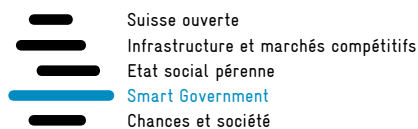


avenir débat

# Un contre-budget libéral

*Finances fédérales à l'épreuve, 2<sup>ème</sup> partie*

*Fabian Schnell en collaboration avec Jérôme Cosandey, Patrik Dümmler, Peter Grünenfelder, Daniel Müller-Jentsch, Natanael Rother, Lukas Rübli, Samuel Rutz et Marco Salvi*



## Remerciements

Les auteurs remercient les membres de la Commission de programme d'Avenir Suisse, le professeur Silvio Borner et le professeur Reto Föllmi, pour la relecture externe. La responsabilité du contenu incombe aux auteurs, ainsi qu'au directeur d'Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Auteurs	<i>Fabian Schnell</i> <i>Jérôme Cosandey</i> <i>Patrick Dümmler</i> <i>Peter Grünenfelder</i> <i>Daniel Müller-Jentsch</i> <i>Natanael Rother</i> <i>Lukas Rübli</i> <i>Samuel Rutz</i> <i>Marco Salvi</i>
Lectorat interne	<i>Verena Parzer-Epp</i>
Traduction	<b>Gian Pozzy</b>
Correction	<i>Tibère Adler</i> <i>Nicole Pomezny</i> <i>Alexandre Jöhl</i>
Editeur	Avenir Suisse, <a href="http://www.avenir-suisse.ch">www.avenir-suisse.ch</a>
Conception	<i>Carmen Sopi</i>
Graphiques	<i>Rahel Hediger</i>
Impression	Feldner Druck AG, <a href="http://www.feldnerdruck.ch">www.feldnerdruck.ch</a>

© Mars 2017 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Commander [assistent@avenir-suisse.ch](mailto:assistent@avenir-suisse.ch), tél. 044 445 90 00  
Télécharger [www.avenir-suisse.ch/fr/63798/contre-budget-liberal/](http://www.avenir-suisse.ch/fr/63798/contre-budget-liberal/)

# Préface

De la retenue concernant les dépenses, une discipline financière rigoureuse et un budget équilibré: telles sont les caractéristiques principales de la politique budgétaire suisse qui correspondent à la volonté des citoyens. Les dépenses doivent être adaptées aux revenus disponibles.

En octobre 2016, Avenir Suisse publiait l'étude *«Finances fédérales à l'épreuve I»*. Le think tank y plaidait notamment pour une modernisation de la politique fiscale et l'ajout de nouveaux instruments pour éviter une hausse démesurée de l'endettement de l'Etat. L'élargissement de la politique budgétaire à discrétion du Parlement et le renforcement du frein à l'endettement, qui a fait ses preuves, sont nécessaires. L'introduction du frein à l'endettement pour les assurances sociales est primordiale. D'un point de vue libéral, c'est ainsi que la discipline budgétaire doit être renforcée à long terme.

Dans la suite de cette étude, Avenir Suisse définit les points clés d'un contre-projet libéral au budget fédéral. Celui-ci ne se contente pas d'énumérer les nouvelles priorités en matière de dépenses, mais questionne de manière critique les schémas de pensée traditionnels, ainsi que la nature et la portée des postes budgétaires. Les financements publics doivent être concentrés sur les domaines qui contribuent à créer de la valeur.

Les mesures présentées ne prétendent pas être exhaustives, mais servent d'exemples pour une politique budgétaire différente, plus libérale. Les propositions sont basées sur des critères clairs, ancrés dans la Constitution suisse.

Les actions de l'Etat doivent être efficaces pour l'économie dans son ensemble, mais aussi pour les entreprises. Premièrement, les subventions doivent être remises en question de manière critique et, deuxièmement, l'effet de chaque franc provenant des impôts doit être optimisé. Par ailleurs, les propositions d'amélioration du budget sont basées sur les principes d'équivalence et de subsidiarité. Cela correspond au principe fédéraliste de la Suisse, selon lequel les cantons et les communes, et non la Confédération, sont compétents au premier chef pour l'exercice des tâches publiques. La mise à disposition de prestations doit être effectuée par le niveau de l'Etat qui est le plus proche des besoins des citoyennes et citoyens.

Mené par le Senior Fellow Fabian Schnell, mais élaboré en collaboration avec l'ensemble de l'équipe d'Avenir Suisse, le contre-budget libéral propose des possibilités d'allègement significatif du budget fédéral à court et long terme. Celles-ci pourraient sensiblement augmenter la marge de manœuvre financière de la Confédération, de plus en plus limitée par l'introduction de dépenses liées. Politiquement, même si certains postes de dépenses ne sont pas légalement liés, ils sont considérés sacro-saints, bien qu'ils ne contribuent pas à la prospérité helvétique. Il faut briser

Les mesures présentées servent d'exemples pour une politique budgétaire différente, plus libérale.

le tabou qui entoure certaines dépenses étatiques. Cet «avenir débat» ouvre également la discussion sur les adaptations à effectuer au niveau des rentrées fiscales, si le potentiel d'économie présenté dans cette publication était réalisé. Par conséquent, nous proposons un allègement fiscal pour les citoyennes et citoyens. Dans cette optique, la publication «Un contre-projet libéral au budget» se concentre sur une politique budgétaire transparente, axée sur la prospérité suisse. Une telle politique est nécessaire pour se doter à nouveau de flexibilité financière à long terme.

*Peter Grünenfelder*, Directeur d'Avenir Suisse

Préface	_3
1_ Introduction	_7
2_ Propositions pour un budget fédéral plus svelte	_18
I Prévoyance sociale	19
Relèvement de l'âge de référence de la retraite d'un mois par an	21
Suppression de la rente de veuve AVS pour les femmes sans enfants	23
Suppression de la rente AVS pour enfant	25
Suppression des contributions fédérales aux mesures actives sur le marché du travail de l'AC	27
II Formation, recherche et innovation	29
Intégration d'Agroscope au domaine des EPF	31
Plus de liberté à la politique de la recherche	33
Concentration des moyens sur la formation professionnelle de base	35
Suppression des programmes spéciaux «Energie» et «Bridge»	37
III Agriculture et alimentation	39
Réforme de la politique agricole	41
Le cheval considéré comme bien culturel, une vision désuète	43
IV Coopération au développement	45
Améliorer l'efficacité dans la coopération au développement	47
Alignement plus efficace de l'«aide technique» sur les standards de l'OCDE	49
V Trafic	51
Mobility Pricing sur la route et le rail	53
VI Défense nationale (politique du personnel)	55
Suppression des privilèges de préretraite	57
VII Mesures fiscales	59
Taux unique pour la taxe sur la valeur ajoutée	61
VIII Administration générale	63
Gestion informatique centralisée	65
Réorientation de la gestion immobilière	67
Simplification des classes de salaire	69
Abandon du programme «SuisseEnergie»	71
Privatisation de swisstopo	73
Intégration de l'Office fédéral du logement au SECO	75
Réorientation de la politique à l'égard des consommateurs	77
Elimination des doublons en matière de surveillance des prix	79

IX Répartition des tâches Confédération/cantons	81
Suppression de la compensation des cas de rigueur	83
Péréquation des ressources: dotation minimale fixée à 85%	85
Retrait de la Confédération de la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie (RIP)	87
Exploitation par les cantons du transport régional de voyageurs	89
Rail: réseau complémentaire en mains des cantons	91
Réduction de l'engagement de la Confédération dans les projets d'agglomération	93
Routes nationales: renoncer à la construction d'infrastructures surdimensionnées	95
Redimensionnement du projet de correction du Rhône	97
Pas davantage d'incitations financières fédérales aux crèches	99
Plafonnement des dépenses pour la culture	101
Abandon des subventions publiques à l'assainissement des bâtiments	103
<b>3_ Vue d'ensemble et conclusions</b>	<b>_105</b>
Bibliographie	110

# 1 Introduction

Lever des impôts, financer des projets et des infrastructures, répartir, subventionner : la politique budgétaire est au cœur de l'Etat. Elle permet en particulier de se demander dans quels domaines l'Etat doit s'engager davantage et dans quels autres il doit plutôt se retirer. Fondamentalement, la politique budgétaire n'est pas un domaine politique en tant que tel. Elle définit un cadre pour tous les autres domaines, fixe des limites et instaure ainsi une discipline. Par conséquent, une bonne politique budgétaire examine en détail les différents domaines politiques sans pour autant perdre la vue d'ensemble.

## **Le respect du frein à l'endettement s'avère toujours plus difficile**

La politique budgétaire doit viser à doter l'Etat d'un budget équilibré et cette conception prévaut en Suisse. C'est la condition d'une prospérité à long terme et cela correspond à un vœu clair de la population suisse, comme nous avons pu le constater en 2002 à l'occasion du vote sur le frein à l'endettement et comme le montre le sondage représentatif réalisé pour la première partie de cette publication (cf. Figure 1)<sup>1</sup>. Une majorité des Suisses approuve l'usage responsable des recettes fiscales ; autrement dit, le fait que les dépenses soient adaptées aux revenus disponibles. Ils rejettent une hausse de l'endettement de l'Etat.

Une majorité des Suisses approuve l'usage responsable des recettes fiscales et rejette une hausse de l'endettement de l'Etat.

Le respect du frein à l'endettement sera mis à rude épreuve dans un avenir proche. Certes, en matière de recettes, la Confédération a pu compter ces dix dernières années sur une hausse croissante des ressources, notamment celles provenant des recettes de l'impôt sur les entreprises. Toutefois, des déficits sont attendus à brève échéance : la Figure 2 montre l'évolution du budget fédéral jusqu'en 2020 selon les prévisions de l'Administration fédérale des finances (AFF 2016a). L'accroissement des dépenses dans les domaines de la prévoyance sociale, du trafic, de la formation et de la recherche est responsable au premier chef de l'expansion attendue du budget fédéral. En l'état actuel des données prévisionnelles, de telles dépenses conduiraient à une violation du frein à l'endettement. Par conséquent, le Conseil fédéral tente de redresser la barre à l'aide de mesures d'allègement. Comme indiqué dans la première partie de cette publication, même un renforcement du frein à l'endettement (p. ex. par l'introduction d'un mécanisme de sanction) serait opportun (Schnell et Salvi 2016).

Les débats parlementaires illustrent bien la complexité du processus politique relatif à la mise en œuvre d'ajustements dans les postes de dépenses. Même si le budget 2017 reste conforme au frein à l'endettement,

---

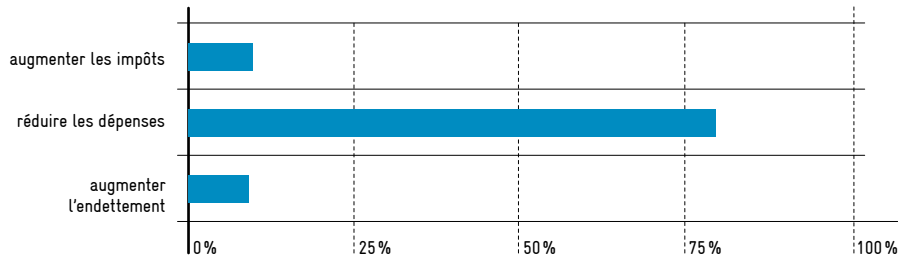
1 Cf. Schnell et Salvi (2016)

Figure 1

## Le niveau des dépenses doit être adapté aux recettes – et non l'inverse

La majorité des participants au sondage souhaite que les dépenses soient adaptées aux recettes, en cas de menace de déficit.

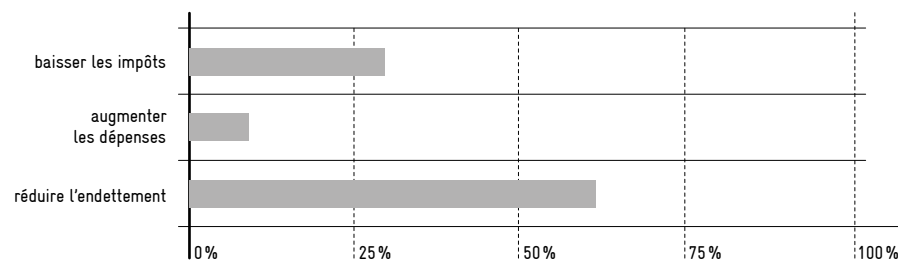
Réaction des personnes interrogées en cas de déficit budgétaire de l'Etat



## La réduction de la dette reste la priorité

Les excédents budgétaires doivent continuer à être utilisés pour réduire la dette de l'Etat pour deux personnes interrogées sur trois. Pour les autres, une baisse de la charge fiscale devrait être la priorité.

Réaction des personnes interrogées en cas d'excédent budgétaire de l'Etat



Source : Sotomo pour Avenir Suisse

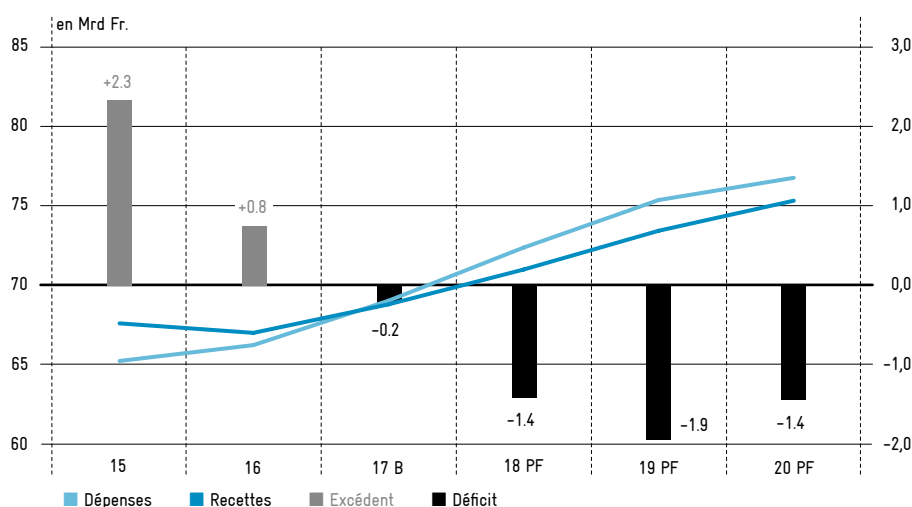
le dernier programme de stabilisation du Conseil fédéral a été sensiblement restreint. En d'autres termes, des déficits plus élevés que prévu sont attendus ces prochaines années. Le caractère lié de nombreuses dépenses représente un problème crucial. En effet, deux tiers des dépenses sont imposées par la loi et échappent ainsi à une décision budgétaire directe prise par les Chambres fédérales. Les chiffres rendent bien compte de la problématique de la politique budgétaire (présentée en détail dans la première partie de cette publication). Une réduction de 2,5 % des dépenses globales paraît peu ambitieuse et facile à maîtriser ; ceci représenterait une baisse des coûts d'environ 2 milliards (soit le déficit actuellement prévu pour 2019) sur un total de dépenses globales de 75 milliards de francs. La difficulté réside en ce que la compétence du Parlement en matière de politique budgétaire (hors dépenses liées) ne porte que sur un tiers des dépenses, soit 25 milliards de francs.<sup>2</sup> Des économies de 2 milliards correspondraient donc à 8 % d'un tel montant. Des coupes sensibles



Figure 2

## Evolution du budget fédéral jusqu'en 2020

Après des années excédentaires, des déficits élevés apparaissent dans le budget fédéral. Dès 2018, conformément au plan financier, les dépenses seront plus élevées que ne l'autorise le frein à l'endettement. Des efforts supplémentaires pour stabiliser les finances fédérales sont ainsi indispensables.



Source : Administration fédérale des finances (AFF)

seraient nécessaires dans différents domaines et des conflits quant à leur répartition seraient inévitables.

L'expérience récente indique également que les tâches non liées (formation et recherche, agriculture, armée) sont plutôt préservées des coupes par l'actuelle majorité au Parlement, en dépit de l'acceptation du principe de finances publiques équilibrées. Plus le Parlement insiste sur le maintien de certains acquis, plus la mise en œuvre d'ajustements fiscaux nécessaires peine à s'imposer au niveau politique. Les intérêts particuliers des régions et les alliances qui les sous-tendent renforcent encore cette tendance.

Par conséquent, les mesures concrètes visant à assainir le budget de l'Etat restent rares et, généralement, les Chambres ne réussissent à obtenir au mieux que des coupes linéaires dans tous les domaines. Ce procédé est qualifié à juste titre de «coupe à l'aveugle» («Rasenmäher-Methode» en allemand), notamment parce qu'il omet de fixer des priorités dans les efforts d'économies (NZZ 2016). Cette manière de faire n'est pas durable. Pour que le frein à l'endettement soit respecté, il n'y a pas d'alternative aux tâches politiquement difficiles mais nécessaires que sont l'établissement de priorités et le réexamen des missions. Le problème réside dans l'impossibilité de dissocier politique concrète et politique budgétaire, car bien des décisions de politique concrète ont des implications

2 Ordre de grandeur planifié dans le budget fédéral jusqu'en 2020 (AFF 2016a)

budgétaires (voir Encadré 1). Ce n'est qu'à l'aide d'une fixation claire des priorités et d'une vision globale, libérée des œillères de cette fameuse politique concrète, que la politique budgétaire peut assumer son rôle visant à accroître la prospérité économique et sociale.

#### Encadré 1

### Les multiples quotes-parts de l'Etat

---

*Il n'est pas évident de déterminer l'ampleur de l'empreinte de l'Etat ou les implications budgétaires de certaines décisions politiques. Un bref aperçu pour une meilleure compréhension :*

#### 1. Quote-part «véritable» de l'Etat: 17%

*Les dépenses de consommation et d'investissement (formation, rémunération des fonctionnaires, financement des routes, etc.) de la Confédération, des cantons et des communes font clairement partie de la sphère publique: c'est pourquoi on les tient pour «véritables». S'y ajoutent des prestations concrètes qui sont soutenues par l'Etat mais consommées par les ménages (p. ex. l'accueil des enfants en bas âge).*

#### 2. Quote-part de répartition de l'Etat: 16%

*L'Etat distribue également de l'argent sous forme de subventions ou de transferts aux ménages. A la différence des dépenses de consommation et d'investissement de l'Etat, les transferts financiers sont déjà compris dans la facture économique globale et n'ont donc pas d'influence directe sur le niveau du PIB<sup>3</sup>. Reste qu'elles constituent une part importante de dépenses publiques: en 2014, elles ont atteint le montant de 110 milliards de francs, dont 41 milliards pour les seules rentes AVS.*

#### 3. Quote-part formelle de l'Etat: 33%

*La quote-part de l'Etat généralement comptabilisée est la somme de la quote-part «véritable» et de la quote-part de répartition par rapport au PIB. Comme la quote-part de répartition en fait également partie, il serait théoriquement possible que la quote-part de l'Etat dépasse les 100%. Avec une quote-part de 56%, la France détient actuellement le record au sein de l'OCDE quand bien même les quotes-parts des divers pays ne sont en fait pas comparables (voir les points 4 et 5 ci-après). Les propositions contenues dans cette publication concernent la part du budget de la Confédération dans les quotes-parts formelles de l'Etat. Elle est l'objet des réflexions de politique budgétaire.*

#### 4. Quote-part étendue de l'Etat: 42%

*L'offre décentralisée de certaines prestations, en partie liée aux assurances sociales, est une particularité helvétique. L'assurance-maladie obligatoire, gérée par des assurances privées, en fait partie. C'est pourquoi, dans la facture économique globale, les primes d'assurance-maladie ne sont pas classées à la rubrique Etat. Pour la Suisse, la quote-part de l'Etat bondirait de 33% à environ 42% si on attribuait à l'Etat toutes les redevances et assurances obligatoires.*

#### 5. Engagements éventuels et réglementation

*Aux dépenses effectives de l'Etat s'ajoutent encore des garanties explicites et implicites, par exemple en cas de faillite d'une banque d'importance systémique. Il ne faut pas non plus oublier la réglementation: elle ne laisse certes pas de traces directes dans la facture économique globale, mais elle contraint les ménages et les entreprises à assumer davantage de dépenses ou à opérer des ajustements coûteux (p. ex. prix excessifs de l'électricité en raison d'un marché réglementé (Borner 2014)).*

---

3 L'ampleur de la redistribution et les incitations ainsi créées (la plupart du temps négatives) ont cependant une influence indirecte sur le niveau du PIB.

## Un «contre-budget libéral» pour la Suisse

L'objectif de cette publication est d'élaborer des propositions ayant valeur d'exemple pour définir de nouvelles priorités dans la politique budgétaire de la Confédération. Dans la tradition anglo-saxonne, où l'opposition nomme un «cabinet fantôme» et présente chaque année un budget au public, on parlerait de «budget-fantôme» («Schattenbudget»). En français, et par référence à la tradition suisse, il nous paraît préférable de parler de «contre-projet au budget fédéral», résumé ici sous l'appellation «contre-budget»<sup>4</sup>.

L'étude se concentre sur le budget fédéral. Analyser systématiquement les budgets des cantons et, a fortiori, ceux des communes, compliquerait excessivement cette publication. Au-delà de l'argument pratique, la Confédération est l'entité étatique disposant du budget public le plus important en Suisse. Concrètement, la publication énumère 34 propositions simples et clairement fondées pour optimiser les flux financiers de la Confédération (voir Encadré 2). Sans prétendre à l'exhaustivité, les buts de cette étude sont de dessiner des perspectives de politique budgétaire libérale à l'aide d'exemples, de renverser les schémas de pensée habituels et de mettre en évidence la marge de manœuvre disponible.

### Encadré 2

#### Fondements techniques et élaboration des contre-propositions budgétaires

*Les diverses propositions et les exemples de contre-propositions budgétaires de cette publication se fondent sur les données de l'estimatif 2016 du budget fédéral, respectivement sur la planification financière de la législature 2017–2019 (AFF 2015; AFF 2016b). Considérant qu'une bonne partie des tâches sont liées à des lois et ne sauraient donc être rapidement adaptées, on distinguera parmi toutes les propositions celles ayant un effet sur le budget à long terme (horizon d'application dans la prochaine législature ou celle d'après) de celles ayant un effet à court terme (mise en œuvre en principe possible avec la compétence budgétaire ordinaire). Par conséquent, une coupe budgétaire à court terme fait partie de l'impact budgétaire à long terme*<sup>5</sup>.

*En outre, chaque proposition comporte une brève analyse des répercussions possibles sur les cantons (surtout de nature financière, p. ex. si la répartition des tâches entre Confédération et cantons est touchée) de même que d'autres répercussions sur l'économie et la société.*

Ce travail s'inscrit dans la tradition des think tanks anglo-saxons, à l'image du C.D. Howe Institute canadien qui met chaque année le doigt sur les points litigieux de la politique budgétaire avec son «shadow budget» (cf. Laurin et Robson 2014) ou de la Heritage Foundation américaine (The Heritage

4 Le terme «budget-fantôme» est tiré de la tradition anglo-saxonne et n'est pas opportun en français, car il pourrait être compris comme un budget incluant des financements occultes, cachés au public. L'expression «contre-budget» est donc préférable.

5 Pour les propositions qui peuvent être entièrement mises en œuvre à court terme, les effets budgétaires à court et long terme convergent.

Foundation 2016), dont la publication indique des pistes à suivre pour un budget équilibré aux Etats-Unis. Ces publications sont un peu plus complètes et les budgets qu'elles critiquent sont plus importants et agencés différemment, notamment en matière d'assurances sociales |<sup>6</sup>.

Nos contre-propositions budgétaires n'ont rien d'aléatoire mais se basent sur des critères concrets, économiquement fondés et sur les valeurs de référence d'Avenir Suisse. Cette publication ne présente pas non plus un simple plan d'économies mais cible, dans l'esprit d'un «contre-projet» au budget, une utilisation efficace des recettes fiscales au service de la prospérité. Concrètement, les contre-propositions budgétaires de l'étude se fondent sur quatre critères :

*Réduction des distorsions économiques.* Les subventions, même lorsqu'elles ne sont pas désignées et perçues comme telles |<sup>7</sup>, constituent l'une des dépenses de l'Etat les plus importantes |<sup>8</sup>. Souvent, elles ne se limitent pas à la mise à disposition de biens publics mais poursuivent d'autres motifs, plus politiques, parfois nuisibles à la prospérité. A long terme, des réductions de subventions auraient donc un effet positif non seulement pour les caisses de l'Etat mais également pour la prospérité générale. Mais même si une subvention se justifie en théorie économique – on parle alors d'internalisation d'effets externes positifs – il s'agit de s'interroger en termes critiques sur son niveau et son utilisation concrète.

**01\_***Augmentation de l'efficacité.* Les dépenses et les activités de l'Etat qui leur sont liées doivent être évaluées en permanence à l'aune de l'efficacité: l'objectif visé est-il atteignable en engageant moins de ressources financières? L'utilisation des recettes de l'impôt doit faire l'objet d'une attention particulière, puisque ces paiements sont imposés aux contribuables. L'estimation de l'efficacité doit si possible intervenir sur la base de critères de comparaison.

**02\_***Principe d'équivalence.* C'est en principe le bénéficiaire d'une prestation publique qui devrait directement en supporter le coût, dans la mesure où c'est surtout lui qui en profite. Ce principe fondateur d'une politique budgétaire libérale évite une surexploitation économiquement inefficace des prestations de l'Etat. S'écarter du principe d'équivalence peut être justifié (pour des motifs paternalistes ou par politique de redistribution), mais doit être solidement étayé, car les objectifs de répartition et d'allocation devraient en principe être poursuivis séparément.

---

<sup>6</sup> A la différence de la plupart des autres pays, la Suisse n'intègre pas directement les assurances sociales (AVS, AI, etc.) dans le budget ordinaire de l'Etat.

<sup>7</sup> Par exemple, la mise à disposition par l'Etat de l'infrastructure ferroviaire peut être considérée comme une subvention à l'usager des transports publics.

<sup>8</sup> Par subventions, il faut aussi comprendre les encouragements de l'Etat (notamment sous forme de déductions fiscales) pour des modes de comportement spécifiques.

03\_ *Subsidiarité*. Le système fédéral de la Suisse prévoit que les tâches de l'Etat soient assumées à l'échelon le plus bas. Bien que le politique tende de plus en plus vers la centralisation, cette tendance doit être combattue sur le plan financier. Une forte concurrence entre les collectivités territoriales accroît l'efficacité des prestations de l'Etat. L'allègement du budget fédéral correspond plutôt à un effet secondaire, dont le bénéfice devrait être transféré aux collectivités publiques cantonales ou communales (Rühli et Rother 2017).

### La volonté de la population comme ligne de conduite

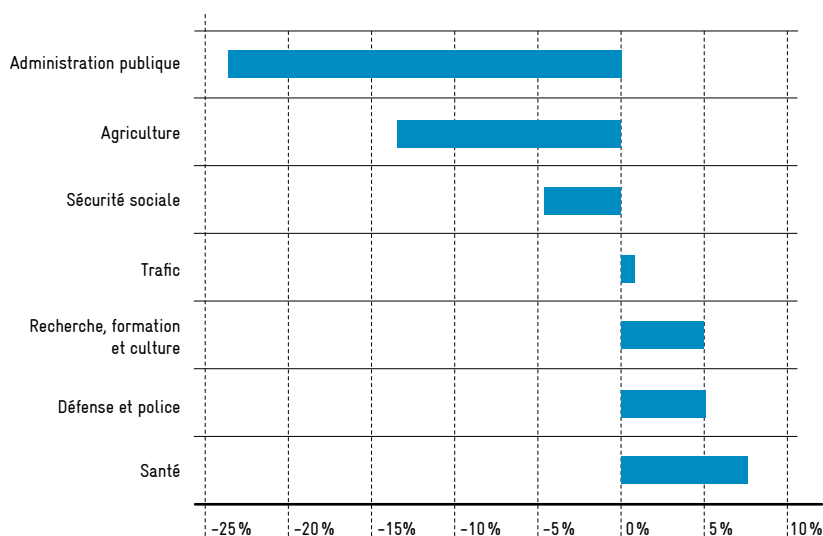
Dans le sondage figurant dans la première partie de cette publication, «Finances fédérales à l'épreuve I», il a été demandé aux contribuables suisses dans quels domaines l'Etat devrait dépenser davantage et dans lesquels il devrait réaliser des économies. Les participants avaient l'opportunité de répartir l'ensemble des dépenses actuelles de la Confédération, des cantons et des communes en sept domaines spécifiques. La Figure 3 les décrit, en spécifiant à chaque fois les souhaits d'ajustement.

Une grande majorité de la population souhaite des dépenses plus limitées dans l'administration publique (qui comprend notamment les dépenses de personnel et l'aide au développement). Dans ces domaines, plus de 76% des sondés jugent les dépenses trop élevées. Ils souhaitent une réduction moyenne de 24% – un chiffre important au regard du budget

Figure 3

#### Ajustements souhaités au niveau des dépenses de l'Etat

*En moyenne, les participants au sondage souhaiteraient surtout réduire les dépenses dans l'administration publique et l'agriculture. Au contraire, ils désireraient plus de moyens dans la formation, la sécurité et la santé.*



Source: Sotomo pour Avenir Suisse

actuel. Dans l'agriculture aussi, les personnes interrogées se prononcent pour de sérieuses économies. Enfin, le domaine de la sécurité sociale est jugé surdoté bien que dans une moindre mesure. Les sondés estiment en revanche que les ressources affectées à la sécurité, à la formation, à la recherche et à la santé doivent être préservées, voire augmentées.

Si l'on compare les priorités effectives des Chambres fédérales avec les soucis de la population, les décisions de politique budgétaire des représentants du peuple ne reflètent pas la volonté populaire. Un parfait exemple est la récente renonciation aux mesures d'économie dans l'agriculture (respectivement les apports supplémentaires à ce domaine).

Dans ce contexte, ce sondage ne doit pas constituer une finalité en soi, mais plutôt s'intégrer dans les analyses et propositions<sup>9</sup>. Les auteurs demeurent liés à l'idéal de prospérité de la Suisse, en tenant toutefois compte de ce qui est «politiquement réalisable» et des préoccupations de la population dans la détermination des priorités.

### Une typologie calquée sur le budget fédéral

Pour une meilleure compréhension, les propositions sont énumérées dans le Chapitre 2 en fonction des catégories habituellement utilisées dans le budget fédéral. Mais il existe deux thèmes transversaux: la répartition des tâches entre Confédération et cantons (y compris la péréquation financière) et l'administration générale. L'étude classe les propositions selon le découpage suivant:

- I Prévoyance sociale
- II Formation, recherche et innovation
- III Agriculture et alimentation
- IV Coopération au développement
- V Trafic
- VI Défense nationale
- VII Mesures fiscales
- VIII Administration générale
- IX Répartition des tâches Confédération/cantons

Dans presque tous ces groupes de tâches, l'augmentation des coûts depuis 1990 a été plus forte que l'augmentation du produit intérieur brut (PIB) (voir Figure 4). Ce constat pourrait aussi fournir des indications quant aux domaines affichant un potentiel de gain d'efficacité particulièrement élevé. Mais, sur le fond, les critères mentionnés ont fourni la ligne directrice de l'élaboration de toutes les contre-propositions budgétaires.

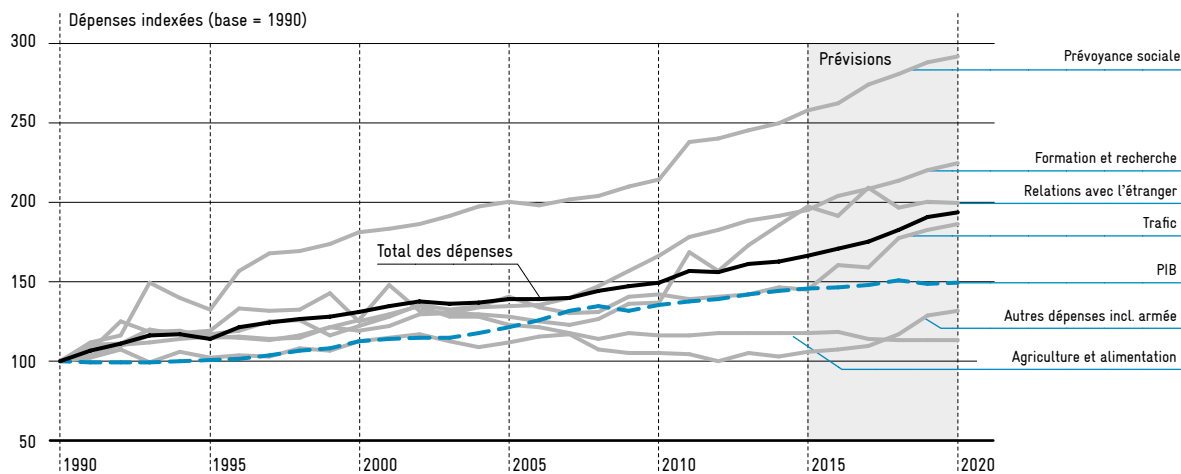
---

9 Le sondage a pris en compte tous les niveaux de l'Etat. Il convient donc d'observer que le domaine de la santé est avant tout ancré dans les cantons et que, par conséquent, il ne peut pas occuper une grande place dans nos propositions pour le budget de la Confédération (il en va de même pour les tâches policières).

Figure 4

### Dépenses fédérales par groupe de tâches 1990-2020

Le graphique montre l'évolution des dépenses fédérales selon le groupe de tâches, ainsi que celle du produit intérieur brut réel. Les dépenses sont indexées sur l'année 1990 et corrigées de l'inflation. La forte hausse dans le domaine de la prévoyance sociale est due principalement à la contribution du budget fédéral pour les différentes assurances sociales (AVS, AI, etc.).



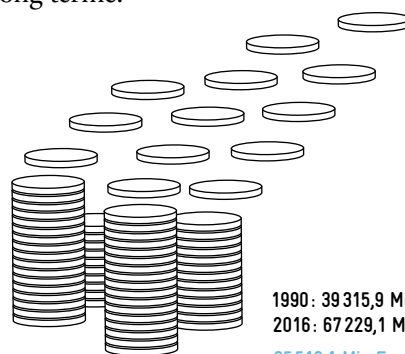
Source: AFF, FMI

Le Chapitre 3 contient un résumé des différentes propositions d'optimisation du budget et leurs effets financiers sur le budget de la Confédération dans son ensemble. Il contient également des propositions concrètes quant à l'usage des ressources fédérales potentiellement libérées, dans l'intérêt du contribuable.

## Le «contre-budget libéral»: vue d'ensemble

Comme le montrent les propositions de cette publication, il existe un potentiel d'économie substantiel pour les finances fédérales. Les graphiques illustrent la croissance réelle des dépenses entre 1990 et 2016 pour les différents domaines, ainsi que les effets du contre-budget à court et à long terme.

Les dépenses de la Confédération ont augmenté de plus de 50% en chiffres réels entre 1990 et 2016. Cette augmentation se situe nettement au-dessus de la croissance de l'ensemble de l'économie. Les mesures proposées permettraient d'alléger le budget fédéral de près de 2,6% à court terme et de 14% à long terme.

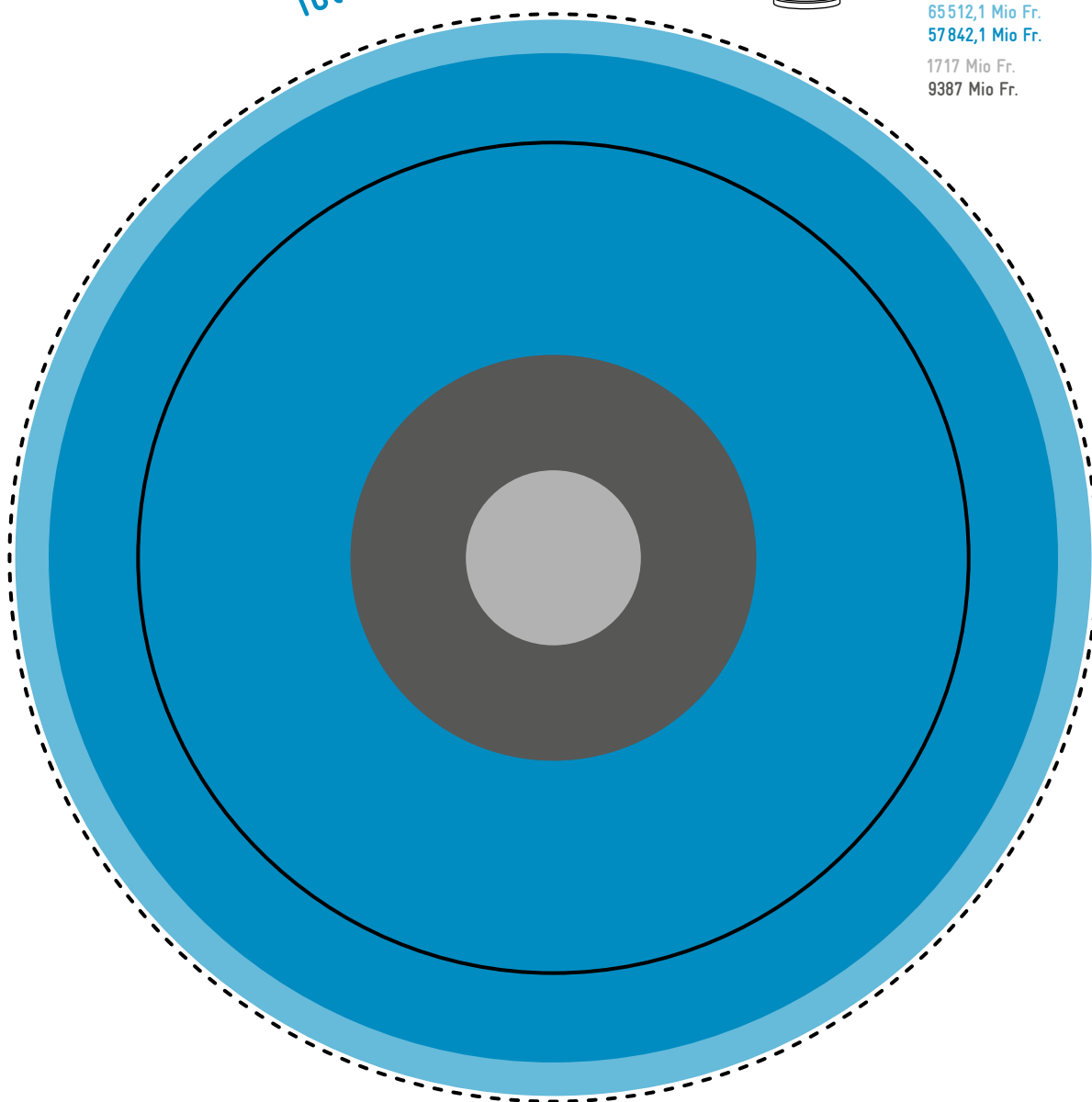


1990: 39 315,9 Mio Fr.  
2016: 67 229,1 Mio Fr.

65 512,1 Mio Fr.  
57 842,1 Mio Fr.

1717 Mio Fr.  
9387 Mio Fr.

### Total des dépenses



○ 1990  
Dépenses corrigées de l'inflation  
aux prix de 2016

● Budget alternatif à court terme  
Structure des dépenses en appliquant  
les propositions à court terme

● Potentiel d'économie à court terme  
Réalizable dans le cadre de la  
compétence budgétaire parl.

○ 2016  
Dépenses selon le budget 2016

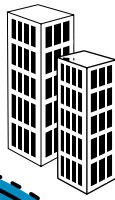
● Budget alternatif à long terme  
Structure des dépenses en appliquant  
les propositions à long terme

● Potentiel d'économie à long terme  
Nécessite généralement des  
adaptations juridiques

Remarque: les propositions liées à la répartition des tâches entre Confédération et cantons sont attribuées à une catégorie de manière thématique (cf. «Icônes»).



## Administration générale/ autres dépenses



Comprend entre autres des mesures pour une administration plus efficiente ou le domaine de la défense nationale.

Pages: 57, 61, 65, 67, 69, 71, 73, 75, 77, 79, 97, 101, 103

1990: 16 367 Mio Fr.  
2016: 17 571,6 Mio Fr.  
17 234,1 Mio Fr.  
17 131,1 Mio Fr.  
337,5 Mio Fr.  
440,5 Mio Fr.

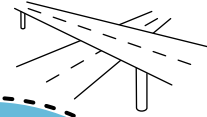
## Péréquation financière



Concerne les versements de la Confédération dans la péréquation (la base est l'année d'introduction 2008).  
Pages: 83, 85

2008: 2727,1 Mio Fr.  
2016: 3245,9 Mio Fr.  
3042,9 Mio Fr.  
2616,9 Mio Fr.  
203 Mio Fr.  
629 Mio Fr.

## Trafic



Un financement plus élevé par les utilisateurs est indispensable pour alléger à long terme les finances fédérales.  
Pages: 53, 89, 91, 93, 95

1990: 5753,8 Mio Fr.  
2016: 9234,3 Mio Fr.  
8733,3 Mio Fr.  
6666,3 Mio Fr.  
501 Mio Fr.  
2568 Mio Fr.

## Agriculture et alimentation



La libéralisation trop longtemps différée du secteur agricole allégerait aussi sensiblement le budget de la Confédération.  
Pages: 41, 43

1990: 3125,5 Mio Fr.  
2016: 3703,8 Mio Fr.  
3353,8 Mio Fr.  
1196,8 Mio Fr.  
350 Mio Fr.  
2507 Mio Fr.

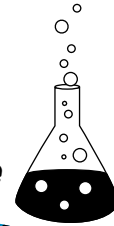
## Prévoyance sociale



Des allègements budgétaires nécessitent des réformes au niveau des assurances sociales.  
Pages: 21, 23, 25, 27, 87, 99

1990: 8549,9 Mio Fr.  
2016: 22455,2 Mio Fr.  
22270,2 Mio Fr.  
19353,2 Mio Fr.  
185 Mio Fr.  
3102 Mio Fr.

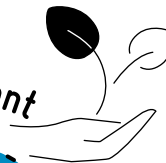
## Formation et recherche



L'accent est mis sur une utilisation efficiente des moyens disponibles.  
Pages: 31, 33, 35, 37

1990: 3625,9 Mio Fr.  
2016: 7391,5 Mio Fr.  
7341 Mio Fr.  
7341 Mio Fr.  
50,5 Mio Fr.  
50,5 Mio Fr.

## Coopération au développement



Les comparaisons internationales montrent qu'une utilisation efficiente des moyens est possible et nécessaire.  
Pages: 47, 49

1990: 1235,5 Mio Fr.  
2016: 2675,1 Mio Fr.  
2585,1 Mio Fr.  
2585,1 Mio Fr.  
90 Mio Fr.  
90 Mio Fr.

## 2 – Propositions pour un budget fédéral plus svelte

Dans ce chapitre, les diverses contre-propositions budgétaires obéissent toutes à un schéma simple et uniforme. Après un résumé suit un exposé des motifs sur une page au maximum. Les effets de la proposition sur le budget fédéral, ainsi que sur les cantons et d'autres groupes d'intérêt sont présentés sur cette base. Le Chapitre 3 comporte une vue d'ensemble de toutes les propositions avec, à chaque fois, leurs répercussions sur les finances fédérales (voir Tableau 1). La double page graphique précédente (voir pages 16-17) montre en outre à quelles répercussions il faut s'attendre pour les divers secteurs des comptes de la Confédération. Elle illustre le «contre-budget libéral» d'Avenir Suisse.

I	Prévoyance sociale	19
II	Formation, recherche et innovation	29
III	Agriculture et alimentation	39
IV	Coopération au développement	45
V	Trafic	51
VI	Défense nationale (politique du personnel)	55
VII	Mesures fiscales	59
VIII	Administration générale	63
IX	Répartition des tâches Confédération/cantons	81

# I Prévoyance sociale

Avec une part d'environ un tiers, les dépenses dans le secteur de la prévoyance sociale occupent le premier rang dans le budget fédéral. Mieux encore : ce sont elles aussi qui ont le plus augmenté – et de loin – ces vingt-cinq dernières années (voir Figure 4). Cette croissance a souvent été critiquée dans le débat politique et appelle une inversion de tendance. Mais les difficultés sont nombreuses.

Premièrement, les dépenses de la «prévoyance sociale» sont souvent associées, à tort, à l'aide sociale au sens strict<sup>10</sup>, quand bien même cette dernière est en fait assumée par les cantons et les communes. L'aide sociale en faveur des requérants d'asile et des réfugiés constitue une exception importante, financée par la Confédération. Mais pour l'essentiel, le poste budgétaire de la prévoyance sociale se compose des contributions de la Confédération aux diverses assurances sociales. La forte augmentation des dépenses se répercute à son tour sur l'évolution du budget fédéral : actuellement, 19,55 % des dépenses de l'AVS sont couvertes par la Caisse fédérale. La croissance future des dépenses de l'AVS, en raison de l'évolution démographique, constituera un fardeau proportionnel pour le budget fédéral. Dans la première partie de cette publication, il a été proposé d'adapter les contributions de la Confédération à l'évolution de ses recettes, tant que ce poste de dépenses reste une dépense liée. Ce principe prévaut par exemple déjà pour l'assurance-invalidité (AI), qui se voit attribuer une part fixe de la taxe sur la valeur ajoutée.

Deuxièmement, du fait essentiellement de la législation sur les diverses assurances sociales, toutes les dépenses de prévoyance sociale sont régies par la loi. Des ajustements à court terme dans le cadre du débat ordinaire sur le budget ne sont pas possibles et les réformes à long terme sont compliquées et fastidieuses. Mais la stabilisation du budget fédéral exige une réorganisation des institutions sociales. Ainsi, les propositions d'ajustement budgétaire suivantes visent avant tout une réforme des institutions sociales, telle qu'Avenir Suisse la juge nécessaire dans une perspective libérale (p. ex. Cosandey 2014).

---

10 On parle dans ce cas d'aide sociale économique.



## Relèvement de l'âge de référence de la retraite d'un mois par an

### Brève description

---

*L'espérance de vie restante après avoir atteint l'âge de 65 ans a augmenté d'environ sept semaines par an depuis 1981. Une hausse de l'âge de la retraite de quatre semaines par an permettrait de stabiliser le financement de l'AVS et de soulager ainsi le budget fédéral. Même avec cette mesure, chaque nouvelle cohorte annuelle de retraités bénéficierait d'une durée de rente plus longue que celles qui l'ont précédée.*

---

### Proposition budgétaire

A partir de 1981, l'espérance de vie restante après avoir atteint l'âge de 65 ans a augmenté en moyenne de sept semaines par an (OFS 2016a). Depuis lors, ni la durée de l'obligation de cotiser ni l'âge de référence de la retraite n'ont changé (sauf l'âge de la retraite des femmes).

Depuis la dernière révision de l'AVS en 1997, la prestation de rente totale pour les hommes (pour la période entre leur entrée en retraite et leur décès) a augmenté de 25 %. Pour les femmes, cette même augmentation est plus modérée (à 2 %) car l'âge de leur retraite est entre-temps passé de 62 à 64 ans. Comme le budget fédéral doit financer environ 20 % des dépenses de l'AVS, il est également affecté par cette hausse des coûts.

En soi, l'allongement de la durée de la retraite est réjouissant, aussi longtemps que le financement des années de rente supplémentaires est assuré. Or, en 2015, le déficit du 1<sup>er</sup> pilier tournait autour de 558 millions de francs et, en l'absence de réforme, un déficit officiellement estimé à 42 milliards s'accumulera d'ici à 2030 (OFAS 2015). Il s'agit dès lors de décider si une espérance de vie plus longue doit automatiquement entraîner une durée de rente plus longue.

Un compromis typiquement helvétique consisterait à couper la poire en deux ou, mieux, en trois. Une règle sommaire veut que l'on passe 40 ans en emploi et 20 ans à la retraite. Ne pourrait-on pas répartir la plus longue espérance de vie dans la même proportion ? Autrement dit : chacun entrerait en retraite quatre semaines plus tard que son aîné d'un an. Cette entrée en retraite retardée contribuerait substantiellement à l'assainissement financier de la prévoyance et permettrait néanmoins une durée de rente plus longue. Si un jour l'espérance de vie cessait de croître, il va de soi que l'on renoncerait à d'autres adaptations de l'âge de la retraite.

L'augmentation d'un an de l'âge de la retraite permettrait à l'AVS d'économiser quelque 2,7 milliards de francs par an (ce qui équivaut à 225 millions de francs<sup>11</sup> par mois). La Confédération assume 19,55 % des dépenses de l'AVS. Par consé-

---

<sup>11</sup> La base de cette estimation est l'indication de la Confédération selon laquelle l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes de 64 à 65 ans permettrait à l'AVS une économie de 1,3 milliard de francs. Cette estimation (très conservatrice) découle de l'hypothèse d'une structure de coûts linéaire, identique pour les deux sexes.



quent, une augmentation de l'âge de la retraite des hommes et des femmes d'un mois par an permettrait de soulager la caisse fédérale d'environ 44 millions de dépenses la première année. Des adaptations légales sont nécessaires pour appliquer cette proposition : l'allègement budgétaire aurait donc un effet à moyen terme<sup>12</sup>.

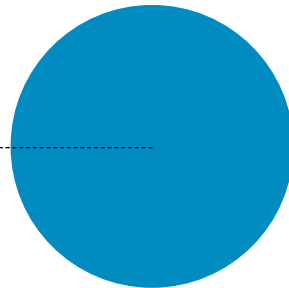
### Modifications légales nécessaires

Art. 21 LAVS

### Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme : 0 million de francs par an

A long terme : 44 millions de francs par an



### Répercussions sur les cantons

L'augmentation de l'âge de la retraite peut entraîner des coûts d'aide sociale plus élevés peu avant la retraite. Ils seraient toutefois compensés par une réduction correspondante des prestations complémentaires (PC).

### Autres répercussions

Au-delà des économies pour la Confédération, l'augmentation d'un mois de l'âge de la retraite permettrait à l'AVS d'économiser 181 millions supplémentaires par an.

L'augmentation de l'âge de la retraite d'un mois par an pour les hommes et les femmes augmenterait les dépenses de l'assurance-invalidité d'environ 8 millions de francs par année dès 2030.

Une adaptation de l'âge de la retraite à l'espérance de vie réduirait les goulets d'étranglement pronostiqués sur le marché du travail. Une conséquence possible pourrait être la réduction de l'immigration nette.

<sup>12</sup> A très long terme, soit dix ans après l'introduction de la nouvelle règle, l'allègement s'élèverait à 440 millions par an.



## Suppression de la rente de veuve AVS pour les femmes sans enfants

### Brève description

---

*Les femmes sans enfants n'auront plus droit à une rente de veuve. Celles qui ont renoncé à une carrière professionnelle pour des raisons autres que des tâches d'éducation ou d'encadrement familial devraient prévoir une solution privée en cas de décès du conjoint.*

---

### Proposition budgétaire

Les veuves et les veufs ont droit à une rente de veuve ou de veuf lorsqu'ils ont des enfants au moment de leur veuvage (art. 23 LAVS). Cette disposition entend protéger le parent (le plus souvent la femme) qui a renoncé à une carrière professionnelle pour se consacrer à l'éducation des enfants. Avec l'âge et la durée de l'interruption professionnelle, le retour à la vie professionnelle et le remplacement du revenu du conjoint deviennent plus difficiles. L'importance du travail d'éducation des enfants a été reconnue par la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS sous forme de l'introduction de bonifications pour tâches éducatives, en guise de remplacement des contributions salariales AVS disparues.

Au-delà de cette réglementation générale, les veuves sans enfants ont elles aussi droit à une rente de veuve dès 45 ans révolus et après au moins 5 ans de mariage (art. 24 LAVS). Mais dans ce cas, le renoncement à la vie professionnelle ne peut être justifié par des tâches éducatives; il résulte d'un choix individuel. Lorsque les femmes renoncent volontairement à un revenu professionnel, ce n'est pas à la collectivité d'assumer le risque lié à ce choix personnel. Il existe à cette fin des solutions privées (p. ex. la conclusion d'une assurance-vie individuelle).

En 2012, 8582 nouvelles rentes de veuve ont été accordées à des femmes sans enfants <sup>13</sup>. En décembre 2015, la rente de veuve moyenne s'élevait à 2161 francs (OFAS 2015). Il en résulte pour l'AVS un potentiel d'économies de 223 millions par an. Comme la Confédération prend en charge 19,55 % des dépenses de l'AVS, il y a là pour elle un allègement de quelque 44 millions de francs par an.

### Modifications légales nécessaires

Art. 24 LAVS

---

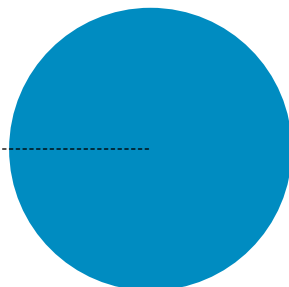
13 Voir le message du Conseil fédéral sur la réforme de la prévoyance vieillesse du 19 novembre 2014.



## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 0 million de francs par an

A long terme: 44 millions de francs par an



### Répercussions sur les cantons

Il pourrait en résulter une légère hausse des coûts d'aide sociale.

### Autres répercussions

Outre les économies pour la Confédération, 179 millions par an supplémentaires seraient économisés dans les dépenses de l'AVS.





## Suppression de la rente AVS pour enfant

### Brève description

---

*Les rentes AVS pour enfant ne sont pas versées aux enfants, mais au parent retraité. Elles ne doivent pas être confondues avec la rente d'orphelin. Les conséquences du choix personnel d'avoir des enfants sur le tard devraient être assumées par les parents et non par la collectivité.*

---

### Proposition budgétaire

La rente d'orphelin est souvent confondue avec la rente pour enfant de l'AVS dans le débat politique. La rente d'orphelin concerne les enfants qui ont perdu l'un ou l'autre de leurs parents (art. 25 LAVS). Elle procure une protection contre la perte de revenu consécutive au décès du parent.

Les rentes pour enfant, en revanche, sont versées à des parents vivants à la retraite (art. 22 LAVS), dont les enfants n'ont pas encore atteint 18 ans ou sont encore en formation, mais au maximum jusqu'à 25 ans. Cette rente représente 40 % d'une rente vieillesse (art. 35 LAVS), donc au maximum 940 francs par mois (état 2017). C'est nettement plus que les 200 francs mensuels de l'allocation pour enfant destinés aux parents en emploi (art. 5 LAFam). Le droit à la rente pour enfant n'est lié ni au revenu ni à la fortune des parents.

Les parents qui ont des enfants sur le tard (et qui entrent en retraite avant que leurs enfants n'atteignent l'âge de 25 ans) sont davantage soutenus par l'Etat que les parents plus jeunes. Pourtant, la décision d'avoir un enfant tardivement est éminemment personnelle, et peut par exemple faire suite à une longue formation, une formation continue ou la décision de privilégier sa carrière professionnelle jusqu'à 40 ans. Etonnamment, cette décision personnelle est généreusement subventionnée par la collectivité, selon le principe de l'arrosoir, indépendamment de la situation financière des parents. La suppression de la rente pour enfant éliminerait cette inégalité de traitement. En contrepartie, il faudrait élargir le cercle des ayants droit aux allocations familiales (allocation pour enfant et pour formation) aux personnes en âge d'AVS.

En 2015, le montant total des rentes AVS pour enfant s'est élevé à 184 millions de francs (OFAS 2015), soit 620 francs par mois et par rentier, à savoir trois fois plus que l'allocation familiale minimale pour enfant de 200 francs par mois. Comme la Confédération assume 19,55 % des dépenses de l'AVS, le potentiel d'économie serait pour elle d'environ 36 millions par an au niveau de l'AVS. En revanche, il faut s'attendre à une légère augmentation des prestations complémentaires de 4 millions par an (Parlement suisse 2016) |<sup>14</sup>.

---

14 Estimation du Parlement pour l'année 2030.



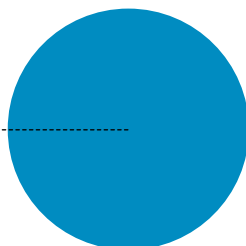
## Modifications légales nécessaires

Art. 22 et 35 LAVS

### Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme : 0 million de francs par an

A long terme : 32 millions de francs par an



### Répercussions sur les cantons

Actuellement, les allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative sont financées par les cantons (art. 20 LAFam). Si la suppression de la rente AVS pour enfant devait être compensée par une extension des allocations familiales aux rentiers AVS, il en résulterait un fardeau supplémentaire d'environ 59 millions par an pour les cantons.

Une suppression de la rente AVS pour enfant en 2030 augmenterait la charge des cantons de 3 millions par an pour les prestations complémentaires (Parlement suisse 2016).

### Autres répercussions

Outre les économies pour la Confédération, il serait possible d'économiser 148 millions de francs dans les dépenses de l'AVS.



## Suppression des contributions fédérales aux mesures actives sur le marché du travail de l'AC

### Brève description

---

*L'assurance-chômage (AC) doit pouvoir fonctionner de manière entièrement autonome. La Confédération doit renoncer au financement des mesures actives sur le marché du travail, moins efficaces.*

---

### Proposition budgétaire

Outre les contributions salariales, l'assurance-chômage (AC) perçoit également des contributions des cantons et de la Confédération. Celles-ci financent notamment les mesures actives sur le marché du travail (MMT). En 2016, quelque 480 millions de francs sont passés à cet effet de la Confédération à l'AC. Les mesures actives sur le marché du travail sont censées «améliorer notablement l'employabilité de la personne assurée». En Suisse, elles sont utilisées de manière trop large. Environ un quart des personnes en recherche d'emploi participent à au moins une de ces mesures. Les programmes de formation et d'occupation sont très répandus, même si le gain intermédiaire joue lui aussi un rôle d'incitation au travail.

Diverses analyses montrent que les MMT sont peu ciblées et que leur efficacité n'est pas suffisamment contrôlée au regard des objectifs recherchés<sup>15</sup>. Ce sont surtout les offres de qualification des MMT collectives qui s'avèrent régulièrement insuffisantes. Leur effet est difficile à quantifier, en particulier chez les personnes bien formées. De précédentes évaluations ont montré que le renoncement à de telles mesures ne nuisait pas à l'efficacité.

Le conseil et le soutien aux demandeurs d'emploi sont au cœur du travail des offices régionaux de l'emploi (ORP). Les ORP qui proposent proportionnellement plus de ressources dans le conseil aux demandeurs d'emploi obtiennent tendanciellement de bonnes valeurs d'efficacité, alors que les MMT telles qu'offertes aujourd'hui n'ont que peu de sens. La contribution fédérale aux MMT devrait donc être biffée. Les cantons devraient vérifier au cas par cas si certains éléments des MMT doivent être fournis par les ORP.

### Modifications légales nécessaires

Art. 90 et 92, Art. al. 7<sup>bis</sup>, LACI

---

15 Cf. à ce sujet l'étude d'ensemble de l'OCDE pour la Suisse (Duell et al. 2010).



## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme : 0 million de francs par an

A long terme : 480 millions de francs par an

### Répercussions sur les cantons

Adaptations possibles du portefeuille des tâches des Offices régionaux de l'emploi.

### Autres répercussions

Légère augmentation des prestations d'aide sociale si les mesures actives sur le marché du travail sont utilisées comme substitut, notamment pour les fins de droit.



## II Formation, recherche et innovation

Avec une part annuelle d'un peu plus de 10 %, les dépenses pour la formation, la recherche et l'innovation (FRI) font partie des secteurs de dépenses les plus importants de la Confédération. Bien que la plupart des postes au budget de ce domaine ne soient que faiblement liés ou ne le soient pas et s'avèreraient donc «modulables», on entend rarement les politiques formuler des demandes de réduction. Au contraire, rares sont les domaines à jouir d'un tel soutien de tous les partis. Il y a une bonne raison à cela. En effet, dans un pays pauvre en matières premières comme la Suisse, la formation et la recherche jouent un rôle central pour assurer la prospérité et le bien-être à long terme. Reste que dans ce domaine aussi, la discipline de politique budgétaire ne doit pas être négligée. Il ne faut pas l'oublier : avec environ 3 % du PIB, les dépenses de recherche et développement (publiques et privées) sont plus élevées en Suisse que dans la plupart des Etats de l'OCDE, sachant que 70 % du montant est financé par l'économie privée. Pour les dépenses de formation également – principalement assumées par les cantons (à hauteur de 90 %) |<sup>16</sup> – la Suisse est dans le peloton de tête. Néanmoins, le domaine FRI n'a cessé de croître dans le budget de la Confédération de manière disproportionnée récemment, et plus rapidement que l'ensemble de l'économie (voir Figure 4). Il est ainsi évident que cette tendance ne pourra pas être poursuivie éternellement.

Avec des taux de croissance annuels de quelque 2 % par an ces quatre prochaines années, l'augmentation prévue des dépenses en matière de FRI correspond à peu près à la croissance nominale espérée de l'économie. Mais ainsi, les taux de croissance prévus s'avèrent plus faibles que dans le passé récent, ce qui suscite des critiques de tout l'éventail politique. Le problème est que l'on se focalise trop sur la dépense totale, tandis que les divers postes du budget ne sont pas examinés de manière assez critique. De ce fait, vu que la situation financière devient plus chiche, il est essentiel de cibler plus clairement les dépenses en matière de FRI |<sup>17</sup>. A cette fin, les propositions d'ajustement budgétaire s'orientent selon les trois axes suivants |<sup>18</sup>:

- 01\_ Approche *bottom-up* dans la politique de la recherche, autrement dit : il ne doit pas y avoir d'instructions thématiques venant «du haut» dans l'attribution des ressources à la recherche. C'est l'une des conséquences du renoncement à une politique industrielle explicite en Suisse.
- 02\_ L'excellence doit être le critère principal dans l'attribution de ressources en matière de FRI (et non des motivations de politique régionale).
- 03\_ La formation n'est pas un objectif en soi. De meilleures offres de formation doivent être cofinancées par les demandeurs.

---

16 Cf. Rühli et Rother (2017) pour une description détaillée de quelles dépenses en matière de FRI ont été assumées par quel niveau de l'Etat.

17 Notre référence est le message du Conseil fédéral du 24 février 2016 sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation 2017–2020.

18 Les critères généraux sont énumérés au Chapitre 1.



## Intégration d'Agroscope au domaine des EPF

### Brève description

---

*Les stations de recherche Agroscope jouissent d'une position à part dans le paysage de la recherche. Un transfert dans le domaine des Ecoles polytechniques fédérales ne serait pas seulement fondé du point de vue de la politique de la recherche, mais dégagerait également un potentiel d'économie considérable.*

---

### Proposition budgétaire

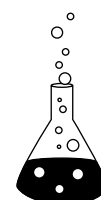
Une exigence formulée pour un budget de collectivité publique consiste à ce que les dépenses soient affectées de manière transparente à un groupe de tâches concret. Il ne serait par exemple pas admissible que les mandats de recherche de la Confédération dans le domaine de la défense militaire soient classés sous la rubrique contributions à la formation, à la recherche et à l'innovation (FRI). Même si cela paraît évident, il existe une structure de ce type dans le domaine agricole. Les stations de recherche Agroscope s'occupent exclusivement de travaux de recherche en matière agricole, mais seuls 44 % des coûts leur sont effectivement imputés. Le reste tombe dans le domaine FRI, de sorte qu'Agroscope n'a pas à s'inquiéter de ressources étriquées mais obtient des ressources budgétaires propres à hauteur de quelque 186 millions. Par ailleurs, les objectifs d'Agroscope contreviennent au principe *bottom-up* qui devrait dominer en matière de recherche.

Une mesure appropriée consisterait à ne plus considérer Agroscope comme une station de recherche fédérale et à l'incorporer au domaine des EPF<sup>19</sup>. L'Institut de recherches conjoncturelles de l'EPFZ, le KOF, pourrait servir de modèle. Agroscope doit également se soumettre désormais à une allocation de ressources concurrentielle, ce qui serait bénéfique pour la qualité de la recherche. Ceci n'empêche pas de continuer à concentrer la recherche sur la Suisse, comme l'indique l'exemple du KOF.

Les ressources à disposition pour Agroscope seraient alors réorientées vers le secteur des EPF. L'indépendance accrue impliquerait également une hausse de l'acquisition de fonds de tiers. S'y ajoutent des effets de synergie avec la recherche d'ores et déjà ancrée à l'EPFZ en matière d'agronomie. De ce fait, ce n'est pas l'ensemble des fonds fédéraux qui devraient être ainsi «transférés». Une réduction de 25 % est imaginable, ce qui libérerait chaque année un montant de quelque 46,5 millions de francs.

---

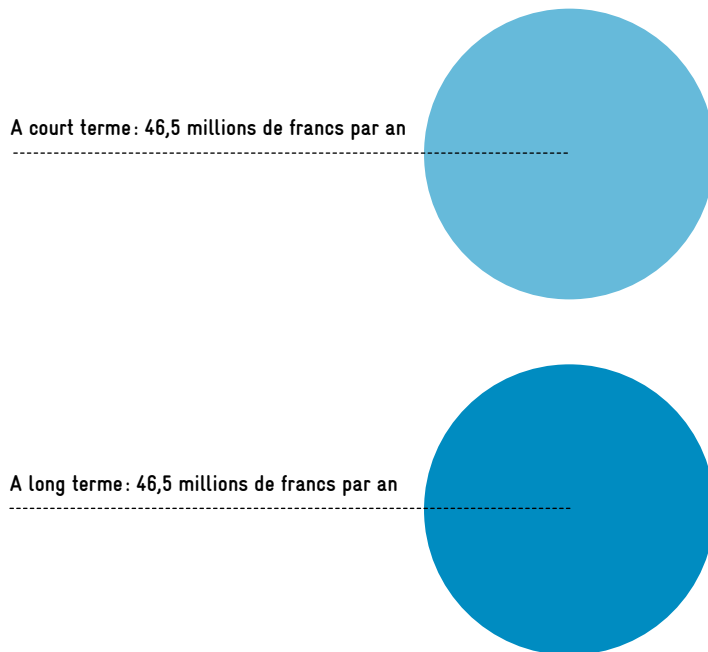
19 Cette variante est évoquée par la station de recherche elle-même dans un rapport sur la restructuration d'Agroscope, mais rejetée ensuite. Cette justification sous-estime toutefois l'exigence d'une politique de recherche plus cohérente (Weber et al. 2016).



### Modifications légales nécessaires

L'art. 114 L'Agr est seulement une prescription «facultative». Ainsi, les ajustements nécessaires peuvent être effectués par voie d'ordonnance.

### Effet d'allègement sur le budget fédéral

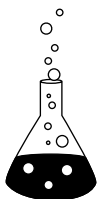


### Répercussions sur les cantons

Aucune.

### Autres répercussions

La recherche agricole pratiquée en Suisse pourrait bénéficier d'effets de synergies et même gagner en qualité, en dépit d'un volume plus restreint.





## Plus de liberté à la politique de la recherche

### Brève description

---

*Les programmes nationaux de recherche (PNR) et en partie aussi les pôles de recherche nationaux (PRN) sont contraires au principe bottom-up éprouvé de la politique de recherche helvétique. Les moyens financiers correspondants devraient mieux bénéficier aux moyens globaux du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS).*

---

### Proposition budgétaire

Les programmes nationaux de recherche (PNR) et partiellement aussi les pôles de recherche nationaux (PRN) contreviennent au principe *bottom-up*, cardinal dans la recherche suisse. Les premiers en particulier fixent de manière *top-down* des contenus de recherche basés sur des préférences politiques. Les PNR ont tendance à être souvent politiquement motivés. Cela se retrouve notamment dans leurs titres à teinte idéologique, comme «Economie durable» (PNR 73), «Tournant énergétique» (PNR 70) ou «Imposition de la consommation d'énergie» (PNR 71). De plus, les résultats sont biaisés par le choix des instituts. Rien d'étonnant puisque les PNR sont élaborés par l'administration et lancés par le Conseil fédéral. Ainsi, l'agenda politique leur est inhérent. Ce préjugé ne peut être masqué par les programmes PNR qui ont pour objet une recherche fondamentale de sciences naturelles classique et sont considérés utiles par de larges milieux, par exemple le PNR 72 sur le thème de la «résistance antimicrobienne». Mais la recherche fondamentale n'a pas besoin de PNR. Elle est de toute façon pratiquée par les institutions adéquates et obtient le soutien nécessaire du budget ordinaire du FNS.

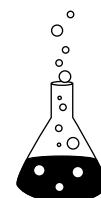
Il faudrait entièrement stopper les programmes nationaux de recherche et raboter les ressources des PRN d'au moins 20 %. Les fonds ainsi libérés, quelque 40 millions annuels, doivent cependant rester au FNS, après déduction de 10 % pour «dividende d'efficacité»<sup>20</sup>, et être attribués au soutien général de projets. Car seule une allocation de ressources fondée uniquement sur des critères d'excellence, indépendants du politique, crée les bases réelles pour le succès de la recherche suisse.

### Modifications légales nécessaires

Aucune.

---

20 Il résulte de l'impact accru par franc investi.



## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 4 millions de francs par an



A long terme: 4 millions de francs par an

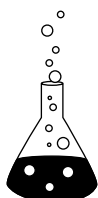


## Répercussions sur les cantons

Aucune.

## Autres répercussions

Légères adaptations au cahier des charges du Fonds national suisse de la recherche scientifique.



## Concentration des moyens sur la formation professionnelle de base

### Brève description

---

*La formation professionnelle supérieure est souvent subventionnée par des ressources supplémentaires, quand bien même il ne s'agit pas, dans la plupart des cas, d'une première formation. Ces financements seraient mieux investis dans la formation professionnelle de base.*

---

### Proposition budgétaire

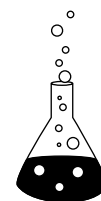
Avec des dépenses s'élevant acutellement à quelque 880 millions de francs par an, les contributions à la formation professionnelle figurent parmi les plus élevées dans le domaine FRI. Les contributions forfaitaires aux cantons, qui assument aussi le plus lourd fardeau de la formation professionnelle dans le cadre de leur souveraineté, en constituent l'essentiel. Au cours de la prochaine période FRI, la Confédération entend réduire ses contributions et les compenser par des subventions pour des cours préparatoires à des examens professionnels fédéraux et autres diplômes professionnels supérieurs (soit des formations subséquentes à la formation professionnelle de base). Bien que la formation continue doit être avant tout une affaire privée, l'ensemble des ressources sera même augmenté.

Indépendamment du fait que ce déplacement des compétences vers la Confédération est sujet à questions, il n'existe pas de justification concluante pour une telle hausse des ressources. Elle est certes justifiée par le renforcement de la formation professionnelle supérieure, mais il n'existe pas de preuves claires que les taxes de cours et d'examens aient représenté jusqu'ici un handicap important. Au contraire, le subventionnement accru menace de générer surtout ce qu'on appelle des effets d'aubaine<sup>21</sup>. Après tout, les bénéficiaires effectifs des subsides n'en sont pas à leur première formation; ils disposent déjà d'un revenu.

En vertu du principe de la participation aux coûts, il est indiqué de renoncer à augmenter les contributions aux frais de cours dans la formation professionnelle supérieure. On libérerait ainsi des moyens d'un ordre de grandeur de 60 millions par an. Cet argent serait mieux investi dans le soutien à la formation professionnelle de base. On peut envisager d'indemniser les cantons à l'aide de ce montant pour qu'ils renforcent la partie culture générale, insuffisante, de la formation professionnelle de base. Du point de vue d'Avenir Suisse, un tel renforcement visant à améliorer le performant système de formation professionnelle suisse est absolument nécessaire (Schellenbauer et al. 2010).

---

21 En d'autres termes, les personnes bénéficiant de la subvention auraient de toute façon suivi ces cours.

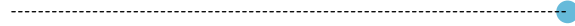


### Modifications légales nécessaires

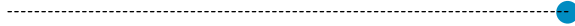
Comme il ne s'agit que de renoncer à une augmentation des moyens, des ajustements légaux ne s'imposent pas.

### Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 0 million de francs par an



A long terme: 0 million de francs par an

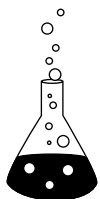


### Répercussions sur les cantons

On ne saurait exclure qu'un renforcement de la partie culture générale de la formation professionnelle de base entraîne un fardeau accru pour les cantons, en dépit du soutien proposé de la Confédération.

### Autres répercussions

Aucune.



## Suppression des programmes spéciaux «Energie» et «Bridge»

### Brève description

---

*Les programmes spéciaux «Energie» (de la CTI) et «Bridge» (de la CTI et du FNS) sont contraires au principe éprouvé bottom-up dans la politique de la recherche. Les ressources concernées seraient mieux employées pour le financement de base du FNS.*

---

### Proposition budgétaire

L'encouragement thématique de la «recherche énergétique» dans le cadre de la promotion de l'innovation par la CTI contrevient au principe *bottom-up* capital dans la politique de la recherche et de l'innovation. Le programme spécial «Energie» est justifié par le «tournant énergétique» planifié, les financements qui lui sont liés vont à des centres de compétence interuniversitaires pour la recherche énergétique, appelés SCCER. Cette manière de procéder est en conflit avec celle, éprouvée, de l'attribution de ressources uniquement en fonction de critères d'excellence<sup>22</sup>. Les projets en matière de recherche énergétique bénéficieraient de toute façon de très bonnes chances dans le cadre de l'attribution ordinaire des moyens, précisément en raison de la politique de «tournant énergétique» et de la forte demande de recherche qu'il entraîne. En conséquence, les ressources concernées, à hauteur de 139 millions (pour la période 2017–2020), devraient plutôt être ajoutées au financement de base du FNS.

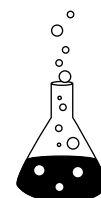
Par ailleurs, l'utilité du programme spécial «Bridge» prévu à partir de 2017, censé servir de pont entre la CTI et le FNS, est obscure. Ces deux institutions d'encouragement à la recherche couvrent déjà les domaines nécessaires afin d'amener les résultats de recherche au seuil de la commercialisation. En outre, on ne voit guère d'obstacle de principe à une coopération approfondie, sans qu'il soit nécessaire de créer une entité spéciale. Les ressources prévues de 18 millions de francs par an (financées pour moitié par la CTI et le FNS) devraient plutôt être ajoutées, en mettant l'accent sur l'excellence, au financement de base du Fonds national.

### Modifications légales nécessaires

Aucune.

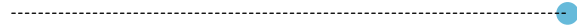
---

22 Selon le discours officiel, les critères d'excellence devraient aussi être appliqués dans le programme «Energie». Mais la contrainte thématique lui donne automatiquement un avantage concurrentiel sur les autres projets.

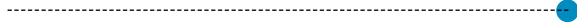


## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 0 million de francs par an



A long terme: 0 million de francs par an

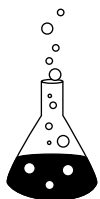


## Répercussions sur les cantons

Aucune.

## Autres répercussions

Il faut peut-être s'attendre à certains ajustements structurels dans les universités.



### III Agriculture et alimentation

En 2016, l'agriculture représente une part de 5 % du budget fédéral global. Avec un total de 3,6 milliards de francs, c'est l'un des domaines les plus importants en matière de dépenses non liées. A première vue, les dépenses paraissent relativement stables, au contraire de presque tous les autres domaines (voir Figure 4). Mais cette impression est trompeuse : comme le nombre d'exploitations agricoles a diminué d'année en année (d'environ 1,8 % par an depuis l'an 2000), les dépenses pour chacune d'elles ne cessent d'augmenter. Aussi la Suisse est-elle aujourd'hui le pays qui affiche le plus haut taux de soutien étatique par rapport à la valeur de la production (OCDE 2016). C'est diamétralement opposé à l'ordre économique par ailleurs libéral qui s'applique à toutes les autres branches. Malgré cela, les propositions d'économies peinent à s'imposer devant les Chambres, qui ont même rejeté la correction pour renchérissement dans le budget 2016 (soit une correction pour prix à la baisse). Et même pour le récent programme de stabilisation, les deux Chambres, s'opposant à la proposition du Conseil fédéral, ont largement protégé le secteur agricole. Pourtant, le sondage présenté dans la première partie de cette publication indique que la population souhaite des économies dans ce domaine (voir Figure 3).

Si les coûts directs sont élevés pour les contribuables et les consommateurs, il faut aussi examiner l'influence de la politique agricole sur d'autres domaines de la politique. C'est en particulier dans la négociation de nouveaux accords de libre-échange que la protection de l'agriculture constitue toujours un obstacle. Or, l'accès aux marchés mondiaux devient toujours plus essentiel à la prospérité durable de l'économie suisse (Dümmler 2016). Afin de surmonter ce blocage, la libéralisation du secteur agricole s'impose. A long terme, les paysans suisses profiteraient aussi des opportunités d'exportation qui se présenteraient<sup>23</sup>. Le meilleur exemple en est le succès de la libéralisation du marché du fromage. Les allègements attendus pour le budget fédéral ne représenteraient quasiment qu'un effet collatéral, largement positif de surcroît.

---

23 En fait partie un assouplissement des exigences du «Swissness» pour l'industrie de la transformation.





## Réforme de la politique agricole

### Brève description

---

*Le soutien du secteur agricole en Suisse est plus élevé que dans tous les pays de l'OCDE. D'énormes coûts directs et indirects, de même qu'une preuve de performance sujette à caution, plaident pour une réforme radicale.*

---

### Proposition budgétaire

En 2015, selon les comptes économiques de l'agriculture (CEA) |<sup>24</sup>, la création de valeur du secteur agricole s'est montée à environ 1,8 milliard. Elle chiffre la valeur de production globale aux prix de production, déduction faite des paiements anticipés et des amortissements. En dépit de cette création de valeur modeste, le secteur a dégagé en 2015 un revenu de 3,3 milliards. La différence s'explique par les subsides de l'Etat et autres privilèges du secteur. Quand bien même ces subventions ont augmenté selon les CEA de 575 % entre 1985 et 2015 |<sup>25</sup>, le revenu du secteur agricole a chuté de près de 15 %, car la création de valeur en tant que telle a diminué de 60 % durant ce laps de temps.

Mais cette approche est également incomplète, car elle n'inclut pas les protections douanières (contribution négative) ni les prestations d'intérêt public fournies (contribution positive). Après correction par ces valeurs, il en résulte une création de valeur négative de -1,4 milliard. Une fois soustraits les coûts environnementaux, le montant s'établit à -2,3 milliards (Vision Landwirtschaft 2016).

En ce moment, le débat sur le plafond des dépenses de la Confédération porte sur les années 2018–2021. Au Parlement, on a vu de multiples interventions en faveur de hausses, de sorte que l'on peut table aujourd'hui sur des dépenses de l'ordre de 13,8 milliards. Tandis qu'en Suisse les transferts de l'Etat représentent en moyenne plus de 60 % des recettes brutes des exploitations agricoles (OCDE 2016), ces chiffres sont de l'ordre de 20 % dans l'UE, de 10 % aux Etats-Unis et de moins de 2 % en Australie et Nouvelle-Zélande. En comparaison internationale, la Suisse détient le record de subventionnement.

Les dépenses pour l'agriculture doivent être réduites au niveau européen à moyen terme. Les contributions à la préservation du paysage doivent en outre être dissociées de l'activité paysanne. On peut imaginer la création d'un nouveau corps de métier qui se consacre au maintien du paysage à l'aide des recettes fiscales. La sécurité alimentaire peut également être assurée de manière plus efficace par une plus forte diversification des sources d'approvisionnement, y compris de l'étranger par le biais du libre-échange. Les coûts d'une telle réforme du système équivalraient à une fraction des dépenses actuelles.

Pour ce qui est de l'enveloppe financière actuelle 2018–2021, les dépenses devraient être réduites de 10 % par an. Cela signifie que, sur les quelque 3,5 milliards actuels, 3,1 milliards resteraient à disposition en 2018, 90 % de ce montant

---

24 Des coûts de production bas sauvent une mauvaise année agricole, cf. OFS (2016b).

25 Il faut toutefois mentionner que cela tient aussi à la structure modifiée du soutien de l'Etat, avec le système des paiements directs.

l'année suivante et ainsi de suite<sup>26</sup>. En dix ans, on aboutirait à des économies de l'ordre de 2,5 milliards par année. Le taux de consolidation des exploitations agricoles pourrait légèrement augmenter de ce fait. Actuellement, 1,8% des exploitations agricoles suisses cessent toute activité chaque année. Avec l'amélioration de la sécurité de l'approvisionnement par les importations agricoles accrues et la réduction de l'enveloppe financière, ce taux s'accroîtrait légèrement.

#### **Modifications légales nécessaires**

Aucune; il suffit de réduire l'ampleur du programme de paiements. A long terme, cependant, il faudra au moins un ajustement des lois et ordonnances pour rapprocher le soutien au niveau de l'UE et ouvrir par étapes le commerce de biens agricoles.

#### **Effet d'allègement sur le budget fédéral**

A long terme: 2500 millions de francs par an

---

A court terme: 350 millions de francs par an

---

#### **Répercussions sur les cantons**

Les offices de l'agriculture cantonaux pourraient être redimensionnés, puisqu'une partie des tâches d'exécution et de contrôle actuelles disparaîtrait du fait de l'élimination des prescriptions fédérales.

#### **Autres répercussions**

Les communes qui ont une part élevée d'habitants actifs dans l'économie agricole pourraient être touchées par un changement de structures accéléré. En revanche, pour les consommateurs et les contribuables, mais aussi pour divers producteurs (tourisme, restauration etc.), l'ouverture du marché entraînerait un allègement sensible, en constante augmentation.

<sup>26</sup> Par rapport à l'enveloppe financière en discussion au niveau politique, les dépenses pour la période de quatre ans à venir se réduisent de 13,8 à 10,7 milliards de francs.



## Le cheval considéré comme bien culturel, une vision désuète

### Brève description

---

*Toutes les tentatives de supprimer le Haras fédéral d'Avenches ont échoué jusqu'à présent. Pour autant, cela ne change rien au fait que l'élevage de chevaux ne fait pas partie des tâches de base de la Confédération.*

---

### Proposition budgétaire

La Confédération élève des chevaux depuis plus de cent ans. Historiquement, ce fait est lié à la Défense nationale puisque, durant les premières décennies du 20<sup>e</sup> siècle, la cavalerie constituait une arme essentielle de l'armée. Cependant, la fonction du cheval dans l'engagement militaire a été marginalisée avec la mécanisation.

La dernière tentative de supprimer le Haras national d'Avenches a eu lieu fin 2011, au motif que l'élevage de chevaux ne fait pas partie des tâches de base de la Confédération, ni de l'Etat en général. Le potentiel d'économies aurait été de 7 millions de francs par an. La proposition a toutefois échoué au Parlement et l'exploitation du Haras fédéral par la Confédération a même été inscrite dans la loi sur l'agriculture, ce qui rend encore plus difficile l'élimination du subventionnement. Les partisans du Haras fédéral voient dans les chevaux des Franches-Montagnes dressés à Avenches un bien culturel national et c'est ainsi qu'ils justifient la charge qui en découle pour le budget fédéral.

Si l'on suivait intégralement cette logique, la Confédération devrait encore soutenir beaucoup d'autres races suisses, telles que la chèvre du Simplon, le mouton de Saas, le petit lapin tacheté tricolore et le bétail tacheté («Fleckvieh») du Simmental. Que tous les efforts pour biffer le financement du Haras fédéral aient jusqu'à présent échoué ne change rien à l'affaire : le secteur privé pratique suffisamment l'élevage chevalin et n'a pas besoin de l'aide de l'Etat. Le Haras fédéral ne doit pas nécessairement disparaître pour autant, il pourrait être cédé à des exploitants privés.

### Modifications légales nécessaires

Art. 147 LAgr

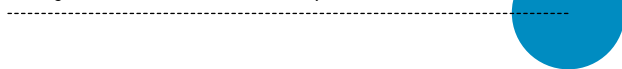


## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 0 million de francs par an



A long terme: 7 millions de francs par an



### Répercussions sur les cantons

Aucune.

### Autres répercussions

Aucune.



## IV Coopération au développement

Depuis 1960, la Suisse a dépensé presque 76 milliards de dollars dans la coopération au développement <sup>|27</sup>. Or, le type de coopération que pratiquent la Suisse et d'autres Etats occidentaux ne fait pas l'unanimité. C'est ainsi que le Prix Nobel Angus Deaton (2009) voit le contrat implicite entre le gouvernement et les citoyens de l'Etat bénéficiaire menacé lorsque d'importantes parts du budget de l'Etat ou des prestations publiques sont assurées par des tiers <sup>|28</sup>. Il existe des pays qui, au regard de leur taille, ont reçu peu de soutien étranger mais ont quand même connu la croissance, d'autres qui stagnent en dépit d'un soutien massif. Etant donné que l'aide au développement durable de la Suisse comporte aussi des aspects de politique du développement, sans compter les aspects écologiques et de droits humains, une critique générale sommaire de l'aide au développement à la manière suisse n'est pas appropriée. Et cela, car l'impact visé va au-delà des objectifs de politique du développement au sens strict.

En Suisse, environ 1,2 milliard de dollars a été dépensé en moyenne chaque année entre 1990 et 1994 pour la coopération au développement. Entre 2010 et 2014, ce montant atteignait 2,9 milliards par an. Il importe d'agir contre cette croissance par des propositions d'ajustement budgétaires, notamment par le biais de gains d'efficacité. Les propositions sur la structure des dépenses ne reposent pas ici sur les devis de la Confédération mais sur les statistiques de l'OCDE. C'est le seul moyen d'établir des comparaisons internationales pertinentes.

---

27 A prix constants en 2014.

28 Cf. Neue Zürcher Zeitung du 16 juin 2016, p. 29.



## Améliorer l'efficacité dans la coopération au développement

### Brève description

---

*La coopération au développement de la Suisse doit améliorer ses processus. A cet effet, elle doit adopter les pratiques comparables mais plus efficaces d'autres pays membres de l'OCDE.*

---

### Proposition budgétaire

Les fonds de la coopération au développement doivent être investis afin de satisfaire des besoins nés de la pauvreté. Les données de l'OCDE fournissent pour la Suisse l'évolution suivante: en 1990, 60 % des fonds destinés au développement alloués à des pays déterminés ont été affectés aux pays les moins développés; en 2014, cette part n'était plus que de 42 %<sup>29</sup>. Au regard des dépenses non affectées à des pays déterminés et des contributions aux organisations internationales qui agissent aussi dans des pays à revenu moyen, l'ampleur de l'engagement dans ces pays paraît une estimation prudente.

La coopération au développement de la Suisse est fortement segmentée aux niveaux géographique, thématique et organisationnel. Cette structure nuit aux parties: pour les bénéficiaires, elle implique un surcroît de travail; pour la Suisse, en tant que donatrice, elle complique la mise en place d'une aide ciblée (Bürcky 2011). Le nombre des pays soutenus par la Suisse a augmenté au fil des dernières décennies<sup>30</sup>. La coopération au développement fournissait des prestations dans 86 pays en 1995; ils étaient déjà 113 en 2014. Le nombre de pays qui se sont vu attribuer des montants plutôt modestes a également augmenté. En 1995, cinq pays ont touché moins de 100 000 dollars (13 en 2014). Un niveau de fragmentation supplémentaire existe au niveau organisationnel au sein de la Confédération, où souvent plusieurs offices sont impliqués.

Cette politique du «qui trop embrasse mal étreint» abaisse l'efficacité de la coopération au développement suisse. On le constate dans le classement établi par AidData (Custer et al. 2015), qui hiérarchise les pays donateurs en fonction des retours provenant des bénéficiaires. Dans le domaine de la communication, la Suisse occupe le 26<sup>e</sup> rang; le pays est 13<sup>e</sup> pour l'utilité des conseils, 25<sup>e</sup> pour son influence sur l'«agenda setting» et 30 pays le précédent pour ce qui est de son aide à la mise en œuvre de réformes.

Au-delà de la sélection des pays et des régions, il serait approprié de réaliser une restructuration administrative apte à mieux concentrer les forces au sein

---

29 La raison de ce changement est aussi qu'une part sans cesse croissante des dépenses n'est statistiquement attribuée à aucun pays. Cette lacune d'information ne peut être comblée en examinant les dépenses par projets. Sur les 2475 projets de 2012, 540 ne sont pas affectés à des pays déterminés (pour un montant de 1,25 milliard de dollars).

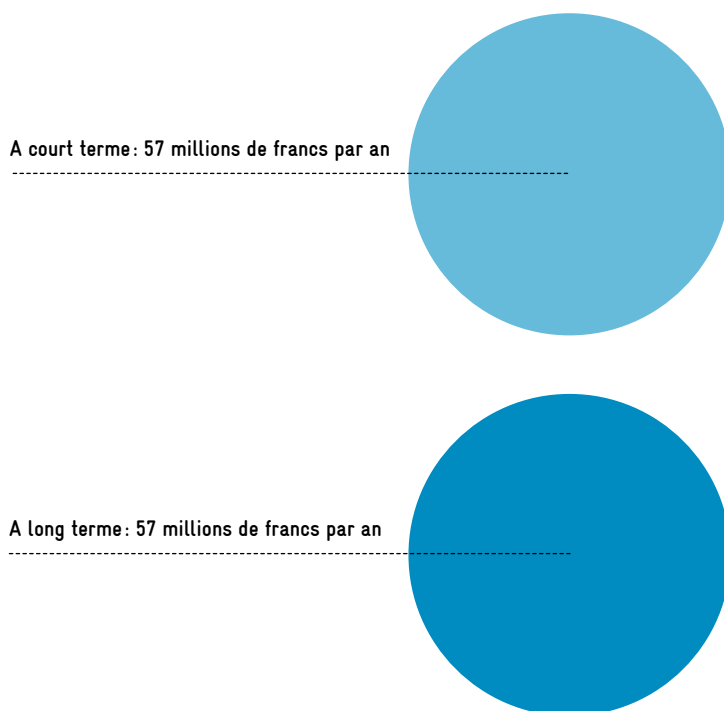
30 Sont pris en compte notamment les soutiens par la collectivité publique, des partenariats public-privé et des organisations non-gouvernementales.

de l'administration. En prenant pour exemple le membre le plus efficace de l'OCDE ayant un niveau d'engagement analogue dans l'aide au développement, soit la Corée du Sud, le potentiel d'économies annuelles dans l'administration serait de 57 millions de dollars <sup>31</sup>, sans que les objectifs de la coopération ne soient menacés.

#### Modifications légales nécessaires

Aucune.

#### Effet d'allègement sur le budget fédéral



#### Répercussions sur les cantons

Aucune.

#### Autres répercussions

Aucune.

31 La base est constituée par les dépenses administratives par dollar transféré en 2014. Au taux de change actuel, cette valeur est à peu près équivalente en francs.





## Alignement plus efficace de l'«aide technique» sur les standards de l'OCDE

### Brève description

---

*La coopération au développement doit se concentrer sur les mesures les plus efficaces pour atteindre son but. L'approche répandue de l'«aide technique» doit être plus efficacement organisée, sur la base des standards de l'OCDE.*

---

### Proposition budgétaire

Ce qu'on appelle «aide technique» (de l'anglais «technical co-operation») dans la définition de l'OCDE, qui est fournie dans le cadre de la coopération au développement, se compose avant tout de transferts de savoir-faire. Ils peuvent se concrétiser par la communication du savoir d'experts ou par l'envoi d'experts sur place (Bains et Herfkens 2007). L'idée de départ est qu'il manque aux pays récipiendaires le savoir-faire pour un développement continu. L'OCDE et les experts en développement y voient cependant le danger que les compétences locales soient contournées et que les décisions tiennent trop volontiers compte de préférences étrangères (Easterly et Pfitze 2008).

En 2014, la Suisse a dépensé plus de 109 millions de dollars pour les experts et le soutien technique, dont 85 millions destinés à du personnel suisse. C'est précisément cet investissement moyen pour des experts de pays industrialisés qu'il faut examiner (Bains et Herfkens 2007 : p.17). Ce type d'aide a augmenté en Suisse de 125% depuis 2010, alors qu'il est en diminution de 24% au niveau international. L'«aide technique» sous sa forme classique correspond toujours moins aux instruments internationalement reconnus comme adaptés dans la coopération au développement.

Greenhill (2008) a même identifié pour l'«aide technique» une économie générale de coûts allant jusqu'à 75%. C'est sûrement exagéré, surtout si l'on tient compte des possibles implications de politique étrangère. Reste que la Suisse a intérêt à réexaminer son engagement en accord avec les objectifs de l'OCDE. Une réduction des ressources engagées de 30% engendrerait un potentiel de 33 millions de dollars<sup>32</sup>. Même en appliquant cette mesure, la Suisse resterait au-dessus des standards de l'OCDE en matière d'aide technique au développement et aucune perte d'efficacité ne serait à craindre dans la coopération technique.

---

32 Basé sur les dépenses de 2014 selon les critères de l'OCDE. Au taux de change actuel, les chiffres en francs sont à peu près les mêmes.

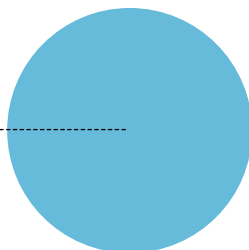


### Modifications légales nécessaires

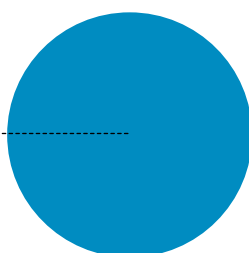
Aucune.

### Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme : 33 millions de francs par an



A long terme : 33 millions de francs par an



### Répercussions sur les cantons

Aucune.

### Autres répercussions

Aucune.



## V Trafic

Même si l'infrastructure de transport ne cesse de s'étendre en Suisse, les dépenses de la Confédération en la matière ont été un peu au-dessous de la moyenne (voir Figure 4). Cela tient entre autres au fait que, en accord avec le principe fédéraliste, l'essentiel des dépenses a longtemps été assumé par les niveaux inférieurs de l'Etat. Toutefois, le législateur s'est décidé, avec le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et le fonds des routes nationales et du trafic d'agglomérations (FORTA), à transférer davantage de prérogatives à la Confédération. La croissance des dépenses en matière de transport sera d'autant plus forte, à en croire les prévisions: les coûts d'investissement et d'entretien que la Confédération devra assumer font partie des principaux facteurs de croissance du budget ces prochaines années (on prévoit dès 2018 des coûts additionnels d'environ 1 milliard par an).

En plus, le financement des fonds fait qu'à l'avenir la plupart des dépenses de transport seront légalement liées, donc qu'elles échapperont à la compétence budgétaire directe des Chambres. Le problème crucial de la politique d'infrastructures de transport est qu'elle est dominée par des intérêts régionaux particuliers, comme aucun autre domaine politique. Avec une population en augmentation qui a des besoins en mobilité croissants, le développement de l'infrastructure est compréhensible, mais il devrait être piloté selon des critères d'efficacité économique. Or, le système suisse de la concordance et la forte position des cantons favorisent des décisions fondées sur des majorités fluctuantes et des échanges de contreparties<sup>33</sup>. En conséquence, quelques projets d'infrastructure sont surdimensionnés dans certaines régions périphériques. Du point de vue de la politique budgétaire, il faut donc favoriser un changement de paradigme dans la politique des transports, à savoir un financement accru par l'utilisateur.

---

33 Quelques propositions dans la partie consacrée à la répartition des tâches entre Confédération et cantons concernent le domaine du transport et de la circulation.



## Mobility Pricing sur la route et le rail

### Brève description

---

*Renforcer le financement des transports par les usagers, de manière à diminuer les coûts d'infrastructure et soulager la charge de l'Etat.*

---

### Proposition budgétaire

Avec des dépenses de 9,2 milliards de francs, le domaine des transports a été en 2015 le troisième plus grand poste de dépenses<sup>34</sup>. Le financement du système des transports est toutefois extrêmement complexe et il existe par conséquent une quantité de postes budgétaires qui lui sont liés, tant sur le versant des dépenses que sur celui des recettes (voir ci-dessous). Au final, le transport est fortement subventionné en Suisse, sachant que le degré d'autofinancement du rail, à 41%, est nettement inférieur à celui la route.

Le Mobility Pricing rétablit en substance la vérité des coûts<sup>35</sup>. Cela implique une restructuration du financement du transport, par laquelle le subventionnement étatique diminue alors que les taxes et redevances payées par les utilisateurs augmentent. A long terme, de tels circuits de financement fermés pour la route et le rail devraient se mettre en place; idéalement, ils ne feraient même plus appel aux budgets publics. Une plus grande vérité des coûts freinerait la croissance du trafic qui, jusqu'ici, a été attisée par les subventions.

Un autre élément réside dans les tarifs différenciés en fonction de l'heure, qui contribuent à réduire les pics de trafic. Ainsi, les embouteillages seraient diminués, l'efficacité des systèmes de transport augmentée et des travaux d'aménagement prévus pour résorber les pics de trafic pourraient être abandonnés.

La plus forte économie de coûts à attendre du Mobility Pricing résulte à long terme de la modération des investissements d'infrastructure (grâce à une demande de transport mieux pilotée). Exemple: sur les seules routes nationales, le trafic a doublé ces vingt dernières années. Si cette tendance devait se poursuivre, de larges portions du réseau des routes nationales devraient être aménagées pour un montant se calculant en dizaines de milliards.

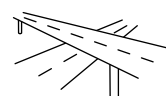
A court terme, la suppression de la déduction pour pendulaires dans l'impôt fédéral serait un premier pas vers la vérité des coûts: le budget fédéral y gagnerait des recettes supplémentaires de 400 millions par an<sup>36</sup>. A long terme,

---

34 Cela correspond environ à un dixième des coûts économiques globaux du transport et de la circulation en Suisse. Selon les comptes du transport de la Confédération, les coûts économiques globaux du transport en Suisse se sont élevés à 93,5 milliards en 2010 (il n'existe pas de données plus récentes). Vu la croissance du trafic, ce chiffre devrait atteindre désormais les 100 milliards.

35 Cf. Müller-Jentsch (2013) pour des explications plus détaillées sur le Mobility Pricing.

36 A noter qu'il s'agit ici d'une solution dite «second best». En cas de système de Mobility Pricing avec une complète transparence des coûts, une déduction pour pendulaire peut être un élément du système fiscal basé sur le revenu.



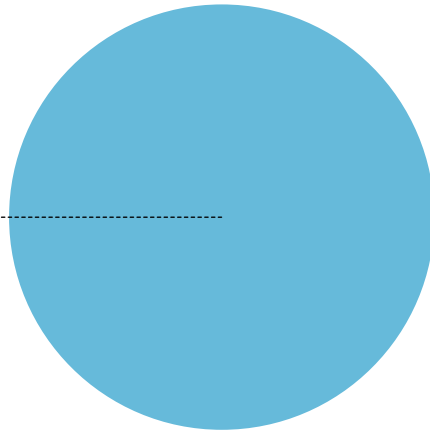
une hausse des redevances des usagers des transports publics (prix du billet) et du transport individuel motorisé (utilisation de la chaussée) de 250 millions de francs dans les deux cas (soit une hausse des redevances totales de 500 millions à charge des utilisateurs) seraient un ordre de grandeur réaliste en guise de premier pas vers le Mobility Pricing. A très long terme, pour les raisons évoquées, le financement par l'utilisateur devrait devenir le principe de financement primordial de l'infrastructure de transport.

### Modifications légales nécessaires

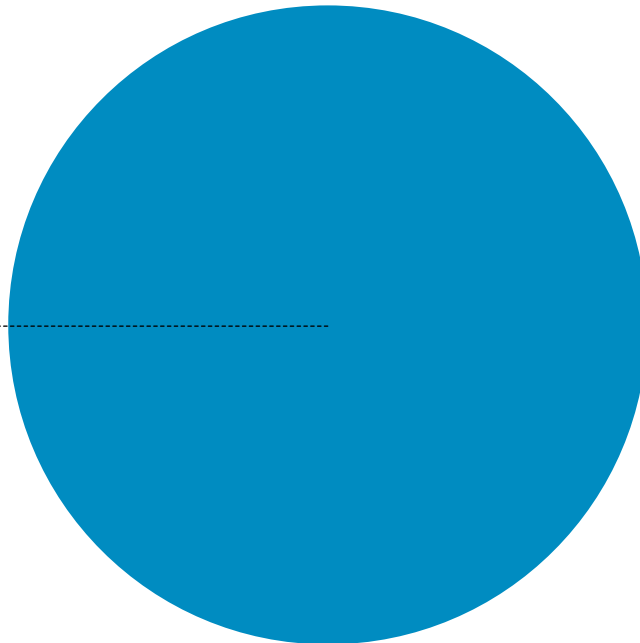
Diverses lois en matière de transport.

### Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme : 400 millions de francs par an



A long terme : 900 millions de francs par an

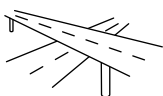


### Répercussions sur les cantons

Aucune.

### Autres répercussions

Premiers pas vers la vérité des coûts et vers un financement accru du système de transport par l'utilisateur, avec un effet d'apaisement sur la croissance du trafic.



## VI Défense nationale (politique du personnel)

«La Suisse n'a pas une armée, elle est une armée». Cet aphorisme du temps de la Guerre froide a perdu de sa pertinence ces vingt-cinq dernières années. Si la Défense nationale représentait encore un cinquième des dépenses fédérales avant la chute du Mur, cette part est tombée à quelque 7 %, encore qu'il faille l'attribuer avant tout à la croissance des autres domaines. Dans le même temps, les effectifs de l'armée ont fortement diminué et, selon les réformes planifiées avec le Développement de l'armée (DEVA), ils continueront de baisser. Cependant, les dépenses militaires par soldat ont augmenté. Ce phénomène touche toutes les armées modernes dans le contexte d'une tendance à une intensité en capital et à une qualité d'équipement individuel accrues.

Du point de vue de la politique budgétaire, le domaine de la défense nationale est d'une grande importance, surtout parce que les dépenses n'y sont pas légalement liées. C'est sûrement une des raisons pour lesquelles, quelques années durant, les réductions dans le budget militaire ont rencontré une certaine faveur dans le monde politique. S'y est ajouté un certain embarras quant à la mission de l'armée après la Guerre froide. Mais entre-temps le vent politique a tourné et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) peut régulièrement compter sur le soutien fidèle d'une bonne partie du Parlement à la défense nationale. Les propositions de réduction budgétaire n'ont en général aucune chance d'aboutir. Parfois, cela se passe bizarrement : après la suspension du projet «Bodluf» («Bodengestützte Luftverteidigung», soit défense sol-air) d'un montant de 700 millions, le Parlement a déclaré intouchables les moyens financiers destinés à l'armée. A travers un crédit d'engagement, les ressources ont cependant pu partiellement être utilisées pour prolonger la durée de vie des F/A-18 et pour d'autres approvisionnements, mais la démarche n'est pas cohérente du point de vue de la politique budgétaire.

Dans le débat sur l'armée, ce sont souvent les projets d'armement qui attirent l'intérêt du public ; mais il ne faut pas oublier que le département militaire fédéral est le plus doté en personnel. Les dépenses de personnel représentent donc un poste élevé au budget. Or, les employés de l'armée jouissent de conditions particulières. La proposition budgétaire suivante se concentre sur un tel exemple.





## Suppression des privilèges de préretraite

### Brève description

---

*Au vu de l'évolution démographique, la préretraite ou la fixation de l'âge ordinaire de la retraite à 60 ans pour les collaboratrices et collaborateurs professionnels de l'armée et du Corps des garde-frontières (Cgfr) n'est plus adaptée. Le congé de préretraite des officiers supérieurs d'état-major est également un privilège pour fonctionnaires dépassé, qu'il faut supprimer.*

---

### Proposition budgétaire

Début février 2013, le Conseil fédéral a décidé de relever l'âge de la retraite, fixé à 58 ans, de cinq groupes de personnel spécifiques, parmi lesquels les militaires professionnels et les garde-frontières. Dans sa décision, le gouvernement se montrait toutefois très circonspect et l'âge de la retraite a n'été augmenté que de deux ans, à 60 ans. Sans compter le congé de préretraite, soit la possibilité pour les officiers supérieurs d'état-major d'obtenir des vacances payées durant un long laps de temps avant la retraite. Ces privilèges de fonctionnaires sont désormais dépassés et doivent être supprimés sans compensation.

La retraite anticipée engendre pour la Confédération, en sa qualité d'employeur des coûts élevés, surtout en raison des contributions additionnelles à la prévoyance professionnelle. En 2015, 63 millions de francs ont dû être affectés au congé de préretraite. Le plan financier 2016–2018 prévoit des dépenses plus élevées pour la préretraite des membres du Corps des garde-frontières (le Cgfr est incorporé au Département fédéral des finances).

L'âge normal de la retraite est actuellement fixé à 65 ans pour les hommes, 64 ans pour les femmes. L'âge de la retraite des femmes devrait passer à 65 ans également dans le cadre de la réforme «Prévoyance vieillesse 2020». La population suisse fait partie de celles qui ont la plus longue espérance de vie au monde. Un congé de préretraite pour militaires de carrière, en particulier pour des officiers supérieurs d'état-major et pour les membres du Cgfr, paraît anachronique et n'est financièrement plus défendable. La réglementation de préretraite destinée aux militaires professionnels et aux garde-frontières doit être supprimée sans autre et la sortie de la vie professionnelle doit intervenir à l'âge de la retraite légal de 65 ans. Une adaptation du règlement de retraite des membres des catégories particulières de personnel (ORCPP) et sa mise en vigueur dans le cadre du développement de l'armée (DEVA) pourraient intervenir rapidement. Il en résulterait un potentiel d'économies de 10 millions de francs à court terme et 20 millions à long terme.

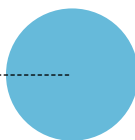


### Modifications légales nécessaires

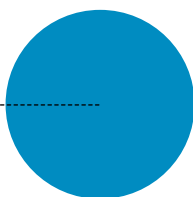
Ordonnance sur la retraite des membres des catégories particulières de personnel (ORCPP).

### Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 10 millions de francs par an



A long terme: 20 millions de francs par an



### Répercussions sur les cantons

Aucune.

### Autres répercussions

Aucune.



## VII Mesures fiscales

Les déductions et abattements fiscaux font partie des instruments politiques en vogue. Rien d'étonnant à cela puisqu'ils passent pour un soutien non bureaucratique et aisément applicable à des comportements déterminés. L'Etat ne finance pas de nouvelles dépenses, il engrange «simplement» moins de recettes. C'est pourquoi les déductions fiscales sont parfois même qualifiées d'«interventions libérales de l'Etat». Ceci tient notamment au fait qu'à première vue, la quote-part formelle de l'Etat (voir Encadré 1) paraît non seulement ne pas augmenter mais même baisser, grâce aux déductions fiscales.

Mais les choses ne sont pas si simples. D'une part, les mesures fiscales, en particulier les déductions, visent à récompenser ou sanctionner un certain type de comportement. En ce sens, elles ne se différencient pas de l'effet économique des subventions ordinaires. De ce fait, elles doivent souvent être décrites comme une distorsion et une nuisance pour l'ensemble de l'économie. Deuxièmement, toute déduction fiscale implique soit une réduction parallèle des dépenses, soit une hausse d'impôt qui doit bien être assumée par quelqu'un. De ce point de vue, il n'y a pas de différence avec une hausse ordinaire des dépenses. Troisièmement, la charge induite par une déduction fiscale est relativement difficile à piloter et à prévoir. Tandis qu'une subvention peut être relativement bien circonscrite dans son périmètre *ex ante*, les recettes perdues suite à une faveur fiscale ne peuvent être pronostiquées qu'approximativement. En outre, le recours à une déduction fiscale peut varier avec le temps. Quatrièmement, une déduction fiscale concernant une taxation progressive (p. ex. l'impôt sur le revenu) a pour effet que la subvention augmente avec le niveau de revenu, ce qui résulte rarement d'une volonté politique explicite. Enfin, le subventionnement par le biais de faveurs fiscales est relativement opaque. Ses coûts n'apparaissent dans aucun budget officiel et, de ce fait, ils sont rarement perçus par le public.

En dépit de ces réserves, les déductions fiscales ne doivent pas être rejetées a priori. D'une part, elles peuvent être pertinentes au niveau systémique<sup>37</sup>, d'autre part, les subventions sous formes de déductions fiscales sont tendanciellement moins liées à des conditions politiques et effectivement moins bureaucratiques. La proposition budgétaire qui suit doit surtout être comprise comme un exemple de suppressions de subventions économiques inefficaces.

---

37 Par exemple, dans un système d'imposition du revenu classique, les prix de revient devraient pouvoir être déduits d'un point de vue de théorie fiscale.



## Taux unique pour la taxe sur la valeur ajoutée

### Brève description

---

*Uniformisation de la TVA sur un taux unique pour tous les produits et les services.*

---

### Proposition budgétaire

Dans sa forme actuelle, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a besoin d'être réformée. A vrai dire, ce ne devrait pas être le cas: sur le fond, la taxation de la consommation vaut mieux que celle du revenu et de la fortune, car les incitations à travailler et épargner n'en sont pas affectées. En plus, difficile de contourner la TVA. Les entreprises sont incitées à établir avec précision leurs prestations préalables afin de se voir rembourser la taxe prépayée. Hélas, cet avantage a été sérieusement galvaudé par la création de 27 catégories de biens et de services exemptées d'impôt et par le recours à trois taux différents. Les entreprises sont confrontées à des questions de délimitation complexes. C'est ainsi qu'un livre sur papier est taxé à 2,5 % et à 8 % sous forme électronique («e-book»).

Pour bien des acteurs, les exceptions et les taux différents sont intouchables. Ils les justifient à l'aide d'arguments de politique sociale comme l'allègement des ménages à faible revenu. Cette argumentation est peu convaincante, car une redistribution par le biais de la TVA engendre des effets pervers importants. Les catégories de revenu inférieures bénéficient certes un peu plus de la réduction des taux que la catégorie supérieure. Mais cette dernière, grâce à ses dépenses de consommation supérieures en chiffres absolus, est fortement favorisée pour chaque franc dont on allège la classe inférieure.

La redistribution doit intervenir par le biais de l'impôt sur le revenu (qui est calculé individuellement), non par la TVA. Une uniformisation de la TVA à 6,4 % (y compris le 0,3 % pour l'assurance-invalidité) réduirait en outre le subventionnement implicite caché (p. ex. à l'hôtellerie), générerait des stimuli de croissance et assurerait des recettes fiscales plus élevées à long terme<sup>38</sup>. L'allègement administratif pour les PME et l'administration fiscale serait significatif.

### Modifications légales nécessaires

Art. 25 LTVA

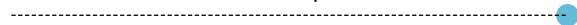
---

38 Cf. le message du Conseil fédéral sur la simplification de la taxe sur la valeur ajoutée du 25 juin 2008.

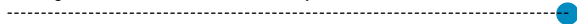


## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 0 million de francs par an



A long terme: 0 million de francs par an



### Répercussions sur les cantons

Aucune.

### Autres répercussions

Réduction des coûts bureaucratiques pour les entreprises et l'administration.

Augmentation minimale des achats dans les régions frontalières à l'étranger.



## VIII Administration générale

L'augmentation du personnel à la Confédération et dans l'administration en général est sans cesse sous le feu de la critique, surtout lorsque d'éventuels programmes d'économies sont annoncés. Comme le constate le sondage d'Avenir Suisse (voir Figure 3), la majorité de la population estime que les dépenses doivent être réduites en particulier dans l'administration. Ce réflexe se comprend car, à première vue, des économies sur les coûts de personnel n'ont pas de répercussions négatives sur les autres prestations de l'Etat. Il va de soi que c'est un peu réducteur car l'effectif du personnel ne peut être réduit à volonté sans que cela ait des effets sur l'accomplissement correct des tâches assignées à l'Etat. Les représentants de l'administration le répètent sans cesse, à raison.

Par ailleurs, les processus d'ajustement dans le secteur public prennent souvent beaucoup de temps, parce que les processus de décision politique ont tendance à atténuer la pression venue de l'extérieur. De plus, l'action de l'Etat doit par principe se fonder sur la législation (pensons aux diverses ordonnances sur le personnel fédéral), ce qui rend les ajustements compliqués et attaquables en justice.

Au final, cette inertie a pour conséquence que beaucoup de tâches et prestations génériques de l'administration sont trop peu remises en cause ; elles passent «sous le radar». La théorie économique a repéré le problème depuis longtemps et remonte aux modèles de Niskanen (1971). Le débat est de plus en plus marqué par des approches, prônant une gestion administrative nouvelle et adaptée à l'époque, qui sont fondées sur des critères d'impact et d'efficacité (Osborne et Gaebler 1992).

Certaines réformes de mise en œuvre sont réussies au niveau de la Confédération : mentionnons par exemple les efforts de la Régie fédérale des alcools pour s'intégrer dans l'Administration fédérale des douanes <sup>39</sup>. Quoiqu'incontestée politiquement, la concrétisation de cette exigence traîne en raison de l'échec de la révision de la loi sur l'alcool. Cet exemple montre qu'il faut parfois une impulsion pour briser des structures nées de l'histoire et réduire le volume des activités obsolètes de l'Etat. Les propositions qui suivent visent à donner de telles impulsions.

---

39 Voir le message du Conseil fédéral sur la révision totale de la loi sur l'alcool du 25 janvier 2012.





## Gestion informatique centralisée

### Brève description

---

*Des gains d'efficacité de 10% pourraient être réalisés dans la gestion informatique, en rationalisant et en centralisant la gestion stratégique et opérationnelle, en mettant en place des solutions de systèmes standards et en réduisant le personnel en conséquence.*

---

### Proposition budgétaire

Dans l'estimation budgétaire 2016, une dépense de 1234 millions de francs a été prévue pour les technologies de l'information et de la télécommunication (ITC). L'exploitation et la maintenance informatiques, le développement informatique, le conseil et les prestations forment de gros postes de dépenses. La gestion de l'informatique au sein de l'administration fédérale est souvent décentralisée dans les départements et dans les unités administratives qui en dépendent. En tant que bénéficiaires de prestations, ces unités peuvent obtenir les prestations informatiques nécessaires auprès de fournisseurs internes à l'administration fédérale (p. ex. centres de prestations de chaque département) ou auprès des prestataires extérieurs. Le plus grand prestataire interne, avec des dépenses supérieures à 350 millions, est l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication du Département fédéral des finances (OFIT). En cas de demande de prestation à l'interne, une facture est établie.

C'est l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) qui est chargée de réaliser la stratégie informatique de la Confédération. A cette fin, elle publie des directives à l'intention des unités administratives et opère les services ITC standards de manière centralisée. Mais les pouvoirs de décision de l'UPIC sont limités. Les décisions très coûteuses concernant des services internes ou externes sont prises par les départements ou la Chancellerie. Et pour les prestations standards, ce n'est pas non plus l'UPIC qui décide. Dans ce cas, la demande doit être soumise pour décision au Conseil fédéral. Au niveau de l'administration, ce n'est pas non plus l'UPIC qui tranche du point de vue opérationnel, mais la Conférence des secrétaires généraux interdépartementale. Conclusion : l'impact de l'UPIC peut encore être fortement optimisé, comme l'a d'ailleurs constaté le Contrôle fédéral des finances dans son rapport de 2015 (CDF 2015).

En rationalisant et en centralisant la gestion stratégique (au sein de l'UPIC) et la gestion opérationnelle (au sein du Département fédéral des finances), avec des solutions de systèmes standards et la réduction du personnel qui en découle, des gains d'efficacité et d'efficacité pour un total de 10% devraient être atteints dans la gestion informatique. Au lieu de décentraliser la compétence de décision et la fourniture de prestations, il faut envisager une prise en compte centrale des tâches par le département en charge des «ressources», à savoir le DFF. Une révision de l'ordonnance sur l'informatique de la Confédération suffit pour cela.

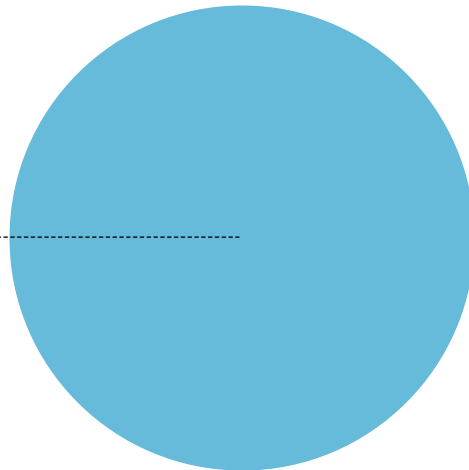


### Modifications légales nécessaires

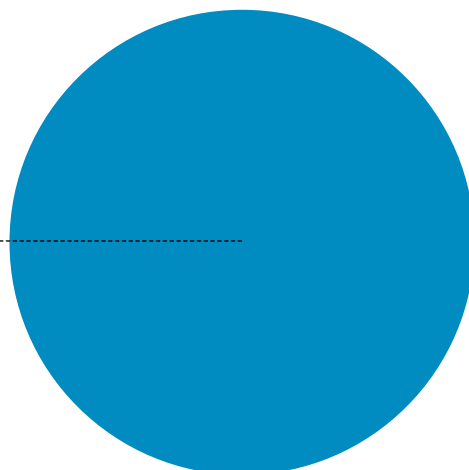
Aucune.

### Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 120 millions de francs par an



A long terme: 120 millions de francs par an



### Répercussions sur les cantons

Aucune.

### Autres répercussions

Aucune.



### Brève description

---

*La Confédération est l'un des plus grands propriétaires d'immeubles et de biens fonciers de Suisse. L'Etat devrait agir davantage selon le principe «louer plutôt qu'acheter». Les biens immobiliers qui ne sont pas indispensables à l'exploitation doivent être cédés. L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) devrait donc être réorganisé et certaines de ses sections délocalisées.*

---

### Proposition budgétaire

Les dépenses administratives pour les immeubles gérés par l'Office fédéral de l'armement (Armasuisse) se sont montées au total à 768 millions en 2016, pour des dépenses d'investissement de 350 millions. La gestion immobilière d'Armasuisse englobe quelque 24 000 hectares de terrain et 9500 immeubles et installations. L'éventail de ses tâches va de l'exploitation d'objets à vocation militaire à la réalisation de constructions nouvelles ou de transformations, sans parler de la cession ou de la démolition d'infrastructures qui n'ont plus d'utilité ou de l'organisation d'une exploitation extensive permettant, selon les critères écologiques, de maintenir la biodiversité des sauterelles sur les places d'armes. La valeur de remplacement du portefeuille d'immeubles à usage militaire se monte à quelque 24 milliards de francs.

En 2016, les dépenses opérationnelles de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) ont été estimées à 726 millions, pour des dépenses d'investissement de 514 millions. L'OFCL est responsable de la gestion de tous les immeubles civils de la Confédération ainsi que des objets en location. Leur coût d'acquisition s'élève à environ 8 milliards, dont 6,3 milliards pour les immeubles et 1,8 milliard pour les terrains. Le portefeuille comprend quelque 2600 projets qui représentent ensemble plus de 30 000 postes de travail. L'OFCL est un des plus grands maîtres d'ouvrage du pays. Il l'est aussi à l'étranger, notamment pour les ambassades suisses. Basé sur une répartition entre logistique et domaine construction/immobilier, l'OFCL doit être réorganisé. Dans l'immobilier, il importe de distinguer entre la fonction de propriétaire et celle d'exploitant, cette dernière fonction pouvant être sous-traitée.

Dans ce contexte, le taux de désinvestissement (vente de propriétés de la Confédération) pourrait être largement augmenté en obéissant davantage au principe «louer plutôt qu'acheter». Les immeubles jugés non nécessaires devraient être cédés. En vendant ces propriétés, le parc immobilier serait réduit et les dépenses diminueraient. Un potentiel de réduction de 5% (estimation conservatrice) créerait pour Arma Suisse et l'OFCL un effet d'économies de 80 millions par an.

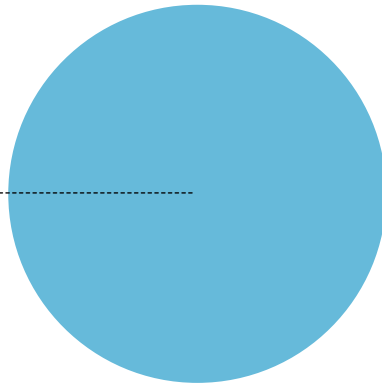


### Modifications légales nécessaires

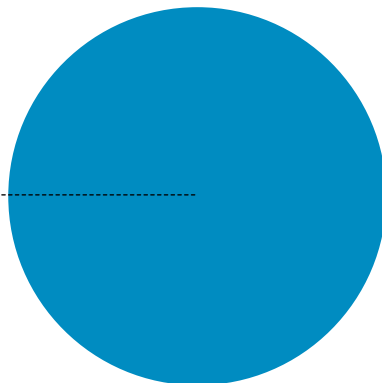
Aucune.

### Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 80 millions de francs par an



A long terme: 80 millions de francs par an



### Répercussions sur les cantons

Aucune.

### Autres répercussions

Aucune.



## Simplification des classes de salaire

### Brève description

---

*En adaptant les structures salariales et en révisant les classes de salaire selon les fonctions entre les divers départements, les dépenses de personnel peuvent globalement être réduites de 1%.*

---

### Proposition budgétaire

Selon les prévisions budgétaires 2016, les dépenses de personnel de la Confédération s'élèvent à quelque 5,6 milliards de francs. Environ 35 000 personnes (équivalents plein temps) travaillent à l'administration fédérale et sont réparties en 38 classes de salaire. L'éventail des salaires va de 61 619 francs par an (maximum pour un 100% dans la classe 1) à 375 779 francs (maximum pour un 100% dans la classe 38). Une augmentation du personnel consécutive à l'extension des tâches est intervenue avant tout au Département fédéral de l'intérieur (DFI) et au Département fédéral de l'environnement, de la circulation, de l'énergie et de la communication (DETEC), ainsi que dans le domaine de la sécurité (Office fédéral de police/Fedpol et Service de renseignement de la Confédération/SRC).

Avec ses 38 niveaux, le nombre des classes de salaire de la Confédération est excessif. Les grandes administrations cantonales en comptent au maximum 30 (AG: 23 classes de salaire, ZH: 29, BE: 30). Ce sont surtout les classes de salaire inférieures (de 1 à 9) qui sont généreusement rémunérées par rapport au secteur privé. A l'aide d'une adaptation de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers) les classes doivent être restreintes à 30 et les neuf premières ajustées aux conditions courantes du marché. En plus, des fonctions identiques qui sont rémunérées différemment dans les 70 unités administratives doivent être traitées de la même manière du point de vue de la rétribution. Cette réforme postule une adaptation de milliers de contrats de travail, de sorte qu'un potentiel d'économies ne peut être pleinement envisagé dès la première année.

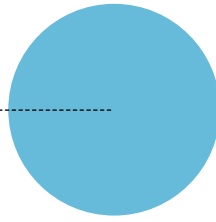
### Modifications légales nécessaires

Art. 36 OPers

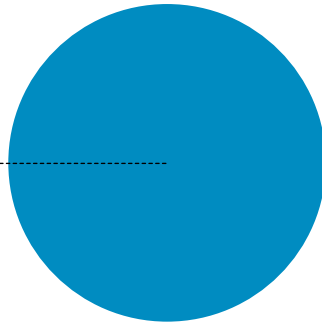


## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme : 25 millions de francs par an



A long terme : 56 millions de francs par an



### Répercussions sur les cantons

Aucune.

### Autres répercussions

Aucune.



## Abandon du programme «SuisseEnergie»

### Brève description

---

*Le programme «SuisseEnergie» a pour but de promouvoir l'efficacité énergétique en Suisse. Cependant, l'utilité des diverses mesures qu'il déploie est peu claire, en tout cas trop faible par rapport aux coûts. En conséquence, il convient de mettre fin au programme «Suisse Energie».*

---

### Proposition budgétaire

Depuis un certain temps, la Confédération déploie des efforts pour encourager ses administrés à recourir de manière plus modérée à l'électricité et aux énergies. On se rappelle encore du conseiller fédéral Adolf Ogi qui montrait, en 1988, comment cuire des œufs efficacement. Peu après, en 1990, la Confédération a lancé un programme censé mettre en œuvre sa politique de l'énergie (Dümmler, Hotz-Hart et Schmuki 2006) sous le titre prometteur «Energie 2000». Il faisait la part belle aux mesures volontaires et aux coopérations. Les entreprises et les communes devaient être incitées à réduire leur consommation d'énergie. La notion de «dialogue de politique énergétique» trouve son origine dans ce programme qui a été complété par des subventions aux économies d'énergie. Comme le suggère le titre du programme, «Energie 2000» était limité dans le temps et devait donc s'arrêter en l'an 2000. Sans surprise, l'utilité du programme fut difficile à déterminer car il est impossible de constater quels auraient été les développements alternatifs en l'absence du programme. Des adaptations de la législation (loi sur l'énergie, loi sur le CO<sub>2</sub>) devaient par la suite conforter les objectifs de la politique énergétique. Le programme limité dans le temps s'est donc transformé en programme de suivi durable : «SuisseEnergie», en parfaite application du pronostic de théorie bureaucratique.

Comme son prédécesseur, le programme «SuisseEnergie» mise sur le conseil, la communication et la sensibilisation. Mais depuis 2012, il soutient aussi concrètement des projets visant à accroître l'efficacité énergétique (SuisseEnergie 2016). L'utilité des diverses mesures de communication reste toutefois peu claire. Le conseil et la publicité concurrencent en particulier les initiatives privées et constituent une subvention implicite à certaines branches. D'un point de vue économique, on ne voit par exemple pas trop pourquoi la Confédération devrait entretenir un service servant à tester l'offre des installations solaires. Les subventions à des projets véhiculent un énorme danger d'effets d'aubaine, car une bonne part des financements est affectée à des projets qui auraient de toute façon été financés par des particuliers. «SuisseEnergie» pourrait être décrit comme un programme masqué de politique industrielle. Une affectation directe de ressources d'un montant équivalent à la recherche et au développement contribuerait bien mieux à une efficacité énergétique durable.

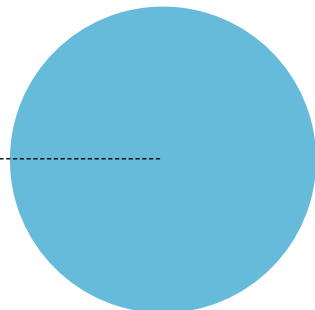


### Modifications légales nécessaires

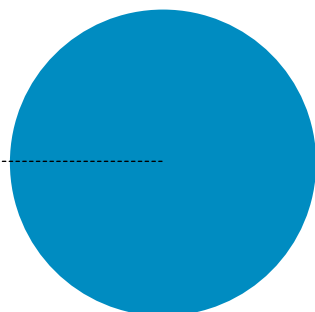
Mise en œuvre possible sans modifications légales.

### Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 51,5 millions de francs par an



A long terme: 51,5 millions de francs par an



### Répercussions sur les cantons

Les cantons sont libres de poursuivre leur engagement dans le cadre de «SuisseEnergie».

### Autres répercussions

Aucune.





## Privatisation de swisstopo

### Brève description

---

*L'Office fédéral de la topographie (swisstopo) et les prestations de géoinformation qu'il procure doivent être transférés à une structure privée. Avec la numérisation, la mise à disposition de données publiques et un environnement de marché qui se dynamise, une structure de propriété plus flexible s'impose.*

---

### Proposition budgétaire

L'Office fédéral de la topographie (swisstopo) a une longue histoire. Il a été fondé en 1838, à Genève, par Guillaume Henri Dufour et a toujours été un pionnier dans ses activités. Mais, ces dernières années, l'environnement a radicalement changé: la numérisation et l'ouverture à des tiers des données des collectivités publiques étendent la concurrence privée, ce qui met les recettes sous pression et accroît les dépenses de la Confédération.

La demande de cartes topographiques originales devrait par ailleurs continuer de baisser, ne serait-ce qu'à cause des diverses offres numériques privées comme «Google Maps». La demande de l'armée en matière de services de swisstopo continuera de diminuer elle aussi. Swisstopo travaille dans un environnement de marché de plus en plus dynamique, ce qui postule une structure plus souple sans prise de risque potentielle. Par conséquent, l'Office fédéral de la topographie doit être privatisé. Les prestations indispensables pour la collectivité publique – dans la mesure où elles ne peuvent pas être obtenues de toute façon par le biais des diverses offres – pourraient être attribuées à des prestataires privés par un système de concessions sur plusieurs années.

Les dépenses de fonctionnement pour les activités de l'Office fédéral de la topographie s'élèvent actuellement à 78 millions de francs, dont 60 % pour les salaires du personnel. Les recettes opérationnelles de ventes et de prestations de services s'élèvent à 24 millions de francs par an, ce qui correspond à une prise en charge financière par l'argent public de 54 millions de francs par an. C'est ce montant que la Confédération pourrait économiser en transférant cette activité à des acteurs privés (sans compter le produit d'une privatisation éventuelle).

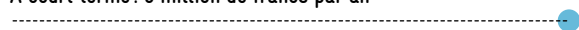
### Modifications légales nécessaires

Loi sur la géoinformation (LGéo)

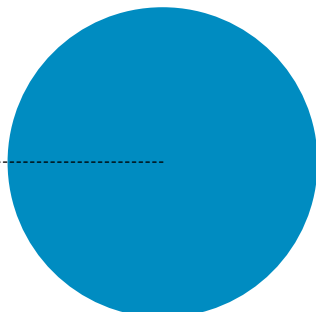


## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 0 million de francs par an



A long terme: 54 millions de francs par an

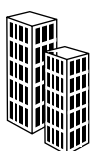


### Répercussions sur les cantons

La collaboration des instances de géoinformation cantonales devrait se faire avec un prestataire privé.

### Autres répercussions

Certaines prestations devront éventuellement être demandées à des prestataires privés.



## Intégration de l'Office fédéral du logement au SECO

### Brève description

---

*L'Office fédéral du logement (OFL) applique la politique du logement de la Confédération, mais ses tâches se raréfient. Une intégration au Secrétariat d'Etat à l'économie serait logique et permettrait d'économiser des coûts.*

---

### Proposition budgétaire

Selon la Constitution, la politique du logement est de la compétence de la Confédération. Depuis des décennies, elle l'assume avec une intensité variable. L'Office fédéral du logement (OFL) est l'unité administrative en charge. Après s'être initialement focalisée en priorité sur une offre de zones habitables, la politique du logement est surtout interprétée aujourd'hui comme une politique sociale. Ce n'est guère étonnant, vu que le manque de logements ne représente plus un problème (du moins selon une considération nationale). Dans ce contexte, les contributions à fonds perdus (soit les baisses de prix sur les loyers) doivent être comprises à la lumière de l'ancienne loi sur l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements. Celle-ci n'a pas été reformulée depuis 2002 mais constitue toujours la tâche principale de l'Office fédéral du logement. L'engagement de politique sociale de la Confédération en matière de logement est néanmoins clairement passé au second plan, ce qui est à saluer pour deux raisons : d'une part dans l'optique de l'idéal d'un soutien à la personne et non lié, d'autre part du fait de l'engagement de niveaux inférieurs de l'Etat (notamment les communes).

Se pose donc la question du sens et de la finalité d'une unité autonome au sein de l'administration, chargée de gérer les tâches subsistantes. L'exécution des transferts financiers – qui constitue dans les faits la tâche première de l'OFL – ne suffit pas pour en justifier l'utilité. Des tâches indispensables telles que le calcul des taux d'intérêt de référence peuvent aussi être assumées par d'autres instances fédérales. En revanche, on pourrait renoncer totalement à la «recherche sur l'habitat» : dans ce domaine, il existe beaucoup d'institutions privées. Aussi, dans l'esprit d'une administration efficace, l'OFL devrait être incorporé au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) |<sup>40</sup>. Pour un potentiel d'économie que l'on peut estimer à un tiers (coûts fixes réduits, gains de synergie, etc.), il en résulterait pour le budget fédéral un allègement de 5 millions par an.

---

40 Le projet d'intégration prévue de la Régie des alcools dans l'administration des douanes peut servir d'exemple.



### Modifications légales nécessaires

L'adaptation de l'organisation de l'administration relève de la compétence de la Confédération.

### Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 5 millions de francs par an



A long terme: 5 millions de francs par an



### Répercussions sur les cantons

Aucune.

### Autres répercussions

Aucune.



## Réorientation de la politique à l'égard des consommateurs

### Brève description

---

*Il est possible d'alléger le budget fédéral en supprimant le Bureau fédéral de la consommation (BFC) et en renonçant aux aides financières anachroniques versées aux organisations de consommateurs «officielles».*

---

### Proposition budgétaire

Le Bureau fédéral de la consommation (BFC) est le centre de compétence de la Confédération en matière de défense des intérêts des consommateurs dans le cadre de la politique économique générale. Il participe à l'élaboration et à la mise en vigueur de lois et ordonnances et cherche le dialogue avec d'autres autorités et partenaires en matière de consommation. Le BFC est administrativement intégré au secrétariat général du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). Il n'existe pas de rapport d'activité publié permettant de savoir comment le BFC concrétise son mandat. Mais de manière générale, la perception et la visibilité du BFC dans le public sont extrêmement congrues et il semble que ses activités se recourent largement avec celles des quatre organisations de consommateurs «officielles» (Rutz 2015). Tel que structuré aujourd'hui, le BFC devrait être dissous, ce qui permettrait une économie annuelle d'un million de francs.

En parallèle, les aides financières anachroniques aux organisations de consommateurs doivent être supprimées, ce qui allégerait le budget fédéral d'un million supplémentaire par an. Ces aides avaient été décidées il y a 25 ans, lors de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'information des consommateurs (LIC), pour financer les trois tâches suivantes : information et conseil aux consommateurs, réalisation de tests comparatifs et conclusion de conventions de déclaration. Tandis qu'il existe aujourd'hui une quantité d'offres, commerciales ou non, dans le domaine de l'information et du conseil (p. ex. Comparis) sont présentes sans subventions de l'Etat, la réalisation de tests comparatifs ne fait depuis longtemps plus partie des tâches quotidiennes des organisations de consommateurs. De plus, les conventions de déclaration n'ont pratiquement plus de signification de nos jours. La justification initiale des aides financières aux organisations de consommateurs est donc obsolète depuis belle lurette.

### Modifications légales nécessaires

Loi fédérale sur l'information des consommateurs (LIC)

Ordonnance sur les aides financières aux organisations de consommateurs

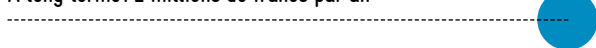


## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 0 million de francs par an



A long terme: 2 millions de francs par an



## Répercussions sur les cantons

Aucune.

## Autres répercussions

Les organisations de consommateurs devraient entièrement se financer par des moyens privés.



## Elimination des doublons en matière de surveillance des prix

### Brève description

---

*Il existe des doublons entre la Commission de la concurrence et la Surveillance des prix. Des économies peuvent être réalisées en les éliminant.*

---

### Proposition budgétaire

En Suisse, outre la Commission de la concurrence (Comco), la Surveillance des prix (SP) est également chargée de veiller à des prix «raisonnables», non seulement pour les entreprises proches de l'Etat mais aussi pour les entreprises privées occupant une position de marché dominante. Il en découle des doublons qui engendrent des inconvénients notables:

- 01\_ *Délimitation peu claire des compétences*: à ce jour, on ne comprend guère qui de la Surveillance des prix ou de la loi sur les cartels a la priorité.
- 02\_ *Traitement différencié de cas identiques*: tandis que la constatation d'un prix inapproprié peut entraîner des sanctions massives selon la loi sur les cartels, la Surveillance des prix a seulement la compétence d'interdire des hausses de prix ou d'ordonner des baisses de prix.

Les possibilités d'intervention de la SP devraient se restreindre à deux situations spécifiques: les monopoles naturels et les monopoles étatiques (définis par le droit). Les monopoles naturels se trouvent surtout dans les marchés d'infrastructures exigeant beaucoup de capital. La SP devrait pouvoir intervenir, comme jusqu'ici, surtout lorsqu'il manque une réglementation spécifique au secteur. Dans le cas des monopoles d'Etat, il est en outre légitime de les soumettre à une surveillance des prix, du moins aussi longtemps qu'ils ne sont pas totalement ou partiellement déréglementés. En la matière, les consommateurs doivent être protégés de l'exploitation excessive de ses privilèges par l'Etat.

En restreignant ses prérogatives d'intervention, des ressources peuvent être économisées à la SP, mais il est difficile d'estimer à combien elles se chiffreraient. En admettant que la charge de travail de la SP puisse être divisée par deux, le budget fédéral serait allégé d'environ un million de francs.

### Modifications légales nécessaires

Loi concernant la surveillance des prix (LSPr)

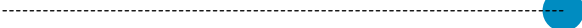


## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 0 million de francs par an



A long terme: 1 million de francs par an



### Répercussions sur les cantons

Aucune.

### Autres répercussions

Aucune.





## IX Répartition des tâches Confédération/cantons

Des améliorations sont possibles en matière de péréquation financière et de répartition fédérale des tâches entre Confédération et cantons. D'une part, il y a la péréquation financière au sens strict. Elle existe pour amortir des désavantages structurels et donc veiller à une certaine cohésion entre les cantons. Mais cet instrument est parfois sollicité à l'excès, notamment au détriment du budget fédéral. D'autre part, la répartition des tâches concrète entre Confédération et cantons est organisée de manière sous-optimale.

Les propositions de ce chapitre sont de nature un peu différente de celles présentées précédemment: le budget fédéral serait certes fortement allégé en cas de mise en œuvre, mais il n'en résulterait pas un allègement analogue pour l'ensemble des niveaux de l'Etat. En effet, la priorité n'est pas de renoncer à des dépenses et à des tâches, mais la décentralisation. Une telle décentralisation ne pourrait bien sûr pas se produire sans ajustements du côté des recettes. C'est pourquoi Avenir Suisse a plaidé dans une étude récemment parue en faveur d'un transfert automatique de la souveraineté fiscale vers les cantons, parallèle au déplacement des charges (Rühli et Rother 2017).

Les mesures esquissées en matière de répartition des tâches devraient au final aboutir à une utilisation plus efficace des recettes fiscales. En d'autres termes, le périmètre actuel des prestations publiques devrait être assuré à meilleur coût, en utilisant moins de ressources fiscales. Ou encore, le même engagement de recettes fiscales devrait générer un bénéfice d'usage plus élevé pour la population.

Un désenchevêtrement des tâches en direction des cantons tiendrait mieux compte du principe de subsidiarité; elle améliorerait l'équivalence fiscale, autrement dit la concordance entre bénéficiaires et responsables des décisions et de leur financement. Les cantons investiraient mieux les fonds pour répondre aux besoins effectifs de leurs administrés, au lieu de proposer des prestations plus chères, parce que la Confédération en finance une bonne partie. On peut donc s'attendre à des gains d'efficacité et de prospérité.



## Suppression de la compensation des cas de rigueur

### Brève description

---

*La compensation des cas de rigueur a été créée pour amortir le passage de l'ancien au nouveau système de péréquation financière. Dix ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière, il ne semble pas nécessaire de poursuivre cette compensation.*

---

### Proposition budgétaire

Pour amortir les modifications de charges que la RPT (réforme de la péréquation et de la répartition des tâches) a entraînées pour certains cantons à faible capacité financière, il leur a été garanti en 2008 une compensation des cas de rigueur (art. 19, al. 1, PFCC). Jusqu'en 2015, elle s'élevait à 360 millions par an. La Confédération assumait 240 millions de ce montant, le reste étant financé par les cantons en fonction de leur nombre d'habitants. Elle est progressivement réduite depuis 2016 et sa disparition est prévue pour 2035. Ainsi, elle diminue déjà de 5% par an. Les Chambres peuvent décider la suppression de la compensation pour cas de rigueur (art. 19, al. 4, PFCC) si elle ne s'avère plus nécessaire. Puisque, selon l'art. 19, al. 1, la compensation des cas de rigueur ne compense aucun cas de rigueur mais se borne à faciliter le passage au nouveau système, il n'est par définition pas nécessaire de la poursuivre dix ans après l'entrée en vigueur de la RPT. Il est donc loisible de la supprimer purement et simplement.

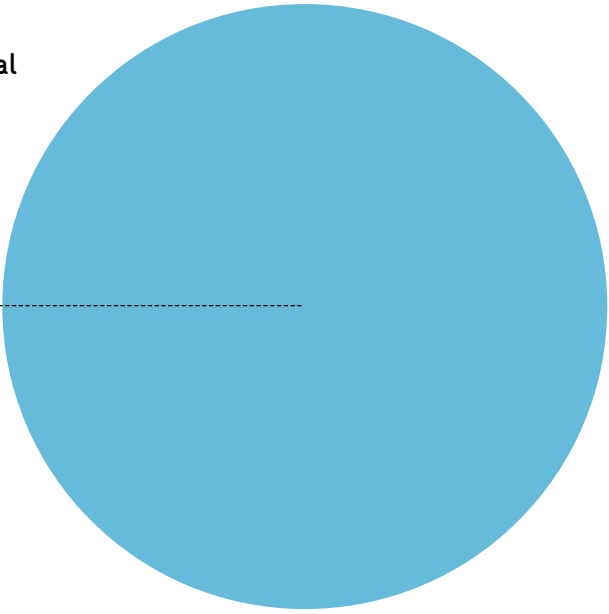
### Modifications légales nécessaires

Aucune.



## Effets d'allègement sur le budget fédéral

A court terme : 203 millions de francs par an



A long terme : 179 millions de francs par an



### Répercussions sur les cantons

Les cantons de NE et FR touchent les plus grands montants de la compensation pour cas de rigueur. Les 90,2 millions que NE touche en 2018 de ce pot commun représentent 2,9% de l'ensemble de ses recettes (y compris les communes) de 2014. Les 113,3 millions du canton de FR représentent 2,7% de ses dépenses. Mais avec un indice de ressources de 97%, NE est proche du seuil de 100% à partir duquel un canton perd son droit à la compensation pour cas de rigueur. Pour le reste, seuls OW, JU et GL ainsi que, dans une moindre mesure, LU et BE touchent des contributions de la compensation pour cas de rigueur. Une suppression de cette compensation ne serait pas indolore pour ces cantons et constituerait un défi de politique budgétaire. Mais tous les autres cantons seraient allégés d'un total de 76 millions.

### Autres répercussions

Aucune.



## Péréquation des ressources : dotation minimale fixée à 85 %

### Brève description

---

*La loi sur la péréquation financière mentionne en guise de référence une dotation minimale de 85 % du revenu fiscal moyen par habitant. En 2017, en raison d'évolutions non maîtrisées, cette dotation minimale a grimpé à 87,8 %. Il faudrait corriger cela.*

---

### Proposition budgétaire

La nouvelle péréquation financière est en vigueur depuis 2008. Les cantons dont le revenu d'impôt standardisé par tête est au-dessous de la moyenne obtiennent un soutien dans le cadre de la péréquation des ressources. Ces contributions sont financées par la Confédération (de 55,5 à 60 %) et par les cantons à forte capacité financière (de 40 à 44,4 %). La loi stipule que la contribution de la Confédération augmente proportionnellement au potentiel de ressources de tous les cantons, tandis que la contribution des cantons à fortes ressources augmente proportionnellement à leur potentiel de ressources. Ainsi, la dotation de la compensation des ressources ne réagit pas à l'évolution de la disparité des ressources entre les cantons. Celle-ci a diminué ces dernières années, tandis que le potentiel de ressources et donc la dotation de la compensation des ressources ont augmenté. En 2017, la dotation minimale effective est de 87,8 % – c'est la valeur de référence atteinte par le canton le plus faible en ressources après paiement des transferts de la compensation des ressources. Cette valeur est nettement supérieure à la valeur de 85 % prévue par la loi. Ainsi, après péréquation des ressources, le niveau pour tous les cantons à faibles ressources est nettement plus élevé que ce qu'indique la loi. En 2017, 771 millions de francs de plus seront répartis que ce qui serait nécessaire pour garantir la dotation minimale de 85 %. Et la Confédération en paie 481 millions.

La dotation de la péréquation des ressources ne devrait plus être définie en fonction de la croissance du potentiel de ressources de tous les cantons, mais strictement en fonction des disparités de ressources effectives, de manière à ce qu'une dotation minimale de 85 % (après péréquation) soit toujours garantie au canton ayant le plus faible potentiel de ressources. En se fondant sur la situation actuelle, les économies réalisées par la Confédération s'élèveraient à environ 450 millions de francs. Toutefois, il pourrait arriver, en théorie, que la dotation minimale descende aussi en dessous de 85 %. En pareil cas, la nouvelle réglementation constituerait une augmentation de charges pour la Confédération et pour les cantons à fort potentiel de ressources.

### Modifications légales nécessaires

Art. 5, al. 2, PFCC



## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme : 0 million de francs par an

A long terme : 450 millions de francs par an

### Répercussions sur les cantons

Les cantons à fortes ressources seraient soulagés (environ 300 millions de francs).  
En revanche, les cantons à faibles ressources recevraient moins de paiements de compensation que durant la période 2012–2017.

### Autres répercussions

Aucune.



## Retrait de la Confédération de la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie (RIP)

### Brève description

---

*La santé est un domaine relevant de la compétence cantonale. Dans l'esprit d'un financement par une seule collectivité publique, la Confédération devrait se retirer à moyen terme du cofinancement de la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie (RIP).*

---

### Proposition budgétaire

La Confédération paie annuellement aux cantons, en fonction de leur population, une contribution forfaitaire de 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins (AOS). En 2016, ceci représentait un montant estimé à 2,48 milliards de francs destiné à la réduction individuelle des primes. Etant donné que les contributions des cantons n'ont pas suivi la croissance des coûts de l'assurance-maladie, la part fédérale est passée de 100 à 126 % de la contribution des cantons pour la période 2010–2014.

Dans son programme de stabilisation 2017–2019, la Confédération prévoit une légère réduction de son taux de contribution à 7,3 % (économie: 63 millions de francs). Les cantons se rebiffent contre cette position (Conférence des gouvernements cantonaux 2016: p. 7). Mais certains cantons paient des réductions de primes à des personnes jusque dans la classe moyenne supérieure. Dans ces cantons, plus de la moitié de la population profite du subventionnement des primes. Il existe en la matière un potentiel d'économies si les cantons pratiquaient une distribution mieux ciblée<sup>41</sup>, tout en respectant le principe selon lequel les plus bas revenus ne doivent pas être chargés davantage. Il n'appartient pas à la Confédération de cofinancer la politique de redistribution des divers cantons. A court terme, une diminution ultérieure du taux de contribution à 7 % s'imposerait. A moyen terme, la Confédération devrait se retirer du cofinancement de la RIP.

### Modifications légales nécessaires

Art. 65, al. 1<sup>bis</sup>, et art. 66 LAMal

---

41 La définition des conditions d'accès à la réduction des primes est du ressort des cantons.



## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 165 millions de francs par an

---

A long terme: 2482 millions de francs par an

---

### Répercussions sur les cantons

Les cantons seraient confrontés à des charges supplémentaires s'ils entendent maintenir le montant actuel de réductions individuelles des primes d'assurance-maladie. Etant donné que les contributions cantonales à la RIP ont été très différenciées jusqu'ici – Bâle-Ville dépense par habitant presque 14 fois plus pour la RIP que Berne – les coûts d'ajustement effectifs sont difficiles à pronostiquer.

### Autres répercussions

Aucune.





## Exploitation par les cantons du transport régional de voyageurs

### Brève description

---

*La Confédération couvre à hauteur de 50% le déficit financier de toutes les offres régionales de transport public, et ce montant est encore bien supérieur dans les régions à faible population. La responsabilité du transport régional de voyageurs (TRV) devrait à moyen terme être entièrement transférée aux cantons.*

---

### Proposition budgétaire

Le trafic régional de voyageurs (TRV) comprend les offres de transport public (chemin de fer et bus) qui ne sont pas attribuées au trafic longue distance (de la compétence de la Confédération) ni au trafic local (de la compétence des cantons et communes). Son exploitation reste conçue comme une tâche commune. La mise en place de l'offre de transport public est réalisée tous les deux ans conjointement par la Confédération et les cantons, encore que la responsabilité incombe au(x) canton(s) concerné(s) par la ou les ligne(s). Les coûts non couverts (déficit) sont assumés dans un rapport 50/50 par la Confédération et les cantons (art. 30, al. 1, LTV). En 2015, ils se sont élevés à 1840 millions de francs.

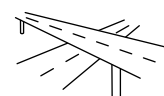
Le critère du cofinancement par la Confédération est la fonction de desserte (art. 6, al. 1, let. a, OITRV). Celle-ci se réalise dès qu'une localité d'au moins 100 habitants est raccordée à un réseau (art. 5 OTV). La Confédération paie en réalité sa part à toutes les lignes de train ou de bus, si petites soient-elles, indépendamment de toute analyse coût/utilité.

De plus, le taux de contribution de la Confédération n'est pas le même pour tous les cantons mais se décline selon des critères structurels : dans les cantons à faible densité de population, la Confédération assume une plus grande part des coûts que dans ceux densément peuplés. Dans les cantons campagnards périphériques, dont les lignes de transport public ont souvent un faible taux d'occupation et atteignent par conséquent un bas degré de couverture des coûts, la Confédération assume la majeure partie du déficit.

A court terme, la Confédération pourrait rendre plus stricte la définition de la fonction de desserte (p. ex. en élevant le critère du nombre d'habitants à 1000 personnes, ce qui permettrait des économies estimées à 46 millions de francs). A long terme, la Confédération devrait entièrement se retirer de l'exploitation du TRV.

### Modifications légales nécessaires

Art. 28-31 OTV



## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme : 46 millions de francs par an

A long terme : 920 millions de francs par an

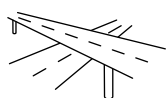
### Répercussions sur les cantons

*A court terme:* les cantons devraient payer de leur poche les lignes de transport public qui ne répondent pas à la nouvelle définition de la fonction de desserte, pour peu qu'ils veuillent maintenir l'offre. Les calculs coût/utilité seraient davantage pris en considération

*A long terme:* les cantons seraient seuls responsables de la mise en place et du financement du déficit dans l'exploitation du TRV. Leurs charges devraient augmenter de moins de 920 millions, car ils renonceraient à des offres jusqu'ici fortement subventionnées par la Confédération.

### Autres répercussions

Aucune.



## Rail: réseau complémentaire en mains des cantons

### Brève description

---

*Avec le FAIF, l'ensemble du réseau ferré est passé sous la responsabilité de la Confédération. Les cantons paient des forfaits sans droit de regard formel. Le réseau ferré devrait être mieux réparti entre un réseau de base entretenu par la Confédération et un réseau complémentaire par les cantons.*

---

### Proposition budgétaire

Avec la loi sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF), l'entretien et l'extension de l'infrastructure ferroviaire ont été centralisés: la Confédération assume désormais seule la responsabilité de la planification et du financement de *l'ensemble* de l'infrastructure ferroviaire. Les cantons lui versent annuellement un forfait de 500 millions de francs sans avoir pour autant un droit de regard formel. L'équivalence fiscale et la subsidiarité sont ici clairement lésées. Si l'on espérait de cette centralisation une planification cohérente et stratégique des investissements, on risque d'être déçu.

Certes, les cantons n'ont pas un droit de regard *de jure*, mais ils sont précocement et obligatoirement associés au processus de planification. Ils sont ainsi encore plus forts dans leur rôle de quémandeurs sans responsabilité propre. Puisque leurs intérêts ont également un poids élevé aux Chambres, il est à craindre que le développement ultérieur du réseau ferré représentera simplement la somme de souhaits à motivation de politique régionale, ou le compromis en résultant.

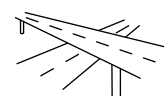
De ce fait, le réseau ferroviaire devrait être réparti – ainsi que prévu dans le cadre de la Réforme des chemins de fer 2 – en un réseau de base de la seule responsabilité de la Confédération et un réseau additionnel de la seule responsabilité des cantons. Selon le Message sur le financement de l'exploitation et du maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire, des dépenses de plus de 3,41 milliards de francs sont prévues d'ici à 2020. Pour un réseau de base qui englobe quelque 70 % de l'ensemble du réseau (tel que défini dans la première phase de la Réforme des chemins de fer 2), les dépenses de la Confédération se réduiraient à 2,39 milliards pour autant qu'elles soient réparties proportionnellement en réseau de base et réseau complémentaire. En revanche, la Confédération devrait renoncer à l'apport des 500 millions payés par les cantons.

### Modifications légales nécessaires

Loi fédérale sur les chemins de fer fédéraux (LCFF)

Loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (LDIF)

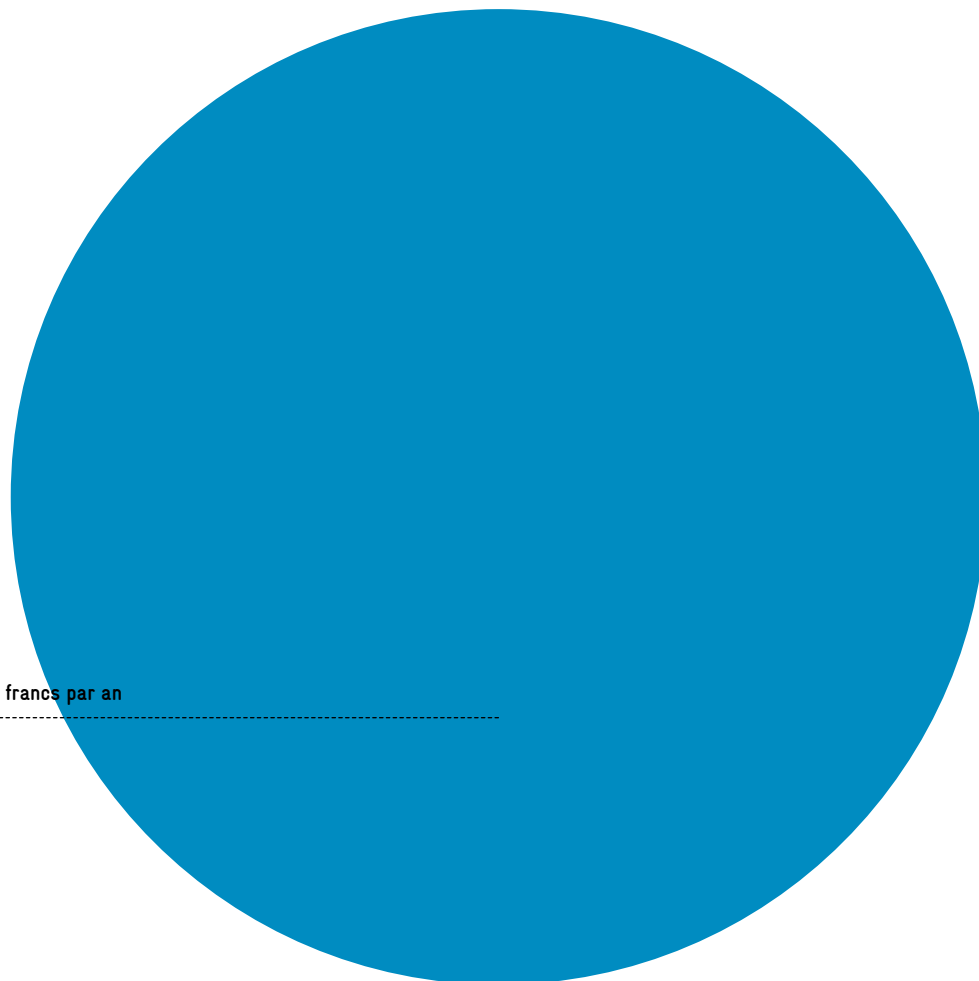
Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFIF)



## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme : 0 million de francs par an

A long terme : 525 millions de francs par an

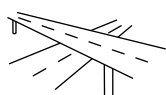


### Répercussions sur les cantons

La responsabilité du réseau complémentaire serait entièrement assumée par les cantons. D'un point de vue purement comptable, leurs dépenses doubleraient de 500 millions à 1,03 milliard. Mais comme les cantons seraient alors complètement libres de leurs décisions, la dépense supplémentaire pourrait être plus modeste. On peut partir de l'idée qu'ils renonceraient à certains projets au profit d'autres, plus rentables, dans d'autres domaines. L'efficacité de l'engagement de fonds publics en serait notablement augmentée.

### Autres répercussions

Aucune.



## Réduction de l'engagement de la Confédération dans les projets d'agglomération

### Brève description

---

*La Confédération a dépensé 1,51 milliard de francs pour la première génération de projets d'agglomération et 1,68 milliard pour la deuxième. Pour la troisième, elle devrait réduire son engagement puisqu'elle finance de la sorte les infrastructures de transport des cantons et des communes.*

---

### Proposition budgétaire

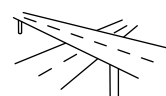
Les agglomérations sont les moteurs économiques de la Suisse. Elles dépassent les limites communales et même souvent cantonales. Leur développement nécessite une coordination de la planification des transports entre les acteurs impliqués (cantons et communes). Avec ses projets d'agglomération, la Confédération crée des incitations financières à coopérer (elle prend en charge environ 35 % des coûts d'infrastructure prévus), garantit un contrôle de la qualité et exige des critères et des objectifs clairs lors de leur élaboration. Par les processus de candidature des cantons et communes, elle introduit même une composante de concurrence pour l'accès aux fonds fédéraux.

Compte tenu de l'équivalence fiscale et de la subsidiarité, la poursuite sans fin des projets d'agglomération n'est pas indiquée. Il faudrait que la Confédération puisse se retirer dès que les structures coopératives sont construites dans les régions concernées. Mais l'évolution se fait en sens inverse : d'instrument de planification des transports, comme prévu par la Constitution, l'engagement de la Confédération se mue toujours plus en un instrument de gouvernance générale. Les projets d'agglomération sont certes appréciés, mais «le grand nombre et l'important volume financier des requêtes pour ces projets» n'indiquent pas de manière convaincante «l'urgence et l'utilité d'autres mesures importantes» (ACS 2014, p. 2). Ils démontrent avant tout que les cantons et les communes ne peuvent pas se permettre de rester à l'écart de la compétition pour les fonds de la Confédération.

Pour la troisième génération des projets d'agglomération (2019–2022), la Confédération devrait donc limiter son engagement au niveau de la première génération plutôt que de l'augmenter.

### Modifications légales nécessaires

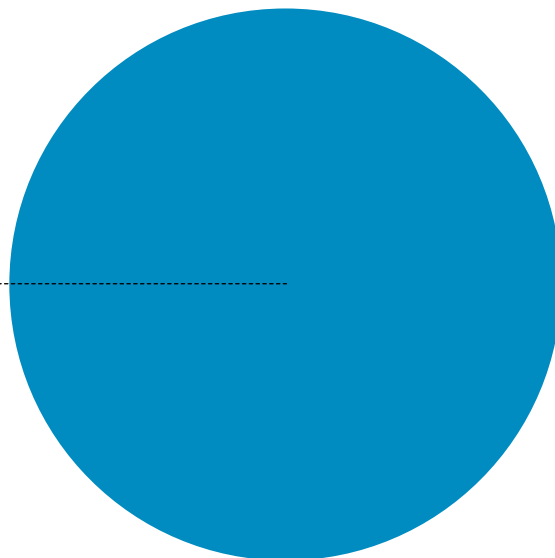
Aucune.



## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme : 0 million de francs par an

A long terme : 168 millions de francs par an

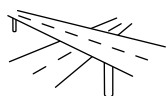


### Répercussions sur les cantons

Les cantons et les communes devront créer des structures pour planifier des infrastructures de transport cohérentes (au-delà des limites territoriales communales ou cantonales) même en l'absence d'incitations financières de la Confédération.

### Autres répercussions

Aucune.



## Routes nationales : renoncer à la construction d'infrastructures surdimensionnées

### Brève description

---

*La Confédération investit beaucoup pour combler en périphérie les «trous» dans les routes nationales. Compte tenu du faible trafic dans ces régions, ces projets paraissent surdimensionnés.*

---

### Proposition budgétaire

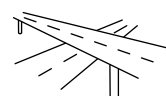
Depuis l'entrée en vigueur de la RPT en 2008, la Confédération est seule responsable de la construction et de l'entretien des routes nationales. Mais son ordre de priorité dans le réseau des routes nationales reste nettement influencé par les intérêts de politique régionale des cantons. Il en résulte souvent de luxueux projets qui, du point de vue des cantons, ne vaudraient pas leur prix (s'ils devaient financer eux-mêmes ces tronçons).

Par exemple, des centaines de millions ont été investis sur la route nationale 28 (Landquart-Klosters, GR) pour des contournements de villages et des tunnels onéreux ; et d'autres travaux sont prévus. Cette route a été incluse en 2000 dans le réseau des routes nationales, afin que ces coûteux ouvrages ne doivent pas être financés par le canton et les communes. La Transjurane (A16), qui sera probablement achevée en 2017, en est un autre exemple. A ce jour, elle aura englouti quelque 6,3 milliards de francs. Au vu du trafic relativement modeste en comparaison suisse, l'engagement de tels montants est une fausse priorité.

Ce type d'erreurs ne doit pas être réitéré. Exemple : pour abolir le «trou» autoroutier de la N9 entre Sierre et Gamsen (VS), la Confédération entend investir 2,2 milliards ces prochaines années. Il s'agit certes de combler une lacune, comme c'est depuis longtemps prévu dans le réseau des routes nationales, mais une amélioration plus modérée des chaussées actuelles serait suffisant et financièrement plus efficace qu'un projet de luxe avec d'énormes tunnels. Un projet meilleur marché de 20% permettrait à la Confédération d'économiser un total de 440 millions ces huit prochaines années (la livraison de l'ouvrage est prévue en 2025).

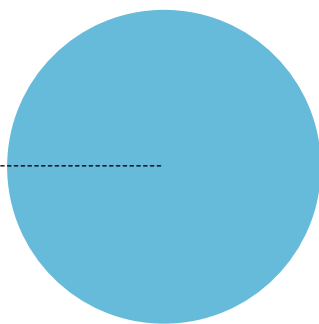
### Modifications légales nécessaires

Aucune.

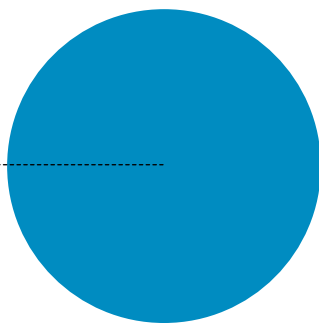


## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 55 millions de francs par an



A long terme: 55 millions de francs par an

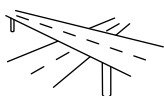


### Répercussions sur les cantons

Aucune.

### Autres répercussions

Aucune.





## Redimensionnement du projet de correction du Rhône

### Brève description

---

*La Confédération cofinance à hauteur de plus des deux tiers les coûts de la correction du Rhône prévue en Valais, bien que la protection contre les crues est en principe une tâche des cantons. Une participation moindre soulagerait la Confédération. Par ailleurs, un possible redimensionnement du projet permettrait d'autres économies.*

---

### Proposition budgétaire

La protection contre les crues incombe aux cantons (art. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau). Mais la Confédération assure aux cantons des indemnités, sous forme de contribution globale, après accords sur les programmes. Pour des projets particulièrement onéreux, elle peut assurer des indemnités spécifiques à un seul projet (art. 8 DEE). Dans ce dernier cas, la part de la Confédération atteint 35–45 %; dans des cas exceptionnels, elle peut être augmentée à 65 % (art. 2, al. 3, et art. 4 de l'Ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau).

Le coût total de la troisième correction du Rhône est estimé à 2 milliards de francs. Dans ce contexte, on comprend mal qu'il soit annoncé que la Confédération subventionne le projet «pour *au moins* deux tiers»<sup>42</sup>. Certes, un bien de la Confédération (la route nationale 9) pourrait être mis en danger par d'éventuelles inondations. Mais il est difficile d'expliquer comment le principe d'équivalence fiscale exigée par la Constitution peut justifier une participation fédérale excédant 67%. Une participation paritaire de la Confédération et du canton – ce qui est toujours plus que la part fédérale légale – permettrait au budget fédéral d'économiser, si le projet reste inchangé, un total de 400 millions (réparti sur dix ans). Si le projet était redimensionné, les économies seraient encore plus importantes.

### Modifications légales nécessaires

Aucune.

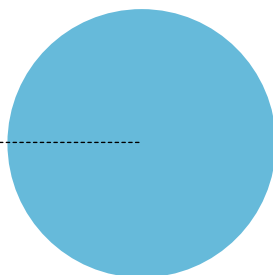
---

42 [www.vs.ch/fr/web/pcr/pa-r3-faq](http://www.vs.ch/fr/web/pcr/pa-r3-faq)

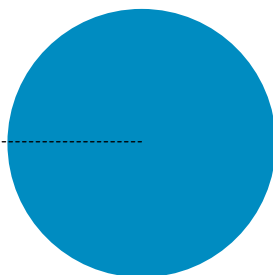


## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 40 millions de francs par an



A long terme: 40 millions de francs par an

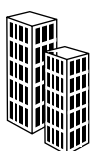


### Répercussions sur les cantons

Pour le canton du Valais, les coûts additionnels seraient de 400 millions de francs pour l'ensemble du projet, dans la mesure où il reste inchangé. Mais une plus forte participation du canton diminuerait certainement l'envie de la population valaisanne de soutenir un projet aussi onéreux (le projet actuel a été accepté en votation populaire du 14 juin 2015 en Valais). Si la participation fédérale au projet était réduite, un redimensionnement du projet serait probable, avec une réduction additionnelle des coûts en conséquence.

### Autres répercussions

Aucune, si le projet reste en l'état.



## Pas davantage d'incitations financières fédérales aux crèches

### Brève description

---

*Les Chambres fédérales débattent actuellement du projet du Conseil fédéral de renouveler les incitations financières à l'accueil extra-familial pour enfants. Selon le principe de subsidiarité, de telles subventions doivent être décidées par les cantons, non par la Confédération.*

---

### Proposition budgétaire

En 2002, la Confédération a lancé un programme d'impulsion sur huit ans pour l'accueil extra-familial des enfants. Il a été prolongé de quatre ans en 2010, puis de quatre ans, à nouveau, en 2014. Actuellement, le Conseil fédéral entend mettre une nouvelle fois à disposition 100 millions de francs répartis sur cinq ans ; ce financement incitatif est prévu afin de mieux adapter l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents en emploi. La proposition est en discussion aux Chambres fédérales. Ainsi, une mesure initialement prévue comme limitée dans le temps risque de devenir permanente.

Le soutien de l'Etat aux offres d'accueil des enfants a clairement du sens, étant donné le manque de personnel spécialisé et dans l'optique d'un meilleur équilibre entre vie professionnelle et famille. Mais une participation permanente de la Confédération est contraire au principe de subsidiarité et ne paraît pas appropriée d'un point de vue économique. Des approches d'économie de marché seraient plus adéquates. En outre, le financement incitatif se fait sans base constitutionnelle. La Confédération serait bien inspirée de se concentrer davantage sur des conditions-cadre favorables à la famille et sur la mise en place de l'imposition individuelle.

### Modifications légales nécessaires

Aucune<sup>43</sup>.

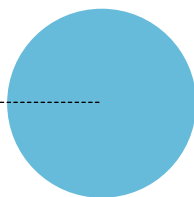
---

43 La loi sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants serait concernée. Mais le financement incitatif n'est pas encore décidé, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de modifier la loi. Un simple rejet du projet par les Chambres fédérales suffit.

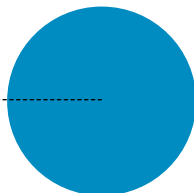


## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 20 millions de francs par an



A long terme: 20 millions de francs par an



### Répercussions sur les cantons

Aucune, dans la mesure où les paiements supprimés de la Confédération ne sont pas compensés.

### Autres répercussions

Aucune.



## Plafonnement des dépenses pour la culture

### Brève description

---

*Selon la Constitution, la compétence en matière de culture revient prioritairement aux cantons. Pourtant, les dépenses de la Confédération pour la culture ne cessent de grimper. En plafonnant les dépenses fédérales, le rôle des cantons en matière culturelle se verrait à nouveau renforcé.*

---

### Proposition budgétaire

Les dépenses de l'Office fédéral de la culture (OFC) s'élèvent à quelque 182 millions de francs (estimation 2016). Le plan financier de la législature prévoit une augmentation annuelle de ce montant de 1,5% en moyenne. A cette hausse annoncée des dépenses font face des prestations stables, notamment pour le nombre de visiteurs ou pour les expositions dans les musées nationaux. Par contre, les taux de croissance font état de la promotion de la création cinématographique (sur la base du Message culture). Le programme prévu d'encouragement à la littérature helvétique est plutôt sujet à caution d'un point de vue économique. Il ne sert pas à aider les écrivains du pays mais bien plus les éditeurs. Ce faisant, la Confédération pratique une politique structurelle plus que culturelle.

La concentration des prestations culturelles de la Confédération est souhaitable. Une répartition des rôles plus claire entre Confédération et cantons, conforme à l'article constitutionnel, s'avère nécessaire. Pour mieux mettre en évidence le rôle majeur des cantons en matière culturelle, une adaptation à long terme de la disposition constitutionnelle relative serait indiquée. Un plafonnement des dépenses culturelles de la Confédération pourrait permettre d'économiser 6 millions de francs à court terme et 11 millions de francs à long terme.

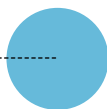
### Modifications légales nécessaires

Aucune.

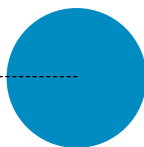


## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 6 millions de francs par an



A long terme: 11 millions de francs par an



### Répercussions sur les cantons

Après le retrait du soutien fédéral, les cantons doivent s'assurer de ne pas recréer automatiquement une dépense cantonale dans tous les domaines culturels précédemment soutenus financièrement par la Confédération.

### Autres répercussions

Aucune.



## Abandon des subventions publiques à l'assainissement des bâtiments

### Brève description

---

*Avec un coût d'au moins 152 francs par tonne de CO<sub>2</sub> évitée, le Programme Bâtiments de l'Etat est une stratégie extraordinairement inefficace pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il devrait donc être biffé sans compensation.*

---

### Proposition budgétaire

Avec le Programme Bâtiments, la Confédération et les cantons entendent réduire la consommation d'énergie des immeubles et abaisser le taux d'émission de CO<sub>2</sub>. La Confédération finance 75 % d'un montant de dépenses annuel de 400 millions à l'aide de la taxe CO<sub>2</sub> sur les carburants, mais les mesures sont essentiellement mises en œuvre par les cantons.

L'engagement de la Confédération n'est pas problématique en raison de la répartition des tâches entre Confédération et cantons, mais il est fondamentalement discutable. Même estimés de manière conservatrice<sup>44</sup>, les coûts de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> – soit 152 francs la tonne de CO<sub>2</sub> – sont 30 fois plus élevés que le prix prévu dans les certificats d'émission de l'UE (environ 5 francs)<sup>45</sup>. Il n'existe guère de domaine dans lequel l'Etat investit son argent aussi inefficacement, en particulier compte tenu des effets d'aubaine<sup>46</sup>. Il faut renoncer entièrement à une subvention de l'Etat à l'assainissement d'immeubles. Puisque la participation de la Confédération provient de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, cet argent (prévu comme une taxe d'incitation) doit être restitué à la population.

### Modifications légales nécessaires

Art. 34 loi sur le CO<sub>2</sub>

---

44 La Chambre de commerce des deux Bâle parvient même, pour la loi sur l'énergie du canton de Bâle-Campagne, à des coûts de réduction du CO<sub>2</sub> de 253 francs/tonne.

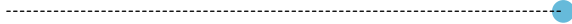
45 [www.finanzen.ch/rohstoffe/co2-emissionsrechte](http://www.finanzen.ch/rohstoffe/co2-emissionsrechte)

46 L'effet d'aubaine est la conséquence de la subvention à un projet qui aurait de toute façon été mis en œuvre même sans incitation par la subvention.

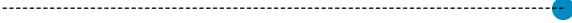


## Effet d'allègement sur le budget fédéral

A court terme: 0 million de francs par an



A long terme: 0 million de francs par an



### Répercussions sur les cantons

Un arrêt du Programme Bâtiments soulagerait les cantons à hauteur de 100 millions par an.

### Autres répercussions

Aucune.





### 3\_ Vue d'ensemble et conclusions

Les propositions budgétaires présentées dans cette publication ne visent pas simplement et de façon générale une réduction des dépenses; elles ont l'ambition d'optimiser l'engagement des ressources financières. Au total, 34 mesures ont été présentées, dont les effets sur le budget vont d'un million de francs par an jusqu'à plusieurs milliards. Le [Tableau 1](#) fournit une vue d'ensemble de toutes les propositions et de leur effet chaque année sur le budget, à court et à long terme (voir double page 16–17).

Il est important de noter que l'effet sur le budget a été chaque fois calculé en tant que différence avec les chiffres du budget 2016 (AFF 2015). Cela signifie que les effets à long terme sur le budget demeurent en relation avec le niveau des dépenses de 2016. Il faut également rappeler qu'un effet à court terme sur le budget reste presque toujours valable sur le long terme, autrement dit que l'effet à court terme peut en général être interprété comme une fraction de l'effet à long terme.

Rien qu'à court terme, par des décisions prises dans le cadre du processus budgétaire annuel ou par l'adaptation des ordonnances, les propositions de l'étude révèlent un potentiel d'allègement à hauteur de 1,7 milliard de francs, soit 2,6 % de l'ensemble des dépenses. De cette manière, le déficit qui se profile et compromet le respect du frein à l'endettement (voir [Figure 2](#)) pourrait vraisemblablement être couvert.

A long terme, en tenant compte du temps nécessaire au processus législatif, les diverses propositions de l'étude décrivent même un potentiel d'allègement de charges à hauteur de 9,39 milliards de francs, soit 14 % du budget de la Confédération<sup>47</sup>. Comme mentionné dans l'introduction à cette publication, les auteurs de ce «contre-projet libéral au budget» ne prétendent pas à l'exhaustivité. Pourtant, les effets à court terme et à long terme des propositions budgétaires énoncées dans cette étude mettent en lumière un énorme potentiel d'allègement pour le budget fédéral. Compte tenu des tergiversations annuelles au sein des Chambres fédérales pour toute adaptation budgétaire, même modeste, c'est déjà remarquable.

On peut objecter que ce constat n'est rien d'autre que l'expression d'un point de vue libéral. A ce propos, nous renvoyons aux critères sur lesquels se fondent les diverses propositions budgétaires (énumérés au [Chapitre 1](#)): réduction des distorsions économiques, amélioration de l'efficacité des coûts dans l'action de l'Etat, respect des principes d'équivalence et de subsidiarité. Ces critères ne tombent pas du ciel; ils figurent de principe dans la Constitution fédérale et constituent les prérequis pour que l'action de l'Etat ne mette pas en danger le bien-être et la prospérité. C'est

A long terme, les diverses propositions de l'étude décrivent un potentiel d'allègement de charges à hauteur de 9,39 milliards de francs, soit 14 % du budget de la Confédération.

<sup>47</sup> S'y ajouteraient encore des allègements pour l'AVS sur la base des propositions correspondantes.

Tableau 1

## Vue d'ensemble des propositions budgétaires

Domaine / mesure:	Impact sur le budget à court terme:	Impact sur le budget à long terme:
<b>I Prévoyance sociale</b>		
Relèvement de l'âge de référence de la retraite d'un mois par an	0 Mio Fr.	44 Mio Fr.
Suppression de la rente de veuve AVS pour les femmes sans enfants	0 Mio Fr.	44 Mio Fr.
Suppression de la rente AVS pour enfant	0 Mio Fr.	32 Mio Fr.
Suppression des contributions fédérales aux mesures actives sur le marché du travail de l'AC	0 Mio Fr.	480 Mio Fr.
<b>II Formation, recherche et innovation</b>		
Intégration d'Agroscope au domaine des EPF	46,5 Mio Fr.	46,5 Mio Fr.
Plus de liberté à la politique de la recherche	4 Mio Fr.	4 Mio Fr.
Concentration des moyens sur la formation professionnelle de base	0 Mio Fr.	0 Mio Fr.
Suppression des programmes spéciaux «Energie» et «Bridge»	0 Mio Fr.	0 Mio Fr.
<b>III Agriculture et alimentation</b>		
Réforme de la politique agricole	350 Mio Fr.	2500 Mio Fr.
Le cheval considéré comme bien culturel, une vision désuète	0 Mio Fr.	7 Mio Fr.
<b>IV Coopération au développement</b>		
Améliorer l'efficacité dans la coopération au développement	57 Mio Fr.	57 Mio Fr.
Alignement plus efficace de l'«aide technique» sur les standards de l'OCDE	33 Mio Fr.	33 Mio Fr.
<b>V Trafic</b>		
Mobility Pricing sur la route et le rail	400 Mio Fr.	900 Mio Fr.
<b>VI Défense nationale (politique du personnel)</b>		
Suppression des privilèges de préretraite	10 Mio Fr.	20 Mio Fr.
<b>VII Mesures fiscales</b>		
Taux unique pour la taxe sur la valeur ajoutée	0 Mio Fr.	0 Mio Fr.
<b>VIII Administration générale</b>		
Gestion informatique centralisée	120 Mio Fr.	120 Mio Fr.
Réorientation de la gestion immobilière	80 Mio Fr.	80 Mio Fr.
Simplification des classes de salaire	25 Mio Fr.	56 Mio Fr.
Abandon du programme «SuisseEnergie»	51,5 Mio Fr.	51,5 Mio Fr.
Privatisation de swisstopo	0 Mio Fr.	54 Mio Fr.
Intégration de l'Office fédéral du logement au SECO	5 Mio Fr.	5 Mio Fr.
Réorientation de la politique à l'égard des consommateurs	0 Mio Fr.	2 Mio Fr.
Elimination des doublons en matière de surveillance des prix	0 Mio Fr.	1 Mio Fr.
<b>IX Répartition des tâches Confédération/cantons</b>		
Suppression de la compensation des cas de rigueur	203 Mio Fr.	179 Mio Fr.
Péréquation des ressources: dotation minimale fixée à 85%	0 Mio Fr.	450 Mio Fr.
Retrait de la Confédération de la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie (RIP)	165 Mio Fr.	2482 Mio Fr.
Exploitation par les cantons du transport régional de voyageurs	46 Mio Fr.	920 Mio Fr.
Rail: réseau complémentaire en mains des cantons	0 Mio Fr.	525 Mio Fr.
Réduction de l'engagement de la Confédération dans les projets d'agglomération	0 Mio Fr.	168 Mio Fr.
Routes nationales: renoncer à la construction d'infrastructures surdimensionnées	55 Mio Fr.	55 Mio Fr.
Redimensionnement du projet de correction du Rhône	40 Mio Fr.	40 Mio Fr.
Pas davantage d'incitations financières fédérales aux crèches	20 Mio Fr.	20 Mio Fr.
Plafonnement des dépenses pour la culture	6 Mio Fr.	11 Mio Fr.
Abandon des subventions publiques à l'assainissement des bâtiments	0 Mio Fr.	0 Mio Fr.
<b>Total du potentiel d'allègement</b>	<b>1717 Mio Fr.</b>	<b>9387 Mio Fr.</b>

lorsqu'on déroge à ces critères, pour des motifs paternalistes ou d'autres raisons, qu'une justification particulière ou une explication politique est nécessaire.

A première vue, le potentiel d'économies à long terme peut paraître irréaliste, mais il s'explique en bonne partie par le déplacement des compétences vers les cantons, au sens de la subsidiarité. Les implications sur la politique fédérale sont décrites ci-dessous.

### Stratégie de réduction des impôts pour la Confédération

Les diverses propositions budgétaires de cette publication entraîneraient un allègement beaucoup plus fort de la Caisse fédérale que ce qu'exige le maintien du frein à l'endettement. Par conséquent, il s'agit de se demander comment utiliser l'énorme marge de manœuvre financière potentiellement gagnée. La seule réponse à cet égard est une diminution de la charge fiscale par la Confédération.

D'une part, le fait de soulager la population après des années où la charge fiscale a augmenté de façon excessive (non seulement au niveau de l'impôt direct, mais aussi des taxes et redevances) est de manière générale souhaitable. Pourtant, les réductions d'impôt au niveau fédéral ne font presque jamais l'objet d'un examen politique. Les Parlements cantonaux débattent régulièrement des taux d'impôts, alors que l'Etat fédéral semble pouvoir s'épargner de telles discussions. Par exemple, le concept de taux d'imposition (un objectif facile à adapter lors du processus budgétaire annuel) est totalement absent du débat au niveau fédéral. Théoriquement, une réduction de l'impôt fédéral direct exigerait actuellement un interminable processus de révision de la loi qui devrait avoir pour objets, un par un, tous les barèmes fiscaux. La disposition réglementaire sur la taxe sur la valeur ajoutée est encore plus ambitieuse : son taux est fixé dans la Constitution, de sorte qu'un ajustement nécessiterait un vote populaire. Cela protège certes contre des hausses politiquement précipitées (la TVA passe communément pour le véhicule financier privilégié lorsqu'on souhaite accroître les tâches de l'Etat) mais l'expérience montre que des réductions de la TVA ne se produisent pour ainsi dire jamais. En comparaison : par leur ampleur à court terme, nos propositions budgétaires équivalent tout de même à 0,5 % de TVA ; à long terme une réduction de 2,7 % serait même possible. Une saine culture politique inclut un débat régulier sur le niveau de la fiscalité, y compris au niveau fédéral.

D'autre part, une réduction des barèmes fiscaux (au niveau fédéral) serait nécessaire pour ménager de la marge de manœuvre aux cantons, afin qu'ils puissent compenser par des adaptations de leurs impôts d'éventuelles charges financières accrues (nées du transfert proposé de compétences de la Confédération vers les cantons)<sup>48</sup>. Il faut laisser aux cantons la décision sur les modalités de ces éventuels ajustements. Ceci implique aussi, entre autres, qu'une hausse de la part cantonale à l'impôt fédéral direct n'est pas une bonne alternative. Certes, cette option pourrait être

Les Parlements cantonaux débattent régulièrement des taux d'impôts, alors que l'Etat fédéral semble pouvoir s'épargner de telles discussions.

la préférée des cantons d'un point de vue économique, car elle atténue la concurrence intercantonale et éviterait d'avoir à conduire des combats politiques potentiellement lourds au sein de chaque canton. Mais ces deux derniers aspects font partie intégrante du fédéralisme<sup>49</sup>.

Le rôle renforcé des cantons tel que proposé signifie également que les possibles réductions d'impôt doivent se concentrer sur l'impôt fédéral direct. Car à la différence de la TVA, de l'impôt anticipé ou d'autres impôts sur la consommation, ce type d'impôt peut aussi être levé par les cantons, ce qui est la condition pour pratiquer la compensation mentionnée. Mais une certaine focalisation stratégique s'impose : en lieu et place d'une large adaptation non ciblée, la Confédération devrait songer à se retirer complètement d'un certain type d'impôt (p. ex. l'imposition des personnes physiques *ou* celle sur les bénéficiaires des entreprises) et céder entièrement ce domaine aux cantons. Une telle démarche aurait l'avantage que, au moins dans ce domaine, les différences d'imposition entre Confédération et cantons, inefficaces et exigeant des efforts bureaucratiques, disparaîtraient pour les intéressés. A très long terme, la Confédération devrait faire encore un pas de plus et confier entièrement l'imposition directe aux cantons, dans l'esprit d'une répartition claire des compétences. Les compensations éventuellement nécessaires pourraient se faire par le biais d'une adaptation de la TVA.

A très long terme, la Confédération devrait confier entièrement l'imposition directe aux cantons.

### Conclusion : une nouvelle politique budgétaire est possible

Une politique prudente des finances et surtout des dépenses est dans l'intérêt de la population suisse, ce qu'a montré notamment le sondage détaillé dans la première partie de cette publication. Mais le débat politique de ces derniers mois indique combien il est difficile de mettre en œuvre des adaptations budgétaires, même modestes. Fixer des priorités, remettre en cause des tâches et, surtout, renoncer à des engagements accrus de l'Etat : un tel cahier des charges semble presque irréalisable dans la vie politique réelle. Ce blocage doit pourtant être rapidement surmonté, compte tenu des charges à venir en augmentation, notamment du fait de l'évolution démographique. Il n'y aura pas de coup de timbale spectaculaire qui mettra en ordre la politique budgétaire. Une saine politique budgétaire consiste à travailler intensément à régler de nombreux petits domaines politiques concrets et fixer des priorités claires.

48 Sur la base des propositions présentées dans cette étude, la charge supplémentaire des cantons à court terme, 320 millions de francs, ne serait pas exceptionnellement élevée (un peu plus de 18 % du potentiel d'allègement global). Dans l'hypothèse d'une mise en œuvre concrète de toutes les propositions à long terme, des tâches coûtant actuellement 4,68 milliards de francs passeraient de la Confédération aux cantons (soit environ 49 % du potentiel d'allègement global). La raison en serait notamment le financement intégral par les cantons de la réduction individuelle des primes (RIP). Mais une réduction des coûts globaux à long terme est prévisible, en raison d'une politique de financement plus raisonnable (les cantons sont plus proches des bénéficiaires de prestations) et de la concurrence intercantonale.

49 Cf. Rühl et Rother (2017) pour une proposition détaillée dans le sens d'un transfert automatique de la souveraineté fiscale pour le cas où des charges de la Confédération sont transférées vers les cantons.

L'énumération de contre-propositions au budget de la Confédération doit servir avant tout d'aiguillon libéral. Dans l'esprit de la tradition anglo-saxonne du «shadow budget», elle doit esquisser les perspectives d'un contre-budget. L'objectif est au final de montrer à quoi peut ressembler une politique budgétaire fondée sur des principes et fixant des priorités soutenant la prospérité économique, afin de contribuer au bien-être de la Suisse à long terme.

## Bibliographie

Administration fédérale des finances (2015): *Rapport sur le budget 2016*. Berne: Auteur.

Administration fédérale des finances (2016a): *Aperçu des finances fédérales*.

Berne: Auteur.

Administration fédérale des finances (2016b): *Message sur le programme de la législature 2015–2019 et Plan financier 2017–2019 de la législature*. Berne: Auteur.

Association des Communes Suisses (2014): *Stellungnahme zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF)*. Berne: Auteur.

Bains, Mandeep & Herfkens, Eveline (2007): *Reaching Our Development Goals: Why Does Aid Effectiveness Matter?*. Paris: OECD.

Borner, Silvio (2014): *Über Schulden und Überschuldung*. Zurich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Bürcky, Urs (2011): *Trends in In-country Aid Fragmentation and Donor Proliferation. Report on behalf of the OECD Task Team on Division of Labour and Complementarity*. Paris: OECD.

Conférence des gouvernements cantonaux (2016): *Réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Prise de position du 24 juin 2016*.

Berne: Auteur.

Contrôle fédéral des finances (2015): *Effets de la révision de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale et efficacité de l'UPIC*.

Berne: Auteur.

Cosandey, Jérôme (2014): *Generationenungerechtigkeit überwinden*.

Zurich: Avenir Suisse & Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Custer, Samantha, Rice, Zachary, Masaki, Takaaki, Latourell, Rebecca & Parks, Bradley (2015):

*Listening to Leaders: Which Development Partners Do They Prefer and Why?* Williamsburg: AidData.

Deaton, Angus S. (2009): *Instruments of development: Randomization in the tropics, and the search for the development*. In: NBER Working Paper Series, No. 14690. National Bureau of Economic Research.

Duell, Nicola, Tergeist, Peter, Bazant, Ursula & Cimper, Sylvie (2010): *Activation Policies in Switzerland*. In: OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 112. Paris: OECD.

Dümmler, Patrick, Hotz-Hart, Beat & Schmuki, Daniel (2006): *Volkswirtschaft der Schweiz: Aufbruch ins 21. Jahrhundert*. Zurich: VDF.

Dümmler, Patrick (2016): *Pour une Suisse ouverte aux échanges commerciaux*.

Zurich: Avenir Suisse.

Easterly, William & Pfütze, Tobias (2008): *Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid*. In: Global Economy & Development Working Paper 21. Brookings Institution.

Greenhill, Romilly (2008): *Real Aid 2: Making Technical Assistance Work*. ActionAid International.

Laurin, Alexandra & Robson, William B. P. (2014): *Equipping Canadians for Success: A Shadow Budget for 2014*. Commentary No. 399. C.D. Howe Institute.

Müller-Jentsch, Daniel (2013): *Mobility Pricing: Wege zur Kostenwahrheit im Verkehr*. Zurich: Avenir Suisse.

Niskanen, William A. (1971): *Bureaucracy and representative government*.

Chicago: Aldine-Atherton.

Neue Zürcher Zeitung (2016): *Und Jährlich grüsst der Rasenmäher*. 24.12.2016

- Office fédéral de la statistique (2016a): Effectif et évolution de la population en Suisse: résultats définitifs 2015. Communiqué de presse. Neuchâtel: Auteur.
- Office fédéral de la statistique (2016b): Les comptes économiques de l'agriculture 2016: estimations – Année agricole mitigée, sauvée par la baisse des coûts de production. Communiqué de presse. Neuchâtel: Auteur.
- Office fédéral des assurances sociales (2015): Statistique de l'AVS 2015. Rapport annuel. Berne: Auteur.
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2016): Politiques agricoles: suivi et évaluation 2016. Paris: OECD Publishing.
- Osborne, David & Gaebler, Ted (1992): Reinventing Government. New York: Plume.
- Parlement suisse (2016): 14.088, Prévoyance vieillesse 2020. La réforme après les décisions du Conseil national du 14.10.2016. Feuille d'information. Berne: Auteur.
- Rühli, Lukas & Rother, Natanael (2017): RPT 2 – Pour une revitalisation du fédéralisme suisse. Zurich: Avenir Suisse.
- Rutz, Samuel (2015): Liberté des consommateurs menacée – La politique suisse de la consommation est dépassée. Zurich: Avenir Suisse.
- Schellenbauer, Patrick, Walser, Rudolf, Lepori, Daniel, Hotz-Hart, Beat & Gonon, Philipp (2010): Die Zukunft der Lehre. Zurich: Avenir Suisse.
- Schnell, Fabian & Salvi, Marco (2016): Finances fédérales à l'épreuve – 1<sup>ère</sup> partie. Zurich: Avenir Suisse.
- SuisseEnergie (2016): Dépliant «SuisseEnergie 2015». Berne: Office fédéral de l'énergie.
- The Heritage Foundation (2016): Blueprint for Balance: A Federal Budget for 2017. In: Washington D.C.: Auteur.
- Vision Landwirtschaft (2016): Wirtschaftliche Kennzahlen für die multifunktionale Schweizer Landwirtschaft, Stand 16.11.16. Oberwil-Lieli: Auteur.
- Weber, Michael, Flury, Christian, Guidon, Daniel & Gysi, Michael (2016): Rapport intermédiaire sur la nouvelle organisation d'Agroscope. Berne: Agroscope.

# avenir suisse

## **Zurich**

Rotbuchstrasse 46

8037 Zurich

Tel +41 44 445 90 00

Fax +41 44 445 90 01

## **Genève**

9, rue du Prince

1204 Genève

Tel +41 22 749 11 00

[www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch)

[info@avenir-suisse.ch](mailto:info@avenir-suisse.ch)