



Berne, le 1<sup>er</sup> mai 2024

---

# **Maîtrise à terme et assouplissement des dépenses fortement liées**

Rapport du Conseil fédéral  
en réponse aux postulats  
21.4337 de la CdF-N du 22 octobre 2021 et  
23.3605 Ettlín Eríh du 1<sup>er</sup> juin 2023

---

## Condensé

Les dépenses fortement liées sont déterminées par la Constitution, par des lois, par le droit international ou par des facteurs exogènes ; il est donc impossible de les réduire dans le cadre de l'établissement et l'examen annuel du budget. La part du budget de la Confédération qui leur est affectée ne cesse d'augmenter sous l'effet de nouvelles affectations des dépenses et d'une croissance exceptionnelle de la prévoyance sociale. Dans le budget 2024, elle atteint 65 %. Ce chiffre élevé restreint la marge de manœuvre des décideurs. Le présent rapport commence par faire le point sur l'évolution des dépenses fortement liées, puis il expose les moyens d'accroître la souplesse de ces dépenses dans le cadre de l'établissement du budget sans les réduire structurellement. À l'avenir, il faudra éviter autant que possible d'augmenter les affectations existantes de dépenses ou d'en créer de nouvelles. Quant à celles qui sont indispensables, tout dépendra de leur conception. Il faudra, premièrement, qu'elles soient suffisamment souples pour pouvoir être temporairement réduites, et deuxièmement, qu'elles n'augmentent pas plus vite que leur base de financement. S'agissant des mesures envisageables pour éviter que les dépenses liées n'augmentent plus vite que les recettes de la Confédération, le Conseil fédéral renvoie à l'examen des tâches et des subventions fédérales<sup>1</sup> qu'il a décidé de faire effectuer et des résultats duquel il ne faut pas préjuger.

---

<sup>1</sup> [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Actualité > Informations destinées aux médias > Le Conseil fédéral institue un groupe d'experts externe en vue de l'assainissement des finances de la Confédération

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Affectation des recettes et des dépenses dans le budget de la Confédération.....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Évolution des dépenses fortement liées .....</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Dépenses fortement liées à croissance forte .....</b>	<b>10</b>
4.1	Prestations de la Confédération en faveur de l'AVS.....	10
4.2	Prestations complémentaires .....	11
4.3	Réduction individuelle de primes.....	12
<b>5</b>	<b>Mesures d'assouplissement en vue d'une réduction temporaire des dépenses fortement liées .....</b>	<b>14</b>
5.1	Potentiel d'assouplissement des dépenses liées .....	14
5.2	Mesures d'assouplissement .....	16
5.2.1	Principe général : assouplissement.....	16
5.2.2	Conditions et cadre général.....	16
5.2.3	Association à des mandats ultérieurs.....	19
5.2.4	Mise en œuvre juridique .....	19
<b>6</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>20</b>

# 1 Contexte

Le Conseil national a adopté le 1<sup>er</sup> mars 2022 le postulat de la Commission des finances du Conseil national (CdF-N) 21.4337<sup>2</sup> « Maîtrise à terme des dépenses liées » du 22 octobre 2021 :

*Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport sur les dépenses liées de la Confédération. Ce document mettra en exergue en particulier les points suivants :*

- a. Les domaines des dépenses liées qui croissent plus rapidement que les recettes de la Confédération ;*
- b. Les mesures possibles et leur impact financier aussi bien sur la Confédération et les cantons que sur le plan économique et social afin que les domaines précités ne connaissent pas une croissance plus forte que les recettes de la Confédération.*
- c. Les bases légales qui devraient être modifiées à cet effet.*

Le présent rapport, établi en réponse à ce postulat, fait suite à un long débat sur le montant des dépenses liées. En 2017, l'Administration fédérale des finances a publié, à la demande de la CdF-N, un rapport<sup>3</sup> sur les dépenses liées. Dans la motion 17.3259<sup>4</sup>, le Parlement a ensuite invité le Conseil fédéral à lui soumettre des projets visant à réduire de 5 à 10 % le montant des dépenses fortement liées. Dans sa prise de position sur la motion et dans son rapport<sup>5</sup> sur les motions et les postulats des Chambres fédérales 2020, le Conseil fédéral a expliqué au Parlement qu'il n'était pas possible de réduire les dépenses liées dans cette proportion à court terme et qu'il sollicitait de ce fait une plus longue échéance pour pouvoir mettre en œuvre la motion. Sur ce, la CdF-N a chargé le Département fédéral des finances de mettre à jour le rapport sur les dépenses liées de 2017 afin que le débat puisse se poursuivre sur la base de chiffres actualisés. C'est sur la base du rapport<sup>6</sup> ainsi mis à jour que la CdF-N a déposé le postulat 21.4337 en octobre 2021. Le 11 septembre 2023, le Conseil des États adoptait sur le sujet un postulat supplémentaire d'Erich Ettlin 23.3605<sup>7</sup> « Faciliter l'équilibre budgétaire en assouplissant les dépenses liées » :

*Le Conseil fédéral est chargé d'examiner quelles solutions sur le plan juridique permettraient d'assouplir les dépenses liées. Il en présentera les avantages et les inconvénients.*

Le présent rapport répond à ces deux postulats. Les chap. 2 et 3 comprennent une introduction au sujet et identifient les dépenses fortement liées à forte dynamique de croissance. Le chap. 4 décrit les dépenses dont la croissance est supérieure à celle des recettes de la Confédération. Le chap. 5 expose les solutions juridiques qui permettraient d'assouplir les dépenses liées. S'agissant des mesures envisageables pour juguler l'accroissement des dépenses liées, le Conseil fédéral renvoie à l'examen des tâches et des subventions fédérales décidé en janvier 2024.

<sup>2</sup> [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 21.4337

<sup>3</sup> [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Thèmes > Politiques budgétaires, Bases > Gestion budgétaire

<sup>4</sup> [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail budgétaire > Recherche Curia Vista > 17.3259

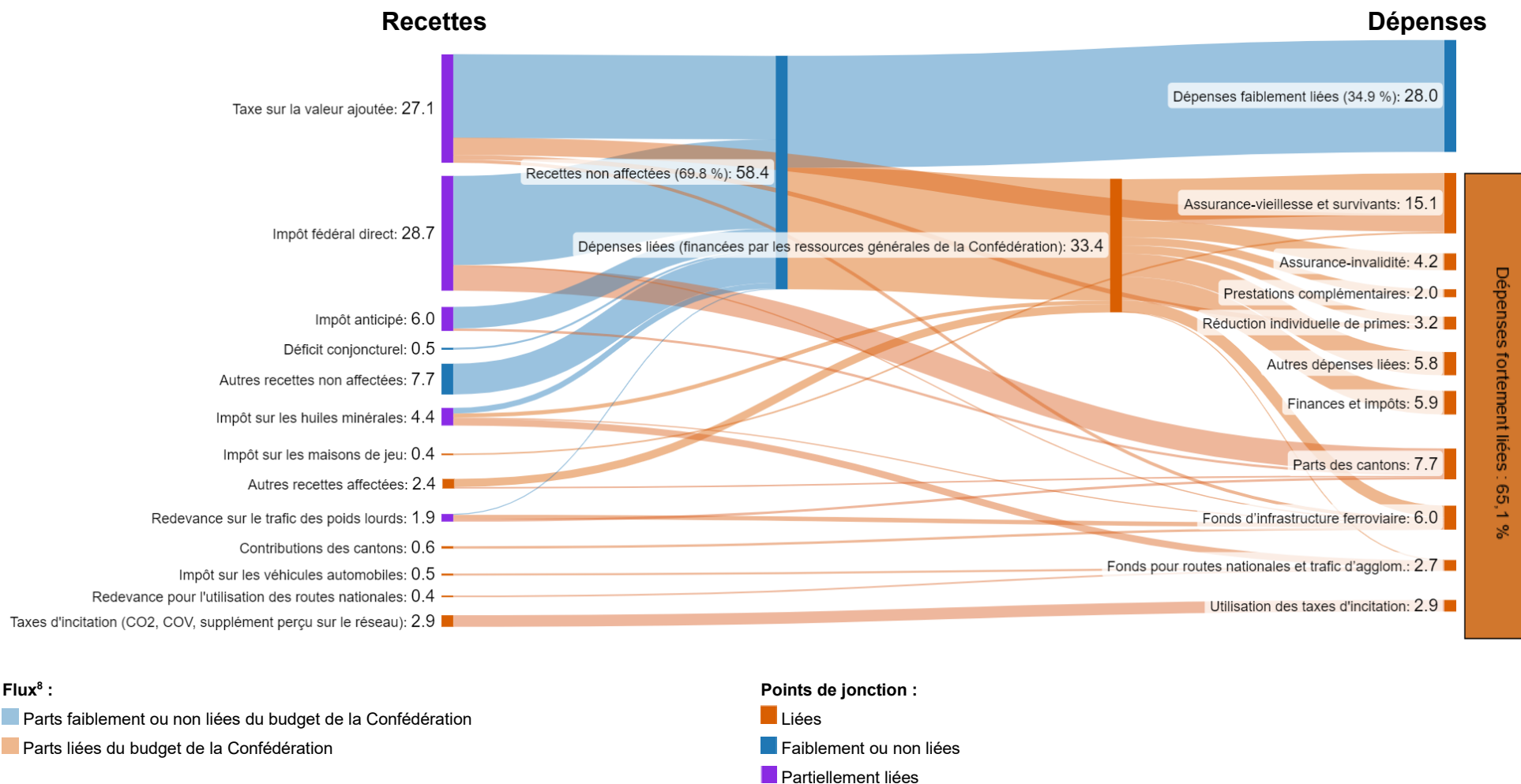
<sup>5</sup> [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Rapport motions et postulats > Archive - Rapport motions et postulats

<sup>6</sup> [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Thèmes > Politiques budgétaires, Bases > Gestion budgétaire

<sup>7</sup> [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 23.3605

## 2 Affectation des recettes et des dépenses dans le budget de la Confédération

Source des chiffres : budget 2024, hors dépenses extraordinaires, montants en milliards de francs



<sup>8</sup> Seuls sont représentés les flux > 100 millions.

## Maîtrise à terme et assouplissement des dépenses fortement liées

La souveraineté sur le budget de la Confédération appartient au Parlement. Cela dit, lors de l'examen du budget, le Parlement n'est pas libre d'affecter les ressources à sa guise. En effet, la Constitution et la loi fixent l'utilisation d'environ 30 % des recettes. L'affectation des recettes favorise l'acceptation de l'augmentation des redevances par une majorité parce qu'elles rendent visible le motif des augmentations d'impôt. Elle recèle cependant le risque d'un emploi inefficace des ressources lorsque les recettes et les dépenses évoluent d'une manière divergente et que certaines ressources sont par exemple versées dans un fonds au lieu de rester disponibles pour d'autres tâches. Quant aux dépenses, leur montant est même déterminé à près de 65 % par la Constitution, la loi, le droit international ou des facteurs exogènes (intérêts, demandes d'asile, etc.). L'ampleur de ces dépenses dites fortement liées est impossible à modifier à court terme, et leur modification à long terme nécessiterait une révision des dispositions légales. Ces paramètres, tout en garantissant une sécurité accrue aux bénéficiaires (les cantons, les assurances sociales, les fonds pour les transports, etc.) réduisent la marge de décision du Parlement. Le graphique « Affectation des recettes et des dépenses dans le budget de la Confédération » de la p. 4 met en évidence la forte proportion de ressources liées (flux orange) dans le budget de la Confédération.

Le graphique montre aussi la complexité des flux de financement. Environ 25 milliards de recettes affectées (soit environ 30 % du total) financent tout ou partie des dépenses correspondantes. Certaines d'entre elles (colorées en violet) présentent à la fois des composantes liées et des composantes non liées : c'est le cas de la TVA ou de l'impôt fédéral direct, dont un peu plus de 20 % sont liés, le reste passant dans le budget général de la Confédération.

Les recettes affectées servent notamment au financement (partiel) des objets suivants :

- **assurance-vieillesse et survivants (AVS)** : TVA, impôt sur le tabac, impôt sur les spiritueux, impôt sur les maisons de jeu (7 milliards au total) ;
- **infrastructure ferroviaire** : redevance sur le trafic des poids lourds, TVA, impôt sur les huiles minérales, impôt fédéral direct (3 milliards au total) ;
- **routes nationales** : surtaxe sur les huiles minérales, impôt sur les véhicules automobiles, redevance pour l'utilisation des routes nationales (2,6 milliards au total) ;
- **réduction individuelle de primes (RIP)** : TVA, redevance sur le trafic des poids lourds (1,1 milliard au total) ;
- **cantons** : quote-part aux recettes de l'impôt fédéral direct, impôt anticipé, impôt sur les spiritueux, redevance sur le trafic des poids lourds, taxe d'exemption de l'obligation de servir, impôt sur les huiles minérales (8 milliards au total) ;
- **taxes d'incitation ou émoluments dans les domaines de l'environnement ou de l'énergie** : CO<sub>2</sub>, composés organiques volatils (COV), sites contaminés, eaux usées, verre, piles et batterie (2,9 milliards au total).

Alors que certaines recettes affectées déterminent le montant des dépenses correspondantes (quote-part aux recettes, taxes d'incitation et postes neutres), d'autres contribuent simplement au financement sans influence sur le montant de la dépense

## Maîtrise à terme et assouplissement des dépenses fortement liées

(p. ex. la part de l'impôt sur le tabac affectée à l'AVS ou la part de la TVA affectée à la RIP).

Cela dit, plus de la moitié des dépenses fortement liées (33 milliards) et la quasi-totalité des dépenses faiblement liées sont financées au moyen des ressources générales de la Confédération (barres bleues et certaines parties des barres violettes). C'est le cas d'une grande partie des dépenses de prévoyance sociale (AVS, RIP, prestations complémentaires [CP], assurance invalidité [AI], migrations, pour un total de 22 milliards) et du domaine des finances et des impôts (intérêts passifs, péréquation financière, pour un total de 5,9 milliards). Les ressources générales de la Confédération financent aussi les contributions obligatoires à des organisations internationales (0,6 milliard) et les dépenses liées dans les domaines de l'éducation (1,3 milliard) et de l'agriculture (0,4 milliard), par exemple.

Depuis une dizaine d'années, les recettes affectées représentent invariablement environ 30 % des recettes totales. Certes, il y a eu du côté des recettes aussi de nouvelles affectations ou une augmentation d'affectations existantes (p. ex. intégration du supplément perçu sur le réseau au budget de la Confédération, augmentation de la TVA au profit de l'AVS, affectation de l'impôt sur les véhicules automobiles au Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération [FORTA], augmentation de la part des cantons au moyen du projet de loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS [RFFA]), mais la part des ressources qui est à la libre disposition du budget de la Confédération n'a pas significativement diminué pour autant. Cela tient essentiellement au fait que la part des recettes non affectées a affiché ces dernières années une dynamique de croissance plus forte qu'un certain nombre de recettes affectées (redevance sur le trafic des poids lourds, impôt sur les huiles minérales, impôt sur le tabac). De plus, les nouvelles affectations sont souvent allées de pair avec la création de nouvelles recettes, et seule une faible proportion d'entre elles sont alimentées par des recettes libres existantes.

Dans le même temps, la part des dépenses fortement liées a bondi en dix ans, passant de 55 à 65 %. Cette forte progression s'explique par l'apparition de nouvelles affectations (fonds d'infrastructure ferroviaire [FIF], FORTA, financement additionnel de l'AVS, part de l'impôt fédéral direct affectée aux cantons, entre autres) et par l'effet d'exclusion de la forte hausse des dépenses dans le domaine des assurances sociales (AVS, RIP). Cette évolution restreint de plus en plus la marge de manœuvre du Conseil fédéral et des Chambres fédérales pour l'établissement du budget à court terme. Lors de l'examen du budget, ils ne peuvent réduire que les dépenses faiblement liées, qui consistent, pour les deux tiers environ (soit quelque 20 milliards), en des arrêtés financiers pluriannuels dans les domaines de la formation et de la recherche, de l'armée, de la coopération internationale, de l'agriculture, du transport régional de voyageurs, de l'environnement, de la culture et de la promotion économique, et pour le reste, essentiellement en des dépenses propres de la Confédération (dépenses de personnel, de biens et services et d'exploitation, et investissements). Lorsque les dépenses fortement liées augmentent plus rapidement que les recettes, elles peuvent se substituer à des dépenses faiblement liées qui sont tout aussi importantes pour la croissance et la prospérité du pays.

## **Maîtrise à terme et assouplissement des dépenses fortement liées**

Le potentiel d'exclusion des dépenses fortement liées dépend de leur dynamique de croissance. Celles qui correspondent à une recette affectée ne posent pas de problème à cet égard puisque par définition, elles ne croissent pas plus vite que les recettes. Elles ne génèrent aucun effet d'exclusion, même en cas de fluctuations conjoncturelles ou de recul structurel des recettes correspondantes. Dans le cas des recettes partiellement ou entièrement affectées, une croissance réduite n'entraîne donc pas de déficit structurel majeur, car elle s'applique aussi, « automatiquement », aux dépenses. Cela concerne par exemple les parts des recettes affectées aux cantons et aux assurances sociales, les taxes d'incitation et une grande partie des versements aux fonds pour les transports (voir l'énumération à la p. 4). Il est aussi possible de mesurer une dépense sur la base de recettes de la Confédération sans qu'il y ait affectation directe. Par exemple, le montant de la contribution de la Confédération à l'AI est corrélé à l'évolution des recettes de la TVA (art. 78 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, LAI, RS 831.20). Bien qu'elles posent moins de difficultés du point de vue de la politique budgétaire, les dépenses liées à des recettes méritent elles aussi d'être vérifiées régulièrement. C'est le seul moyen de garantir que ces dépenses correspondent à la réalité des besoins et non aux ressources disponibles. En effet, l'affectation des moyens peut avoir pour effet que des prestations non demandées soient fournies ou qu'elles ne soient pas fournies selon des principes économiques, du fait que les flux de fonds sont garantis.

À l'inverse, il y a aussi des dépenses qui ne sont pas liées à l'évolution de recettes, comme la plupart des dépenses fortement liées du domaine de la prévoyance sociale. Une dépense liée pose surtout problème lorsqu'elle croît plus vite que les recettes de la Confédération, car il faut alors ralentir la croissance d'autres dépenses afin que les prescriptions du frein à l'endettement soient respectées. Dans un tel cas, une dépense liée peut se substituer à d'autres dépenses. Citons l'exemple des prestations complémentaires : la Confédération en finance cinq huitièmes, les trois huitièmes restants étant pris en charge par les cantons. Les contributions de la Confédération à l'AVS et à la RIP suivent la même logique. Le chapitre qui suit examine plus avant ces dépenses fortement liées et à forte croissance.



### 3 Évolution des dépenses fortement liées

La croissance des dépenses fortement liées est élevée. Ces dernières ont augmenté ces dernières années nettement plus fortement que les recettes et les autres dépenses. Certaines décisions telles que l'instauration ou la mise en œuvre du FIF, du FORTA, du supplément perçu sur le réseau, de la RFFA, de la loi sur l'encouragement ou de la loi sur la coordination des hautes écoles (LEHE) ont notamment contribué à cette progression. Cela a conduit à transformer des dépenses faiblement liées en dépenses fortement liées ou à augmenter, avec ou sans contrepartie financière, des dépenses fortement liées existantes. En outre, dès 2024, le projet de réforme AVS 21 contribue également (via l'augmentation de la TVA en faveur de l'AVS) à la croissance des dépenses liées. Ensuite, l'instauration de la 13<sup>e</sup> rente AVS entraînera en 2026 des dépenses fortement liées supplémentaires de 875 millions, lesquelles continueront d'augmenter rapidement les années suivantes. Par ailleurs, plusieurs projets prévoyant des dépenses liées sont soumis à l'approbation du Parlement ou du peuple (p. ex. l'initiative d'allègement des primes, le projet relatif à l'accueil extra-familial des enfants ou l'augmentation de l'aide indirecte à la presse). Sans mesures législatives, la part des dépenses fortement liées continuera d'augmenter au cours des prochaines années, du fait surtout de la forte dynamique de croissance de la prévoyance sociale. Les dépenses (faiblement liées) de l'armée connaissent elles aussi une croissance exceptionnelle en raison de la décision du Parlement de les porter à 1 % du produit intérieur brut (PIB) à moyen terme.

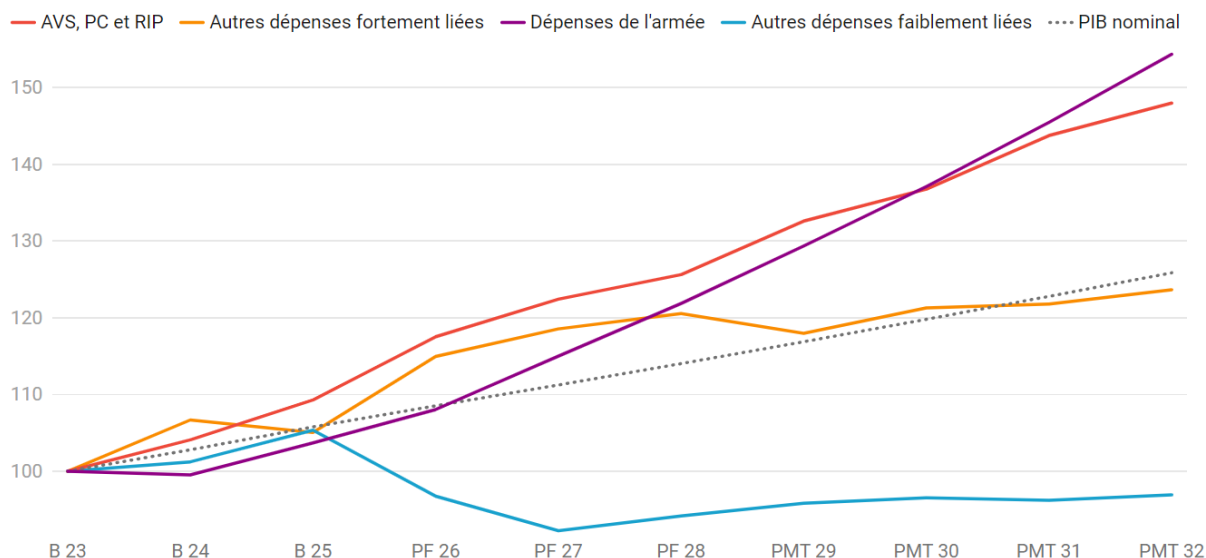
Dans le cadre du plan financier 2025-2027 de la législature<sup>9</sup> l'Administration fédérale des finances a établi une perspective à moyen terme (à l'horizon 2032) en partant du principe que les politiques dans le domaine ne changeront pas d'ici là. Compte tenu de la croissance vigoureuse des dépenses fortement liées et des dépenses de l'armée, supérieure à celle des recettes, le budget risque d'accuser un déficit pouvant atteindre 4 milliards, sans compter les effets de la 13<sup>e</sup> rente AVS. Faute de réformes visant à réduire ou à assouplir la part et la dynamique de croissance des dépenses fortement liées d'ici à 2032, il faudra soit réduire les dépenses faiblement liées soit augmenter les impôts pour combler les déficits structurels. Dans l'hypothèse de politiques inchangées (pas d'augmentations d'impôts, compensation intégrale des déficits par une diminution des dépenses faiblement liées), les dépenses faiblement liées continueront de stagner au cours des prochaines années alors que dans ces domaines aussi, les défis à venir requièrent des moyens supplémentaires (formation et recherche, numérisation, etc.). Les dépenses de l'armée font en principe partie des dépenses faiblement liées, mais le Parlement a décidé de les augmenter nettement plus que les autres dépenses de cette catégorie. C'est la raison pour laquelle leur dynamique de croissance est représentée à part dans le graphique.

---

<sup>9</sup> [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Rapports financiers > Budget assorti d'un plan intégré des tâches et finances

## Maîtrise à terme et assouplissement des dépenses fortement liées

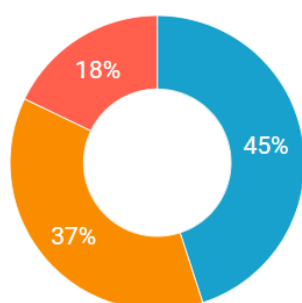
### Dynamique d'évolution des dépenses (indexée)



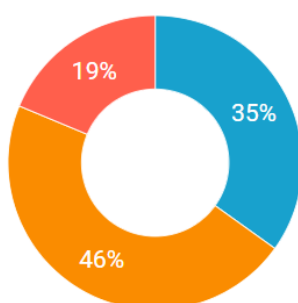
Dans l'hypothèse de politiques inchangées, les écarts entre les dynamiques de croissance créeront un effet d'exclusion considérable. La part des dépenses ordinaires de la Confédération représentée par les dépenses faiblement liées a diminué de 45 à 35 % entre le budget 2015 et le budget 2024, et pourrait descendre à 32 % d'ici à 2032.

### Parts des dépenses selon le degré d'affectation

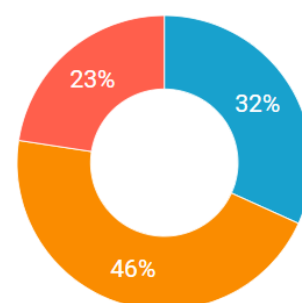
■ dépenses faiblement liées ■ Autres dépenses fortement liées ■ AVS, PC et RIP



2015 (budget)



2024 (budget)



2032 (estimation perspectives à moyen terme)

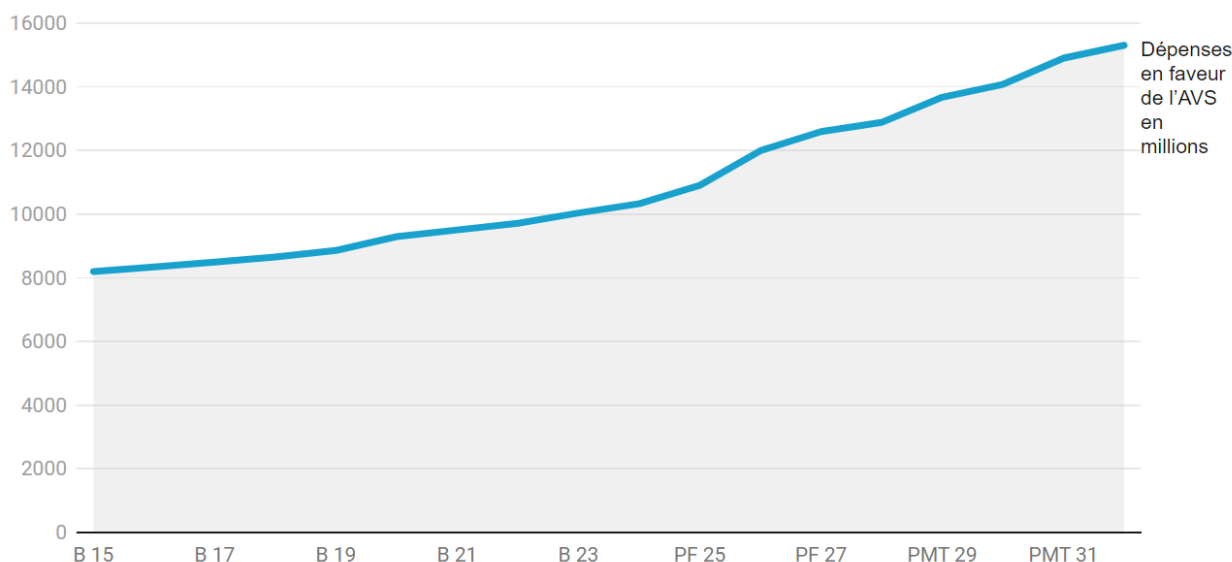
Cet effet d'exclusion découle non seulement des nouvelles affectations mais aussi et surtout des dépenses fortement liées qui augmentent plus rapidement que les recettes de la Confédération. Il s'agit des prestations de la Confédération en faveur de l'AVS, des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI et de la contribution à la RIP. Alors que ces dépenses ne représentaient encore que 17,9 % des dépenses ordinaires corrigées du déficit dans le budget 2015, elles sont passées à 18,7 % dans le budget 2024 et pourraient atteindre 22,6 % d'ici 2032. Le prochain chapitre commente ces dépenses plus en détail. L'AI affiche une dynamique de croissance nettement plus faible que celle des postes de dépense mentionnés dans le domaine de la prévoyance sociale. Cela tient à son mécanisme de financement : la contribution de la Confédération est indexée sur l'évolution des recettes de la TVA.

## 4 Dépenses fortement liées à croissance forte

Le présent chapitre expose en détail les dépenses fortement liées dont la croissance est plus forte que celle des recettes de la Confédération. Il illustre leur évolution au moyen d'un graphique et identifie les principaux facteurs de coûts.

### 4.1 Prestations de la Confédération en faveur de l'AVS

#### Évolution des dépenses en faveur de l'AVS



#### Évolution des dépenses et facteurs de coûts

Conformément à l'art. 103 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-veillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10), la contribution de la Confédération à l'AVS s'élève, depuis 2020, à 20,2 % des dépenses annuelles de l'assurance (avant la RFFA : 19,8 %), déduction faite de la contribution de la Confédération à l'allocation pour impotent.

Son montant va considérablement augmenter sous l'effet de la hausse attendue des dépenses d'assurance, due avant tout à l'évolution démographique et à l'instauration de la 13<sup>e</sup> rente AVS à partir de 2026. De 8 milliards en 2015, il devrait passer à 10,3 milliards en 2024 et pourrait dépasser les 15 milliards en 2032. Cela représente une croissance annuelle moyenne de 5 % à partir de 2024. Les recettes escomptées de la Confédération ne croîtront pas, et de loin, dans les mêmes proportions (le taux de croissance moyen du PIB nominal est estimé à 2,5 % par an) et ne pourront donc pas couvrir l'intégralité du surcroît de dépenses.

La révision prévue des rentes de veuve et de veuf<sup>10</sup> devrait entraîner des économies de l'ordre de 160 millions d'ici à 2036, année où le nouveau système déploiera tout son effet. Une nouvelle réforme sera par ailleurs nécessaire d'ici à 2030 afin de stabiliser l'AVS à long terme. En 2021 déjà, le Parlement a demandé au Conseil fédéral de lui soumettre, pour la fin 2026, un projet de stabilisation de l'AVS pour la période de 2030 à 2040. Il lui a par ailleurs transmis la motion 20.4078 « Déficit net nul en 2050. Fixer

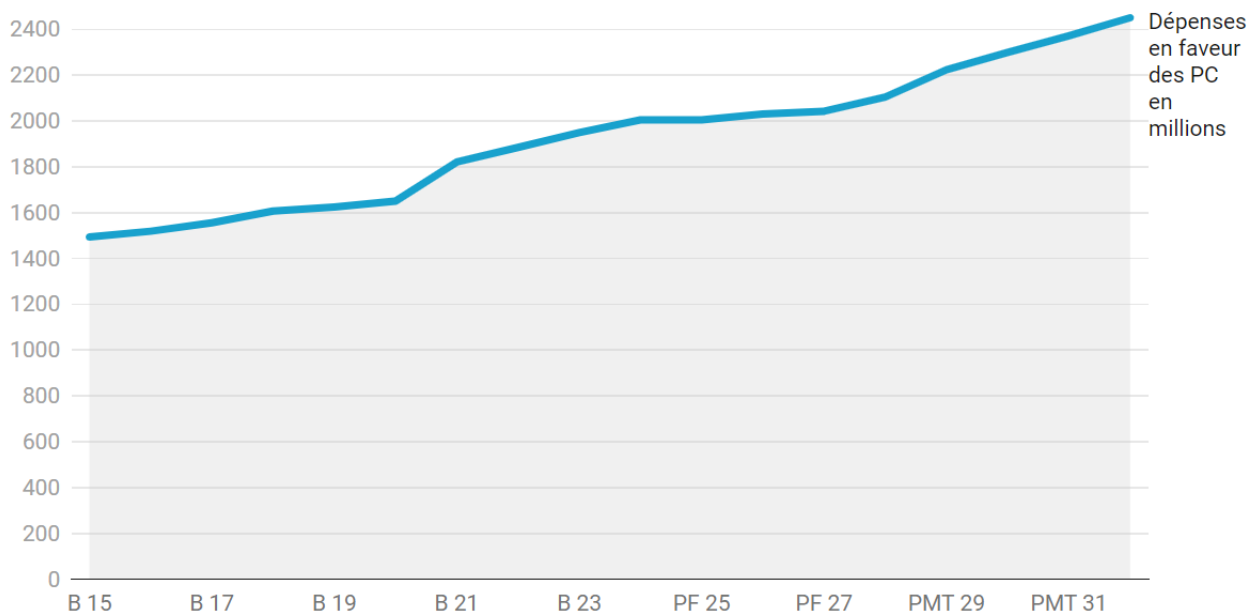
<sup>10</sup> <https://www.fedlex.admin.ch> > Procédures de consultation > Terminées

## Maîtrise à terme et assouplissement des dépenses fortement liées

également pour l'AVS un objectif de développement durable », qui vise à fixer un objectif de financement de l'AVS durable et équitable pour toutes les générations à l'horizon 2050. Étant donné que la Confédération finance un cinquième environ des dépenses de l'AVS, l'évolution de sa contribution dépendra fortement des mesures que la réforme prévoira en matière de prestations (augmentation de l'âge de la retraite, p. ex.). Le Conseil fédéral a en outre annoncé, dans son avis concernant le postulat 22.4551 « Désenchevêtrer le budget fédéral et l'AVS en vue de garantir le financement durable de cette assurance », qu'il examinerait la question du désenchevêtrement dans le cadre du prochain projet de réforme. Un désenchevêtrement aurait pour effet d'indexer la contribution de la Confédération à l'AVS sur l'évolution de la TVA (comme sa contribution à l'AI) plutôt que sur les dépenses réelles de l'AVS comme c'est le cas aujourd'hui. Cela permettrait d'atténuer la hausse des dépenses de la Confédération en faveur de l'AVS du moment que les recettes de la TVA augmentent moins vite qu'elles. Il faudrait en outre compenser les pertes de recettes en faveur de l'AVS par des mesures portant sur les recettes ou les prestations.

## 4.2 Prestations complémentaires

### Évolution des dépenses en faveur des PC



## Évolution des dépenses et facteurs de coûts

Entre 2024 et 2032, la croissance devrait atteindre 2,5 % par an.

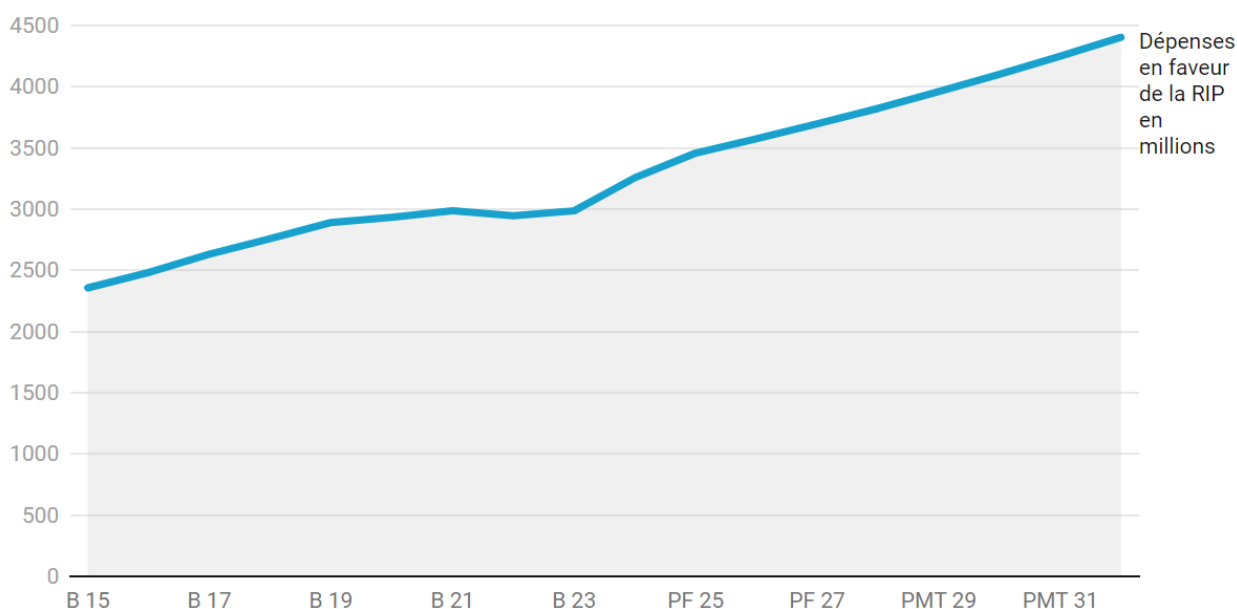
Conformément à l'art. 13 de la loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC ; RS 831.30), la Confédération finance cinq huitièmes des prestations complémentaires dans le domaine de la couverture des besoins vitaux, et les cantons trois huitièmes. En raison notamment de l'évolution démographique et de l'augmentation des coûts par bénéficiaire, une augmentation des dépenses de la Confédération pour les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI sont prévues : alors que ces dépenses représentaient encore 1,4 milliard en 2014, elles devraient s'élever à près de 2 milliards en 2024, pour progresser jusqu'à plus de 2,4 milliards en 2032. Cette croissance est portée avant tout par l'évolution des coûts pour les prestations complémentaires à l'AVS.

La réforme de la prévoyance professionnelle (FF 2023 785), sur laquelle le peuple se prononcera en 2024, devrait permettre d'améliorer la situation des personnes avec des bas revenus ou travaillant à temps partiel. Cela devrait entraîner un recours moindre aux prestations complémentaires de l'AVS.

La réforme de l'imposition des époux, que le Parlement doit examiner en 2024, pourrait par ailleurs améliorer la couverture vieillesse et invalidité, car le passage de l'imposition commune des époux à l'imposition individuelle inciterait davantage les personnes qui toucheraient le revenu secondaire à exercer une activité lucrative.

### 4.3 Réduction individuelle de primes

#### Évolution des dépenses en faveur de la RIP



#### Évolution des dépenses et facteurs de coûts

Entre 2024 et 2032, la croissance devrait atteindre en moyenne 3,8 % par an. Alors qu'en 2015, les dépenses budgétisées pour la RIP n'étaient encore que de 2,4 milliards, elles sont de 3,3 milliards en 2024. En 2032, elles devraient atteindre 4,4 milliards.

## Maîtrise à terme et assouplissement des dépenses fortement liées

Les dépenses de la Confédération au titre de la réduction des primes croissent au même rythme que les dépenses totales de l'assurance obligatoire des soins (AOS). Conformément à l'art. 66, al. 2, de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance maladie (LAMal ; RS 832.10), les subsides fédéraux versés aux cantons afin de réduire les primes correspondent à 7,5 % des coûts bruts de l'AOS (il s'agit des primes payées par les assurés, y c. leur participation aux frais). Les facteurs de coûts sont le vieillissement de la population, le progrès médical et le recours accru aux prestations médicales. Par ailleurs, le remplacement progressif des traitements stationnaires par des traitements ambulatoires a eu tendance à réduire la part des frais de santé prise en charge par les cantons. En effet, les cantons ne participent pas pour l'instant au financement des traitements ambulatoires. Le financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires (EFAS) adopté par le Parlement doit remédier à cet effet structurel, mais un référendum a été lancé contre cette mesure.

Le Conseil fédéral a adopté deux volets de mesures visant à freiner la hausse des coûts et un projet concernant la prescription d'objectifs en matière de coûts. Les Chambres fédérales ont divisé le premier volet en deux volets (1a et 1b), qu'elles ont adoptés (RO 2021 837, RO 2023 630). Elles ont notamment décidé de créer une organisation tarifaire nationale dans le domaine ambulatoire, de promouvoir les forfaits ambulatoires, d'obliger les partenaires tarifaires à convenir de mesures visant à surveiller les coûts, d'instaurer un droit de recours pour les fédérations d'assureurs contre les décisions des gouvernements cantonaux concernant la planification des hôpitaux et de préciser les dispositions concernant le droit des pharmaciens de remettre des médicaments meilleur marché. Les dispositions relatives à ces divers éléments sont entrées en vigueur entre-temps. L'idée d'instaurer un système de prix de référence pour les médicaments dont le brevet a expiré a quant à elle été abandonnée. Le deuxième volet de mesures vise plus spécifiquement à renforcer la coordination des soins (FF 2022 2428). Il se trouve actuellement en cours d'examen au Parlement.

Les Chambres fédérales ont approuvé le projet d'introduction d'un objectif de maîtrise des coûts comme contre-projet indirect à l'initiative « Pour des primes plus basses. Frein aux coûts dans le système de santé (initiative pour un frein aux coûts) », qui sera soumise au vote en juin 2024. Contrairement à la proposition initiale du Conseil fédéral, le texte approuvé par le Parlement ne prévoit pas d'obliger les cantons à prendre des mesures en cas de dépassement des objectifs fixés.

L'initiative populaire « Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes) » sur laquelle le peuple et les cantons doivent également se prononcer en juin 2024 entraînerait, si elle était acceptée, une augmentation de la contribution de la Confédération à la réduction des primes de plusieurs milliards par an (de 5,9 à 9 milliards d'ici à 2030)<sup>11</sup>. Le contre-projet, approuvé lui aussi, n'alourdirait en rien la charge de la Confédération.

---

<sup>11</sup> [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Feuille fédérale > Editions de la FF > 2021 > Octobre > 188 > FF 2021 2383

## 5 Mesures d'assouplissement en vue d'une réduction temporaire des dépenses fortement liées

Ce chapitre expose les moyens d'accroître à court terme la souplesse des dépenses fortement liées dans le cadre de l'établissement du budget sans les réduire structurellement. L'un des effets recherchés est qu'en cas de réductions budgétaires visant à respecter le frein à l'endettement, les dépenses faiblement liées ne soient pas les seules à être mises à contribution.

### 5.1 Potentiel d'assouplissement des dépenses liées

Le tableau de la page suivante donne une vue d'ensemble des principales dépenses fortement liées. Outre le montant et les bases légales<sup>12</sup> des dépenses fortement liées, il indique aussi si une modification de la Constitution, soumise à la votation populaire, serait nécessaire pour assouplir l'affectation des dépenses, et qui sont les premiers bénéficiaires des dépenses en question. Il faut savoir qu'en cas d'assouplissement des versements aux bénéficiaires directs ou aux cantons, une diminution risque d'entraîner une réduction des prestations ou un report des charges. Par contre, il est possible de réduire temporairement les contributions à un fonds sans affecter les prestations financées au moyen de ce fonds, du moins tant que celui-ci dispose de réserves. Si plusieurs acteurs financent le fonds, il convient de veiller à ce qu'aucun acteur ne supporte des charges excessives. Cependant, si les réserves du fonds sont épuisées, la réduction des contributions au fonds peut également entraîner une réduction des prestations.

Certains postes de dépenses sont impossibles à assouplir pour des raisons matérielles, notamment les contributions obligatoires à des organisations internationales, les intérêts passifs ou les dépenses qui sont financées au moyen de recettes fortement liées (la recette déterminant directement la dépense, comme c'est le cas des taxes d'incitation p. ex.). Afin d'assouplir les contributions obligatoires, il faudrait réviser les traités internationaux ou s'en retirer. Si la Suisse réduisait ses contributions, elle serait probablement exclue des organisations concernées. Les intérêts passifs dépendent de facteurs exogènes, il n'est donc pas possible de les influencer. Un assouplissement des recettes fortement liées ne serait pas judicieux, car il faudrait compenser ultérieurement les diminutions éventuelles par des dépenses accrues. Les autres dépenses sont susceptibles d'être assouplies.

---

<sup>12</sup> Source des bases légales : [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch)

## Maîtrise à terme et assouplissement des dépenses fortement liées

Dépenses dans le budget 2024	Montant (en millions)	Base légale	Modification constitutionnelle requise	Premier bénéficiaire
<i>Versements aux fonds pour les transports</i>				
FIF	5908	Art. 87a, al. 2, Cst. ; LFIF	Oui	Fonds
FORTA	2691	Art. 86, al. 1 et 2, Cst. ; LFORTA	Oui	Fonds
Contributions obligatoires à des organisations internationales	579	Divers		Divers
Intérêts passifs	1423	Exogène		Divers
<i>Parts des cantons et des assurances sociales</i>				
Part de l'impôt anticipé affectée aux cantons	591	Art. 132, al. 2, Cst.	Oui	Cantons
Pourcentage de la TVA affecté à l'AVS	4441	Art. 130, al. 3 et 3 <sup>er</sup> , Cst.	Oui	Fonds
Impôt sur les maisons de jeu affecté à l'AVS	326	Art. 106, al. 2, Cst.	Oui	Fonds
Part de l'impôt fédéral direct affectée aux cantons	6076	Art. 128, al. 4, Cst. ; art. 96 LIFD	Non <sup>13</sup>	Cantons
Part de la LRPL affectée aux cantons	560	Art. 19, al. 1, LRPL		Cantons
Part de la taxe d'exemption de l'obligation de servir affectée aux cantons	34	Art. 45, al. 3, LTEO		Cantons
Taxes d'incitation et postes neutres (entre autres taxe sur le CO <sub>2</sub> , supplément perçu sur le réseau)	2732	Divers		Divers
<i>Contributions aux assurances sociales</i>				
AVS	10 327	Art. 103 LAVS		Fonds
AI	4200	Art. 78 LAI		Fonds
Réduction individuelle de primes	3257	Art. 66, al. 2, LAMal ; art. 130, al. 5, Cst.	Oui	Cantons
Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI	2005	Art. 13 et 24 LPC		Cantons
Assurance-chômage	578	Art. 90, let. b, et 90a LACI		Fonds
Allocations familiales dans l'agriculture	40	Art. 18, al. 4, 19 et 19a LFA		Cantons
Prestations transitoires pour les chômeurs âgés	35	Art. 25 LPtra		Cantons
Assurance militaire	151	Art. 59, al. 5, Cst. ; art. 82 LAM	Oui	Assurance militaire
Migrations (indemnités forfaitaires)	1099	Art. 88, al. 2 et 3, et art. 89 LAsi		Cantons
Péréquation financière	4033	Art. 4., 9 et 19 PFCC		Cantons
Contributions de base aux hautes écoles selon la LEHE	1322	Art. 50 LEHE		Cantons / universités / hautes écoles spécialisées
Suppléments pour l'économie laitière	387	Art. 38 à 40 LAGr		Transformateurs de lait
Encouragement de la presse	50	Art. 16, al. 7, LPO		Poste

<sup>13</sup> Une modification de la Constitution serait nécessaire si la part affectée aux cantons était réduite à moins de 17 %.



## 5.2 Mesures d'assouplissement

### 5.2.1 Principe général : assouplissement

L'assouplissement des dépenses liées suppose avant tout une modification des lois correspondantes. La disposition légale relative au montant de la dépense peut être assouplie par l'ajout d'une mention telle que « en règle générale » ou « au plus ». On trouve des exemples de ce genre en relation avec les fonds pour les transports.

**Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (« en règle générale »)** : l'art. 86, al. 2, let. f, de la Constitution (Cst. ; RS 101) règle avec souplesse la contribution de l'impôt à la consommation prélevé sur les carburants :

**Art. 86** Utilisation de redevances pour des tâches et des dépenses liées à la circulation routière

<sup>2</sup> Le fonds est alimenté par les moyens suivants :

- f. **en règle générale** 10 % du produit net de l'impôt à la consommation prélevé sur tous les carburants, à l'exception des carburants d'aviation, conformément à l'art. 131, al. 1, let. e.

L'ajout de la mention « en règle générale » permettrait aussi d'accroître le montant, et donc de compenser ultérieurement la réduction.

**Fonds d'infrastructure ferroviaire (« au plus »)** : l'art. 87a, al. 2, let. a, Cst. règle la contribution de la redevance sur la circulation des poids lourds au FIF dans les termes suivants :

**Art. 87a** Infrastructure ferroviaire

<sup>2</sup> Le financement de l'infrastructure ferroviaire est assuré par un fonds. Celui-ci est alimenté par les ressources suivantes :

- a. deux tiers **au plus** du produit de la redevance sur la circulation des poids lourds visée à l'art. 85.

Cette formulation ne permet que des réductions.

### 5.2.2 Conditions et cadre général

Les assouplissements décrits peuvent s'appliquer à différents types de dépenses fortement liées. Mais n'étant associés à aucune condition, ils ouvriraient la porte à des réductions de dépenses discrétionnaires. Les dépenses fortement liées sont essentiellement des dépenses de transfert (assurances sociales, tâches communes avec les cantons, etc.) ; réduire ces contributions sans réformer les prestations entraînerait des reports de charges sur les assurances sociales ou sur les cantons. Ce serait justifiable en cas d'urgence, mais intenable à long terme. Pour remédier à ce problème, on pourrait associer les assouplissements à des conditions qui restreindraient l'ampleur des réductions possibles. Une telle précaution devrait faciliter l'acceptation des bénéficiaires des dépenses en améliorant la fiabilité de leur planification. Il est possible d'appliquer l'un ou plusieurs des éléments ci-après ; leur énumération n'établit aucune hiérarchie :

- nécessité de consolider le budget de la Confédération ;

### **Maîtrise à terme et assouplissement des dépenses fortement liées**

- limitation de la réduction dans le temps ;
- limitation de l'ampleur des réductions potentielles ;
- instauration de clauses de sauvegarde.

### **Condition : nécessité de consolider le budget de la Confédération**

La Confédération doit, en règle générale, verser la contribution définie par la loi. On pourrait associer à des conditions précises la possibilité de s'écarter de ce montant. On pourrait par exemple préciser dans la loi qu'une dépense liée ne peut être réduite que :

- si le plan financier qui accompagne le budget de la Confédération laisse entrevoir des déficits structurels d'un certain montant (d'au moins 1 milliard de francs p. ex.) ;
- si les dépenses faiblement liées ont été réduites d'au moins 1 % par rapport au dernier plan financier, ou
- si aucune autre mesure d'économie acceptable n'est envisageable.

Une telle condition est cependant difficile à formuler d'une manière efficace et juridiquement contraignante. Le besoin de consolidation peut en outre subir des fluctuations importantes.

### **Cadre général : limitation de la réduction dans le temps**

Limitier la réduction dans le temps garantit que le niveau des dépenses n'est pas abaissé de façon durable et incite davantage à élaborer dans le délai en question des mesures à long terme de résorption des déficits structurels pesant sur budget de la Confédération.

La limitation dans le temps peut s'inscrire dans les dispositions légales en vigueur. Exemple de formulation :

*<sup>1</sup> La Confédération contribue à xy par un montant équivalent, en règle générale, à 40 % des recettes de yz.*

*<sup>2</sup> Elle peut s'écarter de ce montant pendant trois années consécutives au plus.*

*<sup>3</sup> En cas de réduction temporaire du montant, le montant ordinaire est ensuite versé pendant deux ans au moins.*

### **Cadre général : limitation de l'ampleur des réductions potentielles**

Les possibilités d'assouplissement des versements aux fonds pour les transports évoquées plus haut ne prévoient ni limitation de la réduction des dépenses, ni montant plancher. On pourrait cependant fixer dans la loi l'étendue des réductions possibles. Exemple d'assouplissement d'un article de loi :

*La Confédération contribue à xy par un montant équivalent, en règle générale, à 40 %, mais au moins à 35 %, des recettes de yz.*

## Maîtrise à terme et assouplissement des dépenses fortement liées

Le par. 33, al. 1, de la loi du canton de Lucerne sur la contribution de l'État fournit un exemple de réglementation centralisée de l'étendue des réductions possibles :

### § 33 Réduction des contributions de l'État

<sup>1°</sup> Afin que les comptes soient équilibrés en moyenne sur plusieurs années, le Parlement de Lucerne peut décider par décret de réduire de 20 % au plus les taux de contribution fixés dans des lois ou des décrets.

Le problème des réglementations centralisées réside dans leur manque de transparence, car il ne ressort pas clairement des articles de loi ou des décrets concernés qu'ils sont susceptibles d'être affectés par une réduction. Par mesure de transparence, il faut donc privilégier une réglementation décentralisée même si elle est plus fastidieuse à mettre en œuvre lorsque de nombreuses lois sont concernées.

### Dérogation : instauration de clauses de sauvegarde

L'instauration de clauses de sauvegarde permet de restreindre les effets d'une réduction des dépenses fortement liées. Elle permet par exemple de garantir que les bénéficiaires des dépenses pourront accomplir leur mandat légal malgré la réduction, d'autant que le but n'est pas de déplacer le poids de la dette.

Le message concernant la loi fédérale sur des mesures d'allègement financier et administratif à partir de 2025<sup>14</sup> fournit un exemple de clause de sauvegarde :

*Art. 120b* Participation de la Confédération de 2025 à 2029

<sup>1°</sup> La participation de la Confédération visée à l'art. 90a, al. 1, est réduite de 1,25 milliard de francs au total pour les années 2025 à 2029.

<sup>2°</sup> Si le capital propre du fonds de compensation, y compris les fonds de roulement nécessaires à l'exploitation, est inférieur à 2,5 milliards de francs en fin d'année, la participation de la Confédération n'est plus réduite à partir de l'année suivante.

---

<sup>14</sup> [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Feuille fédérale > Édition de la FF > 2024 > Mars > 49 > FF 2024 558

## Maîtrise à terme et assouplissement des dépenses fortement liées

L'instauration de clauses de sauvegarde peut faciliter nettement l'acceptation d'assouplissements dans la loi. Ces clauses doivent être définies au cas par cas.

### Résumé

On peut insérer des assouplissements dans la loi en y adjoignant – ou non – une ou plusieurs conditions. Exemple pour une disposition légale fictive censément en vigueur :

*La Confédération contribue à xy par un montant équivalant, en règle générale, à 40 % des recettes de yz.*

Afin de limiter les réductions possibles et d'atténuer les effets négatifs sur les prestations, on peut y ajouter différentes « protections » :

<sup>1</sup> *La Confédération contribue à xy par un montant équivalant, en règle générale, à 40 %, mais au moins à 35 %, des recettes de yz.*

<sup>2</sup> *Les contributions inférieures à 40 % des recettes de yz ne sont admises que trois années consécutives au plus.*

<sup>3</sup> *En cas de réduction temporaire du montant, le montant ordinaire est ensuite versé pendant deux ans au moins.*

<sup>4</sup> *Si le capital propre du fonds de xy est inférieur à n millions de francs, le montant ordinaire de la contribution doit être versé l'année suivante.*

### 5.2.3 Association à des mandats ultérieurs

En créant des dépenses fortement liées, le Parlement entend donner une sécurité aux bénéficiaires des dépenses. Par conséquent, mieux vaudrait-il sans doute, dans bien des cas, limiter et la durée et l'ampleur de la réduction d'une dépense fortement liée. On peut en outre imaginer d'associer l'application d'une clause d'assouplissement à un mandat complémentaire afin que la réduction n'ait lieu qu'une fois, dans la mesure du possible. On pourrait par exemple obliger le Conseil fédéral, s'il applique une clause d'assouplissement, de présenter dans les douze mois un projet à mettre en consultation qui permette d'éliminer d'éventuels déficits structurels.

### 5.2.4 Mise en œuvre juridique

Un acte modificateur unique permettrait d'assouplir simultanément et de compléter, si nécessaire, plusieurs articles de loi triés sur le volet. Il est important que, dans ce système modulaire, la réglementation retenue soit taillée sur mesure pour chacune des dispositions légales en vigueur. On pourrait aussi intégrer directement l'assouplissement dans des réformes ou des révisions législatives déjà prévues. Par contre, créer une règle d'assouplissement centralisée pour réduire les dépenses liées comme celle

### **Maîtrise à terme et assouplissement des dépenses fortement liées**

que prévoit la loi du canton de Lucerne sur la contribution de l'État ne semble pas convenir pour la Confédération, car elle manquerait de transparence et de spécificité.

Le Conseil fédéral pourrait à l'avenir s'appuyer sur les règles d'assouplissement des différents articles de loi pour soumettre à l'Assemblée fédérale, dans le message sur le budget avec plan intégré des tâches et des finances, les réductions nécessaires des différentes contributions. Le Parlement pourrait les adopter ou les rejeter lors de l'examen du budget, voire décider lui-même de réduire certaines dépenses liées.

## **6 Conclusion**

Aujourd'hui, les dépenses fortement liées constituent la part la plus importante des dépenses de la Confédération. Pour réduire cette part tout en élargissant la marge de manœuvre budgétaire du Conseil fédéral et du Parlement, on peut imaginer diverses mesures.

### **Éviter les nouvelles affectations de dépenses**

L'évolution de la part des dépenses fortement liées dépendra dans une large mesure de la capacité d'éviter autant que possible d'augmenter les affectations existantes ou d'en créer de nouvelles. Quant à celles qui sont indispensables, tout dépendra de leur conception. Il faudra, d'une part, qu'elles soient suffisamment souples pour pouvoir être temporairement réduites, et d'autre part, qu'elles n'augmentent pas plus vite que leur base de financement. On peut obtenir ce résultat en indexant l'augmentation des dépenses sur l'évolution d'une recette (la TVA, p. ex.).

### **Prévoir des réformes structurelles pour les dépenses liées à forte croissance**

Des réformes structurelles sont nécessaires pour atténuer durablement la dynamique de croissance des dépenses liées et pour résoudre le problème du financement. Le Conseil fédéral a décidé en janvier 2024 de procéder à un examen des tâches et des subventions fédérales en vue de l'assainissement des finances de la Confédération. Il proposera par ailleurs une nouvelle réforme de l'AVS d'ici à 2026, comme le lui a demandé le Parlement.

### **Assouplir les affectations existantes**

S'agissant des affectations existantes des dépenses, un assouplissement de la loi peut contribuer à équilibrer les finances de l'État dans les périodes difficiles. On peut obtenir cet assouplissement en introduisant la locution « en règle générale » dans l'article de loi. Cela permet, lors de l'examen du budget, de réduire tant les dépenses faiblement liées que les dépenses fortement liées afin de résorber les déficits structurels. Si les assouplissements élargissent le choix des options à court terme, ils ne règlent pas les problèmes structurels. Ils ne réduisent pas durablement les dépenses, ils ne font que déplacer temporairement les charges en dehors du budget de la Confédération.