

Octobre 2021

Rapport «Dépenses liées 2021»

Mise à jour

Résumé

La part des dépenses liées a augmenté au cours de ces dernières années, passant d'environ 55 % en 2015 à 62 % en 2020, et cette part va encore progresser pour atteindre environ 65 % d'ici quelques années. Cette hausse tient principalement aux nouvelles affectations que le Conseil fédéral et le Parlement ont décidées ces dernières années, comme la création des fonds pour les transports FIF et FORTA, l'intégration dans le budget fédéral du fonds alimenté par le supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport d'électricité, et le train de mesures «Réforme fiscale et financement de l'AVS» (pour-cent démographique intégralement versé à l'AVS et relèvement de la part des cantons à l'impôt fédéral direct [IFD]). Le projet de réforme AVS 21 prévoit par ailleurs une augmentation de la TVA en faveur de l'AVS. Un autre effet entre en jeu outre les nouvelles affectations: certaines dépenses liées (prévoyance vieillesse, santé) ont tendance à croître plus rapidement que les dépenses non liées, ce qui engendre là encore des effets d'exclusion.

Le présent rapport est une mise à jour du rapport «Dépenses liées de la Confédération» qui avait été publié en 2017. Il fait état de l'évolution des dépenses liées sur une période 10 ans (2015-2025) et les articule selon leur potentiel d'exclusion, leur financement et leur échéance respectifs. La deuxième partie aborde plus en détail les dépenses liées les plus élevées, les réformes mises en œuvre récemment et à venir, ainsi que leurs conséquences sur le degré d'affectation des dépenses.

Les dépenses fortement liées limitent la marge de manœuvre budgétaire du Conseil fédéral et du Parlement. Elles ne peuvent pas être réduites dans le cadre de l'établissement du budget ou de programmes d'allègement à court terme. 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 ou d'inefficience).

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 un cinquième des dépenses totales de la Confédération. Or, dans la mesure où les contributions devraient augmenter plus rapidement que les recettes dans les années à venir, elles limitent la marge de manœuvre requise pour d'autres tâches. Toujours dans le domaine social, la récente mise en place des prestations transitoires pour chômeurs âgés financées par la Confédération représente une dépense liée supplémentaire.

Il n'est possible que dans de très rares cas de réduire la part des dépenses liées par le seul assouplissement des dispositions constitutionnelles ou légales régissant les affectations. Des assouplissements (par ex. instauration de contributions maximales en lieu et place des contributions fixes) augmenteraient certes à court terme la marge de manœuvre budgétaire de la Confédération, mais ne permettraient pas de résoudre les problèmes de financement (par ex. financement solide et durable de l'AVS). 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).

À court et moyen termes, il s'agit avant tout d'éviter autant que possible de nouvelles affectations. Pour éviter que des nouvelles affectations inévitables n'aient un potentiel d'exclusion, elles doivent être conçues de telle sorte que les dépenses n'augmentent pas plus vite que la base de financement (recettes affectées ou recettes fédérales totales) et qu'elles puissent être temporairement réduites en cas de programmes d'allègement.

Table des matières

Résumé	2
1 Contexte et définitions	4
1.1 Mandat	4
1.2 Définitions.....	4
1.3 Le budget de la Confédération considéré sous l'angle du degré d'affectation des dépenses.....	5
1.3.1 Part des dépenses fortement liées dans les dépenses totales.....	5
1.3.2 Potentiel d'exclusion des dépenses fortement liées	7
1.3.3 Financement des dépenses fortement liées	8
1.3.4 Échéance des affectations	8
2 Vue d'ensemble des principales dépenses liées	9
3 Inventaire des dépenses liées	12
3.1 Intérêts passifs et charges de financement	13
3.2 Péréquation financière	14
3.3 Parts des cantons et des assurances sociales aux recettes de la Confédération, pertes sur débiteurs et comptes de passage	15
3.3.1 Part des assurances sociales à la TVA, impôt sur les maisons de jeu.....	15
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.....	16
3.3.3 Utilisation des taxes sur le CO ₂ et les COV, fonds alimenté par le supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport d'électricité.....	17
3.4 Contributions aux assurances sociales.....	18
3.4.1 Contribution à l'AVS	18
3.4.2 Contribution à l'AI	19
3.4.3 Réduction individuelle de primes	20
3.4.4 Prestations complémentaires.....	21
3.4.5 Contribution à l'assurance-chômage.....	22
3.4.6 Assurance militaire	23
3.4.7 Allocations familiales dans l'agriculture.....	24
3.5 Indemnités forfaitaires en matière de migrations	25
3.6 Apports aux fonds pour les transports	26
3.6.1 Apport au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF).....	26
3.6.2 Apport au fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération (FORTA).....	27
3.7 Autres dépenses fortement liées de plus de 50 millions.....	28
3.7.1 Contributions obligatoires à des organisations internationales (hors programmes de recherche de l'UE).....	28
3.7.2 Contributions de base aux hautes écoles en vertu de la LEHE.....	29
3.7.3 Suppléments accordés à l'économie laitière.....	30
3.7.4 Prestations transitoires pour les chômeurs âgés	31
3.7.5 Aide aux médias.....	32

1 Contexte et définitions

1.1 Mandat

Lors de la séance des 10 et 11 mai 2021 de la Commission des finances du Conseil national, le chef du Département fédéral des finances a fait savoir que l'Administration fédérale des finances actualiserait le rapport sur les dépenses liées de 2017 d'ici le mois d'octobre 2021.

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 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, plus de deux tiers 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.

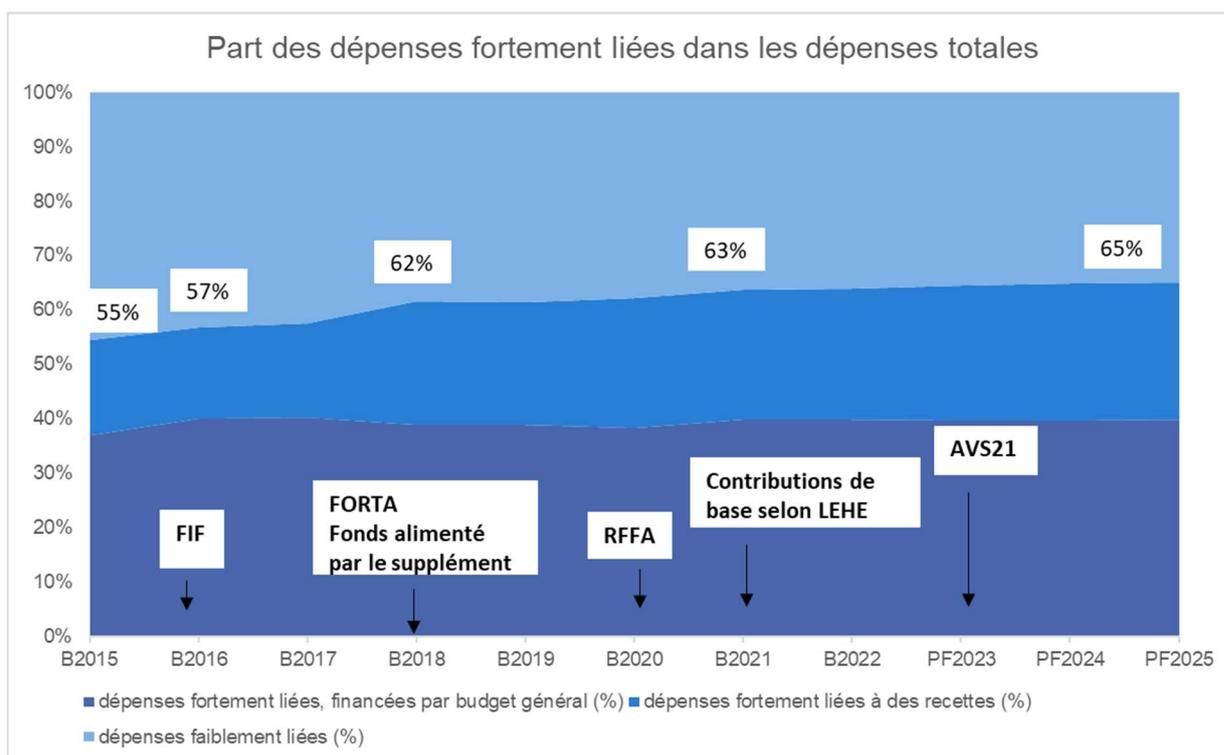
Les données utilisées sont tirées des budgets 2015 à 2021 (hors suppléments) adoptés par le Parlement et du message du Conseil fédéral du 18 août 2021 concernant le budget 2022 avec PITF pour la période allant de 2023 à 2025. Le recours aux chiffres du budget plutôt qu'aux résultats du compte contribue à améliorer la comparabilité des valeurs dans le temps puisque cette méthode permet d'éviter les discontinuités (comme en 2020, notamment, où la baisse de recettes liée à la crise du coronavirus s'est traduite par une diminution des dépenses pour l'AI, le FIF et le FORTA). D'autre part, les chiffres du budget sont la base pertinente pour la gestion budgétaire par le Parlement.

Les analyses ci-après ne tiennent compte ni des dépenses approuvées pour lutter contre la pandémie de COVID-19, ni des contributions obligatoires aux programmes de recherche de l'UE, ni de la contribution de cohésion. Ces dernières avaient été catégorisées comme des dépenses liées dans le rapport de 2017, mais, compte tenu des perspectives incertaines concernant la relation entre l'UE et la Suisse, elles s'apparenteraient actuellement plutôt à des dépenses non liées. Comme la situation pourrait encore évoluer et afin d'éviter toute discontinuité chronologique, il n'a pas été tenu compte des contributions d'un montant annuel compris entre 0,5 et 1,0 milliard sur l'ensemble de la période. Si ces fonds avaient été comptabilisés en tant que dépenses fortement liées, le degré d'affectation des dépenses serait d'environ 1 % plus élevé que dans le présent rapport en raison des arrondis.

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

Aujourd'hui, environ 65 % des dépenses de la Confédération sont fortement liées. La part des dépenses fortement liées a donc progressé de quelque 10 points de pourcentage sur une période de 10 ans. Les dépenses liées aux recettes ont davantage augmenté que les dépenses financées par la voie du budget général. Cette évolution tient aussi bien à l'augmentation d'impôts et de redevances dont les produits font l'objet d'affectations spéciales (par ex. augmentation du produit de la TVA revenant à l'AVS) qu'à l'affectation de recettes existantes (par ex. impôt sur les véhicules automobiles alimentant le FORTA) ou au relèvement de parts à des recettes existantes (par ex. augmentation de la part des cantons à l'IFD dans le cadre de la RFFA).



En cas de déficits structurels, 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. En revanche, une croissance réduite des recettes partiellement ou totalement affectées n'entraîne pas de déficits structurels aussi importants, puisque dans ce cas, les dépenses augmentent aussi "automatiquement" moins fortement.

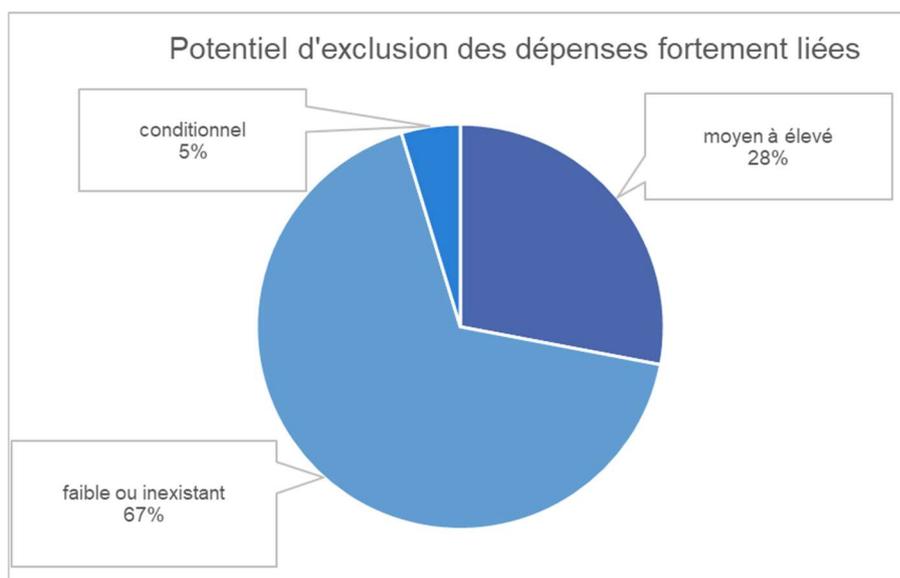
La progression des dépenses fortement liées ne dépend toutefois que dans une moindre mesure de la dynamique de croissance de cette catégorie de dépenses. Les projets du Conseil fédéral ont une influence bien plus importante dans ce domaine, et pour partie également les décisions du Parlement à l'égard de ces projets. Entre 2016 et 2025, divers objets sont entrés ou entreront vraisemblablement en vigueur. Ils augmenteront la part des dépenses liées ou entraîneront de nouvelles affectations:

- **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 à partir de 2016 (contributions des cantons, pour mille de TVA, part à l'IFD), et de l'autre, des dépenses faiblement liées sont devenues fortement liées (contribution provenant du budget général de la Confédération).
- **Fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération (FORTA):** le projet a augmenté la part des dépenses liées à partir de 2018. Auparavant, les recettes versées 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 ont perdu presque toute marge de manœuvre pour des transferts dans le temps.
- **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 a mené dès 2018 à une augmentation des recettes et des dépenses de la Confédération (gonflement du budget) et de la part des dépenses fortement liées.
- **RFFA:** la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA) a mené, à partir de 2020, à un relèvement de la part des cantons à l'IFD (de 17 à 21,2 %) ainsi que de la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AI (de 19,55 à 20,2 %). De plus, le fonds de compensation AVS se voit dorénavant reverser en totalité le point de TVA en faveur de l'AVS (pour-cent dit démographique), contre 83 % précédemment.
- **Contributions de base aux hautes écoles visées par la LEHE:** à la suite de l'entrée en vigueur de l'art. 50 LEHE en 2020, les contributions de base (20 % du montant total des coûts de référence pour les universités cantonales, et 30 % pour les hautes écoles spécialisées cantonales) sont considérées comme liées à partir du budget 2021, et celles-ci ne peuvent plus être adaptées que pour tenir compte du renchérissement.
- **AVS 21:** la réforme prévoit une augmentation du produit de la TVA revenant à l'AVS à partir de 2023. Lors du débat, les parlementaires n'ont pas suivi la proposition du Conseil fédéral puisqu'ils ont diminué le relèvement. Un relèvement de 0,3 (CE) ou 0,4 % (CN) est actuellement envisagé. La décision du Conseil des États a été intégrée au budget 2022 avec PITF pour la période 2023-2025.
- **Prestations transitoires pour chômeurs âgés:** ces prestations financées par la Confédération constituent une nouvelle dépense liée dans le domaine des assurances sociales. Les bases légales correspondantes sont entrées en vigueur en 2021. Les fonds prévus pour ces prestations augmenteront de manière progressive jusqu'en 2025, avant de se stabiliser pour atteindre un montant prévisionnel d'environ 160 millions par an.

1.3.2 Potentiel d'exclusion des dépenses fortement liées

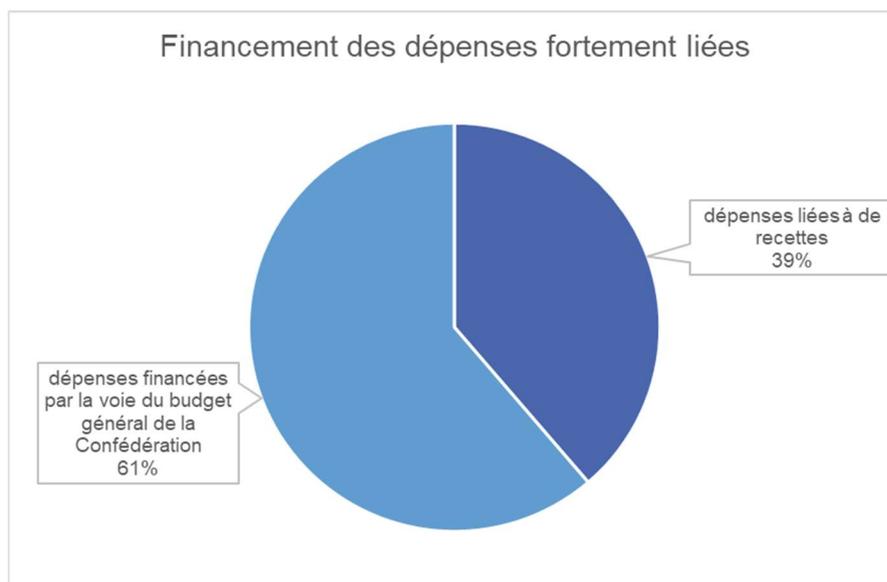
Les dépenses fortement liées ne limitent pas seulement la marge de manœuvre du Conseil fédéral et du Parlement, mais tendent également à exclure du budget les dépenses faiblement liées, qui sont pourtant aussi importantes pour la croissance et la prospérité du pays. Les dépenses fortement liées peuvent 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. Près d'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 CO₂ ou les composés organiques volatils [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, les apports au FORTA et 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

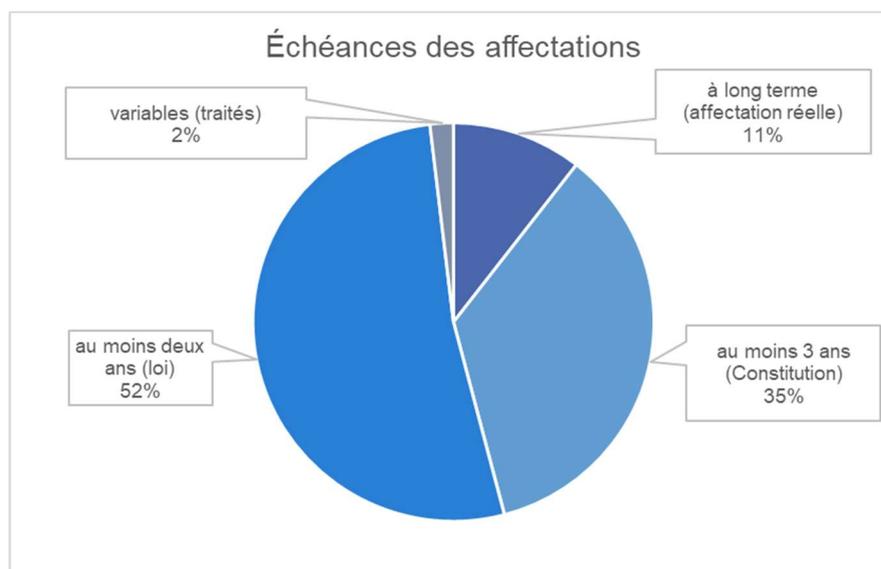
Environ 40 % des dépenses fortement liées dépendent directement de recettes correspondantes. Il s'agit notamment des parts aux recettes de la Confédération, d'une bonne partie des apports aux fonds pour les transports, des taxes d'incitation et d'autres comptes de passage. Ces dépenses n'ont aucun potentiel d'exclusion, même en cas de fluctuation conjoncturelle des recettes. Toutefois, le fait d'attribuer de nouvelles affectations à des recettes existantes ou de relever les parts à des recettes de façon régulière entame le budget général de la Confédération et peut conduire à des effets d'exclusion.



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 ci-après 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 possibles 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.

Dépenses	Montant en millions de francs (2025)	Part dans les dépenses totales (%)	Dynamique de croissance	Potentiel d'allègement	Pistes pour des réformes visant à alléger le budget de la Confédération
<i>Contributions aux assurances sociales</i>					
AVS	10 492	12,8	↗	Oui	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des prestations • Augmentation des cotisations des assurés en lien avec une réduction des contributions de la Confédération • Refonte partielle de la répartition entre la Confédération et les cantons et entre la Confédération et les assurances sociales
AI	3993	4,9	→	Oui	
Réductions individuelles de primes	3218	3,9	↗	Oui	
Prestations complémentaires	1986	2,4	↗	Oui	
Assurance-chômage	553	0,7	↘	Oui	
Assurance militaire	208	0,3	→	Oui	
Allocations familiales dans l'agriculture	43	0,1	↘	Oui	
Prestations transitoires pour les chômeurs âgés	156	0,2	À partir de 2025 →	Oui	
<i>Apports aux fonds pour les transports</i>					
FIF	5571	6,8	→	Oui	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse des investissements • Augmentation de l'efficacité • Hausse du financement par les usagers • Adaptation de l'indexation (mise en œuvre)
FORTA	2959	3,6	→	Oui	
Migration (indemnités forfaitaires)	999	1,2	Instable	Partiellement (le nombre des demandes d'asile est un facteur exogène)	<ul style="list-style-type: none"> • Durcissement du droit d'asile • Coupes dans l'aide sociale • Raccourcissement des délais de procédure • Renforcement de l'exécution • Intégration sur le marché du travail
Contributions obligatoires à des organisations internationales (hors programmes de recherche de l'UE)	501	0,6	→	En partie	Retrait
Péréquation financière	3830	4,7	→	En partie	Diminution de la dotation des instruments de péréquation

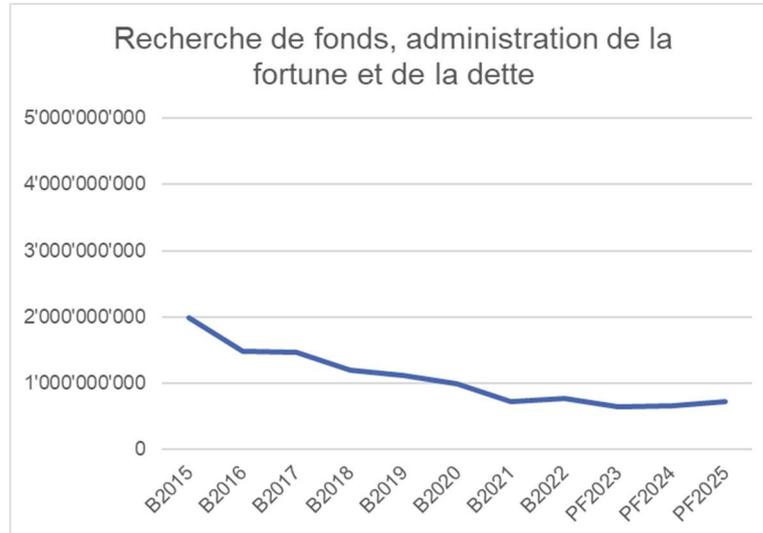
Intérêts passifs	726	0,9	Instable	Partiellement (à long terme)	Réduction de la dette
Parts des cantons et des assurances sociales	12 617	15,4	➔	Non	-
Taxes d'incitation et comptes de passage (entre autres taxe sur le CO ₂ , supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport d'électricité, contributions aux loyers)	2663	3,2	➔	Non	-
Contributions de base aux hautes écoles en vertu de la LEHE	1318	1,6	➔	En partie	Objectif d'efficacité

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:

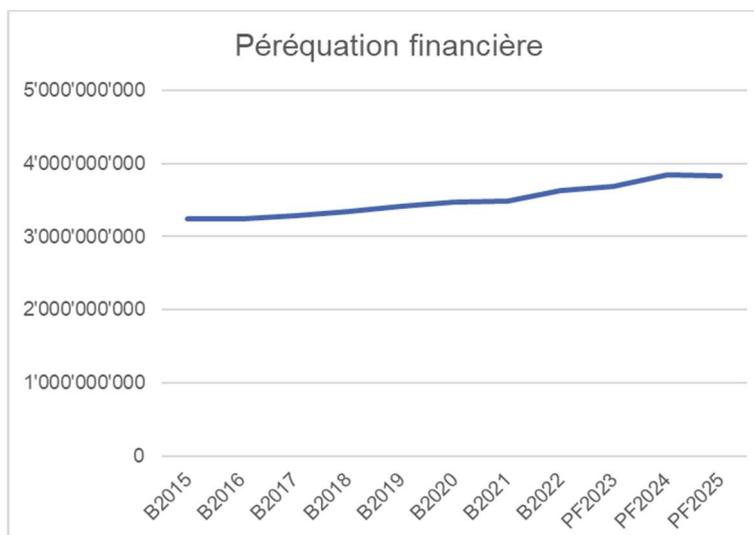
- Un graphique rend compte de l'évolution des dépenses entre le budget 2015 et l'année 2025 du plan financier.
- Le commentaire qui suit précise le taux de croissance moyen des dépenses durant cette période ainsi que pour les années à venir (de 2021 à 2025), en le justifiant si nécessaire, notamment 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 à l'économie (en moyenne env. 2 % p. a.). 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:** sur la période 2015-2025, les dépenses budgétées pour la recherche de fonds baissent de -9,6 % par an. Sur une plus longue période, les intérêts passifs sont passés de plus de 3 milliards en 2009 à moins d'un milliard. Si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, les dépenses se stabilisent pour atteindre environ 0,7 milliard par an.
- **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 en raison des taux d'intérêt négatifs, et ce malgré l'augmentation de l'endettement induite par la pandémie de COVID-19. Au contraire, le net recul de la dette au cours des années précédentes a permis de dégager une marge de manœuvre suffisante pour de nouvelles dépenses. Un effet d'exclusion serait possible si les intérêts augmentaient plus fortement que prévu actuellement. Mais comme une grande partie de la dette de la Confédération est assortie à long terme de faibles taux d'intérêt, une flambée des taux peut être exclue.
- **Pistes pour des réformes:** des allègements ne sont possibles qu'à long terme. La réduction de l'endettement lié à la crise du coronavirus permettrait de limiter le risque lié à une forte croissance des dépenses.

3.2 Péréquation financière



- **Taux de croissance moyen des dépenses:** sur la période 2015-2025, la croissance des dépenses budgétée pour la péréquation financière s'élève en moyenne à 1,7 % par an. Si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, les dépenses croissent en moyenne de 2,3 % par an, en raison notamment des mesures d'atténuation temporaires consécutives à la réforme de la péréquation financière et de la RFFA.
- **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 dotation est calculée au moyen de facteurs endogènes, en fonction de l'évolution des disparités entre les cantons et du montant de la dotation minimale garantie (introduction progressive à partir de 2020). La compensation des charges excessives dues à des facteurs soit socio-démographiques soit géo-topographiques suit 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).
- **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. La dernière réforme de la péréquation financière entraîne toutefois une hausse des paiements aux cantons ainsi qu'une brusque augmentation des dépenses: d'une part, le montant de la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques augmentera durablement de 80 millions à partir de 2021, et de 60 millions supplémentaires à compter de 2022 (augmentation non prise en compte en cas d'adaptations au renchérissement ultérieures); d'autre part, la Confédération versera, entre 2021 et 2025, des contributions comprises entre 100 et 200 millions par an afin d'atténuer les conséquences financières de la réforme de la péréquation financière. Enfin, la Confédération accordera, entre 2024 et 2030, des contributions complémentaires d'un montant annuel de 180 millions pour modérer les conséquences des adaptations de la RFFA sur la péréquation des ressources. A moyen terme, il existe un certain degré d'incertitude en ce qui concerne la péréquation des ressources en raison de la plus grande prise en compte des disparités dans la détermination de la dotation. Si ceux-ci ne changent pas, la dotation évoluera au rythme des recettes fiscales des cantons. Des changements structurels dans les cantons pourraient toutefois entraîner une forte modification de la dotation dans un sens ou dans l'autre.
- **Pistes pour des réformes:** les coupes opérées dans la péréquation financière se répercutent essentiellement 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. L'inscription dans la loi d'un objectif précis (au lieu de la valeur indicative alors en vigueur) concernant la dotation minimale en ressources, qui a eu lieu dans le cadre de la dernière réforme de la péréquation financière, ont de fait renforcé l'affectation des dépenses.

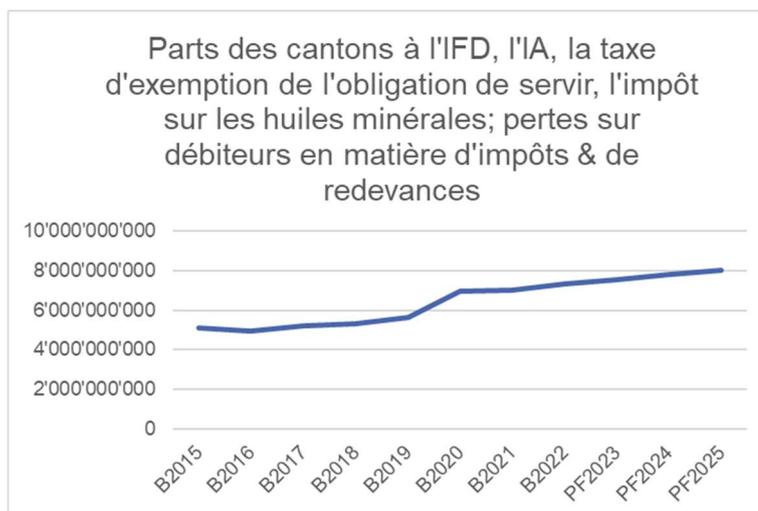
3.3 Parts des cantons et des assurances sociales aux recettes de la Confédération, pertes sur débiteurs et comptes de passage

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



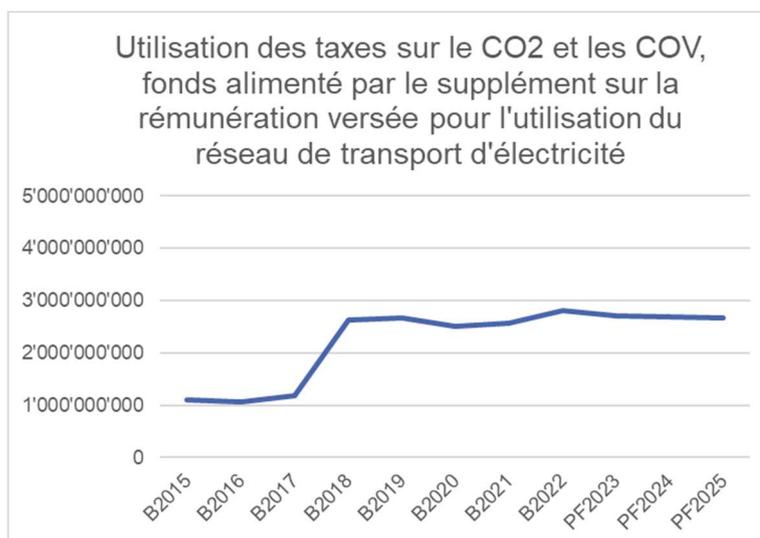
- **Taux de croissance moyen des dépenses:** sur la période 2015-2025, la croissance des dépenses budgétée se monte en moyenne à 1,6 % par an. Si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, les dépenses affichent une croissance annuelle de 9,1 % (entrée en vigueur de la réforme AVS 21 prévue en 2023).
- **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: depuis 2020, à la suite de la RFFA, le fonds de compensation AVS se voit reverser en totalité le point de TVA en faveur de l'AVS (contre 83 % précédemment). La réforme AVS 21 prévoit, à partir de 2023, une augmentation du produit de la TVA revenant à 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 est arrivée à échéance en 2018.
 - 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:** sur la période 2015-2025, la croissance des dépenses budgétée se monte en moyenne à 4,6 % par an. Ce taux de croissance est influencé par le relèvement, à partir de 2020, de la part des cantons à l'IFD (de 17 à 21,2 %) dans le cadre de la RFFA. Si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, la croissance des dépenses s'élève à 3,3 % par an.
- **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 et 35 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. Le relèvement de la part des cantons et la hausse des affectations liées (comme dans le cadre de la RFFA, par ex.) entraînent toutefois une brusque augmentation des dépenses et entament le budget général de la Confédération.
- **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.

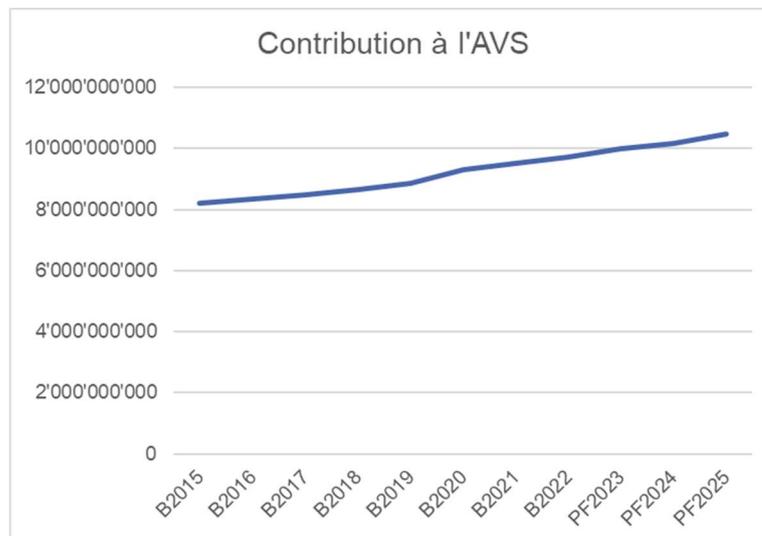
3.3.3 Utilisation des taxes sur le CO₂ et les COV, fonds alimenté par le supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport d'électricité



- **Taux de croissance moyen des dépenses:** sur la période 2015-2025, la croissance des dépenses budgétée se monte en moyenne à 9,2 % par an. Cette forte croissance tient principalement à l'intégration du fonds alimenté par le supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport d'électricité, qui a été effectuée en 2018. Si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, la croissance des dépenses s'élève à 1,0 % par an.
- **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 CO₂ 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 CO₂: art. 31 et 34 à 36 de la loi sur le CO₂;
 - supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport d'électricité: art. 35 de la loi sur l'énergie.
- **Potentiel d'exclusion:** les taxes d'incitation n'ont 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.
- **Pistes pour des réformes:** il n'est pas possible d'alléger le budget en agissant sur les taxes d'incitation. Une réduction de ces taxes provoque une diminution des dépenses.

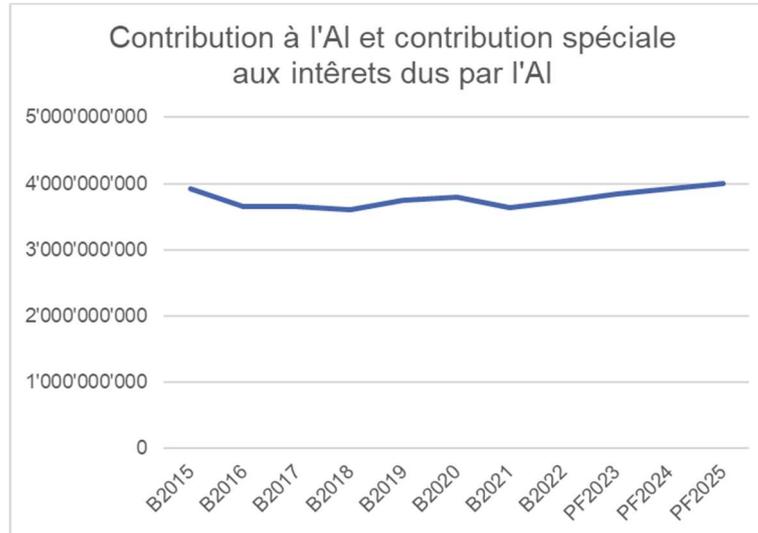
3.4 Contributions aux assurances sociales

3.4.1 Contribution à l'AVS



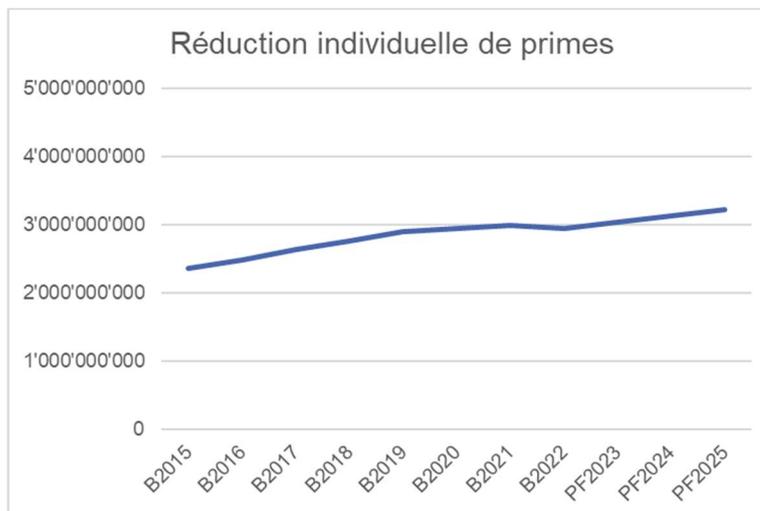
- **Taux de croissance moyen des dépenses:** sur la période 2015-2025, la croissance des dépenses budgétée se monte en moyenne à 2,5 % par an. Même si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, le taux de croissance reste identique, à 2,5 % par an.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** à la suite de la réforme RFFA, la contribution de la Confédération a augmenté à partir de 2020, passant de 19,55 à 20,2 % des dépenses de l'AVS (art. 103 LAVS). Les principaux facteurs de coûts sont le nombre des bénéficiaires de rentes et le montant de ces dernières. Représentant environ 13 % 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 devrait croître 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 20,2 %, 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 partiellement ou totalement liée à l'évolution de la TVA). Cette solution exigerait de prendre des mesures au niveau des prestations ou des recettes de l'AVS.
 - Introduction d'une règle fiscale visant à garantir l'équilibre financier de l'AVS.

3.4.2 Contribution à l'AI



- **Taux de croissance moyen des dépenses:** Sur la période 2015-2025, la croissance des dépenses budgétée se monte en moyenne à 0,2 % par an. Si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, la croissance des dépenses s'élève à 2,4 % par an.
- **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 depuis 2014 dépend de l'évolution du produit de la TVA (l'évolution des salaires et des prix est également prise en compte par l'application d'un facteur d'escompte).
- **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. Cependant, cette question ne se posera que lorsque l'assurance aura remboursé ses dettes au titre de l'AVS, ce qui ne devrait pas arriver avant la fin des années 2030 selon les estimations actuelles.

3.4.3 Réduction individuelle de primes

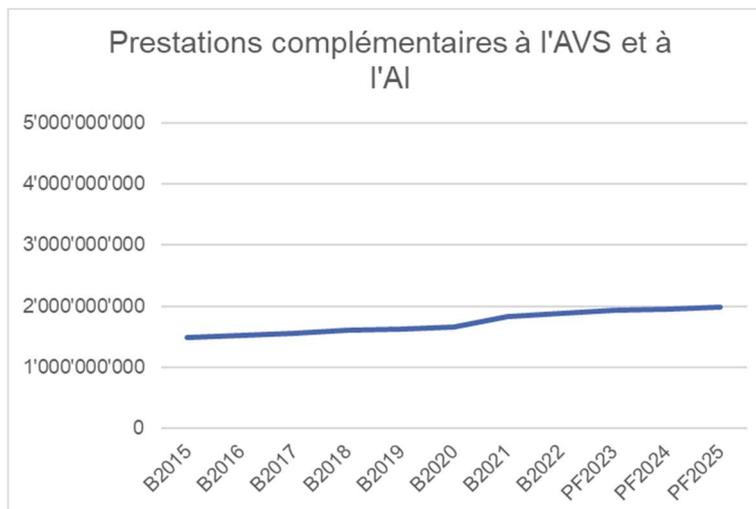


- **Taux de croissance moyen des dépenses:** Sur la période 2015-2025, la croissance des dépenses budgétée se monte en moyenne à 3,2 % par an. Une croissance moyenne d'environ 3 % par an est aussi attendue à partir de 2022.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** en vertu 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 de quelque 3 milliards par an pour la période allant de 2021 à 2025. 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 (par ex. financement uniforme des prestations stationnaires et ambulatoires). Des trains de mesures visant à maîtriser les coûts (assortis d'un objectif de croissance pour les coûts de l'AOS) sont par ailleurs en cours d'élaboration. Au mois de juin 2021, le Parlement a adopté, pour freiner la hausse des coûts, un premier volet de mesures, au centre duquel figure un «article relatif aux projets pilotes», lequel doit permettre de lancer des programmes innovants de maîtrise des coûts. Un autre volet de mesures comprenant entre autres un système de prix de référence pour les médicaments génériques est en cours d'examen au Parlement (volet 1b). Le Conseil fédéral prévoit de publier un message relatif à un autre volet de mesures visant à freiner la hausse des coûts au premier trimestre 2022. Il rédigera séparément un autre message concernant l'introduction d'un objectif de croissance pour les coûts d'ici novembre 2021. Il s'agit d'un contre-projet indirect à l'initiative pour un frein aux coûts du PDC.

En parallèle, l'initiative d'allègement des primes, qui est pendante, pourrait potentiellement faire s'envoler et croître rapidement les contributions fédérales au titre des réductions individuelles des primes (RIP).

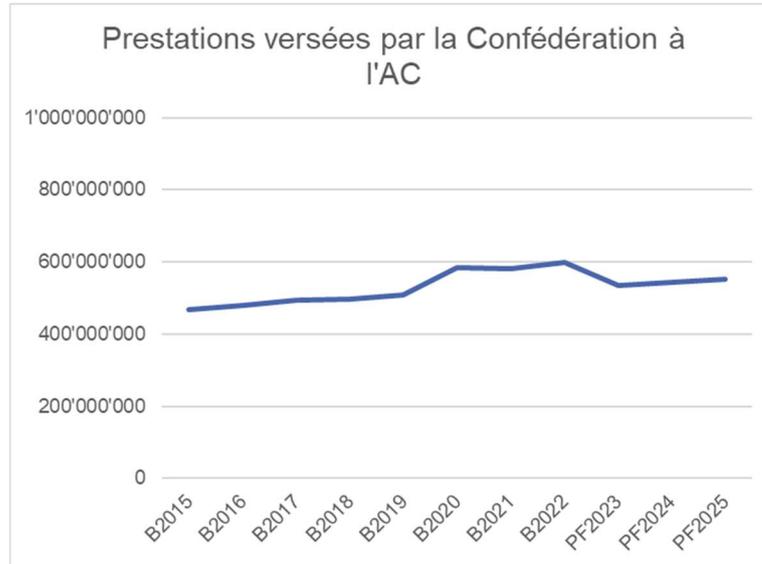
Sous réserve que ce projet n'ait pas pour effet de modifier en profondeur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, un désenchevêtrement des tâches et des financements serait envisageable dans le cadre d'un réexamen de la répartition des tâches.

3.4.4 Prestations complémentaires



- **Taux de croissance moyen des dépenses:** Sur la période 2015-2025, la croissance des dépenses budgétée se monte en moyenne à 2,9 % par an. Si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, la croissance des dépenses s'élève à 2,2 % par an.
- **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. 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. La réforme des PC et le relèvement des montants maximaux pris en compte au titre du loyer qui en découle entraîneront, pour la Confédération, des coûts supplémentaires de l'ordre de quelques dizaines de millions de francs jusqu'en 2030. 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 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 du projet «Répartition des tâches II», qui a été suspendu.

3.4.5 Contribution à l'assurance-chômage



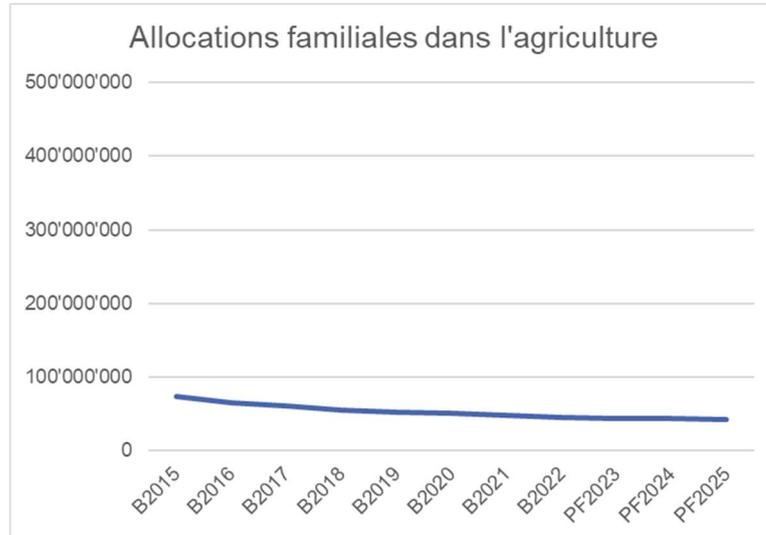
- **Taux de croissance moyen des dépenses:** sur la période 2015-2025, la croissance des dépenses budgétée se monte en moyenne à 1,7 % par an. Si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, les dépenses baissent en moyenne de -1,2 % par an. On doit cette baisse à l'expiration du programme d'impulsion 2020-2022 pour l'insertion des chômeurs âgés sur le marché du travail.
- **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:** par sa contribution, la Confédération participe aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail. 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 réductions de prestations ou d'économies dans ces deux domaines, ou bien d'une augmentation des cotisations salariales.

3.4.6 Assurance militaire



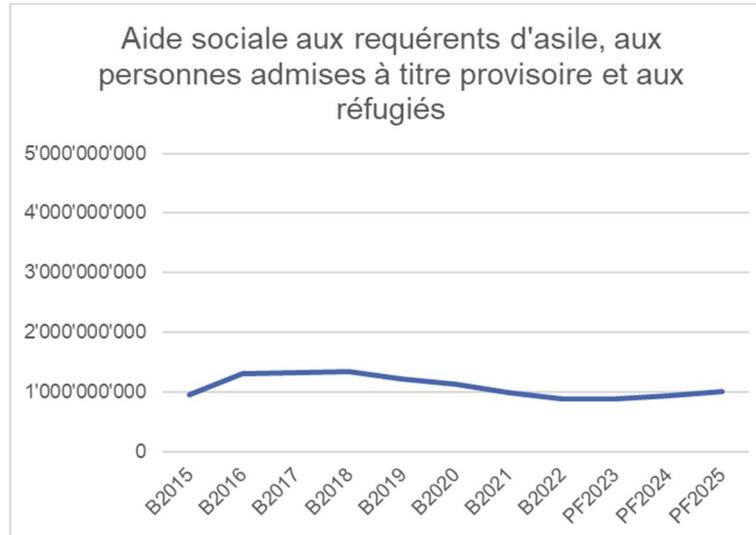
- **Taux de croissance moyen des dépenses:** sur la période 2015-2025, les dépenses budgétées baissent en moyenne de -0,7 % par an. Si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, la croissance des dépenses s'élève à 0,5 % par an.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** 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:** pour les personnes ayant effectué un service obligatoire au cours duquel ils ont subi un dommage pour leur santé, ou pour les membres de la famille de la personne accomplissant un service qui a perdu la vie, l'aide versée par l'assurance militaire représente une contrepartie au titre du service obligatoire. Des variantes de la renonciation à l'assurance facultative et à la couverture d'assurance des assurés à titre professionnel ont été examinées dans le cadre des réformes structurelles de l'assurance militaire. 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. Le taux de couverture des coûts doit atteindre 80 % au minimum. Le 8 septembre, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion qu'un changement de système ne serait pas avantageux du point de vue financier.

3.4.7 Allocations familiales dans l'agriculture



- **Taux de croissance moyen des dépenses:** sur la période 2015-2025, les dépenses budgétées baissent en moyenne de -5,3 % par an. Si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, les dépenses reculent de -3,3 % par an.
- **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:** il n'y a pas d'effet d'exclusion compte tenu du recul des dépenses.
- **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.

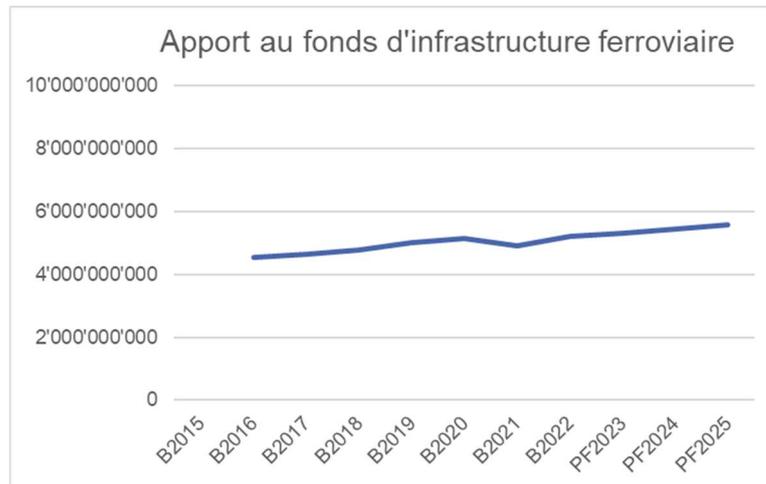
3.5 Indemnités forfaitaires en matière de migrations



- **Taux de croissance moyen des dépenses:** sur la période 2015-2025, la croissance des dépenses budgétée se monte en moyenne à 0,5 % par an, la courbe des dépenses décrivant une forme de vague. Si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, la croissance des dépenses s'élève à 0,2 % par an.
- **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 requérant 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 de nouveaux requérants d'asile, du taux de protection et donc du nombre de personnes présentes en Suisse.
- **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.
- **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. Le projet d'adaptation du système de financement (dont la procédure de consultation a commencé et se poursuivra jusqu'en octobre 2021) devrait déboucher sur des mécanismes plus incitatifs en matière d'insertion et de formation professionnelles des adolescents et des jeunes adultes. Le projet prévoit que la Confédération versera des indemnités forfaitaires aux cantons pour l'ensemble des jeunes de 18 à 25 ans, que ces derniers exercent une activité lucrative ou non. Cette mesure doit permettre de supprimer les mauvaises incitations qui nuisent à la formation professionnelle initiale. Par ailleurs, pour ne pas porter préjudice au travail à temps partiel, les personnes aux revenus modestes ne se verront plus appliquer de déductions lors du calcul des indemnités forfaitaires. Le nouveau système de financement n'aura aucune incidence sur les coûts supportés par la Confédération.

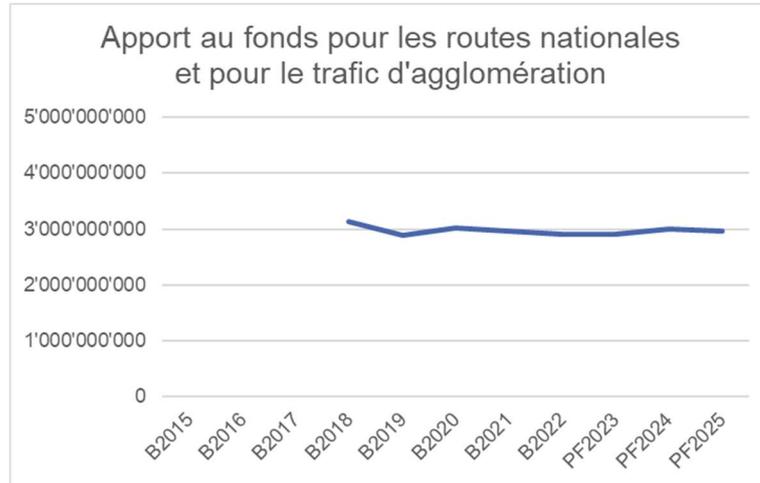
3.6 Apports aux fonds pour les transports

3.6.1 Apport au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)



- **Taux de croissance moyen des dépenses:** sur la période 2016-2020, la croissance des dépenses budgétée se monte en moyenne à 3,1 % par an. Avec l'adaptation de l'indexation de l'apport provenant du budget général, les dépenses vont croître de 2,4 % par an à partir de 2022.
- **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 en moyenne à 2,7 milliards pour les années 2022 à 2025. L'indexation est réglée dans la loi sur le FIF. En application des réformes structurelles, l'indexation de l'apport de la Confédération sera désormais basée sur l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) et non plus sur l'indice du renchérissement de la construction ferroviaire (IRF).
- **Potentiel d'exclusion:** par le passé, la plus grande partie de l'apport provenant du budget général de la Confédération a crû plus rapidement que les recettes, car l'expérience montre que l'indice déterminant le renchérissement de la construction ferroviaire dépasse d'environ 0,2 point de pourcentage l'indice de renchérissement ordinaire (IPC). Grâce à l'adaptation de l'indexation sur l'IPC, cette partie de l'apport au fonds ne devrait plus contribuer à supplanter d'autres dépenses de la Confédération à l'avenir. 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 permettre (de manière restreinte) de maintenir ou de créer une marge de manœuvre sur le plan budgétaire.
- **Pistes pour des réformes:** en application des réformes structurelles, l'indexation de l'apport provenant du budget général de la Confédération sera adaptée à compter de 2022. 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 en partie en améliorant l'efficacité dans les sociétés de chemins de fer, en redimensionnant les étapes d'aménagement et/ou en procédant à des hausses tarifaires.

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



- **Taux de croissance moyen des dépenses:** sur la période 2018-2025, la baisse des dépenses budgétée s'élève en moyenne à -0,8 % par an. Cette baisse s'explique avant tout par le transfert temporaire (décroissant) des réserves du financement spécial pour la circulation routière durant les années 2018 à 2020. Si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, les dépenses affichent un recul de -0,1 % par an.
- **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 et, en règle générale, de 10 % du produit de l'impôt sur les huiles minérales. De plus, en vertu de l'art. 37 de la loi sur le CO₂, le fonds est alimenté par le produit net de la sanction «Réduction CO₂: sanction, véhicules automobiles légers».
- **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 exclut 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 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 Autres dépenses fortement liées de plus de 50 millions

3.7.1 Contributions obligatoires à des organisations internationales (hors programmes de recherche de l'UE)



- **Taux de croissance moyen des dépenses:** sur la période 2015-2025, la croissance des dépenses budgétée se monte en moyenne à 1,6 % par an. Si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, la croissance des dépenses s'élève à 1,1 % par an.
- **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 45 % des contributions concernent 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), et 40 % la formation et la recherche (participation à diverses infrastructures de recherche¹). Les cotisations des membres sont calculées en fonction des clés définies dans les traités. Elles se fondent sur diverses données (par ex. PIB ou population). Elles dépendent par ailleurs des budgets des organisations et doivent en général être payées en devises étrangères.

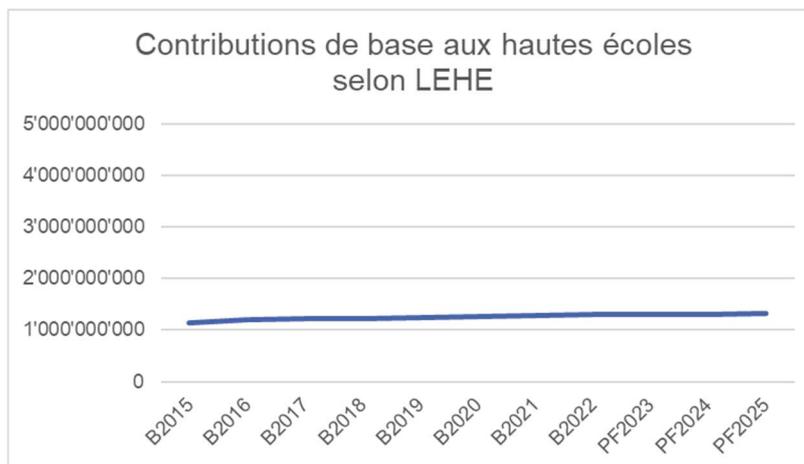
Liste des organisations et programmes auxquels la Suisse verse une contribution obligatoire supérieure à 10 millions:

- ONU;
 - programmes européens de navigation par satellite Galileo et EGNOS;
 - Agence spatiale européenne (ESA);
 - FRONTEX;
 - Laboratoire européen pour la physique des particules (CERN);
 - collaboration internationale dans le domaine des migrations;
 - Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques, Darmstadt;
 - Organisation européenne pour la recherche astronomique (ESO);
 - Association européenne de libre-échange (AELE);
 - Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- **Potentiel d'exclusion:** les contributions obligatoires à des organisations internationales peuvent avoir un certain effet d'exclusion dans des circonstances défavorables, par ex. en cas de fluctuations désavantageuses 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. 0,5 milliard hors programmes de recherche de l'UE).

¹ Il n'est pas tenu compte, ici, des contributions obligatoires aux programmes de recherche de l'UE. Se reporter à la page 5 pour plus d'explications.

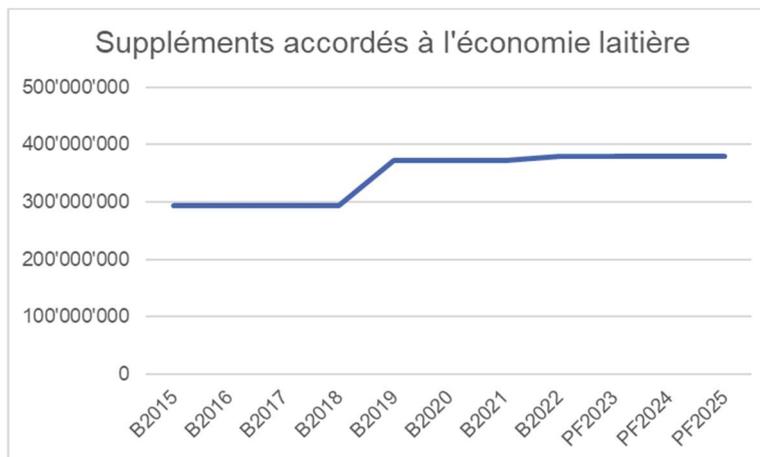
- **Pistes pour des réformes:** une réduction des contributions obligatoires est généralement liée à un retrait du pays d'une organisation internationale. En ce qui concerne l'adhésion, il faut toujours prouver que le programme présente un avantage pour la Suisse (par ex. niveau de participation par rapport à la contribution, retours, etc.).

3.7.2 Contributions de base aux hautes écoles en vertu de la LEHE



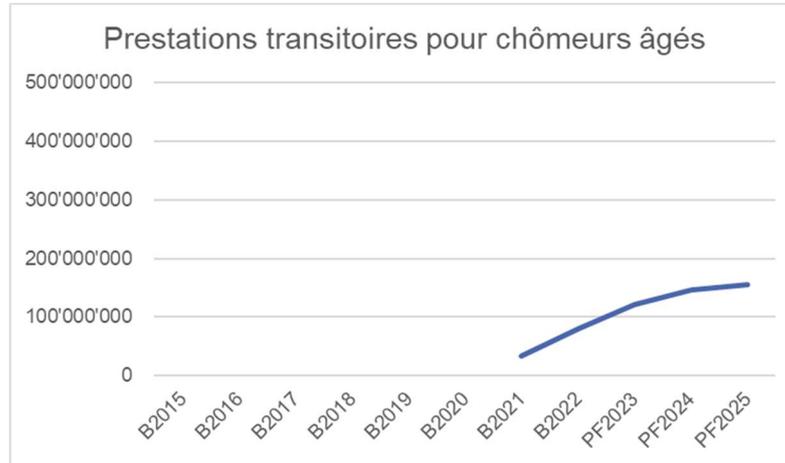
- **Taux de croissance moyen des dépenses:** Sur la période 2015-2025, la croissance des dépenses budgétée se monte en moyenne à 1,4 % par an. Si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, la croissance des dépenses s'élève à 0,7 % par an.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** La Confédération verse des contributions aux charges de fonctionnement des universités cantonales et des hautes écoles spécialisées. Les contributions de base sont versées en fonction des prestations d'enseignement et de recherche. Les effectifs d'étudiants et les fonds de recherche acquis auprès de tiers, entre autres, sont par conséquent déterminants. Les contributions de base de la Confédération aux universités cantonales et aux hautes écoles spécialisées au sens de la LEHE sont calculées en premier lieu sur la base des coûts de référence. Les coûts de référence correspondent aux dépenses nécessaires pour assurer un enseignement de haute qualité. La Conférence suisse des hautes écoles a fixé pour la première fois les coûts de référence et le montant total des coûts de référence pour la période 2021-2024. Dorénavant, les contributions de la Confédération (20 % du montant total des coûts de référence pour les universités cantonales, et 30 % pour les hautes écoles spécialisées cantonales) sont considérées comme liées (art. 50 LEHE), et celles-ci ne peuvent plus être adaptées que pour tenir compte du renchérissement.
- **Potentiel d'exclusion:** L'évolution des coûts de référence et des effectifs d'étudiants dans les hautes écoles peut conduire à des effets d'exclusion. C'est notamment le cas des tâches pour lesquelles le Conseil fédéral sollicite également des crédits via le message FRI (par ex. formation professionnelle, EPF, FNS, etc.).
- **Pistes pour des réformes:** Les effets du système de financement et en particulier les effets des affectations visées à l'art. 50 LEHE sur la Confédération et les cantons sont examinés dans le cadre de l'évaluation prévue à l'art. 69 LEHE (rapport 2022). Sur la base de cette évaluation et en vue du message RFI 2025-2028, le DEFR soumet au Conseil fédéral plusieurs variantes visant à assouplir les affectations prévues à l'art. 50 LEHE.

3.7.3 Suppléments accordés à l'économie laitière



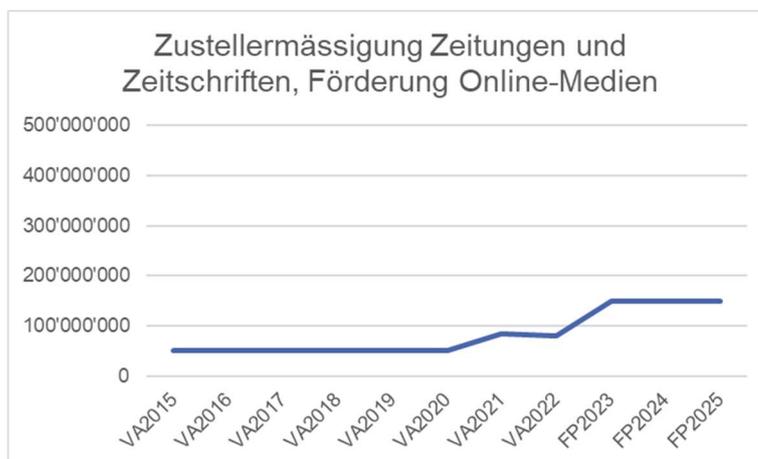
- **Taux de croissance moyen des dépenses:** Sur la période 2015-2025, la croissance des dépenses budgétée se monte en moyenne à 2,6 % par an. Toutefois, cette croissance tient principalement à l'année 2019, où les dépenses se sont envolées après le transfert (sans incidence financière) d'une partie des contributions à l'exportation supprimées au profit des suppléments accordés à l'économie laitière. Si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, la croissance des dépenses s'élève à 0,5 % par an.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** Il existe trois suppléments accordés à l'économie laitière. Le supplément versé pour le lait transformé en fromage s'élève à 15 centimes moins le montant du supplément pour le lait commercialisé (192,2 millions; art. 38 LAgr). Un supplément de 3 centimes est versé aux producteurs pour le lait produit sans ensilage et transformé en fromage (30,3 millions; art. 39 LAgr). La Confédération octroie en outre aux producteurs un supplément pour le lait commercialisé (149,4 millions; art. 40 LAgr). 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. Le supplément pour le lait commercialisé a été introduit à partir de 2019 afin de compenser les producteurs, qui sont exposés à de plus fortes pressions du marché depuis la suppression des contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés («loi chocolatière»). Le degré d'affectation des suppléments est relativement élevé; le taux des suppléments pour le lait transformé en fromage et pour l'affouragement sans ensilage est fixé par la loi, tandis que le supplément pour le lait commercialisé est arrêté par voie d'ordonnance. En vertu du principe des priorités, le crédit pour les suppléments accordés à l'économie laitière est considéré comme lié dans son ensemble.
Selon la loi, le Conseil fédéral peut adapter les taux de contribution pour les suppléments pour le lait transformé en fromage et pour l'affouragement sans ensilage en tenant compte de l'évolution des quantités.
- **Potentiel d'exclusion:** aucun, tant que 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 puisqu'il reste habilité à déterminer le montant du crédit.

3.7.4 Prestations transitoires pour les chômeurs âgés



- **Taux de croissance moyen des dépenses:** Les dépenses sont budgétées pour la première fois dans le budget 2021 et croissent de façon continue durant la phase d'introduction jusqu'en 2025. Les dépenses devraient se stabiliser pour atteindre 160 millions par an à partir de 2025.
- **Type de dépense, facteurs de coûts et motif de l'affectation:** Les prestations transitoires pour chômeurs âgés améliorent de manière ciblée la sécurité sociale des chômeurs âgés. Le Conseil fédéral prévoit d'allouer aux personnes de plus de 60 ans qui ont épuisé leur droit à des indemnités de chômage une prestation transitoire jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite, à condition qu'elles aient exercé une activité lucrative suffisamment longtemps et qu'elles ne disposent que d'une fortune modeste. Les prestations transitoires sont financées par les recettes fiscales générales. Le Parlement a adopté la loi fédérale correspondante le 19 juin 2020 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2021).
- **Potentiel d'exclusion:** faible eu égard au montant des dépenses. Toutefois, ces dépenses qui ont récemment été introduites entament le budget général de la Confédération.

3.7.5 Aide aux médias



- **Taux de croissance moyen des dépenses:** Sur la période 2015-2025, la croissance des dépenses budgétée se monte en moyenne à 11,6 % par an. Si l'on ne considère que les années allant de 2021 à 2025, la croissance des dépenses s'élève à 15,3 % par an. Cette augmentation s'explique par la décision du Parlement, qui a souhaité renforcer les mesures en faveur des médias.
- **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. Après l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur un train de mesures en faveur des médias (FF 2021 1495; adoption le 18 juin 2021), la Confédération versera, à partir de 2022/23, une contribution annuelle de 120 millions au titre de l'aide indirecte à la presse: 80 millions pour soutenir la distribution régulière, et 40 millions pour la distribution matinale. Une aide destinée aux médias électroniques d'un montant de 30 millions par an est par ailleurs prévue à compter de 2023.
- **Potentiel d'exclusion:** faible eu égard au montant des dépenses. La brusque hausse des dépenses liée au relèvement de subventions existantes ou à l'introduction de nouvelles subventions entame toutefois le budget général de la Confédération.
- **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 abrogé des restrictions temporelles décidées antérieurement; plus récemment, il a adopté un relèvement des contributions dans le cadre du train de mesures en faveur des médias.