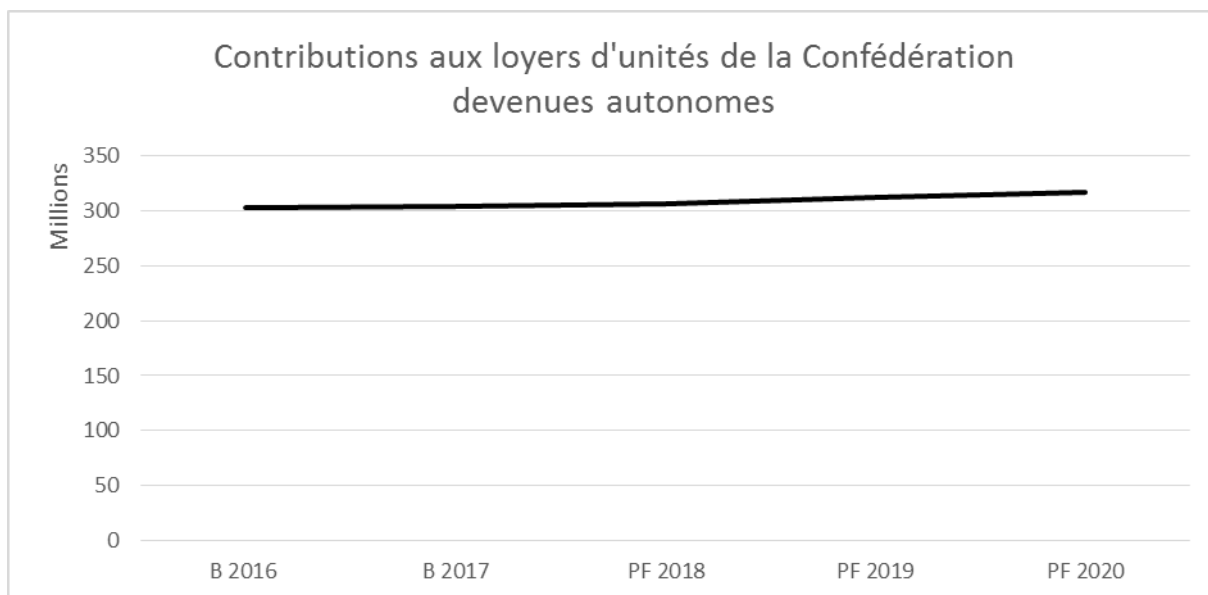
### 3.3.3 Utilisation des taxes sur le CO<sub>2</sub> et les COV, fonds alimenté par le supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport d'électricité



- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 22,7 %. Cette forte augmentation est due au fait que le fonds alimenté par le supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport d'électricité sera intégré dans le budget de la Confédération en 2018.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** la taxe d'incitation sur les COV est redistribuée dans son intégralité à la population. La taxe sur le CO<sub>2</sub> est pour une part reversée à la population et à l'économie et, pour l'autre, affectée au programme Bâtiments de la Confédération et à l'alimentation du fonds de technologie. La loi ne prévoit aucune autre utilisation. Les dépenses sont déterminées par le montant des recettes. Le produit du supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport d'électricité est intégralement reversé au fonds correspondant. Les bases légales régissant l'utilisation du produit de ces taxes d'incitation se trouvent dans les actes suivants:

- taxe sur les COV: art. 35a et 35c de la loi sur la protection de l'environnement;
  - taxe sur le CO<sub>2</sub>: art. 31 et 34 à 36 de la loi sur le CO<sub>2</sub>;
  - supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport d'électricité: art. 35 de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (pas encore en vigueur).
- **Potentiel d'exclusion:** les taxes d'incitation n'ont en principe aucun effet d'exclusion, car elles ne sont que des comptes de passage dans le budget de la Confédération. Ainsi, les recettes correspondent aux dépenses. Certaines années, tant la taxe sur les COV que celle sur le CO<sub>2</sub> peuvent provoquer des distorsions temporaires. En effet, les recettes tirées de la taxe sur les COV sont redistribuées avec un retard de deux ans. Bien qu'elles soient redistribuées et utilisées aux autres fins prévues au cours de l'année où elles sont perçues, les recettes provenant de la taxe sur le CO<sub>2</sub> se fondent sur des estimations qui, en cas d'erreur, sont corrigées avec un retard de deux ans également. À long terme, les taxes d'incitation n'ont toutefois aucune incidence sur le budget. Enfin, le supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport d'électricité ne supplante pas non plus d'autres dépenses de la Confédération. Son produit est intégralement reversé au fonds correspondant au cours de l'année où ce supplément est perçu.
  - **Pistes pour des réformes:** il n'est pas possible d'alléger le budget en agissant sur les taxes d'incitation. En vertu du principe de la neutralité budgétaire, une réduction de ces taxes provoque une diminution des dépenses.

### 3.3.4 Contributions aux loyers d'unités de la Confédération devenues autonomes



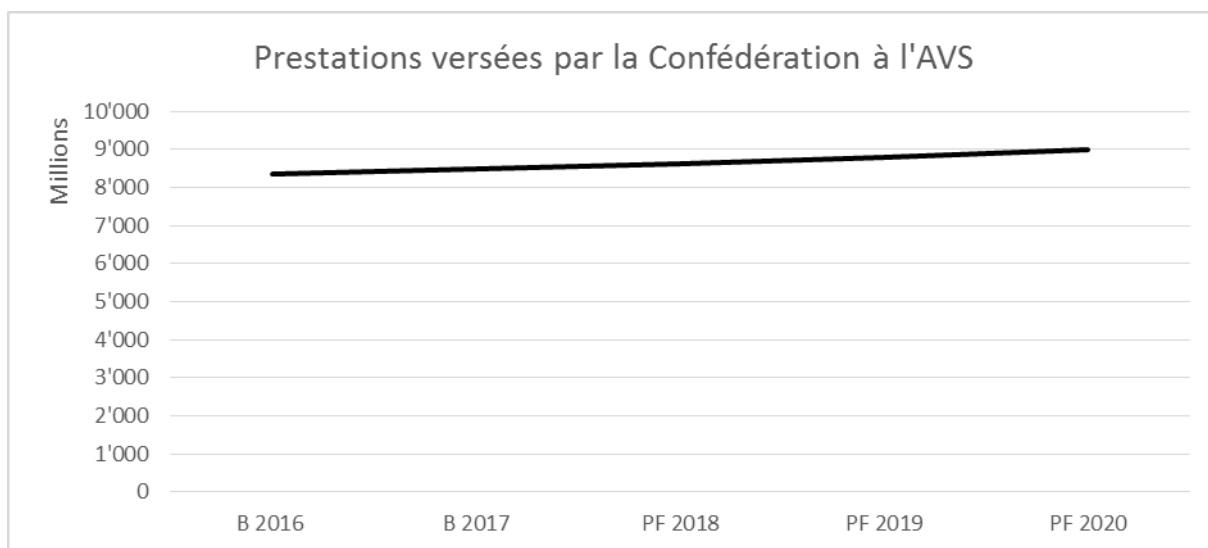
- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 1,1 %.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** diverses unités de la Confédération devenues autonomes (domaine des écoles polytechniques fédérales, Musée national suisse, Institut fédéral de métrologie, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle) sont hébergées dans des bâtiments de la Confédération, à laquelle elles versent un loyer. Étant donné que la plupart de ces unités dépendent de subventions, elles perçoivent une contribution de la

Confédération en contrepartie des loyers. Ces opérations n'ont aucune incidence budgétaire.

- **Potentiel d'exclusion:** aucun. Les dépenses correspondent aux recettes.
- **Pistes pour des réformes:** aucune, sauf si les unités devenues autonomes étaient tenues d'imputer les loyers sur les contributions ordinaires à la couverture des frais d'exploitation, ce qui équivaldrait à une réduction de ces dernières. Ces contributions constituent des dépenses faiblement liées.

## 3.4 Contributions aux assurances sociales

### 3.4.1 Contribution à l'AVS

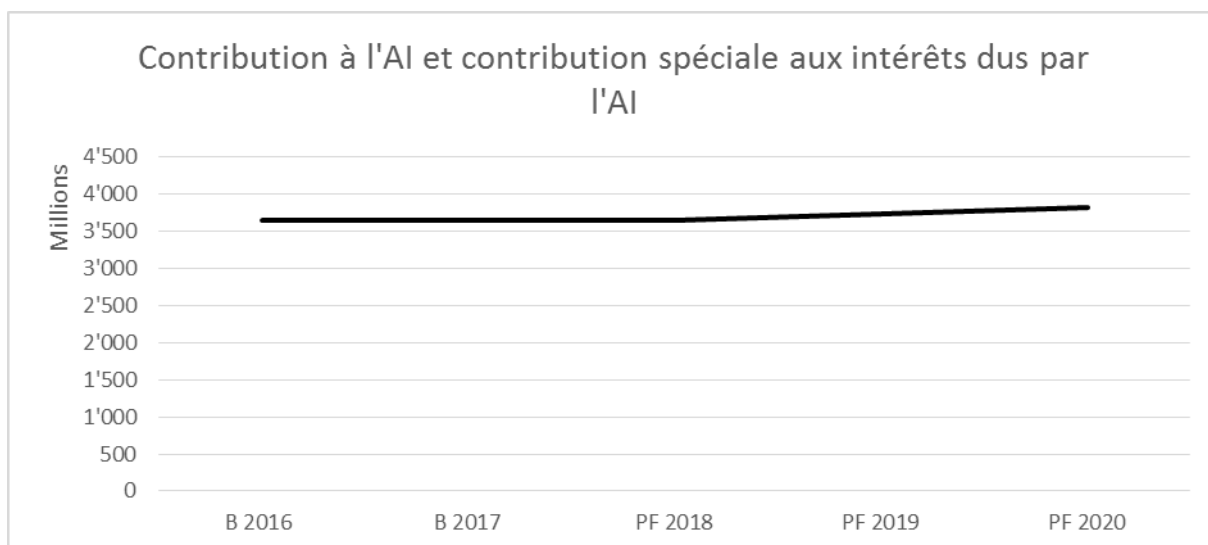


- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 1,9 %. À cause de l'évolution démographique, les dépenses progresseront (en termes réels) de plus de 3 % durant les années 2020. L'ampleur du phénomène n'est pas encore claire en raison de la réforme actuelle de la prévoyance vieillesse. Les dépenses augmenteront au fur et à mesure que les décisions prises dans le cadre de cette réforme feront croître les prestations.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** en vertu de l'art. 103 LAVS en vigueur, la Confédération supporte 19,55 % des dépenses de l'AVS. Les principaux facteurs de coûts sont ainsi le nombre des bénéficiaires de rentes et le montant de ces dernières. Représentant environ 12 % des dépenses totales, la contribution à l'AVS est le poste le plus important du budget de la Confédération.
- **Potentiel d'exclusion:** durant les années 2020, la contribution de la Confédération à l'AVS croîtra plus vite que les recettes. Dans les autres groupes de tâches, l'augmentation des dépenses devra donc en moyenne être moindre que celle du PIB ou des recettes.
- **Pistes pour des réformes:** en principe, on peut envisager trois axes de réformes pour alléger le budget de la Confédération ou limiter les risques que cette dernière encourt sur le plan financier:
  - Des réformes portant sur les prestations (par ex. le relèvement de l'âge de la

retraite ou d'autres réductions de prestations) permettraient d'alléger le budget de la Confédération à hauteur de 19,55 %, soit de la part correspondant à la contribution à l'AVS.

- Un allègement plus important pourrait résulter d'une séparation (partielle) du budget de la Confédération et de celui de l'AVS (par ex. contribution de la Confédération liée à l'évolution de la TVA). Cette solution exigerait de prendre des mesures au niveau des prestations ou des recettes de l'AVS.
- Pour garantir l'équilibre financier de l'AVS, on pourrait envisager d'instaurer une règle fiscale. Cette solution a toutefois toujours été rejetée jusqu'à présent.

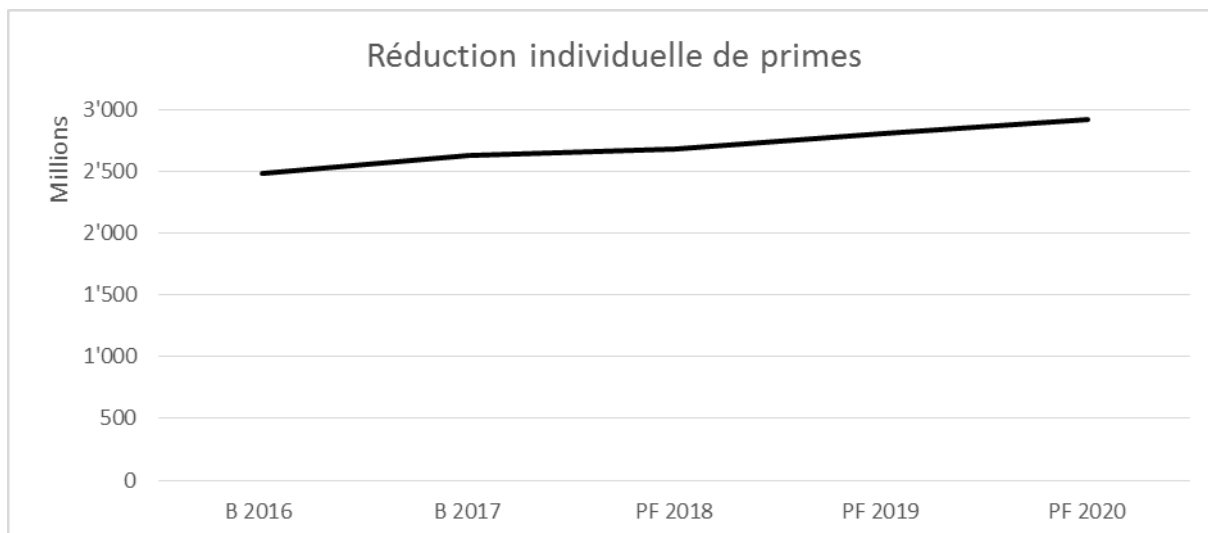
### 3.4.2 Contribution à l'AI



- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 1,2 %. La croissance des dépenses ralentira étant donné que la contribution spéciale aux intérêts dus par l'AI sera supprimée en 2018 et que la contribution à l'AI sera réduite dans le cadre du programme de stabilisation 2017-2019.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** en vertu de l'art. 78 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, la contribution de la Confédération à l'AI dépend de l'évolution du produit de la TVA et, en termes de répercussions budgétaires, correspond à une part de ces recettes. Les dépenses de l'AI n'ont plus d'incidence sur la contribution de la Confédération comme c'était le cas auparavant. Par conséquent, la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AI augmentera fortement durant les années à venir.
- **Potentiel d'exclusion:** la contribution de la Confédération à l'AI ne supplante aucune autre dépense, car elle croît au même rythme que la TVA, l'une des deux sources de recettes principales de la Confédération.
- **Pistes pour des réformes:** une réduction de la contribution de la Confédération devrait en principe s'accompagner de réformes touchant aux prestations de l'assurance ou d'un relèvement des cotisations des assurés. Il est possible de réaliser des économies sans réformer les prestations si l'AI n'a plus besoin d'une contribution du niveau actuel. En raison des forts excédents prévus pour l'AI, cette question se posera dès que cette assurance aura remboursé sa dette à l'AVS.

Le Conseil fédéral vient d'approuver un message concernant le développement de l'AI. Il entend renforcer l'intégration de cette assurance sans que cela n'ait d'incidence sur les coûts. Le programme de stabilisation 2017-2019 prévoit en outre que la contribution de la Confédération à l'AI sera réduite de 1,6 % dès 2018 (soit plus de 60 millions).

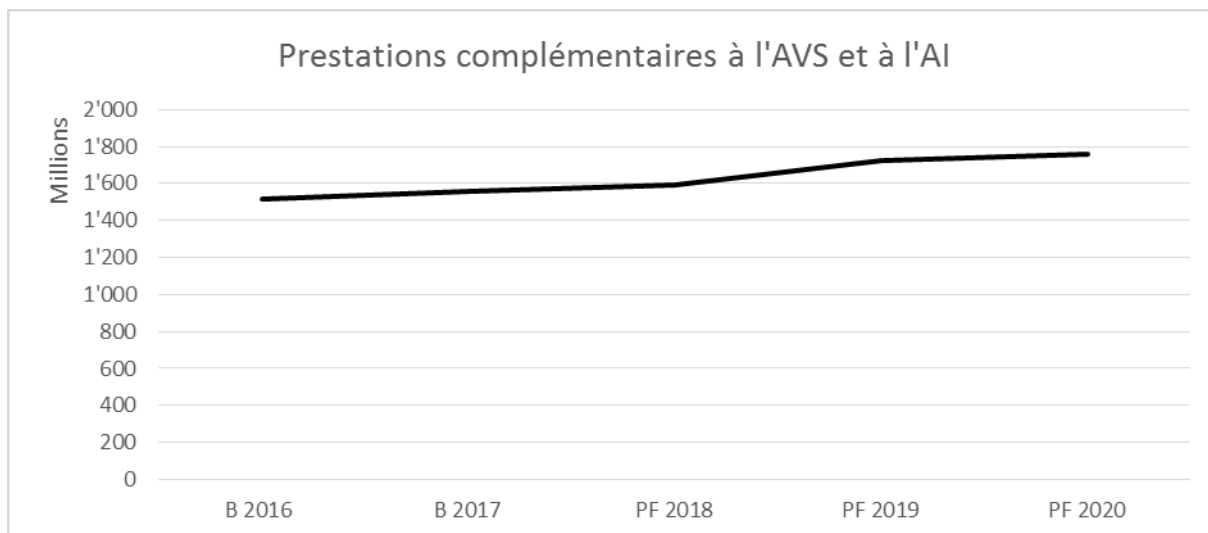
### 3.4.3 Réduction individuelle de primes



- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 4,1 % par an. Au-delà de 2020, les dépenses que la Confédération effectue au titre de la réduction des primes devraient encore afficher des taux de croissance élevés, en raison notamment de l'évolution démographique et des progrès médico-techniques. Ce sont surtout les assurés de condition modeste qui pâtissent de la forte augmentation des coûts de la santé.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** en vertu de l'art. 66, al. 2, de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal), la contribution de la Confédération à la réduction des primes par les cantons correspond à 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins (AOS), soit à un montant qui variera entre 2,6 et 2,9 milliards par an pour la période allant de 2017 à 2020. Les principaux facteurs de coûts sont les coûts hospitaliers (traitements stationnaires et ambulatoires), les prestations médicales ambulatoires et la remise de médicaments. Ces catégories de prestations représentent près de 90 % des dépenses de l'AOS en matière de santé. L'évolution démographique joue également un rôle dans la croissance des dépenses au titre de la réduction des primes.
- **Potentiel d'exclusion:** à long terme, les dépenses que la Confédération consacre à la réduction des primes devraient croître beaucoup plus que les recettes et, par conséquent, réduire la marge de manœuvre budgétaire nécessaire au relèvement d'autres dépenses.
- **Pistes pour des réformes:** des mesures visant à améliorer l'efficacité dans le domaine sanitaire peuvent limiter la croissance des dépenses, mais elles relèvent surtout des cantons. En été 2016, le Département fédéral de l'intérieur a institué un groupe d'experts internationaux. Celui-ci a pour mission de proposer des mesures permettant de mieux maîtriser l'évolution quantitative dans le secteur hospitalier. On peut aussi envisager de transférer aux cantons l'intégralité de la charge liée à la réduction des primes et de faire éventuellement des ajustements dans le financement

des hôpitaux ou les prestations complémentaires. Une réforme de cette nature, qui renforcerait le rôle des cantons, devrait toutefois faire partie d'une réforme exhaustive de la politique sanitaire ou d'une RPT 2 de grande ampleur. Une réduction qui n'améliorerait pas l'efficacité ou ne modifierait pas la répartition des tâches équivaldrait à un simple transfert de charges aux cantons.

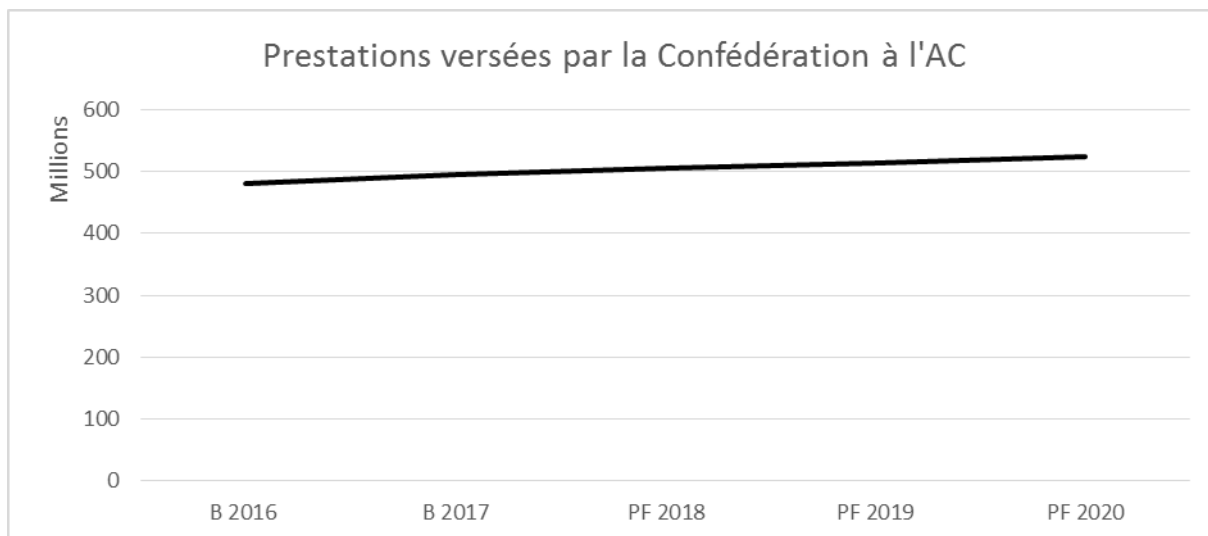
### 3.4.4 Prestations complémentaires



- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 3,9 %.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** à long terme, l'accroissement des dépenses relatives aux prestations complémentaires (PC) à l'AVS repose principalement sur l'augmentation du nombre de bénéficiaires de ces prestations. À court terme, la proposition du Conseil fédéral aura de grandes incidences. Celui-ci propose de modifier les montants maximaux octroyés par l'intermédiaire des PC au titre des loyers en tenant compte de la manière dont l'indice des loyers a évolué depuis 1990. En vertu de l'art. 13 de la loi sur les prestations complémentaires, les contributions fédérales sont liées à l'évolution des montants destinés à couvrir les besoins vitaux des bénéficiaires de PC. La Confédération y participe à hauteur de 62,5 %, le solde étant à la charge des cantons. L'évolution des coûts des homes ne grève pas les finances de la Confédération, car les coûts supplémentaires couverts par les PC sont supportés par les cantons.
- **Potentiel d'exclusion:** les dépenses relatives aux PC croissent bien plus rapidement que les recettes. Au vu de l'évolution démographique, cette tendance devrait se poursuivre.
- **Pistes pour des réformes:** la contribution de la Confédération ne pourrait être diminuée qu'au détriment des cantons, car ceux-ci ne pourraient pas alléger leurs charges dans la même mesure. Cette réduction devrait par conséquent s'accompagner de mesures portant sur les PC, mais on courrait alors le risque d'alourdir les charges de l'aide sociale financée par les cantons et les communes. Une modification de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons n'est envisageable que dans le cadre d'une RPT 2. Les Chambres fédérales débattent actuellement d'une révision des PC qui devrait entrer en vigueur en 2019. En vertu des propositions du Conseil fédéral, cette réforme devrait générer d'ici à 2030 des économies de 97 millions pour la Confédération et de 367 millions pour les cantons (y c. les économies réalisées par

les cantons dans le cadre de la réduction des primes des bénéficiaires de PC).

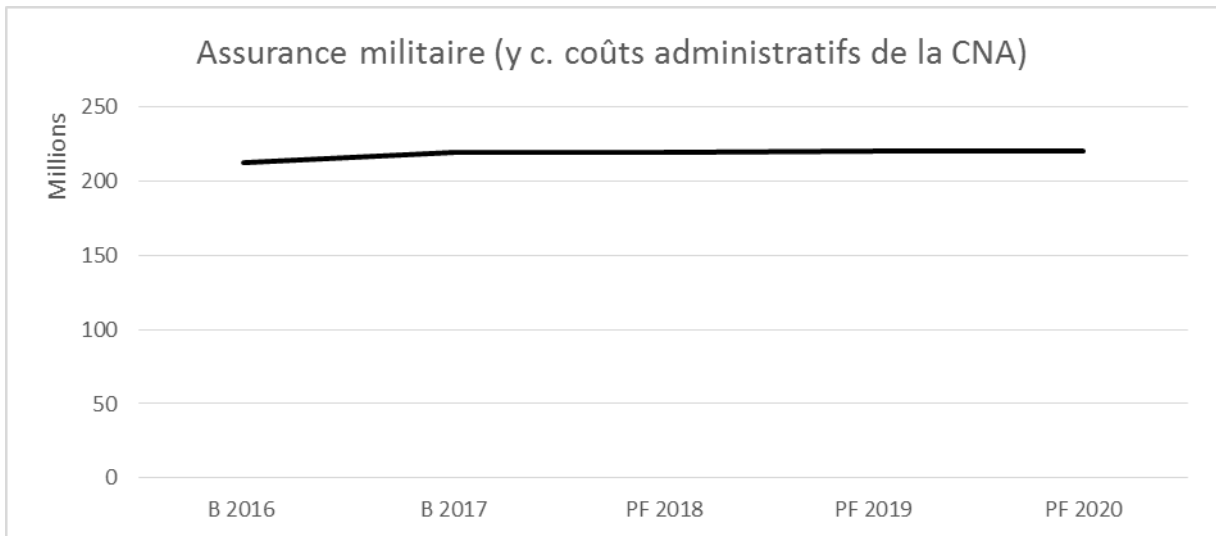
### 3.4.5 Contribution à l'assurance-chômage



- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 2,1 %.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** en vertu de l'art. 90, let. b, de la loi sur l'assurance-chômage, la Confédération participe aux coûts de cette assurance en allouant à cette dernière un montant égal à 0,159 % de la somme des salaires soumis à cotisation. Cette somme inclut tous les salaires et composantes salariales jusqu'à concurrence du salaire maximal assuré, qui s'élève à 148 000 francs. Le principal facteur de coûts est donc la croissance de la somme des salaires soumis à cotisation.
- **Potentiel d'exclusion:** étant donné que la somme des salaires soumis à cotisation croît à peu près au même rythme que les recettes de la Confédération, il n'existe aucun effet d'exclusion.
- **Pistes pour des réformes:** une réduction de la contribution de la Confédération entraînerait un transfert de charges à l'assurance-chômage (et serait réalisée indirectement au détriment des assurés). Elle devrait en principe s'accompagner de réformes portant sur les prestations ou les recettes.

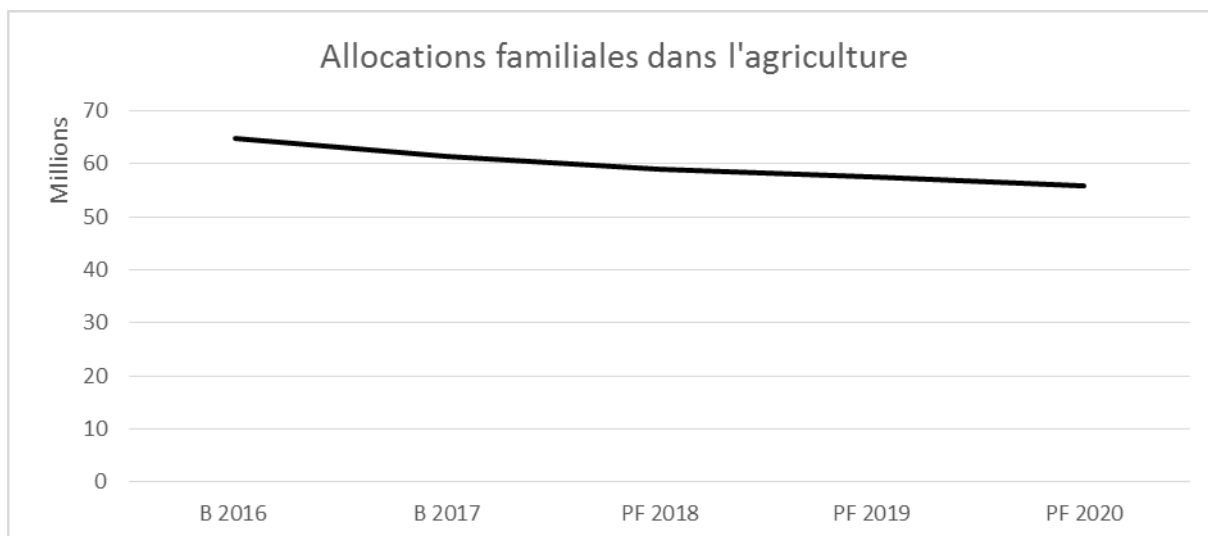


### 3.4.6 Assurance militaire



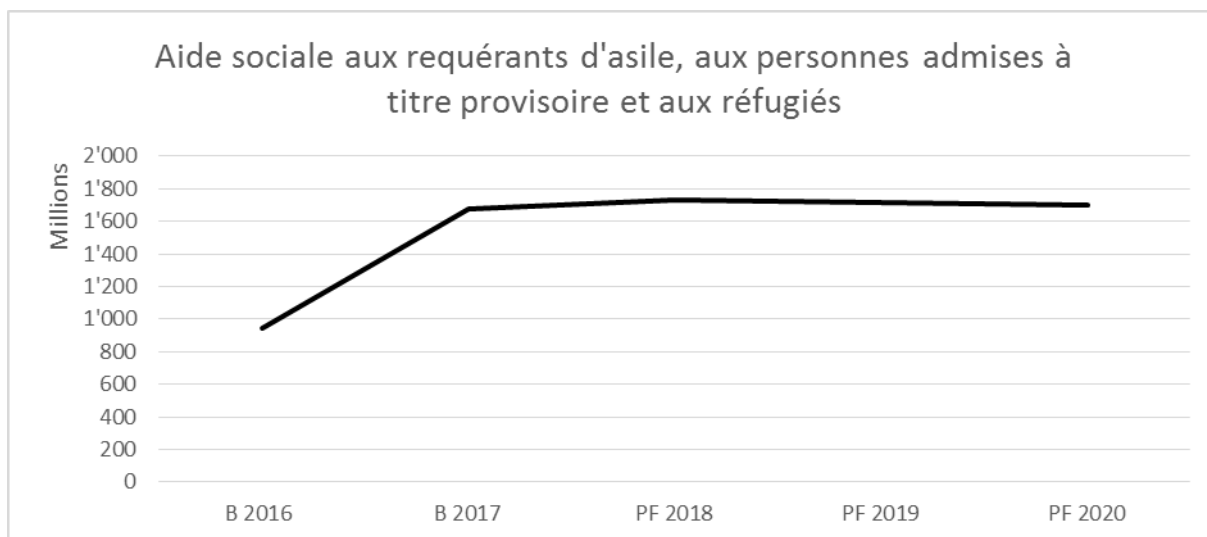
- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 0,9 % par an pour les prestations d'assurance et 0,7 % par an pour les coûts administratifs de la CNA.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** en vertu des prescriptions de la loi sur l'assurance militaire (LAM), les prestations d'assurance constituent une dépense liée du budget de la Confédération. Il en va de même de l'indemnisation des coûts administratifs de la CNA, puisque celle-ci suit des règles contractuelles. Le montant des rentes, des coûts de traitement et des indemnités journalières est surtout tributaire de l'augmentation du nombre d'assurés et des coûts de la santé. En revanche, les principaux facteurs de coûts administratifs sont l'évolution des salaires et des prix.
- **Potentiel d'exclusion:** en raison de la baisse du nombre d'assurés, la croissance des dépenses relatives à l'assurance militaire devrait rester inférieure à celle des recettes de la Confédération. Aucune autre dépense ne sera donc exclue du budget.
- **Pistes pour des réformes:** dans le cadre d'une prochaine révision de la LAM, il conviendra d'examiner les possibilités de corriger les prestations ou les primes. Par rapport à l'assurance-maladie et accidents, l'assurance militaire offre à ses assurés des prestations avantageuses en l'échange de primes relativement favorables.

### 3.4.7 Allocations familiales dans l'agriculture



- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** - 3,7 %.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) règle les contributions et les prestations. Elle dispose que les employeurs du secteur agricole doivent verser une contribution égale à 2 % des salaires en nature et en espèces que reçoit leur personnel agricole. Les coûts (y c. les allocations familiales des agriculteurs indépendants) qui ne sont pas couverts par cette contribution sont à raison de deux tiers à la charge de la Confédération et d'un tiers à celle des cantons. Dans les faits, plus de 85 % des dépenses sont supportées par les pouvoirs publics. En raison des changements structurels qui touchent le secteur agricole (recul du nombre de familles soumises à la LFA), les dépenses ne cessent de baisser. La contribution de la Confédération est fixée à l'art. 18, al. 4, LFA.
- **Potentiel d'exclusion:** eu égard au recul des dépenses, tout risque d'exclusion est écarté.
- **Pistes pour des réformes:** une réforme possible serait de regrouper ce segment des assurances sociales avec les autres allocations familiales. Le secteur agricole se trouverait ainsi sur un pied d'égalité avec d'autres secteurs économiques, à la différence que la plupart des allocations familiales versées dans ces derniers sont financées par les cotisations des employeurs et ne relèvent pas des pouvoirs publics. Une réforme de ce genre permettrait d'alléger les charges de la Confédération et des cantons.

### 3.5 Indemnités forfaitaires en matière de migrations

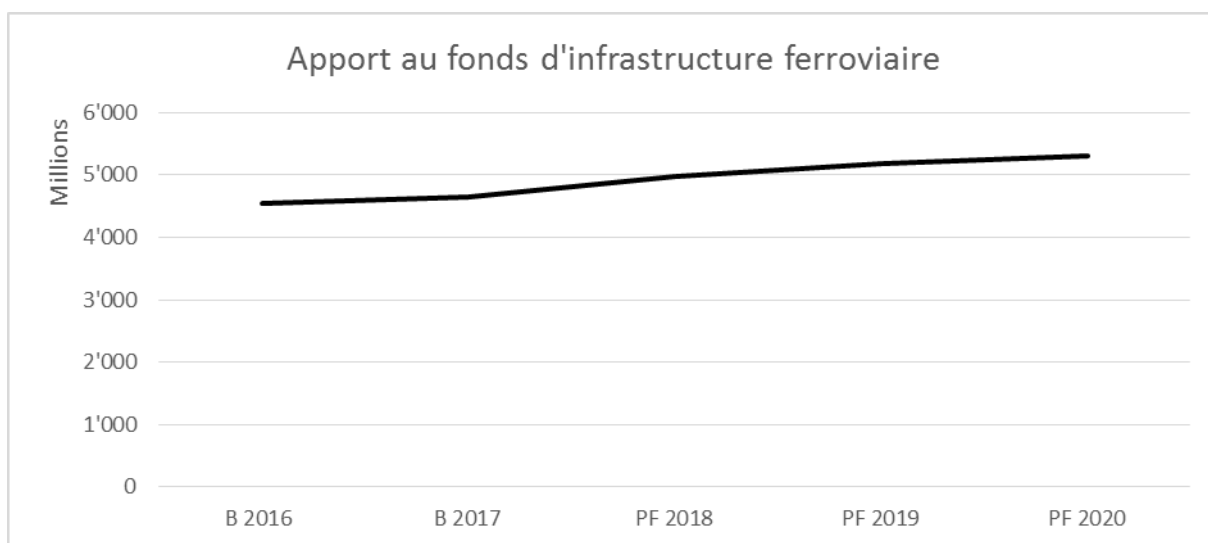


- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 15,9 %. La forte progression des dépenses en matière de migrations est surtout due à la guerre en Syrie et au manque durable de sécurité dans les États de l'Afrique du Nord et de l'Afrique subsaharienne.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** par l'intermédiaire des indemnités forfaitaires qu'elle verse aux cantons, la Confédération couvre les charges résultant de l'aide sociale accordée aux requérants d'asile et aux réfugiés (art. 88, al. 2 et 3, de la loi sur l'asile [LAsi; RS 142.31]). Le montant des dépenses varie en fonction du nombre des nouveaux requérants d'asile, du taux de protection et du nombre de cas en suspens (personnes admises à titre provisoire, réfugiés).
- **Potentiel d'exclusion:** les dépenses en matière de migrations présentent un potentiel d'exclusion conditionnel. Une forte augmentation du nombre de requérants d'asile est de nature à exclure d'autres dépenses. En revanche, ces effets n'existent pas lorsque le nombre des demandes d'asile et le taux de protection restent stables.
- **Pistes pour des réformes:** une réduction des indemnités forfaitaires reviendrait à transférer des charges aux cantons, pour autant que les coûts de ces derniers ne baissent pas. Les réformes doivent dès lors s'appliquer à l'ensemble des coûts résultant du système. Le principal facteur de coûts réside dans le taux élevé de l'aide sociale accordée aux requérants d'asile. Dans ses réponses à diverses interventions parlementaires (par ex. 16.3395), le Conseil fédéral a indiqué qu'il entendait examiner l'opportunité de réformer les modèles de remboursement prévoyant des systèmes d'incitation plus larges, afin d'améliorer l'intégration des personnes dont le statut de réfugié est reconnu et de celles qui sont admises à titre provisoire. Les travaux correspondants sont menés à l'heure actuelle en collaboration avec les cantons. Un durcissement de la législation sur l'asile peut avoir une influence sur le nombre de demandes d'asile ou le taux de protection, mais il n'existe aucune certitude à cet égard.

La révision de la LAsi acceptée par le peuple le 15 juin 2016 remanie le domaine de l'asile en profondeur. L'accélération des procédures et des renvois est censée réduire les coûts pour la Confédération de manière tant directe qu'indirecte, grâce à l'effet dissuasif qu'elle entraîne. Les dépenses vont toutefois augmenter dans l'immédiat, en raison de l'investissement de plusieurs centaines de millions dans les centres fédéraux pour requérants d'asile.

## 3.6 Apports aux fonds pour les transports

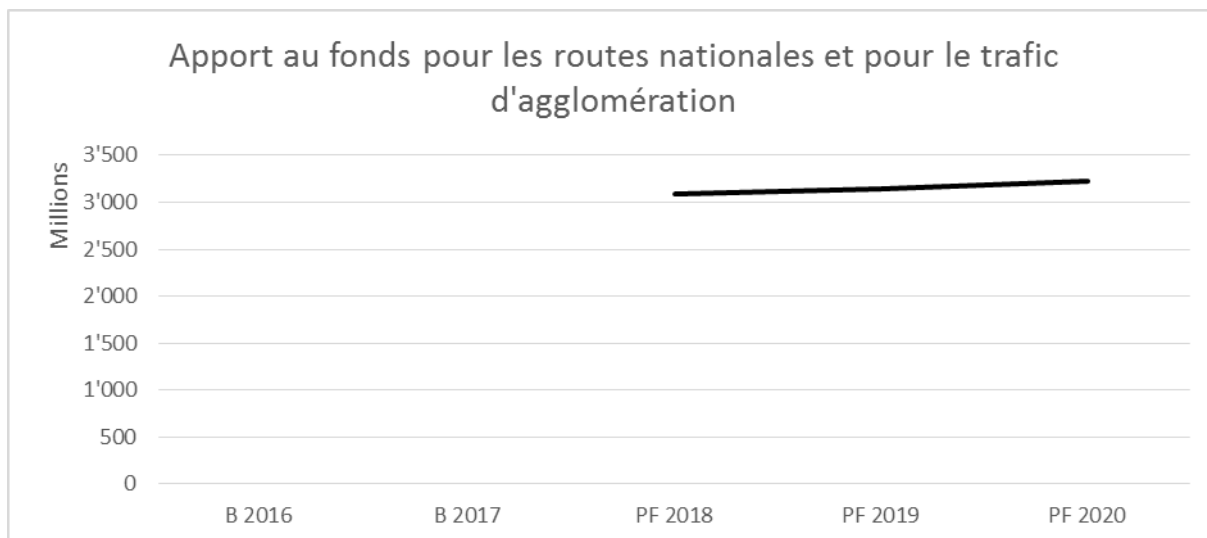
### 3.6.1 Apport au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)



- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 3,9 %. Le pour mille de TVA supplémentaire qui sera perçu et versé provisoirement au fonds à partir de 2018 explique une partie de cette progression. En raison d'apports supplémentaires au fonds, la mise en vigueur du FIF au 1<sup>er</sup> janvier 2016 a fait bondir les dépenses de presque 800 millions par rapport à l'année précédente.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** les apports au FIF sont définis dans la Constitution (art. 87a, al. 2 et 3 ainsi qu'art. 196, ch. 3, al. 2 et ch. 14, al. 4, Cst.). Pour ce qui est des recettes liées, seule la part de la RPLP offre une certaine marge de manœuvre («deux tiers au plus») pour l'affectation d'une partie du produit à d'autres tâches de la Confédération. L'apport provenant du budget général de la Confédération s'élève à 2300 millions (il est basé sur les prix de 2014). Son indexation est réglée dans la loi sur le FIF. Ce montant croît en fonction de l'évolution du PIB réel et suit l'indice du renchérissement de la construction ferroviaire.
- **Potentiel d'exclusion:** la plus grande partie de l'apport (provenant du budget général de la Confédération) croît plus rapidement que les recettes, car l'expérience montre que l'indice déterminant le renchérissement de la construction ferroviaire dépasse de 0,6 à 1,0 point de pourcentage l'indice de renchérissement ordinaire (IPC). Cette partie de l'apport au fonds contribue par conséquent à supplanter d'autres dépenses de la Confédération. Diverses autres composantes de l'apport (TVA, part de l'IFD, impôt sur les huiles minérales, contributions cantonales) correspondent aux recettes auxquelles elles sont liées et ne présentent donc aucun potentiel d'exclusion. Étant donné qu'elle ne doit pas nécessairement être versée au fonds dans sa totalité, la part de la RPLP qui revient à la Confédération peut (de manière restreinte) permettre de maintenir ou de créer une marge de manœuvre sur le plan budgétaire.
- **Pistes pour des réformes:** pour éviter que l'apport au FIF ne croisse plus rapidement que les recettes, il faudrait modifier l'indexation (prévue dans la loi sur le FIF) de l'apport provenant du budget général de la Confédération. D'autres allègements budgétaires réduiraient les ressources destinées aux tâches du fonds (baisse des investissements, de l'exploitation et du maintien de la qualité). En

principe, cet effet pourrait être compensé en tout ou partie par des hausses tarifaires ou une amélioration de l'efficacité dans les sociétés de chemins de fer.

### 3.6.2 Apport au fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération (FORTA)



- Taux de croissance moyen des dépenses de 2018 à 2020:** 2,2 % (le FORTA entrera vraisemblablement en vigueur en 2018, raison pour laquelle l'analyse porte uniquement sur les années 2018 à 2020).
- Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** en vertu de l'art. 86, al. 2, Cst., l'apport au FORTA correspond au produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales, de l'impôt sur les véhicules automobiles, de la surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants, de la vignette autoroutière et, en règle générale, de 10 % du produit de l'impôt sur les huiles minérales. Dès 2020, les taxes sur les véhicules électriques devraient également être reversées au fonds. De plus, en vertu de l'art. 37 de la loi sur le CO<sub>2</sub>, le fonds est alimenté par le produit net de la sanction pour non-respect de la valeur cible définie pour les émissions de CO<sub>2</sub>.

Estimée à 2,2 % pour les années 2018 à 2020, la croissance des dépenses repose non seulement sur l'évolution du produit des redevances et impôts précités, mais également sur un effet de superposition dû au transfert, dans la période considérée, d'une partie des provisions constituées à partir du financement spécial du trafic routier et de la compensation des économies réalisées en 2016 et 2017 sur l'apport au fonds d'infrastructure (2018: 410 millions; 2019: 210 millions; 2020: 175 millions). Sans cet effet particulier, la croissance moyenne de l'apport avoisinerait 6,8 % pour les années 2018 à 2020 (env. 240 millions en 2019 en raison de l'augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants, et env. 135 millions en 2020 en raison de l'affectation de 5 % supplémentaires de l'impôt sur les huiles minérales).
- Potentiel d'exclusion:** jusqu'à présent, le produit de l'impôt sur les véhicules automobiles et celui de l'impôt sur les huiles minérales (10 % de l'impôt de base) alimentaient le budget général de la Confédération. Dès 2018 et pour une longue période, leur affectation au FORTA exclura d'autres dépenses de l'ordre de 650 à 700 millions. L'entrée en vigueur du FORTA ne devrait pas avoir d'autres effets d'exclusion, car l'apport au fonds est lié à l'évolution des recettes définies dans la Constitution. Le FORTA est un système fermé. Cela signifie que les ressources

supplémentaires nécessaires à l'alimentation du fonds doivent être compensées par une hausse des recettes liées, en premier lieu du supplément sur les huiles minérales grevant les carburants (et vice et versa). Ce mécanisme n'a aucune incidence sur le budget de la Confédération.

- **Pistes pour des réformes:** une réforme ne serait possible que si l'on supprimait tout ou partie des affectations et apports fixes au FORTA issus des divers impôts et redevances spécifiés à l'art. 86 Cst. Les ressources ainsi libérées pourraient alors repasser sous le contrôle du Parlement.

## 3.7 Contributions obligatoires à des organisations internationales et contribution à l'élargissement de l'UE

### 3.7.1 Contributions obligatoires à des organisations internationales



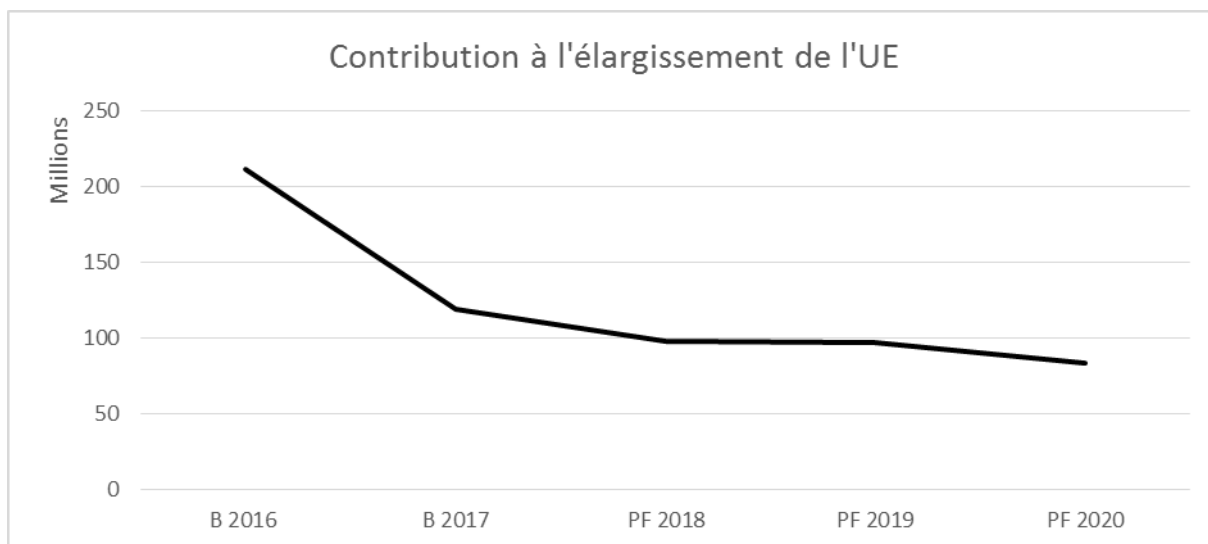
- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 17,4 %. L'augmentation est due pour une bonne part à la contribution au programme de recherche de l'Union européenne (UE) «Horizon 2020», auquel la Suisse n'était que partiellement associée entre 2014 et 2016. Les ressources inscrites au plan financier au titre de la contribution obligatoire suffiront probablement pour financer la pleine participation au programme, mais des moyens supplémentaires seront peut-être nécessaires pour répondre aux engagements pris dans le cadre de projets. Pour l'heure, la Suisse ne participe pas aux programmes «Erasmus+» et «Media». Si elle devait les rejoindre ultérieurement, ses contributions obligatoires augmenteraient de manière sensible, notamment parce que, en vertu des négociations menées pour «Erasmus+», l'UE attend une contribution indexée sur le PIB.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** en vertu de plusieurs traités internationaux, la Suisse verse des contributions obligatoires à de nombreux programmes et organisations. Quelque 70 % des contributions concernent la formation et la recherche (programmes de formation et de recherche de l'UE, participation à diverses infrastructures de recherche), 20 % les relations avec l'étranger et la défense nationale (notamment Organisation des Nations Unies [ONU], Conseil de l'Europe, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). Les cotisations des membres sont calculées en fonction des clés définies dans les traités.

Elles se fondent sur diverses données telles que le PIB ou la population des États membres. Elles dépendent par ailleurs des budgets des organisations et doivent en général être payées en devises étrangères.

Liste des organisations et programmes auxquels la Suisse verse une contribution obligatoire supérieure à 10 millions:

- ONU;
  - Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques, Darmstadt;
  - programmes de recherche de l'UE;
  - Agence spatiale européenne;
  - Laboratoire européen pour la physique des particules (CERN);
  - programmes européens de navigation par satellite «Galileo» et «EGNOS».
- **Potentiel d'exclusion:** les contributions obligatoires à des organisations internationales peuvent avoir un certain effet d'exclusion dans des circonstances défavorables, par exemple en cas de fluctuation désavantageuse des cours de change ou de nette hausse des budgets des organisations. L'effet d'exclusion reste toutefois limité en raison du montant total des contributions (env. 1 milliard).
  - **Pistes pour des réformes:** une réduction des contributions obligatoires est généralement liée à un retrait du pays d'une organisation internationale. À l'inverse, la participation à des programmes (par ex. «Erasmus+», «Europe créative») est à chaque fois négociée pour une durée déterminée. Il faut dès lors toujours prouver que le programme présente un avantage pour la Suisse (par ex. niveau de participation par rapport à la contribution, retours, etc.). Cela vaut également pour l'adhésion à des organisations internationales.

### 3.7.2 Contribution à l'élargissement de l'UE



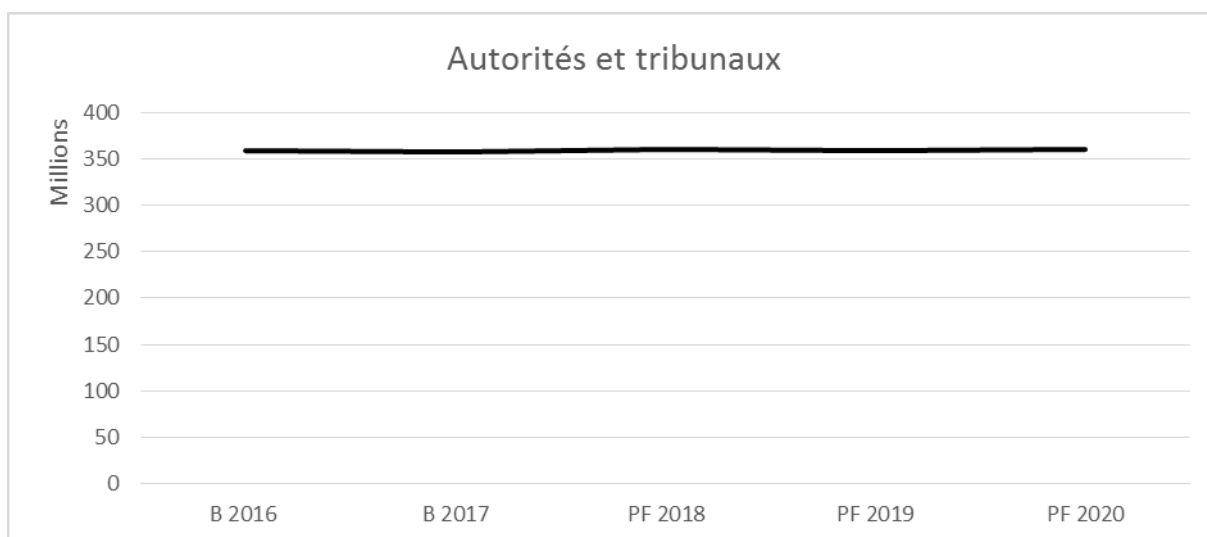
- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** - 20,9 %. Les 14 juin 2007, 7 décembre 2009 et 11 décembre 2014, le Parlement a approuvé des crédits-cadres d'un montant total de 1302 millions pour atténuer les disparités économiques et sociales dans l'UE élargie. En vertu des accords bilatéraux conclus avec les États bénéficiaires (Bulgarie, Croatie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie), toutes les contributions correspondantes doivent être payées dans les dix ans. Jusqu'à la fin de 2015, 726 millions ont ainsi été versés (base: compte d'État 2015). La plus grande

part des paiements encore dus arriveront à échéance durant les années à venir. Le Conseil fédéral ayant jusqu'ici renoncé à renouveler la contribution à l'élargissement de l'UE, le montant total des contributions diminuera durant les années considérées dans le plan financier.

- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** par sa contribution, la Suisse soutient des projets et des programmes ayant trait à la sécurité, à la bonne gouvernance, au développement humain et social, à l'infrastructure, à l'environnement et à la formation. Dans le cadre du développement des relations globales entre la Suisse et l'UE, le Conseil fédéral décidera d'un renouvellement possible de la contribution à l'élargissement de l'union. Les contributions étant réglées dans des traités internationaux (accords-cadres), elles sont fortement liées.
- **Potentiel d'exclusion:** un renouvellement de la contribution à l'élargissement de l'UE exigera des économies dans d'autres domaines.
- **Pistes pour des réformes:** aucune.

## 3.8 Autres dépenses fortement liées de plus de 50 millions

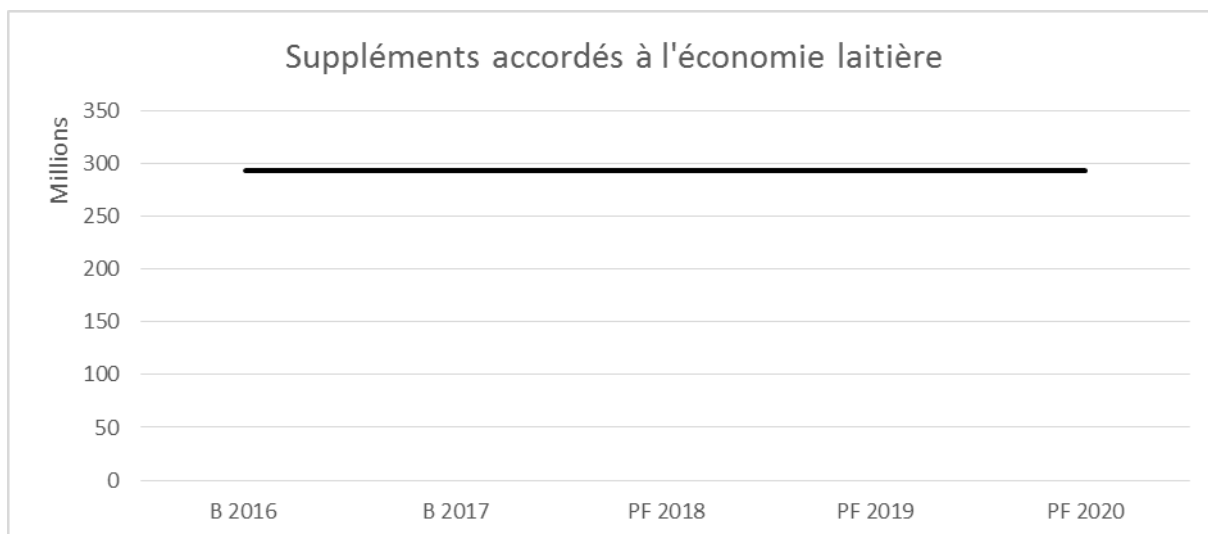
### 3.8.1 Autorités et tribunaux



- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 0,1 %.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** pour les années 2016 à 2020, les dépenses destinées aux tribunaux fédéraux, à l'Assemblée fédérale, au Contrôle fédéral des finances et au Ministère public de la Confédération s'élèvent à quelque 360 millions par an. En vertu de l'art. 142 de la loi sur le Parlement, le Conseil fédéral ne peut pas réduire les budgets des autorités et tribunaux sans leur autorisation.
- **Potentiel d'exclusion:** très faible en raison du montant et de l'évolution des dépenses.
- **Pistes pour des réformes:** aucune.



### 3.8.2 Suppléments accordés à l'économie laitière

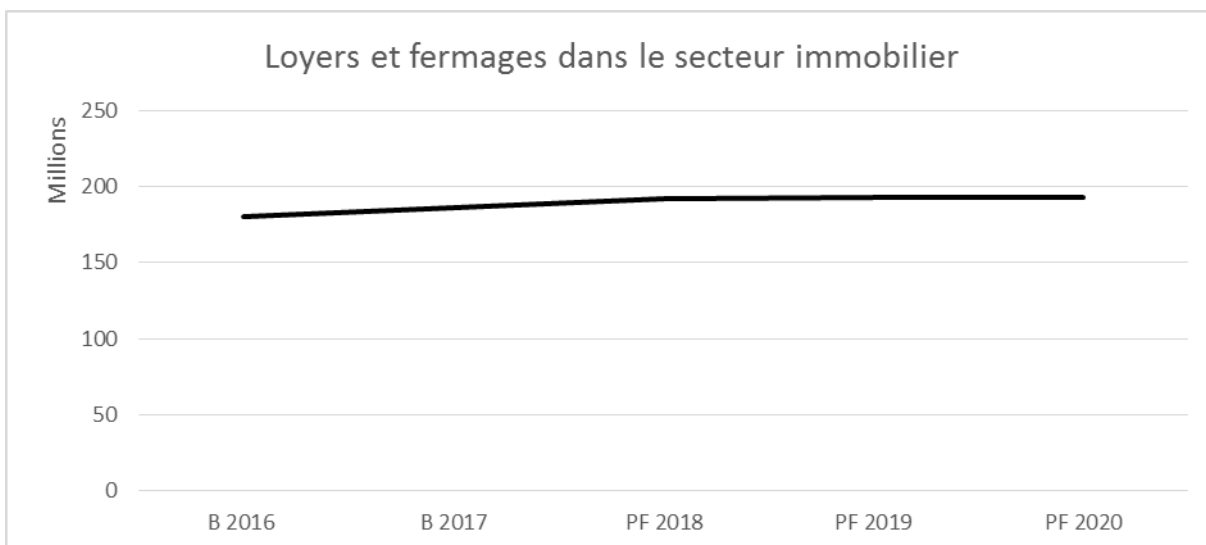


- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 0 %.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** en vertu de l'art. 38 de la loi sur l'agriculture (LAgr), la Confédération octroie aux producteurs un supplément de 15 centimes par kilo de lait transformé en fromage. Si le lait est produit sans ensilage, un second supplément de 3 centimes par kilo est versé conformément à l'art. 39 LAgr. Le Parlement a décidé d'inscrire ces montants dans la loi dans le cadre de la politique agricole 2011. Les suppléments sont destinés à compenser dans une large mesure les conséquences des divers régimes protectionnistes instaurés après la libéralisation totale du commerce de fromage entre la Suisse et l'UE.

Dans le cadre de la politique agricole 2014-2017, le Parlement a retiré au Conseil fédéral la compétence d'adapter les contributions aux crédits autorisés. Dès lors, on ne peut plus réaliser d'économies sur ce crédit et les dépenses afférentes. Le Conseil fédéral peut néanmoins encore ajuster les suppléments en fonction de l'évolution des quantités produites.

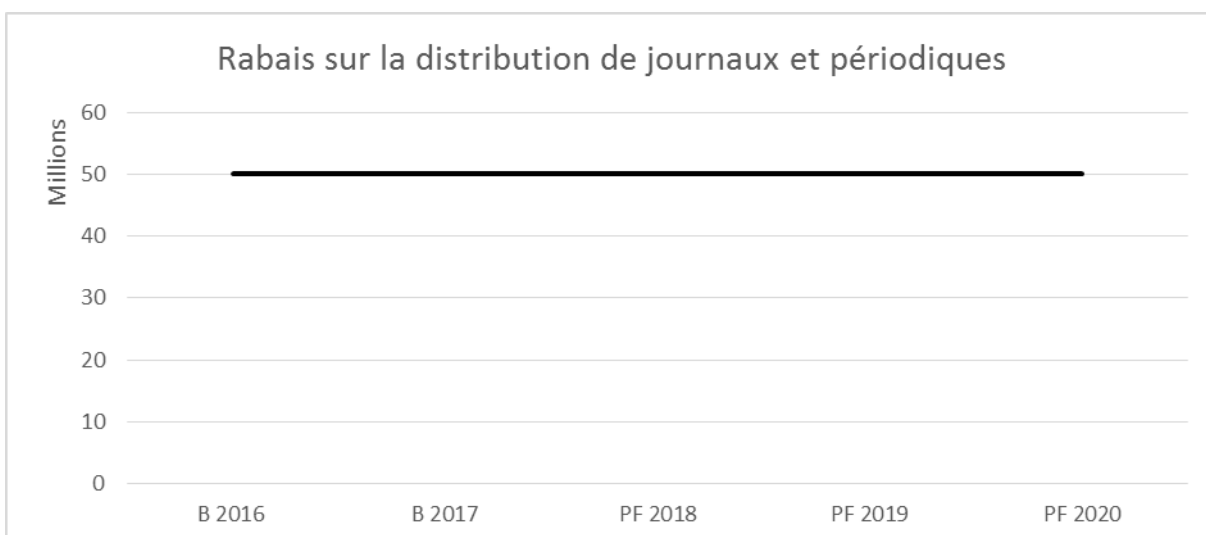
- **Potentiel d'exclusion:** aucun, car la demande en lait destiné à la production fromagère est stable. Si la quantité de lait destinée à la fabrication de fromage devait augmenter de façon inopinée, le Conseil fédéral pourrait adapter le montant des suppléments en vertu des art. 38, al. 3, et 39, al. 3, LAgr.
- **Pistes pour des réformes:** il serait judicieux d'examiner l'opportunité d'abroger l'affectation des dépenses visée dans la loi. Les suppléments accordés à l'économie laitière constituent une exception. En effet, la LAgr ne prévoit pas la possibilité d'accorder à un autre secteur agricole une aide financière sous la forme d'un montant fixe par unité quantitative. En outre, le Parlement peut exercer sa compétence de gestion sans montant explicite, puisqu'il est habilité à déterminer le montant du crédit. Le Conseil fédéral pourrait ensuite fixer le montant des contributions sur la base des ressources allouées et des quantités estimées.

### 3.8.3 Loyers et fermages dans le secteur immobilier



- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 1,7 %.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** de 2016 à 2020, la Confédération dépensera entre 183 et 196 millions par an pour les loyers et les fermages relevant du secteur immobilier. La plupart de ces dépenses sont liées à court terme, car elles se fondent sur des contrats de bail de longue durée. Les coûts résultent du besoin de la Confédération en locaux.
- **Potentiel d'exclusion:** très faible eu égard au montant des dépenses.
- **Pistes pour des réformes:** l'Office fédéral des constructions et de la logistique suit une stratégie donnant la préférence à la propriété plutôt qu'à la location. Les charges locatives diminueront donc à moyen terme. La mise en œuvre de la stratégie exige néanmoins des moyens d'investissement suffisants.

### 3.8.4 Aide indirecte à la presse



- **Taux de croissance moyen des dépenses de 2016 à 2020:** 0 %.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** en vertu de l'art. 16,

al. 7, de la loi sur la poste, la Confédération octroie à La Poste Suisse des contributions annuelles de 50 millions au total. Ces fonds visent à réduire les coûts liés à la distribution des titres de la presse locale, régionale et associative ainsi que ceux de la presse des fondations. Le montant est spécifié dans la loi.

- **Potentiel d'exclusion:** aucun. La contribution est constante en termes nominaux.
- **Pistes pour des réformes:** à plusieurs reprises déjà, le Conseil fédéral a proposé au Parlement de réduire ou de supprimer cette subvention. À chaque fois, le Parlement s'y est refusé et a également abrogé des restrictions temporelles décidées antérieurement. Une réduction de la contribution conduirait La Poste Suisse à consentir un rabais moindre pour la distribution quotidienne des publications de la presse locale, régionale et associative ainsi que de celles de la presse des fondations.