



Plan financier 2013–2015 de la législature

Annexe au message sur
le programme de la législature
2011–2015

12.008

Message sur le programme de la législature 2011–2015

du 25 janvier 2012

Annexe 2

Plan financier 2013–2015 de la législature

Rapport sur le plan financier de la législature

Page

Aperçu des chiffres	5
Contexte, stratégie et résultats	7
1 Contexte	9
11 Introduction	9
12 Perspectives économiques	10
2 Stratégies et résultats	11
21 Stratégie budgétaire	11
22 Résultat du compte de financement	15
23 Exigences du frein à l'endettement	16
24 Autres scénarios possibles	18
Plan financier 2013–2015 de la législature	21
3 Aperçu de la planification financière	23
31 Compte de financement	25
32 Comparaison entre le compte de financement et le compte de résultats	27
33 Dette de la Confédération	28
34 Indicateurs de la Confédération	29
4 Evolution des recettes	31
5 Evolution des dépenses	35
6 Compte extraordinaire	41
7 Charges supplémentaires possibles	43
8 Résumé et appréciation	47
Défis à long terme de la politique budgétaire	49
9 Défis à long terme de la politique budgétaire	51
91 Tendances en matière de finances publiques d'ici 2060 induites par le vieillissement de la population	52
92 Défis spécifiques pour les finances fédérales les prochaines 20 à 30 années	56
93 Conclusion	65
Annexe	67
1 Plan financier des unités administratives	69
2 Comparaison avec le dernier plan financier	79
3 Aperçu des recettes	81
4 Aperçu des dépenses par groupe de tâches	95
5 Fonds pour les grands projets ferroviaires	153
6 Fonds d'infrastructure	155
7 Scénarios prévisionnels concernant les dépenses de la santé	157

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Compte de financement						
Recettes ordinaires	62 423	64 117	64 938	66 938	69 286	2,6
Dépenses ordinaires	63 069	64 099	65 514	67 143	69 407	2,4
Solde de financement ordinaire	-646	17	-576	-205	-121	
Recettes extraordinaires	–	634	–	–	–	
Dépenses extraordinaires	1 998	–	–	–	–	
Solde de financement	-2 644	652	-576	-205	-121	
Exigences du frein à l'endettement						
Excédent (+) ou déficit (-) structurels	166	466	9	-4	-121	
Dépenses maximales autorisées	65 067	64 099	65 523	67 139	69 286	
Marge de manœuvre (+) / corrections requises (-)	0	0	9	-4	-121	
Compte de résultats						
Revenus ordinaires	62 019	63 988	64 803	66 785	69 151	2,8
Charges ordinaires	62 116	63 847	64 973	66 448	68 647	2,5
Résultat ordinaire	-96	142	-170	337	503	
Revenus extraordinaires	–	634	–	–	–	
Charges extraordinaires	1 148	–	–	–	–	
Résultat de l'exercice	-1 244	776	-170	337	503	
Compte des investissements						
Recettes d'investissement ordinaires	627	252	246	235	225	-22,6
Dépenses d'investissement ordinaires	7 563	7 377	7 737	7 956	8 089	1,7
Indicateurs						
Quote-part des dépenses en %	11,1	11,2	11,1	11,0	11,0	
Quote-part d'impôt en %	10,1	10,5	10,4	10,3	10,3	
Taux d'endettement brut en %	20,4	19,5	19,5	18,6	18,4	
Valeurs de référence macroéconomiques						
Croissance du produit intérieur brut réel en %	1,6	1,5	1,8	2,0	2,0	1,7
Croissance du produit intérieur brut nominal en %	2,7	1,7	2,8	3,5	3,5	2,8
Renchér. (indice suisse prix à consomm., IPC) en %	0,8	0,7	1,0	1,5	1,5	1,1
Taux d'intérêt à long terme en %(moyenne annuelle)	2,3	2,3	2,5	3,0	3,5	
Taux d'intérêt à court terme en%(moyenne annuelle)	1,3	0,8	1,0	2,0	3,0	
Taux de change du dollar en CHF (moyenne annuelle)	1,10	0,90	0,90	0,90	0,90	
Taux de change de l'euro en CHF (moyenne annuelle)	1,45	1,25	1,20	1,20	1,20	

Remarques:

– Budget 2011 conformément à l'AF du 15 décembre 2010; budget 2012 conformément au message du 24 août 2011.

– Les prévisions conjoncturelles du SECO établies le 20 septembre 2011 servent de base au plan financier 2013–2015 de la législature. Valeurs correspondantes pour les années 2011/2012:

PIB réel 1,9 %/0,9 %; PIB nominal 2,5 %/1,4 %; renchérissement (IPC) 0,4 %/0,3 %. Les taux de croissance moyenne 2011–2015 (cf. tableau) ont été calculés sur la base de ces valeurs.

– Estimation des indicateurs 2011 sur la base des prévisions conjoncturelles du SECO du 20 septembre 2011 et de l'extrapolation de septembre réalisée par le DFF le 2 novembre 2011: quote-part des dépenses 11,1 %, quote-part fiscale 10,4 %, taux d'endettement 19,6 %.



11 Introduction

Après deux années de reprise, les *conditions-cadres économiques* se sont à nouveau détériorées. A la crise financière et économique a succédé une crise de la dette virulente. Le renforcement marqué du franc durant l'été 2011 en avait livré un avant-goût. L'intervention de la BNS a permis de désamorcer une situation menaçante pour l'industrie d'exportation et l'industrie touristique. Parallèlement, le Conseil fédéral et le Parlement ont arrêté des mesures d'accompagnement pour un montant de 870 millions.

Malgré le taux de change plancher fixé l'an passé, le franc reste surévalué. Dans ses prévisions conjoncturelles du 20.9.2011, le groupe d'experts de la Confédération table d'ailleurs sur une croissance temporairement faible en 2012 (0,9 % en termes réels). La création de richesse sur le marché national devrait retrouver son potentiel à long terme au cours des années suivantes dans le cadre d'un lent processus de retour à la normale (augmentation graduelle du taux de croissance). L'écart par rapport au potentiel ne devrait être comblé qu'en 2015.

Se fondant sur les paramètres macroéconomiques calculés l'automne dernier, le Conseil fédéral a adopté les chiffres du plan financier de la législature le 9.11.2011. Les décisions en la matière prises par le Conseil fédéral et le Parlement jusqu'à cette date ont été prises en compte, ainsi que l'estimation établie pour 2011 (extrapolation à fin septembre).

Au *final*, le plan financier 2013–2015 de la législature atteint les objectifs budgétaires du Conseil fédéral:

- Respect du frein à l'endettement: les finances fédérales sont tout juste équilibrées sur le plan structurel pendant les années du plan financier; elles sont donc conformes aux exigences du frein à l'endettement. La situation pour les années 2013 et 2014 est meilleure que dans le dernier plan financier d'août 2010, qui tablait encore sur des déficits structurels (corrigés de la conjoncture) de plusieurs centaines de millions de francs (- 0,5 mrd en 2013; - 0,3 mrd en 2014).
- Limitation de la croissance des dépenses: Les dépenses augmentent moins fortement que le produit intérieur brut nominal (PIB). La quote-part des dépenses diminue donc légèrement, pour se stabiliser à quelque 11,0 % en 2015.

La crise de la dette dans la zone euro et la perte de confiance qui en découle ne sont pas encore surmontées. Les *risques conjoncturels* demeurent donc importants, y compris pour la Suisse. Une aggravation, éventuellement aigue, de la crise n'est pas exclue. Dans ce contexte, les paramètres macroéconomiques sur lesquels se fonde le plan financier de la législature peuvent être qualifiés de prudemment optimistes. Un ralentissement conjoncturel plus marqué aurait des incidences perceptibles sur l'évolution des finances fédérales.

Les risques macroéconomiques pesant sur les finances fédérales sont accentués par les «charges supplémentaires possibles», soit des projets politiques dont les conséquences financières ne sont pas encore prises en compte dans le plan financier, comme la décision du Parlement de relever à 5 milliards le plafond des dépenses de l'armée.

Coordonner les projets de dépenses et leur financement

La planification pluriannuelle est le principal instrument de planification budgétaire du Conseil fédéral et du Parlement. Elle a pour but d'assurer une étroite coordination entre les projets de dépenses et leur financement. Processus constant, la planification financière est actualisée chaque année jusqu'à ce que l'année du plan financier coïncide avec l'année budgétaire, ce qui permet d'assurer que le budget soit établi conformément aux objectifs du Parlement en matière de dépenses et aux exigences du frein à l'endettement.

Au début d'une nouvelle législature, un plan financier de la législature est établi en lieu et place du plan financier. Alors que le plan financier complète le rapport sur le budget, le plan financier de la législature est une annexe du programme de la législature. Ainsi, le programme de la législature 2011–2015 comprend non seulement un «programme de gouvernement» (objectifs et mesures du Conseil fédéral par domaine), mais aussi des perspectives budgétaires, établies sous la forme du plan financier 2013–2015 de la législature.

Selon l'art. 5 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération, le plan financier doit intégrer notamment les «conséquences budgétaires présumées» des décisions du Parlement ayant force exécutoire, les projets approuvés par le premier conseil et les messages adoptés par le Conseil fédéral. Les projets mis en consultation par le Conseil fédéral ne sont pris en compte que si leur portée budgétaire peut être appréciée.

Les chiffres du plan financier de la législature ne prennent en considération les projets annoncés par le Conseil fédéral pour la législature que si les conditions précitées ont été remplies. Les mesures suivantes permettent toutefois de tenir compte de l'objectif d'une étroite coordination entre les projets de dépenses et leur financement:

- Les arrêtés financiers pluriannuels de grande portée (coopération au développement, message sur la formation, la recherche et l'innovation FRI, infrastructure ferroviaire, agriculture) ont été coordonnés pour la première fois avec le plan financier de la législature (conformément à l'art. 7, al. 2, OFC). Les messages correspondants seront soumis au Parlement au printemps 2012.
- Les autres projets en phase de planification sont inscrits dans la liste des «charges supplémentaires possibles» – pour autant que des données soient disponibles (voir ch. 7).
- L'annexe 4 présente le catalogue des tâches de la Confédération (13 groupes de tâches et 44 tâches) avec, pour chaque groupe de tâches, une description détaillée des domaines politiques, des objectifs et des indicateurs correspondants du programme de la législature. Dans la même logique, les objectifs du programme de la législature sont désormais indiqués systématiquement pour chaque groupe de tâches.

12 Perspectives économiques

La croissance économique dans les *pays de l'OCDE* a connu un coup de frein ces derniers mois suite, notamment, à la crise de la dette souveraine dans de nombreux pays européens, aux nouvelles turbulences sur les marchés financiers et à une détérioration du climat d'investissement. De nombreux pays ont revu à la baisse leurs prévisions de croissance pour le court terme. Toutefois, le fléchissement attendu de l'activité devrait demeurer de nature temporaire et, dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, une croissance faiblement positive de l'activité pourrait reprendre au cours de 2012. Les programmes d'austérité annoncés par de nombreux pays industrialisés ainsi que la fragilité du secteur bancaire continueront cependant de peser sur l'économie mondiale ces prochaines années.

En Suisse, après le net ralentissement conjoncturel perceptible actuellement, une lente amélioration de l'activité devrait se dessiner dans le courant de l'année 2012, suivie d'une progression plus nette dès 2013, dans le sillage du redressement attendu de l'activité mondiale. Le cours du franc pourrait demeurer à un niveau élevé, mais le risque d'une nouvelle envolée du taux de change a sensiblement diminué depuis l'introduction, par la Banque nationale, d'un taux plancher vis-à-vis l'euro (1.20 franc pour un euro) en septembre 2011.

Le *cadre macro-économique* pour le présent plan financier a été mis au point vers la fin septembre 2011. Les estimations du groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles, publiées le 20 septembre et courant jusqu'en 2012, ont servi de base à cet effet. Pour ce qui est des années allant au-delà de 2012, nous avons recouru à l'hypothèse habituelle selon laquelle la progression de l'économie suisse oscille le long d'une courbe de croissance définie par le potentiel de production à moyen terme.

Lente résorption de l'écart de production

Sur la moyenne période, les perspectives de croissance d'une économie dépendent des conditions de l'offre, c'est-à-dire des capacités de production, de l'évolution de l'emploi et des possibilités d'augmenter la productivité.

A la suite du ralentissement conjoncturel actuel qui devrait se prolonger dans la première partie de 2012, l'économie suisse présentera un écart de production (output gap) négatif par rapport à la courbe estimée de croissance tendancielle. Cet écart de production ne pourra se résorber que lentement car la reprise conjoncturelle attendue se déroulera de façon très graduelle du fait du manque de dynamisme de l'environnement extérieur. Notre économie ne retrouvera dès lors sa courbe de croissance tendancielle qu'en 2015. C'est pourquoi la croissance attendue du PIB réel s'avère plus élevée que la croissance potentielle estimée aussi pour la dernière année du plan financier de la législature.

Le plan financier (voir bas du tableau Aperçu des chiffres) repose ainsi sur l'hypothèse d'une faible croissance du produit intérieur brut (PIB) réel sur l'ensemble de l'année 2012 (+ 0,9 %), suivie d'une progression atteignant 1,8 % en 2013, puis passant à 2,0 % en 2014 et 2015. Sous l'effet de l'affaiblissement conjoncturel attendu, la situation sur le marché du travail se détériorera en 2012 et 2013. Le taux de chômage devrait s'élever à 3,5 % en 2013, avant de retrouver une tendance à la baisse l'année suivante. Notre planification est également influencée par l'évolution des prix, entre autres au travers de l'estimation du PIB en termes nominaux, et des taux d'intérêt. Etant donné le scénario conjoncturel retenu, le risque d'inflation demeurera faible et la hausse des taux d'intérêt, habituelle en période de reprise économique, sera limitée.

Les *risques* qui entourent le cadrage macro-économique retenu sont importants. Certes, notre plan financier 2013–2015 est basé sur l'hypothèse que le fléchissement actuel de la conjoncture mondiale sera de nature temporaire. Mais, étant donné les tensions récurrentes liées à la crise de la dette souveraine en Europe et la détérioration marquée des indicateurs avancés dans de nombreux pays, le risque de retomber dans une nouvelle récession (double dip) qui se prolonge ne peut pas être totalement écarté pour la zone de l'OCDE. Dans une telle situation, notre économie demeurerait au-dessous de sa courbe de croissance tendancielle durant l'ensemble de la période du plan financier. A l'inverse, la reprise de la croissance en Suisse pourrait s'avérer plus vigoureuse que supposé dans notre scénario de base, suite par exemple à la mise en place effective de politiques crédibles de redressement budgétaire dans la zone euro, qui s'accompagneraient de pressions moins fortes sur le cours du franc. Dès lors, en regard du scénario de base, qui apparaît le plus réaliste à l'heure actuelle, d'autres scénarios possibles ont été examinés et leurs répercussions sur les finances fédérales sont présentées au ch. 24.

21 Stratégie budgétaire

Avec le plan financier 2013–2015 de la législature, le Conseil fédéral poursuit résolument sa politique budgétaire axée sur la stabilité et la continuité. Celle-ci s'articule autour de deux axes: le respect des exigences du frein à l'endettement dans le budget et dans le plan financier de la législature, d'une part, et la limitation de la croissance des dépenses afin de stabiliser la quote-part des dépenses, d'autre part.

Respect du frein à l'endettement

Avec le frein à l'endettement, la Constitution fixe l'objectif principal de la politique budgétaire (art. 126, al. 1 Cst.): «La Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes». Partant, le frein à l'endettement autorise certes des déficits en période de ralentissement économique, mais exige aussi des excédents en période de haute conjoncture.

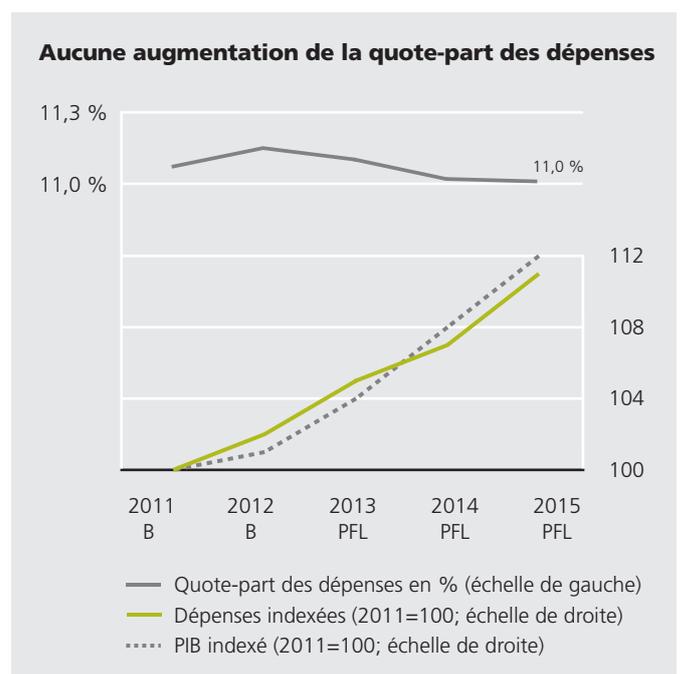
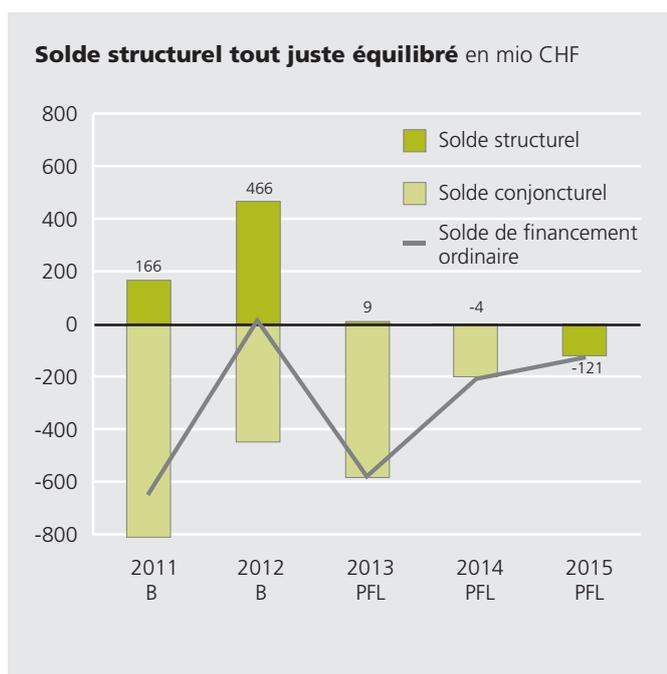
Les dispositions légales et constitutionnelles du frein à l'endettement s'appliquent uniquement au budget. Elles dictent toutefois également la planification financière, puisque chaque année du plan financier devient ultérieurement une année budgétaire. Pour le plan financier 2013–2015 de la législature, le Conseil fédéral s'est fixé comme but de résorber, dans la mesure du possible, les déficits structurels encore prévus par le dernier plan financier du 18 août 2010. Un éventuel déficit structurel restant ne sera admissible qu'à condition de pouvoir être éliminé dans le cadre du processus ordinaire d'élaboration du budget.

Avec des comptes quasiment équilibrés sur le plan structurel, le plan financier 2013–2015 de la législature remplit les objectifs du Conseil fédéral (cf. graphique «Solde structurel»). S'il faut s'attendre à des déficits de financement, ceux-ci seront largement liés à la conjoncture: du fait de la faiblesse attendue de la croissance en 2012, l'économie tournera au ralenti. Structurellement parlant, c'est-à-dire corrigés des facteurs conjoncturels, les comptes n'en restent pas moins pratiquement équilibrés. En 2015, le déficit structurel se montera à 121 millions, soit 0,2% des dépenses seulement, ce qui est aussi admissible au vu du caractère incertain des prévisions.

Limitation de la croissance des dépenses

La limitation de la croissance des dépenses à celle de la création nominale de valeur sur le marché intérieur permet de stabiliser la quote-part des dépenses, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses de la Confédération et le produit intérieur brut (PIB). Cet objectif implique que le respect du frein à l'endettement s'obtienne en premier lieu par une action au niveau des dépenses – et non par des relèvements d'impôts. Le Conseil fédéral s'est déjà attaché à poursuivre cet objectif dans le cadre du réexamen des tâches.

L'examen de l'évolution de la quote-part des dépenses révèle que le plan financier 2013–2015 de la législature atteint les objectifs visés (cf. graphique «Quote-part des dépenses»). D'après l'évolution de l'indice entre 2011 et 2015, les dépenses progressent moins vite que le PIB nominal: en moyenne, elles augmentent de 2,6% par année (corrigées de l'effet spécial lié au SIFEM en 2011: cf. encadré ch. 5), contre 2,8% par année pour le PIB. Par conséquent, la quote-part des dépenses refluera à 11,0% du PIB d'ici à 2015.



Remarque: dépenses inscrites au budget 2011, corrigées de l'effet spécial lié au SIFEM (cf. encadré ch. 5).

La stratégie budgétaire est complétée par des stratégies et des projets de réformes en matière de recettes et de dépenses. Ces stratégies et ces projets sont présentés ci-dessous.

Stratégie fiscale et réformes prévues

La politique fiscale est écartelée entre les objectifs consistant à lever des recettes fiscales, et à garantir l'équité et l'efficacité fiscales tout en ménageant les intérêts de la place économique. Même si le montant des recettes publiques nécessaires est déterminé par les tâches de l'Etat définies au niveau politique, les décisions en matière de dépenses ne peuvent être prises indépendamment des besoins de financement correspondants. Les pertes d'efficacité notamment (c'est-à-dire les répercussions négatives des impôts sur l'incitation à travailler, à épargner et à investir, etc.) et la concurrence fiscale internationale limitent la marge de manœuvre de la politique fiscale au niveau des taux d'imposition et de la structure du système fiscal.

La politique fiscale de la Confédération vise à atteindre les objectifs suivants:

- *Finances fédérales équilibrées*: les réformes fiscales ne doivent pas mettre en péril l'équilibre des finances fédérales. Le frein à l'endettement ancré dans la Constitution exige l'examen du contre-financement, au niveau des recettes ou des dépenses, de toute mesure fiscale impliquant une baisse d'impôts.
- *Equité fiscale*: les impôts doivent être équitables. La charge fiscale doit être modérée et respecter le principe de la capacité contributive.
- *Efficacité*: les décisions prises par les particuliers ou les entreprises doivent être le moins possible influencées par des considérations d'ordre fiscal. Grâce à une suppression des distorsions, les impôts doivent être favorables à la croissance et à l'emploi. De plus, ils peuvent contribuer à corriger les dysfonctionnements du marché (par ex. en matière d'environnement).
- *Simplicité*: le système fiscal doit être simple.
- *Compatibilité avec les intérêts de la place économique*: étant donné le degré d'ouverture et la petite taille de son économie, la Suisse est obligée de se doter d'un système fiscal attractif et accepté au niveau international.

Chaque réforme fiscale poursuit des buts différents, comme en témoignent les principaux projets de réforme.

Réforme de l'imposition des couples mariés: cette réforme tend à améliorer l'équité fiscale. Aujourd'hui, la charge de l'impôt fédéral direct est plus lourde pour une partie des couples mariés à deux revenus et des couples de rentiers que pour les couples de concubins vivant dans une situation économique comparable. Dans la mesure où il excède 10%, ce surcroît de charges ne

respecte pas le principe constitutionnel de l'égalité des droits. Les mesures immédiates mises en œuvre en 2008 ont apporté d'importantes améliorations. Malgré tout, près de 80 000 couples mariés exerçant une activité lucrative et certains rentiers sont encore imposés plus lourdement que les couples de concubins. Cette discrimination des époux doit être supprimée au moyen d'un mécanisme de contrôle: le «calcul alternatif de la charge fiscale». L'introduction d'une déduction pour les couples à un revenu doit, par ailleurs, être examinée. Selon la variante, cette réforme engendrera une baisse des recettes comprise entre 900 et 1300 millions. Le 12 octobre 2011, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'élaborer un projet de consultation d'ici à l'été 2012.

Réforme de l'imposition des entreprises: la troisième réforme de l'imposition des entreprises vise à renforcer l'attrait la place économique suisse. Pour ce faire, la charge fiscale des entreprises domiciliées en Suisse doit être abaissée, notamment en ce qui concerne le droit de timbre d'émission, l'impôt anticipé et la réduction pour participations. Par ailleurs, le statut fiscal cantonal des sociétés de holding et des sociétés d'administration sera modifié afin d'accroître l'acceptation au niveau international de la législation suisse sur l'imposition des entreprises. Les contours précis et les répercussions financières de la réforme ne sont pas encore définis.

Réforme de l'impôt anticipé: les conditions fiscales actuelles ne permettent pas d'émettre des obligations, y compris des «CoCo Bonds», à des conditions concurrentielles en Suisse. La principale raison réside dans le fait que l'impôt anticipé est perçu par l'établissement émetteur (selon le «principe du débiteur») sur les rendements des obligations, quel que soit le créancier. Par conséquent, il frappe aussi les investisseurs institutionnels exonérés de l'impôt, tels que les caisses de pension. Le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur pour l'impôt anticipé frappant les rendements des obligations et des papiers monétaires doit renforcer l'attrait du marché suisse des capitaux. Dorénavant, l'impôt sera prélevé non par l'émetteur, mais par l'agent payeur suisse (en général, une banque). Dans le même temps, la fonction de garantie de l'impôt anticipé sera consolidée, ce qui permettra d'accroître l'équité fiscale.

Réforme des droits de timbre: les droits de timbre posent problème au niveau fiscal, parce qu'ils ne grèvent pas une progression de fortune augmentant la capacité économique et parce qu'ils engendrent certaines distorsions et s'accompagnent d'effets dommageables pour la place économique. Certains droits de timbre exercent cependant une fonction de remplacement en comblant des lacunes existantes au niveau de la TVA ou de l'impôt sur le revenu. Eu égard à l'abolition du droit d'émission sur les fonds de tiers décidée dans le cadre du projet «Too big to fail» et à l'abandon du droit d'émission sur les fonds propres prévu par la troisième réforme de l'imposition des entreprises, le Conseil fédéral entend renoncer à d'autres mesures en la matière (qui entraîneraient d'importantes diminutions de recettes). Il maintient donc dans une large mesure le droit de timbre de négociation et le droit de timbre sur les primes d'assurances, d'autant qu'aucune possibilité de contre-financement à la fois judicieuse économiquement et politiquement réalisable n'a été trouvée. Pour ce qui

est du droit de timbre sur les primes d'assurances, il préconise uniquement d'étudier l'opportunité d'appliquer le principe de la localisation des risques en matière d'assurance de patrimoine. Le droit de timbre suisse sur les primes d'assurance porte en premier lieu sur la nationalité suisse des parties au contrat d'assurance. A l'inverse, l'UE prévoit que le droit d'imposition soit exercé par l'Etat où se trouvent les risques. Ces différences de système peuvent engendrer une double imposition dans le cas de rapports d'assurance internationaux portant sur les assurances de patrimoine (par ex. assurance responsabilité civile).

Réforme fiscale écologique: Le Conseil fédéral entend examiner en profondeur de quelle manière le système fiscal pourrait être remanié et comment, au moyen d'une réforme fiscale écologique, il serait possible d'imposer davantage des activités indésirables telles que la consommation d'énergie et les pollutions environnementales et d'alléger des activités souhaitables telles que le travail et l'investissement. L'ensemble des ménages et des entreprises devraient toutefois payer non pas plus d'impôts, mais d'autres impôts: les recettes issues de la réforme fiscale écologique seraient compensées par des baisses d'impôts et de taxes ou redistribuées aux ménages et aux entreprises. Le Conseil fédéral a chargé le DFF d'examiner, d'ici à l'été 2012, en collaboration avec le DETEC et le DFI, différentes solutions pour une réforme fiscale écologique et de lui faire des recommandations pour la suite des opérations.

Priorités à moyen terme en matière de politique des dépenses

A moyen terme, les finances fédérales seront confrontées à d'importants défis, notamment en raison de la progression constante des charges requises par les assurances sociales et des dépenses fortement liées. En effet, celles-ci menacent de plus en plus de supplanter d'autres dépenses, pourtant essentielles à la croissance économique et au domaine social.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a adopté, en 2005, le projet de réexamen des tâches, qui visait deux objectifs clés: premièrement, limiter durablement la croissance des dépenses afin de conserver la marge de manœuvre nécessaire pour faire face à de futures charges importantes et, deuxièmement, optimiser la structure des dépenses et des tâches en établissant un ordre de priorité, de manière à favoriser au mieux la croissance et la prospérité du pays. Ces objectifs ont été définis concrètement, d'une part, par le biais du principe selon lequel la croissance des dépenses ne doit pas être supérieure à celle de l'économie au cours de la période 2008 à 2015 (stabilisation de la quote-part de l'Etat) et, d'autre part, au moyen de taux de croissance limites fixés pour 18 domaines de tâches, tirés des 13 groupes de tâches cités à l'annexe 4.

Taux de croissance cible et taux de croissance prévu des groupes de tâches

	Ø taux de croissance visé selon réex. des tâches 2008-2015	Ø taux de croissance planifié 2008-2015 PFL 2015	Ecart p. r. à la planification initiale en %
Total de la Confédération	3,1%	2,9%	-0,2%
Conditions institutionnelles et financières	0,9%	1,8%	0,9%
Ordre et sécurité publique	1,5%	2,9%	1,4%
Relations politiques avec l'étranger	1,5%	2,4%	0,9%
Coopération au développement	3,3%	7,4%	4,1%
Relations économiques avec l'étranger	1,5%	5,7%	4,2%
Défense nationale	1,5%	1,1%	-0,4%
Formation et recherche ¹	4,5%	4,5%	0,0%
Culture et loisirs	1,5%	2,4%	0,9%
Santé	-0,5%	-0,2%	0,3%
Prévoyance sociale	4,4%	4,1%	-0,3%
Marché de l'emploi/encouragement à la construction de logements	1,7%	4,9%	3,2%
Migrations	-0,8%	3,0%	3,8%
Trafic ²	2,0%	2,6%	0,6%
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	1,5%	10,1%	8,6%
Agriculture ²	0,1%	0,3%	0,2%
Economie (sans sylviculture/énergie)	0,5%	-0,7%	-1,2%
Sylviculture/énergie	1,5%	12,7%	11,2%
Finances et impôts ³	[4,1%]	0,6%	-3,5%

¹ Sans les loyers des EPF

² Y c. prestations préliminaires réex. tâches de 2008

³ Le réexamen des tâches n'a pas été appliqué à ce groupe de tâches.

L'ordre des priorités fixé par le Conseil fédéral s'est avéré pertinent. Ainsi, les chiffres actuels du plan financier pour la plupart des domaines de tâches sont proches des taux de croissance fixés. Dans certains domaines, il existe bien des écarts importants entre les objectifs de croissance arrêtés dans le cadre du réexamen des tâches et les taux de croissance issus de la planification actuelle, mais ces écarts résultent de décisions prises par le Parlement (par ex. augmentation des crédits destinés à la coopération au développement ou introduction de taxe CO₂) ou de facteurs exogènes non prévisibles (par ex. domaine de la migration). La plupart des groupes de tâches croissent plus rapidement que prévu par le réexamen des tâches, en dépit d'un renchérissement qui devrait s'avérer inférieur aux prévisions initiales. Ce rythme de croissance est rendu possible par le fait que la croissance des dépenses requises au titre des intérêts de la dette (groupe de tâches finances et impôts) est nettement plus faible que prévu par le réexamen des tâches. Ainsi, ces dernières années, la discipline budgétaire stricte et la réduction de la dette ont permis une croissance supérieure à la moyenne dans la plupart des groupes de tâches.

Nouvel ordre des priorités pour les 8 à 10 prochaines années

Initialement, le réexamen des tâches servait de référence pour l'évolution à moyen terme des finances fédérales pour la période 2008 à 2015 ou d'objectif intermédiaire entre, d'une part, la planification à court terme, portant sur quatre ans et élaborée dans le cadre du budget et du plan financier et, d'autre part, les perspectives à long terme, englobant une période de 50 ans. Compte tenu des expériences positives réalisées dans le cadre du réexamen des tâches avec la fixation de taux de croissance, le Conseil fédéral entend à nouveau mener, pour la nouvelle législature, une politique des dépenses axée sur le moyen terme. C'est pourquoi il a annoncé, dans le cadre du programme de la législature 2011–2015, vouloir fixer un nouvel ordre des priorités à moyen terme en matière de politique des dépenses pour les 8 à 10 prochaines années. Ce nouvel ordre des priorités devra permettre de renforcer les activités de l'Etat et leur effet positif sur la croissance et la prospérité, notamment en ce qui concerne les investissements en matière de formation, de recherche et d'innovation ou les infrastructures de transport. Il devra être harmonisé avec les décisions parlementaires concernant les arrêtés financiers pluriannuels de portée spéciale (domaine FRI, agriculture, infrastructures ferroviaires, collaboration au développement) ainsi qu'avec les stratégies et les planifications supradépartementales. En outre, l'arrêté de planification du Parlement concernant le rapport sur l'armée 2010 devra également être pris en considération. Enfin, l'ordre des priorités devra servir de base pour les futures décisions à prendre en matière de ressources et les futures planifications financières.

22 Résultat du compte de financement

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Solde de financement	-2 644	652	-576	-205	-121	
Solde de financement ordinaire	-646	17	-576	-205	-121	
Recettes ordinaires	62 423	64 117	64 938	66 938	69 286	2,6
Dépenses ordinaires	63 069	64 099	65 514	67 143	69 407	2,4
Recettes extraordinaires	–	634	–	–	–	
Dépenses extraordinaires	1 998	–	–	–	–	

Remarque: corrigé du facteur spécial unique concernant le SIFEM, le taux de croissance des dépenses ordinaires s'élève à 2,6 % (cf. encadré ch. 5). Corrigée du même facteur, la croissance des dépenses, sans les comptes de passage, est de 2,3 %.

Le plan financier 2013–2015 de la législature prévoit des *déficits* du compte de financement de 100 à 600 millions. Ceux-ci se résorbent au fil du temps grâce à une croissance moyenne des recettes légèrement supérieure à celle des dépenses.

Malgré les déficits attendus, le plan financier de la législature est *pratiquement équilibré sur le plan structurel*. Le frein à l'endettement autorisant des déficits conjoncturels, l'équilibre structurel sera atteint en 2013 (9 mio) et en 2014 (- 4 mio), tandis que le déficit structurel survenant en 2015 (- 121 mio) pourra être comblé dans le cadre du processus ordinaire d'élaboration du budget. En raison des incertitudes relativement importantes, le Conseil fédéral a renoncé à entreprendre des corrections pour la dernière année du plan financier.

De 2011 à 2015, les *recettes ordinaires* augmentent en moyenne de 2,6 % par année. Etant donné que les recettes de l'année de base 2011 sont supérieures à celles inscrites au budget (les prévisions pour la période 2013 à 2015 en tiennent déjà compte), le taux de croissance affiché est faussé. Sur la base des estimations de 2011 (état des projections à fin septembre), la hausse des recettes atteint encore 2,1 % par année. Faible, ce taux reflète d'importantes

baisses de recettes qui se manifestent intégralement à partir de 2011 (notamment en raison de l'imposition des familles, de la compensation de la progression à froid, de la suppression du droit d'émission sur les fonds de tiers et de l'éventuelle absence de distribution du bénéfice de la BNS). Corrigé de ces facteurs exceptionnels, la croissance moyenne atteint 2,9 %. Il ressort que les recettes progressent au même rythme que l'économie (2,8 %) selon les prévisions (élasticité des recettes de 1).

Durant la même période les *dépenses ordinaires* augmentent de 2,4 % en rythme annuel. Hors effet unique de la capitalisation de SIFEM SA en 2011 (cf. encadré au ch. 5), la progression s'établit à 2,6 %, soit à un rythme légèrement inférieur à celui de l'économie.

L'évolution des recettes se répercute également sur les dépenses par le biais de comptes de passage. Ceux-ci enregistrent tout ou partie du produit des impôts et des taxes dont la Confédération ne peut pas disposer pour l'exécution de ses tâches. Abstraction faite desdits comptes, la progression des dépenses n'est que de 2,3 % par an (corrigé des effets liés au SIFEM). Les moyens financiers disponibles pour l'exécution des tâches de la Confédération croissent donc nettement moins fortement que les dépenses totales.

Evolution des dépenses ordinaires, abstraction faite des comptes de passage

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Dépenses ordinaires, comptes de passage compris	63 069	64 099	65 514	67 143	69 407	2,4
Δ en % par rapport à l'année précédente		1,6	2,2	2,5	3,4	
Comptes de passage	7 368	8 011	8 197	8 492	8 829	4,6
Part des cantons à l'impôt fédéral direct	3 006	3 220	3 301	3 452	3 606	
Part des cantons à l'impôt anticipé	364	413	423	433	443	
Part des cantons à la taxe d'exemption de l'obligation de servir	32	34	34	34	34	
Part des cantons à la redevance sur le trafic des poids lourds	468	518	511	517	527	
Point de TVA en faveur de l'AVS	2 230	2 323	2 382	2 470	2 559	
Supplément de TVA en faveur de l'AI	852	1 122	1 151	1 191	1 240	
Impôt sur les maisons de jeu en faveur de l'AVS	415	381	395	395	420	
Dépenses ordinaires, comptes de passage non compris	55 701	56 088	57 317	58 651	60 578	2,1
Δ en % par rapport à l'année précédente		0,7	2,2	2,3	3,3	

Remarque: corrigé du facteur spécial unique concernant le SIFEM, le taux de croissance des dépenses ordinaires s'élève à 2,6 % (cf. encadré ch. 5). Corrigée du même facteur, la croissance des dépenses, sans les comptes de passage, est de 2,3 %.

23 Exigences du frein à l'endettement

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
1 Recettes totales	62 423	64 751	64 938	66 938	69 286	2,6
2 Recettes extraordinaires	–	634	–	–	–	
3 Recettes ordinaires [3=1-2]	62 423	64 117	64 938	66 938	69 286	2,6
4 Facteur conjoncturel	1,013	1,007	1,009	1,003	1,000	
5 Plafond des dépenses totales (art. 13 LFC) [5=3x4]	63 234	64 565	65 523	67 139	69 286	2,3
6 Excédent conjoncturel requis/déficit autorisé [6=3-5]	-811	-449	-584	-201	–	
7 Dépenses extraordinaires (art. 15 LFC)	1 998	–	–	–	–	
8 Abaissement du plafond des dépenses totales (art. 17 LFC, découvert du compte de compensation)	–	–	–	–	–	
9 Abaissement du plafond des dépenses totales (art. 17b LFC, découvert du compte d'amortissement)	–	–	–	–	–	
10 Abaissement du plafond des dépenses totales (art. 17c LFC, économies à titre préventif)	166	466	–	–	–	
11 Dépenses maximales autorisées [11=5+7-8-9-10]	65 067	64 099	65 523	67 139	69 286	
12 Dépenses totales selon B/PF	65 067	64 099	65 514	67 143	69 407	1,6
13 Différence (art. 16 LFC) [13=11-12]	–	0	9	-4	-121	

Bien que le frein à l'endettement ne soit contraignant que pour le budget, il importe néanmoins de comparer également le résultat des plans financiers avec les exigences de cet instrument. Les éventuels déséquilibres structurels des finances fédérales peuvent ainsi être identifiés à temps et les mesures requises mises en place, de manière à ce que les exigences du frein à l'endettement puissent être remplies dans le cadre de la mise au point ordinaire du budget.

Le tableau présente le volume de dépenses autorisé par le frein à l'endettement. Ce volume est calculé en fonction des recettes totales, déduction faite des recettes extraordinaires budgétisées, aucune recette extraordinaire n'étant toutefois prévue durant la période couverte par le plan financier. Afin qu'elles soient corrigées de l'influence de la conjoncture, les recettes ordinaires sont multipliées par le facteur dit conjoncturel, celui-ci étant le coefficient qui indique la différence entre le produit intérieur brut (PIB) potentiel en termes réels et le PIB effectif pour l'année considérée. Comme le PIB potentiel peut être utilisé comme référence pour une exploitation normale des capacités de production de l'économie, il a une valeur inférieure à l'unité en cas sous-exploitation et supérieure en cas de surexploitation des capacités de production. L'écart entre les recettes ordinaires budgétisées et le plafond des dépenses correspond au solde conjoncturel.

Les paramètres macro-économiques indiquent qu'une solide reprise économique devrait faire suite au coup de frein de 2012. Concrètement, une croissance de 1,8 % est attendue en 2013 et de 2 % les années suivantes, de sorte que le déficit de production devrait être comblé à la fin de la période de planification. Il est explicitement admis que l'économie suisse se relèvera entièrement de ce ralentissement temporaire et retrouvera sa courbe de croissance potentielle initiale. En 2015, le facteur conjoncturel calculé selon la méthode traditionnelle atteindrait une valeur marginalement inférieure à un. Pour des raisons de cohérence, le facteur conjoncturel est toutefois fixé à 1,000 pour 2015.

Sur l'ensemble de la période de planification, le facteur conjoncturel permet des déficits conjoncturels ramenés à 0. Cette évolution se manifeste par le fait que la croissance moyenne du plafond des dépenses est inférieure de 0,3 point de pourcentage à celle des recettes. L'écart entre les dépenses maximales autorisées et les dépenses effectives est aussi appelé excédent structurel ou déficit structurel, termes désignant la partie du résultat du compte de financement non imputable à la conjoncture.

Depuis l'instauration en 2010 d'une règle complétant le frein à l'endettement, non seulement le budget ordinaire, mais aussi le budget extraordinaire est soumis à des prescriptions

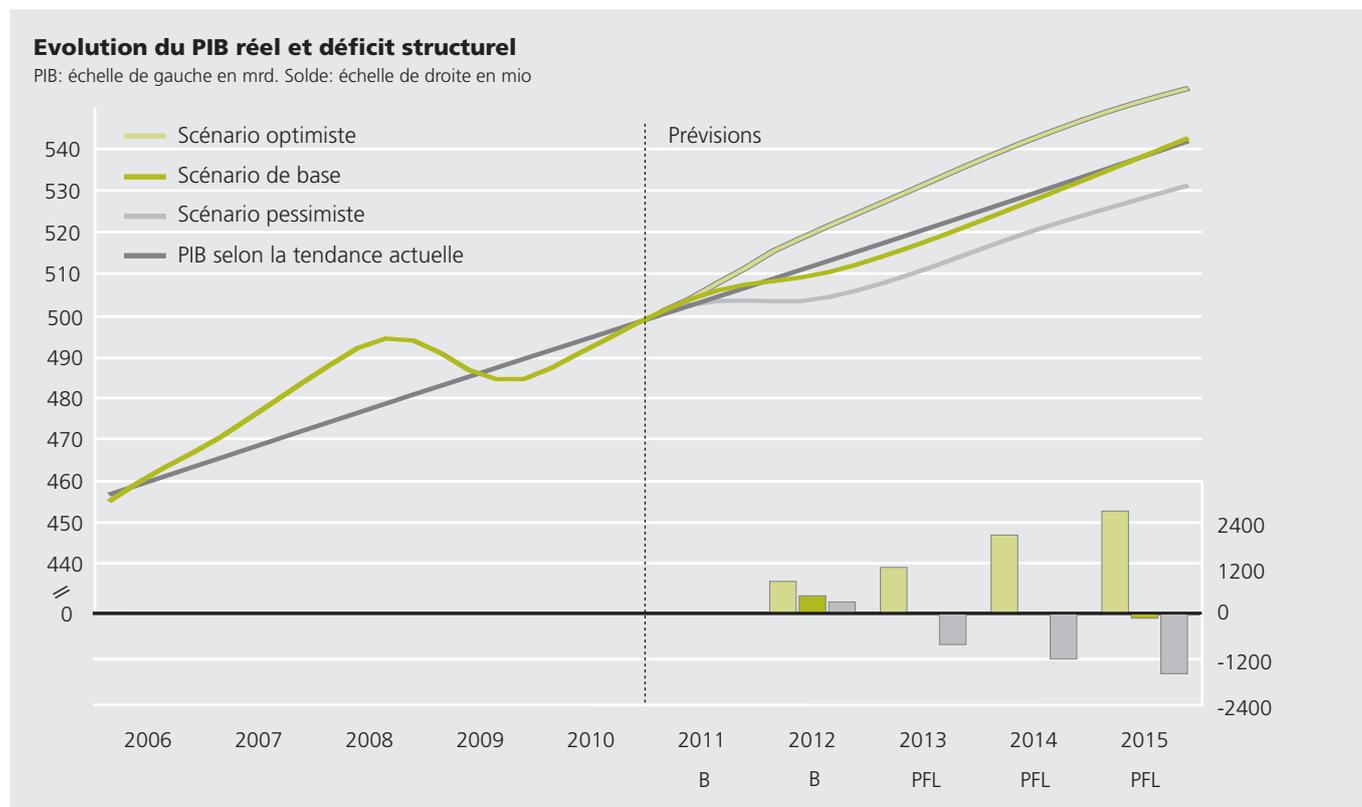
contraignantes. Le compte d'amortissement sert d'instrument de gestion du budget extraordinaire. Il comptabilise les dépenses extraordinaires au débit et les recettes extraordinaires au crédit. La règle complémentaire exige que tout déficit au compte d'amortissement soit compensé, dans le délai de six exercices, par une réduction correspondante du plafond des dépenses prévu au budget (autrement dit par le biais d'excédents structurels).

Par l'arrêté fédéral concernant le compte d'Etat 2010, un montant de 416 millions a été porté après coup au compte d'amortissement. Cette opération avait pour objectif de procéder à des amortissements anticipés dans l'optique des dépenses extraordinaires de 2011 d'un montant de 1 998 millions. Conformément à l'art. 17c LFC, qui instaure la possibilité de prévoir des économies à titre préventif, cet instrument a également été utilisé dans le cadre du budget 2011 (166 mio) et du budget 2012 (466 mio). Grâce aux recettes extraordinaires attendues en 2011 (vente du

portefeuille immobilier de Sapomp Wohnbau SA; 256 mio) et en 2012 (concessions de téléphonie mobile; 634 mio), le découvert du compte d'amortissement peut encore être réduit. Afin de compenser dans les délais prévus le découvert restant, qui se monte à 60 millions, d'autres amortissements de 10 millions par année seront nécessaires à compter de 2013. Ces montants étant peu importants, la planification d'autres mesures d'économies préventives s'avère inutile.

Les dépenses prévues pour l'année 2013 du plan financier de la législature sont légèrement inférieures au montant des dépenses maximales autorisées. Par contre, les exigences du frein à l'endettement ne sont pas remplies les années suivantes. Les déficits, qui devront être compensés par des surplus structurels de recettes ou des diminutions structurelles de dépenses, s'élèvent à 4 millions pour 2014 et à 121 millions pour 2015.

24 Autres scénarios possibles



Les paramètres économiques retenus pour l'élaboration du plan financier de la législature 2013–2015 se fondent sur les prévisions conjoncturelles établies en septembre dernier par le groupe d'experts de la Confédération. Selon le groupe d'experts, les perspectives conjoncturelles à court terme sont fortement affectées par le ralentissement marqué de la conjoncture mondiale et par la forte appréciation du franc suisse, malgré l'introduction d'un cours plancher. C'est pourquoi le groupe d'experts s'attend à un ralentissement de la croissance en Suisse, croissance dont le taux devrait passer à 0,9 % en 2012. Le programme de la législature repose ainsi sur l'hypothèse que l'économie suisse, après un ralentissement passager en 2012, renouera avec des taux de croissance supérieurs à la moyenne pour retrouver son évolution tendancielle initiale (tendance du PIB; cf. graphique).

Le scénario de base décrit est conforme au schéma typique de l'évolution du produit intérieur brut, qui se compose d'une succession de récessions et de reprises. La performance économique fluctue ainsi de manière cyclique autour de son potentiel de production à long terme, qui dépend, d'une part, des capacités de production et, d'autre part, des possibilités d'accroissement de la productivité. En règle générale, la tendance du PIB n'est pas touchée par les fluctuations conjoncturelles et le PIB atteint à nouveau son potentiel initial après une période de ralentissement.

Le scénario de base retenu est toutefois entouré de nombreuses incertitudes. La cherté du franc suisse, en particulier, comporte des risques. La persistance du franc fort pourrait avoir une influence croissante sur les décisions des entreprises concernant leurs investissements et le choix d'un site économique. Ces risques s'accompagnent toutefois de la possibilité d'une évolution conjoncturelle continuant de surpasser les attentes, comme cela s'est produit avec la phase de reprise qui a suivi la crise financière et économique. Les simulations effectuées dans le cadre des scénarios budgétaires possibles offrent l'occasion de prendre en compte les incertitudes décrites ci-dessus. L'AFF a ainsi mis au point deux scénarios macroéconomiques – un scénario pessimiste et un scénario optimiste – et calculé leurs effets sur le budget de la Confédération.

Scénario pessimiste

En vertu de ce scénario, les problèmes financiers de nombreux Etats font durer la cherté du franc suisse. Cette situation affecte avant tout les entreprises actives dans l'exportation, de plus en plus confrontées aux effets quantitatifs (pertes de contrats). En conséquence, la croissance des exportations de biens et services subit un ralentissement sensible. Dans ce scénario, d'autres impulsions négatives résultent de l'hypothèse d'une hausse des

Paramètres macroéconomiques (scénario de base et variantes; PIB réel)

Taux de croissance en %	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Scénario optimiste	3,1	2,5	2,2	2,0	1,9	2,3
Scénario de base	1,9	0,9	1,8	2,0	2,0	1,7
Scénario pessimiste	1,5	0,5	1,7	1,7	1,5	1,4

prix du pétrole (troubles politiques dans les pays du Proche-Orient), qui devraient atteindre un pic provisoire au cours du premier semestre 2012. L'augmentation des dépenses requises pour l'acquisition de produits pétroliers engendre une baisse du pouvoir d'achat des ménages privés et, par conséquent, un ralentissement de la consommation. Contrairement aux prévisions du scénario de base, l'économie ne se remet que difficilement après la récession subie en 2012. La perte de richesses subie n'est pas entièrement compensée à moyen terme et l'évolution du PIB ne retrouve pas sa tendance initiale.

A court terme, la détérioration de la situation conjoncturelle n'a guère d'effet sur l'équilibre structurel des finances fédérales. Les recettes diminuent certes d'environ 1,1 milliard par rapport au montant inscrit au budget 2012. Mais, parallèlement, le facteur conjoncturel enregistre une nette hausse en raison de la détérioration de la situation économique, engendrant ainsi une marge de manœuvre supplémentaire qui permet de compenser largement les diminutions de recettes. A moyen terme, par contre, la reprise conjoncturelle hésitante que prévoit le scénario négatif a des répercussions marquées sur les finances fédérales. Ainsi, les diminutions de recettes atteignent jusqu'à 2,4 milliards à la fin du plan financier de la législature. En dépit de la hausse du facteur conjoncturel et de la baisse des dépenses requises au titre des parts de tiers aux recettes, la Confédération ne parvient de loin pas à compenser ce recul des recettes. En conséquence, les finances fédérales présentent un déséquilibre structurel: en 2015, le besoin d'assainissement augmente de 1,6 milliard par rapport au scénario de base.

Scénario optimiste

Ce scénario a pour élément principal une résolution rapide de la crise de l'endettement dans la zone euro. L'évolution du cours du franc suisse connaît alors un net revirement. Le secteur des exportations est le premier à en bénéficier: les exportations

croissent de plus de 4 % en 2012 par rapport au scénario de base. L'amélioration de la compétitivité des entreprises suisses d'exportation renforce, à son tour, le secteur de la production en Suisse, ce qui accroît les investissements en biens d'équipement. L'évolution positive de la conjoncture se poursuit à moyen terme, permettant ainsi à l'économie suisse d'accélérer son rythme de croissance.

Les répercussions à court terme sur les finances fédérales sont également négligeables dans le scénario optimiste. Les recettes inscrites au budget augmentent bien d'environ 1,3 milliard par rapport au scénario de base. Toutefois, comme les exigences du frein à l'endettement deviennent, parallèlement, nettement plus restrictives, la situation structurelle des finances fédérales reste inchangée. A moyen terme, en revanche, les finances fédérales bénéficient du renforcement de la croissance de l'économie suisse. Les recettes supplémentaires qui en découlent créent une nouvelle marge de manœuvre budgétaire pour un montant d'environ 2,6 milliards.

Conclusion

En conclusion, dans les deux scénarios, il s'avère que les variations conjoncturelles à court terme n'ont qu'une influence minime sur le solde structurel du budget. Etant donné que le mécanisme du frein à l'endettement se fonde sur l'évolution de la conjoncture, un solde de financement moins bon (ou meilleur) est presque entièrement compensé par un facteur conjoncturel plus élevé (moins élevé). Dès lors, le budget de la Confédération peut déployer librement son effet de stabilisateur automatique. A moyen terme, par contre, l'influence de l'évolution du PIB sur les finances fédérales est plus importante. Les finances fédérales peuvent ainsi subir des dommages structurels si l'économie n'est plus en mesure de retrouver son rythme de croissance potentiel initial.



Compte de financement

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Solde de financement	-2 644	652	-576	-205	-121	
Solde de financement ordinaire	-646	17	-576	-205	-121	
Recettes ordinaires	62 423	64 117	64 938	66 938	69 286	2,6
Recettes fiscales	57 268	59 914	61 040	62 980	65 193	3,3
Impôt fédéral direct	17 547	18 759	19 237	20 125	21 031	4,6
Impôt anticipé	3 707	4 186	4 287	4 388	4 489	4,9
Droits de timbre	2 750	2 445	2 495	2 570	2 645	-1,0
Taxe sur la valeur ajoutée	21 450	22 550	23 100	24 020	24 900	3,8
Autres impôts à la consommation	7 448	7 435	7 384	7 323	7 233	-0,7
Recettes fiscales diverses	4 366	4 539	4 537	4 554	4 895	2,9
Patentes et concessions	1 335	924	557	543	543	-20,1
Recettes financières	1 597	1 337	1 351	1 453	1 578	-0,3
Recettes de participations	800	840	840	840	840	1,2
Autres recettes financières	797	497	511	613	738	-1,9
Autres recettes courantes	1 597	1 691	1 745	1 728	1 747	2,3
Recettes d'investissement	627	252	246	235	225	-22,6
Dépenses ordinaires	63 069	64 099	65 514	67 143	69 407	2,4
Dépenses propres	10 402	10 311	10 506	10 808	10 973	1,3
Dépenses de personnel	5 120	5 282	5 357	5 440	5 516	1,9
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	3 941	3 992	4 013	4 217	4 276	2,1
Dépenses d'armement	1 341	1 037	1 135	1 150	1 181	-3,1
Dépenses de transfert courantes	42 076	43 523	44 485	45 618	47 489	3,1
Parts de tiers aux recettes de la Confédération	8 321	8 874	9 104	9 400	9 766	4,1
Indemnités à des collectivités publiques	895	976	1 006	975	1 020	3,3
Contributions à de propres institutions	2 955	3 078	2 842	2 868	2 975	0,2
Contributions à des tiers	14 312	14 852	15 321	15 684	16 288	3,3
Contributions aux assurances sociales	15 593	15 743	16 213	16 691	17 441	2,8
Dépenses financières	3 028	2 889	2 786	2 762	2 856	-1,5
Dépenses d'intérêts	2 841	2 773	2 770	2 736	2 840	0,0
Autres dépenses financières	187	116	16	25	16	-46,2
Dépenses d'investissement	7 563	7 377	7 737	7 956	8 089	1,7
Immobilisations corporelles et stocks	2 437	2 494	2 597	2 716	3 037	5,7
Immobilisations incorporelles	60	53	51	50	50	-4,4
Prêts	323	422	483	476	474	10,1
Participations	524	52	23	21	21	-55,3
Contributions à des investissements	4 219	4 355	4 584	4 693	4 507	1,7
Recettes extraordinaires	-	634	-	-	-	
Dépenses extraordinaires	1 998	-	-	-	-	

Compte de résultats

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Résultat de l'exercice	-1 244	776	-170	337	503	
Résultat ordinaire (avec résultat financier)	-96	142	-170	337	503	
Résultat opérationnel (sans résultat financier)	1 302	1 565	973	1 483	1 708	
Revenus	60 406	62 623	63 413	65 310	67 541	2,8
Revenus fiscaux	57 268	59 914	61 040	62 980	65 193	3,3
Impôt fédéral direct	17 547	18 759	19 237	20 125	21 031	4,6
Impôt anticipé	3 707	4 186	4 287	4 388	4 489	4,9
Droits de timbre	2 750	2 445	2 495	2 570	2 645	-1,0
Taxe sur la valeur ajoutée	21 450	22 550	23 100	24 020	24 900	3,8
Autres impôts à la consommation	7 448	7 435	7 384	7 323	7 233	-0,7
Revenus fiscaux divers	4 366	4 539	4 537	4 554	4 895	2,9
Patentes et concessions	1 336	925	558	544	545	-20,1
Autres revenus	1 774	1 779	1 810	1 780	1 798	0,3
Prélèv. fonds affectés enreg. sous cap. de tiers	29	5	6	6	7	-30,3
Charges	59 104	61 058	62 440	63 827	65 833	2,7
Charges propres	12 829	12 804	13 001	13 309	13 504	1,3
Charges de personnel	5 120	5 282	5 357	5 440	5 516	1,9
Charges de biens et serv. et charges d'exploit.	4 205	4 295	4 309	4 494	4 552	2,0
Charges d'armement	1 341	1 037	1 135	1 150	1 181	-3,1
Amortissement d'immobilis. corp. et incorporelles	2 163	2 190	2 200	2 225	2 255	1,0
Charges de transfert	46 275	48 190	49 411	50 489	52 323	3,1
Parts de tiers aux revenus de la Confédération	8 321	8 874	9 104	9 400	9 766	4,1
Indemnités à des collectivités publiques	896	981	1 001	976	1 020	3,3
Contributions à de propres institutions	2 955	3 078	2 842	2 868	2 975	0,2
Contributions à des tiers	14 312	14 852	15 321	15 684	16 288	3,3
Contributions aux assurances sociales	15 521	15 671	16 148	16 465	17 366	2,8
Réévaluation de contrib. à des investissements	4 219	4 355	4 584	4 693	4 507	1,7
Réévaluation de prêts et de participations	52	378	413	404	401	67,0
Attrib. à fonds affectés enreg. sous cap. de tiers	–	64	27	29	6	–
Résultat financier (excédent de charges)	-1 398	-1 423	-1 143	-1 145	-1 205	
Revenus financiers	1 613	1 365	1 390	1 475	1 609	-0,1
Augmentation des valeurs de mise en équivalence	800	840	840	840	840	1,2
Autres revenus financiers	813	525	550	635	769	-1,4
Charges financières	3 012	2 789	2 533	2 620	2 814	-1,7
Charges d'intérêts	2 886	2 602	2 434	2 519	2 726	-1,4
Autres charges financières	126	186	99	102	87	-8,7
Revenus extraordinaires	–	634	–	–	–	
Charges extraordinaires	1 148	–	–	–	–	
Résultat ordinaire (avec résultat financier)	-96	142	-170	337	503	
Revenus ordinaires	62 019	63 988	64 803	66 785	69 151	2,8
Revenus	60 406	62 623	63 413	65 310	67 541	2,8
Revenus financiers	1 613	1 365	1 390	1 475	1 609	-0,1
Charges ordinaires	62 116	63 847	64 973	66 448	68 647	2,5
Charges	59 104	61 058	62 440	63 827	65 833	2,7
Charges financières	3 012	2 789	2 533	2 620	2 814	-1,7

31 Compte de financement

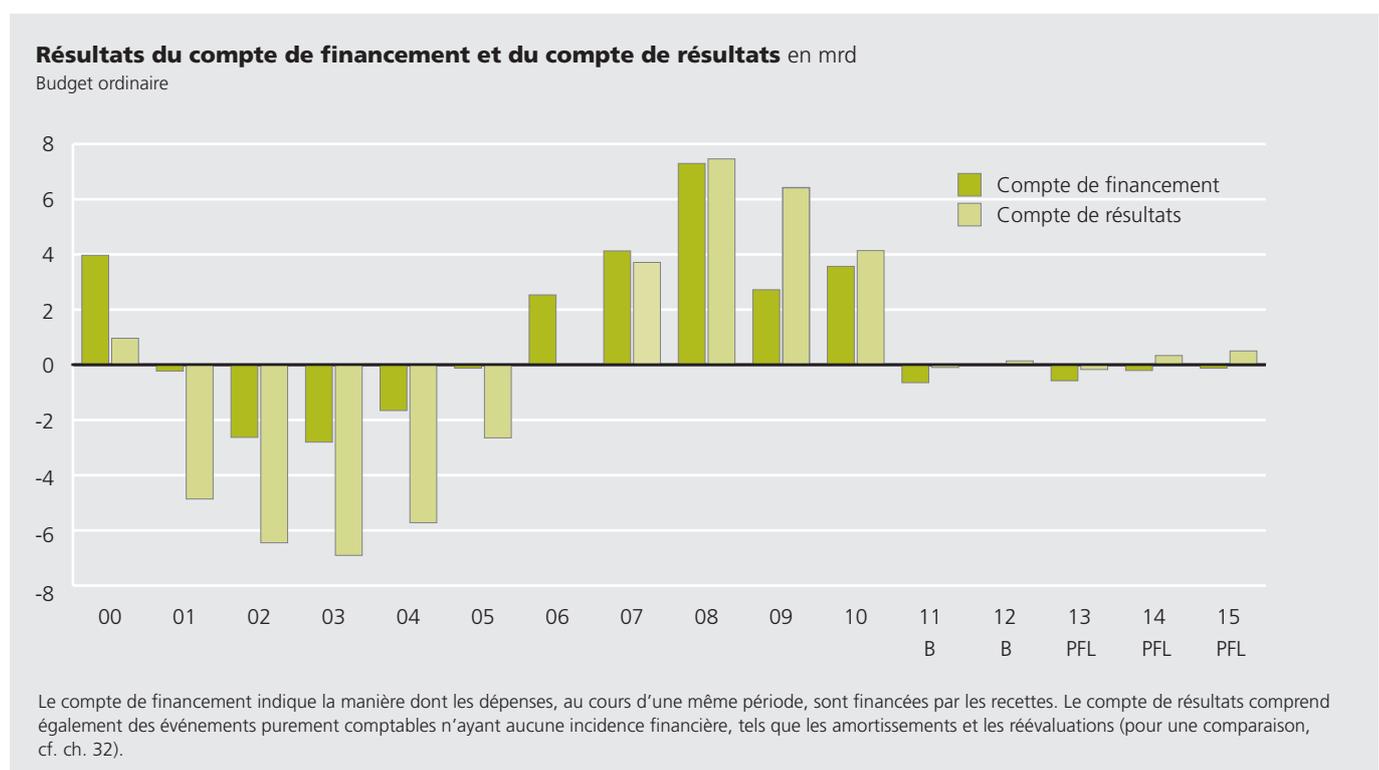
Entre 2011 et 2015, les *recettes ordinaires* augmentent de 2,6% en moyenne par année. Cette hausse est un peu moins marquée que celle du produit intérieur brut en termes nominaux (+ 2,8% par an). Il est toutefois plus révélateur d'utiliser les estimations établies pour 2011 pour calculer la croissance des recettes dans la mesure où elles ont servi de base aux prévisions des recettes pour les années suivantes. Calculée de la sorte, la croissance moyenne s'élève à 2,1%.

Divers facteurs spéciaux, qui influent sur le budget à partir de 2012, faussent cependant l'évolution des recettes. Citons en particulier les baisses de recettes dues aux réformes de l'IFD, qui se font pleinement sentir pour la première fois en 2012 (imposition des familles, compensation des effets de la progression à froid), la suppression du droit d'émission sur les fonds de tiers à partir de 2012 («too big to fail»), ainsi que la renonciation à prendre en compte une distribution du bénéfice de la Banque nationale à partir de 2013 (la nouvelle convention sur la distribution du bénéfice de la BNS du 21 novembre 2011 n'est pas intégrée dans ces chiffres.) Au total, les diminutions de recettes devraient être de quelque 0,9 milliard (en 2013 et 2014) et de 0,6 milliard (en 2015). En revanche, le relèvement de la part de TVA en faveur de l'AI, qui déploiera intégralement ses effets sur le budget à partir de 2012 seulement, engendrera des recettes supplémentaires. Corrigées de ces facteurs spéciaux, les recettes progressent (sur la base de l'estimation pour 2011) de 2,9% en moyenne, soit à peu près au même rythme que l'économie.

Les *dépenses ordinaires* augmentent de 2,4% par année. Hors effet unique de la capitalisation de la SIFEM SA en 2011 (cf. encadré au ch. 5), la progression est de 2,6%, soit légèrement inférieure à celle de l'économie et des recettes, notamment grâce au programme de consolidation 2012–2013 qui allège le budget de 1,3 milliard.

Avec un rythme de croissance annuel de 1,3% par année, les *dépenses propres* progressent globalement moins fortement que les dépenses ordinaires. La hausse des dépenses de personnel (1,9% par an) dépasse le renchérissement attendu (1,1% par an). Cette progression en termes réels est principalement due à l'augmentation des dépenses de personnel durant l'année budgétaire 2012 (2,8%, après correction du montant de 20 mio prévu au supplément 2011 pour les mesures salariales de 2011). Plus de la moitié de ce surcroît résulte en effet de mesures salariales, plus précisément de la création de nouveaux postes pour faire face à l'extension et à l'intensification de tâches.

A l'inverse, les dépenses d'armement diminuent sensiblement au cours de la période de planification (- 3,1% par année). Le plan financier de la législature ne tient pas compte de l'arrêté de planification du Parlement concernant le relèvement du plafond de dépenses de l'armée à 5 milliards par an à partir de 2014.



Deux tiers des dépenses sont imputables aux *dépenses de transfert courantes* (+ 3,1 % par an). Dans cette catégorie, les parts de tiers aux recettes de la Confédération augmentent notablement (4,1 % par année). La forte croissance des parts des cantons (4,2 % par année) s'explique pour l'essentiel par un effet de base lié à l'impôt fédéral direct. Les estimations faites en 2011 dépassent largement le budget (+ 0,7 mrd). L'augmentation des contributions aux assurances sociales (4,8 % par année) résulte, pour sa part, de la majoration de la TVA en faveur de l'AI, laquelle déploiera pleinement ses effets pour la première fois en 2012.

Les indemnités à des collectivités publiques et les contributions à des tiers affichent, elles aussi, une progression supérieure à la moyenne (chacune 3,3 % par année). La hausse des premières est due à l'augmentation des transferts de fonds destinés aux cantons dans le domaine de l'asile (notamment en 2012), tandis que celle des secondes résulte en particulier d'une forte hausse des contributions en matière d'aide au développement (9,5 %), étant donné que la part de l'aide publique au développement devra atteindre 0,5 % du revenu national brut d'ici 2015. Les contributions aux assurances sociales enregistrent également une croissance légèrement supérieure à la moyenne (+ 2,8 % par an) en raison des prestations à l'AVS, à l'AI, à la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie et à l'assurance-chômage.

Les dépenses financières régressent de 1,5 % par année. Absorption fait des agios non comptabilisés dans le budget 2011, le recul atteint même 3,8 % (les agios réduisent les dépenses et ne sont pas comptabilisés dans le plan financier). Les autres charges financières diminuent puisque le droit d'émission sur les emprunts de la Confédération est supprimé à partir de 2012 (dans le cadre des mesures fiscales du «too big to fail»). Malgré la nouvelle hausse des taux, les dépenses d'intérêts restent pratiquement constantes du fait de l'expiration d'emprunts importants assortis de coupons élevés et de leur remplacement par des emprunts moins rémunérés.

Les *dépenses d'investissement* progressent de 1,7 % par an. Corrigée de l'effet spécial lié au SIFEM (cf. encadré ch. 5), leur croissance est de 3,4 % par an. Cette croissance supérieure à la moyenne découle notamment de la forte progression des investissements en faveur des routes nationales (8,6 % par an). Parmi les contributions aux investissements, qui progressent en moyenne de 1,7 %, la hausse est marquée en ce qui concerne la contribution aux infrastructures des CFF (3,7 % par an) et l'attribution au fonds pour les grands projets ferroviaires (2,3 % par an).

32 Comparaison entre le compte de financement et le compte de résultats

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015
Solde de financement ordinaire	-646	17	-576	-205	-121
Résultat ordinaire	-96	142	-170	337	503
Différence entre le compte de résultats et le compte de financement	550	124	405	542	624
Recettes ordinaires	62 423	64 117	64 938	66 938	69 286
Régularisations	-404	-129	-135	-154	-135
Patentes et concessions	1	1	1	1	1
Revenus financiers	17	29	39	22	32
Autres revenus	177	88	65	52	51
Prélèvements de fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers	29	5	6	6	7
Recettes d'investissement	-627	-252	-246	-235	-225
Revenus ordinaires	62 019	63 988	64 803	66 785	69 151
Dépenses ordinaires	63 069	64 099	65 514	67 143	69 407
Régularisations	-953	-253	-541	-696	-760
Charges de biens et services et charges d'exploitation	264	303	295	276	276
Amortissement du patrimoine administratif	2 163	2 190	2 200	2 225	2 255
Indemnités à des collectivités publiques	1	6	-5	0	0
Contributions à des tiers	-	-	-	-	-
Contributions aux assurances sociales	-72	-72	-65	-226	-75
Réévaluation de contributions à des investissements	4 219	4 355	4 584	4 693	4 507
Réévaluation de prêts et de participations	52	378	413	404	401
Charges d'intérêt	45	-171	-337	-217	-114
Autres charges financières	-62	71	83	76	72
Attributions à des fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers	-	64	27	29	6
Dépenses d'investissement	-7 563	-7 377	-7 737	-7 956	-8 089
Charges ordinaires	62 116	63 847	64 973	66 448	68 647
Recettes extraordinaires	-	634	-	-	-
Régularisations	-	-	-	-	-
Revenus extraordinaires	-	634	-	-	-
Dépenses extraordinaires	1 998	-	-	-	-
Régularisations	850	-	-	-	-
Charges extraordinaires	1 148	-	-	-	-

En complément du compte de financement, le compte de résultats indique le solde, circonscrit à l'exercice concerné, des diminutions (charges) et des augmentations (revenus) de la fortune et reflète ainsi les variations du patrimoine de la Confédération.

En ce qui concerne les transactions *ordinaires*, le solde du compte de résultats est plus favorable que celui du compte de financement pour l'ensemble de la période de planification, c'est-à-dire jusqu'en 2015. Les différences annuelles sont dans l'ensemble assez stables, surtout en raison d'un volume d'investissements largement constant. Les écarts entre le compte de résultats et le compte de financement sont liés, pour une part, aux régularisations concernant les charges de biens et services et les charges d'exploitation (par ex. diminutions de stocks sans incidences financières) ainsi que les charges d'intérêts (notamment la

distinction des dépenses d'intérêts et des agios basée sur l'exercice). Ces écarts résultent toutefois encore davantage des investissements annuels dans le patrimoine administratif, qui sont nettement supérieurs aux amortissements et réévaluations correspondants. Cela s'explique avant tout par les dépenses engendrées par l'achèvement, l'aménagement et l'entretien, porté à l'actif, du réseau des routes nationales. La mise en service et, par conséquent, le début de l'amortissement de ces constructions interviennent en règle générale quelques années après la dépense d'investissement.

Les revenus *extraordinaires* inscrits au budget 2012, qui se montent à 634 millions, correspondent aux recettes extraordinaires budgétisées découlant de la nouvelle attribution des fréquences de téléphonie mobile.

33 Dette de la Confédération

mio CHF	Compte 2010	Estimation 2011	Estimation 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015
Dette brute	110 561	110 500	114 400	114 800	113 300	116 000

Après avoir atteint son niveau maximal en 2005 (130 mrd), la *dette brute* de la Confédération a pu être notablement réduite ces dernières années. En 2011, cette dette se maintiendra probablement au même niveau qu'en 2010, à savoir 110,5 milliards, malgré des dépenses extraordinaires importantes s'élevant à quelque 2 milliards (contribution à l'assainissement de la caisse de pensions des CFF: 1,15 mrd; attribution au fonds d'infrastructure: 0,85 mrd).

Selon les estimations actuelles, la dette devrait toutefois repartir à la hausse ces prochaines années. Au cours des années 2013 à 2015 du plan financier, les déficits prévus du compte de financement ont un effet négatif sur la dette. L'augmentation de la dette brute à la fin des années 2012, 2013 et 2015 est en outre liée à d'importants remboursements d'emprunts qui échoient peu

après la date de clôture du bilan correspondante. Les réserves de trésorerie augmentent à court terme pour faire face à ces sorties de fonds, ce qui a une influence négative sur la dette brute.

La *dette nette* (dette brute après déduction du patrimoine financier) n'est toutefois pas influencée par ces transactions, car l'augmentation du patrimoine financier qui en résulte compense la croissance de la dette brute. La dette nette s'élève à quelque 81 milliards et reste constante sur toute la durée du plan financier.

Comparée au produit intérieur brut, la progression de la dette brute est relative. Etant donné que l'économie indigène devrait croître plus fortement que la dette, le *taux d'endettement* devrait baisser à 18,4 % d'ici à 2015 (cf. ch. 34).

Dette et taux d'endettement de la Confédération pour les années 2000 à 2015

2011: estimation (E)



34 Indicateurs de la Confédération

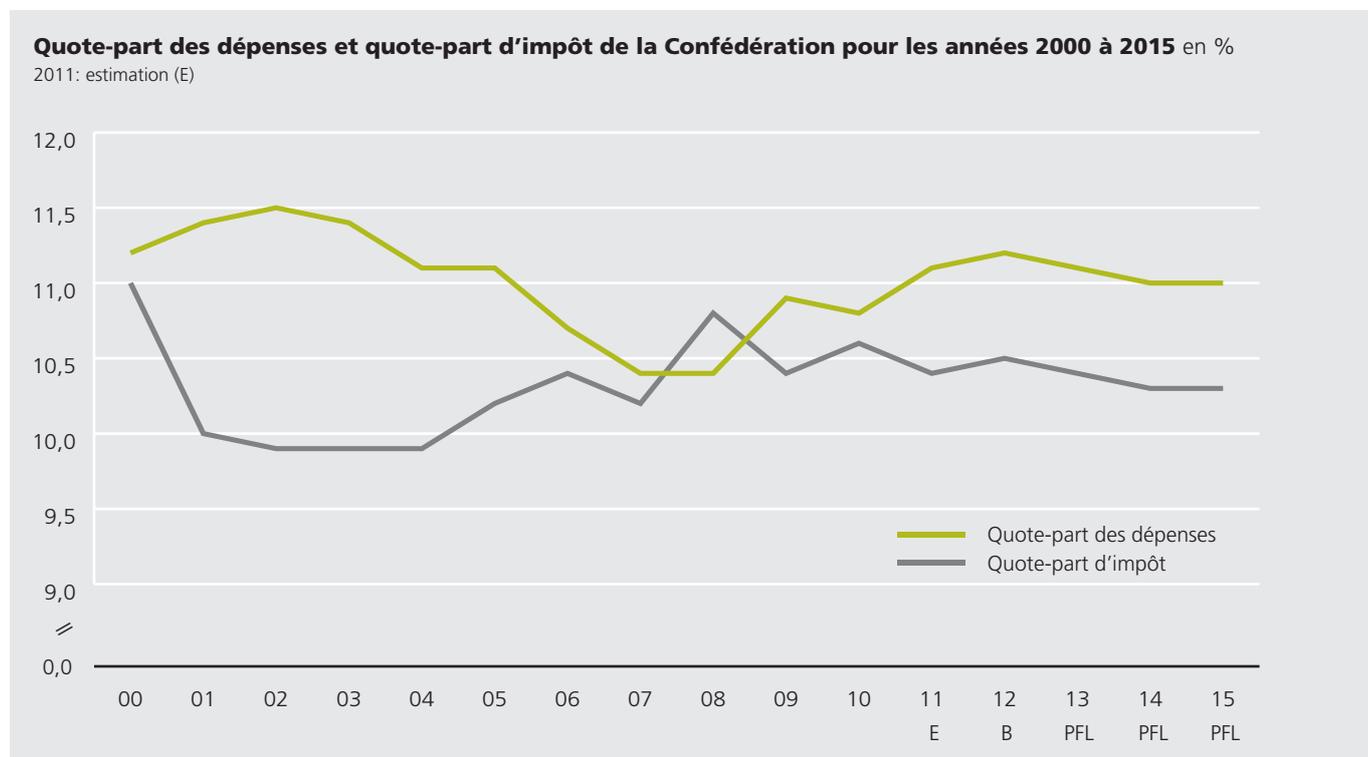
en %	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015
Quote-part des dépenses Dépenses ordinaires (en % du PIB nom.)	11,1	11,2	11,1	11,0	11,0
Quote-part d'impôt Recettes fiscales ordinaires (en % du PIB nom.)	10,1	10,5	10,4	10,3	10,3
Solde budgétaire Solde de financement ordinaire (en % du PIB nom.)	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0
Taux d'endettement brut Dettes brutes (en % du PIB nom.)	20,4	19,5	19,5	18,6	18,4

Remarques:

- Budget 2011 conformément à l'AF du 15 décembre 2010; budget 2012 conformément au message du 24 août 2011.
- Estimation des indicateurs 2011 sur la base des prévisions conjoncturelles du SECO du 20 septembre 2011 et de l'extrapolation de septembre présentée par le DFF le 2 novembre 2011: quote-part des dépenses 11,1 %, quote-part fiscale 10,4 %, taux d'endettement 19,6 %.

Plusieurs indicateurs budgétaires, utilisés pour les comparaisons nationales et internationales, permettent d'évaluer l'évolution des finances fédérales. Le calcul des indicateurs se fonde sur les chiffres du compte de financement ordinaire de l'administration générale, c'est-à-dire de l'administration centrale sans les comptes spéciaux, ni les assurances sociales.¹

La *quote-part des dépenses* de la Confédération représente le rapport entre les dépenses ordinaires et le produit intérieur brut (PIB). Durant les années 90, cette quote-part a fortement augmenté. En 2002, elle atteignait avec 11,5 % sa valeur maximale, soit presque 2 points de pourcentage de plus qu'en 1990. Les années suivantes, les efforts d'économies et la forte croissance



¹ Sur le site de l'Administration fédérale des finances (www.efv.admin.ch) figurent les chiffres, régulièrement mis à jour, concernant aussi bien la Confédération que l'ensemble des collectivités publiques (Confédération, cantons, communes et assurances sociales), ainsi que les données nécessaires à des comparaisons internationales.

économique ont stabilisé cet indicateur, qui a diminué depuis 2003 et même atteint 10,4 % en 2007 et 2008. La quote-part des dépenses a cependant à nouveau augmenté à cause de la récession en 2009 et atteint 11,1 % en 2011, du fait des mesures visant à combattre le franc fort. Dans le budget 2012, cette quote-part n'évolue que très légèrement pour atteindre 11,2 % à cause de l'affaiblissement prévu de la croissance du PIB. Durant les années du plan financier, elle retombe à 11,0 %. La raison de cette diminution est que l'on s'attend à une croissance économique plus forte à la fin de la période du plan financier (retour du PIB à son niveau tendanciel).

La *quote-part d'impôt* de la Confédération exprime le rapport entre les recettes fiscales ordinaires et le PIB. L'évolution de cet indicateur sur plusieurs années dépend non seulement de la situation conjoncturelle, mais aussi souvent de facteurs particuliers. Il s'agit notamment de l'évolution volatile de l'impôt anticipé, des majorations de TVA en faveur de l'AVS (dès 1999) et de l'AI (à partir de 2011), ainsi que des réformes fiscales qui interviendront ces prochaines années. Parmi ces dernières, on peut citer par exemple la nouvelle compensation des effets de la progression à froid et la réforme de l'imposition des familles, qui concernent l'impôt fédéral direct et déploieront intégralement leurs effets pour la première fois en 2012. Depuis 1980, la quote-part d'impôt de la Confédération a atteint sa valeur la plus élevée en 2000, à savoir 11,0 %. Puis, elle a évolué à la baisse pour retrouver à nouveau une tendance à la hausse à partir de l'année 2005. Selon les estimations, la quote-part d'impôt devrait se monter à 10,4 % en 2011 et à 10,5 % dans le budget 2012, le PIB et les recettes fiscales ordinaires évoluant tous deux à la hausse

entre ces deux années. Cet indicateur devrait ensuite légèrement diminuer dans le cadre du plan financier et se stabiliser à un niveau de 10,3 %.

Le *solde budgétaire* correspond au solde du compte de financement ordinaire, exprimé en pour cent du PIB. De 1991 à 2005, les comptes de la Confédération ont toujours affiché des excédents de dépenses, à l'exception de l'année 2000 qui fût marquée par une croissance économique très favorable. Les programmes d'allègement budgétaire et l'application systématique du frein à l'endettement ont permis de mettre un terme, à l'occasion du compte 2006, à la période de déficits budgétaires. En 2011, on attend un solde budgétaire positif de 0,4 %, malgré la hausse des dépenses visant à combattre les effets néfastes du franc fort pour l'économie suisse. Alors que l'année 2012 devrait connaître une situation équilibrée avec un solde nul, le résultat devrait également être proche de l'équilibre durant les années 2013 à 2015.

Le *taux d'endettement* a plus que doublé depuis le début des années 1990, passant de 11,6 % à un maximum de 28,3 % en 2003. Les forts excédents de recettes enregistrés de 2006 à 2010 ont toutefois marqué un renversement de la tendance. Selon l'estimation établie pour 2011, le taux d'endettement s'établit à 19,6 % et passe ainsi sous la barre des 20 %, ce qui n'était plus arrivé depuis 1993. Sa valeur restera constante en 2012 et 2013. Ensuite, elle commencera à baisser pour s'établir à 18,4 % en 2015. Durant cette période, la croissance de la dette brute a donc tendance à être plus faible que celle du PIB, qui tend à retrouver son niveau tendanciel.

04 ÉVOLUTION DES RECETTES

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Recettes ordinaires	62 423	64 117	64 938	66 938	69 286	2,6
Δ en % par rapport à l'année précédente		2,7	1,3	3,1	3,5	
Recettes fiscales	57 268	59 914	61 040	62 980	65 193	3,3
Impôt fédéral direct	17 547	18 759	19 237	20 125	21 031	4,6
Impôt anticipé	3 707	4 186	4 287	4 388	4 489	4,9
Droits de timbre	2 750	2 445	2 495	2 570	2 645	-1,0
Taxe sur la valeur ajoutée	21 450	22 550	23 100	24 020	24 900	3,8
Autres impôts à la consommation	7 448	7 435	7 384	7 323	7 233	-0,7
Impôt sur les huiles minérales	5 105	5 090	5 100	5 100	5 070	-0,2
Impôt sur le tabac	2 235	2 233	2 172	2 111	2 051	-2,1
Impôt sur la bière	108	112	112	112	112	0,9
Redevances sur la circulation	2 150	2 323	2 303	2 328	2 677	5,6
Impôt sur les véhicules automobiles	360	370	365	365	370	0,7
Redevance pour l'utilisation des routes nationales	340	353	358	363	677	18,8
Redevance sur le trafic des poids lourds	1 450	1 600	1 580	1 600	1 630	3,0
Droits de douane	1 020	1 060	1 050	1 040	1 030	0,2
Impôt sur les maisons de jeu	405	395	420	422	424	1,2
Taxes d'incitation	791	761	761	761	761	-1,0
Autres recettes fiscales	-	-	3	3	3	-
Patentes et concessions	1 335	924	557	543	543	-20,1
Part du bénéfice net de la Régie des alcools	264	275	250	250	250	-1,4
Distribution du bénéfice de la BNS	833	333	-	-	-	-100,0
Accroissement de la circulation monétaire	42	87	78	64	64	11,6
Recettes de la vente aux enchères de contingents	168	196	196	196	196	3,9
Autres patentes et concessions	28	33	33	33	33	4,4
Recettes financières	1 597	1 337	1 351	1 453	1 578	-0,3
Recettes d'intérêts	793	496	510	612	736	-1,8
Recettes de participations	800	840	840	840	840	1,2
Autres recettes financières	3	1	1	1	1	-22,8
Autres recettes courantes	1 597	1 691	1 745	1 728	1 747	2,3
Compensations	1 192	1 247	1 293	1 274	1 290	2,0
Taxe d'exemption de l'obligation de servir	160	170	170	170	170	1,5
Emoluments	224	244	246	248	249	2,6
Remboursements	109	116	112	112	112	0,8
Fiscalité de l'épargne UE	135	135	169	135	141	1,0
Autres compensations	564	581	596	610	618	2,3
Recettes diverses	405	443	452	453	457	3,1
Recettes d'investissement	627	252	246	235	225	-22,6

Par rapport au budget 2011, les recettes ordinaires de la Confédération augmentent en moyenne de 2,6 % par année jusqu'en 2015. Cette croissance est inférieure à celle qui était escomptée dans le cadre du dernier plan financier (2010-2014: 3,7%). Cette variation est principalement due à trois facteurs en particulier:

- Le premier consiste dans le relèvement des taux de TVA en faveur de l'assurance-invalidité qui a été introduit en 2011. Par rapport au plan financier précédent, le niveau initial des recettes est donc plus élevé (+ 0,9 mrd en 2011).
- Deuxièmement, le plan financier de la législature tient compte des pertes de recettes résultant de la suppression du droit d'émission sur les fonds de tiers dès 2012 (projet «too big to fail»). Au final, les recettes seront donc amoindries (- 0,35 mrd en 2015).

- Troisièmement, en conséquence du franc suisse fort, on peut noter la chute du bénéfice versé par la Banque nationale suisse (BNS) qui risque même d'être inexistant entre 2013 et 2015. C'est pourquoi, aucun montant n'a été inscrit pour cette rubrique dans le plan financier (- 0,8 Mrd. par rapport à 2011). En effet, le 21 novembre 2011, la BNS et le Département fédéral des finances (DFE) ont signé à ce sujet une nouvelle convention portant sur les exercices 2011 à 2015 et selon laquelle la BNS versera à la Confédération et aux cantons le montant annuel de 1 milliard de francs à condition que sa réserve pour distributions futures soit positive.

Par rapport aux chiffres figurant dans le budget 2011 approuvé en décembre 2010, l'augmentation des recettes est toutefois, dans l'ensemble, supérieure à l'évolution prévue car les estimations actuelles montrent que les recettes effectives connaîtront

une hausse en 2011. En tenant compte de ces estimations actuelles, les recettes ordinaires augmentent de 0,4 % entre 2011 et 2012 et de 2,1 % par an en moyenne jusqu'en 2015. On constate donc que la croissance moyenne des recettes est inférieure à celle du PIB en termes nominaux qui est de 2,8 % par année pour la même période.

La croissance des recettes traduit l'évolution économique prise pour hypothèse, mais elle tient aussi compte des facteurs spéciaux, à savoir l'adaptation des taux d'imposition ou d'autres modifications apportées aux bases légales. Concernant la période considérée, les changements ayant le plus d'impact sur le montant des recettes concernent l'impôt fédéral direct, les droits de timbre, la taxe sur la valeur ajoutée et les recettes non fiscales:

- En effet, l'impôt fédéral direct est affecté par la nouvelle compensation des effets de la progression à froid et par la réforme de l'imposition des familles, qui déploieront totalement leurs effets pour la première fois en 2012. Ces facteurs entraîneront en 2011 et 2012 une diminution des recettes atteignant respectivement 0,4 et 0,5 milliard. Cette baisse va ensuite s'amplifier entre 2013 et 2015.
- De plus, la suppression des droits de timbre d'émission sur les capitaux de tiers prévue dans le cadre de «too big to fail» engendrera également un recul des recettes, d'un montant de 0,5 milliard en 2012. Ces recettes continueront d'évoluer à la baisse durant la période du plan financier.
- Un autre élément important est la chute des bénéfices distribués par la BNS mentionnée plus haut (- 0,5 mrd pour 2012 et - 0,8 mrd pour chacune des années suivantes). 833 millions étaient prévus selon l'ancienne convention.

- L'effet de ces trois facteurs est en revanche partiellement compensé par la hausse des recettes due à l'augmentation de la TVA au titre de contribution au financement du découvert de l'assurance invalidité en 2011. Etant donné que les rentrées de la TVA sont comptabilisées avec un décalage de 3 mois, les recettes prévues passent de 0,9 milliard en 2011 à 1,1 milliard en 2012 et n'augmenteront dans la même proportion que le PIB qu'à partir de ce moment.

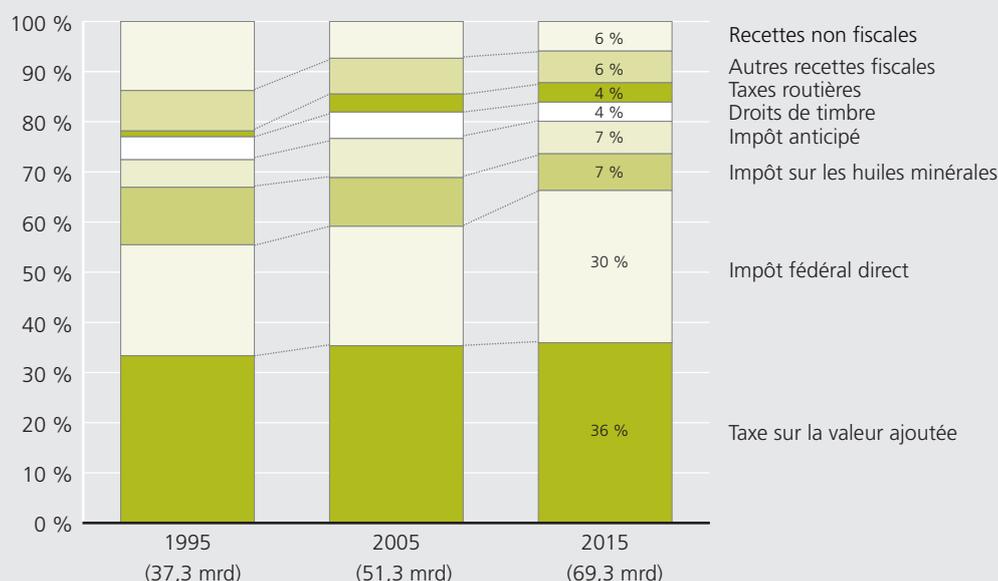
Après correction de *tous* les facteurs spéciaux ayant un impact sur les recettes totales entre 2011 et 2015 (y c. les revenus uniques SIFEM, voir l'encadré au ch. 5), ces dernières augmentent de 2,9 % par an en moyenne pour la période de 2011 à 2015. Ce taux de croissance est pratiquement égal à celui du PIB pour la même période (+ 2,8 %), ce qui mène à la conclusion que l'élasticité des recettes par rapport au PIB est égale à 1. Ceci est conforme à l'expérience qui montre que, à long terme, l'ensemble des recettes de la Confédération évoluent plus ou moins proportionnellement au PIB nominal.

Dans l'ensemble, il est important de mentionner que les prévisions de recettes à l'horizon de quatre ans présentent un degré élevé d'incertitude. Cette dernière est principalement liée aux prévisions conjoncturelles et actuellement renforcée par la persistance de la crise de la dette en Europe.

Informations plus détaillées dans l'annexe 3

S'agissant des diverses recettes, l'annexe 3 présente en détail tant les bases générales que l'évolution prévue sur la période couverte par le plan financier.

Evolution de la structure des recettes pour les années 1995 à 2015 Part en %



Evolution de la structure des recettes de 1995 à 2015

La part des deux principales recettes, soit la TVA (et avant elle l'impôt sur le chiffre d'affaires) et l'IFD, s'est accrue ces 20 dernières années. En 2015, elle devrait représenter environ deux tiers des recettes contre à peine plus de la moitié en 1995. En particulier, la part de l'IFD est passée de 22 % à 30 % durant cette période. De même, la part des redevances routières augmente durant la période considérée, ce qui s'explique surtout par l'introduction en 2001, puis par le relèvement, en 2008, de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). En ce qui concerne l'impôt anticipé, on observe une augmentation de sa part dans les recettes totales entre 1995 et 2005. Durant la décennie suivante, cette part a tendance à rester stable. Même si elles ne varient pas foncièrement, les parts, respectivement,

de l'impôt sur les huiles minérales, des droits de timbres, des autres recettes fiscales et des recettes non fiscales ont légèrement diminué. Pour ce qui est de la part des recettes fiscales au total des recettes, elle devrait passer de 86 % en 1995 à 94 % en 2015. Trois facteurs en particulier expliquent cette évolution. Il s'agit de l'augmentation de la TVA au titre de contribution au financement du découvert de l'assurance invalidité ainsi que de la hausse de la part de l'IFD mentionnée ci-dessus. Rappelons toutefois que la nouvelle compensation des effets de la progression à froid et la réforme de l'imposition des familles exerceront une pression à la baisse sur les recettes de l'IFD. L'importance proportionnelle des recettes non fiscales a aussi diminué car plan financier 2013–2015 de la législature part de l'hypothèse que les bénéfices distribués par la BNS seront supprimés.

Evolution des dépenses par groupe de tâches

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Dépenses ordinaires	63 069	64 099	65 514	67 143	69 407	2,4
Δ en % par rapport à l'année précédente		1,6	2,2	2,5	3,4	
Conditions institutionnelles et financières	2 589	2 605	2 637	2 668	2 713	1,2
Ordre et sécurité publique	1 029	1 045	1 062	1 077	1 093	1,5
Relations avec l'étranger - coopération internationale	2 970	3 179	3 305	3 524	3 753	6,0
Défense nationale	4 942	4 651	4 808	4 870	4 925	-0,1
Formation et recherche	6 329	6 681	6 863	7 035	7 339	3,8
Culture et loisirs	450	476	479	493	501	2,7
Santé	213	217	222	221	222	1,1
Prévoyance sociale	20 409	21 006	21 611	22 259	23 224	3,3
Trafic	8 085	8 467	8 628	8 865	9 159	3,2
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	1 229	1 172	1 213	1 217	1 222	-0,1
Agriculture et alimentation	3 668	3 699	3 701	3 694	3 694	0,2
Economie	529	555	562	564	567	1,7
Finances et impôts	10 145	10 345	10 423	10 656	10 995	2,0

Remarque: corrigé du facteur spécial unique concernant le SIFEM, le taux de croissance des dépenses ordinaires s'élève à 2,6 %. Le montant budgétisé pour 2011 figurant dans le tableau au titre des relations avec l'étranger est donc réduit de 480 millions (voir l'encadré à la fin du présent chapitre).

Durant la législature 2011-2015, le budget de la Confédération s'accroît de 6,3 milliards, soit en moyenne de 2,4 % par an. Abstraction faite de la capitalisation, sans incidence sur le budget, de SIFEM SA en 2011, le taux de croissance atteint 2,6 %. La progression des dépenses fédérales s'avère ainsi inférieure à la croissance économique, que les prévisions actuelles estiment à 2,8 % pour les années 2011 à 2015. Cette situation, nous la devons avant tout au programme de consolidation 2012-2013 (PCO 12/13), qui a allégé le budget de 1,3 milliard. Sans les mesures appliquées dans le cadre du PCO 12/13, l'augmentation du budget de la Confédération correspondrait à peu de chose près à la croissance économique prévue.

Arrêtés financiers pluriannuels de grande portée

Planification des tâches et planification financière étant étroitement liées, l'harmonisation du programme de législation et de la planification financière revêt une grande importance. L'art. 7, al. 2, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (RS 611.01) prévoit dès lors que le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale les arrêtés financiers pluriannuels et périodiques de grande portée au plus tard six mois après le message sur le programme de la législature. En janvier et en juin 2011, le Conseil fédéral a ainsi fixé comme suit les plafonds financiers des principaux arrêtés financiers pluriannuels de la législature 2011-2015:

- coopération au développement 2013-2016: 9900 millions;
- formation, recherche et innovation 2013-2016: 26 080 millions;
- infrastructure ferroviaire 2013-2016: 9860 millions;
- agriculture 2014-2017: 13 670 millions.

Les messages correspondants seront soumis au Parlement au printemps 2012. Les dépenses prévues dans ces arrêtés financiers coïncident avec les chiffres inscrits dans le plan financier 2013-2015 de la législature. Le relèvement du plafond des dépenses de l'armée à 5 milliards dès 2014 pourrait cependant à lui seul remettre le financement de ces tâches en question. Rien n'exclut par ailleurs que d'autres évolutions des dépenses ou des recettes viennent creuser encore les déficits structurels. Le Conseil fédéral prévoit dès lors d'inclure dans ces messages une réserve, qui lui permettra le cas échéant de proposer un blocage partiel des crédits d'engagement et un abaissement des plafonds de dépenses ou des mesures destinées à accroître les recettes.

Du point de vue de la politique financière, la coordination temporelle et matérielle des objets financiers évoqués constitue un important instrument de planification: ces arrêtés portant sur 20 % environ des dépenses de la Confédération, soit une bonne moitié des dépenses faiblement liées, elles déterminent sensiblement l'ordre des priorités de la politique financière durant la législature 2011-2015.

Le budget de la Confédération est subdivisé en treize groupes de tâches, dont l'évolution durant la période couverte par le plan financier de la législature est décrite ci-après.

Pour chaque groupe de tâches, le titre indique toujours le volume des dépenses prévues en 2015, la croissance prévue durant la période 2011-2015 de la législature et le taux de croissance moyenne annuelle.

Prévoyance sociale (2015: 23,2 mrd; + 2815 mio; + 3,3 %)

La prévoyance sociale constitue le plus grand groupe de tâches de la Confédération, et les dépenses prévues dans ce domaine augmentent de 3,3 % en moyenne de 2011 à 2015. Leur accroissement ralentit donc quelque peu par rapport au dernier plan financier (+ 4,6 % de 2010 à 2014). Ce ralentissement s'explique en premier lieu par l'évolution de l'AI, plus précisément par l'entrée en vigueur, au début de 2011, du financement complémentaire de l'AI. Devant prendre fin en 2017, ce financement atteint un volume de 1,1 milliard environ par an et provient de la majoration de la TVA de 0,4 point de pourcentage et de la contribution spéciale de la Confédération au paiement des intérêts de l'AI. Au total, l'accroissement des dépenses que la Confédération consacre à l'assurance-invalidité se monte à 2,7 %. La majeure partie des dépenses fédérales allouées à la prévoyance sociale sont toutefois imputables à l'assurance-vieillesse: 52 % en 2012. La Confédération finance 19,55 % des dépenses de l'AVS (7,6 mrd en 2012). L'accroissement des dépenses (de 3,4 % par an) est dû, d'un côté, à l'évolution du nombre de rentiers (+ 2,4 % par an) et, d'un autre côté, à la hausse des rentes (deux augmentations sont prévues: 1,3 % environ en 2013 et 3 % en 2015). Par ailleurs, le pourcentage de TVA prélevé en faveur de l'AVS alimente cette assurance à raison de 2,3 milliards par an. Dans le domaine de l'assurance-maladie, la Confédération verse des contributions aux cantons au titre de la réduction individuelle des primes (ces contributions atteignant 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins). L'augmentation annuelle moyenne des dépenses correspondantes devrait avoisiner 4 % pour la période 2011 à 2015. Pour ce qui est des prestations complémentaires (PC), on prévoit une hausse des dépenses supérieure à la moyenne (4,2 %). Dans l'AVS, cette hausse s'explique surtout par l'évolution démographique. Dans l'AI, les montants moyens des PC augmentent également. La même dynamique se retrouve dans la migration, domaine dans lequel on enregistre depuis 2011 une hausse du nombre de requérants d'asile.

Finances et impôts (2015: 11,0 mrd; + 850 mio; + 2,0 %)

Ce groupe de tâches est le deuxième en importance en termes de volume financier. Il se compose des parts aux recettes de la Confédération, des pertes sur débiteurs (TVA, douanes, RPLP), des dépenses liées à la collecte des fonds et au service des intérêts ainsi que des dépenses au titre de la péréquation financière. La progression des dépenses dans ce groupe de tâches est inférieure à la croissance moyenne des dépenses totales durant la période de planification et est le résultat des évolutions contrastées des principaux domaines qui le composent.

- Les parts aux recettes de la Confédération augmentent de 752 millions (+ 4,3 % en moyenne annuelle), notamment en raison des parts de tiers aux recettes de l'IFD (+ 601 mio, soit + 4,6 % en moyenne par an). Cette progression est toutefois quelque peu biaisée, puisque les recettes qui seront engrangées en 2011 progresseront bien plus qu'escompté. Compte tenu de cette nouvelle donne, l'évolution des parts de recettes de l'IFD sur l'ensemble de la période de planification devrait s'avérer moins importante que prévu (+ 3,1 %).

- Pour ce qui est des dépenses au titre de la gestion de la fortune et de la dette (- 1,5 % en moyenne par an), la majorité d'entre elles s'inscrivent sous le signe de la stabilité sur l'ensemble de la période de planification, malgré des taux d'intérêt en constante hausse (diminution des volumes, notamment en raison de remboursements d'obligations arrivées à échéance et le plus souvent à des taux élevés). Mais les dépenses inhérentes à ce groupe de tâches sont également influencées par la suppression au 1^{er} février 2012 des droits de timbre d'émission, conformément aux mesures visant à renforcer la stabilité du secteur financier (*too big to fail*).
- Pour ce qui est de la péréquation financière, les transferts de la Confédération effectués au titre de la péréquation verticale des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur augmentent de 453 millions (+ 2,1 % en moyenne par an) du fait de leur adaptation à l'évolution de la conjoncture à moyen terme.

Trafic (2015: 9,2 mrd; + 1074 mio; + 3,2 %)

Comparées aux dépenses du budget global, les dépenses consacrées au trafic affichent une progression supérieure à la moyenne, l'accroissement variant selon le secteur:

- Le trafic routier enregistre une hausse des dépenses nettement supérieure à la moyenne: 7,3 %. Cette hausse est due avant tout à la modification de l'arrêté sur le réseau des routes nationales, qui prévoit une extension de ce réseau de quelque 400 km, soit d'environ 20 %. Les travaux prévus augmenteront de 305 millions en 2015 les dépenses qui incombent à la Confédération, ce montant devant être entièrement financé par un relèvement de la redevance sur l'utilisation des routes. Mais les dépenses consacrées au réseau existant connaissent aussi une progression supérieure à la moyenne: en raison du vieillissement du réseau routier, de plus en plus de tronçons doivent être complètement réhabilités. L'intensité du trafic contribue également au fort renchérissement des travaux d'entretien et d'extension (circulation sur quatre voies en permanence, travaux de nuit, etc.).
- En raison de la hausse constante des dépenses et de la stagnation, voire du recul, des recettes affectées provenant de l'impôt sur les huiles minérales (diminution de la consommation des véhicules), les réserves du financement spécial de la circulation routière fondent considérablement durant la période considérée (solde prévu fin 2015: 611 millions).
- Les dépenses consacrées aux transports publics progressent moins que celles du budget global et que celles qui relèvent du trafic: 1,7 %. Cette faible augmentation s'explique en particulier par la hausse considérable qu'ont enregistrée en 2010 et en 2011 les ressources destinées à couvrir les besoins supplémentaires en matière d'entretien et de maintien de la qualité de l'infrastructure des CFF et de sociétés privées. En conséquence, ces dépenses enregistrent entre 2010 et 2015 une hausse inférieure à la moyenne (+ 1,2 %). A l'inverse, les

prestations ne cessant de se développer dans ce domaine, les dépenses pour les indemnités du trafic voyageurs régional augmentent de 3,2 % environ. Les versements au fonds pour les grands projets ferroviaires enregistrent une augmentation de 2,4 %, due principalement à la forte hausse des revenus de la RPLP. Le transfert sur le rail du trafic des marchandises connaît une baisse de 0,5 %, en raison d'une diminution des efforts de promotion du transport combiné transalpin.

- Les dépenses au titre de la navigation aérienne connaissent une forte croissance (5,6 %), qui est à mettre sur le compte des nouvelles subventions (possibles depuis la mise en place en 2010 du financement spécial du trafic aérien) pour des mesures de sécurité techniques ne relevant pas de l'Etat et pour des mesures de protection de l'environnement. Les dépenses correspondantes augmenteront progressivement jusqu'à avoisiner 56 millions en 2013. Après quoi, leur progression correspondra au renchérissement.

Formation et recherche (2015: 7,3 mrd; + 1 010 mio; + 3,8 %)

Les dépenses du groupe de tâches Formation et recherche affichent le deuxième taux de croissance le plus élevé de ce plan financier, après les relations avec l'étranger. Cette progression confirme la priorité que le Conseil fédéral accorde à ce domaine. Environ 90 % des dépenses en question sont réparties conformément au message FRI ou sont des contributions aux programmes européens d'éducation et de recherche. Les montants du plan financier se fondent sur la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2011 d'allouer au message FRI 2013–2016 une enveloppe totale de 26 milliards et un taux de croissance annuel de 4,2 %. Les moyens supplémentaires découlant de cette décision sont actuellement comptabilisés de manière provisoire sur deux crédits, auprès de l'OFFT et du SER, jusqu'à ce que le message soit adopté par le Conseil fédéral (premier trimestre 2012). Pour cette raison, la répartition actuelle ne préjuge pas la répartition qui découlera du message FRI, et les taux de croissance dans les différents crédits de la formation et de la recherche sont soumis à la réserve de cette répartition ultérieure. En l'état actuel du projet de message FRI 2013–2016, environ un tiers des moyens sont destinés au domaine des EPF, afin que ces écoles soient en mesure de maintenir l'excellence de leurs prestations en matière d'enseignement et de recherche. Les autres postes les plus importants sont le Fonds national de la recherche scientifique, la formation professionnelle et le soutien aux universités cantonales ainsi qu'aux hautes écoles spécialisées. L'accent devrait être mis sur la consolidation de la recherche compétitive à un haut niveau et l'investissement dans des infrastructures de recherche d'importance stratégique. En ce qui concerne la formation professionnelle, le Conseil fédéral entend maintenir, pour 2013 à 2016, la part de financement atteinte en 2012, équivalente au quart des dépenses publiques dans ce domaine (valeur indicative définie dans la loi sur la formation professionnelle). A l'heure actuelle, les montants des contributions suisses aux programmes européens d'éducation et de recherche 2014–2020 ne sont pas encore exactement connus. Sur la base des estimations actuelles, le plan financier réserve cependant des moyens à cet effet dans le plan financier.

Défense nationale (2015: 4,9 mrd; - 17 mio; - 0,1 %)

Durant la période 2011 à 2015, les dépenses consacrées à la défense nationale demeurent stables en termes nominaux (- 0,1 %). Il importe cependant de tenir compte de deux éléments: premièrement, le budget 2011 contenait un montant de 330 millions de francs provenant des soldes de crédits des années précédentes (plafond des dépenses de l'armée). Ceux-ci ont été affectés au financement de projets d'armement déjà prévus et à la couverture des dépenses d'exploitation en constante hausse. Ces soldes de crédits augmentent nettement le niveau des dépenses pour l'année de base 2011. Un recours à des soldes de crédits antérieurs n'étant pas prévu au cours des années suivantes, soit de 2012 à 2015, les dépenses demeurent pratiquement constantes durant cette période. Deuxièmement, les dépenses du Service de renseignement de la Confédération, qui atteignent un total de 24 millions environ et ont jusqu'ici été comptabilisées dans le groupe de tâches Ordre et sécurité publique, apparaissent désormais dans le groupe de tâches Défense nationale. Sans ces deux éléments, les dépenses au titre de la défense nationale présenteraient un taux de croissance moyen de 1,5 % par an durant la période considérée.

Par rapport à la période de référence (2008–2015) fixée pour le réexamen des tâches, la défense nationale affiche un taux de croissance moyen de 1,1 % par an. Si ce chiffre reste certes en deçà du taux de croissance initialement prévu de 1,5 %, relevons que le plan financier de la législature ne prend pas en considération l'arrêté de planification du Parlement qui vise à relever à 5 milliards le plafond des dépenses de l'armée dès 2014. Les arrêtés de planification ne figurent en principe pas dans le plan financier. Ils n'y sont inscrits que lorsque le Conseil fédéral demande qu'ils soient mis en œuvre (voir le ch. 7, consacré aux charges supplémentaires possibles). Si l'on tient compte du relèvement prévu du plafond des dépenses, celles de la défense nationale augmenteraient de 1,9 % en moyenne annuelle, une progression supérieure à celle prévue dans le cadre du réexamen des tâches.

Agriculture et alimentation

(2015: 3,7 mrd; + 26 mio; + 0,2 %)

Durant la période 2011 à 2015, les dépenses consacrées à l'agriculture et à l'alimentation subissent l'influence de deux facteurs: premièrement, le cadre financier de 6850 millions adopté par le Parlement pour les années 2012 et 2013; secondement, la Politique agricole 2014–2017, dont le Conseil fédéral a défini les fondements en janvier 2011 et pour laquelle il prévoit un cadre financier global de 13 670 millions. Affichant 0,2 %, la croissance annuelle moyenne des dépenses entre 2011 et 2015 demeure modérée. Atteignant à peine 6 % des dépenses totales de la Confédération, les dépenses allouées à l'agriculture sont en majorité pilotées par les enveloppes budgétaires «Amélioration des bases de production et mesures sociales», «Production et écoulement» et «Paiements directs». Au cours des années à venir, le démantèlement du soutien du marché se poursuivra, tandis que l'on développera les mesures visant à améliorer les structures (tels les crédits d'investissement agricole) et les paiements directs (système de paiements directs plus étendu dès 2014).

Relations avec l'étranger – Coopération internationale

(2015: 3,8 mrd; + 783 mio; + 6,0 %)

Dans ce domaine, les dépenses augmentent dans l'ensemble de 783 millions (+ 6 %) entre 2011 et 2015, mais des écarts apparaissent entre divers secteurs: les dépenses consacrées aux relations politiques et économiques diminuent légèrement (à raison de 0,4 et de 0,9 % respectivement par an), tandis que celles allouées à l'aide au développement (pays du Sud et de l'Est) ainsi qu'à l'aide aux pays de l'Est et à l'élargissement de l'UE augmentent (respectivement de 8,7 et de 4,2 % par an).

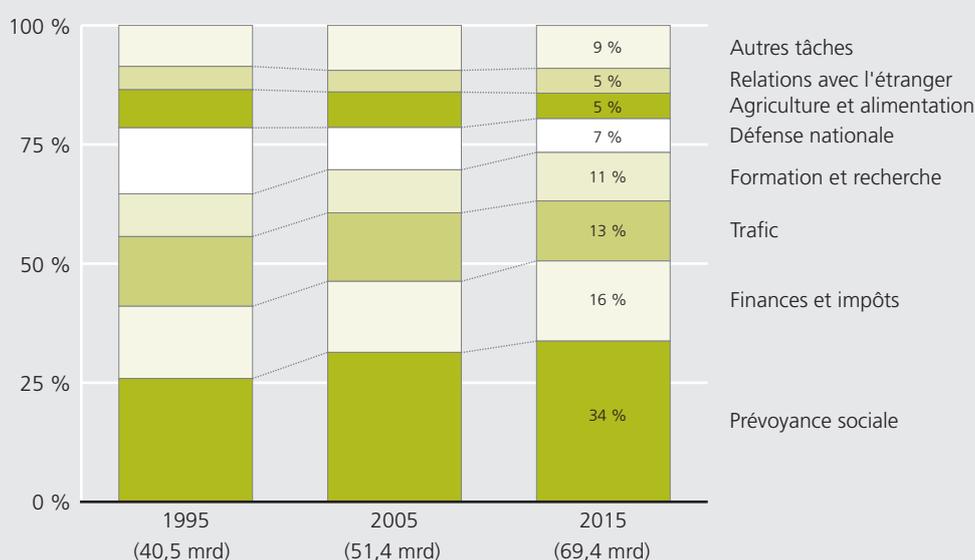
- Le léger recul des dépenses au titre des relations politiques résulte de deux évolutions opposées: d'une part, les contributions versées aux organisations internationales diminuent en raison de la baisse des taux de change et de l'achèvement de divers projets dans le domaine de l'accueil d'organisations internationales; d'autre part, la mise en œuvre du nouveau message pour la période 2012 à 2016 accroît les dépenses dans le secteur «Promotion de la paix et de la sécurité».
- La progression des dépenses dans le domaine de l'aide au développement est à imputer à la décision prise par le Parlement en février 2011 de relever la part du RNB consacrée à l'aide publique au développement (APD) à 0,5 % jusqu'en 2015. Le Conseil fédéral soumettra au Parlement en 2012 les crédits-cadres correspondants pour la période 2013–2016 avec son nouveau message sur la coopération internationale.
- Le léger recul des dépenses au titre des relations économiques est surtout dû à une diminution des contributions à des organisations internationales.
- Quant à la hausse des dépenses dans le secteur de l'aide aux pays de l'Est et à l'élargissement de l'UE, elle est entièrement à mettre sur le compte de la contribution au fonds de la cohésion. Nombre de projets atteindront la phase de la mise en œuvre durant la période considérée.

Autres groupes de tâches (2015: 6,1 mrd; + 277 mio; + 1,1 %)

La progression annuelle des six autres groupes de tâche atteint 1,1 % en moyenne et se situe ainsi nettement en deçà du taux de croissance du budget (+ 2,4 %). Seul le groupe de tâches *culture et loisirs* enregistre une hausse des dépenses supérieure à la moyenne (+ 2,7 %). Cette hausse s'explique essentiellement par la décision du Parlement d'accroître l'encouragement indirect de la presse (+ 20 mio) et par le développement de la conservation du patrimoine culturel (+ 15 mio).

Les cinq groupes de tâches restants enregistrent une augmentation des dépenses nettement inférieure à 2 %, le groupe *environnement et aménagement du territoire* affichant même un léger recul (- 0,1 %). Cette baisse est due à la diminution des dépenses consacrées au traitement des eaux usées (arrivée à échéance de subventions allouées en application de la loi sur la protection des eaux) et à la baisse des montants de la taxe CO₂ sur les combustibles destinés à être redistribués. Cette dernière diminution correspond à une correction de 40 millions qui a dû être opérée en raison de la faiblesse imprévue des recettes engrangées en 2010. La progression modérée des dépenses du groupe *conditions institutionnelles et financières* (+ 1,2 %) est pour l'essentiel due à l'évolution des salaires. La hausse des dépenses du groupe *ordre et sécurité publique* (+ 1,5 %) est notamment à mettre sur le compte de l'augmentation des ressources destinées au contrôle des frontières et consacrées à l'accroissement des effectifs du Cgfr. Dans le groupe de tâches *économie*, l'augmentation des dépenses est avant tout engendrée par la décision du Parlement d'accroître les moyens destinés à promouvoir la place économique et par la création, sans incidence sur le budget, de la nouvelle autorité de régulation (RegInfra) spécialisée dans les infrastructures. Enfin, les dépenses du groupe *santé* suivent une progression qui correspond exactement à la moyenne de celle des six autres groupes de tâches. Dans ce domaine, la croissance s'explique en premier lieu par les dépenses supplémentaires consacrées à la sécurité alimentaire et à la santé animale.

Evolution de la structure des tâches pour les années 1995 à 2015 Part en %



Distorsion liée à SIFEM SA

En 2011, le SECO a externalisé ses activités d'investissement au sein d'entreprises privées sises dans des pays en développement et en transition, en les confiant à SIFEM SA (Swiss Investment fund for Emerging Markets). L'octroi d'un prêt à SIFEM SA, en vue de relever son capital-actions, a engendré des dépenses d'investissement à hauteur de 480 millions. Dans le même temps, la vente du portefeuille d'investissements du SECO à SIFEM SA et l'activation, c'est-à-dire la dissolution, de deux comptes utilisés jusqu'alors pour mener les activités de SIFEM ont généré des recettes d'un montant équivalent. Cette opération n'a donc eu aucune incidence sur le budget.

Dans la mesure où elle a généré aussi bien des recettes que des dépenses uniques accrues en 2011, l'opération fausse le niveau de certains taux de croissance: abstraction faite du transfert du portefeuille à SIFEM SA, la croissance pour la période 2011-2015 est de 6 % (contre 2,1 %) en moyenne pour les dépenses affectées aux relations avec l'étranger et à la coopération internationale et de 3,4 % (contre 1,7 %) pour les dépenses d'investissement, tandis que l'accroissement du budget global se situe à 2,6 % (contre 2,4 %).

Informations complémentaires de l'annexe 4

Pour chacun des treize groupes de tâches, l'annexe 4 fournit un aperçu qui explique brièvement les objectifs de la législature, les taux d'accroissement prévus, les mesures du réexamen des tâches et les dépenses liées. Cette brève présentation est complétée par une description détaillée des 44 tâches, qui contient des indications sur les bases légales, les objectifs et les stratégies, les principaux objets de la législature et les principales modifications dans la planification financière. Les chiffres comprennent les charges ayant une incidence financière et les dépenses d'investissement.

Evolution de la structure des dépenses entre 1995 et 2015

Un bref coup d'œil à l'évolution de la structure des dépenses entre 1995 et 2015 révèle que les dépenses du groupe de tâches *prévoyance sociale* affichent de loin la plus forte croissance. Si ce groupe représentait en 1995 un peu plus de 25 % du budget de la Confédération, sa proportion passera probablement à 34 % en 2015. Associé aux dépenses affectées aux finances et aux impôts, la part de ces dépenses fortement liées atteindra 50 % du budget jusqu'au terme de la législature. Cette progression interviendra en premier lieu au détriment des groupes de tâches *défense nationale* et *agriculture*, dont la part dans le budget global passera de 22 %, à l'origine, à 12 % en 2015. La part de tous les autres groupes de tâches demeure constante, se maintenant à 38 %, le domaine de la formation enregistrant une hausse (11 au lieu 9 %), tandis que le trafic connaît au contraire une baisse (13 au lieu de 15 %).

Transactions extraordinaires

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015
Dépenses extraordinaires	1 998	–	–	–	–
Contribution d'assainissement de la CP CFF	1 148	–	–	–	–
Attribution extraordinaire au fonds d'infrastructure	850	–	–	–	–
Recettes extraordinaires	–	634	–	–	–
Revenus extraor., nouv. attrib. fréquences téléphonie mobile	–	634	–	–	–

Conformément à l'art. 126, al. 3 de la Constitution fédérale, des besoins financiers exceptionnels peuvent être invoqués si les dépenses sont imputables à des événements extraordinaires échappant au contrôle de la Confédération, à des adaptations du modèle comptable ou à des concentrations de paiements liées au système comptable (art. 15 LFC). Le montant total doit cependant dépasser 0,5% des dépenses et le relèvement du plafond des dépenses totales doit être approuvé par la majorité des membres des deux Chambres. Des besoins financiers exceptionnels au sens défini plus haut accroissent le plafond des dépenses calculé selon le frein à l'endettement.

Pour éviter que des besoins financiers exceptionnels ne compromettent la stabilisation de la dette fédérale, la règle complétant le frein à l'endettement exige que les dépenses correspondantes soient compensées au cours des six exercices suivants, moyennant un abaissement du plafond des dépenses totales (art. 17 LFC).

Les recettes extraordinaires ne sont pas prises en compte lors de la détermination du plafond des dépenses totales. En effet, le frein à l'endettement ne permet pas d'adapter à la hausse les dépenses ordinaires suite à des pics uniques de recettes. Par contre, les recettes correspondantes réduisent l'amortissement nécessité par des dépenses extraordinaires.

Les recettes extraordinaires prises en considération dans le budget 2012 proviennent de la vente de fréquences de téléphonie mobile, qui seront mises aux enchères au cours du premier trimestre 2012 suite à une décision de la Commission fédérale de la communication (ComCom) datant de juillet 2011. En revanche, dans le plan financier de la législature pour 2013–2015, aucun besoin financier ne doit être considéré comme extraordinaire au sens du frein à l'endettement.

Charges supplémentaires possibles liées aux recettes ou aux dépenses

	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Ultérieure- ment
Charges supplémentaires possibles (mio CHF)				
Total des charges supplémentaires (budget ordinaire)	45	≤542	≤1894	≤2054
Total des charges supplémentaires (budget extraordinaire)	–	–	–	–
Réformes fiscales				
Réforme de l'imposition des entreprises III	–	n.q.	n.q.	n.q.
Imposition des couples mariés	–	–	900-1 300	900-1 300
Conditions institutionnelles et financières				
Compensation du renchérissement, retraités de la Confédération	–	–	n.q.	n.q.
Défense nationale				
Rapport sur l'armée 2010 / remplacement partiel des avions Tiger	–	515	560	600
Culture et loisirs				
Conception des installations sportives d'importance nationale et manifestations sportives internationales	–	n.q.	n.q.	n.q.
Programme MEDIA de l'UE	–	n.q.	n.q.	n.q.
Santé				
Accord en matière de santé publique avec l'UE	–	–	–	20
Divers projets de santé publique	–	5	12	12
Prévoyance sociale				
Politique en matière d'intégration	–	22	22	22
Augmentation du nombre des demandes d'asile en 2011	45	n.q.	n.q.	n.q.
Trafic				
Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF)	–	–	–	100
Programmes européens de navigation par satellite (Galileo et EGNOS)	–	n.q.	n.q.	n.q.
Agriculture et alimentation				
Accords de libre-échange avec l'UE et l'OMC	–	–	–	n.q.
Economie				
Stratégie énergétique 2050: installations pilotes et de démonstration, SuisseEnergie, projets phares	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.

n.q. = non quantifiable

Conformément à l'art. 5 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération, les plans financiers indiquent les conséquences financières présumées des décisions ayant force exécutoire (actes législatifs, arrêtés financiers et engagements) ainsi que celles des projets adoptés par le premier conseil et des messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale. Les projets du Conseil fédéral soumis à consultation doivent également être pris en compte si leur portée financière peut être évaluée. Diverses réformes axées tant sur les recettes que sur les dépenses font l'objet de discussions actuellement, mais elles ne satisfont pas aux exigences susmentionnées et n'ont donc pas été intégrées dans les chiffres du plan financier. Cependant, elles sont présentées et brièvement commentées dans ce chapitre afin de donner un aperçu général des perspectives budgétaires pour les finances fédérales.

D'une manière générale, les charges supplémentaires possibles sont en nette baisse par rapport à l'année précédente. Cela est dû en partie à des projets qui, ayant été adoptés par le Parlement au cours du dernier exercice, ne figurent plus ici. Il s'agit notamment de la nouvelle dotation des instruments de péréquation de la RPT et des charges supplémentaires imputables au domaine des transports publics. Les besoins supplémentaires en matière de construction, d'exploitation et d'entretien de l'infrastructure ferroviaire figurant dans le dernier plan financier ont été intégrés dans l'enveloppe budgétaire concernant la convention de prestations avec les CFF et dans le crédit d'engagement relatif à la

convention de prestations avec les entreprises de chemin de fer privées. La planification tient aussi compte des ressources supplémentaires allouées à l'aide indirecte à la presse.

Le recul des charges supplémentaires possibles s'explique aussi par le report ou l'abandon de certains projets. Il en va ainsi de la mise à disposition de moyens additionnels pour l'armée (à partir de 2014 seulement) et des mesures d'accompagnement destinées à atténuer les effets d'éventuelles libéralisations dans le secteur agricole (guère avant 2016). En outre, le Conseil national a définitivement renvoyé au Conseil fédéral le projet d'introduction d'un taux de TVA unique (réforme de la TVA, partie B) au cours de la session d'hiver 2011. C'est pourquoi aucune charge supplémentaire ne résultera du dégrèvement ultérieur de l'impôt préalable (dépenses extraordinaires uniques) et de la nouvelle réglementation concernant les subventions. Suite au renvoi du projet, le Conseil fédéral a été prié d'élaborer un nouveau modèle prévoyant deux taux d'imposition.

En dépit de leur repli, les charges supplémentaires pourraient toutefois atteindre plusieurs milliards par an à partir de 2014. Même si les dépenses supplémentaires potentielles décrites ci-après ne se concrétisaient qu'en partie, les exigences du frein à l'endettement ne pourraient être respectées sans mesures d'économies d'envergure ou sans augmentation des recettes.

Les différentes charges supplémentaires possibles sont brièvement commentées ci-après:

Troisième réforme de l'imposition des entreprises

La troisième réforme de l'imposition des entreprises vise à renforcer l'attrait de la place économique suisse. Pour ce faire, la charge fiscale des entreprises domiciliées en Suisse doit être abaissée, notamment en ce qui concerne le droit de timbre d'émission, l'impôt anticipé et la réduction pour participations. Par ailleurs, le statut fiscal cantonal des sociétés de holding et des sociétés d'administration sera modifié afin d'accroître l'acceptation au niveau international de la législation suisse sur l'imposition des entreprises. Les contours précis et les répercussions financières de la réforme ne sont pas encore définis.

Réforme de l'imposition des couples mariés

Malgré les mesures immédiates sur l'imposition des couples mariés adoptées et mises en vigueur en 2008, une partie des couples mariés à deux revenus et des couples de bénéficiaires de rentes sont pénalisés, au niveau de l'impôt fédéral direct, par rapport aux couples de concubins se trouvant dans une situation comparable. Cette discrimination fiscale du mariage doit être rectifiée au moyen d'un «calcul alternatif de la charge fiscale»: la charge fiscale la plus basse (selon les tarifs pour couples et pour personnes seules) s'appliquerait automatiquement lors du calcul de l'impôt. Simultanément, une déduction serait introduite pour les couples à un seul revenu afin de remédier au déséquilibre entre la charge fiscale des couples mariés à un revenu et celle des couples mariés à deux revenus. Cette réforme devrait entraîner une baisse des recettes de l'impôt fédéral direct de l'ordre de 0,9 à 1,3 milliard.

Conditions institutionnelles et financières

La dernière adaptation des rentes de PUBLICA au renchérissement, qui s'était montée à 0,4 %, date du 1^{er} janvier 2004. Depuis lors, le renchérissement cumulé atteint un peu plus de 5 %. Bien que, jusqu'au passage à la primauté des cotisations (mi-2008), les rentes aient été sous-financées de 5 % et qu'il ait été conclu avec les partenaires sociaux que les bénéficiaires de rentes participeraient à l'assainissement de PUBLICA en renonçant à la compensation du renchérissement (jusqu'à concurrence de ce seuil), l'octroi d'une compensation du renchérissement aux bénéficiaires de rentes se fait de plus en plus pressant. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé, le 28 avril 2010, d'inscrire une adaptation extraordinaire des rentes dans le plan financier. Cela a aussi été communiqué aux associations du personnel. Dans le cas d'une compensation du renchérissement de 1 %, les coûts se chiffraient à quelque 120 millions pour la Confédération; 170 millions si l'on inclut les effectifs fermés de bénéficiaires de rentes de RUAG, SSR et Swisscom restés affiliés à PUBLICA. Et si cette mesure était étendue aux retraités de la Poste et des CFF (anciens rentiers de la Confédération), le montant s'accroîtrait encore de 160 millions pour un total de 330 millions. Le montant et la date de l'octroi d'une telle compensation du renchérissement ne sont toutefois pas encore connus. Compte tenu du

risque de dégradation de la situation budgétaire et du bas niveau d'inflation prévu actuellement, il est probable que cette mesure ne sera pas d'actualité au cours de la période du plan financier. Il se peut toutefois qu'un supplément de rente unique soit versé avant.

Défense nationale

A l'issue du débat parlementaire concernant le rapport sur l'armée 2010, l'Assemblée fédérale a adopté un arrêté de planification, le 29 septembre 2011, selon lequel le plafond des dépenses de l'armée doit être relevé à 5 milliards dès 2014. Ce relèvement doit permettre de financer la nouvelle configuration de l'armée à partir de 2016, de combler rapidement les lacunes de l'armement et de remplacer les avions de combat Tiger F-5. Par rapport à la planification actuelle, cela correspond à une augmentation de 515 et 560 millions en 2014 et 2015 respectivement. Pour le moment, le relèvement du plafond de dépenses n'est pas financé. Ces charges supplémentaires possibles devront donc être financées soit par des recettes supplémentaires, soit par des économies.

Culture et loisirs

Des charges supplémentaires sont possibles dans le domaine du sport. Premièrement, la motion 09.3466 CISIN IV de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a chargé le Conseil fédéral de présenter au Parlement d'ici fin 2011 un rapport sur la conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN). Ce rapport doit permettre au Parlement de statuer sur ce qu'il faudrait encore prévoir dans un éventuel programme CISIN IV. Deuxièmement, une participation financière aux Championnats d'Europe d'athlétisme de 2014 à Zurich ainsi qu'à la candidature de Davos/St. Moritz aux Jeux olympiques d'hiver de 2022 est en discussion.

La Suisse est membre du programme de soutien au secteur audiovisuel européen MEDIA 2007, qui arrivera à son terme en 2013. Le Conseil fédéral a inscrit dans son programme de législature la reconduction de l'accord conclu avec l'UE sur la participation de la Suisse au programme MEDIA et, par là, la participation de la Suisse au nouveau programme MEDIA. L'enveloppe financière du nouveau programme n'a pas encore été fixée, mais une augmentation de volume est probable. Les conséquences sur une éventuelle contribution de la Suisse ne peuvent donc pas encore être chiffrées.

Santé

La participation de la Suisse au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, à l'Autorité européenne de sécurité des aliments, aux systèmes d'alerte précoce et rapide ainsi qu'au programme d'action de l'UE dans le domaine de la santé doit être réglée dans le cadre d'un accord sur la santé avec l'UE. Vu l'état actuel des négociations, les coûts, estimés à 20 millions par an, ne devraient cependant se concrétiser qu'à partir de 2016 au plus tôt.

Des dépenses supplémentaires de l'ordre de 5 à 12 millions par an sont en outre prévisibles à partir de 2014 au titre de divers projets de politique sanitaire. Ces charges supplémentaires concernent en particulier le projet de dossier électronique du patient, actuellement en consultation (env. 7 mio par an dès 2015), ainsi que la révision de la loi sur les épidémies, dont le Parlement débat encore (env. 4 mio par an dès 2014).

Prévoyance sociale (migration)

En ouvrant la procédure de consultation sur la révision partielle de la loi sur les étrangers, le 23 novembre 2011 (soit après l'adoption du plan financier de la législature), le Conseil fédéral a fait part de sa décision de renforcer l'encouragement de l'intégration des étrangers en accroissant les ressources financières allouées à cette tâche de 22,2 millions à partir de 2014, soit 20 millions pour l'encouragement de l'intégration dite spécifique (mise en place, dans tout le pays, d'un système d'accueil et de première information pour les nouveaux immigrants) et 2,2 millions pour l'encouragement de l'intégration au sens large, c'est-à-dire pour des mesures ressortissant à d'autres politiques sectorielles (aménagement du territoire, sport, lutte contre le racisme).

Suite à une réévaluation de l'estimation des demandes d'asile déposées en Suisse jusqu'à fin 2011, il apparaît que des ressources financières supplémentaires seront nécessaires en 2012 et en 2013. L'estimation initiale de 18 000 demandes d'asile pour 2011 s'est en effet révélée trop basse et le chiffre de 21 000 paraît actuellement plus proche de la réalité. Les demandes supplémentaires de 2011 entraîneront des dépenses additionnelles surtout dans les deux années à venir. Des charges supplémentaires possibles de l'ordre de 40 millions en 2012 et de 45 millions en 2013 sont donc prévues dans les domaines de l'aide sociale aux requérants et aux réfugiés. Il n'est actuellement pas possible d'évaluer les conséquences éventuelles pour les années 2014 et 2015.

Agriculture et alimentation

La conclusion d'un accord avec l'UE dans les domaines de l'agro-alimentaire (ALE) et la mise en œuvre d'un nouveau cycle de négociations à l'OMC occasionneraient des charges supplémentaires considérables pour la Confédération. Premièrement, pour garantir une mise en œuvre socialement supportable des deux accords, des mesures d'accompagnement en faveur de l'agriculture pourraient être nécessaires afin d'atténuer les conséquences de la baisse des prix agricoles. Le coût de ces mesures, qui seraient limitées dans le temps, pourrait se chiffrer en milliards de francs. Deuxièmement, l'ouverture des marchés devrait entraîner un fort recul des recettes douanières, qui ne serait compensé qu'à plus long terme par les effets de croissance escomptés. Pour le moment, les négociations des deux traités piétinent. En ce qui concerne l'accord de libre-échange avec l'UE, cette situation est imputable à des besoins de clarification sur le plan institutionnel. Pour l'OMC, l'on observe une disparité de fond entre la volonté politique déclarée de conclure le cycle de négociations et le déroulement effectif des négociations à Genève. Il est donc fort probable que la mise en œuvre éventuelle de ces deux traités soit reportée.

Transports

L'objectif du projet «Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire» FAIF (contre-projet direct à l'initiative populaire «Pour les transports publics») est de garantir le financement à long terme de l'exploitation, du maintien et de l'extension de l'infrastructure ferroviaire. A cette fin, il propose d'instaurer un nouveau système de financement basé sur un «fonds d'infrastructure ferroviaire» (FIF) qui devrait être alimenté par différentes sources de financement existantes et à créer. Le FIF recevrait notamment les ressources qui sont actuellement affectées au financement de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés. Après avoir pris connaissance des résultats de la procédure de consultation, le 2 novembre 2011 le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accroître l'engagement de la Confédération et à augmenter la contribution au FIF de 100 millions dès 2016 (date d'entrée en vigueur probable du projet).

La Suisse négocie actuellement un accord de coopération bilatéral pour pouvoir participer aux programmes européens de navigation satellitaires (Galileo et EGNOS). Cette participation impliquerait des contributions financières à la mise en place et à l'exploitation de ces programmes. Dans l'état actuel des négociations, aucune projection définitive ne peut être articulée quant aux charges supplémentaires possibles et à leur financement.

Economie (stratégie énergétique 2050)

Suite à la catastrophe nucléaire de Fukushima (Japon), le 25 mai 2011, le Conseil fédéral a infléchi sa politique énergétique. Il a donc décidé que les centrales nucléaires existantes seraient mises hors service à la fin de leur période d'exploitation normale sur le plan de la technique de sécurité, et qu'aucune nouvelle centrale atomique ne serait désormais construite en Suisse. Le Conseil national et le Conseil des Etats se sont ralliés à cette décision de principe lors des sessions d'été et d'automne 2011. Dans le cadre de la nouvelle stratégie énergétique 2050, la sécurité de l'approvisionnement doit être garantie par des économies accrues et par une plus grande efficacité énergétique, par le développement de la force hydraulique et des nouvelles énergies renouvelables et, au besoin, par la production d'électricité à base de combustible fossile ainsi que par des importations. Il s'agira par ailleurs de développer rapidement les réseaux d'électricité et d'intensifier la recherche énergétique.

Fin novembre 2011, le DETEC a présenté les axes d'intervention et le calendrier de la stratégie énergétique 2050 au Conseil fédéral ainsi que les premières estimations des coûts et les formes de financement envisageables. Des ressources supplémentaires, dont l'ampleur ne peut pas être déterminée avec précision pour le moment, devraient être affectées au développement du programme SuisseEnergie et serviront à mieux promouvoir les installations pilotes et de démonstration ainsi que les projets phares.

Le plan financier de la législature 2013–2015 présente une image modérément optimiste de l'avenir budgétaire: les finances publiques sont tout justes équilibrées du point de vue structurel et l'accroissement des dépenses ne dépasse pas la croissance de l'économie. Les finances fédérales sont donc saines, mais elles sont sujettes à l'évolution économique et aux éventuelles charges supplémentaires qui pourraient résulter des décisions prises en matière de recettes et de dépenses. Ces facteurs peuvent très vite mettre à mal l'équilibre des finances.

Croissance économique et évolution des recettes

La croissance économique est le facteur principal influant sur l'évolution des recettes de la Confédération. Un ralentissement de la création de valeur nationale se répercute, en particulier, sur l'évolution des recettes provenant de la TVA ainsi que de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les bénéfices.

En raison d'un contexte économique mondial instable, l'évolution de la conjoncture en Suisse pendant la période 2013–2015 sera marquée par une forte insécurité, les risques de récession prévalant tendanciellement. Une aggravation de la crise de la dette dans l'Union européenne, une nouvelle déstabilisation du système bancaire ou une stagnation conjoncturelle due à une demande étrangère insuffisante (en particulier à la suite des efforts de consolidation fournis dans l'espace européen) ne peuvent être exclues.

Le scénario pessimiste présenté dans ce rapport montre qu'un ralentissement de la conjoncture, suivi d'une stagnation économique, pourrait nécessiter, à moyen terme, des mesures de correction de l'ordre de 2 milliards. En cas de stagnation conjoncturelle, il s'agirait de procéder aux corrections requises en tenant compte à la fois des exigences budgétaires et des exigences liées à la situation conjoncturelle.

Charges supplémentaires possibles

Pour autant qu'elles soient quantifiables, les charges supplémentaires qui pourraient grever les finances de la Confédération à hauteur de 50 millions en 2013 et de 2,1 milliards en 2015 (cf. ch. 7) sont liées tant aux recettes qu'aux dépenses.

Côté recettes, la réforme de l'imposition des couples mariés entraînerait un manque à gagner de 0,9 à 1,3 milliard par an au total. Côté dépenses, le Parlement a décidé de relever le plafond des dépenses de l'armée à 5 milliards à compter de 2014, ce qui pourrait générer jusqu'à 0,6 milliard de charges annuelles supplémentaires.

Les prévisions du présent plan financier montrent qu'aucune marge de manœuvre ne permettra de financer ces projets. Leur réalisation exige donc une réduction correspondante des dépenses ou la création de nouvelles sources de recettes si l'on entend continuer à satisfaire aux exigences du frein à l'endettement.

Résumé: navigation en eaux troubles

La forte incertitude concernant l'évolution conjoncturelle et les conséquences financières des dossiers encore en suspens constituent autant de défis à relever à moyen terme pour la politique budgétaire. Contrairement aux années précédentes, aucune marge de manœuvre ne subsiste actuellement pour financer des dépenses supplémentaires, même décidées au niveau politique. En raison des incertitudes, les recettes menacent de diminuer. Une nouvelle réduction des charges d'intérêts n'est guère envisageable. Autrement dit, les charges supplémentaires devront être compensées par d'importantes réductions dans d'autres groupes de tâches ou par de nouvelles recettes. Nécessaire pour répondre aux exigences du frein à l'endettement, la prise de telles mesures pourrait être rendue difficile par l'aggravation ou le prolongement de la récession. Tandis que les mouvements de récession et de reprise liés aux fluctuations ordinaires de la conjoncture peuvent facilement être compensés dans le cadre du frein à l'endettement (par le facteur conjoncturel), un ralentissement persistant de la croissance se répercute durablement sur les finances fédérales. Les diminutions structurelles de recettes survenant dans ce cas de figure devraient être compensées par des mesures supplémentaires. Or le volume total des mesures de correction requises pourrait bien dépasser la marge de manœuvre existant sur le plan politique. Ce double défi requiert une prudence budgétaire accrue, notamment en ce qui concerne le calendrier des projets de dépenses.

A long terme, d'autres nouvelles charges importantes sont prévisibles. Les dépenses en matière de prévoyance sociale, en particulier, sont susceptibles d'augmenter fortement du fait de l'évolution démographique, surpassant allégrement les difficultés attendues à moyen terme. Afin de conserver également à long terme une marge de manœuvre budgétaire, des réformes structurelles doivent être entamées sans tarder dans tous les groupes de tâches. Car plus les réformes requises seront entreprises tardivement, plus les corrections nécessaires seront importantes.



Introduction

Il est indispensable que la politique budgétaire tienne davantage compte des défis que nous réserve l'avenir. S'engager à temps sur la bonne voie, c'est se ménager une marge de manœuvre suffisante et éviter que la pression exercée sur les finances publiques par l'évolution démographique et par d'autres facteurs n'impose à la société des changements de cap d'autant plus abrupts qu'ils seront tardifs. Le budget et le plan financier de la Confédération ne prennent pas en considération les tendances à long terme. C'est pourquoi la Confédération a besoin d'un instrument qui lui procure cette vision à long terme. L'art. 8 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération comble cette lacune. Il prévoit que le Conseil fédéral présente au moins tous les quatre ans, en complément au plan financier, des scénarios prévisionnels pour certains domaines. Ces scénarios portent bien au-delà de la période de planification financière et mettent en évidence les tendances prévisibles avec leurs conséquences financières, en esquissant les mesures de gestion ou de correction qui seraient envisageables.

Les scénarios prévisionnels du plan financier de la dernière législature concernaient le domaine de la santé qui a connu au cours des dernières décennies une croissance des coûts particulièrement forte. Le plan financier de la nouvelle législature contient non seulement une actualisation de ces scénarios, mais présente aussi des scénarios fondés sur de nouvelles réformes dans le domaine de la santé. De plus, les dépenses de la santé sont situées dans le cadre plus général de perspectives à long terme qui montrent l'évolution des finances publiques en modélisant aussi d'autres domaines touchés par les changements démographiques. Ceci sur un horizon d'une cinquantaine d'années, et pour les trois niveaux de collectivités publiques ainsi que les assurances sociales. Finalement, sont abordées des questions spécifiques qui toucheront plus particulièrement la Confédération sur les 20 ou 30 prochaines années : les recettes de la Confédération, le domaine des transports et celui de l'AVS.

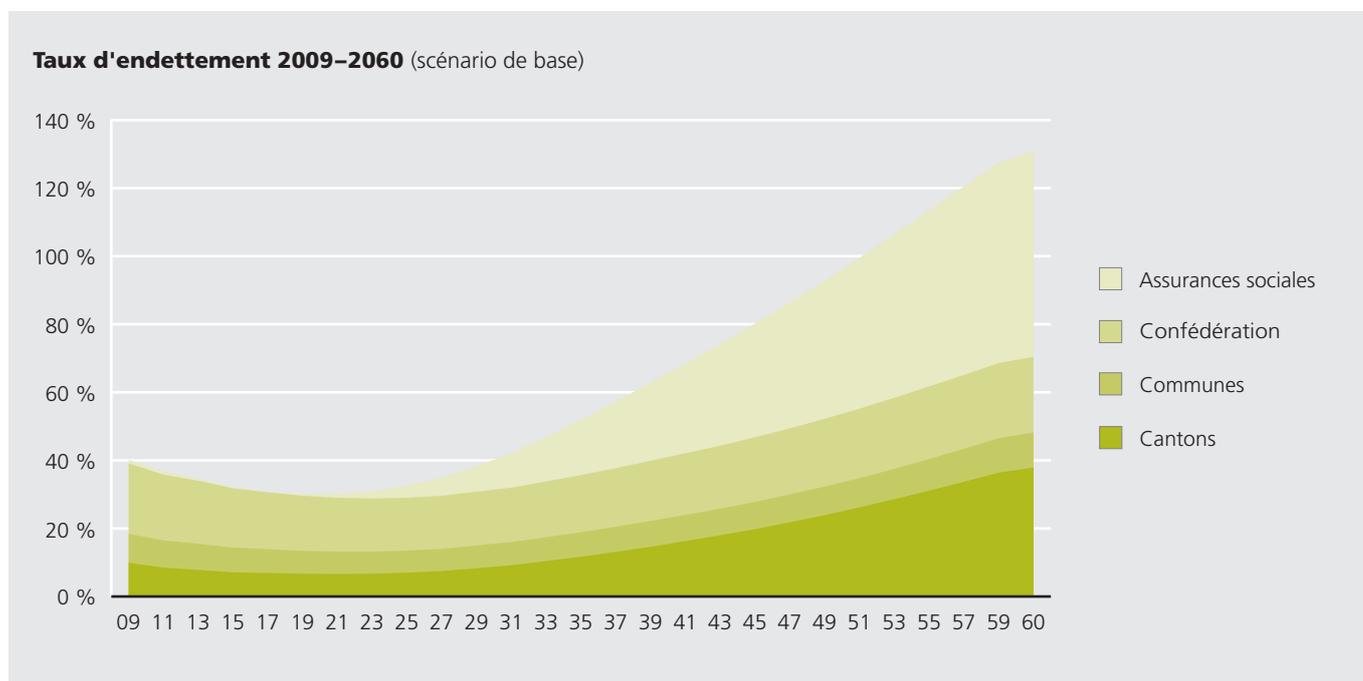
91 Tendances en matière de finances publiques d'ici 2060, induites par le vieillissement de la population

1 Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse

L'impact des tendances démographiques prévisibles sur les finances des collectivités publiques apparaissent dans les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse. Elles montrent aussi l'ampleur des mesures nécessaires pour maintenir stable le taux d'endettement. Les détails de la méthode de calcul et les résultats sont publiés dans un rapport distinct.

La pyramide des âges de la population suisse se modifiera ces prochaines décennies. Les volées à forte natalité de la génération du baby-boom partiront à la retraite ces prochaines années. Par ailleurs, le rapport entre les personnes âgées et la population en âge de travailler s'altère continuellement en raison du recul du taux de natalité et de l'allongement incessant de l'espérance de vie. L'altération de la pyramide des âges a aussi des conséquences sur les finances des collectivités publiques, notamment dans le domaine de la santé et en matière de dépenses sociales.

Les projections se basent sur les scénarios démographiques de l'Office fédéral de la statistique, les calculs de l'Office fédéral des assurances sociales concernant les perspectives financières de l'AVS et de l'AI et les scénarios de l'évolution du domaine de la santé présentés au chapitre suivant. Les projections montrent que les collectivités publiques devront faire face à des charges supplémentaires induites par la démographie au cours des prochaines décennies, jusqu'en 2060. L'ampleur des charges supplémentaires varie selon les hypothèses concernant l'évolution de la migration et de la croissance économique. Plusieurs scénarios d'évolution de la croissance économique, des taux d'intérêt et de la migration ont été modélisés pour mieux cerner les incertitudes liées aux différentes hypothèses.



Evolution suivant le scénario de base

Suivant le scénario de base, les dépenses des collectivités publiques qui dépendent de la démographie passeront de 18,4 % du PIB en 2009 à 22,3 % en 2060. L'analyse par échelon institutionnel montre qu'au niveau fédéral, les charges supplémentaires se rapportent principalement aux assurances sociales (AVS). A l'échelon des cantons, l'augmentation des dépenses pour la santé et les soins de longue durée joue un rôle prépondérant.

Les charges induites par la démographie conduiront à un net accroissement de l'endettement public d'ici 2060 en l'absence de mesures préventives. Dans le scénario de base, l'endettement augmente fortement après 2020 et atteint 131 % du PIB en 2060, toutes collectivités publiques confondues.

Lacune de financement en 2060

La lacune de financement met en évidence les mesures de politique budgétaire nécessaires pour maintenir, en 2060, le taux d'endettement au niveau de 2009. Toutes collectivités publiques confondues, la lacune de financement se monte à 1,8 % du PIB. En d'autres termes, des économies ou des recettes supplémentaires annuelles équivalant à 1,8 % du PIB sont nécessaires pour éviter l'accroissement du taux d'endettement d'ici 2060. Sur la base du PIB actuel, cela représente environ 10 milliards d'économies par an.

La lacune de financement a légèrement augmenté par rapport aux perspectives à long terme de 2008 (1,4 %). Cela dit, la période considérée était différente (2005 à 2060). Une comparaison fondée sur la même période fait apparaître une amélioration de la situation du point de vue de la lacune de financement (1,2 %). L'amélioration provient essentiellement de l'augmentation de la

croissance de la population et d'un contexte initial plus favorable (excédents réalisés durant l'année de base et dans le plan financier de la législature). Mais après 2050, la lacune de financement augmente en raison de l'accélération de la croissance de l'endettement.

Au niveau de la Confédération, la lacune de financement se monte à 0,1 % du PIB ou à 0,3 % lorsque, conformément aux exigences du frein à l'endettement, on définit l'objectif de stabilité de la lacune de financement sur la base de la dette nominale plutôt que du taux d'endettement. La plus grande partie de la lacune de financement globale provient des assurances sociales. La lacune de financement liée aux assurances sociales représente 1,1 % dans le scénario de base, soit 6 milliards de francs en 2010. Plus des mesures préventives tardent à être prises, plus les lacunes de financement sont importantes. Si des mesures préventives n'étaient prises qu'en 2030 (plutôt qu'en 2014), les corrections nécessaires grimperaient et représenteraient 1,5 % du PIB au niveau des assurances sociales et 0,8 % au niveau des cantons.

Les résultats dépendent du contexte initial. Ils sont aussi fortement influencés par les *hypothèses concernant l'évolution de la croissance et du solde migratoire* d'ici 2060. Si le solde migratoire moyen s'avérait supérieur d'environ 15 000 personnes par an à ce que prévoit le scénario de base (27 000), le taux d'endettement diminuerait de 33 points de pourcentage en 2060 et la lacune de financement de 0,6 point de pourcentage (1,2 %). Cela dit, des mesures demeurerait nécessaires. Une croissance moins forte de 0,5 point de pourcentage d'ici 2060 aurait pour effet d'accroître le taux d'endettement de 47 points de pourcentage et la lacune de financement de 0,6 point de pourcentage (2,4 %). Pour ce qui de l'évolution du taux d'intérêt, les hypothèses alternatives n'ont pas d'incidence sur la lacune de financement dans l'ensemble.

Lacune de financement dans l'hypothèse d'un taux d'endettement stable jusqu'en 2060

	Lacune de financement (en % du PIB)	Analyses de sensibilité (variation en point de pourcentage)				
		Croissance économique		Taux d'intérêt		Migration A-17-2010
		-0,5	+0,5	-0,5	+0,5	
Total	1,8	+0,6	-0,6	-0,0	+0,0	-0,6
Confédération	0,1	+0,2	-0,2	-0,1	+0,1	-0,1
Assurances sociales	1,1	+0,4	-0,4	+0,1	-0,1	-0,3
Cantons	0,5	-0,1	+0,1	-0,0	+0,0	-0,1
Communes	0,0	-0,0	+0,0	-0,0	+0,0	-0,0

2 Scénarios prévisionnels dans le domaine de la santé

Le domaine de la santé a déjà fait l'objet des premiers scénarios prévisionnels du plan financier 2009–2011 de la législature. S'il est à nouveau examiné ici, c'est surtout parce qu'il dépend beaucoup de la démographie et se caractérise par la croissance rapide de ses dépenses. De plus, depuis l'élaboration des premiers scénarios mentionnés, le Parlement a adopté la réforme du financement des soins (en vigueur depuis le 1.1.2011) et le nouveau financement hospitalier (en vigueur depuis le 1.1.2012), qui exerceront une influence considérable sur les dépenses publiques. Selon l'Office fédéral de la santé publique, ces deux réformes vont tout d'abord accroître les charges pesant sur les finances publiques d'un montant équivalent à près de 0,3 % du PIB. A plus long terme, le nouveau financement hospitalier devrait toutefois tendre à réduire les coûts par son effet incitatif (voir ci-dessous).

Outre le vieillissement de la population, les projections des dépenses dans le domaine de la santé tiennent compte d'autres facteurs de coûts:

- le lien entre la hausse de l'espérance de vie et l'état de santé (morbidité) de la population;

- l'accroissement de l'immigration nette;
- les progrès médico-techniques;
- les exigences croissantes de la population en matière de santé;
- le lien entre l'évolution de la productivité et celle des salaires dans le domaine de la santé;
- la tendance à la hausse des salaires due à la raréfaction du personnel de santé (en particulier du personnel soignant).

Les différents scénarios qui présentent l'évolution des dépenses dans le domaine de la santé reposent sur diverses hypothèses concernant ces facteurs de coûts. A partir de là, on a établi des projections des dépenses des collectivités publiques dans le domaine de la santé de 2009 à 2060. Ces projections révèlent que les budgets publics devront, à l'avenir, supporter un lourd surcroît de charges (voir tableau). En indiquant les dépenses en pourcentage du PIB, le tableau ci-dessous permet d'apprécier la charge que le domaine de la santé représente pour la société en proportion du revenu annuel du pays.

L'annexe 7 présente une description détaillée de la méthode et des résultats des scénarios prévisionnels.

Dépenses du domaine de la santé – évolution selon le scénario de référence

en % du PIB	Variation entre		
Niveau	2009	2060	2009–2060
Dépenses totales du domaine de la santé	11,3 ¹	15,8	4,5
Santé sans les soins de longue durée	9,5	11,4	1,8
Soins de longue durée (dès 65 ans)	1,5	4,3	2,7
Administrations publiques	3,5 ¹	5,6	2,1
Confédération	0,4	0,6	0,1
Cantons	2,3	3,9	1,7
Communes	0,3	0,6	0,3
AVS / AI ²	0,4	0,5	0,1

1 y c. dépenses pour les soins à des personnes de moins de 65 ans

2 Allocation pour impotent, contributions aux prestations médicales et aux appareils thérapeutiques

Résultats des projections

Les principaux résultats des projections peuvent être résumés comme suit:

- L'augmentation massive des dépenses, 4,5 % du PIB, dans l'ensemble du domaine de la santé est imputable pour moitié aux facteurs démographiques et pour moitié sur des facteurs non démographiques, tels les progrès médico-techniques et les exigences croissantes de la population en matière de santé. Les principaux défis engendrés par le vieillissement de la population se posent dans les soins de longue durée apportés aux personnes de plus de 65 ans, et ils se manifestent par une forte hausse des dépenses. Abstraction faite des soins de longue durée, l'influence des facteurs non démographiques mentionnés ci-dessus domine quelque peu. La progression des dépenses de santé est surtout déterminée par l'évolution de l'état de santé de la population en fonction de l'espérance de vie. L'adaptation des salaires exerce également une forte pression sur les coûts, tandis que l'accroissement de l'immigration ne parvient guère à atténuer la hausse des dépenses de santé.
- Les soins de longue durée occupant une place accrue dans le secteur public, la démographie joue un rôle d'autant plus important dans l'évolution des dépenses publiques. Celles qui sont consacrées à la santé au sens strict augmentent ainsi plus fortement que les dépenses destinées à l'ensemble du domaine de la santé (hausse de 60 % contre 40 % des montants en proportion du PIB). Les hôpitaux et les soins de longue durée dispensés aux plus de 65 ans étant par exemple financés par les prestations complémentaires de l'AVS et les contributions aux établissements médico-sociaux, la plupart des charges supplémentaires incombent aux cantons et aux communes. La Confédération n'assume, pour sa part, que la hausse des dépenses allouées à la réduction individuelle des primes. Dans le domaine des assurances sociales (AVS et AI), l'augmentation des charges induite par le versement d'allocations AVS pour imposables aux plus de 65 ans requérant des soins est presque entièrement compensée par les allègements engendrés au niveau de l'AI (réduction des contributions aux prestations médicales ou pour les appareils thérapeutiques, par ex.). Cette évolution s'explique par le recul prévu de la population active.
- Les présentes projections indiquent, par ailleurs, que diverses mesures de politique de la santé permettraient d'atténuer l'augmentation des coûts dans le domaine de la santé. Elles comprennent la promotion de modèles de gestion intégrée des soins (*managed care*) dans l'assurance obligatoire des soins (AOS), le nouveau financement hospitalier (forfait par cas) et la stratégie eHealth du Conseil fédéral en matière de cybersanté (introduction d'un dossier électronique du

patient). Quoi qu'il en soit, le potentiel d'économies de ces mesures demeure minime face à une amélioration de l'état de santé de la population. Pour réaliser des économies équivalant à celles qu'induirait une telle amélioration, il faudrait parvenir à une hausse nette, mais difficile à obtenir, des gains de productivité dans les soins de longue durée.

Une comparaison avec les dernières projections de la Commission européenne révèle que la hausse des dépenses publiques de santé en Suisse (compte tenu, ici, des dépenses dans l'AOS) est plus forte que dans les 15 Etats membres occidentaux de l'UE (domaine de la santé sans les soins de longue durée: CH: + 1,7 % du PIB, UE-15: + 1,5 % du PIB). Ce constat vaut plus encore pour les soins de longue durée (CH: + 1,8 % du PIB, UE-15: + 1,2 % du PIB). L'écart pourrait s'expliquer par une hypothèse plus prudente concernant les gains de productivité nationale ou des dépenses de santé plus élevées pour la population âgée durant l'année de référence 2009.

Par rapport aux scénarios élaborés pour le plan financier 2009–2011 de la législation, on s'attend à un vieillissement plus sensible de la population, qui se traduit par une hausse plus forte des dépenses de santé (charge supplémentaire de 0,5 % environ du PIB). Cette progression est toutefois contrecarrée par un effet de base.

Mesures recommandées

Tout compte fait, les résultats des projections montrent qu'il est possible d'atténuer l'influence exercée par le vieillissement de la population sur les coûts de la santé en prenant des mesures destinées à améliorer la santé de la population, à garantir une hausse modérée des coûts salariaux dans le domaine de la santé et à accroître l'efficacité du système de santé. Les projections présentées ici permettent de recommander les mesures ci-après afin de contenir la progression des coûts:

- maintenir et améliorer l'état de santé de la population, surtout par des mesures de prévention;
- mettre en place une planification à long terme du personnel et de la formation, notamment afin d'éviter le manque de personnel dans le domaine des soins;
- accroître la productivité et l'efficacité, par exemple en fournissant des soins intégrés aux malades chroniques, en appliquant efficacement les nouvelles technologies et en créant des incitations ciblées dans le domaine tarifaire;
- privilégier les soins de longue durée à domicile et renforcer les soins informels.

Enfin, les mesures de politique de la santé déjà évoquées pourraient modérer la hausse des dépenses dans ce domaine.

92 Défis spécifiques pour les finances fédérales les prochaines 20 à 30 années

1 Croissance potentielle et recettes de la Confédération

La croissance potentielle d'une économie correspond à la croissance qui résulterait d'une utilisation moyenne (par opposition à excessive ou trop faible) de tous les facteurs de production disponibles, en particulier le travail et le capital. Cette progression, non soumise aux influences conjoncturelles, revêt une grande importance pour l'évolution à long terme des recettes et, par conséquent, pour la marge de manœuvre de la Confédération en matière de dépenses.

Rôle de la croissance potentielle pour les recettes fédérales

La création de valeur nationale, en d'autres termes le produit intérieur brut (PIB), est le facteur déterminant pour les recettes fédérales. Des études montrent que les recettes de la Confédération évoluent, à long terme et abstraction faite des réformes fiscales, plus ou moins parallèlement au PIB (l'élasticité PIB des recettes est d'environ 1). Les recettes étant dépendantes du PIB, elles sont soumises aux variations conjoncturelles. Pour éviter que ces variations à court terme ne se répercutent sur les dépenses, le frein à l'endettement lie le niveau autorisé des dépenses aux recettes tendancielles (recettes structurelles). La croissance potentielle revêt donc une importance majeure pour l'évolution à long terme des finances fédérales, car c'est sur elle que se fondent les recettes tendancielles et, par le biais du frein à l'endettement, également la croissance des dépenses.

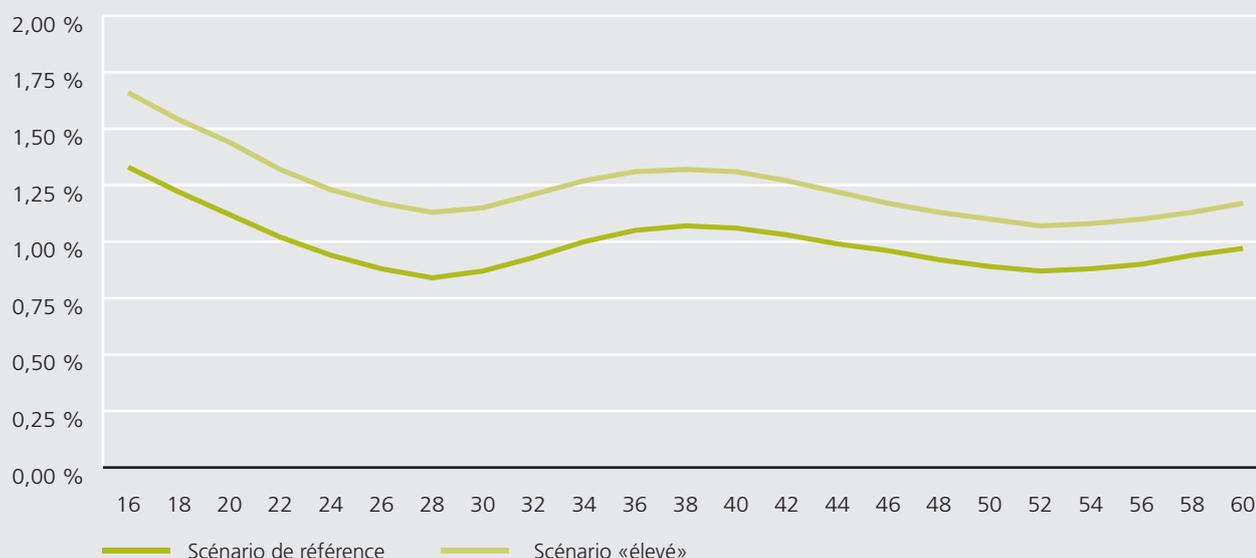
Facteurs influençant la croissance potentielle

Les facteurs déterminants pour la croissance économique correspondent aux facteurs qui amènent une extension des capacités de production. Selon la théorie économique, en font partie les facteurs de production que sont le capital et le travail ainsi que le progrès technique (selon le modèle élargi, il faut aussi inclure la réserve de capital humain). Le capital et le progrès technique faisant partie du processus de travail (par ex., l'ordinateur est une aide au travail) et améliorant la productivité du travail, ils ont une influence sur la productivité du travail. Le potentiel de production peut donc être décrit au moyen des deux facteurs que sont la productivité du travail et le volume du travail. Ce dernier correspond au total du temps de travail fourni. Ainsi, la croissance potentielle correspond à la somme de la croissance de la productivité du travail et de celle du volume du travail.

Selon les derniers chiffres de l'Office fédéral de la statistique (OFS) datant de juillet 2011, la contribution à la croissance potentielle du volume de travail était, dans le cas de la Suisse, de 0,4 % en moyenne entre 1992 et 2008. Celle de la productivité du travail atteint pour la même période 1,2 % (dont environ 40 % provient de l'intensité capitaliste et 60 % du progrès technologique). La croissance moyenne du PIB potentielle pour cette même période s'élevait donc à 1,6 %.

En ce qui concerne les perspectives à long terme des collectivités publiques jusqu'en 2060 (voir ch. 91/1), la *croissance de la productivité du travail* attendue à partir de 2016 est de 1 %. Cette

Evolution à long terme de la croissance potentielle



hypothèse se base sur la moyenne des valeurs passées (1,2 % pour la période 1992–2008) calculées par l'OFS ainsi que sur l'estimation à long terme effectuée par le SECO (0,9 %). Précisons qu'elle peut être influencée aussi bien par des facteurs politiques (par exemple, réglementations du marché du travail, offre de formation) que par des innovations technologiques ou encore des variations de l'intensité capitalistique.

En ce qui concerne l'évolution du volume du travail et de la population active, les perspectives à long terme se fondent sur les scénarios de l'OFS concernant la population. Selon le scénario de référence, la croissance du volume du travail va baisser graduellement et deviendra même négative à partir de 2021 (c'est-à-dire que la population active exprimée en équivalents plein temps diminuera). Elle va toutefois se stabiliser à partir des années 2030 à un niveau plus bas. Il en va de même dans le cadre du scénario considérant un solde migratoire plus élevé. En effet, dans ce cas également, malgré l'augmentation plus marquée de la population, les taux de croissance du volume du travail diminuent sans toutefois devenir négatifs. La projection de la population active est le résultat d'une double projection, la projection démographique pour l'ensemble de la population et la projection des taux d'activité. En plus de la migration, l'évolution à long terme de la population active est principalement influencée par

le vieillissement de la population (baisse du taux de natalité et augmentation de l'espérance de vie), le fait que l'âge légal à la retraite reste constant, la hausse du niveau de formation et le fait que le taux d'activité des femmes a tendance à augmenter.

Conclusion

Pour résumé, étant donné l'évolution démographique, la croissance du PIB potentiel aura donc tendance à diminuer ces prochaines années pour ensuite se stabiliser à un niveau plus bas à partir du début des années 2030. Actuellement, les estimations des divers instituts concernant la croissance potentielle varient entre 1,4 % et 1,8 %. D'après les hypothèses décrites précédemment, la valeur moyenne pour la période de 2016 à 2020 est de 1,2 % selon le scénario de référence et de 1,6 % selon le scénario «élevé». À long terme (2016 à 2060), les valeurs moyennes sont encore plus basses avec 1,0 % et 1,2 % respectivement (voir graphique). S'en suivront une baisse de la croissance des recettes structurelles et, par conséquent, une pression correspondante sur les dépenses afin que les exigences du frein à l'endettement puissent continuer d'être respectées. A cela s'ajoute également la pression induite par l'évolution démographique, au niveau de la prévoyance sociale et de la santé notamment (voir chapitre 9I/2).

2 Evolution et financement des dépenses en faveur du trafic

Evolution du trafic routier

La route est de loin le mode de transport le plus important: quelque 80% du transport de personnes et 60% du trafic de marchandises s'effectuent par le réseau routier (volumes exprimés respectivement en personnes-km et en tonnes-km). Dans le domaine du transport des personnes, le kilométrage de trafic routier privé a augmenté de 2,4% de 1990 à 2009; dans celui du transport routier des marchandises, il a progressé d'environ 25%. Au vu des perspectives de trafic élaborées par l'Office fédéral du développement territorial en 2004 et 2006, il faudra encore compter, à l'avenir, avec des taux de croissance élevés pour le transport des personnes et des marchandises, le secteur des routes nationales connaissant une croissance plus forte que les autres.

Les routes nationales à l'épreuve

Les routes nationales relèvent de la compétence de la Confédération depuis 2008. D'ici à 2028, la dernière tranche de 5% des tronçons prévus devrait être achevée (achèvement du réseau). Les routes nationales absorbent 40% de l'ensemble du trafic routier, alors qu'elles ne représentent que 2,5% du réseau des routes suisses. La croissance du trafic ne sera donc pas sans conséquences pour les routes nationales.

On observe des déficits croissants en termes de fonctionnalité, de compatibilité, de sécurité et de disponibilité des routes nationales. Il convient non seulement d'optimiser l'exploitation des infrastructures, mais encore d'investir dans la préservation de la substance et l'extension ciblée des tronçons du réseau qui supportent une charge de trafic élevée.

Financement spécial pour la circulation routière

Les tâches de la Confédération liées au trafic routier sont financées par le biais du financement spécial pour la circulation routière (FSCR). Selon le très récent scénario élaboré par le DETEC et le DFE, celui-ci connaîtra l'évolution suivante durant les années 2015 à 2030:

Recettes du FSCR

De 2015 à 2030, les recettes enregistreront un recul annuel moyen de 1,3%:

- Les recettes à affectation obligatoire issues de l'impôt sur les huiles minérales (surtaxe incluse) baisseront continuellement selon les modèles de calcul – pour des barèmes d'imposition et des prix des carburants inchangés malgré la croissance prévue du trafic – car la consommation spécifique de carburant par véhicule diminuera suite à la révision de la loi sur le CO₂, qui vise à réduire les émissions de dioxyde de carbone pour les voitures de tourisme. Il faut s'attendre, de surcroît, à une part croissante de véhicules propulsés par des énergies nouvelles.

Enjeux budgétaires à long terme, circulation routière

(mio, valeurs nominales, renchérissement supposé de 1,5%)	2015	2020	2025	2030	TC en % ¹
Recettes (toutes affectées)	4 124	3 967	3 929	3 888	-1,3
50 % de l'impôt sur les huiles minérales	1 490	1 412	1 397	1 380	-1,6
100 % de la surtaxe sur les huiles minérales	1 987	1 908	1 886	1 862	-1,6
Revenus nets de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière)	636	636	635	635	-0,1
Divers ²	11	11	11	11	0,0
Dépenses	4 488	5 108	5 758	4 746	0,4
Routes nationales	1 862	2 393	3 058	3 427	4,2
Exploitation	397	498	570	649	3,3
Entretien	748	1 005	1 170	1 357	4,1
Aménagement	717	891	1 319	1 421	4,7
Fonds d'infrastructure ³	1 169	1 314	1 416		
Trafic d'agglomération après expiration du fonds d'infrastructure ⁴				48	
Routes principales	150	161	174	187	1,5
Autres contributions au financ. de mesures techniques ⁵	522	456	316	278	-4,1
Contributions au financ. de mesures autres que techniques	410	380	358	336	-1,3
Autres ⁶	375	404	436	470	1,5
Solde	-364	-1 292	-2 163	-1 371	9,2

1 TC: taux de croissance moyen par année en %

2 Remboursement de prêts, vente d'immobilisations incorporelles

3 Achèvement du réseau, élimination des goulets d'étranglement, contributions aux infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations, routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques

4 Hypothèse: selon le message RPT du 7 septembre 2005, la Confédération devrait financer le trafic d'agglomération à hauteur de 30 à 40 millions par an si le fonds d'infrastructure n'existait pas (base des prix: 2005). Pour la période suivant l'arrivée à échéance du fonds d'infrastructure, un montant de 35 millions, corrigé du renchérissement, est inscrit.

5 Transferts de trafic, versement de fonds pour les grands projets ferroviaires/FIF, etc.

6 Recherche/administration, environnement, protection du paysage, etc.

- Quant aux recettes de la redevance perçue pour l'utilisation des routes nationales, qui sera relevée en 2015 pour financer les mesures du nouvel arrêté sur le réseau fédéral, son évolution devrait être stable.

Dépenses du FSCR

Les dépenses poursuivront leur ascension. Dans le secteur des routes nationales, outre au renchérissement, cette évolution est surtout imputable aux facteurs suivants:

- **Exploitation:** les besoins vont augmenter en raison, notamment, de l'allongement du réseau routier et de la création de voies de circulation supplémentaires. Par ailleurs, en raison de la forte croissance du trafic, conjuguée aux attentes des usagers de la route en termes de disponibilité, les travaux devront être exécutés de plus en plus sans interruption du trafic ou de nuit, ce qui poussera les coûts à la hausse. Ce facteur vaut également pour l'entretien et l'aménagement du réseau.
- **Entretien:** l'entretien sert à préserver la valeur et la substance des investissements. Les travaux s'imposent selon un cycle d'une quinzaine d'années, notamment sur les voies de circulation et les ouvrages d'art, afin de garantir une utilisation des routes nationales en toute sécurité. Les dépenses annuelles prévues pour l'entretien équivalent à environ 1,2 % de la valeur de remplacement. Du fait de l'augmentation du nombre de tronçons ou de voies de circulation supplémentaires mis en service ainsi que du vieillissement des routes nationales, les besoins d'entretien périodique vont croître eux aussi. Alors que deux tiers des tronçons prévus étaient en exploitation en 1980, ce chiffre est passé à actuellement 95 %. L'énorme accroissement du trafic se traduit par une sollicitation plus forte de l'infrastructure et donc par des besoins d'entretien accrus. La part grandissante des équipements électromécaniques (dispositifs de gestion de la circulation, équipement des tunnels, etc.) destinés à assurer la gestion et la sécurité du trafic induit, elle aussi, une augmentation des dépenses d'entretien, car ces équipements doivent être remplacés à intervalles plus courts.
- **Aménagement:** l'aménagement englobe, d'une part, les nouveaux éléments d'installations techniques destinés à rendre les routes nationales conformes aux lois, directives et normes ou aux vœux des clients. D'ici à 2020, la protection contre le bruit, la sécurité des tunnels et la mise en place de nouveaux centres de contrôle du trafic de poids lourds, notamment, nécessiteront des investissements très élevés. Font également partie des éléments d'installations techniques la protection des eaux, la gestion de la circulation ou les aires de stationnement pour poids lourds. L'aménagement inclut, d'autre part, l'adaptation de jonctions, la réaffectation de bandes d'arrêt d'urgence ou de nouveaux éléments du réseau (par ex, le contournement de Morges et l'autoroute du Glattal). Les coûts des deux premiers éléments de réseau sont pris en compte dans le tableau ci-dessus. Il faudra y consacrer, à partir de 2021 environ, des dépenses considérables qui augmenteront continuellement – plus de 700 millions par an – jusqu'en 2030.

Outre les routes nationales, d'autres dépenses du FSCR se profilent, dont voici le détail.

- D'une part, les attributions au fonds d'infrastructure servent à achever le réseau et à supprimer les goulets d'étranglement affectant le réseau des routes nationales; d'autre part, la Confédération verse des contributions pour améliorer les infrastructures routières des villes et des agglomérations (300 mio en moyenne par an) ainsi que pour maintenir la qualité des routes principales des régions de montagne et des régions périphériques (40 mio par an). Le fonds d'infrastructure sera dissout en 2027.
- A l'expiration du fonds d'infrastructure en 2027, la Confédération devrait continuer, vu les bases légales, à verser des contributions au trafic d'agglomération. Celles-ci sont stabilisées en termes réels.
- Les contributions fédérales aux routes principales sont indexées sur le coût de la vie au taux de 1,5 % par an et donc stabilisées en termes réels.
- S'agissant des autres contributions à affectation obligatoire (notamment pour le transfert du trafic), les contributions aux grands projets ferroviaires, qui diminueront constamment à partir de 2016 et auront été dépensées d'ici à 2026, seront transférées au fonds d'infrastructure ferroviaire, conformément à la proposition du Conseil fédéral. Sont prévues des contributions limitées jusqu'en 2030 à hauteur de 9 % des recettes à affectation obligatoire provenant de l'impôt sur les huiles minérales (surtaxe incluse) jusqu'à concurrence d'un plafond indexé de 310 millions par an.
- Les contributions sans affectation versées aux cantons suivront l'évolution des recettes (part de 10 %) et diminueront par suite de la baisse de ces recettes, à moins d'un relèvement des taux de taxation.
- Les dépenses affectées à la recherche et à l'administration, à la protection de l'environnement, du patrimoine et du paysage ainsi qu'à la protection contre les dangers naturels connaîtront une croissance de 1,5 % et sont donc stabilisées en termes réels.

Conclusion

Le FSCR aura à affronter des défis majeurs entre 2015 et 2030. Les tendances contraires affichées par les recettes et les dépenses vont amener le découvert financier à se creuser très rapidement. A compter de 2016 selon toute vraisemblance, les réserves actuelles seront complètement taries. Le découvert annuel s'aggraverait jusqu'en 2025 pour passer à plus de 2 milliards. Pour le combler, plusieurs options se présentent:

- La principale consiste en une majoration de la surtaxe sur les huiles minérales, sachant qu'en dépit du renchérissement cumulé, cette surtaxe est maintenue depuis 1974 à 30 centimes par litre, ce qui ne reflète pas l'évolution du coût de la vie. La surtaxe sur les carburants rapporte aujourd'hui

environ 2 milliards de francs. Son relèvement d'un centime par litre équivaut donc actuellement à des recettes de quelque 70 millions par an (encore que, selon des estimations très récentes, il faille partir de l'idée qu'un centime par litre ne générera que 55 millions de recettes par an en 2030).

- Outre les mesures d'accroissement de l'efficacité prises à ce jour dans les domaines de l'exploitation, de l'entretien et de l'aménagement, d'autres possibilités devront être étudiées et réalisées. Un report des investissements dans le temps pourra contribuer à un allègement supplémentaire.
- L'abandon de certaines dépenses dans le cadre du FSCR permettrait également de réduire le découvert financier, ce qui implique toutefois de modifier l'art. 86 de la Constitution fédérale. S'il faut financer les dépenses en question par le biais de recettes fiscales générales, des difficultés apparaîtront dans d'autres postes budgétaires.

En dehors de ces mesures à moyen terme, il convient, en raison de la diminution de la consommation spécifique de carburant et, partant, des recettes, d'examiner l'opportunité d'un changement de régime étalé sur le long terme, consistant à passer de la taxation des carburants à une taxe perçue en fonction du kilométrage parcouru (*mobility pricing*, ou tarification de la mobilité), afin d'assurer les recettes à long terme.

Une offre de transports publics attrayante et fiable sur l'ensemble du territoire suisse constitue un facteur de compétitivité important pour la population et l'économie. Le système des transports publics et l'infrastructure ferroviaire atteignent aujourd'hui, en maints endroits, la limite de leurs capacités. A partir des scénarios élaborés par l'Office fédéral du développement territorial, l'Office fédéral des transports table, d'ici à 2030, sur un accroissement d'environ 60 % du transport public de passagers et de 70 % du transport de marchandises par le rail. Cette sollicitation accrue du réseau ferroviaire et la mise en service de nouveaux projets (par ex. la ligne diamétrale – DML – à Zurich, la NLFA sur les axes du Gothard et du Ceneri) conduiront, en outre, à une hausse des coûts d'entretien et de renouvellement.

Création d'un nouveau fonds d'infrastructure ferroviaire pour financer l'infrastructure

Pour financer à long terme l'infrastructure ferroviaire, le Conseil fédéral propose au Parlement, à titre de contre-projet direct à l'initiative populaire «Pour les transports publics», de créer un nouveau fonds d'infrastructure ferroviaire (FinFer) par le biais du projet «Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF)». Ce fonds de durée indéterminée sera alimenté, à partir de 2015 au plus tôt, par des sources de financement existantes et nouvelles. Il est destiné à payer à la fois l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure ferroviaire ainsi que son aménagement progressif. Il se substituera au Fonds FTP de durée

Evolution du trafic dans les transports publics

Enjeux budgétaires à long terme, trafic ferroviaire

(mio, valeur nominale, renchérissement supposé 1,5 %)	2015	2020	2025	2030	TC en % ¹
Fonds disponibles	5 528	6 078	6 610	7 301	1,9
Attributions au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) ²	4 337	4 866	5 381	5 935	2,1
Ressources générales de la Confédération	2 335	2 671	3 019	3 392	2,5
maximum deux tiers des revenus nets de la RPLP	1 055	1 184	1 275	1 374	1,8
0,1 % des recettes de la TVA	360	412	466	523	2,5
9 % des revenus nets de l'impôt sur les huiles minérales (y c. surtaxe)	313	285	266	246	-1,6
2,5 % des recettes de l'impôt fédéral direct des personnes physiques	275	315	356	400	2,5
Autres ressources générales de la Confédération	1 191	1 212	1 229	1 366	0,9
Besoins financiers	5 548	6 111	6 928	7 849	2,3
Infrastructure ³	4 357	4 793	5 470	6 240	2,4
Exploitation et maintien de la substance	2 342	2 930	3 300	3 778	3,2
Extension	1 762	858	1 236	1 603	-0,6
Avance (intérêts et remboursement)	253	1 006	934	859	8,5
Trafic	1 191	1 318	1 458	1 610	2,0
Trafic régional, indemnisation	897	1 040	1 205	1 397	3,0
Promotion du trafic marchandises (y c. infr. spéc.)	270	250	220	175	-2,8
Autres	24	28	32	37	3,0
Solde infrastructure	-20	73	-89	-305	
Solde trafic	-	-106	-229	-244	
Solde	-20	-33	-317	-549	

1 TC: taux de croissance moyen par année en %

2 Dans ce tableau, il est supposé que le FIF soit déjà entré en vigueur en 2015.

3 Correspond aux prélèvements planifiés sur le FIF.

déterminée servant au financement des grands projets et complètera le fonds d'infrastructure destiné à cofinancer les projets d'agglomération.

D'ici à 2030, outre les dépenses d'exploitation, de préservation de la substance et d'aménagement du réseau, il conviendra d'assurer les remboursements et les paiements d'intérêts au titre des avances consenties au fonds pour les grands projets ferroviaires.

Vue d'ensemble des défis financiers

Le tableau «Défis à long terme dans le domaine du rail» met en parallèle, pour l'infrastructure ferroviaire et les secteurs de transport, l'évolution des ressources disponibles attendue selon les scénarios actuels du DETEC et du DFF pour les années 2015 à 2030, d'une part, et les besoins de fonds à envisager en l'état actuel des prévisions.

Evolution des ressources disponibles

Les montants versés au FinFer évoluent conformément aux principes financiers arrêtés par le Conseil fédéral le 2 novembre 2011 pour le projet FAIF. Les apports constitués des ressources générales de la Confédération et du pour mille de TVA évoluent proportionnellement à l'évolution prévu du PIB. Pour les apports au titre de la RPLP, les prévisions tablent sur une stabilisation en termes réels avant 2020. L'apport provenant des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (surtaxe comprise) diminue continuellement selon les modèles de calcul – pour des barèmes d'imposition et des prix des carburants inchangés malgré la croissance prévue du trafic – car la consommation spécifique de carburant par véhicule diminuera suite à la révision de la loi sur le CO₂, qui vise à réduire les émissions de dioxyde de carbone pour les voitures de tourisme. Il faut s'attendre, de surcroît, à une part croissance de véhicules propulsés par des énergies nouvelles.

Concernant l'évolution des autres ressources générales de la Confédération, les prévisions tablent d'une part, selon l'hypothèse d'une politique inchangée, sur la poursuite de la croissance annuelle de 2,5 % durant la période 2008–2015. D'autre part, en ce qui concerne les contributions au transfert du trafic de marchandises, qui sont prélevées sur le financement spécial pour la circulation routière (FSCR), une réduction progressive est attendue comme prévu jusque vers 2026.

Tout bien considéré, il en résulte pour le secteur rail/TP une croissance annuelle moyenne des ressources disponibles de 1,9 %.

Evolution du besoin de fonds

- Infrastructure ferroviaire: dans l'ensemble, le secteur de l'infrastructure ferroviaire connaît un besoin de financement croissant estimé à 2,4 % par an en moyenne à partir de 2015, compte tenu de gains d'efficacité possibles et de l'augmentation des prix du sillon (renforcement du financement par les utilisateurs). Estimée à 3,2 %, la croissance des fonds requis pour l'exploitation et le maintien de l'infrastructure sera nettement plus substantielle, notamment à cause des coûts subséquents des installations nouvelles mises en service (par ex. dans le tunnel de base du Gothard). Les charges afférentes à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire proposé dans

le cadre du projet FAIF baisseront légèrement après l'achèvement des NLFA, mais retrouveront le niveau actuel jusqu'en 2030. Durant la période considérée et jusqu'en 2030, la moitié au moins des apports à affectation obligatoire constitués par les produits de la TVA et de la RPLP sera sollicitée pour continuer à rémunérer et rembourser les avances consenties.

- Trafic régional: les transports publics régionaux sont financés conjointement par la Confédération et les cantons. La Confédération assume en moyenne 50 % de l'indemnisation du trafic. Vu les coûts subséquents des investissements et l'extension de l'offre suscitée par la demande, il faut, à défaut de contremesures, s'attendre à une poursuite de la hausse des coûts pour les prochaines années. Cette hausse ne pouvant être compensée qu'en partie par une augmentation des revenus du marché, le besoin d'indemnisation continuera de croître (de 3 % par an en moyenne) jusqu'en 2030.
- Trafic marchandises par le rail: des études récentes menées par l'OFT sur les incidences de la mise en service de la NLFA comme ligne de plaine sur l'axe du Gothard montrent que les besoins d'indemnisation requis pour le transport combiné et la promotion des investissements dans les terminaux de transbordement pourront certes être réduits dans des proportions notables, mais ne pourront pas être totalement éliminés comme prévu et ce, malgré les gains d'efficacité à attendre d'ici à 2030, sans menacer la tenue de l'objectif visé en termes de transfert.

Conclusion

Sous réserve que toutes les mesures proposées par le Conseil fédéral dans le cadre du projet FAIF puissent être mises en œuvre, le financement de l'exploitation, du maintien de l'infrastructure ferroviaire ainsi que de l'extension nécessaire pourra être assuré à long terme. D'une façon générale, on ne saurait exclure des fluctuations dans les versements destinés à alimenter le FinFer, ni des besoins de fonds supplémentaires pour les grands projets ferroviaires, déjà arrêtés et financés par le biais du fonds FTP (NLFA, ZEB, LGV), comme, par exemple, pour la réalisation, non encore financée, d'un couloir ferroviaire d'une hauteur aux angles de quatre mètres pour le transport de véhicules routiers sur l'axe du Gothard, fluctuations qui pourraient amener à différer des investissements destinés à étendre le réseau.

Le domaine du trafic présente, durant la période 2015–2030, un défaut de financement d'environ 240 millions par an. Un certain nombre d'options sont envisageables pour le combler: au premier plan, des gains d'efficacité supplémentaires dans les entreprises de transport, mais aussi des augmentations de revenus par le biais de mesures tarifaires ou encore une extension moins marquée des mesures d'appoint prévues pour le transfert du trafic de la route au rail.

Au total, on retiendra que le besoin de financement dans le secteur des transports publics (infrastructure ferroviaire, TRV et transfert du trafic marchandises de la route au rail) peut, en principe, être couvert par les nouvelles sources qu'offre le FAIF et par d'autres mesures à prendre le cas échéant.

3 Evolution de l'AVS à moyen terme

Evolution du défaut de financement jusqu'en 2030

Compte tenu du vieillissement de la population, le financement de l'AVS va placer le pouvoir politique devant des défis majeurs au cours des prochaines décennies. Les perspectives de financement de l'AVS peuvent être évaluées sur la base des scénarios démographiques de l'Office fédéral de la statistique et d'hypothèses quant à l'évolution des prix et des revenus. Les hypothèses échauffées en matière de migration sont particulièrement importantes pour juger de l'évolution de la population. S'agissant des revenus du travail, il convient de distinguer la croissance des salaires selon l'indice suisse des salaires de la croissance des revenus du travail: l'indice suisse des salaires, qui mesure la croissance des rémunérations pour une structure constante du marché de l'emploi, est inclus dans le calcul de l'indice des rentes, ce qui en fait un paramètre déterminant pour la croissance des dépenses consacrées à l'AVS. Au final, toutefois, les revenus du travail soumis à l'AVS augmentent davantage, car ils intègrent les augmentations de salaires attribuables à des changements de poste consécutifs à une promotion ou à de meilleures qualifications des salariés. Ces facteurs se reflètent dans les recettes de l'AVS par le biais des cotisations prélevées sur les salaires. C'est pour tenir compte de ce phénomène qu'il faut inclure dans le calcul un paramètre supplémentaire dit «facteur structurel».

Concrètement, les scénarios élaborés concernant le solde migratoire en 2030 et l'évolution des revenus reposent sur les hypothèses que voici:

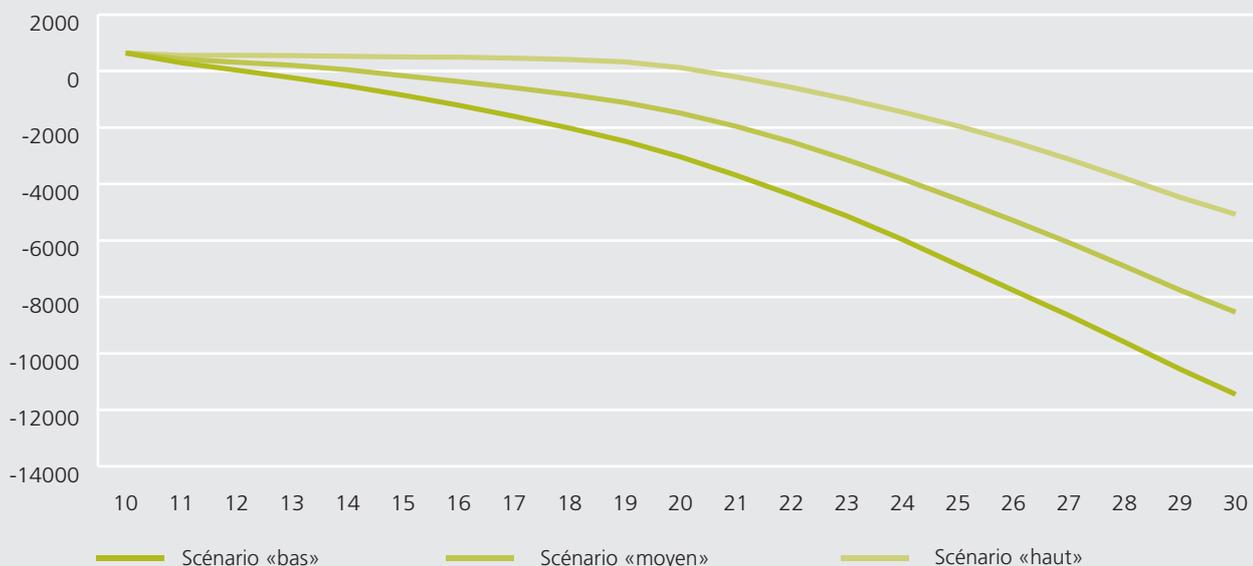
Vue d'ensemble des scénarios

	Solde migratoire Personnes	Croissance annuelle des salaires %	dont facteur structurel %
bas	30 000	0,5	0,2
moyen	40 000	1,0	0,3
haut	50 000	1,5	0,4

Le résultat de répartition de l'AVS équivaut à la différence entre les recettes, sans les revenus d'intérêt, et les dépenses, c'est-à-dire au résultat de l'activité d'assurance de cette institution. Le graphique ci-dessous intitulé «Résultat de répartition de l'AVS» illustre l'évolution de ce résultat en fonction de chacun des trois scénarios.

Résultat de répartition de l'AVS en mio

Recettes, sans les revenus des capitaux, déduction faite des dépenses (valeurs lissées sur la base du compte 2010)



Vers 2020, le résultat de répartition sera sans doute clairement négatif. Les revenus en capital dégagés par le Fonds de compensation de l'AVS (1,25 mrd en 2010) ne suffiront plus à résorber les déficits. En conséquence, le résultat d'exploitation de l'AVS sera négatif à son tour. Conformément au droit en vigueur, ces déficits doivent être comblés par des moyens financiers prélevés sur le Fonds de compensation, ce qui explique que ce fonds soit voué à rétrécir de plus en plus, non seulement par rapport aux dépenses, mais encore en termes absolus, c'est-à-dire en francs.

Suivant les scénarios, les dépenses croîtront, entre 2010 et 2030, de 2,3 à 2,7% en moyenne réelle, étant précisé que l'essentiel de cette hausse interviendra au-delà de l'année 2020. En comparaison, la masse salariale réelle soumise à cotisation augmentera, durant cette période, de 0,9 à 2,1% en fonction du scénario considéré. Autrement dit, les dépenses croîtront davantage que la masse salariale soumise à l'AVS, qui détermine le montant des cotisations, ce qui attisera d'autant le besoin de financement. Le tableau suivant montre à quel rythme ce besoin de financement augmentera en fonction du scénario, à savoir de l'évolution démographique et économique (en pourcentage de la masse salariale):

Besoin de financement en pourcentage des salaires

Année	bas	moyen	haut
2020	1,2 %	0,7 %	0,2 %
2025	2,4 %	1,5 %	0,7 %
2030	3,8 %	2,6 %	1,4 %

Selon le droit en vigueur, la Confédération prend en charge 19,55% des dépenses de l'AVS. Il s'ensuit qu'elle supporte automatiquement la part correspondante des dépenses supplémentaires, si bien que cette part est d'ores et déjà financée. La part des dépenses de l'AVS qui n'est pas encore financée est désignée par le terme de défaut de financement et équivaut au résultat de répartition négatif, lequel se situera probablement d'ici à 2030 – suivant l'évolution de l'économie – dans une fourchette comprise entre 5,1 et 11,4 milliards (cf. tableau «Défaut de financement de l'AVS jusqu'en 2030»). Telle sera donc l'ampleur des recettes ou des économies supplémentaires à réaliser. Au chapitre des recettes, cela correspondrait à une contrevalet de 1,0 à 2,9% des salaires ou de 1,3 à 3,7% du produit de la TVA. Du côté des dépenses, il faudrait relever l'âge de la retraite de 1,8 à 4,2 ans (3 ans selon le scénario «moyen») pour résorber le défaut de financement.

Défaut de financement de l'AVS jusqu'en 2030

	en mrd CHF			en % de la masse salariale			en % de TVA		
	Bas	Moyen	Haut	Bas	Moyen	Haut	Bas	Moyen	Haut
2010	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2015	0,9	0,2	0,0	0,2%	0,0%	0,0%	0,3%	0,1%	0,0%
2020	3,0	1,5	0,0	0,8%	0,4%	0,0%	1,0%	0,5%	0,0%
2025	6,9	4,5	1,9	1,8%	1,1%	0,4%	2,2%	1,3%	0,5%
2030	11,4	8,5	5,1	2,9%	1,9%	1,0%	3,7%	2,4%	1,3%

Pour les finances de la Confédération, le régime de la participation proportionnelle aux dépenses de l'AVS se traduira par des charges supplémentaires: la contribution de la Confédération croîtra au même rythme que les dépenses de l'AVS (soit en moyenne de 2,3 à 2,7% en termes réels, suivant le scénario). Ces taux sont nettement supérieurs à ceux de la croissance réelle moyenne des recettes fédérales, qui correspond à la croissance potentielle du PIB ou de la masse salariale). Aussi un maintien du mécanisme de financement actuel menace-t-il de supplanter d'autres groupes de tâches. Aujourd'hui, la Confédération consacre environ 16% de ses dépenses à l'assurance-vieillesse (y compris la part affectée provenant du produit de la TVA). Cette quote-part devrait passer à 18% d'ici à 2030 dans l'hypothèse d'un maintien du mécanisme actuel de financement. A cela s'ajoute que les déficits escomptés pour l'AVS constituent implicitement un risque supplémentaire pour les finances fédérales.

Approches envisageables concernant un financement durable de l'AVS

Compte tenu de ces perspectives de financement, il apparaît évident que toute solution aux problèmes devra intervenir au plus tard à partir de 2020. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a entamé les préparatifs en vue de la 12^e révision de l'AVS.

Pour en établir les bases, divers projets de recherche sur la prévoyance vieillesse vont être réalisés. Ces projets étudieront les réformes déjà menées à l'étranger ainsi que la possibilité de les transposer à l'AVS suisse, la situation économique des retraités et des personnes veuves, la question de la mortalité différenciée (selon des caractéristiques telles que les catégories professionnelles et autres), la possibilité d'instaurer des mesures d'autorégulation et des règles budgétaires appropriées en vue d'assurer la pérennité du financement et, enfin, l'influence de la génération issue du baby-boom sur l'AVS.

Avec les nouvelles perspectives en matière de financement, ces travaux préparatoires ont fait l'objet, au 3^e trimestre 2011, d'auditions menées avec les partis formant des groupes parlementaires, les partenaires sociaux, les associations économiques, les cantons et la Commission fédérale de l'AVS/AI. Par ailleurs, une plateforme Internet d'information a été mise en ligne début octobre 2011 à l'adresse www.avs-ensemble.ch, qui explique les fondements de la réforme.

Une note de discussion exposant les principes de la réforme sera soumise au Conseil fédéral à la fin de 2012. Elle servira de base au rapport destiné à la consultation, qui devra être élaboré en 2013.

La réforme sera l'occasion de réévaluer les prestations de l'assurance au regard de l'objectif constitutionnel. Leur aménagement doit répondre aux exigences de la politique sociale tout en tenant compte de la situation économique et budgétaire. Parmi les questions de politique sociale figurent non seulement le montant des rentes, mais encore l'assouplissement de l'âge de la retraite et la comptabilisation des cotisations des personnes entrant tôt dans la vie active. Les promesses de prestation excessives sont tempérées par les inconvénients qu'entraîne le financement de telles prestations (par le biais de déductions de salaire ou d'impôts élevés) pour la place économique suisse.

Du point de vue de la politique budgétaire, deux questions essentielles s'imposent: tout d'abord, comment empêcher que l'évolution démographique ne grève de plus en plus le budget de la Confédération, au point de supplanter d'autres groupes de tâches? Du côté de l'AI, une solution a été choisie pour tenter de résoudre le problème. La contribution fédérale à l'assurance-invalidité sera ainsi dissociée des dépenses effectives de l'assurance à compter de 2014. La seconde question qui se pose est de savoir comment parvenir à garantir la solvabilité de l'AVS. En l'espèce, une règle budgétaire pourrait contribuer à prévenir d'éventuels blocages politiques en disposant qu'en cas d'échec d'une solution politique, certaines mesures financières prennent automatiquement le relais pour garantir la liquidité de l'assurance. Lors de l'adoption du projet de règle complétant le frein à l'endettement, le Conseil fédéral avait déjà décidé qu'il étudierait l'instauration d'une règle budgétaire pour toute réforme des assurances sociales.

93 Conclusion

Au cours des prochaines décennies, les finances publiques et privées subiront d'importantes charges supplémentaires. Celles-ci résultent en grande partie de l'évolution démographique, mais aussi du développement de l'infrastructure, notamment dans le domaine des transports. Si des contre-mesures ne sont pas prises, l'accroissement de la dette des collectivités publiques risque de devenir incontrôlable à long terme. Même une croissance économique supérieure de 0,5 point de pourcentage à la croissance prévue ne suffira plus à enrayer à elle seule la progression du taux d'endettement. Les pouvoirs politiques doivent donc intervenir notamment dans les domaines des assurances sociales et de la santé pour corriger les effets de cette évolution. Les solutions à envisager doivent tenir compte aussi bien des besoins de la société que des contraintes budgétaires. Il faut également considérer les effets de ces mesures sur l'évolution économique (croissance potentielle).

En ce qui concerne l'AVS, il s'agit d'assurer un financement durablement stable et d'envisager des réformes, par exemple en ce qui concerne le montant des rentes ou l'assouplissement de l'âge de la retraite. La part du financement de l'AVS à la charge de la Confédération doit être fixée de manière à éviter de grever les finances fédérales au point de mettre en danger l'accomplissement des autres tâches. En ce qui concerne l'AI, une telle solution entrera en vigueur en 2014. D'après les analyses actuelles, pour être efficace, le règlement du problème pour l'AVS devrait être opérationnel en 2020 au plus tard. Étant donné que toute modification de la législation représente habituellement un processus assez long, le Conseil fédéral a d'ores et déjà entrepris des travaux dans le cadre de la 12^e révision de l'AVS. Par ailleurs, il conviendrait d'examiner suffisamment tôt l'introduction d'une règle budgétaire applicable à l'AVS afin d'éviter un blocage au niveau politique.

Dans le domaine de la santé, tant l'évolution démographique que les autres facteurs de coûts tels que les progrès médico-techniques, les exigences croissantes de la population en matière de

santé ou le lien entre l'évolution de la productivité et celle des salaires doivent être pris en considération. La haute qualité du système de santé doit être maintenue, mais à un prix supportable. À cet effet, il importe avant tout d'améliorer l'état de santé d'une population vieillissante, d'augmenter l'efficacité des soins de santé et de baisser les coûts au moyen de mécanismes d'incitation appropriés. Les mesures de prévention et de promotion de la santé jouent, à cet égard, un rôle de premier plan. On pourra ainsi influencer de manière positive sur les facteurs de santé déterminants que sont l'alimentation, l'activité physique ainsi que la consommation de tabac et d'alcool.

L'évolution des dépenses dans le domaine du trafic est marquée par des taux de croissance élevés en ce qui concerne le trafic routier et les transports par le rail. Les besoins croissants de la population et de l'économie en terme de mobilité engendrent des goulets d'étranglement sur le réseau des routes nationales et sur le réseau ferroviaire ainsi que des problèmes de capacités pour les transports publics. Cet accroissement du volume du trafic s'accompagne d'une hausse des besoins financiers pour l'exploitation, l'entretien et l'extension des infrastructures de transport existantes. Comme les ressources financières sont limitées, la nécessité d'exploiter de nouvelles sources de financement s'impose de plus en plus (affectation obligatoire de l'impôt fédéral direct au fonds d'infrastructure ferroviaire; relèvement de la redevance pour l'utilisation des routes nationales). Compte tenu de la hausse croissante des besoins, il devient indispensable d'utiliser les moyens disponibles de manière toujours plus économique (accroissements d'efficacité), d'appliquer systématiquement le principe de l'agent payeur (financement par l'utilisateur) et d'établir un ordre de priorité plus strict dans les travaux d'infrastructures.

Seules une politique prévoyante et la mise en œuvre à temps des mesures nécessaires permettront d'équilibrer à long terme les finances publiques.



Compte de résultats et compte des investissements par unité administrative

Plan financier des unités administratives

(transactions extraordinaires non comprises)

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
1 Autorités et tribunaux						
101 Assemblée fédérale						
Poste de revenus	0	0	0	0	0	0,0
Crédit de charges	104	102	103	103	103	-0,2
Dépenses d'investissement	7	7	12	7	7	1,9
103 Conseil fédéral						
Crédit de charges	17	17	17	17	17	0,3
104 Chancellerie fédérale						
Poste de revenus	1	1	1	1	1	-0,5
Crédit de charges	58	60	60	61	61	1,0
Dépenses d'investissement	6	5	5	5	5	-5,0
105 Tribunal fédéral						
Poste de revenus	12	13	13	13	13	0,5
Crédit de charges	92	93	93	93	93	0,2
Dépenses d'investissement	1	1	1	1	1	3,1
107 Tribunal pénal fédéral						
Poste de revenus	1	1	1	1	1	-1,5
Crédit de charges	12	14	15	15	15	4,4
108 Tribunal administratif fédéral						
Poste de revenus	4	4	4	4	4	0,4
Crédit de charges	79	80	78	77	78	-0,1
Dépenses d'investissement	2	0	–	–	–	-100,0
109 Autorité surveillance Ministère public de la Confédération						
Crédit de charges	1	1	1	1	1	1,0
Dépenses d'investissement	–	–	–	0	–	–
110 Ministère public de la Confédération						
Poste de revenus	1	3	1	1	1	0,0
Crédit de charges	50	50	50	50	51	0,4
Dépenses d'investissement	2	1	0	0	0	-30,9
111 Tribunal fédéral des brevets						
Poste de revenus	–	0	1	1	1	–
Crédit de charges	–	3	3	3	3	–

Compte de résultats et compte des investissements par unité administrative**Plan financier des unités administratives**

(transactions extraordinaires non comprises)

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
2 Département des affaires étrangères						
201 Département fédéral des affaires étrangères						
Poste de revenus	41	49	49	49	49	4,5
Crédit de charges	931	940	918	909	918	-0,3
Recettes d'investissement	14	13	13	13	13	-0,8
Dépenses d'investissement	40	34	8	2	2	-54,2
202 Direction du développement et de la coopération						
Crédit de charges	1 719	1 849	2 015	2 166	2 362	8,3
Dépenses d'investissement	14	22	23	21	21	10,5
203 Centrale des voyages de la Confédération						
Poste de revenus	4	–	–	–	–	-100,0
Crédit de charges	4	–	–	–	–	-100,0
285 Informatique DFAE						
Poste de revenus	52	51	51	51	51	-0,4
Crédit de charges	51	51	48	51	51	-0,3
Dépenses d'investissement	1	1	1	1	1	5,3

Compte de résultats et compte des investissements par unité administrative**Plan financier des unités administratives**

(transactions extraordinaires non comprises)

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
3 Département de l'intérieur						
301 Secrétariat général du DFI						
Poste de revenus	1	1	1	1	1	10,2
Crédit de charges	79	113	114	114	115	10,0
Dépenses d'investissement	9	9	7	3	3	-27,1
303 Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes						
Poste de revenus	–	0	0	0	0	–
Crédit de charges	8	8	8	8	9	0,9
305 Archives fédérales suisses						
Poste de revenus	1	1	1	1	1	0,2
Crédit de charges	19	19	18	18	18	-0,4
Dépenses d'investissement	2	2	2	2	2	-8,2
306 Office fédéral de la culture						
Poste de revenus	1	1	1	1	1	0,0
Crédit de charges	194	164	165	174	178	-2,2
Dépenses d'investissement	32	30	30	34	36	2,3
307 Bibliothèque nationale suisse						
Poste de revenus	0	0	0	0	0	0,0
Crédit de charges	38	38	38	39	39	0,6
Dépenses d'investissement	–	0	–	–	–	–
311 Office fédéral de météorologie et de climatologie						
Poste de revenus	36	33	33	33	33	-2,1
Crédit de charges	90	92	92	92	94	1,1
Dépenses d'investissement	7	6	8	7	6	-3,9
316 Office fédéral de la santé publique						
Poste de revenus	103	102	103	103	104	0,1
Crédit de charges	2 551	2 636	2 676	2 789	2 910	3,3
Dépenses d'investissement	3	3	3	3	1	-14,9
317 Office fédéral de la statistique						
Poste de revenus	1	2	2	2	2	17,9
Crédit de charges	166	167	168	167	169	0,4
Dépenses d'investissement	1	1	1	1	1	4,4
318 Office fédéral des assurances sociales						
Poste de revenus	20	45	41	38	38	17,4
Crédit de charges	12 964	13 033	13 449	13 631	14 399	2,7
Dépenses d'investissement	0	0	0	0	0	0,7
325 Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche						
Poste de revenus	2	4	4	4	4	22,5
Crédit de charges	2 322	2 461	2 692	2 784	2 979	6,4
Dépenses d'investissement	49	61	64	65	66	7,4
328 Domaine des écoles polytechniques fédérales						
Crédit de charges	2 249	2 324	2 258	2 284	2 389	1,5

Compte de résultats et compte des investissements par unité administrative**Plan financier des unités administratives**

(transactions extraordinaires non comprises)

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
4 Département de justice et police						
401 Secrétariat général du DFJP						
Poste de revenus	6	6	6	6	6	0,4
Crédit de charges	28	28	28	29	29	0,7
Dépenses d'investissement	34	33	28	25	23	-9,3
402 Office fédéral de la justice						
Poste de revenus	15	21	21	21	21	8,4
Crédit de charges	152	156	158	160	162	1,5
Dépenses d'investissement	20	23	22	23	23	3,9
403 Office fédéral de la police						
Poste de revenus	2	11	15	18	18	77,6
Crédit de charges	231	237	234	232	234	0,3
Dépenses d'investissement	16	17	22	23	23	9,7
413 Institut suisse de droit comparé						
Poste de revenus	1	2	2	2	2	1,8
Crédit de charges	8	8	8	8	8	1,0
Dépenses d'investissement	0	0	0	0	0	0,7
414 Office fédéral de métrologie						
Poste de revenus	14	17	18	19	19	8,1
Crédit de charges	39	43	44	46	45	3,8
Dépenses d'investissement	2	3	3	3	3	7,2
417 Commission fédérale des maisons de jeu						
Poste de revenus	411	401	426	428	430	1,1
Crédit de charges	424	391	405	405	430	0,3
420 Office fédéral des migrations						
Poste de revenus	42	53	54	54	55	7,1
Crédit de charges	1 020	1 114	1 118	1 154	1 188	3,9
Recettes d'investissement	2	3	3	3	3	6,2
Dépenses d'investissement	22	21	20	20	20	-1,9
485 Centre de services informatiques du DFJP						
Poste de revenus	75	79	79	79	79	1,3
Crédit de charges	86	93	89	87	89	0,9
Dépenses d'investissement	6	5	6	7	6	0,8

Compte de résultats et compte des investissements par unité administrative**Plan financier des unités administratives**

(transactions extraordinaires non comprises)

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
5 Département défense, protection de la population et sports						
500 Secrétariat général du DDPS						
Poste de revenus	5	5	5	5	5	0,5
Crédit de charges	95	100	102	110	110	3,9
Dépenses d'investissement	7	7	5	6	6	-4,0
503 Service de renseignement de la Confédération						
Poste de revenus	0	0	0	0	0	3,9
Crédit de charges	68	68	67	67	68	-0,2
504 Office fédéral du sport						
Poste de revenus	16	17	17	17	17	0,3
Crédit de charges	193	199	199	201	203	1,3
Dépenses d'investissement	6	7	5	5	5	-4,4
506 Office fédéral de la protection de la population						
Poste de revenus	13	14	15	15	15	2,0
Crédit de charges	156	170	170	166	164	1,3
Dépenses d'investissement	2	2	2	2	2	2,6
525 Défense						
Poste de revenus	323	355	356	356	356	2,4
Crédit de charges	5 550	5 236	5 291	5 287	5 285	-1,2
Recettes d'investissement	4	4	4	4	4	2,1
Dépenses d'investissement	114	108	102	114	105	-1,9
540 armasuisse Acquisitions						
Poste de revenus	8	10	10	10	10	4,5
Crédit de charges	119	124	125	125	126	1,5
Dépenses d'investissement	7	7	7	7	7	2,2
542 armasuisse Sci+T						
Poste de revenus	4	5	5	5	5	2,6
Crédit de charges	32	33	33	33	33	0,5
Dépenses d'investissement	2	2	2	3	3	0,4
543 armasuisse Immobilier						
Poste de revenus	1 273	1 261	1 221	1 177	1 142	-2,7
Crédit de charges	640	635	636	637	638	-0,1
Recettes d'investissement	30	30	30	25	20	-9,6
Dépenses d'investissement	288	242	260	265	269	-1,6
570 Office fédéral de topographie (swisstopo)						
Poste de revenus	27	26	26	26	26	-1,4
Crédit de charges	86	88	88	89	89	0,9
Dépenses d'investissement	3	2	2	2	2	-6,3

Compte de résultats et compte des investissements par unité administrative**Plan financier des unités administratives**

(transactions extraordinaires non comprises)

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
6 Département des finances						
600 Secrétariat général du DFF						
Poste de revenus	0	3	2	2	2	384,3
Crédit de charges	37	41	52	59	66	15,7
Dépenses d'investissement	64	58	52	65	71	2,6
601 Administration fédérale des finances						
Poste de revenus	2 420	1 869	1 537	1 619	1 755	-7,7
Crédit de charges	6 123	6 014	5 808	5 968	6 199	0,3
Recettes d'investissement	171	–	1	–	–	-100,0
Dépenses d'investissement	1	2	2	2	2	22,2
602 Centrale de compensation						
Poste de revenus	124	129	134	141	145	4,0
Crédit de charges	128	132	140	146	151	4,1
Dépenses d'investissement	0	0	0	0	0	42,9
603 Monnaie fédérale Swissmint						
Poste de revenus	51	95	86	73	73	9,5
Crédit de charges	63	111	101	86	86	8,4
Dépenses d'investissement	9	15	12	11	11	4,0
604 Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales						
Crédit de charges	16	17	17	17	13	-4,7
605 Administration fédérale des contributions						
Poste de revenus	45 861	48 333	49 539	51 500	53 467	3,9
Crédit de charges	6 896	7 492	7 682	7 997	8 312	4,8
Dépenses d'investissement	40	16	5	4	3	-48,3
606 Administration fédérale des douanes						
Poste de revenus	11 660	11 848	11 767	11 720	11 972	0,7
Crédit de charges	1 425	1 482	1 479	1 497	1 514	1,5
Recettes d'investissement	0	0	0	0	0	0,0
Dépenses d'investissement	28	40	44	41	47	13,9
609 Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication						
Poste de revenus	375	366	354	352	352	-1,6
Crédit de charges	376	364	346	338	330	-3,2
Dépenses d'investissement	29	24	18	18	21	-7,9
611 Contrôle fédéral des finances						
Poste de revenus	1	1	1	1	1	0,2
Crédit de charges	21	22	23	22	22	1,5
Dépenses d'investissement	0	0	0	0	0	13,6
614 Office fédéral du personnel						
Poste de revenus	10	10	10	10	10	0,6
Crédit de charges	202	307	379	461	536	27,6
620 Office fédéral des constructions et de la logistique						
Poste de revenus	915	946	962	973	979	1,7
Crédit de charges	697	709	733	745	758	2,1
Recettes d'investissement	12	24	24	24	24	19,0
Dépenses d'investissement	433	429	520	538	475	2,4

Compte de résultats et compte des investissements par unité administrative**Plan financier des unités administratives**

(transactions extraordinaires non comprises)

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
7 Département de l'économie						
701 Secrétariat général du DFE						
Poste de revenus	8	9	9	9	9	3,8
Crédit de charges	64	67	66	65	66	0,8
Dépenses d'investissement	8	5	5	6	6	-6,3
704 Secrétariat d'Etat à l'économie						
Poste de revenus	488	9	10	9	9	-62,9
Crédit de charges	1 016	1 081	1 118	1 178	1 208	4,4
Recettes d'investissement	254	4	3	4	4	-65,6
Dépenses d'investissement	514	34	4	4	4	-69,8
706 Office fédéral de la formation prof. et de la technologie						
Poste de revenus	2	3	3	3	3	9,4
Crédit de charges	1 273	1 396	1 329	1 386	1 412	2,6
Dépenses d'investissement	26	26	27	27	28	1,5
708 Office fédéral de l'agriculture						
Poste de revenus	183	214	217	217	217	4,4
Crédit de charges	3 523	3 560	3 561	3 555	3 553	0,2
Dépenses d'investissement	100	146	146	140	140	8,9
710 Agroscope						
Poste de revenus	20	20	20	21	21	0,8
Crédit de charges	178	182	182	182	183	0,7
Dépenses d'investissement	4	5	5	5	5	4,2
720 Office vétérinaire fédéral						
Poste de revenus	5	7	7	7	7	12,0
Crédit de charges	50	52	57	58	58	4,0
Dépenses d'investissement	1	1	1	1	1	2,4
721 Institut de virologie et d'immunoprophylaxie						
Poste de revenus	0	1	1	1	1	42,0
Crédit de charges	14	14	14	15	15	2,0
Dépenses d'investissement	0	1	0	0	0	17,7
724 Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays						
Poste de revenus	0	0	0	0	0	2,5
Crédit de charges	8	8	8	8	8	1,0
Dépenses d'investissement	0	0	0	0	0	-45,8
725 Office fédéral du logement						
Poste de revenus	21	36	34	33	32	10,7
Crédit de charges	96	89	95	97	105	2,1
Recettes d'investissement	61	96	91	86	81	7,4
Dépenses d'investissement	8	8	30	30	31	41,1

Compte de résultats et compte des investissements par unité administrative**Plan financier des unités administratives**

(transactions extraordinaires non comprises)

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
727 Commission de la concurrence						
Poste de revenus	0	2	2	2	2	67,0
Crédit de charges	11	11	12	11	12	2,0
Dépenses d'investissement	–	0	0	0	0	–
735 Organe d'exécution du service civil						
Poste de revenus	7	15	16	18	18	25,0
Crédit de charges	31	35	40	40	40	6,5
Dépenses d'investissement	1	1	0	0	0	-32,3
740 Service d'accréditation suisse						
Poste de revenus	6	7	7	8	8	7,1
Crédit de charges	7	9	9	9	9	6,3
Dépenses d'investissement	–	0	0	–	–	–
760 Commission pour la technologie et l'innovation						
Poste de revenus	1	1	1	1	1	10,2
Crédit de charges	121	136	126	128	130	1,8
Dépenses d'investissement	–	1	1	1	1	–
785 Centre de services informatiques du DFE						
Poste de revenus	15	16	16	16	16	0,8
Crédit de charges	16	16	16	16	16	0,5
Dépenses d'investissement	1	1	1	1	1	0,7

Compte de résultats et compte des investissements par unité administrative**Plan financier des unités administratives**

(transactions extraordinaires non comprises)

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
8 Dép. environnement, transports, énergie et communication						
801 Secrétariat général du DETEC						
Poste de revenus	0	0	0	0	0	-15,9
Crédit de charges	59	69	71	71	72	4,8
Dépenses d'investissement	21	10	12	12	12	-12,8
802 Office fédéral des transports						
Poste de revenus	7	9	9	9	9	8,4
Crédit de charges	4 747	4 933	4 980	5 098	5 099	1,8
Recettes d'investissement	75	67	67	67	67	-3,1
Dépenses d'investissement	2 994	3 158	3 389	3 500	3 486	3,9
803 Office fédéral de l'aviation civile						
Poste de revenus	12	13	13	13	13	1,9
Crédit de charges	152	175	191	193	196	6,5
Recettes d'investissement	2	2	2	3	3	3,8
Dépenses d'investissement	0	0	0	0	0	-1,1
805 Office fédéral de l'énergie						
Poste de revenus	17	15	13	13	14	-5,6
Crédit de charges	181	175	176	177	177	-0,5
Dépenses d'investissement	72	70	72	72	72	0,1
806 Office fédéral des routes						
Poste de revenus	155	34	25	19	17	-42,5
Crédit de charges	3 006	3 085	3 184	3 221	3 146	1,1
Recettes d'investissement	0	3	3	3	3	97,6
Dépenses d'investissement	2 298	2 410	2 484	2 548	2 792	5,0
808 Office fédéral de la communication						
Poste de revenus	54	59	56	56	56	0,7
Crédit de charges	93	92	90	90	91	-0,6
Recettes d'investissement	–	0	0	0	0	–
Dépenses d'investissement	2	2	2	2	2	1,1
810 Office fédéral de l'environnement						
Poste de revenus	39	40	40	40	40	0,4
Crédit de charges	1 410	1 354	1 396	1 400	1 404	-0,1
Recettes d'investissement	2	5	5	5	5	25,7
Dépenses d'investissement	496	510	507	507	510	0,7
812 Office fédéral du développement territorial						
Poste de revenus	0	0	0	0	0	25,0
Crédit de charges	18	19	17	17	17	-0,5
816 Service d'enquête suisse sur les accidents						
Poste de revenus	–	2	0	0	0	–
Crédit de charges	–	10	7	8	8	–
Dépenses d'investissement	–	2	2	2	2	–
817 Autorités de régulation des infrastructures						
Poste de revenus	–	4	4	4	4	–
Crédit de charges	–	12	13	13	13	–

Comparaison entre le plan financier 2012–2014 du 18.8.2010 et le plan financier de la législature 2013–2015 du 25.1.2012 (optique du financement)

mio CHF	Année 2013			Année 2014		
	PF 2012-2014	PFL 2013-2015	Différence	PF 2012-2014	PFL 2013-2015	Différence
Recettes ordinaires	65 529	64 938	-590	67 416	66 938	-478
Recettes fiscales	60 748	61 040	292	62 622	62 980	358
Impôt fédéral direct	18 851	19 237	386	19 759	20 125	366
Impôt anticipé	3 711	4 287	576	3 713	4 388	675
Droits de timbre	2 950	2 495	-455	3 050	2 570	-480
Taxe sur la valeur ajoutée	23 285	23 100	-185	24 110	24 020	-90
Autres impôts à la consommation	7 457	7 384	-73	7 428	7 323	-105
Recettes fiscales diverses	4 494	4 537	43	4 562	4 554	-8
Patentes et concessions	1 329	557	-773	1 331	543	-787
Recettes financières	1 603	1 351	-252	1 610	1 453	-157
Autres recettes courantes	1 645	1 745	100	1 671	1 728	56
Recettes d'investissement	203	246	42	183	235	52
Dépenses ordinaires	66 077	65 514	-563	67 726	67 143	-582
Conditions institutionnelles et financières	2 583	2 637	54	2 623	2 668	46
Ordre et sécurité publique	1 052	1 062	10	1 072	1 077	5
Relations avec l'étranger - coopération internationale	3 313	3 305	-8	3 521	3 524	3
Défense nationale	4 742	4 808	66	4 802	4 870	68
Formation et recherche	6 683	6 863	180	6 897	7 035	138
Culture et loisirs	416	479	63	423	493	70
Santé	216	222	6	219	221	2
Prévoyance sociale	22 073	21 611	-462	22 850	22 259	-591
Trafic	8 441	8 628	186	8 528	8 865	337
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	1 230	1 213	-17	1 233	1 217	-16
Agriculture et alimentation	3 622	3 701	79	3 631	3 694	63
Economie	528	562	35	534	564	30
Finances et impôts	11 178	10 423	-755	11 393	10 656	-736

– Autres impôts à la consommation: impôts sur les huiles minérales, le tabac, la bière

– Diverses recettes fiscales: redevances routières, droits de douane, redevance sur les maisons de jeu, taxes d'incitation, autres recettes fiscales

Vue d'ensemble des recettes

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015	Descriptif n°
Recettes ordinaires	62 423	64 117	64 938	66 938	69 286	2,6	
Δ en % par rapport à l'année précédente		2,7	1,3	3,1	3,5		
Recettes fiscales	57 268	59 914	61 040	62 980	65 193	3,3	
Impôt fédéral direct	17 547	18 759	19 237	20 125	21 031	4,6	1.1
Impôt anticipé	3 707	4 186	4 287	4 388	4 489	4,9	1.2
Droits de timbre	2 750	2 445	2 495	2 570	2 645	-1,0	1.3
Taxe sur la valeur ajoutée	21 450	22 550	23 100	24 020	24 900	3,8	1.4
Autres impôts à la consommation	7 448	7 435	7 384	7 323	7 233	-0,7	
Impôt sur les huiles minérales	5 105	5 090	5 100	5 100	5 070	-0,2	1.5
Impôt sur le tabac	2 235	2 233	2 172	2 111	2 051	-2,1	1.6
Impôt sur la bière	108	112	112	112	112	0,9	
Redevances sur la circulation	2 150	2 323	2 303	2 328	2 677	5,6	
Impôt sur les véhicules automobiles	360	370	365	365	370	0,7	
Redevance pour l'utilisation des routes nationales	340	353	358	363	677	18,8	
Redevance sur le trafic des poids lourds	1 450	1 600	1 580	1 600	1 630	3,0	1.7
Droits de douane	1 020	1 060	1 050	1 040	1 030	0,2	1.8
Impôt sur les maisons de jeu	405	395	420	422	424	1,2	1.9
Taxes d'incitation	791	761	761	761	761	-1,0	1.10
Autres recettes fiscales	–	–	3	3	3	–	
Patentes et concessions	1 335	924	557	543	543	-20,1	2
Part du bénéfice net de la Régie des alcools	264	275	250	250	250	-1,4	
Distribution du bénéfice de la BNS	833	333	–	–	–	-100,0	
Accroissement de la circulation monétaire	42	87	78	64	64	11,6	
Recettes de la vente aux enchères de contingents	168	196	196	196	196	3,9	
Autres patentes et concessions	28	33	33	33	33	4,4	
Recettes financières	1 597	1 337	1 351	1 453	1 578	-0,3	3
Recettes d'intérêts	793	496	510	612	736	-1,8	
Recettes de participations	800	840	840	840	840	1,2	
Autres recettes financières	3	1	1	1	1	-22,8	
Autres recettes courantes	1 597	1 691	1 745	1 728	1 747	2,3	4
Compensations	1 192	1 247	1 293	1 274	1 290	2,0	
Taxe d'exemption de l'obligation de servir	160	170	170	170	170	1,5	
Emoluments	224	244	246	248	249	2,6	
Remboursements	109	116	112	112	112	0,8	
Fiscalité de l'épargne UE	135	135	169	135	141	1,0	
Autres compensations	564	581	596	610	618	2,3	
Recettes diverses	405	443	452	453	457	3,1	
Recettes d'investissement	627	252	246	235	225	-22,6	

1.1 Impôt fédéral direct

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Impôt fédéral direct	17 547	18 759	19 237	20 125	21 031	4,6
Δ en % par rapport à l'année précédente		6,9	2,5	4,6	4,5	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		799	386	366		
Impôt sur le bénéfice net des personnes morales	7 414	9 272	9 486	9 868	10 208	8,3
Impôt sur le revenu des personnes physiques	10 268	9 667	9 931	10 437	11 003	1,7
Imputation forfaitaire d'impôt	-135	-180	-180	-180	-180	-7,5

Unités administratives concernées

AFC.

Principales bases légales

Art. 128 Cst. (RS 101);

- LIFD (RS 642.11).

Objet de l'impôt

Imposition directe du revenu des personnes physiques et du bénéfice net des personnes morales.

Méthode d'estimation

Les prévisions concernant le revenu des ménages et le bénéfice des sociétés permettent d'estimer le produit escompté par année fiscale. La procédure de taxation et d'encaissement entraîne cependant un décalage temporel des rentrées. C'est pourquoi il faut également procéder à une estimation de la répartition des recettes d'une année fiscale sur les prochaines années d'encaissement. Toute modification, par exemple des données économiques, déploie 80 à 90 % de ses effets sur les recettes avec un retard d'un à deux ans. L'effet total (100 %) d'une modification de l'encaissement se répartit sur une période d'environ cinq ans.

Projets de réforme

Dans le domaine de l'impôt fédéral direct, le Conseil fédéral mène deux projets de réforme, à savoir la suppression de la discrimination fiscale des couples mariés, contraire à la Constitution, et la 3^e réforme de l'imposition des entreprises:

- En dépit des mesures immédiates prises en 2008, la discrimination fiscale frappant les couples mariés par rapport aux concubins n'a pas pu être entièrement éliminée. Cette discrimination devra être supprimée par le biais d'un calcul alternatif de la charge fiscale, qui implique une imposition séparée des couples mariés. En fonction du contenu de la réforme, les diminutions de recettes qui en découleront oscilleront entre 0,9 et 1,3 milliard.
- En ce qui concerne la 3^e réforme de l'imposition des entreprises, les modalités et les conséquences financières ne sont pas encore connues. Le Conseil fédéral a déjà décidé que le droit d'émission prélevé sur les fonds propres serait aboli dans le cadre de la réforme.

Commentaire concernant la planification

- Par rapport au budget de l'année précédente, une hausse des recettes de 6,9 % est prévue dans le cadre du budget 2012. Cette hausse est cependant surévaluée, les recettes de l'année en cours ayant augmenté beaucoup plus que prévu.
- Compte tenu des estimations actuelles, les recettes inscrites au budget 2012 diminuent de 0,2 %. Cette baisse découle des diverses réformes fiscales (compensation de la progression à froid, réforme de l'imposition des familles et principe de l'apport de capital) qui déploieront entièrement leurs effets financiers pour la première fois au cours de l'année 2012.
- Le ralentissement conjoncturel prévu en 2012 ne se répercutera sur l'impôt fédéral direct qu'en 2013. La croissance des recettes sera modérée, tant pour l'impôt sur les bénéfices (200 mio) que pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
- Ce n'est qu'en 2014 et 2015 que la croissance retrouvera son cours habituel: les recettes de l'impôt fédéral direct augmenteront ainsi de 0,9 milliard par année.
- Si l'on se base sur l'estimation actuelle pour l'année 2011, la progression des recettes pour la période de planification de quatre ans (2011–2015) se monte à 3,1 % par année. L'augmentation des recettes est donc légèrement supérieure au taux de croissance moyen du produit intérieur brut nominal durant la même période (+ 2,8 %).
- Les réformes fiscales évoquées plus haut contribuent dans une large mesure à ce résultat. Sans ces facteurs extraordinaires, la progression annuelle pour la période de planification de quatre ans se monterait à 4,7 %.

1.2 Impôt anticipé

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Impôt anticipé	3 707	4 186	4 287	4 388	4 489	4,9
Δ en % par rapport à l'année précédente		12,9	2,4	2,4	2,3	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		477	576	675		
Impôt anticipé (Suisse)	3 700	4 175	4 275	4 375	4 475	4,9
Retenue d'impôt, Etats-Unis	7	11	12	13	14	18,9

Unité administrative concernée

AFC.

Principales bases légales

- Art. 132 Cst. (RS 101);
- LIA (RS 642.21).

Objet de l'impôt

Rendement de capitaux mobiliers placés auprès de débiteurs suisses, en francs suisses ou en monnaies étrangères, par des personnes domiciliées en Suisse ou à l'étranger, dont:

- obligations d'emprunt ou de caisse;
- actions, parts de s.à.r.l. et de sociétés coopératives;
- avoirs de clients auprès des banques suisses;
- parts de fonds de placement.

Le remboursement de l'impôt anticipé est subordonné à des conditions précises posées par la loi.

Méthode d'estimation

- Le produit de l'impôt anticipé résulte du *solde* entre les montants retenus à la source (les rentrées) et les montants remboursés. Depuis de nombreuses années, les *rentrées* ont été soumises à d'amples fluctuations d'une année à l'autre. Les rentrées provenant notamment des distributions de dividendes et de rachats d'actions par les sociétés ont été extrêmement volatiles, ce qui rend leur prévision fort incertaine. De même, l'estimation des *demandes de remboursements* s'avère elle aussi délicate; il n'est pas possible de prévoir la date de réception des demandes avec précision, ni leur montant.
- Dans ces conditions, une estimation précise du *produit* de cet impôt pour une année particulière n'est pas possible. C'est pourquoi, ces dernières années, un montant correspondant environ à la moyenne pluriannuelle a été inscrit au budget comme au plan financier, au lieu d'une estimation ponctuelle.
- Pour le budget 2012 et le plan financier, la *méthode d'estimation* a fait l'objet d'un réexamen. Eu égard aux derniers résultats fort élevés enregistrés, une *méthode de lissage exponentielle* (une variante robuste de la méthode Holt-Winters) a été nouvellement choisie aux fins de prévision. Cette méthode donne plus d'importance aux derniers résultats enregistrés qu'aux résultats plus lointains. Elle permet, en outre, de tenir compte d'une éventuelle tendance de fond.

Projets de réforme

- Message du 24 août 2011 relatif à la *modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé* (stimulation du marché suisse des capitaux): Dans le cadre des mesures visant à renforcer le marché suisse des capitaux, le Conseil fédéral propose de passer au principe de l'*agent payeur* en ce qui concerne l'impôt anticipé frappant les rendements des obligations et papiers monétaires. La loi modifiée pourrait entrer en vigueur au plus tôt au 1^{er} janvier 2013. Les conséquences financières sont fort incertaines. Selon le Message, en fonction des hypothèses extrêmes examinées, les recettes au titre de l'impôt anticipé pourraient augmenter entre 389 et 874 millions (effet unique) l'année de l'entrée en vigueur de la modification. Pour la suite, les conséquences financières permanentes pour la Confédération sont estimées à - 21 millions.
- *Coopération transfrontalière*: Des *accords fiscaux* ont été récemment conclus avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Ils prévoient l'introduction d'un impôt libérateur, qui sera à l'origine d'une perte de recettes difficilement quantifiable (selon estimation, elle pourrait atteindre entre 150 et 210 millions). Ces accords doivent encore être adoptés par les Parlements des Etats concernés et pourraient entrer en vigueur en 2013.

Commentaire concernant la planification

- Pour le plan financier de la législature, comme pour le budget 2012, la méthode d'estimation par lissage exponentiel tient compte du niveau fort élevé enregistré ces dernières années et de la tendance haussière observée. Pour ces raisons, les écarts par rapport au plan financier précédent, lequel reposait sur une moyenne pluriannuelle calculée sur dix ans (1997 à 2006) et restant inchangée pour la période de planification, s'avèrent substantiels.
- Le résultat obtenu par la nouvelle méthode d'estimation n'est en général pas corrigé afin de tenir compte des effets d'éventuels *facteurs spéciaux* attendus pour ces prochaines années. Chaque facteur particulier n'est, en fait, qu'un facteur parmi tant d'autres facteurs, souvent non prévisibles et difficilement quantifiables à l'avance. En revanche, les facteurs spéciaux influenceront graduellement sur les estimations futures du fait de l'actualisation régulière de la série chronologique utilisée pour le calcul.

1.3 Droits de timbre

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Droits de timbre	2 750	2 445	2 495	2 570	2 645	-1,0
Δ en % par rapport à l'année précédente		-11,1	2,0	3,0	2,9	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-405	-455	-480		
Droit de timbre d'émission	620	260	270	280	290	-17,3
Droit de timbre de négociation	1 450	1 510	1 545	1 605	1 665	3,5
Titres suisses	200	260	270	280	290	9,7
Titres étrangers	1 250	1 250	1 275	1 325	1 375	2,4
Droit sur les quittances de primes	680	675	680	685	690	0,4

Unité administrative concernée

AFC.

Principales bases légales

- Art. 132 Cst (RS 101);
- LT (RS 641.10).

Objet de l'impôt

On distingue trois catégories principales de droits de timbre:

- le *droit d'émission* sur titres suisses;
- le *droit de négociation* sur les titres suisses et étrangers;
- le *droit sur les primes* de certaines assurances.

Méthode d'estimation

Le rendement des droits de timbre se caractérise par d'amples fluctuations qui, en partie, ne sont pas prévisibles, car dépendant de nombreux facteurs d'ordre stratégique relatifs à la gestion de fortune ou au financement des entreprises. Dès lors, étant donné les incertitudes concernant les futures recettes, on a recours à une estimation de la tendance générale, tout en tenant compte de certaines hypothèses sur l'évolution conjoncturelle et l'environnement financier.

Projets de réformes

Suppression, prévue pour le printemps 2012, du droit d'émission frappant l'émission de capitaux de tiers (emprunts obligataires, obligations de caisse, papiers monétaires) et l'émission de capital propre uniquement pour ce qui est des droits de participation résultant de la conversion d'emprunts convertibles (CoCos). Ces exonérations ont été adoptées par le Parlement à la session d'automne 2011 en vue de renforcer le marché suisse des capitaux dans le cadre de la nouvelle réglementation concernant les grandes banques «too big to fail».

La suppression totale du droit d'émission sur le *capital propre* sera examinée dans le cadre de la 3^e réforme de l'imposition des entreprises.

Commentaire concernant la planification

Ces prochaines années, les recettes subiront le *manque à gagner* dû à la suppression du droit d'émission frappant les capitaux de tiers. De ce fait, le produit attendu pour l'ensemble des droits de timbre pour la période du plan financier sera sensiblement inférieur au montant budgétisé pour 2011.

- *Droit d'émission*: le manque à gagner résultant de l'exonération de l'émission des *capitaux de tiers* est estimé entre 440 millions en 2013 et 350 millions en 2015 dans un contexte de baisse graduelle des volumes d'emprunts émis. Ces montants incluent toutefois les droits qui seraient versés par la Trésorerie fédérale en raison de ses prélèvements de fonds sur le marché des capitaux. Ces droits sont estimés entre 125 millions et 100 millions; leur suppression entraîne une réduction correspondante des charges de la Confédération liées à la gestion de la dette. Pour le reste, s'agissant des recettes provenant du droit d'émission qui frappera dorénavant uniquement la création de *capital propre* (hors CoCos), notre prévision part de l'hypothèse qu'elles devraient graduellement augmenter dans le sillage de l'amélioration conjoncturelle.
- *Droit de négociation*: l'estimation de ce produit est délicate. Ce droit est en effet prélevé avant tout sur les transactions en Bourse, lesquelles sont tributaires de l'évolution des marchés des actions, imprévisible par nature. Le plan financier de la législature est basé sur l'hypothèse d'une amélioration du climat boursier dans la perspective d'une reprise de la croissance économique mondiale dès 2013. La progression des cours des actions et du nombre des transactions devrait ainsi entraîner une augmentation graduelle de ce produit.
- *Droit sur les quittances de primes*: dans ce segment, une faible progression est attendue, dans la ligne de l'évolution passée.

1.4 Taxe sur la valeur ajoutée

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Taxe sur la valeur ajoutée	21 450	22 550	23 100	24 020	24 900	3,8
Δ en % par rapport à l'année précédente		5,1	2,4	4,0	3,7	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		85	-185	-90		
Ressources générales de la Confédération	16 680	17 350	17 770	18 490	19 170	3,5
Fonds affectés	4 770	5 200	5 330	5 530	5 730	4,7
5 % en faveur de l'assurance-maladie	880	920	940	980	1 010	3,5
Point de TVA en faveur de l'AVS (83 %)	2 250	2 340	2 400	2 490	2 580	3,5
Part Conf. du point de TVA en fav. de l'AVS (17 %)	460	480	490	510	530	3,6
Supplément de TVA (0,4 point) en faveur de l'Al	860	1 130	1 160	1 200	1 250	9,8
Attribution au fonds pour grands projets ferrov.	320	330	340	350	360	3,0

Unités administratives concernées

AFC.

Principales bases légales

- Art. 130 et 196 Cst. (RS 101);
- LTVA (RS 641.20).

Objet de la taxe

Sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée les livraisons de biens et les prestations de service qu'une entreprise effectue à titre onéreux sur le territoire suisse (y c. pour sa propre consommation), ainsi que l'importation de biens et l'acquisition de prestations de service d'entreprises ayant leur siège à l'étranger.

Méthode d'estimation

L'estimation des recettes provenant de la TVA se fonde sur les recettes (estimées) de l'année précédente. On admet que les recettes augmentent proportionnellement au PIB nominal; leur évolution se déduit donc directement des prévisions de croissance.

Projets de réforme

Réforme de la TVA: le 21 décembre 2011, le Conseil national a décidé de renvoyer définitivement le projet d'introduire un taux unique (réforme de la TVA, partie B) au Conseil fédéral, en le mandatant d'élaborer un projet avec deux taux d'imposition.

Commentaire concernant la planification

- Le taux de croissance moyen des recettes, estimé à 3,8 % pour les années 2011 à 2015, se situe nettement en dessus du taux de croissance moyen du PIB nominal, estimé à 2,8 % pour la même période. La progression des recettes est toutefois faussée par le bas montant prévu au budget 2011.
- Compte tenu des estimations actuelles pour l'année 2011, la croissance moyenne diminue à 3,2 %. L'écart restant par rapport à la progression du PIB durant la même période s'explique par la suppression du taux spécial pour les prestations d'hébergement à la fin de 2013. Cette dernière engendre, pour l'année 2014, une croissance des recettes nettement supérieure à la croissance économique.
- L'estimation des recettes de la TVA dépend directement des prévisions conjoncturelles. En raison des risques élevés en la matière, elle reste marquée par de fortes incertitudes.
- Les composantes des recettes figurant dans le tableau comprennent les pertes sur débiteurs (env. 200 mio au total). Du côté des charges, les différentes parts sont calculées après déduction des pertes sur débiteurs. Leur montant est donc proportionnellement inférieur.

1.5 Impôts sur les huiles minérales

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Impôts sur les huiles minérales	5 105	5 090	5 100	5 100	5 070	-0,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		-0,3	0,2	0,0	-0,6	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-115	-130	-155		
Impôt sur huiles minér. grevant les carburants	3 040	3 040	3 050	3 050	3 030	-0,1
Surtaxe sur huiles minér. grevant les carburants	2 040	2 030	2 030	2 030	2 020	-0,2
Impôt sur huiles min. grevant combust. et autres	25	20	20	20	20	-5,4

Unité administrative concernée

AFD.

Principales bases légales

- Art. 131 Cst. (RS 101);
- Limpmin (RS 641.61).

Objet de l'impôt

- Les impôts sur les huiles minérales comprennent:
- l'impôt sur les huiles minérales grevant l'huile de pétrole, les autres huiles minérales, le gaz de pétrole et les produits résultant de leur transformation ainsi que les carburants;
- la surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants;
- l'impôt sur les huiles minérales grevant les combustibles et les autres produits pétroliers.

Méthode d'estimation

L'estimation est basée sur la tendance observée ces dernières années ainsi que sur le résultat effectif des derniers mois. Elle tient compte des facteurs susceptibles d'influencer la demande de produits pétroliers à l'avenir.

Projets de réforme

-

Commentaire concernant la planification

- L'augmentation constante du parc des véhicules à moteur et la croissance continue de l'économie suisse attendue pour les années 2012 à 2015 engendrent une hausse de la demande de carburant. La diminution des recettes résultant de la modification de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ devrait cependant compenser les effets de cette évolution. Il faut donc s'attendre à une stagnation pour les années du plan financier et même à un léger recul en 2015.
- Le 18 mars 2011, le Parlement a approuvé une modification de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (RS 641.71). Cette modification entrera en vigueur le 1^{er} mai 2012. Elle prévoit d'adapter aux normes européennes les émissions de CO₂ des nouveaux véhicules immatriculés en Suisse, en réduisant celles-ci à 130 g/km d'ici à 2015. Le recul de la consommation moyenne devrait ainsi nettement s'accroître (moyenne 2010: 161 g/km). D'après les estimations, le recul des recettes atteindra quelque 100 millions en 2012 et passera à quelque 250 millions en 2015.
- Les conséquences du cours élevé du franc suisse sur le tourisme à la pompe constituent un facteur d'incertitude. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a commandé une étude consacrée au tourisme à la pompe. Publiée en juin 2010, cette étude révèle notamment les effets des hausses ou des baisses de prix sur les ventes de carburants. En 2008, la part du tourisme à la pompe était estimée à quelque 10% de toutes les ventes d'essence en Suisse (diesel: 4,2%).

1.6 Impôt sur le tabac

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Impôt sur le tabac	2 235	2 233	2 172	2 111	2 051	-2,1
Δ en % par rapport à l'année précédente		-0,1	-2,7	-2,8	-2,8	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		56	53	46		

Unité administrative concernée
AFD.

Projets de réforme
-

Principales bases légales

- Art. 131 Cst. (RS 101);
- LF sur l'imposition du tabac (LTab; RS 641.31).

Objet de l'impôt

- Impôt à la consommation frappant:
- les tabacs manufacturés fabriqués industriellement en Suisse et prêts à la consommation, ainsi que les tabacs manufacturés importés;
- les produits de substitution.

Méthode d'estimation

L'estimation est basée sur la tendance observée ces dernières années ainsi que sur le résultat effectif des derniers mois. Elle tient compte des facteurs susceptibles d'influencer la demande de cigarettes à l'avenir.

Commentaire concernant la planification

- L'augmentation de l'impôt de 20 centimes par paquet à partir du 1^{er} janvier 2011, décidée dans le cadre des mesures de consolidation, et l'augmentation échelonnée des prix, décidée par l'industrie du tabac en 2011, entraînent un léger supplément de recettes par rapport à l'ancien plan financier.
- Vu les considérations qui précèdent, la planification part de l'hypothèse d'une fiscalité inchangée et de la poursuite du recul graduel des ventes de cigarettes, estimé à environ 2,5 % par année. En raison de l'augmentation de cet impôt et du cours de change de l'euro, certains risques subsistent quant à une baisse des ventes aux touristes et aux frontaliers. Les conséquences effectives du franc fort sur les achats réalisés par les frontaliers ne peuvent toutefois pas être quantifiées à cause de l'absence de données.
- Cet impôt aide à financer la contribution de la Confédération à l'AVS/AI.

1.7 Redevance sur le trafic des poids lourds

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Redevance sur le trafic des poids lourds	1 450	1 600	1 580	1 600	1 630	3,0
Δ en % par rapport à l'année précédente		10,3	-1,3	1,3	1,9	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		150	105	100		
Attribution au fonds pour grands projets ferrov.	731	752	932	895	865	4,3
Coûts non couverts du trafic des poids lourds	206	283	90	140	190	-2,0
Parts des cantons	468	518	511	517	527	3,0
Autres	45	47	47	48	48	1,8

Unités administratives concernées

AFD.

Principales bases légales

- Art. 85 et 196 Cst. (RS 101);
- LRPL (RS 641.81).

Objet de la redevance

La Confédération perçoit une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) sur les véhicules automobiles et les remorques immatriculés en Suisse ou à l'étranger dont le poids total est, pour chacune de ces deux catégories de véhicules, supérieur à 3,5 tonnes, pour l'utilisation des routes ouvertes au trafic général. La redevance est calculée sur la base des kilomètres parcourus ainsi que sur le poids total autorisé et la catégorie du véhicule imposé.

Méthode d'estimation

L'estimation des recettes se fonde sur les hypothèses concernant l'évolution du trafic des poids lourds et de la composition du parc des véhicules (norme EURO) ainsi que sur les adaptations des tarifs. Les prévisions s'appuient sur l'estimation effectuée au moment de l'élaboration du plan financier pour l'année en cours, laquelle est basée sur les résultats des années précédentes et sur l'évolution des recettes durant les premiers mois de l'année en cours.

Projets de réforme

–

Commentaire concernant la planification

- La planification établie l'an dernier était fondée sur les recettes attendues pour l'année 2010. Il s'est avéré par la suite que les recettes attendues avaient été sous-estimées, car le ralentissement économique et ses répercussions sur la RPLP se sont révélés moins forts que prévu. Cette sous-estimation se répercute, sous la forme d'un effet de base, sur les résultats de l'extrapolation des recettes de 2011, lesquelles pourraient

dépasser de 100 millions le montant budgétisé. L'évolution des recettes entre 2011 et 2015 présentée dans le tableau est donc faussée. En vertu des hypothèses actuelles concernant la conjoncture et le renchérissement ainsi que le renouvellement du parc des véhicules, la hausse moyenne des recettes attendue est d'environ 1% par année.

- La comparaison entre l'année 2013 et l'année précédente est également problématique. Le budget 2012 a été adopté par le Conseil fédéral en juin 2011. Depuis lors, la conjoncture a subi un ralentissement et les prévisions économiques pour 2012 ont été revues à la baisse. Le changement de situation est pris en compte pour les années 2013 à 2015 du plan financier. C'est pourquoi le tableau indique, pour l'année 2013, non pas une légère hausse, mais une baisse des recettes.
- A partir du 1^{er} janvier 2012, un rabais de 10% sur la RPLP sera accordé aux propriétaires de véhicules des catégories EURO 2 et 3 équipés de filtres à particules. Cette mesure fait partie d'un plan d'action proposé par le Conseil fédéral pour réduire les émissions de particules fines. En outre, le Conseil fédéral entend négocier avec l'UE l'introduction d'un rabais de 10% sur les véhicules des catégories EURO 6. Cette adaptation est prévue pour le deuxième trimestre 2012.
- Déjà décidée dans son principe, l'adaptation de la RPLP au renchérissement sera appliquée en même temps que le rabais pour les véhicules EURO 6. La prise en compte du renchérissement est prévue par l'art. 42 de l'accord sur les transports terrestres. Le taux de renchérissement appliqué sera de 0,97%. Il se fonde sur l'évolution mensuelle des prix suisses à la consommation entre avril 2009 et mars 2011.
- Les revenus provenant de la RPLP sont affectés. Après déduction des pertes sur débiteurs et des indemnités versées aux cantons pour l'exécution de la RPLP et des contrôles de police, un tiers est attribué aux cantons et deux tiers à la Confédération. Jusqu'en 2010, la part de la Confédération était entièrement attribuée au fonds pour les grands projets ferroviaires. Depuis 2011, cette part est en partie utilisée dans le cadre du budget général (comme le prévoit l'art. 85, al. 2, Cst.) pour financer les coûts (externes) liés au trafic routier et les besoins financiers requis au titre de la réduction individuelle des primes. La marge de manœuvre qui en découle pour le budget ordinaire permet d'augmenter les ressources financières consacrées au maintien de la qualité et à l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire.

1.8 Droits de douane

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Droits de douane	1 020	1 060	1 050	1 040	1 030	0,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		3,9	-0,9	-1,0	-1,0	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		20	-10	-40		

Unités administratives concernées

AFD.

Principales bases légales

- LF sur les douanes (LD; RS 631.0);
- LF sur le tarif des douanes (LTaD; RS 632.10);
- O sur le libre-échange (RS 632.421.0);
- LF du sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1), art. 19 et 19a.

Objet de l'impôt

Les marchandises importées doivent être dédouanées conformément au tarif en vigueur, sous réserve des exceptions prévoyant une exonération partielle ou totale en vertu des accords de libre-échange et des dispositions spéciales figurant dans les lois et ordonnances du Conseil fédéral. L'importation d'automobiles, de carburants et d'autres produits à base d'huiles minérales n'est soumise à aucun droit de douane à l'importation, mais à des impôts à la consommation intérieurs.

Méthode d'estimation

L'estimation repose sur les résultats des dernières années et sur l'évolution des recettes durant les premiers mois de l'année en cours. Elle tient également compte des incidences des accords de démantèlement tarifaire et d'autres accords de libre-échange. Les attentes concernant l'évolution de la conjoncture sont également prises en considération. L'expérience des dernières années montre que les recettes douanières ne suivent l'évolution conjoncturelle que dans une faible mesure.

Projets de réforme

-

Commentaire concernant la planification

- En vertu de l'extrapolation de septembre, les recettes attendues pour 2011 dépasseront le montant budgétisé. Le montant réalisé l'an dernier (1 079 mio) ne sera toutefois pas atteint, en raison du recul des droits de douane dans le secteur agricole et du ralentissement qui se manifeste depuis le milieu de l'année.
- Cette tendance à la baisse pourrait se poursuivre au cours des années du plan financier. Compte tenu de la croissance générale du commerce, un accroissement (+ 1,0 % par an) des droits de douane est attendu dans le secteur industriel. Parallèlement, les recettes réalisées dans le secteur agricole devraient toutefois régresser fortement, y compris au cours des prochaines années (- 2,5 % par an). Il en résulte ainsi une baisse d'environ 1 % par an pour les années du plan financier.
- Les estimations ne tiennent pas compte d'un éventuel accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agro-alimentaire, qui aurait des répercussions considérables sur les recettes douanières. Pendant cinq ans, c'est-à-dire jusqu'à ce que plus aucun droit de douane dans le secteur agricole ne soit perçu sur les marchandises provenant de l'UE, les recettes douanières diminueraient chaque année d'environ 100 millions.
- En vue d'un tel accord de libre-échange avec l'UE ou d'une éventuelle conclusion du cycle de Doha (OMC), les Chambres fédérales ont procédé à une modification de la loi sur l'agriculture par arrêté fédéral du 18 juin 2010. Les recettes douanières perçues de 2009 à 2016 sur les denrées alimentaires et produits agricoles importés seront affectées, dans le cadre d'un financement spécial, à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement. Ces mesures serviront à aider les exploitations agricoles lors du passage à la nouvelle situation de marché et à garantir une évolution socialement supportable.
- Sauf disposition contraire de la loi ou prescription spéciale, le montant des droits de douane est déterminé selon le genre, la quantité et l'état de la marchandise au moment où elle est placée sous contrôle douanier. Il ne tient pas compte de l'évolution des prix des marchandises. De ce fait, les droits de douane sont soumis à une érosion progressive en période d'inflation.

1.9 Impôt sur les maisons de jeu

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Impôt sur les maisons de jeu	405	395	420	422	424	1,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		-2,5	6,3	0,5	0,5	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-25	-15	-18		

Unité administrative concernée

CFMJ.

Principales bases légales

- O sur les maisons de jeu (RS 935.521);
- LF sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10).

Objet de l'impôt

L'impôt est perçu sur le produit brut des jeux, lequel est constitué par la différence entre les mises des joueurs et les gains réglementaires versés par la maison de jeu.

Méthode d'estimation

L'estimation se fonde sur les recettes des années précédentes, compte tenu de l'évolution de la situation attendue dans le secteur.

Projets de réforme

Se fondant sur un rapport de la Commission fédérale des maisons de jeu, le DFJP a l'intention d'assouplir l'interdiction d'utiliser un réseau de communication électronique pour exploiter des jeux de hasard (jeux sur Internet). Un projet est en préparation.

Commentaire concernant la planification

- Sont soumis à l'impôt sur les maisons de jeu les casinos titulaires d'une concession de type A (grands casinos) et les casinos titulaires d'une concession de type B. Le taux d'imposition de base se monte à 40 % pour les deux catégories et est appliqué sur le produit brut des jeux jusqu'à concurrence de 10 millions (seuil). Ensuite, ce taux de base progresse de 0,5 % par million de francs supplémentaire de produit brut des jeux, jusqu'au taux maximum de 80 % (progression). Ce système d'imposition progressif se traduit par une influence disproportionnée des changements dans le comportement des joueurs (liés notamment à la conjoncture) sur le produit.
- Evolution du produit de l'impôt: le produit brut des jeux et, par là, les recettes fiscales attendues ne peuvent être estimés non sans une certaine incertitude. Ainsi, au cours des premiers mois de l'année 2011, le recul des recettes en la matière a été plus fort que prévu. Les estimations actuelles pour 2011 tablent sur des recettes de 380 millions. Elles se fondent sur des hypothèses diverses, vérifiables en partie seulement. A mentionner en particulier les conséquences de la force du franc et les effets de la concurrence avec les maisons de jeu de l'Italie du Nord. Deux nouvelles maisons de jeu devraient ouvrir leurs portes à Neuchâtel et Zurich au cours du second semestre 2012 et générer ainsi des revenus bruts supplémentaires. Des recettes supplémentaires sont donc attendues, sachant toutefois que les casinos déjà existants subiront certaines pertes en raison de la concurrence exercée par les nouvelles maisons de jeu. Au final, l'ouverture des deux nouveaux casinos devraient avoir une influence positive sur les recettes fiscales attendues. La croissance moyenne escomptée atteint ainsi 1,2 % pour la période 2011-2015 et est donc inférieure à la croissance économique nominale (2,8 %).
- Le produit de cet impôt est versé à l'AVS au début de la deuxième année qui suit sa perception, en plus de la contribution proportionnelle de la Confédération aux dépenses de cette assurance.

1.10 Taxes d'incitation

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Taxes d'incitation	791	761	761	761	761	-1,0
Δ en % par rapport à l'année précédente		-3,8	0,0	0,0	0,0	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-30	-30	-30		
Taxe d'incitation sur les COV	125	125	125	125	125	0,0
Taxe pour l'assainissement des sites contaminés	36	36	36	36	36	0,0
Taxe sur le CO ₂ sur les combustibles	630	600	600	600	600	-1,2

Unités administratives concernées

AFD, OFEN, OFEV.

Principales bases légales

- Loi sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01);
- LF du sur le CO₂ (RS 641.71);
- O du sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (RS 814 018);
- O relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (RS 814 681).

Objet de l'impôt

- Pour la taxe sur les composés organiques volatils (COV): COV mentionnés dans la liste positive des substances et COV contenus dans les mélanges et les objets mentionnés dans la liste positive des produits figurant dans l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (RS 814 018).
- Pour la taxe pour l'assainissement des sites contaminés: la mise en décharge de déchets.
- Pour la taxe sur le CO₂: les combustibles fossiles, comme l'huile de chauffage, le gaz naturel ou le charbon, pour autant qu'ils soient utilisés à des fins énergétiques.

Méthode d'estimation

- Taxe sur les COV et taxe pour l'assainissement des sites contaminés: le montant estimé se fonde sur l'évolution des recettes au cours des dernières années.
- Taxe sur le CO₂: la prévision est basée sur une estimation de la consommation future de combustible.

Projets de réforme

A l'automne 2009, le Conseil fédéral a présenté son message concernant une révision totale de la loi sur le CO₂. La prise de diverses mesures devra permettre de réduire de 20 % les émissions de CO₂ en Suisse par rapport à 1990. Conformément aux résultats des délibérations parlementaires de novembre 2011, la taxe CO₂ sur les combustibles est maintenue, mais le tarif actuel de 36 francs par tonne de CO₂ pourra être relevé progressivement à 120 francs si la tenue des objectifs en termes d'émissions est menacée. Le Conseil national estime, dans sa majorité, que la possibilité de prélever à titre subsidiaire une taxe d'incitation CO₂ sur les carburants doit être supprimée de la loi.

Commentaire concernant la planification

- En 2012, les revenus provenant de la *taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV)* devraient rester stables par rapport au budget 2011. Ils ne devraient pas non plus augmenter au cours des années suivantes. La stabilisation escomptée de la consommation de COV résulte de l'effet de découragement voulu par la taxe. Le produit de la taxe, y compris les intérêts et après déduction des frais d'exécution, est reversé de manière égale à la population, avec un décalage de deux ans et par le biais des caisses maladie.
- Depuis 2010, les revenus provenant de la *taxe CO₂ sur les combustibles* sont redistribués au cours de l'année durant laquelle la taxe est perçue, l'écart entre les revenus budgétisés et les recettes effectives étant compensé avec un décalage de deux ans. Deux tiers de revenus de la taxe sont reversés à l'économie et à la population. La redistribution des recettes à la population se fait par le biais des caisses-maladie à chaque personne assurée. La redistribution à l'économie est effectuée par les caisses de compensation au prorata de la masse salariale soumise à l'AVS des entreprises concernées. Un tiers des recettes, mais 200 millions au maximum, est affecté au programme Bâtiments.
- Des revenus constants en provenance de la taxe sont escomptés pour les années du plan financier. Ces prévisions se fondent pour l'instant sur un taux de la taxe inchangé et sur l'hypothèse que l'augmentation de la consommation de combustibles, due à l'extension de l'espace habitable, devrait être à peu près compensée par des mesures d'économie et par le passage à des énergies de substitution.
- Dans la loi révisée, le montant maximal destiné au programme Bâtiments devrait passer de 200 millions par année à 300 millions, comme le souhaitent le Conseil national et le Conseil des Etats. 25 millions supplémentaires (au maximum) par année peuvent être versés dans un fonds technologique destiné à l'octroi de cautionnements si, à l'aide de prêts cautionnés, des procédures et des installations sont développés, par exemple, en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

2 Patentes et concessions

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Patentes et concessions	1 335	924	557	543	543	-20,1
Δ en % par rapport à l'année précédente		-30,8	-39,8	-2,4	0,1	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-442	-773	-787		
Part du bénéfice net de la Régie des alcools	264	275	250	250	250	-1,4
Distribution du bénéfice de la BNS	833	333	–	–	–	-100,0
Accroissement de la circulation monétaire	42	87	78	64	64	11,6
Recettes de la vente aux enchères de contingents	168	196	196	196	196	3,9
Autres patentes et concessions	28	33	33	33	33	4,4

Unités administratives concernées

AFF (part du bénéfice net de la RFA et bénéfice distribué par la BNS), Swissmint (accroissement de la circulation monétaire), OFAG (recettes de la vente aux enchères de contingents), OFCOM (concessions radio, télévision, réseaux de radiocommunications), OFEN (parts à la redevance hydraulique).

Principales bases légales

- LF sur l'alcool (RS 680);
- Loi sur la Banque nationale (RS 951.11);
- LF sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (RS 941.10);
- O sur le bétail de boucherie (RS 916.341);
- LF sur la radio et la télévision (RS 784.40);
- Loi sur les télécommunications (RS 784.10).

Base des recettes

- Bénéfice net de la Régie fédérale des alcools;
- bénéfice de la BNS;
- augmentation nette de la valeur nominale des pièces en circulation;
- recettes provenant de la vente aux enchères de contingents et des concessions.

Méthode d'estimation

Les estimations se fondent sur une évaluation des recettes attendues pour l'année en cours et sur l'évolution enregistrée ces dernières années. Le cas échéant, elles tiennent compte des facteurs spéciaux prévisibles.

Projets de réforme

Dans le cadre de la révision totale de la législation sur l'alcool, le Conseil fédéral propose de simplifier considérablement les systèmes d'imposition et de contrôle dans le domaine des spiritueux. En outre, les monopoles de l'alcool seront supprimés. Dans le cadre de ces réformes, Alcosuisse sera privatisé et la RFA intégrée dans l'administration fédérale centrale.

Commentaire concernant la planification

- Au cours de la législature 2011 à 2015, les recettes de patentes et de concessions devraient reculer sensiblement au total. La suspension de la distribution des bénéfices par la Banque nationale en est la cause principale. En revanche, la plus grande partie des autres recettes progressent.
- La *part du bénéfice net de la Régie des alcools* devrait s'élever constamment à 250 millions à partir de 2013. Le recul par rapport aux années 2011 et 2012 s'explique par le fait que les mesures de consolidation budgétaire avaient engendré des recettes supplémentaires pour ces deux années (25 mio par an grâce à la répartition de la fortune de la RFA).
- Les recettes provenant de la *distribution des bénéfices de la Banque nationale suisse (BNS)* ont été ramenées à zéro dans le plan financier de la législature étant donné que la réserve pour distributions futures de la BNS présentait fin 2010 un découvert de 5 milliards. La mise au point du plan financier était déjà terminée lorsque la convention entre le Département fédéral des finances et la BNS a été conclue. Aux termes de cette convention, la BNS distribuera 1 milliard de son bénéfice à la Confédération et aux cantons si la réserve pour distributions futures, après affectation du bénéfice, présente un solde positif. Le montant inscrit fera donc l'objet d'un réexamen sur cette base (et d'après l'évolution des marchés financiers) au cours de chacune des années de la législature.
- Le *net accroissement de la circulation monétaire* s'explique principalement par le montant relativement bas inscrit au budget 2011. Après avoir atteint leur niveau record probable en 2012, les programmes de frappe devraient être inférieurs à partir de 2013 et donc engendrer un accroissement moins important de la circulation monétaire. Ce dernier devrait se stabiliser à un niveau élevé à partir de 2014.
- Pour les autres composantes, les estimations se fondent sur l'hypothèse que les revenus inscrits pour l'exercice budgétaire ne varieront pas au cours des années du plan financier. Les recettes planifiées correspondent aux recettes moyennes des années 2007 à 2010.

3 Recettes financières

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Recettes financières	1 597	1 337	1 351	1 453	1 578	-0,3
Δ en % par rapport à l'année précédente		-16,3	1,1	7,6	8,6	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-160	-252	-157		
Recettes d'intérêts	793	496	510	612	736	-1,8
Recettes de participations	800	840	840	840	840	1,2
Autres recettes financières	3	1	1	1	1	-22,8

Unité administrative concernée

AFF.

Principales bases légales

- LF sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0);
- LF sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (LET; RS 784.11), art. 14;
- LF sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (LOP, RS 783.1), art. 12.

Objet de l'impôt

-

Méthode d'estimation

Estimation en fonction du volume des prêts (par ex. AC), des dépôts (banques, Banque nationale) ainsi que des avances (fonds pour les grands projets ferroviaires) selon le plan de trésorerie et les conditions du marché.

Projets de réforme

Gestion de la participation de la Confédération à Swisscom tenant compte de l'évolution du contexte politique et de la situation du marché.

Commentaire concernant la planification

- Les chiffres du plan financier se basent sur des taux d'intérêts qui varient de 1,0% à 1,5% à court terme et de 2,5% à 3,5% à long terme.
- Le léger recul des recettes financières durant la période de planification contraste avec la progression d'ensemble des recettes (+ 2,6% en moyenne annuelle) et s'explique par l'évolution discordante des recettes d'intérêts par rapport à celle des participations.
- Le recul des recettes d'intérêts (- 1,8% en moyenne annuelle) est le résultat d'évolutions antagonistes. D'un côté, les revenus provenant des placements financiers (notamment auprès de la BNS) progressent fortement entre 2011 et 2015 (+ 30,7% en moyenne annuelle), en raison non seulement de la hausse du volume des placements, mais également de celle des taux d'intérêts. Les revenus provenant des avances au fonds pour les grands projets ferroviaires suivent également cette tendance haussière (+ 3,9% en moyenne annuelle) en raison, une fois de plus, de l'essor combiné du volume des prêts et des taux d'intérêts. Ces éléments à la hausse sont contrecarrés par le recul marqué des revenus des intérêts provenant des prêts du patrimoine administratif (- 46,2% en moyenne annuelle) en raison notamment de la disparition des revenus uniques provenant de l'externalisation des tâches de SIFEM SA en 2011.
- La progression des recettes des participations découle de la correction à la hausse des dividendes distribués par Swisscom et la RUAG en 2012, lesquels se fondent sur leurs résultats de l'exercice 2011.

4 Autres recettes courantes

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Autres recettes courantes	1 597	1 691	1 745	1 728	1 747	2,3
Δ en % par rapport à l'année précédente		5,9	3,2	-1,0	1,1	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		91	100	56		
Compensations	1 192	1 247	1 293	1 274	1 290	2,0
Taxe d'exemption de l'obligation de servir	160	170	170	170	170	1,5
Émoluments	224	244	246	248	249	2,6
Compensations pour utilisations et prest. de serv.	66	68	68	67	68	0,5
Ventes	88	74	84	90	91	0,8
Remboursements	109	116	112	112	112	0,8
Fiscalité de l'épargne UE	135	135	169	135	141	1,0
Autres compensations	410	440	445	452	460	2,9
Recettes diverses	405	443	452	453	457	3,1
Recettes provenant d'immeubles	358	380	384	381	385	1,8
Autres recettes diverses	46	63	68	72	72	11,7

Unités administratives concernées

AFC, AFD et diverses autres unités administratives.

Principales bases légales

- LF sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO; RS 661);
- LF sur la fiscalité de l'épargne (LFisE; RS 641.91);
- O générale sur les émoluments (OGEmol; RS 172.041.1).

Objet des taxes, des émoluments et des recettes

- Taxe d'exemption de l'obligation de servir: le revenu net total que l'assujetti réalise en Suisse et à l'étranger;
- Fiscalité de l'épargne UE: revenus des intérêts versés aux personnes physiques résidentes d'un Etat de l'UE.

Méthode d'estimation

En raison de la sous-estimation systématique constatée dans le domaine des recettes non fiscales, le Conseil fédéral a décidé d'inscrire au budget 2012 la moyenne des résultats des quatre derniers exercices comptables. Cette méthode vise ainsi à établir une estimation des recettes qui permette de réduire les écarts entre le budget et le compte considérés sur plusieurs années.

Commentaire concernant la planification

- Par rapport au plan financier précédent, les autres recettes courantes devraient progresser légèrement. Cette croissance résulte d'une part de l'adaptation des valeurs utilisées dans le budget mentionnée ci-devant et, d'autre part, de l'augmentation des recettes issues de remboursements (OFAS: coûts de la Confédération AVS/AI; OFM: remboursements des requérants d'asile). En revanche, la fiscalité de l'épargne de l'UE connaît un recul en raison du bas niveau des taux d'intérêt.

- S'agissant de la *taxe d'exemption de l'obligation de servir*, la hausse de 200 à 400 francs de la taxe minimale produira un surcroît de recettes dès 2012.
- La *fiscalité sur l'épargne de l'UE* est perçue sur la base des déclarations déposées jusqu'à la fin mars et porte sur les intérêts crédités durant l'année précédente. Le produit de la retenue est versé à raison de 75 % aux Etats bénéficiaires de l'UE, le solde (25 %) restant acquis à la Suisse pour ses coûts d'encaissement. Les cantons ont droit à 10 % de la part revenant à la Suisse.

Le plan financier part de l'hypothèse d'une progression notable des recettes en 2012 et 2013 en raison du passage à 35 % du taux de la retenue au 1^{er} juillet 2011 (précédemment 20 %). A noter que les recettes qui seront comptabilisées en 2012 porteront sur les intérêts versés durant l'année 2011, lesquels ont été soumis durant le premier semestre encore au taux de 20 %. En 2013, elles concerneront des rémunérations sur lesquelles le taux majoré aura été appliqué pour la première fois durant une année entière.

En outre, la planification tient compte des effets des accords fiscaux conclus récemment avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne (prévoyant l'introduction d'un impôt libérateur à la source sur le rendement des capitaux placés en Suisse) qui entraîneront une diminution notable des recettes en raison de l'abandon de la part suisse à la retenue actuelle d'impôt (entrée en vigueur prévue en 2013). Sur la base des projections effectuées en fonction des derniers chiffres disponibles, le manque à gagner est estimé à quelque 40 millions à partir de 2014.

- Les *autres compensations* enregistrent des revenus en hausse provenant du remboursement des coûts de perception et liés principalement aux recettes supplémentaires au titre de la redevance sur le trafic des poids lourds et de la redevance pour l'utilisation des routes nationales.

Vue d'ensemble des dépenses

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Dépenses ordinaires	63 069	64 099	65 514	67 143	69 407	2,4
Δ en % par rapport à l'année précédente		1,6	2,2	2,5	3,4	
Conditions institutionnelles et financières	2 589	2 605	2 637	2 668	2 713	1,2
Conditions institutionnelles et financières	2 589	2 605	2 637	2 668	2 713	1,2
Ordre et sécurité publique	1 029	1 045	1 062	1 077	1 093	1,5
Questions juridiques générales	77	84	85	87	88	3,3
Services de police, poursuite pénale et exécution des peines	449	437	445	444	447	-0,1
Contrôles à la frontière	329	346	354	365	374	3,2
Tribunaux	174	179	178	181	185	1,5
Relations avec l'étranger - coopération internationale	3 450	3 179	3 305	3 524	3 753	2,1
Relations politiques	785	819	748	759	773	-0,4
Aide au développement (pays du Sud et de l'Est)	2 414	2 100	2 284	2 483	2 701	2,9
Relations économiques	87	83	85	87	84	-0,9
Aide aux pays de l'Est et élargissement de l'UE	165	177	187	195	194	4,2
Défense nationale	4 942	4 651	4 808	4 870	4 925	-0,1
Défense nationale militaire	4 827	4 529	4 685	4 751	4 808	-0,1
Coopération nationale pour la sécurité	115	122	123	118	117	0,4
Formation et recherche	6 329	6 681	6 863	7 035	7 339	3,8
Formation professionnelle	776	884	811	830	865	2,7
Hautes écoles	1 867	1 927	2 013	2 068	2 166	3,8
Recherche fondamentale	2 429	2 519	2 617	2 683	2 802	3,6
Recherche appliquée	1 228	1 323	1 393	1 424	1 476	4,7
Autres tâches d'enseignement	29	29	29	30	30	0,9
Culture et loisirs	450	476	479	493	501	2,7
Conservation du patrimoine culturel	116	118	120	128	131	3,1
Encouragement de la culture et politique des médias	175	194	195	198	200	3,5
Sports	160	164	164	167	170	1,4
Santé	213	217	222	221	222	1,1
Santé	213	217	222	221	222	1,1
Prévoyance sociale	20 409	21 006	21 611	22 259	23 224	3,3
Assurance-vieillesse	10 195	10 452	10 820	11 099	11 639	3,4
Assurance-invalidité	4 824	4 951	5 049	5 195	5 364	2,7
Assurance-maladie	2 181	2 263	2 300	2 414	2 535	3,8
Prestations complémentaires	1 372	1 402	1 470	1 535	1 616	4,2
Assurance militaire	230	230	234	238	239	1,1
Assurance-chômage/service de l'emploi	447	459	467	476	484	2,0
Constr. de log. à caract. social/encour. à la cons. de log.	100	93	122	124	133	7,4
Migrations	990	1 084	1 092	1 129	1 167	4,2
Aide et assistance sociales	72	71	58	50	47	-10,2
Trafic	8 085	8 467	8 628	8 865	9 159	3,2
Circulation routière	2 711	2 844	2 892	2 944	3 369	5,6
Transports publics	5 219	5 444	5 538	5 720	5 585	1,7
Aviation	155	180	198	201	205	7,3
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	1 229	1 172	1 213	1 217	1 222	-0,1
Protection de l'environnement	830	745	767	764	760	-2,2
Protection contre les dangers naturels	273	274	280	285	291	1,6
Protection de la nature	110	137	151	153	155	8,9
Aménagement du territoire	15	15	14	15	15	-0,7
Agriculture et alimentation	3 668	3 699	3 701	3 694	3 694	0,2
Agriculture et alimentation	3 668	3 699	3 701	3 694	3 694	0,2
Economie	529	555	562	564	567	1,7
Ordre économique	131	143	147	148	150	3,6
Promotion économique, pol. rég., approvision. écon. du pays	127	144	144	142	144	3,2
Energie	246	241	244	246	245	0,0
Economie forestière	26	26	27	27	28	1,5
Finances et impôts	10 145	10 345	10 423	10 656	10 995	2,0
Parts aux recettes de la Confédération	4 067	4 354	4 448	4 635	4 819	4,3
Recherche de fonds, admin. de la fortune et de la dette	3 028	2 889	2 786	2 762	2 856	-1,5
Péréquation financière	3 051	3 102	3 189	3 259	3 320	2,1

1 Conditions institutionnelles et financières

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Conditions institutionnelles et financières	2 589	2 605	2 637	2 668	2 713	1,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		0,6	1,2	1,2	1,7	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		46	54	46		

Objectifs de la législature

Les objectifs que le Conseil fédéral s'est fixés en vertu de la ligne directrice «La place économique suisse est attrayante, concurrentielle et se signale par un budget fédéral sain et des institutions étatiques efficaces.» sont les suivants:

- Objectif 1: L'équilibre du budget fédéral est préservé. Indicateur: taux d'endettement (Confédération).
- Objectif 5: Les capacités d'action et les performances des institutions suisses sont optimisées. Indicateur: aucun.
- Objectif 6: L'attractivité et la crédibilité du système fiscal suisse sont renforcées. Indicateur: quote-part fiscale (Confédération, cantons, communes, assurances sociales).
- Objectif 7: La Suisse saisit les chances offertes par les technologies de l'information et de la communication. Indicateurs: abonnés à l'Internet à haut débit; Online Service Index.

Taux de croissance visés dans le cadre du réexamen des tâches pour les années 2008 à 2015

Un taux de croissance annuel de 0,9 % a été fixé pour ce domaine dans le cadre du réexamen des tâches. Or la croissance annuelle prévue pour les années 2008 à 2015 du plan financier étant de 1,8 %, le taux fixé est nettement dépassé (cf. tableau, ch. 21). Cette situation est notamment due à l'augmentation des charges de personnel de près de 3 % en moyenne. Les charges de personnel englobent la moitié environ des dépenses du groupe de tâches. Avec un taux de 1,1 % par année, les charges de biens et services et les charges d'exploitation (notamment l'exploitation des immeubles et les charges de biens et services liées à l'informatique) croissent davantage que prévu.

Mesures découlant du réexamen des tâches

Dans son rapport du 14 avril 2010 concernant le plan de mise en œuvre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a prévu, pour ce groupe de tâches, les mesures à long terme suivantes:

- Programme INSIEME: après avoir été remanié, le remplacement, voulu par le projet de cyberadministration, des applications informatiques obsolètes de l'AFC se trouve en phase de mise en œuvre.
- Accroissement de l'efficacité dans le domaine TIC: dans le cadre de l'élaboration de sa stratégie en matière de télécommunication, le Conseil fédéral en a arrêté la première partie au milieu de 2011, partie qui concerne la communication de données; il en arrêtera la deuxième partie concernant la communication vocale au début de 2012. Etant donné que l'efficacité peut être accrue sans nécessiter la centralisation des fournisseurs de prestations TIC, le Conseil fédéral entend renoncer à mettre en œuvre la motion Noser (07.3452). La mise en œuvre du programme Cyberadministration et finances est en cours.

- Réduction du portefeuille des constructions civiles: dans le domaine des logements de service (Cgfr et DFAE), le Conseil fédéral a décidé, en été 2011, de vendre les objets non nécessaires pour l'exploitation (Cgfr: 113 objets comprenant 321 logements; DFAE: 18 logements). Dans le cadre des examens individuels en cours concernant les biens culturels d'importance nationale, le domaine de Wildegg a été confié, au début de 2011, à une fondation gérée par le canton d'Argovie. A la fin de 2011, le Conseil fédéral a décidé de créer les bases légales requises pour le transfert, à ces institutions mêmes, des bâtiments des écoles suisses de l'étranger à Rome et à Catane. Enfin, au milieu de 2011, le Conseil fédéral a adopté un plan directeur concernant l'optimisation de l'utilisation des laboratoires de la Confédération.
- Organisation future de MétéoSuisse: à partir du 1^{er} janvier 2014, MétéoSuisse sera intégrée dans l'administration décentralisée de la Confédération en tant qu'établissement de droit public. La consultation à ce sujet a été menée en été 2011.
- Participation financière des cantons au recueil de données géographiques: il est prévu de demander le classement de cette mesure (en raison des résistances opposées par les cantons) et de proposer des mesures de remplacement au sein du DDPS.
- Réduction du nombre des commissions extraparlimentaires: le Conseil fédéral a décidé, fin 2011, de supprimer 15 commissions et de réduire le nombre des membres de certaines commissions.
- Examen de la réglementation concernant la retraite de certaines catégories de personnel: le Conseil fédéral a pris de premières décisions de principe à ce sujet fin 2011.
- Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale: en outre, le Conseil fédéral prévoit, d'ici à la fin de la législature, de gérer l'administration entièrement sur la base des principes d'une gestion administrative orientée vers les résultats.

Affectation des dépenses

Les dépenses de ce groupe de tâches (état 2012) présentent, pour près de 6 %, un degré élevé d'affectation (contributions obligatoires aux organisations internationales, charges de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et du CDF; 153 mio). Le reste des dépenses, qui présente un degré d'affectation moyen, concerne notamment les charges propres de la Confédération: les charges de personnel (environ 1,3 mrd) ainsi que les charges de biens et services et les charges d'exploitation ne peuvent être influencées qu'à moyen terme sans compromettre l'exécution des tâches de la Confédération. Les charges de biens et services et les charges d'exploitation comprennent notamment les dépenses liées aux constructions et à la logistique (532 mio) ainsi qu'à l'informatique (280 mio) et les charges requises pour prélever les impôts et les taxes (141 mio).

1.1 Conditions institutionnelles et financières

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Conditions institutionnelles et financières	2 589	2 605	2 637	2 668	2 713	1,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		0,6	1,2	1,2	1,7	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		46	54	46		
dont						
Services du Parlement, Contrôle des finances	122	125	133	129	130	1,6
Etat-major du Conseil fédéral	42	42	43	44	44	1,3
Soutien de la direction des départements	161	161	164	168	177	2,4
Politique budgétaire et fiscale	690	695	707	723	736	1,6
Prestations de service internes	1 243	1 245	1 246	1 258	1 275	0,6
Saisie et traitement de données	277	280	283	284	288	1,0
Service civil	30	32	36	36	37	5,5

Unités administratives concernées

Services du Parlement, ChF, secrétariats généraux, CDF, AFC, AFD (sans Cgfr), AFF, OPPER, USIC, OFIT, divers fournisseurs de prestations informatiques, OFCL, AFS, OFS, MétéoSuisse, swiss-topo, ZIVI, CdC, Swissmint.

Principales bases légales

LF sur l'Assemblée fédérale (RS 171.10); LF sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010); LF sur le contrôle des finances (RS 614.0); LF sur la surveillance des marchés financiers (RS 956.1); LF sur l'archivage (RS 152.1); LF sur les droits politiques (RS 161.1); LF sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1); LF sur les finances de la Confédération (RS 611.0); LF sur les douanes (RS 631.0); droit fiscal (RS 641, 642); LF sur la statistique fédérale (RS 431.01); LF sur la météorologie et la climatologie (RS 429.1); LF sur la géoinformation (RS 510.62); LF sur le service civil (RS 824.0).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	1 382	1 440	1,7
Biens et services/exploitation	817	844	0,4
Dép. de transfert courantes	33	36	0,3
Dépenses d'investissement	373	393	1,0

Objectifs et stratégies

- Renforcer la place économique suisse de manière ciblée grâce à la mise en place d'un Etat performant et efficace ainsi que d'un système fiscal attractif;
- accroître la marge de manœuvre politique des générations futures en assurant l'équilibre durable des finances fédérales;
- aménager le régime fiscal en tenant compte des exigences sociales, économiques et environnementales et en s'inspirant notamment des principes de l'équité (généralité, uniformité de l'imposition selon la capacité contributive), de l'efficacité, de l'attrait du site économique et de la simplicité;
- préparer l'administration aux défis à venir en matière de politique du personnel et assurer un positionnement optimal de la Confédération sur le marché du travail;

- préparer la publication de données statistiques destinées à soutenir la formation de l'opinion, la prise de décisions politiques et le contrôle de l'efficacité des activités de l'Etat;
- améliorer la gestion de l'informatique au sein de l'administration et poursuivre le développement de l'infrastructure en matière de télécommunication.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message sur le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale;
- message sur la révision partielle de la loi fédérale sur les droits politiques (RS 161.1);
- message sur la suppression de la discrimination fiscale des couples mariés et l'instauration d'un équilibre en ce qui concerne les charges fiscales grevant les couples mariés et les familles;
- message sur la troisième réforme de l'imposition des entreprises;
- message sur la réforme fiscale écologique;
- message concernant la loi fédérale sur le dossier électronique du patient;
- message sur la révision de la loi sur les publications officielles (RS 170.512);
- troisième rapport sur le vote électronique;
- fixation des priorités à moyen terme en matière de politique des dépenses.

Commentaire concernant la planification

- Le groupe de tâches couvre principalement des activités visant à fournir les prestations nécessaires à l'exécution des tâches de la Confédération. Les dépenses en la matière croissent en moyenne de 1,2 % par année durant la période 2011 à 2015 (123 mio au total), taux qui est inférieur à la moyenne des dépenses totales (2,6 %).
- Près de la moitié des dépenses du groupe de tâches concerne le personnel. Entre 2011 et 2015, les charges de personnel augmentent de 93 millions, soit de 1,7 % en moyenne annuelle (rétribution du personnel + 62 mio et cotisations de l'employeur + 25 mio), ce qui explique en grande partie la croissance des dépenses du groupe de tâches.

2 Ordre et sécurité publique

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Ordre et sécurité publique	1 029	1 045	1 062	1 077	1 093	1,5
Δ en % par rapport à l'année précédente		1,6	1,6	1,4	1,5	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		11	10	5		
Questions juridiques générales	77	84	85	87	88	3,3
Services de police, poursuite pénale et exécutif	449	437	445	444	447	-0,1
Contrôles à la frontière	329	346	354	365	374	3,2
Tribunaux	174	179	178	181	185	1,5

Objectifs de la législature

Les objectifs que le Conseil fédéral s'est fixés en vertu de la ligne directrice «La sécurité de la Suisse est assurée» sont les suivants:

- Objectif 14: La criminalité, le terrorisme et les attaques informatiques sont combattus avec succès et des mesures préventives sont prises contre le recours à la violence dans la société suisse. Pas d'indicateur.
- Objectif 15: La collaboration avec des partenaires suisses et étrangers est intensifiée. Indicateur: nombre de jours d'engagement dans le cadre d'opérations Frontex, qui visent à renforcer les frontières extérieures européennes.

Taux de croissance visés dans le cadre du réexamen des tâches pour les années 2008 à 2015

Un taux de croissance annuel de 1,5 % a été fixé pour ce groupe de tâches dans le cadre du réexamen des tâches (cf. tableau au ch. 21). Les prévisions actuelles pour les années 2008 à 2015 tablent sur un taux de 2,9 %.

Cette forte croissance est notamment imputable à des tâches telles que les services de police, la poursuite pénale, l'exécution des peines (+ 3,7 % en moyenne, notamment en raison de l'attribution du SRC à ce domaine) et les contrôles aux frontières (+ 2,8 % en moyenne, notamment en raison de postes supplémentaires et de mesures salariales en faveur du Cgfr). Les dépenses liées aux tribunaux croissent, en moyenne, de 1,7 % de 2008 à 2015.

Mesures découlant du réexamen des tâches

Dans son rapport du 14 avril 2010 concernant le plan de mise en œuvre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a prévu, pour ce groupe de tâches, les mesures à long terme suivantes:

- Stabilisation des effectifs du Corps des gardes-frontière (Cgfr): la motion Fehr (08.3510) demande une augmentation de postes de 200 à 300 unités pour le Cgfr. Le Conseil fédéral estime qu'une augmentation dans de telles proportions n'est pas nécessaire, mais qu'un complément de 35 postes (déjà acquis) est justifié. Les objectifs financiers de la mesure sont donc largement atteints.
- L'orientation future de l'Institut suisse de droit comparé fait actuellement l'objet d'un examen.

Affectation des dépenses

Les dépenses du groupe de tâches comprennent, pour deux tiers environ, les dépenses de personnel, fortement affectées à court terme. Elles englobent, pour 14 %, les contributions aux cantons ou aux institutions cantonales, qui sont des dépenses moyennement affectées (abandon des transferts de charges). Les 20 % restants sont essentiellement des charges d'exploitation, qui présentent également un degré moyen d'affectation.

2.1 Questions juridiques générales

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø in % 2011-2015
Questions juridiques générales	77	84	85	87	88	3,3
Δ en % par rapport à l'année précédente		9,2	0,6	2,2	1,5	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		8	6	7		
dont						
Droit privé, droit pénal	41	46	46	47	48	3,8
Protection des données	5	5	5	5	5	2,6
Indemnités dans le domaine de la mensuration officielle et du cadastre RDPPF	19	19	20	20	20	1,1
Institut suisse de droit comparé (ISDC)	8	8	8	8	8	2,4

Unités administratives concernées

OFJ, METAS, PFPDT, swisstopo, ISDC, SG DFI.

registre foncier et l'Infrastructure nationale de données géographiques, réalisation du cadastre RDPPF (restrictions de droit public à la propriété foncière).

Principales bases légales

Code civil suisse (RS 210); droit des obligations (RS 220); Code pénal suisse (RS 311.0); LF sur l'Institut suisse de droit comparé (RS 425.1); LF sur la protection des données (RS 235.1); LF sur la transparence (RS 152.3); LF sur la métrologie (RS 941.20); LF sur l'Institut fédéral de métrologie (LIFM; FF 2011 4521); LF sur les loteries et les paris professionnels (RS 935.51); LF sur l'aide aux victimes (RS 312.5); LF sur les avocats (RS 935.61); LF sur l'égalité (RS 151.1); LF sur la géoinformation (RS 510.62); LF sur l'entraide pénale internationale (RS 351.1).

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message concernant une loi fédérale sur l'harmonisation des peines dans le code pénal, le code pénal militaire et le droit pénal accessoire;
- révision de la partie générale du code pénal et du code pénal militaire ainsi que du droit pénal des mineurs; réforme du droit des sanctions;
- externalisation de METAS: étant donné que le délai référendaire concernant ces objets est échu sans avoir été utilisé, la loi fédérale sur la métrologie (LMétr; FF 2011 4513) et la loi fédérale sur l'Institut fédéral de métrologie (LIFM; FF 2011 4521) entreront en vigueur en 2013. L'Institut fédéral de métrologie (Institut) sera donc créé au 1^{er} janvier 2013;
- loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (loi sur l'entraide pénale internationale): adaptation du droit régissant l'entraide judiciaire fiscale au droit régissant l'entraide administrative. Cette révision se fera par le biais d'une modification des principes légaux régissant l'entraide judiciaire en matière fiscale (révision partielle de la loi sur l'entraide pénale internationale) effectuée en parallèle avec la ratification du Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et le retrait de la réserve concernant les infractions fiscales dans le Deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition.

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	52	55	3,4
Biens et services/exploitation	8	9	6,0
Dép. de transfert courantes	19	20	1,1
Dépenses d'investissement	4	4	10,0

Objectifs et stratégies

- Droit public, droit privé, droit pénal: développer la législation en fonction des besoins;
- protection des données et principe de la transparence: renforcer la protection de la personnalité et des droits fondamentaux des personnes dont les données sont traitées par des services fédéraux ou des particuliers. Améliorer la transparence et informer le public grâce à l'accès aux dossiers administratifs;
- mensuration: s'assurer que les quantités indiquées dans les transactions commerciales et les mesures effectuées dans les domaines de la santé, de l'environnement et de la sécurité publique ainsi que pour le constat officiel d'états de faits soient correctes et fiables;
- mensuration officielle et cadastre RDPPF: mise en œuvre de la LF sur la géoinformation, réalisation systématique de la mensuration sous forme numérique, développement technique et organisationnel de la mensuration officielle dans le but de faire de celle-ci une base de données fiable pour le

Commentaire concernant la planification

Au cours de la période 2011 à 2015, les dépenses augmentent de 3,3 % en moyenne. Cette croissance est liée, d'une part, à l'augmentation de l'effectif du personnel et, d'autre part, à des investissements dans le cadre du projet VOSTRA/LAAM (casier judiciaire informatisé/loi sur l'armée). Ce projet met en œuvre des modifications décidées dans le cadre de la révision de la loi sur l'armée. Des besoins supplémentaires (contrebalancés par un accroissement parallèle des recettes) résultent de l'introduction de «e-LP» (registre des poursuites électronique). Les charges de personnel de l'autorité fédérale de surveillance des fondations font désormais partie de ce groupe de tâches.

2.2 Services de police, poursuite pénale et exécution des peines

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Services de police, poursuite pénale et exécution des peines	449	437	445	444	447	-0,1
Δ en % par rapport à l'année précédente		-2,7	1,9	-0,3	0,6	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-4	-3	-11		
dont						
Services de police, poursuite pénale	353	339	346	343	344	-0,6
Exécution des peines et des mesures	96	98	99	101	103	1,8

Unités administratives concernées

SG DFJP, fedpol, OFJ, CSI DFJP (SCPT), MPC, Autorité de surveillance du MPC, Domaine D, SRC.

- poursuivre le développement de l'infrastructure, des processus et des bases juridiques en matière de surveillance de la correspondance par télécommunication; assurer une grande disponibilité des infrastructures.

Principales bases légales

LF sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération (RS 360); LF instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120); Code pénal suisse (RS 311.0); LF sur la procédure pénale (RS 312.0); LF sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP; RS 173.71); LF sur l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de la Confédération et celles des autres Etats Schengen (LEIS; RS 362.2); LF sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (RS 780.1); LF sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (RS 341); LF sur l'entraide internationale en matière pénale (RS 351.1); LF sur les systèmes d'information de police de la Confédération (RS 361).

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Renouvellement de la législation fédérale en matière de police;
- révision de la loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT);
- mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité.

Commentaire concernant la planification

Au cours de la période 2011 à 2015, les dépenses diminuent de 0,1 % en moyenne. Alors que le domaine de l'exécution des peines et des mesures affiche une croissance de 1,8 %, les dépenses relatives aux tâches des services de police et de poursuite pénales baissent de 0,6 % en moyenne. La hausse enregistrée par le premier domaine résulte de l'adaptation au renchérissement des subventions d'exploitation aux établissements d'éducation et de l'augmentation des subventions de construction en raison des engagements en suspens. En revanche, le léger recul des dépenses relatives aux tâches des services de police et de poursuite pénales s'explique par le fait qu'une partie des dépenses du SRC (21 mio) sont inscrites auprès de la défense nationale militaire à partir de 2012 (sans cette nouvelle répartition, la croissance atteindrait 1,2 %). Par rapport à 2011, les coûts des investissements de fedpol augmentent pendant les années 2012 et 2013 en raison du remplacement du système automatisé d'identification des empreintes digitales (AFIS).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	1 382	1 440	1,7
Biens et services/exploitation	817	844	0,4
Dép. de transfert courantes	33	36	0,3
Dépenses d'investissement	373	393	1,0

Objectifs et stratégies

- Protéger la Suisse contre la criminalité, le terrorisme et la violence. Enquêter sur les auteurs présumés d'actes de ce genre, mener l'instruction du début jusqu'à la mise en accusation devant le tribunal. Exécuter les peines prononcées;
- consolider l'application de la nouvelle procédure pénale et se doter d'une pratique cohérente incluant l'échange d'expériences au niveau suisse;
- poursuivre la collaboration renforcée avec les cantons et l'étranger en matière de justice et de police en vue de prévenir, reconnaître et lutter contre la criminalité;
- assurer une exécution des peines respectant la dignité humaine, resocialiser les délinquants et assurer la protection de la population;

2.3 Contrôles à la frontière

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Contrôles à la frontière	329	346	354	365	374	3,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		5,0	2,4	3,0	2,4	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		4	3	4		

Unité administrative concernée

AFD (Corps des gardes-frontière, Cgfr).

Principales bases légales

LF sur les douanes (RS 631.0); LF sur les étrangers (RS 142.20); LF sur l'asile (RS 142.31); LF instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120); LF sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération (RS 360); LF sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (RS 514.54); LF sur le matériel de guerre (RS 514.51); LF sur les substances explosibles (RS 941.41); LF sur les stupéfiants et les substances psychotropes (RS 812 121); LF sur les médicaments et les dispositifs médicaux (RS 812.21); LF sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS 817.0); LF sur la protection de l'environnement (RSR 814.01); LF sur les épizooties (RS 916.40); LF sur les mesures économiques extérieures (RS 946.201); LF sur le contrôle des biens (RS 946.202); LF sur l'agriculture (RS 910.1); LF sur les télécommunications (RS 784.10); LF relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (RS 641.81); Art. 86 Cst. (RS 101); LF sur la circulation routière (RS 741.01); accords et conventions avec des pays voisins relatifs à la coopération transfrontalière en matière policière, judiciaire et douanière (RS 0.360.136.1, 0.360.349.1); accords bilatéraux de police conclus avec les cantons.

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	280	299	2,6
Biens et services/exploitation	43	49	3,2
Dép. de transfert courantes	4	4	0,1
Dépenses d'investissement	18	22	15,9

Objectifs et stratégies

- Renforcer la place économique suisse et garantir la sécurité.
- Appliquer efficacement les prescriptions douanières et autres que douanières en matière de circulation des personnes et des marchandises (sécurité douanière et prestations douanières).
- Participer au maintien de la sûreté intérieure (notamment par la lutte contre la criminalité transfrontalière).
- Lutter contre la migration illégale (contrôles de personnes aux frontières extérieures de Schengen et mesures nationales de remplacement).

Principaux dossiers du programme de la législation, autres réformes

- Message(s) concernant des adaptations de la législation suisse aux futurs développements des acquis de Schengen et de Dublin.

Commentaire concernant la planification

- Durant la période 2011–2015, les dépenses enregistrent une croissance moyenne de 3,2 %. Ce taux est donc plus élevé que celui du groupe de tâches supérieur «Ordre et sécurité publique», qui atteint 1,5 % en moyenne.
- Avec la participation à Schengen/Dublin et le développement continu des acquis en la matière, les tâches du Cgfr se sont déplacées géographiquement et sont devenues plus variées. Cette évolution implique des charges financières supplémentaires, notamment avec l'introduction du passeport électronique, du nouveau système d'information Schengen II (SIS II), du nouveau système national d'information sur les visas (N-VIS), du visa Schengen biométrique ou de l'extension de FRONTEX.
- Les contrôles frontaliers requièrent des effectifs de personnel importants. Les charges de personnel du Cgfr requièrent ainsi 80 % des dépenses du domaine. Au cours de la période 2011–2015, elles progressent de 2,6 % en moyenne annuelle (+ 29 mio au total). Cette progression est notamment due à une augmentation de postes, qui permettra au Cgfr de mieux tenir compte de la complexité des processus de contrôle.
- Les dépenses d'investissement croissent, en moyenne, de 16 % par année. Comme les investissements étaient faibles au cours de l'année initiale 2011 en raison des mesures d'économies prévues par le programme de consolidation 2012–2013, le taux de croissance s'en trouve faussé. Parallèlement aux acquisitions de remplacement requises, il conviendra d'accroître l'efficacité du personnel engagé par le biais d'investissements dans des moyens techniques de qualité.

2.4 Tribunaux

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Tribunaux	174	179	178	181	185	1,5
Δ en % par rapport à l'année précédente		2,9	-0,3	1,8	1,8	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		5	5	7		

Unités administratives concernées

TF, TPF, TAF, TFB, RegInfra (AIEP).

Principales bases légales

LF sur le Tribunal fédéral (RS 173.10); LF sur le Tribunal pénal fédéral (RS 173.71); LF sur la procédure pénale (RS 312.0); LF sur le Tribunal administratif fédéral (RS 173.32); LF sur la procédure administrative (RS 172.021); LF sur la radio et la télévision (RS 784.40).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	160	168	2,2
Biens et services/exploitation	18	16	-4,4
Dépenses d'investissement	1	0	10,5

Objectifs et stratégies

- Garantie de la constitutionnalité des procédures et des décisions ainsi que de la sécurité juridique des personnes et des institutions (protection juridique des requérants);
- jurisprudence fédérale quantitativement et qualitativement compétente en première comme en dernière instance;
- liquidation des dossiers dans un délai raisonnable;
- Tribunal fédéral: en vertu de la Constitution, exercice de l'autorité judiciaire suprême, garantie de l'unité et du développement du droit en Suisse;
- Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision: traitement des plaintes concernant le contenu des émissions rédactionnelles et le refus illicite d'accorder dans un délai raisonnable un accès de bonne qualité à un programme; protection des auditeurs et des téléspectateurs et garantie de l'autonomie des programmes; création de la transparence nécessaire concernant les travaux de l'AIEP.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- TPF: construction du siège définitif (transfert en 2013);
- TAF: liquidation des dossiers en suspens d'ici au transfert à St-Gall en 2012 et maintien simultané de la meilleure marche possible des travaux;
- TFB: il entrera en activité le 1er janvier 2012. Le TFB est le tribunal de première instance de la Confédération en matière de brevets et statue comme autorité précédant le Tribunal fédéral.

Commentaire concernant la planification

- Les tribunaux absorbent quelque 17 % des dépenses du groupe de tâches «Ordre et sécurité publique». Les ressources budgétisées augmentent en moyenne de 1,5 % de 2011 à 2015.
- Ces ressources sont destinées principalement aux salaires du personnel, au traitement des juges et aux cotisations de l'employeur, ainsi qu'aux prestations de l'employeur et aux mesures salariales budgétisées de manière centralisée.
- Dans la période sous revue, les fonds destinés aux tribunaux progressent de 11 millions et passent ainsi de 174 à 185 millions. Ces dépenses supplémentaires résultent des facteurs suivants: création du TFB, transfert du TAF à St-Gall (dépenses uniques durant les années 2011 à 2013), et surcroît de dépenses de personnel, notamment pour les mesures salariales et les prestations de l'employeur.

3 Relations avec l'étranger - coopération internationale

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Relations avec l'étranger - coopération internationale	2 970	3 179	3 305	3 524	3 753	6,0
Δ en % par rapport à l'année précédente		7,0	3,9	6,6	6,5	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		65	-8	3		
Relations politiques	785	819	748	759	773	-0,4
Aide au développement (pays du Sud et de l'Est)	1 933	2 100	2 284	2 483	2 701	8,7
Relations économiques	87	83	85	87	84	-0,9
Aide aux pays de l'Est et élargissement de l'UE	165	177	187	195	194	4,2

Remarque: budget 2011, corrigé de l'effet spécial unique lié au SIFEM (concerne l'aide au développement et les relations avec l'étranger; cf. encadré ch. 5).

Objectifs de la législature

Les objectifs que le Conseil fédéral s'est fixés en vertu de la ligne directrice «La Suisse est bien positionnée sur le plan régional et sur le plan mondial et renforce son influence dans le contexte international» sont les suivants:

- Objectif 8: La Suisse est bien connectée sur le plan mondial et sa position dans le contexte international comme au sein des institutions multilatérales est affermie. Indicateur: accords multilatéraux.
- Objectif 9: Les relations entre la Suisse et l'UE sont renforcées. Indicateur: nombre d'accords et de conventions conclus entre la Suisse et l'UE.
- Objectif 10: Le développement de la stratégie économique extérieure se poursuit. Indicateur: taux moyen des tarifs douaniers payés pour les exportations suisses.
- Objectif 11: La Suisse fournit une contribution adéquate à l'éradication de la pauvreté et à l'atténuation des risques globaux. Indicateur: APD en pour cent du RNB.
- Objectif 12: La Suisse renforce son engagement en matière de droits de l'homme, de politique de la paix, de médiation et de bons offices. Indicateur: aucun.

Taux de croissance visés dans le cadre du réexamen des tâches pour les années 2008 à 2015

Dans ce groupe de tâches, les taux de croissance annuel fixés sont de 1,5 % pour les relations politiques et économiques et de 3,3 % pour la coopération au développement (cf. tableau au ch. 21).

- Avec un taux de 2,4 %, les dépenses au titre des relations politiques affichent une croissance annuelle moyenne légèrement supérieure au taux visé dans le cadre du réexamen des tâches. Cette croissance est avant tout liée au développement des mesures de promotion de la paix et à la légère hausse des dépenses de personnel.
- Avec un taux de croissance annuelle de 5,7 %, les dépenses en faveur des relations économiques (y compris l'aide aux pays de l'Est et à l'élargissement de l'UE) progressent nettement plus fortement que prévu dans le cadre du réexamen des tâches. Cette évolution est principalement imputable à

l'augmentation de la contribution à l'élargissement de l'UE (contribution supplémentaire pour la Bulgarie et la Roumanie, hausse des dépenses vers la fin de la période en raison du retard pris par certains projets).

- L'aide au développement enregistre également un taux de croissance annuelle moyenne (7,4 %) nettement supérieur au taux visé, situation qui s'explique par la décision du Parlement de relever l'aide publique au développement (APD) à 0,5 % du revenu national brut (RNB) d'ici 2015.

Mesures découlant du réexamen des tâches

Dans son rapport du 14 avril 2010 concernant le plan de mise en œuvre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a prévu, pour ce groupe de tâches, les mesures à long terme suivantes:

- Optimisation du réseau des représentations suisses à l'étranger: le Conseil fédéral a prévu une discussion à ce sujet en 2012. Le potentiel d'allègement budgétaire en la matière pourrait atteindre 30 millions par an (dès 2014).
- Réforme du financement des prêts FIPOI: un examen approfondi de ce projet a montré que cette réforme ne permettrait pas de réaliser des allègements budgétaires. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de renoncer à poursuivre ce projet (ACF du 9.II.2011).

Affectation des dépenses

Les dépenses de ce groupe de tâches se composent, à hauteur de 20 % (641 mio, état en 2012), de contributions obligatoires aux organisations internationales (degré élevé d'affectation). De cette part, 85 % (546 mio) vont à l'aide au développement. Parallèlement aux contributions obligatoires, l'aide au développement comprend des dépenses à hauteur de 1,44 milliard gérées par le biais d'arrêtés financiers pluriannuels, dont le montant est fixé tous les quatre ans par le Parlement. Ces dépenses présentent ainsi un degré moyen d'affectation. Enfin, mentionnons la contribution de la Suisse à l'élargissement de l'UE (172 mio), qui peut être considérée comme affectée en raison des engagements contractuels qu'elle implique.

3.1 Relations politiques

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Relations politiques	785	819	748	759	773	-0,4
Δ en % par rapport à l'année précédente		4,3	-8,6	1,5	1,8	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		75	4	19		
dont						
Contributions à des organisations internationales	174	192	121	112	114	-10,1
Autres relations politiques	495	503	500	514	521	1,3
Promotion de la paix et de la sécurité	116	123	128	133	139	4,5

Unités administratives concernées

DFAE, DDC, OFEV, OFCOM, SER, OFJ.

Principales bases légales

LF sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme (RS 193.9); LF sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger (RS 194.1); LF sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (RS 192.12); LF sur la radio et la télévision (RS 784.40).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	413	441	2,4
Biens et services/exploitation	121	123	0,2
Dép. de transfert courantes	254	208	-1,9
Dépenses d'investissement	31	2	-53,3

Objectifs et stratégies

- Préserver les intérêts et la position de la Suisse sur la scène internationale;
- approfondir les relations avec les pays voisins et, en particulier, consolider les rapports avec l'UE;
- contribuer à relever les défis régionaux et mondiaux, afin d'améliorer les conditions-cadres économiques et de promouvoir la paix et la prospérité;
- contribuer à la consolidation des normes internationales et de la position de la Genève internationale;
- favoriser la connaissance de la Suisse à l'étranger et les sympathies envers notre pays; faire ressortir sa diversité et ses attraits.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message concernant le blocage, à titre préventif, des avoirs de personnes politiquement exposées et de leur entourage;
- message concernant la convention des Nations Unies pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées;
- message concernant la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées;
- message concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016;
- évaluation d'un centre de compétences en faveur des prestations dans le domaine des droits de l'homme;
- règlement des questions institutionnelles entre la Suisse et l'UE.

Commentaire concernant la planification

Durant la période 2011–2015, les dépenses diminuent en moyenne de 0,4 % par année; cette évolution découle de deux tendances divergentes: les contributions aux organisations internationales régressent de 10,1 % par année, sauf en 2012, où 50 millions sont prévus pour la rénovation du siège principal européen de l'ONU. Les dépenses diminuent essentiellement en raison de la baisse des contributions aux organisations internationales liée au taux de change favorable et de la baisse des dépenses dans le domaine de l'Etat hôte (pas de nouveaux prêts à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales FIPOI; achèvement des travaux de rénovation du Centre William Rappard, siège de l'OMC). Dans le domaine de la promotion de la paix et la sécurité, en revanche, la mise en œuvre du message concernant la continuation de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine 2012–2016 engendre une croissance de dépenses de 4,5 % par année.

3.2 Aide au développement (pays du Sud et de l'Est)

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Aide au développement (pays du Sud et de l'Est)	1 933	2 100	2 284	2 483	2 701	8,7
Δ en % par rapport à l'année précédente		8,6	8,8	8,7	8,8	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-3	-6	-9		
dont						
Coopération technique	804	903	978	1 050	1 135	9,0
Aides humanitaire et alimentaire	318	328	387	448	511	12,6
Coopération économique au développement	262	287	314	343	374	9,4
Contributions à des organisations multilatérales	550	582	605	641	681	5,5

Remarque: budget 2011 corrigé de l'effet spécial unique lié au SIFEM (cf. encadré ch. 5).

Unités administratives concernées

DDC, SECO, DFAE, OFEV, OFAG, OFSP.

Principales bases légales

LF sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0). LF sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 101).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	125	139	3,4
Biens et services/exploitation	35	54	11,3
Dép. de transfert courantes	1 888	2 487	9,5
Dépenses d'investissement	52	21	-55,2

Objectifs et stratégies

- La Suisse contribue à un développement mondial équitable et durable;
- prévenir les crises, maîtriser les conflits et les catastrophes;
- réduire la pauvreté et les inégalités;
- faciliter la transition vers des systèmes démocratiques fondés sur l'économie de marché;
- influencer la mondialisation en faveur du développement et de la maîtrise des risques mondiaux.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message sur la coopération internationale de la Suisse 2013–2016, y compris la participation de la Suisse à la reconstitution des ressources des agences internationales de développement (Banque mondiale / AID).

Commentaire concernant la planification

Avec une progression moyenne de 8,7 % par année (+ 768 mio entre 2011 et 2015), l'aide au développement pour les pays du Sud et de l'Est affiche le taux de croissance le plus élevé parmi les grands groupes de tâches de la Confédération. Cette forte augmentation est nécessaire pour atteindre l'objectif fixé par le Parlement concernant l'aide publique au développement, laquelle devra passer à 0,5 % du produit intérieur brut d'ici à 2015. Avec le message sur la coopération internationale de la Suisse entre 2013 et 2016, les quatre crédits-cadres sollicités jusqu'ici séparément en faveur de l'aide humanitaire, de la coopération technique et de l'aide financière, de la coopération avec l'Europe de l'Est et de la coopération économique au développement sont, pour la première fois, présentés en commun et gérés par le biais d'une stratégie globale.

3.3 Relations économiques

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Relations économiques	87	83	85	87	84	-0,9
Δ en % par rapport à l'année précédente		-5,1	2,4	2,4	-3,1	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-7	-7	-7		
dont						
Contributions à des organisations internationales	51	45	46	47	44	-3,3
Autres relations économiques	37	38	39	39	40	2,1

Unités administratives concernées

SECO, SFI, OFAG, OFEN.

Principales bases légales

LF sur les mesures économiques extérieures (RS 946.201); LF sur les entraves techniques au commerce (RS 946.51); divers accords économiques et commerciaux, accords de libre-échange et de protection des investissements; accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE (accords bilatéraux I et II, accords de libre-échange, accords de facilitation des procédures douanières et de sécurité, accords d'assurance).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	31	32	1,4
Biens et services/exploitation	8	9	3,6
Dép. de transfert courantes	43	43	-3,3
Dépenses d'investissement	0	1	6,0

Objectifs et stratégies

- Assurer l'accès aux marchés étrangers. Renforcer le positionnement de la Suisse en tant que partenaire commercial fiable dans une économie mondiale axée sur la durabilité;
- supprimer les entraves techniques existantes, empêcher l'apparition de nouvelles entraves au commerce entre la Suisse et les Etats de l'UE et de l'EEE et lutter contre l'îlot de cherté suisse;
- optimiser et coordonner les conditions-cadres du commerce extérieur par le biais d'accords économiques et commerciaux et d'accords de libre-échange (bilatéraux ou dans le cadre de l'AELE), d'accords bilatéraux concernant la promotion et la protection des investissements et des règles internationales (OMC);
- améliorer les conditions-cadres économiques dans les pays partenaires. Améliorer l'intégration des pays partenaires dans l'économie mondiale et favoriser leur développement durable;
- faire l'analyse et informer sur la politique européenne d'intégration ainsi que sur les développements mondiaux importants pour la politique économique suisse. Coordonner notamment les dossiers de négociations importants sur le plan économique.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message concernant l'extension à la Croatie de l'accord sur la libre-circulation des personnes;
- message sur l'accord bilatéral de coopération entre la Suisse et l'UE en matière de concurrence;
- message sur l'accord avec l'UE concernant une collaboration dans le domaine de la sécurité des substances chimiques (REACH et CLP);
- message sur l'accord avec l'UE dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité des denrées alimentaires, de la sécurité des produits et de la santé publique;
- rapport sur la stratégie 2011 en matière de politique économique extérieure;
- renforcement de l'OMC;
- messages concernant l'extension et le renforcement du réseau des accords de libre-échange;
- message sur le renouvellement de la participation de la Suisse aux accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international;
- Message concernant la poursuite de l'aide monétaire internationale.

Commentaire concernant la planification

La légère baisse des dépenses consacrées aux relations économiques (-0,9% par an entre 2011 et 2015) est principalement due à la diminution des contributions aux organisations internationales. Cette évolution est liée aux taux de change favorables et à la disparition de la contribution au fonds fiduciaire du FMI, dont la dernière tranche sera due en 2014.

3.4 Aide aux pays de l'Est et élargissement de l'UE

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Aide aux pays de l'Est et élargissement de l'UE	165	177	187	195	194	4,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		7,7	5,7	4,1	-0,5	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		0	0	0		
dont						
Aide aux pays en transition	5	5	5	5	5	2,0
Contributions à l'élargissement de l'UE	160	172	182	190	189	4,3

Unités administratives concernées
DDC, SECO.

Principaux dossiers du programme de la législation, autres réformes
-

Principales bases légales

LF sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.1).

Commentaire concernant la planification

Les dépenses dans le domaine de l'aide aux pays de l'Est (non comprises dans l'aide publique au développement) et de l'élargissement de l'UE croissent en moyenne de 4,2 % par année durant la période 2011 à 2015. Cette croissance se produit essentiellement au cours des trois premières années, en raison de la mise en œuvre de nombreux projets concernant la contribution à l'élargissement de l'UE et des versements correspondants. Après avoir atteint un pic en 2014 et 2015, les dépenses en la matière devraient connaître une forte baisse, selon les prévisions actuelles.

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	8	8	0,0
Biens et services/exploitation	1	2	2,0
Dép. de transfert courantes	168	184	4,4
Dépenses d'investissement	0	0	6,1

Objectifs et stratégies

- Atténuer les disparités économiques et sociales entre les nouveaux et les anciens Etats membres de l'UE.
- Fournir un soutien dans les domaines de la sécurité et de la stabilité, de l'environnement et de l'infrastructure, de l'économie privée ainsi que de la sécurité humaine et sociale.
- Promouvoir l'Etat de droit et les droits de l'homme ainsi qu'un développement économique et social durable, fondé sur les principes de l'économie de marché.

4 Défense nationale

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Défense nationale	4 942	4 651	4 808	4 870	4 925	-0,1
Δ en % par rapport à l'année précédente		-5,9	3,4	1,3	1,1	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		11	66	68		
Défense nationale militaire	4 827	4 529	4 685	4 751	4 808	-0,1
Coopération nationale pour la sécurité	115	122	123	118	117	0,4

Objectif de la législature

L'objectif que le Conseil fédéral s'est fixé en vertu de la ligne directrice «La sécurité de la Suisse est assurée» est le suivant:

- Objectif 13: Les instruments de détection précoce et de lutte contre les risques et les menaces relevant de la politique de sécurité sont efficacement mis en œuvre. Indicateur: confiance dans l'armée.

Taux de croissance visés dans le cadre du réexamen des tâches pour les années 2008 à 2015

- Un taux de croissance annuel de 1,5 % a été fixé pour ce groupe de tâches dans le cadre du réexamen des tâches (cf. tableau au ch. 21). La défense nationale affiche actuellement une croissance moyenne de 1,1 % par an de 2008 à 2015. L'évolution par domaine est la suivante: les dépenses consacrées à la défense nationale militaire augmentent de 1,1 % par année, contre 2,8 % pour la coopération nationale pour la sécurité.
- Le plan financier de la législature ne prend toutefois pas en compte la décision du Parlement de relever à 5 milliards le plafond des dépenses de l'armée à partir de 2014. Les arrêtés de planification ne sont généralement pas intégrés dans le plan financier. Ils ne le sont qu'à partir du moment où le Conseil fédéral propose de mettre en œuvre l'arrêté concerné (cf. ch. 7 concernant les possibles charges supplémentaires). Si l'on prenait en compte le relèvement prévu du plafond de dépenses, la défense nationale enregistrerait une croissance moyenne de 1,9 % par année, dépassant ainsi largement le taux visé dans le cadre du réexamen des tâches.

Mesures découlant du réexamen des tâches

Dans son rapport du 14 avril 2010 concernant le plan de mise en œuvre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a prévu, pour ce groupe de tâches, les mesures à long terme suivantes:

- Développement de la politique de sécurité: l'efficacité et la rentabilité de la prestation globale de l'armée doivent être accrues grâce au recours aux autres instruments de la politique de sécurité. Dans son rapport 2010 sur l'armée, le Conseil

fédéral a fixé les grandes lignes du développement futur de l'armée et attribué au DDPS un mandat d'économies. Le 29 septembre 2011, le Parlement a pris des décisions allant au-delà des objectifs fixés par le Conseil fédéral (100 000 membres de l'armée, comblement rapide des lacunes en matière d'équipement, part des militaires en service long de 15 % au maximum) et s'est prononcé contre certaines économies. En outre, le plafond des dépenses de l'armée sera relevé à 5 milliards dès 2014. La mise en œuvre des mesures sera assurée par le biais du message sur le développement de l'armée (modification de la loi sur l'armée et de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée).

- Exploitation des synergies potentielles dans le domaine des services civils de renseignement: le 25 mars 2009, le Conseil fédéral a décidé de regrouper les deux services de renseignement civils de la Confédération au sein d'un office fédéral à créer. Le Service de renseignement de la Confédération (SRC) a débuté ses activités le 1^{er} janvier 2010. Les synergies obtenues sont utilisées pour intensifier les tâches du SRC.

Affectation des dépenses

Les dépenses de ce groupe de tâches peuvent être divisées en six catégories, dont la plus onéreuse concerne les dépenses de biens et services et les dépenses d'exploitation (1,6 mrd; 34 %). Cette catégorie comprend les dépenses requises pour l'entretien et le remplacement du matériel de l'armée et les dépenses pour le logement, l'approvisionnement et l'indemnisation des troupes. Ces dépenses présentent un degré moyen d'affectation. Pour leur part, les dépenses de personnel (1,45 mrd; 32 %), sont fortement affectées à court terme. Les contributions obligatoires aux organisations internationales sont les plus affectées (65 mio; 1,5 %). Les dépenses de transfert (90 mio; 2 %) englobent les indemnités à des collectivités publiques et à des tiers, notamment dans le domaine de la protection civile et de la promotion de la paix. Ces dépenses présentent un degré moyen d'affectation (sans transferts de charges). Les deux dernières catégories concernent les dépenses d'armement et les dépenses d'investissement (1,39 mrd; 30,5 %). Elles offrent la plus grande marge de manœuvre en termes d'affectation.

4.1 Défense nationale militaire

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Défense nationale militaire	4 827	4 529	4 685	4 751	4 808	-0,1
Δ en % par rapport à l'année précédente		-6,2	3,4	1,4	1,2	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		6	61	70		
dont						
Coopération militaire internationale et maintien de la paix	152	138	159	141	144	-1,3

Unités administratives concernées

SG DDPS, Défense, armasuisse, SG DFAE, SRC.

Principales bases légales

LF sur l'armée (RS 510.10); O sur l'organisation de l'armée (RS 513.1); LF instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120); LF sur le renseignement civil (RS 121).

Objectifs et stratégies

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	1 451	1 516	1,9
Biens et services/exploitation	1 602	1 635	1,1
Dépenses d'armement	1 037	1 181	-3,1
Dépenses financières	0	0	0,0
Dép. de transfert courantes	90	102	-2,9
Dépenses d'investissement	349	373	-1,7

- Maintenir la paix, empêcher la guerre et défendre le pays;
- soutenir les autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à des menaces graves pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception;
- Promotion internationale de la paix: participation de la Suisse (SWISSCOY) à la force multinationale au Kosovo (KFOR), engagement de militaires dans la Force multinationale de l'Union européenne «European Union Force» (EUFOR) en Bosnie et Herzégovine, engagements en cours d'observateurs militaires à l'étranger, déminage humanitaire, maîtrise internationale des armements dans le cadre de l'OSCE.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- *Mise en œuvre du rapport sur l'armée 2010*: ce rapport a été soumis au Parlement en octobre 2010. Dès que les délibérations parlementaires au sujet du rapport seront terminées, les directives et les paramètres de sa mise en œuvre seront définis. En 2013, le message concernant la modification des bases légales sera soumis au Parlement. En parallèle,

il conviendra de planifier la mise en œuvre du rapport sur l'armée et de prendre en considération les directives du Parlement pour toutes les bases de planification.

- *Modification de la loi sur le renseignement civil (RS 121)*: d'ici à fin 2012, un message relatif à cette révision sera présenté. La loi révisée instituera une réglementation générale des tâches, des droits, des obligations et des systèmes d'information des services de renseignement civils en Suisse.
- *Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse*: le Conseil fédéral a proposé dans son rapport sur la politique de sécurité 2010 (RAPOLSEC 2010) de raccourcir les périodes qui séparent chaque présentation au Parlement (une fois par législature).

Commentaire concernant la planification

- Des soldes de crédit d'années antérieures (plafond des dépenses de l'armée) de 330 millions ont été utilisés dans le cadre du budget 2011 pour financer des projets d'armement déjà décidés et la hausse des coûts d'exploitation. Etant donné qu'il n'est pas prévu d'employer des soldes de crédits d'années antérieures durant la période allant de 2012 à 2015, les dépenses entre 2011 et 2015 restent à peu près stables. Alors que les dépenses de personnel (+ 1,9 %) ainsi que les dépenses de biens et services et les dépenses d'exploitation (+ 1,1 %) augmentent chaque année, les dépenses d'armement et les dépenses d'investissement baissent en moyenne de 3,1 % et de 1,7 % en raison de l'absence de soldes de crédits mentionnée ci-avant.
- Le plan financier de la législature ne prend toutefois pas en considération la décision du Parlement de relever à 5 milliards le plafond des dépenses de l'armée dès 2014. Les arrêtés de planification ne sont généralement pas intégrés dans le plan financier. Ils ne le sont qu'à partir du moment où le Conseil fédéral propose de mettre en œuvre l'arrêté concerné (cf. ch. 7 concernant les éventuelles charges supplémentaires).
- La diminution des dépenses consacrées au domaine «Coopération militaire internationale et maintien de la paix» résulte de deux facteurs opposés: la baisse des contributions de la Suisse à l'ONU due à leur fluctuation (- 3,9 % par an en moyenne) et la hausse des contributions à la promotion de la paix (+ 3,1 % par an).

4.2 Coopération nationale pour la sécurité

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Coopération nationale pour la sécurité	115	122	123	118	117	0,4
Δ en % par rapport à l'année précédente		5,9	0,5	-3,7	-1,0	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		5	4	-2		
dont						
Protection civile	40	45	45	45	42	1,0

Unité administrative concernée

OFPP.

Principales bases légales

LF sur la protection de la population et la protection civile (RS 520.1); LF sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (RS 520.3); divers accords internationaux.

Principales réformes en cours ou planifiées

Les bases légales dans le domaine de la protection de la population et de la protection civile seront adaptées, examinées et approuvées en vue des délibérations parlementaires dans le cadre de la stratégie «Protection de la population et protection civile à l'horizon 2015». Cette révision des bases légales doit assurer la capacité d'agir et d'intervenir du futur système de protection de la population, en tenant compte des besoins des cantons et des moyens de la Confédération.

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	45	47	2,0
Biens et services/exploitation	30	26	-3,3
Dép. de transfert courantes	45	42	1,0
Dépenses d'investissement	2	2	2,6

Objectifs et stratégies

Garantir aux autorités civiles la capacité de réaction nécessaire aux situations exceptionnelles sur sol suisse (menaces émanant d'activités terroristes, de pannes, détresses, catastrophes naturelles, etc.).

Commentaire concernant la planification

- Pour l'ensemble de la période, la coopération nationale pour la sécurité affiche un taux de croissance moyen de 0,4% inférieur au renchérissement escompté et à la moyenne.
- Entre 2012 et 2014, des ressources supplémentaires seront destinées à financer le projet POLYCOM qui vise à raccorder les divers réseaux cantonaux du réseau radio suisse de sécurité (part nationale) à un réseau général. En fin de législature, les dépenses affectées à ce projet diminueront, car celui-ci touchera à son terme. La faible croissance des dépenses consacrées à la protection civile et des dépenses de transfert courantes (+ 1,0%) ainsi que la nette diminution des dépenses de biens et services et des dépenses d'exploitation (- 3,3%) résultent également de la clôture de ce projet.
- Des charges supplémentaires seront consacrées au cours de la législature au projet POLYALERT, le nouveau système pour la transmission de l'alarme à la population et la gestion des sirènes. Le financement doit encore être défini.

5 Formation et recherche

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Formation et recherche	6 329	6 681	6 863	7 035	7 339	3,8
Δ en % par rapport à l'année précédente		5,6	2,7	2,5	4,3	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		228	180	138		
Formation professionnelle	776	884	811	830	865	2,7
Hautes écoles	1 867	1 927	2 013	2 068	2 166	3,8
Recherche fondamentale	2 429	2 519	2 617	2 683	2 802	3,6
Recherche appliquée	1 228	1 323	1 393	1 424	1 476	4,7
Autres tâches d'enseignement	29	29	29	30	30	0,9

Objectifs de la législature

Les objectifs que le Conseil fédéral s'est fixés en vertu de la ligne directrice «La Suisse occupe une position de pointe dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation» sont les suivants:

- Objectif 24: La qualité et la réputation internationale du système suisse de hautes écoles et de la recherche sont garanties. Indicateurs: contributions aux programmes européens de recherche, indicateur d'impact des publications scientifiques suisses et taux de réussite des projets suisses auprès du Conseil européen de la recherche.
- Objectif 25: L'encouragement de la relève des spécialistes qualifiés en sciences et en économie est développé et l'aptitude des jeunes à la formation et à l'emploi est améliorée. Indicateurs: taux de chômage des diplômés, achèvement de la formation professionnelle de base et de la formation professionnelle supérieure, taux de chômage des jeunes (15–24 ans).
- Objectif 26: Les conditions générales applicables à la formation continue sont optimisées et consolidées. Indicateur: participation à la formation non formelle.

Taux de croissance visés dans le cadre du réexamen des tâches pour les années 2008 à 2015

Un taux de croissance annuel de 4,5 % a été fixé pour ce groupe de tâches dans le cadre du réexamen des tâches (cf. tableau au ch. 21). La croissance actuellement planifiée atteint exactement cet objectif pour la période 2008–2015, malgré le renchérissement enregistré beaucoup plus faible que prévu. Le Conseil fédéral a décidé, à deux reprises en 2011, d'augmenter l'enveloppe dédiée au message sur la formation, la recherche et l'innovation (FRI) 2013–2016, qu'il a finalement portée à 26 milliards. Il entend ainsi permettre de couvrir les besoins financiers croissants notamment dans le domaine de la formation professionnelle, des hautes écoles, de la recherche internationale et des infrastructures de recherche (en particulier initiatives phares «FET-Flagship» de l'Union européenne). Le Conseil fédéral confirme, par ce taux de croissance élevé, la priorité qu'il accorde à la formation et à la recherche. Les moyens supplémentaires découlant de cette décision sont actuellement comptabilisés de manière provisoire sur deux crédits, auprès de l'OFFT et du SER, jusqu'à ce que le message soit adopté (premier trimestre 2012). Pour cette raison, la répartition actuelle n'anticipe pas sur la répartition qui découlera du message FRI, et les taux de croissance dans les différents domaines de la formation et de la recherche sont soumis à la réserve de cette répartition ultérieure.

Mesures découlant du réexamen des tâches

Dans son rapport du 14 avril 2010 concernant le plan de mise en œuvre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a prévu, pour ce groupe de tâches, les mesures à long terme suivantes:

- Fixation d'un ordre de priorités dans les activités de recherche du secteur public: la fixation de priorités ainsi qu'une meilleure coordination et articulation avec les hautes écoles, le FNS et la CTI doivent permettre de réaliser des économies annuelles jusqu'à concurrence de 30 millions dès 2014. Un rapport sur la mise en œuvre de cette mesure sera présenté au Conseil fédéral au printemps 2012.

Affectation des dépenses

Les dépenses de ce groupe de tâches sont constituées, pour environ 59 %, de subventions qui sont moyennement affectées (décision via message FRI tous les quatre ans). 29 % environ sont en outre dédiées à des tâches communes à la Confédération et aux cantons (hautes écoles et formation professionnelle) et donc également moyennement affectées. Enfin, 9 % des dépenses du domaine Formation et recherche sont fortement liées, car elles permettent d'honorer les contributions obligatoires à des organisations ou programmes internationaux.

5.1 Formation professionnelle

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Formation professionnelle	776	884	811	830	865	2,7
Δ en % par rapport à l'année précédente		13,9	-8,2	2,3	4,2	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		107	13	6		
dont						
Formation professionnelle	697	794	731	748	782	2,9
Formation professionnelle supérieure	79	90	80	82	83	1,1

Unités administratives concernées

OFFT, SG DFE, OFSP, OFEV, fedpol, SER, DFAE.

Principales bases légales

LF sur la formation professionnelle (RS 412.10); LF relative aux contributions en faveur de projets communs de la Confédération et des cantons en vue du pilotage de l'espace suisse de formation (RS 410.1); LF sur les professions médicales universitaires (RS 811.11); LF sur les forêts (RS 921.0).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	17	15	-0,8
Biens et services/exploitation	10	10	2,5
Dép. de transfert courantes	827	839	3,9
Dépenses d'investissement	30	–	-100,0

Objectifs et stratégies

- Accroître l'attrait de la formation professionnelle initiale en rendant notamment plus comparables les diplômes de la formation professionnelle aux niveaux national et international et promouvoir la perméabilité entre les différentes filières de formation;
- évaluer le positionnement de la formation professionnelle supérieure (degré tertiaire, formation non universitaire);
- améliorer le niveau des diplômes du degré secondaire II en vue d'une intégration optimale des jeunes dans l'économie et la société.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation 2013–2016 (message FRI): définir les objectifs et les mesures à prendre; demander les ressources nécessaires pour réaliser ces objectifs.
- Participation de la Suisse aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE 2014–2020 («Erasmus pour tous»): poursuite de la participation officielle courante. Le Conseil fédéral souhaite renforcer et étendre la mise en réseau internationale des acteurs suisses du domaine de la formation.

Commentaire concernant la planification

- Le 29 juin 2011, le Conseil fédéral a fixé le montant total consacré au message FRI 2013–2016 à 26 milliards, avec un taux de croissance moyen de 4,2 % par an. Les moyens supplémentaires découlant de cette décision sont comptabilisés de manière provisoire sur un crédit auprès de l'OFFT et un autre auprès du SER, jusqu'à ce que le message FRI 2013–2016 soit adopté. La répartition actuelle n'anticipe donc pas sur la répartition des ressources qui découlera du message FRI 2013–2016. Les taux de croissance dans les différents domaines de la formation et de la recherche sont soumis à la réserve de cette répartition ultérieure.
- Le budget 2012 prend en considération la décision du Parlement de relever de 100 millions les ressources consacrées à la formation professionnelle par rapport à la proposition du Conseil fédéral.
- 96 % des dépenses du domaine de la formation professionnelle sont pilotées par la voie du message FRI concerné.

5.2 Hautes écoles

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Hautes écoles	1 867	1 927	2 013	2 068	2 166	3,8
Δ en % par rapport à l'année précédente		3,2	4,4	2,7	4,8	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		15	39	26		
dont						
Hautes écoles fédérales	666	684	712	730	760	3,3
Universités cantonales	725	748	791	812	851	4,1
Hautes écoles spécialisées	476	495	510	525	556	3,9

Unités administratives concernées

Domaine des EPF, OFCL, SER, OFFT, SG DFE.

Principales bases légales

LF sur les EPF (RS 414.110); LF sur l'aide aux universités (RS 414.20); LF sur les hautes écoles spécialisées (RS 414.71); LF sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (AHE).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	18	18	-0,4
Biens et services/exploitation	11	11	2,3
Dép. de transfert courantes	1 771	1 998	3,8
Dépenses d'investissement	128	140	4,1

Objectifs et stratégies

- Promouvoir le transfert des connaissances dans le cadre d'un enseignement et d'une recherche de haut niveau en vue de renforcer la place scientifique suisse;
- proposer un système de formation moderne, conforme aux exigences actuelles et axé sur l'avenir, qui garantisse une qualité de formation élevée grâce à sa perméabilité;
- assurer la coordination entre la Confédération et les cantons, en visant un financement uniforme plus fortement axé sur les prestations et une répartition des tâches dans les domaines les plus onéreux.

Principaux dossiers du programme de la législation, autres réformes

- Message sur la formation, la recherche et l'innovation (FRI) 2013-2016: détermination des objectifs, des mesures d'encouragement et des crédits pour le domaine FRI.
- Convention entre la Confédération et les cantons sur la collaboration dans le domaine des hautes écoles: fixation des objectifs et mise en place des organes nécessaires à l'exécution commune des tâches de coordination dans le domaine des hautes écoles, sur la base de la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE).
- Participation de la Suisse aux programmes de l'UE pour l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse 2014-2020 («Erasmus pour tous»): poursuite de la participation actuelle afin de renforcer l'ancrage international des acteurs suisses de ce domaine et de consolider la position suisse de pointe dans l'espace européen et international de l'éducation.
- Regroupement de la formation, de la recherche et de l'innovation au sein du nouveau Département de l'économie, de la formation et de la recherche dès 2013.

Commentaire concernant la planification

- Les montants se fondent sur la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2011 d'allouer au message FRI 2013-2016 une enveloppe totale de 26 milliards et un taux de croissance annuel de 4,2 %. Les moyens supplémentaires découlant de cette décision sont actuellement comptabilisés de manière provisoire sur deux crédits, auprès de l'OFFT et du SER, jusqu'à ce que le message soit adopté (premier trimestre 2012). Pour cette raison, la répartition actuelle n'anticipe pas sur la répartition qui découlera du message FRI, et les taux de croissance dans les différents domaines de la formation et de la recherche sont soumis à la réserve de cette répartition ultérieure.
- 95 % des dépenses de ce domaine sont pilotées par les messages FRI. Ce sont avant tout des contributions aux universités cantonales, au domaine des EPF et aux hautes écoles spécialisées.
- Les subventions fédérales en faveur du domaine des EPF sont imputées pour un quart aux hautes écoles.

5.3 Recherche fondamentale

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Recherche fondamentale	2 429	2 519	2 617	2 683	2 802	3,6
Δ en % par rapport à l'année précédente		3,7	3,9	2,5	4,4	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		58	77	61		
dont						
Contribution au Fonds national suisse (FNS)	818	851	840	853	866	1,4
Contribution au CERN	33	43	43	44	45	8,0
Contribution aux progr. recherche UE (PCRD)	38	46	50	51	52	7,9
Contribution au domaine EPF	1 160	1 193	1 153	1 166	1 226	1,4

Unités administratives concernées

SER, domaine des EPF, OFCL.

Principales bases légales

LF sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (RS 420.1); LF sur les EPF (RS 414.110); nombreux accords internationaux.

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	6	5	-2,2
Biens et services/exploitation	3	4	7,1
Dép. de transfert courantes	2 419	2 689	3,7
Dépenses d'investissement	91	105	1,9

Objectifs et stratégies

- Garantir la compétitivité de la recherche fondamentale dans le but de renforcer la place économique suisse;
- poursuivre les efforts en matière de création de pôles et de réseaux dans le domaine des hautes écoles (notamment les pôles de recherche nationaux) et garantir une relève scientifique hautement qualifiée;
- renforcer le recours à la recherche fondamentale pour encourager l'innovation (transfert de savoir et de technologies);
- assurer à la Suisse une bonne position sur la scène internationale en participant aux programmes de recherche internationaux.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message sur la formation, la recherche et l'innovation (FRI) 2013–2016: détermination des objectifs, des mesures d'encouragement et des crédits pour le domaine FRI;
- Révision totale de la loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI). Points essentiels de la révision: création d'une base légale pour la mise en place d'un parc suisse d'innovation, prise en compte de changements d'autres bases légales, notamment de la nouvelle loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE).
- Regroupement de la formation, de la recherche et de l'innovation au sein du nouveau Département de l'économie, de la formation et de la recherche dès 2013.

Commentaire concernant la planification

- Les montants se fondent sur la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2011 d'allouer au message FRI 2013–2016 une enveloppe totale de 26 milliards et un taux de croissance annuel de 4,2 %. Les moyens supplémentaires découlant de cette décision sont actuellement comptabilisés de manière provisoire sur deux crédits, auprès de l'OFFT et du SER, jusqu'à ce que le message soit adopté (premier trimestre 2012). Pour cette raison, la répartition actuelle n'anticipe pas sur la répartition qui découlera du message FRI et les taux de croissance dans les différents domaines de la formation et de la recherche sont soumis à la réserve de cette répartition ultérieure.
- 91 % des dépenses de ce domaine sont pilotées par les messages FRI. Ce sont principalement des contributions au domaine des EPF et au Fonds national suisse pour la recherche scientifique.
- Les subventions fédérales en faveur du domaine des EPF sont imputées à hauteur de 60 % à la recherche fondamentale.

5.4 Recherche appliquée

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Recherche appliquée	1 228	1 323	1 393	1 424	1 476	4,7
Δ en % par rapport à l'année précédente		7,7	5,3	2,3	3,7	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		49	51	45		
dont						
R&D économie	388	408	414	423	437	3,0
R&D formation et recherche	356	388	422	431	450	6,0
R&D protection environnement et aménagement du territoire	170	181	193	198	208	5,2
R&D santé publique	100	114	123	126	131	7,0
R&D agriculture	109	115	118	120	122	2,9

Unités administratives concernées

SER, domaine des EPF, CTI, Agroscope, OFEN, OFCL, OFFT, OFROU, armasuisse Sci+T, OFEV, OFS, METAS, OFSP, OFPP, OFAG, AFD, OVF, OFJ, ARE, OFAS, OFCOM, OFL, ChF, OFAE.

Principales bases légales

LF sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (RS 420.1); LF sur les écoles polytechniques fédérales (RS 414.110); accord de coopération scientifique et technologique entre la Confédération suisse et les Communautés européennes (RS 0.420.513.1); convention portant création d'une Agence spatiale européenne (ESA) (RS 0.425.09); nombreuses lois relatives à la recherche sectorielle.

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	108	112	1,5
Biens et services/exploitation	85	92	3,0
Dép. de transfert courantes	1 099	1 239	5,2
Dépenses d'investissement	31	34	2,0

Objectifs et stratégies

- Encourager la recherche et le développement appliqués dans le but de renforcer la place économique suisse;
- encourager l'interdépendance durable entre science et économie, optimiser le transfert du savoir et des technologies;
- intensifier la coordination entre le FNS, la CTI et l'industrie pour ce qui est de la recherche orientée, par le biais des programmes nationaux de recherche comme des pôles de recherche nationaux;
- acquérir et exploiter des expertises scientifiques en vue de leur mise en œuvre au niveau politique (recherche sectorielle);
- orienter la politique de la Confédération en matière de recherche et de formation vers le développement durable, notamment dans la perspective d'un abandon progressif de l'énergie atomique.

Principaux dossiers du programme de la législation, autres réformes

- Message sur la formation, la recherche et l'innovation (FRI) 2013–2016: détermination des objectifs, des mesures d'encouragement et des crédits pour le domaine FRI.
- Révision totale de la loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI). Points essentiels de la révision: création d'une base légale pour la mise en place d'un parc suisse d'innovation, prise en compte de changements d'autres bases légales, notamment de la nouvelle loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE).
- Participation de la Suisse au programme de recherche de l'UE 2014–2020 («Horizon 2020»): poursuite de la participation en tant qu'État associé initiée en 2004.
- Regroupement de la formation, de la recherche et de l'innovation au sein du nouveau Département de l'économie, de la formation et de la recherche dès 2013.

Commentaire concernant la planification

- Les montants se fondent sur la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2011 d'allouer au message FRI 2013–2016 une enveloppe totale de 26 milliards et un taux de croissance annuel de 4,2 %. Les moyens supplémentaires découlant de cette décision sont actuellement comptabilisés de manière provisoire sur deux crédits, auprès de l'OFFT et du SER, jusqu'à ce que le message soit adopté (premier trimestre 2012). Pour cette raison, la répartition actuelle n'anticipe pas sur la répartition qui découlera du message FRI, et les taux de croissance dans les différents domaines de la formation et de la recherche sont soumis à la réserve de cette répartition ultérieure.
- 81 % des dépenses de ce domaine sont effectuées en vertu des messages FRI – ce sont principalement des contributions au domaine des EPF et à la Commission pour la technologie et l'innovation – ou comme contribution aux programmes-cadres européens de recherche. Les dépenses restantes sont essentiellement dévolues à la recherche sectorielle de l'administration fédérale.
- Les subventions fédérales au domaine des EPF sont imputées à hauteur de 15 % à la recherche appliquée.

5.5 Autres tâches d'enseignement

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Autres tâches d'enseignement	29	29	29	30	30	0,9
Δ en % par rapport à l'année précédente		0,1	0,5	1,6	1,5	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		0	0	0		
dont						
Ecoles suisses à l'étranger	20	20	21	21	21	1,5
Programmes de formation prof. et de jeunesse de l'UE	2	2	2	2	2	1,3

Unités administratives concernées

OFC, SER, OFFT.

Principales bases légales

LF sur l'École cantonale de langue française à Berne (RS 411.3); LF concernant l'encouragement de l'instruction de jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger (RS 418.0); LF relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité (RS 414.51); LF sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (RS 420.1); diverses ordonnances relatives à la reconnaissance et aux examens de maturité; O relative aux subsides pour les participations suisses aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE et pour la Maison suisse à Paris (RS 414.513).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	2	2	-0,5
Biens et services/exploitation	2	2	4,4
Dép. de transfert courantes	25	26	0,8

Objectifs et stratégies

- Entretenir et favoriser le contact des jeunes suisses de l'étranger avec leur pays;
- maintenir l'École de langue française de Berne pour les enfants des employés de la Confédération;
- assurer l'organisation de l'examen suisse de maturité et des examens complémentaires;
- promouvoir les échanges internationaux en matière de formation et de jeunesse.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message sur la révision de la loi sur l'instruction des Suisses de l'étranger (LISE).
- Participation de la Suisse aux programmes de l'UE pour l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse 2014–2020 («Erasmus pour tous»): poursuite de la participation actuelle afin de renforcer l'ancrage international des acteurs suisses de ce domaine et de consolider la position suisse de pointe dans l'espace européen et international de l'éducation.
- Message sur la formation, la recherche et l'innovation (FRI) 2013–2016: détermination des objectifs, des mesures d'encouragement et des crédits pour le domaine FRI.
- Regroupement de la formation, de la recherche et de l'innovation au sein du nouveau Département de l'économie, de la formation et de la recherche dès 2013.

Commentaire concernant la planification

- Les montants se fondent sur la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2011 d'allouer au message FRI 2013–2016 une enveloppe totale de 26 milliards et un taux de croissance annuel de 4,2 %. Les moyens supplémentaires découlant de cette décision sont actuellement comptabilisés de manière provisoire sur deux crédits, auprès de l'OFFT et du SER, jusqu'à ce que le message soit adopté (premier trimestre 2012). Pour cette raison, la répartition actuelle n'anticipe pas sur la répartition qui découlera du message FRI, et les taux de croissance dans les différents domaines de la formation et de la recherche sont soumis à la réserve de cette répartition ultérieure.
- 10% des dépenses de ce domaine sont effectuées en vertu des messages FRI – elles sont principalement dédiées au pilotage et au monitoring de l'espace suisse de formation – ou destinées, à titre de contribution, aux programmes européens d'éducation.
- Les dépenses de ce domaine sont, à près de 70 %, destinées à l'encouragement de l'instruction de jeunes Suisses de l'étranger. Ce crédit affiche un taux de croissance de 1,5 % aligné sur le renchérissement.

6 Culture et loisirs

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Culture et loisirs	450	476	479	493	501	2,7
Δ en % par rapport à l'année précédente		5,7	0,6	2,9	1,6	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		60	63	70		
Conservation du patrimoine culturel	116	118	120	128	131	3,1
Encouragement de la culture et politique des médias	175	194	195	198	200	3,5
Sports	160	164	164	167	170	1,4

Objectifs de la législation

L'objectif que le Conseil fédéral s'est fixé en vertu de la ligne directrice «La cohésion sociale de la Suisse est renforcée et les défis démographiques sont relevés avec succès.» est le suivant:

- Objectif 17: La cohésion sociale est renforcée et les valeurs communes promues.

Taux de croissance visés dans le cadre du réexamen des tâches pour les années 2008 à 2015

Un taux de croissance annuel de 1,5 % a été fixé pour ce groupe de tâches dans le cadre du réexamen des tâches (cf. tableau, ch. 21). Les prévisions actuelles tablent sur une croissance de 2,4 %, ce qui correspond à un écart de 0,9 point de pourcentage par rapport à la planification initiale. Cet écart s'explique essentiellement par la décision du Parlement de reconduire et d'augmenter les contributions d'aide à la presse et par le message sur la culture 2012–2015, lequel accroît notablement les charges prévues pour l'année cible 2015 (+ 20 mio et + 10 mio).

Mesures découlant du réexamen des tâches

Dans son rapport du 14 avril 2010 concernant le plan de mise en œuvre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a prévu, pour ce groupe de tâches, la mesure à long terme suivante:

- Stabiliser l'offre J+S et limiter l'accès aux études à la Haute école fédérale de sport de Macolin (HEFSM). L'offre J+S a été consolidée et un numerus clausus a été introduit à la HEFSM dans le cadre de la nouvelle législation sur le sport.

Affectation des dépenses

Au sein du domaine de la culture et des loisirs, les dépenses liées aux mass médias, comptabilisées avec l'encouragement de la culture et la politique des médias, affichent la plus forte affectation: la loi sur la poste fixe le montant maximal des contributions à la réduction du coût de transport des journaux; diverses dépenses mineures sont couvertes par le biais de financements spéciaux. Un degré élevé d'affectation caractérise également les contributions obligatoires, notamment les contributions au programme Media de l'UE (promotion du cinéma) et à l'UNESCO à Paris.

Les aides financières accordées avec les messages sur la culture affichant un degré d'affectation moyen, elles sont gérées par le biais d'arrêtés financiers couvrant plusieurs années. Tel est notamment le cas des contributions en faveur de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques, engagées en grande partie dans le cadre de conventions-programmes convenues avec les cantons.

Dans le domaine du sport, les contributions accordées dans le cadre de la Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN) sont gérées par le biais de crédits d'engagement.

6.1 Conservation du patrimoine culturel

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Conservation du patrimoine culturel	116	118	120	128	131	3,1
Δ en % par rapport à l'année précédente		2,1	1,5	6,7	2,0	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		11	14	21		
dont						
Bibliothèques	27	26	27	27	27	0,1
Musées	57	60	61	64	65	3,5
Conservation des monuments historiques	32	32	32	37	38	4,7

Unités administratives concernées

OFC, SG DFI et BN (Bibliothèque nationale suisse).

Principales bases légales

LF sur la Bibliothèque nationale (RS 432.21); LF sur les musées et les collections (RS 432.31); LF sur la protection de la nature et du paysage (RS 451); loi sur le cinéma (RS 443.1); loi sur l'encouragement de la culture (RS 442.1).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	22	22	1,7
Biens et services/exploitation	11	11	4,8
Dép. de transfert courantes	56	62	3,8
Dépenses d'investissement	30	35	2,3

Objectifs et stratégies

- Préserver le patrimoine culturel suisse dans le domaine de l'écrit et des biens mobiliers; préserver les immeubles et constructions à valeur culturelle;
- sauvegarder et transmettre la mémoire suisse; préserver l'identité nationale et la pluralité des cultures; encourager la compréhension du passé et du présent.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Adoption du message sur la culture 2016–2019;
- mise en œuvre de la loi sur l'encouragement de la culture, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, et élaboration du nouveau concept d'encouragement 2012–2015 des musées, des collections et des réseaux de tiers en vue de la préservation de l'héritage culturel;
- conception de la future forme juridique et organisation de la Cinémathèque suisse.

Commentaire concernant la planification

- En ce qui concerne les charges liées aux bibliothèques, environ 24 millions par année sont prévus pour l'enveloppe budgétaire de la Bibliothèque nationale.
- Des charges supplémentaires de 3,5 % en moyenne sont prévues pour l'encouragement des musées. Cette augmentation s'explique principalement par l'ordre des priorités établi dans le cadre des décisions concernant le message sur la culture 2012–2015 en faveur de l'encouragement des musées, des collections et des réseaux de tiers. Les contributions destinées au Musée national, qui s'élèvent à quelque 43 millions (y c. les contributions aux loyers de 17 mio par an, sans incidence financière), sollicitent une grande partie des charges requises dans le domaine des musées.
- Les taux élevés de croissance (4,7 % en moyenne) des dépenses consacrées à la protection du paysage et à la conservation des monuments historiques sont liés à l'augmentation (par rapport à la période précédente) du crédit d'engagement 2012–2015 ainsi qu'à des charges supplémentaires prévues pour honorer des engagements déjà pris. Une grande partie des engagements pris par le biais des conventions-programmes convenues avec les cantons engendrera des versements au cours de la seconde moitié de la période.

6.2 Encouragement de la culture et politique des médias

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Encouragement de la culture et politique des médias	175	194	195	198	200	3,5
Δ en % par rapport à l'année précédente		11,1	0,5	1,6	1,2	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		48	48	49		
dont						
Encouragement des langues	13	13	13	13	13	1,4
Encouragement du cinéma	42	46	48	47	48	3,3
Pro Helvetia	33	34	35	35	36	2,0
UNESCO/patrimoine culturel mondial	5	4	4	4	4	-4,2
Mass-médias	47	66	66	67	67	9,3

Unités administratives concernées

OFC, SG DETEC, OFCOM, DFAE.

Principales bases légales

LF sur l'encouragement de la culture (RS 442.1); LF sur les langues (RS 441.1). LF sur le cinéma (RS 443.1); LF sur la poste (RS 783.0); LF sur la radio et la télévision (RS 784.40).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	21	21	1,6
Biens et services/exploitation	9	7	4,1
Dép. de transfert courantes	164	171	3,7
Dépenses d'investissement	1	1	2,5

Objectifs et stratégies

- Encourager une création culturelle et artistique moderne, attrayante et plurielle de haute qualité en Suisse et la diffusion de cette dernière en Suisse et à l'étranger;
- préserver l'identité nationale et la diversité culturelle;
- assurer les échanges culturels entre les diverses régions du pays et avec l'étranger; préserver et développer les communautés linguistiques et culturelles;
- assurer l'approvisionnement de base dans le domaine des médias électroniques; garantir la qualité par des aides à la formation.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Adoption du message sur la culture 2016–2019;
- mise en œuvre de la loi sur l'encouragement de la culture, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, et notamment des nouveaux instruments destinés à gérer l'encouragement de la culture, de la répartition des compétences, nouvellement redéfinies, entre les autorités responsables de l'encouragement de la culture, ainsi que des nouvelles dispositions relatives à l'organisation de la fondation Pro Helvetia.
- Adoption du message sur la révision de la loi sur la radio et la télévision (LRTV);
- examen d'une éventuelle reconduction de l'accord conclu avec l'UE sur la participation de la Suisse au programme Media;
- mise en œuvre du nouveau concept 2012–2015 concernant l'encouragement du cinéma, qui comprend notamment un renforcement de la promotion liée au succès, une réorganisation des commissions d'examen et la mise en place d'un encadrement de projet spécialisé.
- Entrée en vigueur et mise en œuvre de la nouvelle législation sur la Poste et du nouveau concept d'aide à la presse.

Commentaire concernant la planification

- Les dépenses budgétisées au titre de l'encouragement de la culture et de la politique des médias augmentent de 3,5 % durant la période considérée. Tandis que les ressources prévues pour l'encouragement de la culture enregistrent une hausse modérée (+ 1,1 %), les dépenses dans le domaine des mass-médias affichent une progression supérieure à la moyenne (+ 9,3 %). Cette évolution est notamment liée à la nouvelle loi sur la Poste: les indemnités octroyées à la Poste par la Confédération pour le transport de journaux et de revues passent ainsi de 20 à 50 millions par an.
- L'augmentation des dépenses prévue pour l'encouragement du cinéma (+ 3,3 % par an) est due, d'une part, aux dépenses supplémentaires requises par le projet de nouvelle construction pour la Cinémathèque suisse à Penthaz et, d'autre part, à la hausse des crédits d'encouragement du cinéma prévue suite aux décisions du Parlement concernant le message 2012–2015 sur la culture.

6.3 Sports

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Sports	160	164	164	167	170	1,4
Δ en % par rapport à l'année précédente		2,4	0,1	1,6	1,7	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		1	0	0		
dont						
Indemnités pour les activités J+S	74	75	76	77	79	1,6
Construction de places de sport	5	6	4	4	4	-6,8

Unité administrative concernée

OFSP.

Principales bases légales

LF encourageant la gymnastique et les sports (RS 415.0); O sur l'encouragement des sports (RS 415.01).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	46	50	2,9
Biens et services/exploitation	17	17	0,1
Dép. de transfert courantes	95	99	1,3
Dépenses d'investissement	7	5	-4,4

Objectifs et stratégies

- Encourager l'activité physique et le sport en général par des offres destinées à toutes les catégories d'âge et à tous les niveaux de performance;
- formation: développer de manière ciblée l'enseignement et la recherche; créer un éventail de services, axé sur les besoins, en faveur du sport en Suisse;
- sport d'élite: créer des conditions-cadres appropriées pour le soutien subsidiaire du sport de compétition;
- fair-play et sécurité: s'engager dans la lutte contre les zones d'ombre dans le sport (appliquer la charte d'éthique du sport, lutter efficacement contre le dopage, prendre des mesures contre la violence dans le sport, etc.).

Principaux dossiers du programme de la législature

- Entrée en vigueur de la nouvelle loi et de la nouvelle ordonnance sur l'encouragement du sport.

Commentaire concernant la planification

- Le sport absorbe environ un tiers des fonds alloués au groupe de tâches «Culture et loisirs».
- Les dépenses annuelles en faveur du sport croissent (+ 1,4%), en moyenne, dans les limites des taux fixés pour la culture et les loisirs (+ 1,5%) dans le cadre du réexamen des tâches.
- En revanche, les dépenses de personnel enregistrent une hausse supérieure à la moyenne (+ 2,9%). Les charges de biens et services et les charges d'exploitation, pour leur part, restent stables, tandis que les investissements dans la construction d'installations sportives diminuent.
- La mesure à long terme découlant du réexamen des tâches en faveur du sport et de la stabilisation de l'offre J+S est mise en œuvre: les dépenses correspondantes évoluent parallèlement au renchérissement.

7 Santé

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Santé	213	217	222	221	222	1,1
Δ en % par rapport à l'année précédente		1,9	2,3	-0,5	0,6	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		3	6	2		

Objectifs de la législation

L'objectif que le Conseil fédéral s'est fixé en vertu de la ligne directrice «La cohésion sociale de la Suisse est renforcée et les défis démographiques sont relevés avec succès.» est le suivant:

- Objectif 18: L'augmentation des coûts dans le secteur de la santé est combattue, notamment par un renforcement de la prévention. Indicateurs: coûts de la santé exprimés en pour cent du PIB et dépenses de santé en francs par habitant.

Taux de croissance visés dans le cadre du réexamen des tâches pour les années 2008 à 2015

Un taux annuel de croissance de - 0,5 % par année a été fixé pour ce groupe de tâches pour la période 2008 à 2015 dans le cadre du réexamen des tâches.

En vertu des prévisions actuelles, les dépenses reculent de 0,2 % par année durant la période 2008 à 2015 (cf. tableau, ch. 21). Ce recul est dû au fait que, pour l'année de base 2008, 18 millions avaient été budgétés pour l'acquisition de vaccins contre la pandémie de grippe. Sans ce facteur, les dépenses croissent en moyenne de 1 % par année durant toute la période considérée, de même que durant la période du plan financier 2011–2015. Cette croissance est avant tout liée aux divers projets en matière de santé, projets qui requièrent des dépenses supplémentaires de plusieurs millions par année. Ces projets concernent notamment le renforcement des mesures de prévention, prévue dans le cadre de la nouvelle loi sur les épizooties, et la révision de la loi sur les denrées alimentaires. Les allègements visés par le biais de la nouvelle législation sur la prévention (cf. mesures découlant du réexamen des tâches), qui pourraient compenser les dépenses supplémentaires susmentionnées, ne sont pas encore assurés compte tenu de l'avancement des débats parlementaires. C'est pourquoi ils n'ont pas pu être pris en considération dans les chiffres du plan financier 2013 à 2015.

Mesures découlant du réexamen des tâches

Dans son rapport du 14 avril 2010 concernant le plan de mise en œuvre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a prévu, pour ce groupe de tâches, la mesure à long terme suivante:

- Nouvelle législation sur la promotion de la santé et la prévention: le projet qui devrait engendrer un allègement budgétaire annuel de 7,5 millions dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi se trouve encore en phase d'examen par le Parlement. Il n'est donc pas possible de dire si les allègements visés seront accordés et, si oui, pour quel montant.

Affectation des dépenses

Les dépenses de ce groupe de tâches ne présentent que pour une faible part (environ 5 %) un degré élevé d'affectation. Il s'agit en particulier des contributions obligatoires aux organisations internationales ou de subventions fixées par contrat (par ex. la contribution à l'OMS et la contribution aux investissements pour le centre de réhabilitation de Novaggio). La majeure partie des dépenses consacrées à la santé sont des crédits de personnel et des dépenses de biens et services et d'exploitation ainsi que des subventions présentant un degré moyen d'affectation. Les dépenses de la santé sont considérées comme affectées dans la mesure où la Confédération et les cantons se partagent la responsabilité de l'exécution des différentes tâches en la matière en vertu des compétences qui leur sont dévolues par les lois spéciales.

7.1 Santé

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Santé	213	217	222	221	222	1,1
Δ en % par rapport à l'année précédente		1,9	2,3	-0,5	0,6	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		3	6	2		
dont						
Hôpitaux	1	2	2	1	0	-57,6
Lutte contre les maladies, prévention	89	89	89	87	88	-0,4
Sécurité alimentaire	41	43	43	43	44	1,8
Santé animale	82	84	88	90	91	2,6

Unités administratives concernées

OFSP, OFV, IVI, OFAG.

Principales bases légales

LF sur les stupéfiants (RS 812.121); LF sur les produits chimiques (RS 813.1); LF sur les épidémies (RS 818.101); LF sur la procréation médicalement assistée (RS 810.11); LF sur les produits thérapeutiques (RS 812.21); LF sur les denrées alimentaires (RS 817.0); LF sur les professions médicales (RS 11.1). LF relative à la recherche sur les cellules souches (RS 810.31); LF sur la radioprotection (RS 814.50); LF sur la transplantation (RS 810.21); LF sur les épizooties (RS 916.40); LF sur la protection de l'environnement (RS 814.01).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	63	60	0,3
Biens et services/exploitation	67	72	1,9
Dép. de transfert courantes	83	89	1,1
Dépenses d'investissement	4	2	-6,4

Objectifs et stratégies

- Renforcer la prévention et la promotion de la santé, améliorer la prévention et la lutte contre les maladies transmissibles et non transmissibles à l'homme afin de limiter les coûts de la santé et de promouvoir la santé;
- fournir à la population et aux milieux de la santé les informations nécessaires concernant les questions de santé et de protection des consommateurs contre les tromperies en matière de santé;
- contribuer à renforcer la place économique suisse, notamment pour ce qui est de la formation des personnes exerçant une profession médicale, de la recherche sur l'être humain et des médicaments;
- prévenir les épizooties transmissibles à l'homme ou à l'origine d'importants dommages économiques; garantir la protection des consommateurs et la qualité des denrées alimentaires d'origine animale.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message sur la concrétisation de la stratégie du Conseil fédéral concernant la qualité dans le système de santé suisse;
- message sur la révision de la loi sur les produits thérapeutiques (2^e étape);
- message sur une réglementation fédérale concernant l'enregistrement du cancer et d'autres diagnostics;
- message sur le développement futur de la réglementation des professions médicales.

Commentaire concernant la planification

- De 2011 à 2015, les dépenses que la Confédération consacre à la santé progressent de 1,1% en moyenne par année, chaque secteur suivant toutefois une évolution différente.
- Les dépenses du domaine de la santé animale enregistrent une forte croissance, qui atteint 2,6% en moyenne par année. Cette progression s'explique avant tout par la révision de la loi sur les épizooties, soumise aux Chambres fédérales. Le projet de révision vise à renforcer les efforts de la Confédération en matière de prévention des épizooties (dépenses supplémentaires d'environ 5 mio par an dès 2013).
- Les dépenses destinées à la sécurité des denrées alimentaires affichent une augmentation de 1,8% en moyenne annuelle. Cette hausse est due à l'accroissement des tâches prévu dans le cadre de la révision de la loi sur les denrées alimentaires pour la mise en place et l'exploitation de laboratoires de référence nationale ainsi qu'aux charges supplémentaires requises pour la formation et le perfectionnement des organes de contrôle des denrées alimentaires.
- Dans le domaine de la lutte contre les maladies et de la prophylaxie, les dépenses diminuent d'environ 0,4% par année de 2011 à 2015. Cette baisse est liée à l'ordre des priorités fixé par le l'OFSP. L'exécution des tâches en matière de prévention devra notamment être optimisée et durablement renforcée grâce à la loi sur la prévention, actuellement examinée par le Parlement.
- Les dépenses de la Confédération en faveur du secteur hospitalier enregistrent un net recul. Celui-ci découle de l'arrivée à terme des contributions aux investissements de la Confédération pour la Clinique fédérale de réadaptation de Novaggio.

8 Prévoyance sociale

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Prévoyance sociale	20 409	21 006	21 611	22 259	23 224	3,3
Δ en % par rapport à l'année précédente		2,9	2,9	3,0	4,3	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-120	-462	-591		
Assurance-vieillesse	10 195	10 452	10 820	11 099	11 639	3,4
Assurance-invalidité	4 824	4 951	5 049	5 195	5 364	2,7
Assurance-maladie	2 181	2 263	2 300	2 414	2 535	3,8
Prestations complémentaires	1 372	1 402	1 470	1 535	1 616	4,2
Assurance militaire	230	230	234	238	239	1,1
Assurance-chômage/service de l'emploi	447	459	467	476	484	2,0
Constr. de log. à caract. social/encour. à la cons. de log.	100	93	122	124	133	7,4
Migrations	990	1 084	1 092	1 129	1 167	4,2
Aide et assistance sociales	72	71	58	50	47	-10,2

Objectifs de la législation

Les objectifs que le Conseil fédéral s'est fixés en vertu de la ligne directrice «La cohésion sociale de la Suisse est renforcée et les défis démographiques sont relevés avec succès.» sont les suivants:

- Objectif 16: Les chances offertes par la migration sont saisies et ses risques combattus. Indicateur: taux d'occupation par nationalité.
- Objectif 19: Le financement de la protection sociale est consolidé. Indicateur: résultat du compte de l'AVS.

Taux de croissance visés dans le cadre du réexamen des tâches pour les années 2008 à 2015

Dans le cadre du réexamen des tâches, la prévoyance sociale a été divisée en trois domaines: (1) la prévoyance sociale au sens strict, avec un taux de croissance visé de 4,4 %, (2) le marché du travail et l'encouragement à la construction de logements, avec un taux de croissance visé de 1,7 % et (3) la migration, avec un recul de dépenses prévu de 0,8 % par année (cf. tableau, ch. 21).

- Le taux de croissance visé en matière de prévoyance sociale prend en considération un éventuel défaut de financement dans le domaine de l'AVS. En revanche, il ne tient pas compte de l'AI, car les dépenses de la Confédération en la matière pendant la période considérée affichent une croissance beaucoup plus forte (5,5 % par an) en raison du financement additionnel de l'AI, prévu jusqu'en 2017. Selon les prévisions actuelles, le taux de croissance visé de 4,4 % ne devrait pas être dépassé. De loin le domaine le plus onéreux, l'assurance-vieillesse enregistre une croissance estimée à 3,2 %.
- En ce qui concerne le marché du travail et l'encouragement à la construction de logements, le taux de croissance visé est nettement dépassé (4,9 % en moyenne). Cette situation est liée à la forte progression des dépenses pour l'assurance-chômage (+ 6,5 % par an), qui découle du relèvement de la contribution de la Confédération à l'assurance-chômage, de 0,150 à 0,159 % de la masse salariale soumise à cotisation, prévu par la révision de la LACI (compte tenu d'une progression parallèle de la masse salariale). Pour leur part, les dépenses au titre de l'encouragement à la construction de logements restent quasiment stables en termes nominaux (+ 0,4 % par an) durant la période 2008 à 2015.

- Dans le domaine de la migration, une croissance des dépenses de 3 % en moyenne annuelle est attendue au lieu du recul prévu dans le cadre du réexamen des tâches. La hausse du nombre de demandes d'asile en 2012, notamment, engendre une forte progression des coûts de l'aide sociale destinée aux réfugiés. Les dépenses au titre des contributions aux coûts d'exploitation des centres d'accueil et de l'aide au retour augmentent également. En revanche, les dépenses de l'aide sociale en faveur des demandeurs d'asile restent stables au cours de la période 2008 à 2015, grâce notamment aux mesures d'accélération prévues pour les procédures d'asile.

Mesures découlant du réexamen des tâches

Dans son rapport du 14 avril 2010 concernant le plan de mise en œuvre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a prévu, pour ce groupe de tâches, les mesures à long terme suivantes:

- Réforme complète des rentes AVS et nouvelle réglementation de la contribution fédérale: après l'échec de la 11^e révision de l'AVS, le Conseil fédéral a entamé la préparation de la 12^e révision. Le Conseil fédéral arrêtera les grandes lignes de la réforme à la fin de 2012. Le projet destiné à la consultation sera élaboré en 2013.
- Révision partielle de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers: la révision vise à apporter des simplifications et à accélérer les procédures d'asile. Le message à ce sujet devrait être soumis au Parlement au plus tard en 2013.

Affectation des dépenses

La majeure partie des dépenses de ce groupe de tâches présentent un degré élevé d'affectation, ou se composent uniquement de comptes de passage (recettes de la TVA en faveur de l'AVS et de l'AI). En général, des économies importantes ne peuvent être réalisées qu'à la suite de modifications de lois. Par ailleurs, les prestations complémentaires, la réduction des primes et la migration sont des tâches assumées en commun avec les cantons.

8.1 Assurance-vieillesse

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Assurance-vieillesse	10 195	10 452	10 820	11 099	11 639	3,4
Δ en % par rapport à l'année précédente		2,5	3,5	2,6	4,9	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		11	-120	-155		
dont						
Prestations versées par la Confédération à l'AVS	7 460	7 645	7 935	8 119	8 542	3,4
Point de TVA en faveur de l'AVS	2 230	2 323	2 382	2 470	2 559	3,5
Impôt sur les maisons de jeu en faveur de l'AVS	415	381	395	395	420	0,3

Unités administratives concernées

OFAS, AFC, CdC, CFMJ.

Principales bases légales

LF sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10); LF sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	86	89	3,5
Biens et services/exploitation	17	29	22,8
Dép. de transfert courantes	10 349	11 521	3,3
Dépenses d'investissement	0	0	42,9

Objectifs et stratégies

- Garantir durablement la prévoyance sociale (premier et deuxième piliers).

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message sur la 12^e révision de l'AVS. Cette réforme en profondeur doit permettre de moderniser les structures de cette assurance, d'une part, et de garantir sa stabilité financière, d'autre part. En vertu des scénarios actuellement prévus, les mesures financières de la révision devront déployer leurs effets au plus tard en 2020, étant donné que d'importants déficits sont attendus à partir de cette date.
- Rapport sur l'avenir du 2^e pilier et message sur la mise en œuvre des propositions du rapport. Le rapport traitera principalement de la question du taux de conversion minimal, dont la baisse a été rejetée lors des votations populaires de mars 2010. Il abordera en outre la «legal quote» (quote-part minimale d'excédents devant être reversée aux assurés par les sociétés d'assurance sur la vie) et les simplifications administratives.

Commentaire concernant la planification

- Les dépenses consacrées à l'assurance-vieillesse augmentent, au cours de la période 2011 à 2015, de 3,4 % par an en moyenne, soit légèrement plus que l'ensemble du groupe de tâches de la prévoyance sociale (3,3 %). Elles comprennent essentiellement trois contributions: la contribution légale de la Confédération à l'AVS (qui s'élève à 19,55 % des dépenses totales de l'AVS), la part de l'AVS aux recettes de la TVA et la part de l'AVS aux revenus de l'impôt sur les maisons de jeu.
- Selon les estimations actuelles, la part de 19,55 % incombant à la Confédération progresse chaque année de 3,4 %. La principale cause de cette hausse est l'évolution des rentes (selon l'indice mixte des rentes) et du nombre des bénéficiaires de rentes. Deux augmentations des rentes sont attendues pendant la période considérée, en 2013 (1,3 %) et 2015 (3 %). La progression annuelle découle ainsi pour 1 % en moyenne de l'adaptation des rentes. L'évolution démographique devrait être responsable de la progression des dépenses à raison de 2,4 % par année.
- En vertu des extrapolations actuelles, les recettes réalisées en 2011 par la TVA seront nettement plus élevées que prévu au budget. Le pour cent de TVA en faveur de l'AVS devrait ainsi engendrer près de 50 millions de plus que prévu à l'origine (2 279 mio au lieu de 2 230 mio). Compte tenu de cet effet de niveau, les recettes découlant du pour cent de TVA en faveur de l'AVS devraient augmenter de 2,9 % par année entre 2011 et 2015 (parallèlement à la croissance générale des revenus de la TVA).
- Par contre, les recettes de l'impôt sur les maisons de jeu en faveur de l'AVS devraient stagner. Elles représentent 3,6 % des dépenses de la Confédération dans ce domaine.

8.2 Assurance-invalidité

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Assurance-invalidité	4 824	4 951	5 049	5 195	5 364	2,7
Δ en % par rapport à l'année précédente		2,6	2,0	2,9	3,3	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-147	-220	-269		
dont						
Prestations versées par la Confédération à l'AI	3 689	3 588	3 661	3 773	3 901	1,4
Supplément de TVA en faveur de l'AI	852	1 122	1 151	1 191	1 240	9,8
Contribution spéciale de la Confédération à l'AI	234	185	180	174	165	-8,4

Unités administratives concernées

OFAS, AFC, CdC.

Principales bases légales

LF sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	42	42	2,6
Biens et services/exploitation	14	16	9,2
Dép. de transfert courantes	4 895	5 306	2,7
Dépenses d'investissement	0	0	42,9

Objectifs et stratégies

- Consolider et assainir l'assurance-invalidité en achevant la mise en œuvre de la stratégie d'assainissement en plusieurs étapes.

Principaux dossiers du programme de la législation, autres réformes

- Examen par le Parlement et entrée en vigueur du deuxième train de mesures de la 6^e révision de l'AI.

Commentaire concernant la planification

- Les dépenses que la Confédération consacre à l'assurance-invalidité croissent en moyenne de 2,7 % durant la période 2011–2015. Ces dépenses comprennent les prestations (ordinaires) de la Confédération en faveur de l'AI et les contributions prévues dans le cadre du financement additionnel de l'AI de 2011 à 2017 (supplément de TVA destiné à l'AI et contribution spéciale de la Confédération aux intérêts de l'AI).
- Jusqu'en 2013, les prestations de la Confédération en faveur de l'AI représenteront 37,7 % des dépenses de l'assurance. Ces prestations commenceront par diminuer en raison des corrections apportées aux estimations et des mesures d'économies prises dans le domaine de l'AI, puis elles progresseront à nouveau compte tenu d'une hausse des rentes de 1,3 %. A partir de 2014, la contribution de la Confédération sera dissociée de l'évolution des dépenses pour être liée à l'évolution (actualisée) des revenus de la TVA.
- Dès 2014, grâce au nouveau mécanisme de financement, les fluctuations suivies par les dépenses de l'AI n'affecteront plus directement les finances de la Confédération. Autrement dit, toutes les économies découlant des deux trains de mesures de la 6^e révision de l'AI profiteront directement à l'assurance.
- Le supplément de TVA en faveur de l'AI sera versé, pour la première fois en 2012, sur une année fiscale entière. Pour 2011, en revanche, les revenus découlant de ce supplément ne couvriront pas l'année fiscale entière en raison du décalage de quelques mois dans le décompte.
- La contribution spéciale de la Confédération aux intérêts de l'AI affiche, en raison du niveau généralement bas des intérêts, un niveau inférieur à celui qui a été prévu au budget 2011. Pour améliorer la planification, un taux de rémunération fixe de 2 % a été défini pour toute la durée du financement additionnel de l'AI (compte tenu de la moyenne, entre le 1.12.2008 et le 30.11.2010, du taux de swap sur sept ans).

8.3 Assurance-maladie

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Assurance-maladie	2 181	2 263	2 300	2 414	2 535	3,8
Δ en % par rapport à l'année précédente		3,8	1,6	5,0	5,0	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-25	-104	-110		
dont						
Réduction de primes	2 145	2 227	2 261	2 374	2 493	3,8

Unité administrative concernée

OFSP.

Principales bases légales

LF sur l'assurance-maladie (RS 832.10); LF sur l'assurance-accidents (RS 832.20); LF sur la surveillance des assurances (RS 961.01).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	22	23	1,4
Biens et services/exploitation	14	19	8,4
Dép. de transfert courantes	2 227	2 493	3,8

Objectifs et stratégies

- Garantir et développer durablement la sécurité sociale en cas de maladie et d'accident;
- ssurer à toute la population l'accès à des soins de santé appropriés et de qualité ainsi qu'aux meilleurs coûts;
- ndiguer les coûts de la santé et fournir, de manière optimale et efficace, les prestations relevant de l'assurance-maladie;
- ncrer dans la loi les conditions-cadres en matière d'assurance-accidents permettant la concurrence entre les assureurs, sans pour autant modifier la protection des assurés.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message sur le renforcement de la surveillance de l'assurance-maladie sociale;
- message sur la révision de la loi sur l'assurance-accidents.

Commentaire concernant la planification

- Les dépenses de la Confédération en matière d'assurance-maladie comprennent essentiellement les coûts de la réduction individuelle des primes. En vertu de l'art. 66 LAMal, la contribution fédérale en la matière représente 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins.
- Entre 2011 et 2015, les dépenses de la Confédération en faveur de l'assurance-maladie augmentent, en moyenne, de 3,8 % par an. Cette croissance supérieure à la moyenne s'explique par l'augmentation sensible des coûts de la santé attendue au cours des prochaines années. De 2013 à 2015, l'augmentation annuelle des dépenses de la Confédération au titre de la réduction des primes devrait être de quelque 5 %. Ce taux correspond à la croissance à long terme estimée pour les coûts de la santé.
- Le taux de croissance des dépenses en 2012 et 2013 est faussé par un facteur spécial: les montants définitifs, désormais connus, des contributions de la Confédération à la réduction des primes pour 2011 et 2012 sont nettement inférieurs aux montants inscrits dans les budgets 2011 et 2012. Le fait que les dépenses de la Confédération soient inférieures de 100 millions par année dans le plan financier de la législature par rapport aux montant prévus au plan financier de 2010 résulte de la correction apportée au niveau de départ des dépenses en matière de réduction des primes. Cette évolution s'explique, d'une part, par les mesures d'économies décidées par le Conseil fédéral et dont les effets sont plus importants que prévu. D'autre part, il s'avère que la constitution de réserves à laquelle les assureurs-maladie ont dû procéder ces dernières années pourrait, contrairement aux attentes initiales, être considérée comme achevée. Compte tenu de ce niveau de départ plus bas que prévu, la progression annuelle moyenne des dépenses en faveur de l'assurance-maladie entre 2011 et 2015 est légèrement supérieure à 4 % par an.
- En ce qui concerne l'évolution des coûts de la santé au cours des prochaines années, les répercussions des projets de réforme concernant le financement des hôpitaux et la gestion intégrée des soins (managed care) pourraient s'avérer déterminantes. Il n'est toutefois pas encore certain que les réformes aient déjà à court terme une influence positive sur les coûts de la santé. Ces derniers devraient en revanche continuer à être atténués par les mesures d'économies décidées par le Conseil fédéral.

8.4 Prestations complémentaires

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Prestations complémentaires	1 372	1 402	1 470	1 535	1 616	4,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		2,2	4,8	4,4	5,3	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-20	-17	-18		
dont						
Prestations complémentaires à l'AVS	682	680	714	748	783	3,5
Prestations complémentaires à l'AI	688	720	754	785	831	4,8

Unité administrative concernée
OFAS.

Principales bases légales

LF sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (RS 831.30).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	2	2	0,0
Biens et services/exploitation	0	0	2,5
Dép. de transfert courantes	1 400	1 614	4,2

Objectifs et stratégies

Couverture des besoins vitaux, en complément à l'AVS et à l'AI.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

–

Commentaire concernant la planification

- La Confédération octroie des subventions aux cantons pour leurs dépenses en matière de prestations complémentaires (PC). Elle prend en charge 5/8 des coûts des PC annuelles qui servent à la couverture des besoins vitaux. Les autres dépenses ainsi que les coûts de maladie et d'invalidité couverts par les PC sont assumés par les cantons.
- Les PC représentent près de 7% des dépenses que la Confédération consacre à la prévoyance sociale. A moyen terme, une progression annuelle de 3,5% est attendue pour les PC à l'AVS et de 4,8% pour les PC à l'AI. Cette croissance est due tant à un effet quantitatif (nombre en hausse des bénéficiaires de PC) qu'à une augmentation du montant moyen des PC.
- En ce qui concerne les PC à l'AVS, la croissance relativement forte découle du nombre en hausse des rentes AVS. Liée à l'évolution démographique, l'augmentation des dépenses de l'AVS est d'environ 2,4% par an durant la période considérée.
- En ce qui concerne l'AI, l'espoir, fondé sur l'évolution de l'économie, que le nombre des bénéficiaires de rentes AI touchant des PC diminue également en raison de la forte baisse du nombre des nouveaux bénéficiaires de rentes ne s'est pas concrétisé. La tendance va davantage dans le sens d'un accroissement tant du nombre des bénéficiaires de PC que du montant moyen des PC.

8.5 Assurance militaire

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Assurance militaire	230	230	234	238	239	1,1
Δ en % par rapport à l'année précédente		0,3	1,6	1,6	0,8	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-3	-4	-2		
dont						
Prestations d'assurance	210	209	212	215	217	0,9
Coûts administratifs, CNA	20	22	22	22	23	3,2

Unité administrative concernée

OFSP.

Principales bases légales

LF sur l'assurance militaire (RS 833.1).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Biens et services/exploitation	22	23	3,2
Dép. de transfert courantes	209	217	0,9

Objectifs et stratégies

- Assurer toutes les personnes qui sont victimes d'un accident ou d'une maladie pendant le service militaire, le service de protection civile ou le service civil;
- consolider les économies réalisées dans le domaine de l'assurance militaire au cours des dernières années;
- réexaminer les prestations de l'assurance militaire dans le cadre d'une révision de la loi et de l'ordonnance.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Révision de la loi et de l'ordonnance sur l'assurance militaire (les travaux entrepris dans le cadre de la révision, prévue par le Conseil fédéral, de la loi fédérale et de l'ordonnance fédérale sur l'assurance militaire sont suspendus en attendant l'achèvement de la révision de la loi sur l'assurance-accidents).

Commentaire concernant la planification

- Les dépenses que la Confédération consacre à l'assurance militaire augmentent en moyenne de 1,1% par an entre 2011 et 2015.
- Présentant un taux conforme aux prévisions concernant le renchérissement, la croissance des dépenses est liée à la diminution continue du nombre des rentes établies selon l'ancien régime (et plus chères) et du nombre plus faible de nouvelles rentes. Ce dernier est dû aux meilleures possibilités de thérapie médicale et aux mesures actives de réinsertion professionnelle des assurés. Par conséquent, entre 2011 et 2015, la hausse moyenne annuelle des prestations d'assurance est modérée (0,9%).
- Les prévisions concernant les dépenses pour les années du plan financier 2013 à 2015 prennent en compte les adaptations des rentes de l'assurance militaire prévues en 2013 et 2015.
- En ce qui concerne les coûts administratifs de la CNA, une forte hausse des dépenses de 3,2% en moyenne annuelle est prévue entre 2011 et 2015. Celle-ci est imputable avant tout au nouveau calcul des frais généraux de la CNA. Les prestations administratives fournies par la CNA à l'assurance militaire sont facturées proportionnellement.
- La révision prévue de l'assurance militaire devrait se traduire, à moyen et à long terme, par des économies supplémentaires au niveau des prestations de l'assurance. Toutefois, la révision a été suspendue par le Conseil fédéral en attendant l'achèvement de la révision de l'assurance-accidents, car plusieurs changements portant sur la loi sur l'assurance militaire dépendent des décisions du Parlement concernant la révision de la loi sur l'assurance-accidents.

8.6 Assurance-chômage/service de l'emploi

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Assurance-chômage/service de l'emploi	447	459	467	476	484	2,0
Δ en % par rapport à l'année précédente		2,7	1,9	1,8	1,7	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		4	4	4		
dont						
Contributions de la Confédération à l'AC	424	435	443	451	459	2,0
Service de l'emploi	10	11	11	11	11	2,9

Unité administrative concernée

SECO.

Principales bases légales

LF sur l'assurance-chômage (RS 837.0); LF sur le service de l'emploi et la location de services (RS 823.11).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	19	20	1,7
Biens et services/exploitation	4	4	4,2
Dép. de transfert courantes	436	460	2,0

Objectifs et stratégies

- Réduction du chômage et prévention d'une augmentation du chômage structurel.
- Maintien d'une assurance chômage efficace grâce à une situation financière solide et viable à long terme.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

-

Commentaire concernant la planification

- L'assurance chômage représente environ 2,2 % du domaine prévoyance sociale (en 2012). Durant la période 2011 à 2015, on assiste à une croissance des coûts d'environ 2 % en moyenne par année, taux de croissance inférieur à l'ensemble du domaine. L'augmentation s'explique principalement par l'augmentation de la contribution de la Confédération à l'AC: Avec l'entrée en vigueur de la 4^e révision de la LACI en 2011, la contribution fédérale à l'AC est passée de 0,15 % à 0,159 % de la masse salariale soumise à cotisation. Etant donné que la révision n'est entrée en vigueur qu'en avril 2011, le taux de croissance moyen durant la période 2011 à 2015 est légèrement surestimé; sans cet effet spécial, il serait de 1,7 % par an, ce qui correspond à la hausse des salaires attendue.
- La 4^e révision de la LACI devrait permettre à l'AC de rembourser ses dettes auprès de la Confédération au cours des prochaines années, cela grâce aux mesures prises concernant les prestations et les contributions. La révision maintient les fonctions de l'AC intactes et lui garantit une viabilité financière à long terme (équilibre sur l'ensemble du cycle conjoncturel).
- Les turbulences qui secouent les marchés des changes et les incertitudes qui rendent difficile la croissance de la conjoncture risquent d'engendrer, ces prochaines années, une augmentation des coûts de l'assurance-chômage, notamment pour l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Afin de préserver l'assainissement de l'AC entrepris dans le cadre de la 4^e révision de la LACI, la Confédération a versé une contribution supplémentaire exceptionnelle de 500 millions en 2011.
- Sur l'ensemble des dépenses du domaine, quelque 10 millions concernent le service de placement. Les charges informatiques, en particulier, affichent une croissance annuelle supérieure à la moyenne (3,7 %).

8.7 Constr. de log. à caract. social/encour. à la cons. de log.

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Constr. de log. à caract. social/encour. à la cons. de log.	100	93	122	124	133	7,4
Δ en % par rapport à l'année précédente		-6,6	30,7	2,0	6,8	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-20	-15	-13		
dont						
Abaissement supplémentaire des loyers	74	68	64	56	54	-7,6
Pertes au titre des engagements de garantie	10	10	20	30	40	41,4
Mesures encouragement, maîtres d'ouvrage d'utilité publique	7	7	29	30	30	45,2
Amélioration du logement dans les régions de montagne	1	0	0	0	0	-43,8

Unité administrative concernée

OFL.

Principales bases légales

LF sur le logement (RS 842); LF encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (RS 843).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	7	7	1,9
Biens et services/exploitation	1	1	0,6
Dép. de transfert courantes	78	94	2,9
Dépenses d'investissement	7	30	40,4

Objectifs et stratégies

- Encourager la construction de logements à coûts modérés et de qualité pour offrir, à des conditions appropriées, des logements aux ménages les plus fragiles financièrement, aux personnes âgées, aux familles nombreuses et aux personnes handicapées;
- créer des incitations à la transformation écologique et énergétiquement efficace du parc immobilier;
- maintenir des conditions de logement et d'habitat de qualité;
- encourager la recherche sur le marché du logement en vue d'accroître la transparence du marché ainsi que d'améliorer l'offre et l'habitat;
- empêcher les abus en matière de location, notamment les loyers abusifs et les résiliations de contrat abusives;
- encourager les rapports contractuels paritaires entre bailleurs et locataires, notamment les contrats-cadres de baux à loyer et leur déclaration de force obligatoire générale.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message concernant un crédit-cadre destiné à des engagements conditionnels pour l'encouragement de l'offre de logements.

Commentaire concernant la planification

- Les dépenses que la Confédération consacre à la construction de logements sociaux et à l'encouragement à la construction de logements augmentent, en moyenne, de 7,4 % par an entre 2011 et 2015.
- Ce taux élevé de croissance est toutefois faussé par un facteur spécial: ainsi, les investissements en matière de construction de logements anticipés en 2009 par le Conseil fédéral pour des raisons conjoncturelles ont été compensés dans le cadre du budget 2011 (22,5 mio) et du budget 2012 (22,5 mio). Les investissements de la Confédération en la matière s'élèvent, non pas à 30 millions, mais à quelque 7 millions ces deux années. Dès 2013, les prêts octroyés en matière de construction de logements atteindront à nouveau 30 millions environ par année. Sans le facteur spécial mentionné, les dépenses croîtraient, en moyenne, d'un peu plus de 2 % par année.
- Les réductions supplémentaires des loyers et des charges du propriétaire reculent continuellement (- 7,6 % par an), car aucun nouvel engagement n'a été pris en la matière depuis 2002 et des dossiers des aides fédérales prévues selon l'ancien droit sont régulièrement refermés.
- En forte hausse, les dépenses prévues pour les pertes provenant d'engagements de garanties confirment l'hypothèse de conditions devenant difficiles sur le marché de l'immobilier.
- Les dépenses sont inférieures aux prévisions du plan financier de 2010 essentiellement en raison des nouvelles estimations concernant les réductions supplémentaires et les pertes découlant d'engagements de garanties. Celles-ci ont été revues à la baisse compte tenu des résultats, nettement supérieurs aux prévisions budgétaires, des comptes de ces dernières années.

8.8 Migrations

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Migrations	990	1 084	1 092	1 129	1 167	4,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		9,5	0,8	3,4	3,4	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		73	7	-33		
dont						
Politique des étrangers, mesures d'intégration	73	76	77	78	76	1,1
Politique en matière d'asile et de réfugiés	917	1 008	1 016	1 052	1 091	4,5

Unité administrative concernée

ODM.

Principales bases légales

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101); convention relative au statut des réfugiés (RS 0.142.30); LF sur l'asile (RS 142.31); accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (accord sur la libre circulation des personnes, ALCP; RS 0.142.112.681); LF sur les étrangers (RS 142.20); LF sur la nationalité (RS 141.0).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	130	117	-1,6
Biens et services/exploitation	80	138	16,4
Dép. de transfert courantes	864	902	3,7
Dépenses d'investissement	10	10	-1,8

Objectifs et stratégies

- Garantir une politique des étrangers cohérente;
- mettre en œuvre la politique suisse en matière d'asile et de réfugiés, conformément aux directives du Parlement et du Conseil fédéral, notamment en garantissant une politique cohérente en matière d'accueil et de retours;
- mettre en place des conditions-cadres favorisant l'intégration des populations étrangères vivant en Suisse et une évolution sociale et démographique équilibrée.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message sur la révision de la loi sur l'asile (restructuration complète du domaine de l'asile conformément au rapport du DFJP de mars 2011 sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile).
- Message sur les nouvelles dispositions en matière d'intégration et sur l'inscription de l'intégration dans des lois spéciales.
- Rapport sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Commentaire concernant la planification

- La migration sollicite 5 % des dépenses du groupe de tâches de la prévoyance sociale (2012). Au cours de la période 2011 à 2015, ces dépenses augmentent en moyenne de 4,2 %.
- Cette augmentation est due à la hausse, attendue notamment en 2012, du nombre des requérants d'asile suite aux troubles survenus en Afrique du Nord (19 000 nouvelles demandes d'asile sont attendues pour 2012; 15 000 demandes sont attendues pour les autres années). Les coûts de l'aide sociale destinée aux requérants d'asile restent toutefois stables entre 2011 et 2015 (à l'exception de 2012). Cette situation s'explique, d'une part, par les mesures d'accélération prévues pour les procédures d'asile et, d'autre part, par la réduction des dossiers en suspens (grâce à l'engagement temporaire de personnel supplémentaire) et par une hausse du taux d'occupation. En revanche, des coûts supplémentaires sont attendus en matière d'exploitation des centres d'accueil, d'aide sociale aux réfugiés et d'aide aux retours.
- La contribution, en hausse progressive, de la Suisse au Fonds européen pour les frontières extérieures de l'UE (2011: 12,3 mio; 2015: 20,7 mio) et l'engagement accru de la Suisse dès 2012 dans le cadre des partenariats de migration (de 2,5 à 4 mio supplémentaires par an) requièrent également des dépenses supplémentaires.
- Non pris en compte dans le plan financier de la législature sont, d'une part, les coûts supplémentaires de 22,4 millions par an prévus dès 2014 pour l'extension de l'encouragement de l'intégration spécifique. D'autre part, des surcroûts de dépenses de 40 millions en 2012 et de 45 millions en 2013 sont attendus dans le domaine de l'aide sociale destinée aux requérants d'asile et aux réfugiés en raison de l'actualisation de l'estimation du nombre des demandes d'asile en 2011.

8.9 Aide et assistance sociales

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Aide et assistance sociales	72	71	58	50	47	-10,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		-1,4	-18,7	-13,0	-6,5	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		8	8	6		
dont						
Accueil extra-familial pour enfants	44	43	28	20	16	-21,9
Encourag. des activités de jeunesse extra-scolaires	7	7	8	8	8	4,4
Aide aux Suisses de l'étranger	9	9	9	9	9	0,5

Unités administratives concernées

OFAS, OFJ, offices du DFAE.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

–

Principales bases légales

LF sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (RS 861); LF concernant l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires (RS 446); LF sur l'assistance des Suisses de l'étranger (RS 852.1); LF sur l'aide aux victimes d'infractions (RS 312.5); O sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant (RS 311.039.1); LF sur les allocations familiales (RS 836.2).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	9	8	-1,9
Biens et services/exploitation	3	2	-1,8
Dép. de transfert courantes	60	36	-12,0

Objectifs et stratégies

- Soutenir les organisations de jeunesse pour permettre aux enfants et aux jeunes de développer leur personnalité et d'assumer des responsabilités politiques et sociales au sein de la société;
- encourager l'accueil extra-familial des enfants grâce à des programmes d'impulsion de durée limitée.

Commentaire concernant la planification

- L'aide et l'assistance sociales représentent quelque 0,3 % des dépenses consacrées à la prévoyance sociale (2012). Au cours de la période 2011 à 2015, les dépenses reculent en moyenne de 10,2 % par année. Cette baisse s'explique essentiellement par la planification du paiement des aides financières à l'accueil extra-familial (programme d'impulsion limité dans le temps). Ces dernières seront en effet distribuées en grande partie dans les premières années de la planification, pour ensuite reculer de manière importante en fin de période.
- La hausse des dépenses par rapport au plan financier du 18 août 2010 découle principalement de l'augmentation du crédit d'engagement destiné à la prolongation du programme d'impulsion destiné à l'accueil extra-familial pour enfants. Le Parlement a en effet décidé d'augmenter les moyens mis à disposition dans ce domaine par rapport à la proposition du Conseil fédéral effectuée dans le cadre du programme de consolidation 2012–2013 (120 mio au lieu de 80 mio).
- La révision de la loi sur les activités de jeunesse (la nouvelle loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, LEEJ) décidée par le Parlement lors de la session d'automne 2011 – avec entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2013 – entraînera des charges supplémentaires pour la Confédération allant de 1,7 à 3,8 millions par année. Ces moyens financiers sont désormais inclus dans l'actuelle planification.

9 Trafic

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Trafic	8 085	8 467	8 628	8 865	9 159	3,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		4,7	1,9	2,8	3,3	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		192	186	337		
Circulation routière	2 711	2 844	2 892	2 944	3 369	5,6
Transports publics	5 219	5 444	5 538	5 720	5 585	1,7
Aviation	155	180	198	201	205	7,3

Objectifs de la législature

L'objectif que le Conseil fédéral s'est fixé en vertu de la ligne directrice «La Suisse utilise l'énergie et les ressources de manière efficiente et durable et se prépare à l'accroissement des besoins de mobilité» est le suivant:

- Objectif 21: La Suisse dispose d'un réseau d'infrastructures de transport développé et financièrement solide. Indicateurs: problèmes d'engorgements sur le réseau des routes nationales; efficacité dans l'utilisation du réseau: sillonnage-kilomètre annuel par kilomètre de voie principale.

Taux de croissance visé dans le cadre du réexamen des tâches

Un taux de croissance annuel de 2,0% a été fixé pour ce groupe de tâches dans le cadre du réexamen des tâches (cf. tableau au ch. 21). Avec un taux de croissance annuelle de 2,7% prévu de 2008 à 2015, cet objectif est nettement dépassé. Il convient toutefois de tenir compte des distorsions suivantes: dans le domaine des routes, des prestations préalables comptabilisables ont été fournies dès 2008 et compensées sous la forme de diminutions de dépenses pour un montant de 700 millions. L'extension prévue du réseau des routes nationales à raison de 376 km, soit 20%, engendre en 2015 une progression des dépenses de 305 millions, laquelle est toutefois contrebalancée par une majoration de la redevance pour l'utilisation des routes nationales. Corrigé de ces facteurs spéciaux, l'objectif visé en termes de croissance est tenu (2,1%).

Les dépenses supplémentaires provenant du fonds d'infrastructure et destinées à la circulation routière ne sont pas prises en compte dans l'optique des tâches (cf. 9.1 Circulation routière).

Mesures découlant du réexamen des tâches

Dans son rapport du 14 avril 2010 concernant le plan de mise en œuvre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a prévu, pour ce groupe de tâches, les mesures à long terme suivantes:

- Renforcer le principe du financement par l'utilisateur dans le domaine des transports publics: la hausse du prix du sillonnage décidée dans le cadre de la révision partielle de l'ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire et l'augmentation prévue

par le projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) contribuent à renforcer, à court et moyen terme, le principe du financement par l'utilisateur. A plus long terme, le Conseil fédéral prévoit d'étudier l'opportunité d'instaurer des taxes générales sur la mobilité («Mobility Pricing») valables pour tous les modes de transport et axées sur la prestation.

- Modification de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et leur financement: les dépenses supplémentaires de 305 millions (2015) devront également être compensées par un relèvement de la redevance pour l'utilisation des routes nationales.
- Réforme du trafic régional des voyageurs et transfert du rail au bus: la mesure prévue sera mise en œuvre dans le cadre du 2^e volet de la réforme des chemins de fer 2. L'audition relative à la modification de l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs devrait débuter en 2012.
- Fixation de priorités pour l'application des normes de construction dans le transport ferroviaire: suite à l'acceptation de la motion 11.3442 (Renoncer à une mesure absurde, visant prétendument à réaliser des économies au détriment des personnes handicapées et des personnes âgées), le Conseil fédéral se déclare disposé à maintenir les délais prévus pour l'adaptation des constructions, des installations et des véhicules de transports publics aux besoins des handicapés.
- Délégation de la surveillance du trafic aérien à un organisme financé par une taxe: cette proposition devra être examinée dans le cadre du message concernant la 2^e révision partielle de la loi sur l'aviation.

Affectation des dépenses

Les dépenses consacrées au trafic sont gérées, pour environ 40%, par le biais d'arrêtés financiers pluriannuels (conventions de prestations avec les CFF et les chemins de fer privés; grands projets ferroviaires; crédit global fonds d'infrastructure). La commande et l'indemnisation du trafic régional de voyageurs, la commande d'infrastructures pour les chemins de fer privés, le financement des infrastructures de transport dans les agglomérations, l'achèvement du réseau des routes nationales ainsi que les routes principales sont des tâches communes à la Confédération et aux cantons.

9.1 Circulation routière

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Circulation routière	2 711	2 844	2 892	2 944	3 369	5,6
Δ en % par rapport à l'année précédente		4,9	1,7	1,8	14,4	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-9	15	101		
dont						
Routes nationales (constr., entretien, exploit.)	2 056	2 186	2 199	2 344	2 744	7,5
Routes principales	186	187	192	168	173	-1,7
Contrib. au financement de mesures autres que techniques	381	379	380	381	410	1,9

Unités administratives concernées

OFROU, OFT.

Principales bases légales

LF sur les routes nationales (RS 725.11); AF sur le réseau des routes nationales (RS 725.113.11); LF concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (RS 725.116.2); LF sur le fonds d'infrastructure (RS 725.13); LF sur la circulation routière (RS 741.01).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	78	94	5,2
Biens et services/exploitation	487	568	5,0
Dép. de transfert courantes	382	412	1,9
Dépenses d'investissement	1 896	2 295	6,5

Objectifs et stratégies

- Le maintien d'une infrastructure de transports performante, efficace et respectueuse de l'environnement constitue l'objectif supérieur de la politique suisse des transports;
- achever le réseau des routes nationales décidé par les Chambres fédérales;
- maintenir la qualité et les conditions de sécurité du réseau des routes nationales;
- garantir la fonctionnalité, la disponibilité, la sécurité et la compatibilité du réseau des routes nationales, notamment par des mesures adéquates d'extension du réseau ou de gestion du trafic;
- améliorer la sécurité des transports;
- adapter et garantir le financement de l'infrastructure routière.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message concernant l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et son financement: en raison des critères établis par le Plan sectoriel des transports du 26 avril 2006, le réseau des routes nationales devrait être étendu de 376 kilomètres au total. Il est prévu de relever le montant de la redevance pour l'utilisation des routes nationales pour financer les coûts supplémentaires.

- Message relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et message relatif au programme en faveur du trafic d'agglomération: le 21 septembre 2010, le Parlement a libéré les premières ressources nécessaires à l'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et au cofinancement du trafic d'agglomération par le fonds d'infrastructure. Les Conseils fédéraux rendra compte aux Chambres fédérales de l'avancement des deux programmes probablement à la fin de l'année 2013 ou au début de l'année 2014 et leur demandera de libérer les ressources pour la période suivante.
- Rapport stratégique «Tarification de la mobilité»: actuellement, le financement des transports est basé sur l'imposition des huiles minérales. En raison de la baisse de la consommation en carburants spécifiques, il convient toutefois d'examiner le passage à long terme à une redevance sur l'utilisation des routes proportionnelle aux prestations.
- Proposition de décision de principe concernant la réfection du tunnel routier du Gothard: ce tunnel devra faire l'objet d'une rénovation complète dans un avenir proche. Sur la base d'un état des lieux exhaustif présenté fin 2010 et d'un rapport concernant les répercussions économiques de la fermeture du tunnel à des fins de réfection et de l'éventuelle construction d'un second tube, le Conseil fédéral élaborera une proposition de décision de principe.

Commentaire concernant la planification

La croissance de 5,6%, supérieure à la moyenne, s'explique en premier lieu par l'extension du réseau des routes nationales de 376 kilomètres, soit de 20%. En 2015, il en résultera des dépenses supplémentaires de 305 millions. En outre, la progression constante et supérieure au taux de renchérissement des dépenses ordinaires de la Confédération pour l'exploitation, l'entretien et l'aménagement des routes nationales est liée au vieillissement du réseau.

Prise en considération du fonds d'infrastructure

Alors que les dépenses de la Confédération consacrées aux transports publics et à l'aviation sont présentées intégralement dans l'optique des tâches, la Confédération tire de la première attribution et de l'attribution extraordinaire de 2011 (s'élevant à 850 millions) au fonds d'infrastructure des ressources pour financer la circulation routière. Si l'on prend en compte ces moyens, la croissance des dépenses destinées à cette tâche avoisine 3,1% pour les années 2011 à 2015 (0,9% en faisant abstraction du NAR).

9.2 Transports publics

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Transports publics	5 219	5 444	5 538	5 720	5 585	1,7
Δ en % par rapport à l'année précédente		4,3	1,7	3,3	-2,4	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		201	156	220		
dont						
Infrastructure ferroviaire (constr., entretien, exploit.)	2 724	2 856	2 763	2 907	2 855	1,2
Indemnisation trafic voyageurs régional (TVR)	797	862	877	890	903	3,2
Transfert du trafic marchandises de la route sur le rail	307	305	311	296	300	-0,5
Grands projets ferroviaires	1 369	1 398	1 563	1 603	1 502	2,3

Unités administratives concernées

OFT, OFROU.

Principales bases légales

LF concernant le projet RAIL 2000 (RS 742.100); LF sur les chemins de fer (RS 742.101); LF sur le raccordement aux LGV (RS 742.140.3); LF sur la réduction du bruit émis par les chemins de fer (RS 742.144); LF sur les chemins de fer fédéraux (RS 742.31); LF sur l'égalité pour les handicapés (RS 151.3); LF relative à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (RS 742.104); LF sur la réforme des chemins de fer 2 (RO 2009 5597); LF sur le transfert du transport de marchandises (RS 740.1); LF sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (RS 142.140.2); LF sur le transport de marchandises par des entreprises de chemin de fer, de transport à câbles ou de navigation (RS 742.41); LF sur le transport des marchandises (RS 742.41); LF sur le transport de voyageurs (RS 745.1); LF sur la navigation intérieure (RS 747.201); LF sur le fonds d'infrastructure (RS 725.13).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	51	53	2,6
Biens et services/exploitation	29	28	-2,2
Dép. de transfert courantes	1 800	1 638	-1,6
Dépenses d'investissement	3 564	3 865	3,3

Objectifs et stratégies

- Infrastructure ferroviaire: exploitation, entretien, maintien de la valeur et adaptation technique du réseau ferroviaire;
- transport régional des voyageurs (TRV): raccordement adéquat et amélioration continue du rapport indemnités/prestations;
- transfert du trafic poids lourds (convention sur une politique des transports axée sur le développement durable): réduction du nombre de camions traversant les Alpes;
- grands projets ferroviaires: raccordement optimal de la Suisse au réseau des LGV et au corridor ferroviaire européen nord-sud pour le trafic marchandises (NLFA);
- sécurité: maintien du haut niveau de sécurité dans les transports publics; surveillance systématique orientée sur les risques.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message concernant l'initiative populaire «Pour les transports publics» et le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF);
- message sur la réorganisation des infrastructures ferroviaires suisses;
- message sur le financement de l'infrastructure ferroviaire suisse (CFF et chemins de fer privés) et sur la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF pour les années 2013–2016.

Commentaire concernant la planification

- Les dépenses consacrées aux transports publics affichent, durant la période 2011–2015, une croissance inférieure à la moyenne en comparaison avec les dépenses totales (2,6%) et le groupe de tâches trafic (3,2%). Cette évolution s'explique notamment par le fait que les ressources requises pour couvrir les dépenses supplémentaires pour l'entretien et le maintien de la valeur de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés avaient déjà été massivement augmentées de 2010 à 2011. Les hausses du prix du sillon prévues pour 2013 et 2017 devront permettre de renforcer le financement par les usagers et d'atténuer la pression exercée sur le budget.
- La forte progression des dépenses en faveur du transport des voyageurs est due à l'augmentation des indemnités en 2012. D'une part, celle-ci permet de garantir que la Confédération continuera, à l'avenir, d'honorer le principe inscrit à l'art. 33 de la loi sur le transport de voyageurs selon lequel la part de l'indemnité prise en charge par la Confédération pour les offres commandées par la Confédération et les cantons pour le trafic régional est de 50%. D'autre part, elle couvre les coûts supplémentaires liés à l'augmentation du prix de l'énergie dans le prix du sillon au 1^{er} janvier 2012.
- Le transfert sur le rail du trafic des marchandises enregistre une croissance négative de 0,5% en raison de la promotion en baisse du transport combiné transalpin.
- Les attributions au fonds pour les grands projets ferroviaires s'accroissent de 2,3%, notamment en raison de l'augmentation de l'attribution de la RPLP.

9.3 Aviation

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Aviation	155	180	198	201	205	7,3
Δ en % par rapport à l'année précédente		16,5	9,8	1,8	1,7	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		0	16	17		
dont						
Développement de l'aviation	16	16	16	17	17	1,4
Sécurité de la navigation aérienne	131	156	165	168	171	6,8
Navigation aérienne: divers	7	8	16	17	17	23,9

Unité administrative concernée

OFAC.

Principales bases légales

LF sur l'aviation (RS 748.0); LF concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin; RS 725.116.2); accords internationaux (OACI, CEAC, JAA); accord sur le transport aérien Suisse – CE; env. 140 accords bilatéraux sur le transport aérien.

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	56	61	4,2
Biens et services/exploitation	26	26	-0,9
Dép. de transfert courantes	96	116	11,8
Dépenses d'investissement	2	2	4,0

Objectifs et stratégies

- Créer des conditions-cadres favorables à l'aviation civile;
- l'aviation civile suisse garantit un niveau de sécurité élevé par rapport aux autres pays européens;
- assurer une offre de l'aviation civile suisse attrayante et axée sur les besoins en renforçant sa compétitivité, afin de garantir un raccordement optimal de la Suisse aux grands centres européens et internationaux;
- assurer un rôle durable à la Suisse en matière de transport aérien international.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message relatif à la révision partielle II de la loi sur l'aviation: il s'agit de mettre en œuvre les principes directeurs définis dans le rapport sur la politique aéronautique s'agissant de l'infrastructure aéronautique et de l'influence de la Confédération sur les aéroports nationaux. En outre, il faut créer des bases légales permettant d'intégrer au besoin le système suisse de contrôle aérien au système européen. Dans le cadre de l'examen des tâches, l'externalisation de la surveillance dans le domaine de l'aviation fera l'objet d'une évaluation.
- Participation de la Suisse aux efforts en vue de la création d'un Ciel unique européen et intégration de Skyguide dans le bloc d'espace aérien fonctionnel Europe centrale (FABEC).
- Conclusion des accords avec l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie pour la mise en œuvre de services de la navigation aérienne transfrontaliers.
- Achèvement du processus PSIA (plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique) pour l'aéroport de Zurich. Résolution des problèmes de bruit liés à l'utilisation de l'espace aérien au-dessus de l'Allemagne du sud pour les vols d'approche vers l'aéroport de Zurich, dans le cadre d'un nouvel accord international entre la Suisse et l'Allemagne.

Commentaire concernant la planification

Au cours de la période 2011 à 2015, les dépenses augmentent de 7,3 % par an. Cette croissance supérieure à la moyenne résulte de l'octroi de nouvelles subventions (fonds tirés du financement spécial du trafic aérien) destinées aux mesures de sûreté technique, aux mesures de sûreté ne relevant pas de l'Etat et aux mesures de protection de l'environnement. Ces contributions passent de quelque 18 millions en 2011 à quelque 56 millions en 2013. Par la suite, l'évolution de ces dépenses sera fonction des revenus issus des redevances à affectation obligatoire (impôt et surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants d'aviation). Les autres dépenses augmentent parallèlement au renchérissement.

10 Protection de l'environnement et aménagement du territoire

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	1 229	1 172	1 213	1 217	1 222	-0,1
Δ en % par rapport à l'année précédente		-4,6	3,5	0,4	0,4	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-58	-17	-16		
Protection de l'environnement	830	745	767	764	760	-2,2
Protection contre les dangers naturels	273	274	280	285	291	1,6
Protection de la nature	110	137	151	153	155	8,9
Aménagement du territoire	15	15	14	15	15	-0,7

Objectifs de la législation

Les objectifs que le Conseil fédéral s'est fixés en vertu de la ligne directrice «La Suisse utilise l'énergie et les ressources de manière efficiente et durable et se prépare à l'accroissement des besoins de mobilité.» sont les suivants:

- Objectif 22: La Suisse participe à la lutte contre le changement climatique et ses conséquences. Indicateurs: émissions de gaz à effet de serre, dommages causés par des dangers naturels.
- Objectif 23: La Suisse utilise le territoire et les sols de manière optimale et veille à protéger efficacement l'environnement, les terres cultivées et la nature, notamment en coordonnant davantage l'organisation du territoire et les infrastructures. Indicateurs: surface d'habitat par habitant, diversité des espèces au sein de groupes sélectionnés, répartition modale dans le trafic d'agglomération.

Taux de croissance visés dans le cadre du réexamen des tâches pour les années 2008 à 2015

Un taux de croissance annuel de 1,5 % a été fixé pour ce groupe de tâches dans le cadre du réexamen des tâches (cf. tableau, ch. 21). De 2008 à 2015, la croissance atteint toutefois 10,1 % (ce niveau étant atteint avant 2011).

- Cet écart est dû en majeure partie à l'introduction de la taxe sur le CO₂ sur les combustibles fossiles (huile de chauffage, gaz naturel, charbon). Introduite en 2008, cette taxe d'incitation a été relevée de 12 à 36 francs par tonne de CO₂ jusqu'en 2010. Depuis 2010, le produit de la taxe est reversé à la population et à l'économie, un tiers étant toutefois affecté au programme Bâtiments (comptabilisé avec le groupe de tâches économie). Sans cet effet spécial, le taux de croissance s'élèverait à 4 % en moyenne annuelle.
- Les dépenses consacrées à la lutte contre le bruit progressent fortement (+ 25,5 %, soit + 31 mio), cette progression étant toutefois principalement due au fait que le délai pour l'assainissement des routes cantonales et communales expire en 2018. Pour leur part, les dépenses requises pour le traitement des eaux usées sont en recul (cf. ci-dessous).

- La croissance des dépenses en faveur de la lutte contre les dangers naturels s'élève à 4,7 % (soit près de 80 mio), taux nettement supérieur au taux visé. Elle est imputable au renforcement de l'engagement de la Confédération en matière de protection contre les crues, décidé par les Chambres fédérales suite à la répétition des inondations (hausse du crédit-cadre «Protection contre les crues 2008–2011»). Une croissance annuelle de 1,6 % est attendue en la matière depuis 2011.
- Les dépenses pour la protection de la nature affichent elles aussi une augmentation nettement plus élevée (7 %, soit quelque 60 mio) que le taux de croissance visé. Cette évolution est principalement liée à la nouvelle législation sur la protection des eaux (revitalisation).
- L'aménagement du territoire affiche, pour sa part, une progression plus modeste de 2,4 %, progression qui dépasse toutefois aussi le taux visé.

Mesures découlant du réexamen des tâches

Dans son rapport du 14 avril 2010 concernant le plan de mise en œuvre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a prévu, pour ce groupe de tâches, la mesure à long terme suivante:

- Abandon du projet de subventionnement des nouvelles stations d'épuration: l'introduction d'un financement, conforme au principe du paiement par l'utilisateur, de l'équipement complémentaire des stations d'épuration des eaux usées visant à éliminer les micropolluants devra permettre d'éviter des charges supplémentaires de 20 à 30 millions par an pour le budget de la Confédération. Un projet visant la modification dans ce sens de la législation sur la protection des eaux est actuellement en phase d'élaboration.

Affectation des dépenses

Les taxes d'incitation sur les COV et le CO₂ ainsi que les contributions obligatoires aux organisations internationales (qui sollicitent, au total, 40 % des dépenses du groupe de tâches) génèrent des dépenses fortement affectées. En grande partie liées aux tâches assumées en commun par la Confédération et les cantons, les autres dépenses sont moyennement affectées.

10.1 Protection de l'environnement

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Protection de l'environnement	830	745	767	764	760	-2,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		-10,2	3,0	-0,4	-0,5	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-67	-24	-24		
dont						
Collecte et traitement des eaux usées et des déchets	93	91	66	60	57	-11,6
Lutte contre le bruit	36	37	37	38	38	1,5
Redistribution de la taxe d'incitation COV	131	124	127	127	127	-0,7
Redistribution de la taxe CO2 sur les combustibles	442	359	400	400	400	-2,5

Unités administratives concernées

OFEV, OFSP, OFEN.

Principales bases légales

LF sur la protection de l'environnement (RS 814.01); LF sur la protection des eaux (RS 814.20); LF sur le CO₂ (RS 641.71); LF sur le génie génétique (RS 814.91); LF sur l'énergie nucléaire (RS 732.1).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	82	85	2,3
Biens et services/exploitation	58	57	1,3
Dép. de transfert courantes	527	573	-1,8
Dépenses d'investissement	78	46	-13,6

Objectifs et stratégies

- Sauvegarder et utiliser durablement les ressources naturelles (sol, eaux, forêts, air, climat, biodiversité et diversité des paysages) et réparer les atteintes qui leur ont été portées.
- Protéger l'homme contre les nuisances excessives (notamment le bruit, les organismes nuisibles et les substances nocives, le rayonnement non ionisant, les déchets, les sites contaminés et les accidents majeurs).

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Mise en œuvre de la loi révisée sur le CO₂ (base de la politique climatique après 2012).

Commentaire concernant la planification

- Durant la période 2011–2015, les dépenses en faveur de la protection de l'environnement diminuent de 2,2 % par an. Cette baisse se manifeste spécialement dans le domaine de la collecte et du traitement des eaux usées et des déchets, tandis qu'une hausse de dépenses proportionnelle au renchérissement est attendu en matière de lutte contre le bruit. Une stagnation des revenus est attendue pour les taxes d'incitation sur les COV et le CO₂, stagnation qui se répercute sur les montants redistribués.
- Le recul des dépenses pour la collecte et le traitement des eaux usées et des déchets découle de l'arrivée à échéance des subventions conformément à la loi sur la protection des eaux. Les engagements de la Confédération encore en cours pour 89 millions (état au 1.1.2011) devront pouvoir être résorbés d'ici à 2014.
- La Confédération alloue des contributions destinées à la protection contre le bruit et à l'isolation acoustique le long des routes principales, sur la base de conventions-programmes. Les projets des cantons en la matière engendrent de fortes dépenses jusqu'en 2018, année d'expiration des délais pour l'assainissement des routes cantonales et communales. Les dépenses sont portées à la charge du financement spécial pour la circulation routière.
- La taxe sur les COV est perçue sur les composés organiques volatils utilisés comme solvants pour les peintures, les laques, les produits de nettoyage, etc. Les recettes destinées à la redistribution à la population portent intérêt et sont redistribuées avec un décalage de deux ans.
- La taxe sur le CO₂ grevant les combustibles (huile de chauffage, gaz naturel, charbon) a été introduite en 2008. Depuis 2010, le produit de la taxe est redistribué au cours de l'année de prélèvement. Les erreurs d'estimation survenues lors de l'élaboration du budget sont compensées dans le cadre de la redistribution avec un décalage de deux ans. Une correction d'environ 40 millions est requise pour 2012, du fait que les revenus de 2010 étaient nettement inférieurs au montant budgétisé. Des revenus constants sont attendus à moyen terme avec le niveau actuel de la taxe établi à 36 francs par tonne de CO₂.

10.2 Protection contre les dangers naturels

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Protection contre les dangers naturels	273	274	280	285	291	1,6
Δ en % par rapport à l'année précédente		0,3	2,2	1,9	2,0	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		0	-1	0		
dont						
Correction des eaux	169	168	172	176	180	1,6
Forêts protectrices et ouvrages de protection	105	106	108	109	111	1,5

Unité administrative concernée
OFEV.

Principales bases légales

LF sur les forêts (RS 921.0); LF sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	2	2	-10,5
Dép. de transfert courantes	60	63	1,5
Dépenses d'investissement	213	227	1,7

Objectifs et stratégies

- Protéger la population et les biens de valeur notable contre les dangers hydrologiques et géologiques, notamment contre les dangers liés aux crues, aux séismes, aux avalanches, aux glissements de terrain, aux différentes formes d'érosion et aux chutes de pierres.

Principaux dossiers du programme de la législation, autres réformes

- Adoption et mise en œuvre de la stratégie de la Confédération concernant l'adaptation au changement climatique.

Commentaire concernant la planification

- Avec un taux de 1,6 %, la croissance moyenne annuelle pour la période 2011 à 2015 est inférieure à celle des dépenses ordinaires de la Confédération.
- La protection contre les dangers naturels, qui sollicite près d'un quart des dépenses du groupe de tâches «Protection de l'environnement et aménagement du territoire», est une tâche assumée en commun par la Confédération et les cantons. Une partie importante des moyens financiers en la matière (toutes les ressources au profit des forêts protectrices, environ la moitié des subventions pour les installations de protection et un tiers environ des moyens pour l'aménagement des cours d'eau) sont attribués aux cantons dans le cadre de conventions-programmes. Cet instrument de gestion a fait ses preuves au cours de la période 2008–2011, c'est pourquoi il sera reconduit durant la période 2012–2015.
- Ces dernières années, une hausse tendancielle de la fréquence des catastrophes naturelles a été constatée. Il faut donc s'attendre, avec le réchauffement climatique, à une croissance du potentiel des risques en la matière.

10.3 Protection de la nature

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Protection de la nature	110	137	151	153	155	8,9
Δ en % par rapport à l'année précédente		24,5	10,2	1,0	1,6	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		8	8	8		
dont						
Nature et paysage	51	52	53	54	54	1,5
Parc national	4	4	4	4	4	1,5
Eaux	7	7	7	7	7	1,5
Animaux sauvages, chasse et pêche	7	8	8	8	8	1,5
Revitalisation	15	29	42	42	43	29,8

Unités administratives concernées

OFEV, OFEN, OVF.

Principales bases légales

LF sur la protection de la nature et du paysage (RS 451); LF sur le Parc national suisse dans le canton des Grisons (RS 454); LF sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (RS 922.o); LF sur la pêche (RS 923.o).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	10	10	1,1
Biens et services/exploitation	6	6	3,0
Dép. de transfert courantes	41	43	9,3
Dépenses d'investissement	81	97	10,1

Objectifs et stratégies

Cette tâche contribue à préserver et gérer les ressources naturelles selon les principes du développement durable et à éliminer les atteintes déjà survenues. Les objectifs poursuivis sont les suivants:

- protéger le paysage ainsi que la faune et la flore indigènes et leur habitat naturel;
- protéger les paysages spéciaux et promouvoir l'économie régionale par la création et l'exploitation de parcs naturels;
- limiter les dégâts causés par la faune sauvage;
- garantir une exploitation équilibrée des populations de gibier par la chasse et une exploitation durable des peuplements de poissons;
- verser des montants compensatoires destinés à combler les manques à gagner importants résultant d'une restriction de l'utilisation de forces hydrauliques liée à des mesures de protection.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message sur la concrétisation de la stratégie visant à préserver et promouvoir la biodiversité.

Commentaire concernant la planification

- Les dépenses consacrées à la protection de la nature, qui représentent un dixième des dépenses du groupe de tâches Protection de l'environnement et aménagement du territoire, croissent de près de 9 % en moyenne annuelle durant la période 2011 à 2015. Cette progression est en grande partie liée aux dépenses supplémentaires requises pour la revitalisation des cours d'eau et, dans une moindre mesure, au Fonds suisse pour le paysage.
- Le poste budgétaire «Revitalisation» est un crédit destiné à la mise en œuvre des modifications de la législation sur la protection des eaux suite à l'adoption de l'initiative parlementaire «Protection et utilisation des eaux» par les Chambres fédérales. Les contributions destinées à la planification et à la mise en œuvre des mesures de revitalisation passent de 15 millions en 2011 à 29 millions en 2012. Le plafond de dépenses fixé par le Parlement pour environ 40 millions par année sera entièrement utilisé dès qu'un nombre suffisant de projets seront prêts pour leur mise en œuvre. Selon la planification actuelle, tel sera le cas dès 2013.
- Créé en 1999, le Fonds suisse pour le paysage (FSP) soutient des projets de gestion et de sauvegarde de paysages ruraux traditionnels. En 2010, les Chambres fédérales ont décidé de prolonger le fonds jusqu'en 2021 et approuvé une nouvelle attribution au fonds pour un montant de 50 millions. Celle-ci sera versée à raison de cinq tranches de 10 millions de 2012 à 2016. La première tranche sera ainsi versée en 2012.

10.4 Aménagement du territoire

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Aménagement du territoire	15	15	14	15	15	-0,7
Δ en % par rapport à l'année précédente		0,4	-8,2	2,4	2,9	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		1	0	0		

Unité administrative concernée

ARE.

Principales bases légales

LF sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700); LF sur le fonds d'infrastructure (LFIInfr; RS 725.13). Convention sur la protection des Alpes (RS 0.700.1).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	11	11	0,7
Biens et services/exploitation	4	4	-1,6
Dép. de transfert courantes	0	0	-2,4
Dépenses d'investissement	0	0	-39,6

Objectifs et stratégies

- Encourager une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire;
- prendre systématiquement en compte les principes du développement durable dans l'aménagement du territoire;
- promouvoir le développement durable.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- 2^e étape de la révision de la LAT: alors que la 1^{re} révision partielle de la LAT avait été conçue comme un contre-projet indirect à l'initiative populaire pour le paysage (protection des terres cultivables, gestion améliorée de l'urbanisation), la 2^e révision partielle vise à remanier d'autres dispositions en vue d'une politique ciblée en matière d'aménagement du territoire. Le projet de révision porte principalement sur l'amélioration des planifications à l'échelon de la Confédération, la collaboration au sein d'espaces fonctionnels, le renforcement des plans directeurs cantonaux, l'amélioration de la protection des terrains agricoles (terres cultivables) ainsi que sur des optimisations et des simplifications en matière de construction dans les régions situées hors des zones à bâtir.
- Développement durable: d'une part, il s'agira de mettre en œuvre le plan d'action 2012–2015 durant la période du plan financier, d'autre part, le Conseil fédéral entamera les préparatifs du plan d'action 2016–2019.

- Politique des agglomérations: depuis 2001, la Confédération poursuit, par le biais de sa politique des agglomérations, trois objectifs à long terme: assurer l'attrait économique des zones urbaines en préservant une qualité de vie élevée; conserver le réseau polycentrique des villes et des agglomérations; limiter l'extension spatiale des zones urbaines. La mise sur pied d'une nouvelle stratégie devra permettre à la Confédération de fixer l'orientation stratégique, d'optimiser et de consolider sa politique des agglomérations à partir de l'année 2016 de la législature. Divers travaux préalables devront être réalisés dans cette optique. Des réflexions seront également nécessaires en ce qui concerne les besoins financiers et le mode de financement.
- Trafic d'agglomération: le 21 septembre 2010, le Parlement a arrêté l'allocation des ressources destinées au programme du trafic d'agglomération dès 2011. Il conviendra d'analyser, au cours de la période du plan financier, les expériences faites dans le cadre de la mise en œuvre du programme. En outre, le Conseil fédéral adoptera en 2013 le prochain message sur l'allocation des ressources dès 2015. Dans le cadre de l'examen des projets soumis, les réflexions relatives à l'aménagement du territoire jouent un rôle de premier plan, notamment en vue d'une optimisation du développement et de l'exploitation de l'urbanisation.

Commentaire concernant la planification

Au cours de la période 2011 à 2015, les dépenses reculent de 0,7% en moyenne. Ce léger recul est dû au fait que, au cours de l'année de base 2011 (ainsi que 2012) sur laquelle est fondé le calcul du taux de croissance, des dépenses plus élevées que d'ordinaire sont enregistrées en raison de la présidence tournante de la Conférence alpine, que la Suisse assume en 2011 et 2012. Cette hausse des dépenses se résorbe dès 2013. En 2014 et 2015, le taux de croissance sera supérieur au renchérissement général en raison de dépenses périodiques (notamment en 2015 à cause du microrecensement mobilité et transports, effectué tous les cinq ans).

Remarque: les dépenses consacrées au trafic d'agglomération sont imputées aux groupes de tâches 9.1 «Circulation routière» et 9.2 «Transports publics». C'est pourquoi elles ne figurent pas dans le tableau ci-dessus.

11 Agriculture et alimentation

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Agriculture et alimentation	3 668	3 699	3 701	3 694	3 694	0,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		0,9	0,0	-0,2	0,0	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		71	79	63		

Objectifs de la législature

L'objectif que le Conseil fédéral s'est fixé en vertu de ligne directrice «La place économique suisse est attrayante, concurrentielle et se signale par un budget fédéral sain et des institutions étatiques efficaces» est le suivant:

- Objectif 4: La politique agricole continue d'évoluer vers une politique intégrée en faveur de l'agriculture et de la filière alimentaire. Indicateurs: production indigène et productivité du travail.

Taux de croissance visés dans le cadre du réexamen des tâches pour les années 2008 à 2015

- Un taux de croissance annuel de 0,1 % a été fixé pour ce groupe de tâches dans le cadre du réexamen des tâches. Avec un taux de quelque 0,5 %, la croissance prévue devrait être légèrement supérieure. Cette évolution est notamment due au fait que des objectifs de réduction découlant du réexamen des tâches (concernant les contributions à l'exportation de produits agricoles transformés et les paiements directs) ont été mis en œuvre pour un montant total de 45 millions dès le budget de l'année 2008, laquelle sert de base pour le calcul du taux de croissance. Compte tenu de ces prestations préalables, la croissance moyenne, qui atteint 0,3 %, n'est plus que légèrement supérieure au taux visé (cf. tableau au ch. 21). Ce faible écart s'explique par le fait que les mesures découlant du réexamen des tâches prévues par le programme de consolidation ont été en partie suspendues.

- En janvier 2011, le Conseil fédéral a fixé les grandes orientations du développement de la politique agricole de 2014 à 2017 et prévu une enveloppe budgétaire de 13,67 milliards au total. En comparaison avec les années 2012 et 2013, ce montant correspond à une stabilisation, en termes nominaux, des ressources consacrées à ce domaine. Le Conseil fédéral prévoit de soumettre au Parlement le message à ce sujet au printemps 2012.

Mesures découlant du réexamen des tâches

La politique agricole fait elle aussi l'objet d'un processus ininterrompu de réformes. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de renoncer à prendre des mesures additionnelles dans ce domaine. Il a notamment pris en compte le fait qu'une réforme du système des paiements directs est déjà proposée dans le cadre de la politique agricole 2014–2017.

Affectation des dépenses

93 % environ des dépenses sont gérées par le biais de trois enveloppes budgétaires, à savoir «amélioration des bases de production et mesures sociales», «production et ventes» et «paiements directs», et affichent ainsi un degré moyen d'affectation. Les allocations familiales dans l'agriculture, qui sollicitent quelque 2,5 % des dépenses totales, sont considérées comme fortement affectées. Les dépenses restantes, dont les charges de personnel et les charges de biens et services ainsi que les charges d'exécution et de contrôle, présentent un plus faible degré d'affectation.

11.1 Agriculture et alimentation

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Agriculture et alimentation	3 668	3 699	3 701	3 694	3 694	0,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		0,9	0,0	-0,2	0,0	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		71	79	63		
dont						
Amélioration des bases de production et mesures sociales	149	194	194	189	189	6,1
Production et ventes	442	418	418	412	412	-1,7
Paiements directs	2 799	2 809	2 811	2 816	2 816	0,2
Autres dépenses	278	278	279	277	278	-0,1

Unités administratives concernées

OFAG, DGD, OFAS.

Principales bases légales

LF sur l'agriculture (RS 910.1); LF sur les allocations familiales dans l'agriculture (RS 836.1); LF sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS 632.III.72); LF sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	89	93	1,3
Biens et services/exploitation	32	31	2,7
Dép. de transfert courantes	3 433	3 430	-0,2
Dépenses d'investissement	145	140	8,8

Objectifs et stratégies

L'agriculture contribue substantiellement à l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Evolution future de la politique agricole 2014–2017: le message sur la politique agricole prévoit une optimisation de la politique agricole actuelle sur la base de l'art. 104 Cst. visant à assurer à l'agriculture suisse une position forte sur les marchés nationaux et internationaux, grâce à une production répondant aux exigences du développement durable. La politique agricole actuelle devra évoluer progressivement dans le sens d'une politique agroalimentaire intégrée.

- Evolution de la politique agricole après 2017: les points principaux concernant les enveloppes budgétaires et les éventuelles modifications de loi devront être fixés pour la période 2018 à 2021 et le mandat d'élaboration du message à ce sujet devra être donné.

Commentaire concernant la planification

- Avec un taux de 0,2 %, la croissance annuelle moyenne du groupe de tâches est très modeste. Les dépenses de l'agriculture sollicitent près de 6 % des dépenses totales de la Confédération. Les subventions, qui constituent la majeure partie des dépenses, sont principalement des aides financières versées sous la forme de paiements directs.
- Les dépenses en la matière sont en majeure partie gérées par le biais d'enveloppes budgétaires agricoles. Au printemps 2011, les Chambres fédérales ont accordé un total de 6 850 millions pour ces enveloppes budgétaires des années 2012 et 2013. Elles ont ainsi annulé les mesures décidées dans le cadre du programme de consolidation, y compris la correction du renchérissement, et relevé de 122 millions le plafond des dépenses proposé par le Conseil fédéral. Les mesures de soutien du marché continueront d'être réduites en 2012 et 2013, tandis que les mesures d'amélioration structurelle (notamment les crédits d'investissement) et les paiements directs seront accrus.
- Une enveloppe budgétaire de 13,67 milliards est destinée à la politique agricole pour les années 2014 à 2017. Elle permet de corriger le renchérissement, comme dans les autres groupes de tâches, mais ne prend pas en compte les autres mesures prévues par le programme de consolidation pour l'agriculture. Les trois enveloppes budgétaires enregistrent, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole 2014–2017, un moindre transfert de fonds entre, d'une part, les bases de production et les mesures sociales ainsi que la production et les ventes et, d'autre part, les paiements directs.

12 Economie

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Economie	529	555	562	564	567	1,7
Δ en % par rapport à l'année précédente		4,8	1,3	0,2	0,6	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		33	35	30		
Ordre économique	131	143	147	148	150	3,6
Promotion économique, pol. rég., approvisionnement écon. du pays	127	144	144	142	144	3,2
Energie	246	241	244	246	245	0,0
Economie forestière	26	26	27	27	28	1,5

Objectifs de la législature

Les objectifs que le Conseil fédéral s'est fixés en vertu des lignes directrices «La place économique suisse est attrayante, concurrentielle et se signale par un budget fédéral sain et des institutions étatiques efficaces» et «La Suisse utilise l'énergie et les ressources de manière efficiente et durable et se prépare à l'accroissement des besoins de mobilité» sont les suivants:

- Objectif 2: L'économie suisse est renforcée par les meilleures conditions générales possibles et poursuit sa croissance. Indicateurs: réglementation, productivité du travail.
- Objectif 3: Garantir l'attrait et la stabilité de la place financière suisse.
- Objectif 20: L'approvisionnement de la Suisse en énergie et en ressources naturelles est assuré à long terme et la sortie graduelle du nucléaire est engagée. Indicateurs: consommation d'énergies non renouvelables par habitant; production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables.

Taux de croissance visés dans le cadre du réexamen des tâches pour les années 2008 à 2015

Dans le cadre du réexamen des tâches, le groupe de tâches économie a été divisé en deux domaines, chacun d'eux ayant reçu un objectif différent en termes de taux de croissance: 0,5 % pour l'économie (sans l'énergie et la sylviculture) et 1,5 % pour l'énergie et la sylviculture (cf. tableau au ch. 21).

- Selon la planification actuelle, les tâches ordre économique et promotion économique enregistrent, pour la période 2008 à 2015, un recul annuel moyen de 0,7 %. Cette diminution s'explique par l'autonomie juridique accordée à la FINMA en 2009. Depuis lors, les dépenses et les recettes (environ 60 mio) de cette unité ne figurent plus dans le compte d'Etat. Si l'on fait abstraction de ce facteur, le taux de croissance aurait été de 2,7 % et aurait ainsi largement dépassé le cap de 0,5 % fixé dans le cadre du réexamen des tâches, ce qui s'explique notamment par une croissance plus élevée aux titres de la promotion de la place économique, des services postaux et des télécommunications, de la métrologie ainsi que par la création du Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales.

- Dans le domaine de l'énergie/sylviculture, le taux de croissance visé était de 1,5 % en moyenne. Selon la planification actuelle, le taux de croissance annuel moyen durant la période 2008–2015 se situe à 12,7 %. Le large dépassement du taux de croissance visé est dû au facteur suivant: suite à la révision partielle de la loi sur le CO₂, au maximum 200 millions (1/3 des revenus provenant de la taxe sur le CO₂) sont affectés annuellement à partir de 2010 à des mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment. En revanche, l'unité qui a succédé à la Division principale de la sécurité des installations nucléaires (DSN), à savoir l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), est gérée, depuis le 1^{er} janvier 2009, séparément du budget fédéral en tant qu'établissement de droit public, avec pour conséquence – toutes choses restant égales par ailleurs – que les dépenses de la Confédération diminuent d'environ 35 millions en 2015 par rapport au niveau de 2008. Sans ces deux facteurs contradictoires, le groupe de tâches enregistre un recul annuel d'environ 2 %. La planification ne prend toutefois pas encore en considération les dépenses supplémentaires qui pourraient découler de la mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050.

Mesures découlant du réexamen des tâches

Dans son rapport du 14 avril 2010 concernant le plan de mise en œuvre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral a prévu la mesure à long terme suivante:

- Mise en œuvre, sans incidence sur le budget, des plans d'action pour l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Ces plans d'action ont été jusqu'ici mis en œuvre sans augmentation des dépenses budgétisées à ce titre.

Affectation des dépenses

Sur les 560 à 570 millions par année prévus dans la planification 2013–2015, les moyens financiers alloués aux mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment (env. 36 % des dépenses) sont fixés par la loi et, par conséquent, fortement affectés. Le reste des dépenses de ce groupe de tâche est moyennement affecté.

12.1 Ordre économique

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Ordre économique	131	143	147	148	150	3,6
Δ en % par rapport à l'année précédente		9,6	2,6	1,0	1,3	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		13	14	13		
dont						
Marchés financiers	6	6	6	6	6	3,7
Services postaux et télécommunications	45	47	47	48	49	2,1
Concurrence	33	39	41	40	41	5,5
Marché du gaz et de l'électricité	12	16	16	17	17	9,7
Conditions de travail et protection des travailleurs	27	27	28	28	29	1,4
Maisons de jeu	8	8	8	9	9	1,5

Unités administratives concernées

Comco, surveillance des prix, Bureau de la consommation, RegInfra (régulateur postal, ComCom, ElCom, CACF, AIEP), OFCOM, OFEN, CFMJ, SFI, METAS, SAS.

Principales bases légales

LF sur le crédit à la consommation (RS 221.214.1); LF permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (RS 221.215.311); LF sur le contrat d'assurance (RS 221.229.1); LF sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (RS 251); LF concernant les installations électriques à faible et à fort courant (RS 734.0); LF sur la poste (RS 783.0); LF sur les télécommunications (RS 784.10); LF sur le travail (RS 822.11); LF sur les travailleurs détachés (RS 823.20); LF concernant la surveillance des prix (RS 942.20); LF sur le marché intérieur (RS 943.02); LF sur l'information des consommatrices et des consommateurs (RS 944.0); LF sur les placements collectifs de capitaux (RS 951.31); LF sur les banques et les caisses d'épargne (RS 952.0); LF sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (RS 954.1); LF concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (RS 955.0); LF sur la surveillance des marchés financiers (RS 956.1); LF sur la surveillance des assurances (RS 961.01).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	98	102	4,2
Biens et services/exploitation	20	22	5,0
Dép. de transfert courantes	22	23	1,5
Dépenses d'investissement	3	3	-6,0

Objectifs et stratégies

Mettre en place des conditions-cadres optimales pour l'économie en vue d'augmenter la productivité, de renforcer la place économique et, enfin, de garantir notre prospérité.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Politique de croissance 2012–2015.
- Extension du réseau d'accords concernant un impôt à la source et un accès amélioré aux marchés.
- Révision de la loi sur les cartels: trois procédures de consultation relatives à la révision de cette loi ont été ouvertes entre 2010 et 2011. La première portait sur l'évaluation de la LCart en vertu de son art. 59, et la deuxième sur la Motion Schweiger (07.3856) «Droit des cartels. Equilibrer le dispositif des sanctions et le rendre plus efficace». La troisième concernait enfin la question de la répercussion, jugée insuffisante, des gains de change provenant de la zone euro en raison du franc fort. Le message concernant la révision de loi devrait être transmis par le Gouvernement au Parlement au début de 2012.

Commentaire concernant la planification

Les dépenses relatives à l'ordre économique représentent quelque 26% des dépenses du groupe de tâches «Economie» (en 2012). Avec une croissance annuelle de 3,6% en moyenne, les dépenses prévues pour les années 2011 à 2015 augmentent de manière relativement importante. On constate une croissance particulièrement forte sous Concurrence et sous Marché du gaz et électricité. Dans le premier cas, l'augmentation s'explique par l'accroissement des budgets de METAS et de SAS d'environ 2 millions chacun dans la période sous revue. La dotation en personnel accrue dont profitera la COMCO à partir de 2012 explique aussi en partie cette croissance (10 EPT). Dans le cadre du marché du gaz et de l'électricité, l'augmentation se justifie essentiellement par le fait que, à partir de 2012, les autorités de régulation dans le domaine des infrastructures, rattachées jusqu'ici à plusieurs unités administratives du DETEC, seront regroupées sur le plan administratif dans la nouvelle unité administrative Autorités de régulation des infrastructures (RegInfra, 817), chaque autorité de régulation conservant cependant son indépendance. Les parts de crédit des différentes autorités de régulation sont soustraites du budget des unités administratives compétentes jusqu'ici et transférées à la nouvelle unité administrative. Certaines parmi elles apparaissent pour la première fois sous cette tâche. Le transfert n'a par contre pas d'incidences sur le budget.

12.2 Promotion économique, pol. rég., approvision. écon. du pays

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Promotion économique, pol. rég., approvision. écon. du pays	127	144	144	142	144	3,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		13,9	-0,1	-1,2	0,8	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		23	21	17		
dont						
Politique régionale	18	18	19	19	19	0,9
Communication nationale et promotion des export.	81	98	97	95	96	4,4
Approvisionnement économique du pays	6	7	7	7	7	2,7

Unités administratives concernées

SECO, BI, OFAE, METAS.

Principales bases légales

LF concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse (RS 194.2); LF encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (RS 935.22); LF concernant Suisse Tourisme (RS 935.21); LF sur l'encouragement du secteur de l'hébergement (RS 935.12); LF sur la politique régionale (RS 901.0); LF sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises (RS 951.25); LF sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général (RS 901.2); LF sur l'assurance suisse contre les risques à l'exportation (RS 946.10); LF sur la promotion des exportations (RS 946.14); LF sur l'approvisionnement du pays (RS 531).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	18	19	2,7
Biens et services/exploitation	9	9	6,3
Dép. de transfert courantes	117	116	3,0

Objectifs et stratégies

- Renforcer la place économique suisse et contribuer à la croissance durable de l'économie; promouvoir le changement structurel de l'économie.
- Assurer l'approvisionnement du pays en biens et services d'importance vitale lors de graves pénuries.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019;
- message concernant la modification de la loi fédérale du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement économique du pays.

Commentaire concernant la planification

Les tâches «Promotion de la place économique, politique régionale et approvisionnement économique du pays» absorbent environ 26 % des dépenses du groupe de tâches «Economie» (en 2012). Avec une croissance annuelle de 3,2 % en moyenne, les dépenses prévues pour les années 2011 à 2015 augmentent davantage par rapport au groupe de tâches dans son ensemble. On note une croissance particulièrement marquée dans les tâches «Communication nationale» et «Promotion des exportations». Cela s'explique principalement par l'approbation du message sur la promotion économique 2012-2015, où le Parlement a décidé des augmentations importantes des moyens mis à disposition, notamment de Suisse tourisme et de la promotion des exportations par OSEC. Suite aux turbulences liées à la force du franc suisse, le Conseil fédéral avait déjà approuvé, au mois de février 2011, une augmentation de l'enveloppe budgétaire de Suisse tourisme de 12 millions pour l'année 2012. Cet effort extraordinaire explique le pic des moyens financiers destinés à la tâche «Communication nationale» en 2012, qui décroîtra par la suite en 2013 et 2014.

12.3 Energie

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Energie	246	241	244	246	245	0,0
Δ en % par rapport à l'année précédente		-2,0	1,4	0,5	-0,1	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-5	-2	-2		
dont						
Programme d'assainissement de bâtiments	133	131	133	133	133	0,0
Energies renouvelables dans le domaine du bâtiment	67	65	67	67	67	0,0

Unités administratives concernées

OFEN, OFEV.

Principales bases légales

LF sur l'énergie (RS 730.0); LF sur l'approvisionnement en électricité (RS 734.7); LF sur les installations de transport par conduites (RS 746.1); Loi sur le CO₂ (RS 641.71); LF sur l'énergie nucléaire (RS 732.1); LF sur la responsabilité civile en matière nucléaire (RS 732.44); LF sur les installations électriques (RS 734.0); LF sur l'utilisation des forces hydrauliques (RS 721.80); LF sur la radioprotection (RS 814.50); statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique (RS 732 011); convention sur la sûreté nucléaire (RS 732 020) et convention sur les déchets radioactifs (RS 0.732.11); LF sur la police des eaux (RS 721.10).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses de personnel	14	14	-3,4
Biens et services/exploitation	23	24	1,3
Dép. de transfert courantes	7	8	1,0
Dépenses d'investissement	197	200	0,0

Objectifs et stratégies

- Poursuivre la stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral, qui table sur l'efficacité énergétique, sur le développement de la force hydraulique et des nouvelles énergies renouvelables et, au besoin, sur la production d'électricité à base de combustible fossile (installations de couplage chaleur-force, centrales à gaz à cycle combiné) ainsi que sur les importations. Les centrales nucléaires existantes seront arrêtées à l'expiration de la période d'exploitation et ne seront pas remplacées par de nouvelles centrales;
- garantir un accès au réseau transparent et non discriminatoire ainsi qu'une exploitation du réseau et un approvisionnement en énergie sûrs et efficaces;

- surveiller la construction et l'exploitation des ouvrages d'accumulation ainsi que des conduites de gaz naturel et de pétrole à haute pression;
- mettre en œuvre les actes législatifs édictés en matière d'énergie nucléaire et exécuter les tâches relevant de la gestion des déchets nucléaires;
- assurer le respect des accords internationaux dans le domaine de la non-prolifération.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Message sur la concrétisation et mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050;
- message sur un accord avec l'UE en matière d'énergie;
- message sur la concrétisation et la mise en œuvre d'une «économie verte»;
- message sur la révision de la loi sur l'approvisionnement en électricité.

Commentaire concernant la planification

- Les dépenses consacrées au domaine de l'énergie sont sollicitées essentiellement par le programme Bâtiments (d'une part, la promotion des énergies renouvelables, la récupération de la chaleur résiduelle et la technique du bâtiment; d'autre part, l'assainissement de l'enveloppe des bâtiments existants). Comme les dépenses liées aux mesures en faveur d'économies d'énergie dans le bâtiment sont limitées à un tiers des revenus de la taxe sur le CO₂ (200 mio au maximum), elles affichent une croissance nulle au cours des années 2011 à 2015.
- Les éventuelles charges supplémentaires requises pour la mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral ne sont pas prises en considération dans le plan financier de la législature.

12.4 Economie forestière

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Economie forestière	26	26	27	27	28	1,5
Δ en % par rapport à l'année précédente		1,3	1,6	1,4	1,5	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		2	2	2		

Unité administrative concernée
OFEV.

Principales bases légales
LF sur les forêts (RS 921.0).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dép. de transfert courantes	23	24	1,5
Dépenses d'investissement	3	4	1,2

Objectifs et stratégies

L'économie forestière contribue à la préservation à long terme des ressources naturelles et à une exploitation de celles-ci fondée sur les critères de la durabilité. Il est ainsi possible de définir les objectifs suivants axés sur les tâches:

- conservation de l'étendue, de la répartition géographique et des fonctions de la forêt;
- promotion de la fonction de protection et de la diversité biologique de la forêt;
- maintien et promotion de l'économie forestière.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

Politique forestière 2020: élaboration et mise en œuvre d'un plan de mesures mettant l'accent sur la capacité de production de l'économie forestière.

Commentaire concernant la planification

- Avec des dépenses s'élevant à 26 millions par an, la part de l'économie forestière représente près de 5 % des dépenses totales du groupe de tâches économie. Les dépenses couvrent les postes budgétaires «Forêts» (25 %) et «Crédits d'investissement en faveur de la sylviculture».
- Avec un taux moyen de 1,5 %, la progression annuelle des dépenses au cours des années 2010 à 2015 correspond au taux de croissance visé pour ce domaine dans le cadre du réexamen des tâches.
- L'écart par rapport au plan financier d'août 2010 est d'environ 1,8 million par an; il découle de l'abandon des réductions, prévues dans le cadre du programme de consolidation, des dépenses de la Confédération en faveur de la forêt (25 % de 7 mio).
- Etant donné que les conventions-programmes concernant le domaine de l'économie forestière se sont avérées efficaces au cours de la période 2008 à 2011, elles sont reconduites en tant qu'instruments de gestion pour la période 2012–2015. Le domaine de l'économie forestière reste ainsi une tâche commune de la Confédération et des cantons.

13 Finances et impôts

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Finances et impôts	10 145	10 345	10 423	10 656	10 995	2,0
Δ en % par rapport à l'année précédente		2,0	0,8	2,2	3,2	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-546	-755	-736		
Parts aux recettes de la Confédération	4 067	4 354	4 448	4 635	4 819	4,3
Recherche de fonds, admin. de la fortune et de la dette	3 028	2 889	2 786	2 762	2 856	-1,5
Péréquation financière	3 051	3 102	3 189	3 259	3 320	2,1

Objectifs de la législature

-

Taux de croissance visés dans le cadre du réexamen des tâches pour les années 2008 à 2015

Le réexamen des tâches n'a pas été appliqué à ce groupe de tâches du fait de son caractère fortement contraignant.

Ce groupe de tâches est le deuxième en importance en termes de volume financier. Il se compose des parts aux recettes de la Confédération, des pertes sur débiteurs (TVA, douanes, RPLP), des dépenses liées à la collecte des fonds et au service des intérêts, ainsi que des dépenses au titre de la péréquation financière. La progression des dépenses dans ce domaine de tâches est moins marquée que celle de l'ensemble des dépenses (+ 2,4 %) et encore nettement moins que celle prévue dans le cadre du réexamen des tâches (voir tableaux au ch. 21). Ceci est notamment le résultat d'un besoin de financement en constante décroissance ces dernières années.

La progression des dépenses dans ce groupe de tâches sur l'ensemble de la période de planification (+ 850 millions ou + 2 % en moyenne annuelle) est à mettre au compte:

- d'une part, des parts aux recettes de la Confédération qui s'accroissent de 752 millions (+ 4,3 % en moyenne annuelle), notamment en raison des parts de tiers aux recettes de l'IFD;
- d'autre part, des dépenses au titre de la péréquation financière (péréquation verticale des ressources, compensation des charges et compensation des cas de rigueur) qui progressent de 270 millions (+ 2,1 % en moyenne annuelle) du fait de leur adaptation à l'évolution de la conjoncture conformément aux dispositions légales.

En ce qui concerne les dépenses au titre de la gestion de la fortune et de la dette (intérêts passifs et frais d'émissions), elles s'inscrivent pour une large part sous le signe d'une charge de la dette stable sur l'ensemble de la période de planification malgré des taux d'intérêts en hausse graduelle, mais également des mesures visant au renforcement de la stabilité du secteur financier («too big to fail») avec pour corollaire la suppression des droits de timbre d'émission. Ces dépenses diminuent de 173 millions (- 1,5 % en moyenne annuelle). Leur baisse subit l'effet du biais induit par les agios comptabilisés uniquement dans le cadre du budget. Sans les agios 2011, le recul aurait été plus prononcé (- 3,8 % en moyenne annuelle).

Mesures découlant du réexamen des tâches

-

Affectation des dépenses

Les dépenses de ce groupe de tâches présentent dans leur presque totalité un caractère contraignant, et ne peuvent ainsi pas être modifiées à court terme. Les parts aux recettes de la Confédération constituent des comptes de passages, c'est-à-dire que la Constitution ou des lois prévoient les affectations concrètes des recettes. Quant aux intérêts passifs, ils sont tributaires des taux d'intérêt et du volume de la dette de la Confédération. L'évolution des taux d'intérêt est influencée par les marchés des capitaux et le volume de la dette ne peut être influencé à court terme ni par le Conseil fédéral, ni par le Parlement. Dans le cadre de la péréquation financière, les contributions de la Confédération aux titres de la péréquation des ressources et de la compensation des charges sont fixées pour une période de quatre ans par le Parlement. Au cours de chacune des trois dernières années de la période, le Conseil fédéral adapte les instruments de compensation à la situation sur la base de calculs prédéfinis. Ainsi, les dépenses pour la dotation des instruments sont liées à chaque fois pour quatre ans. De même, les contributions pour les cas de rigueur sont fixées dans la loi par l'Assemblée fédérale.

13.1 Parts aux recettes de la Confédération

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Parts aux recettes de la Confédération	4 067	4 354	4 448	4 635	4 819	4,3
Δ en % par rapport à l'année précédente		7,1	2,2	4,2	4,0	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		205	132	148		
dont						
Part à l'impôt fédéral direct	3 006	3 220	3 301	3 452	3 606	4,7
Part à la redevance sur le trafic des poids lourds	468	518	511	517	527	3,0
Part à l'impôt anticipé	364	413	422	432	442	5,0
Pertes sur débiteurs, taxe sur la valeur ajoutée	188	160	170	190	200	1,6

Unités administratives concernées

AFC, AFD.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

-

Principales bases légales

Constitution fédérale (Cst.; RS 101); LF sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11); LF sur l'impôt anticipé (LIA; RS 642.21); LF concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (LRPL; RS 641.81); LF sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO; RS 661).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Biens et services/exploitation	169	209	1,6
Dép. de transfert courantes	4 185	4 610	4,5

Objectifs et stratégies

- Les cantons sont indemnisés pour les charges en rapport avec la perception de l'impôt fédéral direct et la taxe d'exemption de l'obligation de servir ainsi qu'avec le remboursement de l'impôt anticipé (art. 59, 128 et 132 Cst., art. 198 LIFD, art. 2 LIA, art. 46 LTEO);
- Une part appropriée du produit de l'imposition incite les cantons à effectuer de manière régulière la taxation, la perception et, le cas échéant, le remboursement des impôts fédéraux;
- Les parts aux recettes fédérales contribuent à ce que les cantons disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches (art. 47 Cst.);
- La RPLP sert à couvrir les frais liés à la circulation routière. Les cantons reçoivent une part du produit de cette redevance, les conséquences particulières du prélèvement de la redevance pour les régions de montagne et les régions périphériques étant prises en considération.

Commentaire concernant la planification

- Les parts des tiers aux recettes de la Confédération ne comprennent pas les parts aux recettes de la TVA, attribuées à l'AVS et à l'AI. Celles-ci font partie du domaine de la prévoyance sociale.
- Les quotes-parts aux recettes correspondent à 17 % des recettes de l'impôt fédéral direct, à 10 % des recettes de l'impôt anticipé. Elles englobent également près d'un tiers des recettes de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) ainsi que 20 % du rendement de la taxe d'exemption du service militaire.
- Le reste provient des pertes sur débiteurs en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'autres taxes (douanes, RPLP).
- Les parts aux recettes de la Confédération s'accroissent de 752 millions (+ 4,3 % en moyenne annuelle), notamment en raison des parts de tiers aux recettes de l'IFD (+ 601 mio, soit + 4,7 % en moyenne annuelle). L'impact des parts aux recettes de l'IFD s'avère toutefois quelque peu biaisé du fait que les recettes qui devraient être engrangées en 2011 s'annoncent supérieures à celles prévues au budget 2011. Avec cette nouvelle donne, l'évolution des parts de recettes de l'IFD sur l'ensemble de la période de planification devrait s'avérer moins importante (seulement + 3,1 %). La hausse des parts aux recettes de la Confédération s'explique également, mais dans une moindre mesure, par les progressions des parts aux recettes de l'impôt anticipé et de celles de la RPLP, engendrées par le relèvement des montants inscrits au budget 2012. Cette réévaluation des montants budgétés était devenue nécessaire en raison des dernières évolutions constatées dans ces domaines.

13.2 Recherche de fonds, admin. de la fortune et de la dette

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Recherche de fonds, admin. de la fortune et de la dette	3 028	2 889	2 786	2 762	2 856	-1,5
Δ en % par rapport à l'année précédente		-4,6	-3,6	-0,9	3,4	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-663	-790	-788		
dont						
Intérêts passifs	2 839	2 845	2 769	2 745	2 839	0,0
Frais d'émission	187	43	16	15	16	-46,4

Unité administrative concernée

AFF (Trésorerie fédérale).

Principales bases légales

LF sur les finances de la Confédération (RS 611.0).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dépenses financières	2 889	2 856	-1,5

Objectifs et stratégies

- Risque de liquidité: garantir que la Confédération ainsi que les institutions affiliées et les unités administratives soient en mesure d'effectuer leurs paiements (art. 60 LFC);
- risque d'intérêt et risque de crédit: couvrir les besoins financiers de la Confédération à un coût aussi avantageux que possible et à un risque acceptable (principe de l'optimisation des coûts et des risques); optimiser l'administration de la dette de la Confédération et placer, de façon sûre et conforme aux règles du marché, les fonds qui ne sont pas nécessaires dans l'immédiat (art. 60 et 62 LFC);
- risque de change: centraliser l'achat des devises pour les besoins courants et les grands projets de certaines unités administratives (art. 70 LFC).

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

- Adaptation constante de la gestion des actifs et des passifs (asset & liability management) et de la gestion des risques de change aux besoins actuels des clients de la Trésorerie fédérale et en fonction de l'évolution des marchés financiers;
- gestion de la part détenue par la Confédération dans Swisscom tenant compte des aspects politiques et de la situation du marché.

Commentaire concernant la planification

- Les chiffres du plan financier se basent sur des taux d'intérêt qui varient de 1,0% à 3,0% à court terme et de 2,5% à 3,5% à long terme.
- L'évolution en moyenne annuelle des deux composantes de ce groupe de tâches s'inscrit, pour une large part, sous le signe d'une charge de la dette relativement stable sur l'ensemble de la période de planification, malgré des taux d'intérêt en hausse graduelle, mais également des mesures visant au renforcement de la stabilité du secteur financier («too big to fail»).
- Les intérêts passifs sont placés sous le sceau de la stagnation et reflètent le résultat d'évolutions antagonistes: la baisse de la charge des emprunts entre 2011 et 2015 (- 20 mio ou - 5,2% en moyenne annuelle) induite notamment par des remboursements d'obligations arrivées à échéance (et majoritairement à des taux relativement élevés) est contrecarrée par la hausse de la charge des créances comptables à court terme (+ 124 mio ou + 16,7% en moyenne annuelle) engendrée par la hausse des taux d'intérêt. Cet élément est également à l'origine de la progression des charges d'intérêts au titre des placements auprès de la caisse d'épargne (+ 59 mio ou + 20% en moyenne annuelle) et des comptes de dépôts (+ 81 mio ou + 20% en moyenne annuelle). A l'inverse, il explique aussi le recul des swaps de taux d'intérêt (- 37,7%). Ceci est dû au fait que les recettes d'intérêts variables, relatives au poste net réservé aux swaps payeurs, augmentant de manière importante en raison de la progression des taux d'intérêt, les charges correspondantes dans ce domaine se retrouvent réduites.
- La stagnation des intérêts passifs subit l'effet du biais induit par les agios comptabilisés uniquement dans le cadre du budget. Sans les agios 2011, les intérêts passifs afficheraient un recul de 2,5% en moyenne annuelle (- 3,8% pour l'ensemble du groupe de tâches).
- La baisse des commissions et frais de la trésorerie est due à la suppression des droits de timbre d'émission dans le cadre des mesures visant le renforcement de la stabilité du secteur financier («too big to fail»).

13.3 Péréquation financière

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-2015
Péréquation financière	3 051	3 102	3 189	3 259	3 320	2,1
Δ en % par rapport à l'année précédente		1,7	2,8	2,2	1,9	
Δ par rapport au PF du 18.08.2010		-87	-97	-96		
dont						
Péréquation des ressources	2 102	2 120	2 203	2 265	2 315	2,4
Compensation des charges (fact. géo-topogr.)	352	369	371	375	381	2,0
Compensation des charges (fact. socio-démogr.)	352	369	371	375	381	2,0
Compensation des cas de rigueur	244	244	244	244	244	0,0

Unité administrative concernée

AFF.

Principales bases juridiques

LF sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.2).

Dépenses par groupe de comptes

mio CHF	Budget 2012	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Dép. de transfert courantes	3 102	3 320	2,1

Objectifs et stratégies

La péréquation financière vise à:

- renforcer l'autonomie financière des cantons;
- réduire les disparités entre cantons en ce qui concerne la capacité financière;
- garantir une dotation minimale en ressources financières pour les cantons;
- compenser les charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques;
- maintenir la compétitivité fiscale des cantons au niveau national et international;
- garantir une compensation des charges équitable entre les cantons.

Principaux dossiers du programme de la législature, autres réformes

Rapport sur l'efficacité de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC): le Conseil fédéral présente tous les quatre ans à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'exécution et les effets de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC). Le rapport expose le degré de réalisation des buts de la péréquation financière durant la période écoulée et propose d'éventuelles mesures pour la période

suivante. Le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT sera établi en 2013 et soumis à la consultation en mars 2014. En septembre 2014, le Conseil fédéral adoptera le message relatif à la nouvelle dotation des instruments de péréquation (péréquation des ressources et compensation des charges excessives) en se fondant sur ce rapport.

Commentaire concernant la planification

- *Fixation des contributions fédérales pour les années 2013 à 2015:* les contributions de base de la Confédération à la péréquation des ressources et à la compensation des charges sont fixées tous les quatre ans par les Chambres fédérales conformément à la PFCC. Pour la période 2012 à 2015, ces contributions de base ont été fixées en 2011. Conformément à la PFCC, la contribution de la Confédération à la péréquation des ressources sera adaptée, durant les années 2013 à 2015, en fonction de l'évolution du potentiel de ressources de tous les cantons et les contributions de base à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques en fonction du renchérissement. La compensation des cas de rigueur restera en principe constante durant les huit premières années (2008 à 2015), puis diminuera chaque année de 5 %. Elle diminuera de même si un canton perd son droit à la compensation des cas de rigueur.
- *Contributions des cantons à la péréquation des ressources et à la compensation des cas de rigueur:* la péréquation des ressources et la compensation des cas de rigueur figurent en chiffres nets dans le compte et dans le plan financier de la Confédération, par dérogation à l'art. 19, al. 1, let. a, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération. Ainsi, les données relatives à la péréquation des ressources et à la compensation des cas de rigueur ne se rapportent qu'aux contributions de la Confédération. Les contributions des cantons à la péréquation des ressources (péréquation horizontale des ressources) et à la compensation des cas de rigueur ne sont pas inscrites comme revenus ou comme réduction des charges, car il s'agit uniquement d'une redistribution de ressources des cantons et non de recettes ou de dépenses de la Confédération.

Fonds pour les grands projets ferroviaires

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	PFL 2013	PFL 2014	PFL 2015	Δ Ø en % 2011-15
Attributions au fonds	1 803	1 811	1 866	2 083	1 817	0,2
Recettes affectées	1 362	1 391	1 556	1 595	1 495	2,4
Prêts remboursables	10	1	1	12	24	24,5
Déficit (avances de la Confédération)	431	419	309	476	298	-8,8
Prélèvements sur le fonds	1 803	1 811	1 866	2 083	1 817	0,2
NLFA (y c. KANSAS)	1 256	1 255	1 131	1 368	1 020	-5,1
Rail 2000 (y c. ZEB) et planification Rail 2030	48	73	236	305	397	69,6
Raccordement au réseau européen	169	159	161	122	95	-13,4
Protection contre le bruit	128	130	140	80	70	-14,0
Intérêts sur les avances	201	193	197	207	234	3,9
Intérêts sur prêts	1	1	1	1	1	0,0
Etat des avances cumulées, à la fin de l'année	8 169	8 388	8 697	9 173	9 471	3,8
Limite indexée des avances (1995 = 8,6 mrd)	9 740	9 730	9 730	9 730	9 730	-0,0

Le fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP), géré hors du compte de la Confédération, sert à financer la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA), Rail 2000, le raccordement au réseau ferroviaire européen à grande vitesse (LGV) et l'amélioration de la protection contre le bruit le long des voies ferrées. Ce fonds est alimenté par les recettes affectées suivantes: 2/3 au plus des revenus issus de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), pour mille de TVA, et produit de l'impôt sur les huiles minérales à hauteur de 25 % des coûts générés par la construction des lignes de base de la NLFA. La Confédération comble par des avances le déficit temporaire du fonds. Le compte du fonds est géré essentiellement par le biais des recettes affectées et des prélèvements effectués au titre des projets. Les autres postes résultent des mécanismes fixés pour le fonds et définis dans le règlement du 9 octobre 1998 du fonds pour les grands projets ferroviaires (RS 742.140).

Les *recettes affectées* se montent en moyenne à environ 1,5 milliard de 2013 à 2015. La RPLP fournit la part du lion, à savoir un peu plus de 900 millions par an. Au cours des années du plan financier de la législature, comme cela a été le cas durant les années 2011 et 2012, ce dernier montant sera en partie utilisé dans le cadre du budget général (en moyenne 140 mio de 2013 à 2015), comme le prévoit l'art. 85, al. 2, de la Constitution, pour financer les coûts non couverts liés au trafic routier. Cette mesure permet d'accroître, sans incidence financière, les ressources destinées à l'entretien et au maintien de l'infrastructure ferroviaire des CFF et des chemins de fer privés dans le budget ordinaire.

Les *prélèvements du fonds* destinés à des projets (sauf les intérêts des avances et des emprunts) atteignent 1,6 à 1,9 milliard par an. L'axe du St-Gothard de la NLFA, qui inclut le tunnel de base du Ceneri, absorbe la majeure partie de ces moyens financiers, à

savoir quelque 1 milliard par an en moyenne. Le projet Rail 2000 1^{ère} étape et le futur développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB) nécessitent en moyenne entre 240 et 400 millions par année. Alors que les dépenses au titre de la 1^{ère} étape de Rail 2000 cesseront dans un proche avenir, celles consacrées à l'infrastructure ferroviaire augmentent en revanche en permanence. 3 millions sont budgétisés pour chaque année de la période allant de 2013 à 2015 pour la planification du développement de l'infrastructure ferroviaire (Rail 2030). Le projet de raccordement LGV arrivera bientôt à terme. Les dépenses liées à ce projet diminuent, passant de 161 millions en 2013 à 95 millions en 2015. De 2013 à 2015, quelque 100 millions par an sont en moyenne nécessaires pour la protection contre le bruit le long des voies ferrées. Les intérêts sur les avances augmentent, passant de 197 millions en 2013 à 234 millions en 2015, du fait de l'accroissement de l'endettement. Ces intérêts représentent de 16 à 19 % des recettes affectées provenant de la RPLP et de la TVA. Le produit de l'impôt sur les huiles minérales n'est pas disponible pour rémunérer les avances. Le fonds pour les grands projets ferroviaires accordant aux CFF et à DB Réseau SA des prêts remboursables sans intérêts en rapport avec l'achat de matériel roulant pour Rail 2000 et le financement préalable du raccordement LGV Lindau – Geltendorf, il assume de 2013 à 2015 une charge d'intérêts se montant à environ 1 million par an.

En tenant compte de la charge d'intérêts, le fonds affiche un déficit moyen de 361 millions pour les années 2013 à 2015. Les découverts sont financés par des avances de la Confédération. A la fin de l'année 2015, le total cumulé des *avances* aura augmenté à 9,5 milliards. Il sera ainsi inférieur d'un peu plus de 260 millions à la limite des avances fixée par le Parlement et indexée jusqu'en 2010 conformément au règlement du fonds.

Fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (fonds d'infrastructure)

mio CHF	Budget 2011	Budget 2012	Plan financier 2013	Plan financier 2014	Plan financier 2015	Δ Ø en % 2011-15
Attributions au fonds	1 832	928	1 026	1 049	1 169	-10,6
Attribution extraordinaire	850	–	–	–	–	–
Attribution annuelle	982	928	1 026	1 049	1 169	4,4
Prélèvements sur le fonds	1 524	1 360	1 521	1 595	1 482	-0,7
Routes nationales, achèvement du réseau	915	730	800	780	749	-4,9
Routes nationales, élimination des goulets d'étranglement	79	90	110	210	270	36,0
Projets urgents liés au trafic d'agglomération	386	386	386	385	243	-10,9
Projets d'agglomération	100	110	180	180	180	15,8
Routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques	44	44	45	40	40	-2,2
Liquidité du fonds	1 911	1 479	983	438	124	-49,5

Le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales (achèvement du réseau et élimination des goulets d'étranglement) et les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Il se fonde sur l'art. 86, al. 3, et l'art. 173, al. 2, de la Constitution fédérale. La loi du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure en règle les principes fondamentaux. Lors de l'introduction du fonds d'infrastructure, l'Assemblée fédérale a décidé d'attribuer à celui-ci un crédit d'ensemble de 20,8 milliards (indice 2005).

Outre la première attribution de 2,6 milliards versée en 2008, une nouvelle attribution unique de 850 millions a été effectuée en 2011. Par ailleurs, le fonds est alimenté par des attributions annuelles inscrites au budget fédéral. Ces dernières sont intégralement à la charge du financement spécial pour la circulation routière.

Achèvement du réseau des routes nationales

Durant la période concernée par la planification, des travaux pour un total de 2,33 milliards sont notamment prévus sur les tronçons suivants:

- A5, contournement de Bienne (Berne)
- A5, contournement de Serrières (Neuchâtel)
- A16, Transjurane (Berne et Jura)
- A9, contournement de Viège et de la forêt de Finges (Valais)
- A4, Axenstrasse (Schwyz, Uri)
- A28, contournement de Küblis (Grisons)

Par rapport au plan financier précédent, les dépenses planifiées diminuent en raison de retards prévisibles pour divers projets:

Élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales

Plusieurs tronçons du réseau des routes nationales sont surchargés et compromettent toujours plus le bon fonctionnement général du réseau. Par arrêté fédéral du 21 septembre 2010, un montant de 1,23 milliard destiné aux suppressions des goulets d'étranglement urgentes et prêtes à être réalisées a été débloqué. Entre 2013 et 2015, des dépenses de 590 millions sont prévues pour les projets suivants:

- A1 élargissement à six voies du tronçon Härkingen – Wiggertal (SO)
- A1 contournement nord de Zurich
- A1 répartition des flux de trafic à Crissier (VD)

Contributions de la Confédération à l'infrastructure du trafic d'agglomération privé et public

Par le même arrêté fédéral du 21 septembre 2010, des moyens s'élevant à 1,51 milliard ont été débloqués (part de la Confédération: 30 à 40 %) pour le cofinancement de projets concernant 26 agglomérations. Sur ce montant, 540 millions seront attribués entre 2013 et 2015 à des projets appartenant aux domaines suivants:

- trafic ferroviaire, RER en particulier
- tramways/tramways en site propre
- mesures en faveur du trafic individuel motorisé (dessertes, contournements, etc.)
- valorisation des traversées de localités et amélioration de la sécurité de l'espace routier
- mobilité douce

Les projets d'agglomération urgents seront en outre cofinancés par la Confédération durant 2013 à 2015 à hauteur de 1,01 milliard (part de la Confédération: 50 %; réglementations spécifiques dans le domaine des grands projets ferroviaires). Les dépenses prévues pour la période 2013 à 2015 concernent notamment:

- raccordement ferroviaire Cornavin-Annemasse (CEVA)
- H2, Pratteln-Liestal
- raccordement ferroviaire Mendrisio-Varese (FMV)
- désengorgement de la région d'Olten
- pont et tunnel de la Poya
- tram Cornavin-Meyrin-CERN

- gare de Prilly-Malley
- prolongement de la ligne de tramway vers Weil am Rhein
- doublement et abaissement de la voie du «Zentralbahn»
- place du Wankdorf, prolongement de la ligne de tramway

Contributions aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques.

Les cantons bénéficiaires de cette indemnité forfaitaire sont les suivants: Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Glaris, Fribourg, Soleure, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Grisons, Valais, Neuchâtel, Jura.

1 Introduction

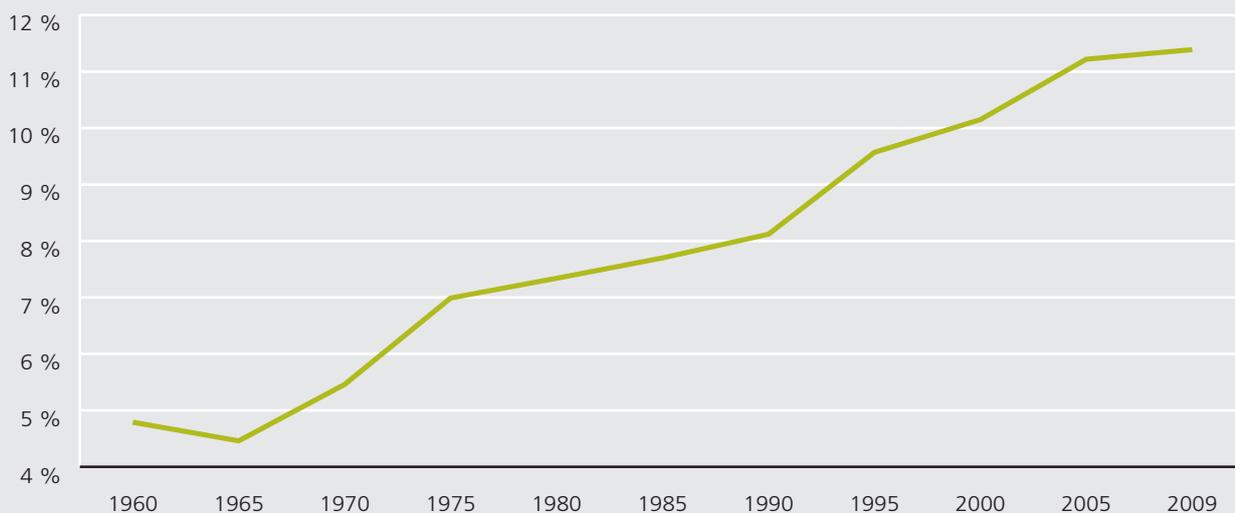
La Confédération a besoin d'instruments qui lui permettent de prendre en compte, dans sa politique budgétaire, des évolutions à long terme telles que celles qui concernent la démographie. En demandant au Conseil fédéral de présenter, au moins tous les quatre ans, des scénarios prévisionnels pour certains domaines, l'art. 8 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (en vigueur depuis 2006) répond à ce besoin. Les scénarios prévisionnels portent bien au-delà de la période de planification financière et mettent en évidence les tendances prévisibles avec leurs conséquences financières, en esquissant les mesures de gestion ou de correction qui seraient envisageables.

Déjà prise en compte dans les premiers scénarios prévisionnels du plan financier 2009–2011 de la législature, la santé fait l'objet de nouvelles projections de dépenses. Le choix de la santé s'explique d'abord par le fait que celle-ci subit de plein fouet l'évolution démographique et que cette dernière exercera une pression croissante au cours des décennies à venir. Ainsi, selon le scénario démographique «moyen» (A-00-2010) de l'Office fédéral de la statistique (OFS), la part des plus de 80 ans passera de 5% en 2010 à 12% en 2060. Ensuite, le domaine de la santé met à contribution les trois niveaux étatiques, compte un très grand nombre d'acteurs et se caractérise par des interactions complexes. En conséquence, ce domaine a affiché, au cours des dernières années, une forte hausse des coûts, qui perdure à ce jour: la part des dépenses totales de santé dans le produit intérieur brut (PIB) a

fait plus que doubler entre 1960 et 2009, passant de 4,8 à 11,4% (voir graphique 1). En outre, ce rapport permet d'évaluer les répercussions de certaines réformes telles que le nouveau régime de financement des soins (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011) et le nouveau financement hospitalier (qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012), mais aussi de procéder à une comparaison avec les résultats des premiers scénarios prévisionnels datant de 2008 (portant sur la période allant de 2005 à 2050). Il importe, par ailleurs, de garder à l'esprit qu'un système de santé bien organisé permet d'améliorer l'état de santé de la population – de la population active en particulier – et, par là, qu'il contribue de manière positive au développement économique.

Les projections de l'évolution des coûts de la santé de 2009 à 2060 présentées dans ce rapport doivent faire apparaître les variations de la charge financière que les dépenses de santé font peser sur les budgets publics et les ménages privés au cours de cette période. Etant donné que les projections sont établies pour une longue période, elles sont entachées d'une grande incertitude. Pour tenir compte de ce facteur, elles n'ont pas été formulées sous forme de prévisions mais d'hypothèses, sur la base de différents scénarios reposant chacun sur différentes suppositions (cf. ch. 2). Sauf indication contraire, les dépenses traitées dans le présent rapport sont indiquées en pourcentage du PIB corrigé des effets de la conjoncture. Le PIB sert d'indicateur pour mesurer l'évolution des richesses créées à l'intérieur du pays. En exprimant les dépenses par rapport au PIB, il est possible de mesurer les variations de la charge financière des budgets publics

Graphique 1: Dépenses dans le domaine de la santé de 1960 à 2009
(en % du PIB)



et des ménages privés en pourcentage du revenu. Aux fins de l'évaluation des effets des coûts, des hypothèses – reprises dans le scénario de base des perspectives à long terme des finances publiques – ont été formulées pour quelques indicateurs macro-économiques.¹

Le ch. 2 expose la méthode de projection utilisée et examine les hypothèses de référence. Les principaux résultats des calculs sont présentés aux ch. 3 et 4. Ces calculs reposent sur l'hypothèse selon laquelle aucune mesure de réforme n'a été prise dans le domaine de la santé. Les résultats font apparaître l'évolution des dépenses globales de santé (ch. 3) ainsi que ses répercussions sur les budgets publics (ch. 4). Le ch. 5 présente les résultats des projections relatives aux scénarios d'efficacité, lesquels permettent d'évaluer le niveau des économies de coûts potentiellement réalisables au moyen de réformes politiques. Les résultats sont comparés à ceux des scénarios prévisionnels de 2008 dans le ch. 6 (plan financier 2009–2011 de la législature). Le dernier chiffre passe en revue les mesures de gestion et de correction qui seraient envisageables.

2 Méthode et hypothèses

L'approche utilisée pour réaliser les projections concernant la santé se base sur une méthode répandue sur le plan international.² La première étape consiste à projeter, à partir des dépenses de santé de l'année de base 2009, les dépenses par classe d'âge et par sexe, sur la base de l'évolution de la population jusqu'en 2060. Les projections relatives à l'évolution démographique se fondent sur le scénario «moyen» (A-00-2010) ou sur un scénario prévoyant une migration plus élevée (A-17-2010) de l'Office fédéral de la statistique.³ S'appuyant sur les projections des dépenses de santé globales, les projections de la deuxième étape concernent les dépenses étatiques dans le domaine de la santé – y compris celles destinées à la réduction individuelle des primes et aux prestations complémentaires à l'AVS, publiées dans les comptes de la prévoyance sociale. Conformément aux travaux de l'OCDE et de la Commission européenne, une distinction a été faite entre, d'une part, les dépenses de santé sans les soins de longue durée et, d'autre part, les soins de longue durée (à partir de 65 ans), deux secteurs sur lesquels les facteurs de coûts ont un impact différent. Ainsi, contrairement à la démarche retenue dans les premiers scénarios prévisionnels, le présent rapport présente deux types de scénarios. Le premier regroupe un scénario de référence et des alternatives reposant sur l'hypothèse d'un

statu quo au niveau de la réglementation du domaine de la santé («no-policy-change»). Le scénario de référence s'inspire, pour l'essentiel, des travaux menés par l'UE, ce qui accroît la comparabilité avec les résultats de l'UE (voir encadré 1). Le second type comprend des scénarios d'efficacité qui tentent d'évaluer les effets des économies de coût des mesures de réforme par rapport aux projections de dépenses du scénario de référence.

Parallèlement aux conséquences directes de l'évolution démographique sur les dépenses de santé, les scénarios visent à présenter les facteurs qui, du fait de leur incidence sur l'état de santé (morbidité) de la population, sont susceptibles de se répercuter sur les dépenses. Les scénarios retenus se basent sur une hausse de l'espérance de vie. Il s'agit, par conséquent, d'examiner dans quelle mesure la morbidité de la population varie avec l'augmentation de l'espérance de vie. Comme des données empiriques en la matière sont rares, des scénarios ont été conçus sur la base de différentes hypothèses concernant les variations de la morbidité (voir les explications données plus loin).

Les projections visent à montrer, au-delà des effets de l'évolution démographique, l'impact des principaux facteurs de coût non démographiques.

- Le premier facteur d'influence non démographique considéré est la corrélation, observable empiriquement, entre l'évolution du revenu national et la croissance des dépenses de santé. Ces dernières ont ainsi progressé plus rapidement que le revenu national au cours des dernières décennies. Les facteurs à l'origine de cette évolution ont trait aussi bien à la demande qu'à l'offre – exigences de la population en matière de santé, progrès techniques de la médecine, etc.
- Le deuxième facteur concerne l'évolution de la productivité dans le domaine de la santé. Elle est difficile à mesurer empiriquement et susceptible de varier d'un domaine à l'autre. Ainsi, les gains de productivité sont faibles dans le secteur, intensif en main-d'œuvre, des soins de longue durée, en comparaison des soins hospitaliers mieux dotés en capital et sur le plan technologique. Une croissance de la productivité inférieure à la moyenne génère des pressions sur les coûts, dès le moment où les salaires des professions de la santé augmentent au même rythme que ceux des autres branches. D'où un renchérissement plus marqué que dans l'économie en général. Ce phénomène observable dans le secteur de la santé porte le nom d'effet Baumol. Etant donné qu'il revêt une importance élevée en particulier pour les soins de longue durée, il ne sera pris en compte que pour ce domaine de la santé.

1 Les perspectives à long terme des finances publiques présentent une vue d'ensemble des finances publiques pour les trois niveaux étatiques et les assurances sociales jusqu'en 2060 (voir chapitre 5.1.1 Plan financier 2013–2015 de la législature; Administration fédérale des finances (2012), perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2012).

2 Pour des explications complémentaires sur la méthodologie et une vue d'ensemble détaillée des résultats, cf. Working Paper n°18 de l'Administration fédérale des finances.

3 Pour les perspectives financières relatives à l'AVS et à l'AI, l'Office fédéral des assurances sociales se fonde sur le scénario démographique A-17-2010.

- Dans le domaine de la santé, dans lequel près de 70% des ressources sont alloués au personnel, l'évolution des coûts salariaux est un troisième facteur de poids. Compte tenu du vieillissement de la population et du personnel soignant, il faudrait, selon une étude de l'Observatoire suisse de la santé, recruter entre 120 000 et 190 000 personnes jusqu'en 2030 (effectifs actuels: 300 000 personnes) pour maintenir le niveau actuel des soins.⁴ Les soins de longue durée affichent les besoins les plus importants à cet égard (90%). Conjugué à un recul généralisé de la population active en Europe, ce facteur peut se traduire par une pénurie marquée de main-d'œuvre dans le domaine de la santé qui, à son tour, peut entraîner une hausse relativement élevée des salaires dans le domaine de la santé et un renchérissement des prestations de santé.
- *Compression of Morbidity*: à la différence du scénario de référence, la population reste en bonne santé au-delà des années de vie gagnées. La durée des périodes de maladie diminue (diminution absolue de la morbidité).
- Pression sur les salaires: la pénurie attendue de la main-d'œuvre dans le domaine de la santé se traduit par une accélération de la dynamique salariale. A la différence du scénario de référence, il est supposé à cet égard qu'en cas de diminution de la population active, la croissance annuelle des salaires réels serait 1,2 fois plus élevée que l'augmentation annuelle de 1% escomptée pour l'ensemble de l'économie.

Les projections concernant les dépenses de santé ont conduit à émettre différentes hypothèses sur les facteurs de coûts décrits ci-dessus, afin de tenir compte des incertitudes entourant leur importance respective. A partir de là, plusieurs scénarios ont été formulés pour les dépenses de santé. Ces projections mettent l'accent, entre autres, sur les effets de différentes hypothèses relatives aux facteurs de coûts démographiques. Les scénarios suivants ont été élaborés pour les projections des dépenses de santé sans les soins de longue durée:

- Scénario de référence: la population reste en bonne santé pendant la moitié de l'espérance de vie gagnée (extension partielle de la morbidité). En outre, l'augmentation du revenu national, par son impact sur l'offre comme sur la demande, entraîne une hausse marquée des dépenses de santé (facteur: 1.1). L'effet Baumol n'est pas pris en compte. L'évolution démographique s'aligne sur le scénario A-00-2010 de l'Office fédéral de la statistique.
- Migration: contrairement au scénario de référence, le scénario Migration repose sur le scénario démographique A-17-2010, lequel prend en compte une immigration nette en Suisse plus importante que le scénario A-00-2010. Eu égard à la plus forte augmentation de la population active, la dynamique économique s'inscrit en hausse par rapport au scénario de référence, ce qui a pour effet de ralentir l'augmentation des dépenses de santé en pourcentage du PIB.
- *Pure Ageing*: à la différence du scénario de référence, ce scénario prévoit que les années supplémentaires d'espérance de vie vont de pair avec une dégradation de l'état de santé de la population (expansion de la morbidité).
- *Healthy Ageing*: à la différence du scénario de référence, l'hypothèse est que la population traverse les années d'espérance de vie supplémentaires dans un bon état de santé (diminution relative de la morbidité).

Le domaine des soins de longue durée fait l'objet de scénarios identiques, fondés sur les mêmes hypothèses quant à la démographie et à la morbidité, à savoir le besoin de soins, que celles émises dans le domaine de la santé considéré sans les soins de longue durée. Compte tenu de l'énorme besoin de personnel soignant, le scénario concernant la pression sur les salaires pour le domaine des soins de longue durée table sur une hausse annuelle des salaires réels encore plus élevée que celui conçu pour la santé sans les soins de longue durée (1,3 fois la croissance moyenne des salaires réels). Pour les soins de longue durée, les scénarios mentionnés partent tous de l'idée qu'aucun gain de productivité n'est réalisable, et donc que l'effet Baumol est pleinement ressenti. Par contre, le revenu n'a aucune incidence.

Par ailleurs, un scénario d'efficience «gains de productivité» conçu pour les soins de longue durée table, contrairement au scénario de référence, sur le fait que la politique en matière de santé peut atténuer l'effet Baumol.

Dans le domaine de la santé sans les soins de longue durée, la tentative a été entreprise, sur la base d'analyses empiriques et des connaissances des experts, d'évaluer dans quelle mesure le nouveau financement hospitalier, la stratégie en matière de cybersanté (eHealth) du Conseil fédéral ainsi que la révision partielle de la loi sur l'assurance-maladie visant à promouvoir les modèles Managed Care pouvaient contribuer à ralentir la dynamique des dépenses dans le domaine de la santé (cf. ch. 5). Deux hypothèses ont été formulées afin de tenir compte de l'incertitude qui entoure les effets de la réforme. Dans le cadre d'un scénario d'efficience modéré, il a été admis que, jusqu'en 2020, l'effet cumulé des économies atteindrait 10 % des dépenses projetées dans le scénario de référence. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) part du principe que près de la moitié des économies résulterait d'une relèvement, des quelque 10 % actuellement à 60%, de la part des assurés optant pour un modèle de *Managed Care* dans l'assurance obligatoire des soins (AOS). Les autres économies sont réalisables à travers le nouveau financement hospitalier et la stratégie en matière de cybersanté. Un scénario optimiste, le scénario d'efficience élevée, admettait pour sa part que l'effet des économies s'élèverait à 20 % jusqu'en 2020, ce qui suppose en particulier une hausse nettement plus élevée de la part des assurés optant pour un modèle de *Managed Care* dans l'AOS.

4 Jaccard-Ruedin, H, Weaver, F. (2009) Ageing Workforce in an Ageing Society, Careum Working Paper n° 1, Observatoire suisse de la santé.

3 Dépenses dans le domaine de la santé dans son ensemble

Tableau 1: Dépenses totales du domaine de la santé

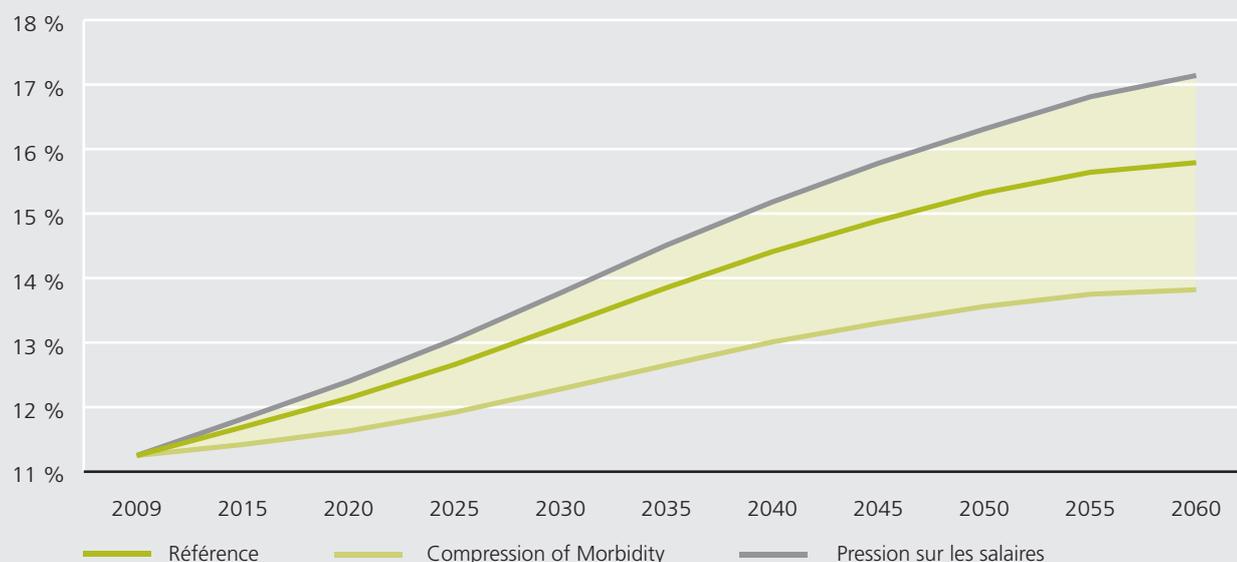
en % du PIB Scénario	Année de base 2009	2060	Variation entre 2009 et 2060	Ecart p. r. au scénario de référence
Référence		15,8	4,5	
Morbidité				
Pure Ageing		16,9	5,7	1,1
Healthy Ageing	11,3	14,8	3,5	-1,0
Compression of Morbidity		13,8	2,6	-2,0
Migration		15,4	4,2	-0,4
Pression sur les salaires		17,1	5,9	1,4

Les scénarios du présent rapport montrent qu'indépendamment des hypothèses relatives aux facteurs de coûts, le vieillissement de la population risque d'entraîner une forte hausse des dépenses totales dans le domaine de la santé, alourdissant la charge financière supportée par les ménages et les collectivités publiques.⁵

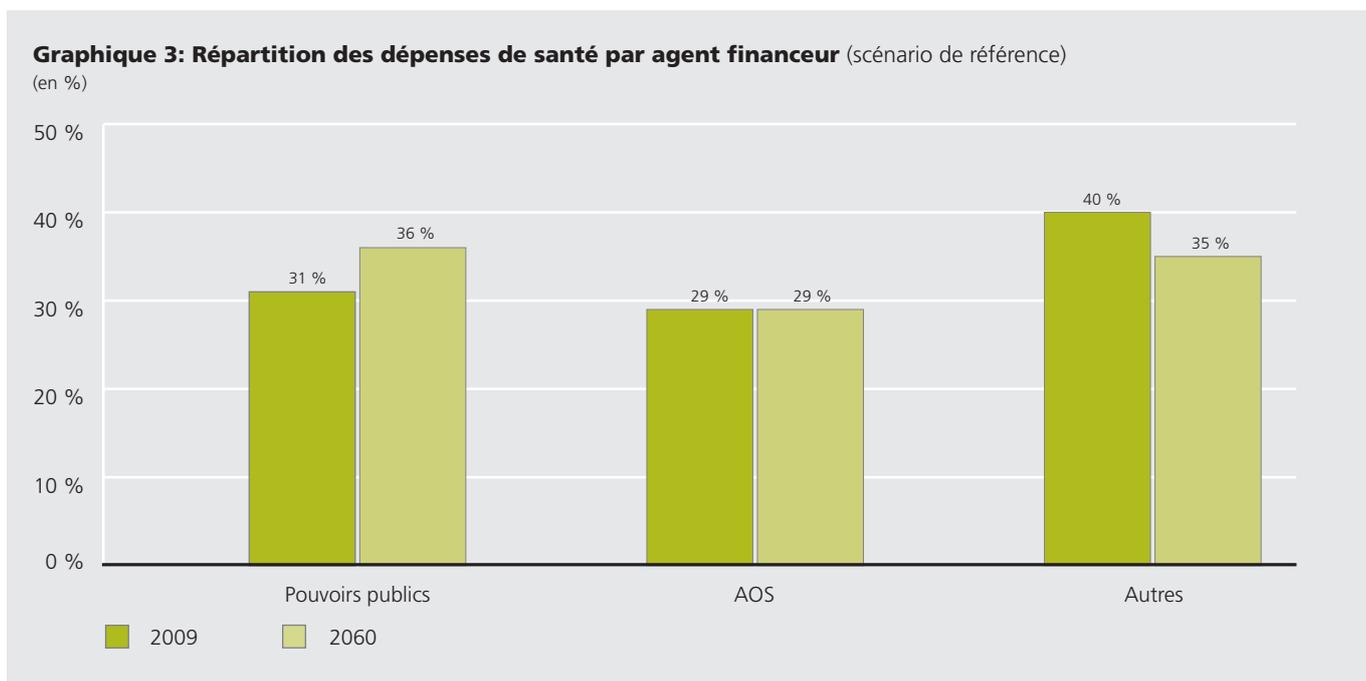
Selon le scénario de référence, les dépenses de santé passeront de 11,3 % du PIB (corrigé des effets de la conjoncture) pour l'année de base 2009 à 15,8 % du PIB en 2060 (voir tableau 1). La hausse des dépenses est imputable, pour moitié environ, à des évolutions démographiques et, pour l'autre moitié, à des facteurs d'influence non démographiques tels que l'accroissement de la demande de services de santé, les progrès techniques de la médecine et les coûts salariaux (effet Baumol).

Pour montrer dans quelle mesure les projections sont sensibles aux scénarios retenus, le graphique 2 indique l'intervalle entre la variante la plus optimiste du tableau 1 (*Compression of Morbidity*) et la plus pessimiste (scénario de pression sur les salaires). Les écarts sont d'environ 30 % (+ 1,4 % du PIB) pour le scénario de pression sur les salaires et de plus de 40 % (- 2,0 % du PIB) pour le scénario *Compression of Morbidity* par rapport à l'évolution des dépenses projetée dans le scénario de référence, soit 4,5 % du PIB. Il apparaît ainsi que l'évolution des dépenses réagit fortement à la modification de la morbidité et à l'évolution des coûts salariaux (voir graphique 2). À l'inverse, l'hypothèse d'une augmentation de l'immigration nette de quelque 20 000 personnes en moyenne annuelle dans le scénario Migration se traduit par une économie de coûts modérée par rapport aux dépenses

Graphique 2: Scénarios pour le domaine de la santé dans son ensemble (sans réforme)
(en % du PIB)



⁵ Pour une vue d'ensemble des résultats selon le scénario de référence, voir tableau A1 en annexe.



projetées dans le scénario de référence, soit de 10 % (- 0,4 % du PIB) (voir tableau 1). Cette évolution est liée à celle, plus dynamique, du PIB, qui n'a guère d'incidence sur la hausse des dépenses.⁶

Les facteurs démographiques pèsent en particulier sur les dépenses du domaine des soins de longue durée. Tandis que dans le scénario de référence relatif aux soins de longue durée, l'évolution démographique est responsable à 70 % environ de la hausse des dépenses, elle ne l'est qu'à hauteur de 40 % dans le domaine de la santé hors soins de longue durée. En conséquence, selon le scénario de référence, la part des dépenses relatives aux soins de longue durée dans les dépenses totales sera pratiquement deux fois plus élevée jusqu'en 2060 (27 %) qu'au cours de l'année de base (14 %). Par contre, au cours de la même période, la part des dépenses de santé hors soins de longue durée diminuera, passant de 67 à 59 %.

Conjuguée à l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2011, du nouveau régime de financement des soins (voir aussi ch. 4.2), selon lequel les quotes-parts de financement de l'AOS et des ménages privés aux frais de soins doivent être plafonnées, cette baisse devrait entraîner une charge supplémentaire pour les cantons et les communes. Cette évolution est présentée dans le graphique 3,⁷ qui fait apparaître une augmentation de 31 à 36 % de la part de

financement des pouvoirs publics aux dépenses de santé totales dans le scénario de référence entre 2009 et 2060 et un maintien à un niveau quasi-constant (29 %) de la part de l'AOS. Quant à la part des autres agents financeurs, parmi lesquels figurent l'assurance-accidents obligatoire (quote-part de financement de la SUVA en 2009: 3 %), les assurances complémentaires et les ménages privés, elle serait inférieure en 2060 à sa valeur au cours de l'année de base.

31 Domaine de la santé, sans les soins de longue durée

Les principaux résultats des scénarios couvrant le domaine de la santé sans les soins de longue durée sont présentés ci-après. Outre la démographie, d'autres facteurs de coûts ont une incidence sur l'évolution des dépenses de santé sans les soins de longue durée, à commencer par l'augmentation continue du revenu national. Selon le scénario de référence, les dépenses de santé sans les soins de longue durée augmenteront de 1,8 % du PIB entre 2009 et 2060 (voir tableau 2).⁸ Si 40 % environ de cette progression est imputable au vieillissement de la population, plus de la moitié s'explique par les effets, sur l'offre et la demande, de la hausse des revenus. Par conséquent, les facteurs de coûts non démographiques tels que les exigences accrues de la population à l'égard du domaine de la santé et les progrès techniques de la médecine pèsent davantage que la démographie sur l'évolution des dépenses.

En outre, les dépenses réagissent très fortement aux modifications des hypothèses relatives à l'état de santé (morbidité) de la population et à une hausse surproportionnelle des salaires dans le domaine de la santé du fait de la pénurie de main-d'œuvre. Ainsi, dans le scénario *Compression of Morbidity*, l'augmentation des dépenses (1 % du PIB) est nettement moins marquée que

6 Par ailleurs, il serait possible de combiner certains scénarios, par exemple le scénario *Pure Ageing* et le scénario de pression sur les salaires, ce qui ferait apparaître une fourchette de résultats plus large que dans le graphique 2. Compte tenu de la méthode de calcul retenue, le résultat d'une combinaison des scénarios n'est pas égal à la somme des augmentations de dépenses dans les différents scénarios.

7 Les dépenses de l'AOS ont été corrigées de la participation aux coûts des assurés et des dépenses liées à la réduction individuelle des primes. A noter que ces dernières sont prises en charge par la Confédération et les cantons.

8 Voir sous chiffre 2 les commentaires relatifs aux différents scénarios.

Tableau 2: Dépenses totales du domaine de la santé, sans les soins de longue durée

en % du PIB Scénario	Année de base 2009	2060	Variation entre 2009 et 2060	Ecart p. r. au scénario de référence
Référence		11,4	1,8	
Morbidité				
Pure Ageing		11,8	2,3	0,5
Healthy Ageing	9,5	10,9	1,4	-0,4
Compression of Morbidity		10,5	0,9	-0,9
Migration		11,2	1,7	-0,2
Pression sur les salaires		12,2	2,6	0,8

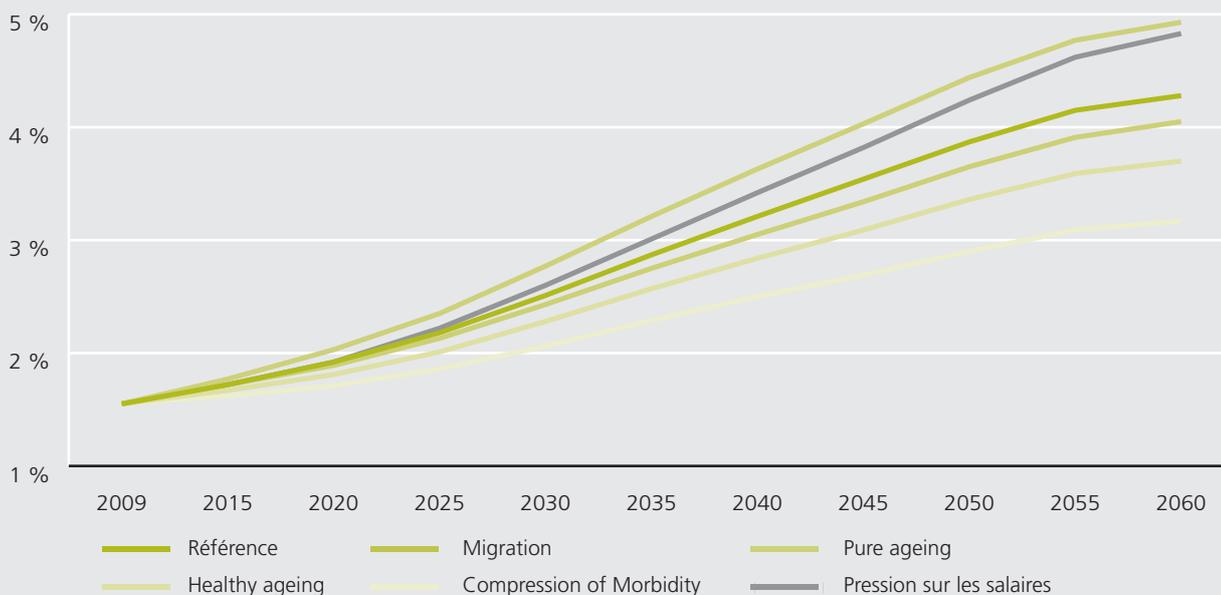
dans le scénario de référence. La tendance est inversée dans le scénario de pression sur les salaires. La progression de l'immigration nette supposée dans le scénario Migration n'allège guère les dépenses dans le domaine de la santé. Compte tenu d'une augmentation des dépenses inférieure de 0,2 % du PIB par rapport au scénario de référence, le ralentissement de la hausse des coûts est négligeable. Si le renforcement de la dynamique économique liée à l'immigration tend à ralentir la progression de la part des dépenses de santé au PIB dans les catégories d'âge actives du scénario Migration, l'augmentation de l'immigration entraîne aussi une croissance de la population dans le scénario de référence, ce qui, à hypothèses égales par ailleurs, fait grimper la demande des prestations de santé.

32 Soins de longue durée à partir de 65 ans

Comme mentionné en introduction, le domaine des soins de longue durée est davantage touché par le vieillissement que d'autres domaines de la santé. Le vieillissement des personnes nées entre la fin des années 1940 et le milieu des années 1960 (génération du baby boom) et la poursuite de l'augmentation de l'espérance de vie aboutiront, au cours des prochaines décennies, à une forte croissance des cohortes des 80 ans et plus. La dynamique des dépenses liées aux soins de longue durée dépassera dès lors très largement, avec son taux de croissance nominal de 4,6 % en moyenne par an, celle des dépenses de santé sans les soins de longue durée, dont le taux de croissance nominal s'élève en moyenne à 3 % par an. Les dépenses liées aux soins de longue

Graphique 4: Scénarios pour les dépenses liées aux soins de longue durée (plus de 65 ans)

(en % du PIB)



durée se sont élevées à 1,5 % du PIB au cours de l'année de base 2009. Selon le scénario de référence, elles grimperont à 4,3 % du PIB d'ici à 2060, ce qui correspond quasiment à une multiplication par trois.⁹

Une ventilation des coûts par homes et services d'aide et de soins à domicile montre que la croissance des coûts est liée en grande partie à la hausse des dépenses pour les homes. Les deux domaines présentent au demeurant une dynamique des coûts très forte: selon le scénario de référence, les dépenses liées aux services d'aide et de soins à domicile seront multipliées par 2,5 d'ici à 2060, tandis que celles relatives aux homes tripleront quasiment.

Dans le domaine des soins de longue durée, l'évolution des dépenses est fortement influencée par les facteurs suivants (entre parenthèses: part à la croissance réelle des dépenses selon le scénario de référence):

- vieillissement de la société et/ou augmentation de l'espérance de vie (effet le plus marqué; 76 %);
- effet Baumol (augmentation des coûts salariaux dans le domaine de la santé; 33 %);
- incidence de la morbidité (besoin de soins; - 9% par rapport au scénario *Pure Ageing*).

L'évolution des coûts salariaux accentue l'impact de la démographie sur les dépenses liées aux soins de longue durée: comme mentionné précédemment, les scénarios conçus pour les soins de longue durée partent tous de l'idée qu'aucun gain de productivité n'est réalisable, et donc que l'effet Baumol est pleinement ressenti. Les salaires des professionnels de la santé augmentant au même rythme que ceux des autres branches en dépit d'un potentiel de rationalisation moins élevé, le domaine des soins de longue durée connaîtra une croissance des coûts.

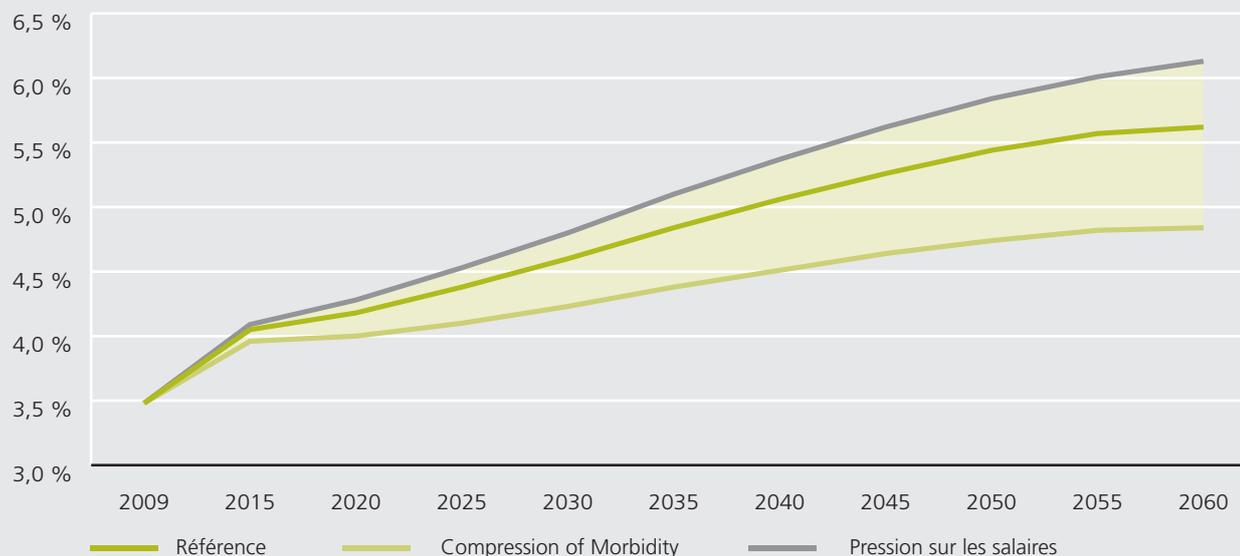
La modification de la morbidité est l'un des principaux facteurs à même d'influencer l'évolution des dépenses dans le domaine des soins de longue durée (voir graphique 4). Ainsi, le scénario *Compression of Morbidity* affiche la plus faible croissance de dépenses jusqu'en 2060 (+ 1,6 % du PIB à 3,2 % du PIB), le scénario *Pure Ageing*, à l'inverse, la plus forte (+ 3,4 % du PIB à 4,9 % du PIB). Sous l'effet d'une pénurie du personnel soignant, une accélération de la croissance des salaires réels dans le domaine des soins de longue durée (scénario de pression sur les salaires: + 3,3 % du PIB à 4,8 % du PIB en 2060) aurait un impact similaire. Par contre, une augmentation de l'immigration nette (scénario Migration) ne parvient guère à atténuer l'augmentation des dépenses par rapport au scénario de référence (écart: - 0,2 % du PIB).

⁹ Voir sous chiffre 2 les commentaires relatifs aux différents scénarios conçus dans le domaine des soins de longue durée.

4 Dépenses publiques en faveur du domaine de la santé

Graphique 5: Scénarios pour les dépenses des pouvoirs publics dans le domaine de la santé

(en % du PIB)



S'agissant des projections des dépenses de santé publiques, il importe de préciser qu'elles subiront jusqu'en 2013 l'influence de deux facteurs spéciaux, à savoir l'introduction du nouveau régime de financement des soins et du nouveau régime de financement hospitalier. Le nouveau régime de financement des soins devrait entraîner une augmentation du financement public des frais de soins à partir de 2011, ce qui, selon les projections établies sur la base d'estimations de l'Office fédéral de la santé publique sur les incidences du financement des soins, se traduira par une augmentation unique de la part de financement des collectivités publiques de 0,1 % du PIB. A noter également que l'introduction du nouveau régime de financement hospitalier à partir du 1^{er} janvier 2012 devrait s'accompagner de l'adoption d'une nouvelle clé de répartition du financement des prestations stationnaires entre les cantons et l'AOS (55 %–45 %), laquelle alourdira la charge des cantons, de l'AOS et, partant, des pouvoirs publics. Conformément à une estimation de l'Office fédéral de la santé publique, les projections reposent sur l'hypothèse d'une augmentation unique des dépenses cantonales de l'ordre de 0,2 % du PIB en 2012. La hausse marquée des dépenses de santé publiques constatée sur le graphique 5 au cours de la période allant de 2009 à 2013 s'explique pour l'essentiel par ces facteurs spéciaux.

Dans le scénario de référence, les dépenses publiques – englobant les dépenses des trois niveaux étatiques, de l'AVS et de l'AI pour la santé – passent de 3,5 à 5,6 % du PIB (voir tableau 3). Les contributions de l'AVS et de l'AI comprennent, par exemple, les dépenses au titre de l'allocation pour impotent, les prestations médicales et les appareils thérapeutiques. Etant donné que les

projections concernant les dépenses publiques se fondent sur celles réalisées pour le domaine de la santé dans son ensemble, les facteurs de coûts prédominants sont les mêmes. De la même manière, les dépenses étatiques réagissent de manière particulièrement forte à une modification de l'état de santé de la population (*Compression of Morbidity*: progression des dépenses de 1,4 % du PIB) et à une évolution surproportionnelle des coûts salariaux dans le domaine de la santé (scénario de pression sur les salaires: hausse des dépenses de 2,6 % du PIB; voir graphique 5).

En ventilant les dépenses publiques par niveau étatique et assurance sociale, il apparaît que les cantons ont été les principaux contributeurs au financement des dépenses de santé publiques (à hauteur de 66 %, ce qui représente 2,3 % du PIB) (voir tableau 3), ce qui s'explique en grande partie par les contributions cantonales aux hôpitaux, qui représentent 60 % environ des dépenses des cantons. Ils sont donc les plus touchés par la croissance des dépenses (1,7 % du PIB). Cette évolution est un reflet de la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de politique de la santé et des hôpitaux ainsi qu'en matière de financement des prestations de soins.¹⁰ Ce sont les communes, dont les dépenses mesurées au PIB ont doublé,

¹⁰ Précisons, à cet égard, que la Confédération finance elle aussi des domaines d'activité présentant une forte hausse des dépenses. A titre d'exemple, depuis l'entrée en vigueur de la NPF, le financement public de l'AVS relève de la compétence exclusive de la Confédération, alors qu'il était précédemment de la compétence commune de la Confédération et des cantons. Le financement de l'AVS grèvera donc lourdement le budget fédéral à l'avenir.

Tableau 3: Dépenses publiques du domaine de la santé, selon le scénario de référence

en % du PIB	2009	2060	Variation entre 2009 et 2060
Total du domaine de la santé	11,3	15,8	4,5
Administrations publiques (y c. assurances sociales)	3,5	5,6	2,1
Confédération	0,4	0,6	0,1
Cantons	2,3	3,9	1,7
Communes	0,3	0,6	0,3
AVS / AI	0,4	0,5	0,1

passant de 0,3 à 0,6%, qui affichent la dynamique la plus élevée, en raison notamment de la hausse des dépenses dans les soins de longue durée (voir ch. 4.2). Par contre, à raison de 0,1% du PIB, l'augmentation des dépenses fédérales, qui est liée quasi exclusivement aux dépenses concernant la réduction individuelle des primes, est relativement modérée jusqu'en 2060 (voir ch. 4.1). Dans le domaine des assurances sociales, les charges supplémentaires générées au niveau de l'AVS par la hausse des dépenses dans le domaine des soins sont compensées presque entièrement par des allègements au niveau de l'AI pour les soins de personnes de moins de 65 ans (voir ch. 4.2), lesquels résultent entre autres du recul attendu de la population active à partir de 2020. Cette situation conduit globalement à une modification des quotes-parts de financement aux dépenses de santé publique au détriment des cantons et des communes, dont la part passe de 75% en 2009 à 80% en 2060, étant précisé que ces derniers assument 80% de l'augmentation, du fait de la décision prise par les Chambres fédérales de réformer le financement hospitalier et le financement des soins avec, en conséquence, des charges supplémentaires pour l'Etat et en particulier pour les cantons. Cette réforme a pris effet en 2011 pour le financement des soins et en 2012 pour le financement des hôpitaux.

41 Dépenses publiques pour la santé sans les soins de longue durée

Parallèlement aux hôpitaux qui, selon les statistiques financières, relèvent du domaine de la santé, les dépenses publiques liées à la réduction individuelle des primes ont également fait l'objet de projections. Les dépenses destinées à la réduction indi-

viduelle des primes subissent elles aussi fortement l'influence de l'évolution des dépenses dans le domaine de la santé. Il convient de préciser toutefois que, du fait de la marge de manœuvre dont disposent les cantons pour structurer la réduction individuelle des primes, la réalisation de projections fiables pour les dépenses cantonales n'est guère envisageable.¹¹ Aussi les projections réalisées reposent-elles sur l'hypothèse simplifiée selon laquelle les dépenses cantonales relatives à la réduction individuelle des primes (RIP) évoluent au même rythme que les dépenses fédérales correspondantes. Les dépenses concernant la RIP devraient être financées pour moitié par la Confédération et pour moitié par les cantons.

Selon le scénario de référence, les dépenses de l'Etat augmenteront de près de 40% entre 2009 et 2060, passant de 2,5 à 3,5% du PIB (voir tableau 4), en raison principalement des contributions aux hôpitaux, qui sont financées pour l'essentiel par les cantons (+ 0,6% environ du PIB) et à hauteur de quelque 6% par les communes. Le facteur le moins déterminant dans la hausse des dépenses de l'Etat est lié aux dépenses consacrées à la réduction individuelle des primes qui, conformément à l'hypothèse, sont prises en charge pour moitié par la Confédération et pour moitié par les cantons, et qui s'inscrivent en hausse de 0,3% du PIB. Il importe de préciser à cet égard que l'évolution des dépenses de l'AOS sur laquelle se fondent les projections concernant la réduction individuelle des primes subit également l'influence de l'accélération de la hausse des dépenses dans les soins de longue durée décrite précédemment. Selon les hypothèses du scénario de référence, les dépenses de l'AOS passeront globalement de 3,3 à 4,6% du PIB.

Tableau 4: Dépenses publiques de santé, sans les soins de longue durée

en % du PIB	Total		Hôpitaux		RIP
	Année de base 2009	Année 2060	Année de base 2009	Année 2060	Année 2060
Scénario					
Référence		3,5		2,1	1,0
Morbidité					
Pure Ageing		3,7		2,3	1,0
Healthy Ageing	2,5	3,3	1,5	2,0	0,9
Compression of Morbidity		3,2		1,9	0,9
Migration		3,5		2,1	1,0
Pression sur les salaires		3,8		2,3	1,0

¹¹ Voir plan financier 2009–2011 de la législature, annexe 7, encadré 3.

Tableau 5: Dépenses publiques liées aux soins de longue durée dès 65 ans

en % du PIB Scénario	Année de base 2009	2060	Variation entre 2009 et 2060	Ecart p. r. au scénario de référence
Référence		1,9	1,3	
Morbidité				
Pure Ageing		2,1	1,5	0,3
Healthy Ageing	0,6	1,6	1,0	-0,3
Compression of Morbidity		1,4	0,8	-0,5
Migration		1,8	1,2	-0,1
Pression sur les salaires		2,1	1,5	0,2

Une modification de l'état de santé de la population (morbidité) et une évolution surproportionnelle des salaires dans le domaine de la santé influencent fortement la dynamique des dépenses de l'Etat, portée par l'évolution des revenus et la démographie (voir tableau 4). Ainsi, selon les scénarios *Pure Ageing* et pression sur les salaires, la hausse des dépenses jusqu'en 2060 serait supérieure de respectivement 0,2 et 0,3 % du PIB à celle prévue dans le scénario de référence. La hausse des dépenses étatiques pourrait ralentir si, conformément à l'hypothèse formulée dans le scénario *Compression of Morbidity*, l'augmentation de l'espérance de vie s'accompagnait d'une amélioration notable de l'état de santé de la population (écart par rapport au scénario de référence: - 0,3 % du PIB). Cette observation vaut tout particulièrement pour les dépenses hospitalières. Etant donné que les dépenses publiques sont déterminées par des facteurs identiques à ceux qui influent sur les dépenses globales, l'augmentation de l'immigration nette supposée dans le scénario Migration n'a guère d'effet dans le domaine des collectivités publiques (voir tableau 4).

42 Dépenses publiques de santé pour les soins de longue durée à partir de 65 ans

Dans le domaine des soins de longue durée, les dépenses publiques englobent (selon les statistiques financières) une partie des dépenses des cantons et des communes en faveur des homes et établissements médicaux ainsi que des soins ambulatoires (service d'aide et de soins à domicile), de même qu'une partie des prestations complémentaires à l'AVS et l'allocation pour impotent de l'AVS.

La répartition des frais de soins et leur prise en charge par l'assurance-maladie, les assurés et les pouvoirs publics a fait l'objet d'une nouvelle réglementation dans la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins adoptée en juin 2008.¹² Par ailleurs, le nouveau régime de financement des soins entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 vise, entre autres, à limiter à son niveau actuel (part égale à 21 %) la charge que font peser les frais de soins sur l'assurance-maladie (AOS). En outre, la participation aux frais des assurés nécessitant des soins doit s'élever à 20 % au maximum de la contribution aux soins de l'AOS fixée

par le Conseil fédéral. Conformément aux décisions prises par les Chambres fédérales, le financement résiduel est réglé et assuré par les cantons, étant précisé que ces derniers sont libres de réduire le montant de la contribution des personnes nécessitant des soins. Selon la réglementation cantonale, cet alourdissement du budget cantonal peut aussi affecter les communes. L'on relèvera en outre que l'introduction d'un degré d'impotence faible génère des dépenses supplémentaires pour l'AVS et la Confédération, et que l'augmentation de la franchise prévue pour les prestations complémentaires de l'AVS entraîne également un surcroît de charges pour les cantons et la Confédération.

Conformément aux estimations réalisées dans le cadre du présent rapport, le nouveau régime de financement des soins se traduirait par un relèvement de la quote-part au financement des pouvoirs publics de 5 points à 43% de 2009 à 2011 dans le domaine des soins de longue durée. Egale à 0,6% du PIB au cours de l'année de base 2009, cette quote-part augmentera à 0,7% du PIB jusqu'en 2011. Selon le scénario de référence, le besoin de financement des collectivités publiques dans le domaine des soins de longue durée passera de 1,3 à 1,9% du PIB d'ici à 2060 (voir tableau 5).

A l'appui de l'hypothèse «no-policy-change», il est admis que, dans le domaine des soins de longue durée, les quotes-parts de financement des ménages privés, de l'Etat et de l'assurance-maladie seront constantes à partir de 2011. Les cantons participent, à hauteur de plus de deux tiers, aux dépenses publiques concernant les soins de longue durée dans leur ensemble, ce qui en fait les principaux contributeurs (pour une vue d'ensemble des résultats selon le scénario de référence, voir le tableau A1 en annexe). Tandis que les subventions aux homes sont versées par les communes et les cantons à hauteur respective de 30 % et 70 %, elles sont prises en charge pour moitié environ par les cantons et les communes dans le domaine des soins ambulatoires. La charge financière des cantons et des communes continuera de s'alourdir sous l'effet de l'évolution très dynamique des coûts des soins de longue durée.

Conformément à la situation globale dans les soins de longue durée, les dépenses des pouvoirs publics réagissent de manière particulièrement forte à une modification des besoins de soins de la population (morbidité) (voir tableau 5). Le scénario *Pure Ageing* affiche la croissance des dépenses la plus élevée jusqu'en 2060 (1,5 % du PIB), le scénario *Compression of Morbidity* la croissance la plus faible (0,8 % du PIB).

¹² Compte tenu de la prise en compte du nouveau régime de financement des soins, la comparaison des projections des dépenses avec les résultats des études précédentes peut porter uniquement sur les dépenses totales des soins de longue durée, à l'exclusion de la répartition sur des agents financeurs individuels.

Les coûts salariaux exercent par ailleurs une forte pression sur les dépenses publiques relatives aux soins de longue durée (scénario de pression sur les salaires). Par contre, la hausse de l'immigration nette n'a pratiquement aucune incidence sur l'évolution des dépenses (scénario Migration).

L'encadré 1 présente une comparaison du surcroît de charges escompté pour les pouvoirs publics dans le domaine de la santé entre la Suisse et d'autres pays européens.

Encadré 1: Comparaisons internationales

Dépenses publiques de santé (sans les soins de longue durée), scénario de référence¹

en % du PIB	2007 ²	2060	Ecart entre 2007 et 2060
Suisse ³	2,5 (5,3)	3,5 (7,0)	1,0 (1,7)
UE-15	6,9	8,4	1,5
Pays-Bas	4,8	5,8	1,0
Allemagne	7,4	9,2	1,8
Autriche	6,5	8,0	1,5
Danemark	5,9	6,9	1,0

Dépenses publiques de santé (sans les soins de longue durée), scénario de référence

en % du PIB	2007 ²	2060	Ecart entre 2007 et 2060
Suisse ³	0,6 (0,9)	1,9 (2,7)	1,3 (1,8)
UE-15	1,3	2,5	1,2
Pays-Bas	3,4	8,1	4,7
Allemagne	0,9	2,4	1,4
Autriche	1,3	2,5	1,2
Danemark	1,7	3,2	1,5

1 Les chiffres de l'UE figurent dans la publication suivante (en anglais uniquement): Ageing Working Group of the Economic Policy Committee and European Commission (2009): Ageing Report – Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States 2008–2060, European Economy 2/2009.

2 2007 est l'année de référence dans les calculs effectués par l'UE.

3 Année de base 2009; chiffres entre parenthèses = dépenses publiques + AOS

Il ressort de cette comparaison qu'en Suisse, la part des dépenses publiques consacrée à la santé est peu élevée (31 %). Dans les pays de l'UE des 15 (UE sans les pays d'Europe centrale et orientale, Chypre et Malte), les dépenses de santé sont prises en charge par les collectivités publiques à raison des trois quarts en moyenne. L'écart s'explique entre autres par le fait qu'en Suisse – à la différence de ce qui se passe dans d'autres pays européens – l'assurance obligatoire des soins (AOS) est proposée exclusivement par des assureurs privés et ne relève donc pas du secteur étatique. Si les dépenses de l'AOS étaient attribuées au secteur étatique, la participation aux dépenses de l'Etat serait de l'ordre de 60%.¹³

Les projections effectuées dans le cadre du scénario de référence reposent sur les mêmes hypothèses que celles sur lesquelles se fondent les projections de l'UE, si bien qu'elles sont comparables. Il apparaît qu'en pourcentage du PIB, les dépenses de santé publiques (plus AOS) affichent une croissance plus dynamique que dans l'UE, en particulier dans le domaine des soins de longue durée. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que les dépenses par tête d'habitant en faveur des personnes âgées sont plus élevées en Suisse ou par la divergence observée au niveau des hypothèses concernant le gain de productivité moyen (UE des 15: 1,7%, Suisse: 1%).

S'agissant des Pays-Bas, on relèvera le haut niveau initial et la forte croissance des dépenses publiques consacrées aux soins de longue durée, qui tiennent en premier lieu à la couverture étendue par les pouvoirs publics du risque d'être tributaire de soins de longue durée.

¹³ Le présent rapport repose en outre sur l'hypothèse d'une élasticité du revenu constante de 1,1, alors que les projections des pays de l'UE tablent sur un abaissement de cette valeur entre l'année de base (1,1) et 2060 (1,0). A noter toutefois que cette divergence d'ordre méthodologique n'a guère d'incidence sur les résultats finaux.

5 Effets modérateurs sur les coûts de mesures dans le domaine de la santé

Les scénarios de statu quo présentés précédemment reposent sur l'hypothèse d'un maintien de la réglementation en vigueur dans le domaine de la santé. A l'inverse, les scénarios d'efficacité exposés ci-après prennent en compte les effets modérateurs potentiels sur les coûts de mesures relevant du domaine de la santé (voir ch. 2).

Comme expliqué sous ch. 2, il est admis, à l'appui des estimations de l'OFSP, que les mesures décrites ci-après se traduisent par des économies de coûts de 10 à 20 % (scénario d'efficacité modéré et/ou élevé, voir ch. 2) par rapport à l'évolution des dépenses prévue dans le scénario de référence. Ces mesures, dont l'effet devrait perdurer jusqu'en 2020, sont limitées à la santé hors soins de longue durée:

- la mise en œuvre du nouveau régime de financement hospitalier, qui prévoit l'introduction de forfaits par cas («diagnosis-related groups») dans les hôpitaux à partir de 2012;
- la stratégie en matière de cybersanté adoptée par le Conseil fédéral le 27 juin 2007, qui a pour objectif de promouvoir l'application, dans le système de santé, de technologies de l'information et de la communication, telles que le dossier électronique du patient;
- la révision partielle de la loi sur l'assurance-maladie visée par le projet 2B adopté par le Conseil fédéral en vue de promouvoir des modèles de soins intégrés (*Managed Care*). Ces modèles existent dès lors que les assurés renoncent à la liberté de choisir un médecin et acceptent qu'un médecin donné, en général le médecin de famille, ou un groupe de médecins gère leur accès aux soins de santé ambulatoires.

Un relèvement sensible de la part des assurés dans les modèles de soins intégrés doit permettre de réaliser près de la moitié des économies de coûts (voir ch. 2). L'incidence des mesures mentionnées précédemment sur la hausse des dépenses de santé ne devrait être que provisoire, car l'effet des économies sera maintenu à un niveau constant à partir de 2020.

Selon une étude de l'Observatoire suisse de la santé, des gains de productivité sont réalisables également dans le domaine des soins, notamment grâce à des innovations, au progrès technologique et à la réorganisation des processus de soins (voir note de bas de page 4). Cette possibilité est illustrée dans un scénario d'efficacité «gains de productivité» conçu pour les soins de longue durée (voir ch. 2), dans lequel il est admis que des

mesures favorisant la productivité peuvent diviser par deux l'effet Baumol. Il convient néanmoins de préciser que ce scénario vise uniquement à montrer quel pourrait être l'effet levier de mesures favorisant la productivité dans le domaine des soins de longue durée, si bien que la division par deux de l'effet Baumol serait, en l'espèce, une hypothèse très optimiste.

Les effets modérateurs sur les coûts des réformes susmentionnées sont faibles en regard d'une amélioration de l'état de santé. En effet, selon le scénario d'efficacité élevée et dans le scénario d'efficacité modérée, la hausse des dépenses ne pourra être ralentie jusqu'en 2060 que de respectivement 0,6% et 0,3% du PIB par rapport au scénario de référence, contre 1% selon le scénario *Healthy Ageing*, par exemple. Cela étant, un taux comparable à celui de ce dernier scénario pourrait être enregistré si les soins de longue durée venaient à afficher des gains de productivité continus (scénario «gains de productivité»).

Les réformes dans le domaine de la santé hors soins de longue durée sont encore moins perceptibles au niveau des dépenses publiques qu'au niveau des dépenses globales, étant donné que la participation financière de l'Etat aux prestations ambulatoires relevant de la santé hors soins de longue durée est relativement faible, s'élevant à 11 %, contre une participation de 39 % aux dépenses de santé totales. En conséquence, même dans le scénario le plus optimiste (scénario d'efficacité élevée), le potentiel d'économies généré par les mesures de réforme jusqu'en 2060 ne se monterait qu'à 0,1% du BIP par rapport au scénario de référence. Selon le scénario d'efficacité modérée, les économies réalisables seraient même inférieures, de l'ordre de 0,05 % du PIB. Cette situation se répercute sur le taux de croissance des dépenses nominales: à raison de 3,4 % par an en moyenne dans le scénario d'efficacité élevée, il s'inscrit à peine en deçà des 3,5 % prévus dans le scénario de référence. En comparaison, l'amélioration de l'état de santé supposée dans le scénario *Healthy Ageing* contribuerait à elle seule à une réduction des coûts à hauteur de 0,4 % du PIB par rapport au scénario de référence, ce qui limiterait l'accroissement des dépenses nominales à 3,3 % par an en moyenne. Des gains de productivité continus dans les soins de longue durée (scénario «gains de productivité») permettraient de réaliser des économies de coûts comparables.

Globalement, les résultats des scénarios d'efficacité montrent que, sur la base des hypothèses émises, seules les mesures visant à accroître la productivité dans le domaine des soins de longue durée (réduction de l'effet Baumol) sont susceptibles d'entraîner une réduction sensible des dépenses de santé. Précisons néanmoins que, compte tenu des besoins élevés en personnel soignant, il ne serait pas aisé de prendre des mesures propres à améliorer la productivité.

6 Comparaison avec les scénarios prévisionnels du plan financier 2009–2011 de la législation

En comparant ces résultats à ceux des scénarios prévisionnels de 2008, il convient de prendre en compte que la période sous revue dans le présent rapport (2009–2060) ne correspond pas à celle retenue pour les travaux réalisés en 2008 (2005–2050),¹⁴ si bien qu'une étude comparative directe de la croissance attendue des dépenses n'est pas pertinente. A des fins de comparaison, le scénario de référence de 2008 a été adapté sur la base des scénarios démographiques les plus récents et les résultats ont été établis à l'horizon 2050. Il a par ailleurs été tenu compte d'autres aspects, tels que les faibles divergences méthodologiques et la rupture structurelle intervenue au niveau des données dans le

sillage de la révision des statistiques financières de 2008. Dans le tableau 6, les résultats de ce «scénario actualisé» sont confrontés à ceux du scénario de référence 2008, étant précisé qu'ils s'écartent de ceux du scénario de référence du présent rapport.

Pour la période allant de 2009 à 2050, le surcroît de charges du «scénario actualisé» est supérieur de 0,5 % du PIB (+ 4,5 % du PIB) à celui du scénario de référence 2008 (+ 3,9 % du PIB). La dynamique de croissance des dépenses de santé publique est également légèrement plus élevée (+ 0,3 % du PIB), en raison notamment du nouveau scénario démographique (A-00-2010), qui repose sur une part plus élevée de personnes âgées dans la population globale que celui établi il y a quatre ans (A-00-2005).

Tableau 6: Comparaison des résultats avec ceux des scénarios de développement de 2008

	Année de base 2009		Scénario de référence 2008		Scénario corrigé (base 2008)		
	Valeurs actuelles	2009	2050	Variation entre 2009 et 2050	2009	2050	Variation entre 2009 et 2050
en % du PIB							
Niveau de dépenses							
Dépenses totales de santé	11,3	11,6	15,5	3,9	11,5	15,9	4,5
Dépenses publiques de santé	3,1	5,0	7,0	2,0	5,0	7,3	2,3

7 Conclusions

Si les prévisions portant sur des périodes de plus de 50 ans sont nécessairement entourées de grandes incertitudes et doivent être interprétées avec toute la prudence requise, il n'en reste pas moins qu'elles permettent de classer et d'évaluer des tendances statistiques observables indépendamment de l'actualité politique quotidienne.

Les prévisions analysées reposent pour l'essentiel sur le scénario démographique moyen de l'OFS. Cela étant, elles ne privilégient pas une vision exclusivement déterministe. S'il est vrai que les facteurs démographiques sont difficilement influençables – tout au plus par la politique migratoire –, les hypothèses émises sur l'évolution de l'état de santé et sur les économies de coûts, qui peuvent être concrétisées par des mesures de réforme et le recours efficient aux nouvelles technologies, jouent un rôle clé pour l'évolution des dépenses prévues. La politique offre à cet égard des possibilités d'approche importantes pour influencer l'évolution de la courbe des dépenses de santé.

En regard d'autres pays industrialisés, la Suisse occupe une position de pointe tant en termes d'espérance de vie générale que d'années vécues en bonne santé. La tendance à l'allongement de l'espérance de vie devrait perdurer au cours des décennies à venir. Une politique sociale et de santé anticipatrice doit avoir pour objectif de mettre à disposition, à des coûts raisonnables, les infrastructures et les prestations de santé qui répondent également aux besoins futurs de la population. L'évolution de l'état de santé de la population vieillissante revêt donc une importance capitale pour la société dans son ensemble.

En effet, les scénarios de morbidité présentés montrent clairement l'influence potentielle de ce paramètre sur les dépenses de santé globales et sur le besoin de soins. Selon la base de prévision moyenne de l'OFS, l'espérance de vie moyenne à la naissance en 2060 sera de 86 ans pour les hommes et de 90 ans pour les femmes, s'inscrivant ainsi en hausse de 5,5 ans environ par rapport à 2010. Le fait de savoir si la population vivra ces années supplémentaires en bonne ou en mauvaise santé en 2060 est déterminant non seulement pour la qualité de vie individuelle,

¹⁴ Les scénarios prévisionnels 2008 font partie intégrante du plan financier 2009–2011 de la législation.

mais aussi pour l'équilibre financier des budgets publics et des assurances sociales. Un «vieillessement en bonne santé» (scénario *Healthy Ageing*) contribuerait à une réduction des dépenses de santé de 1% du PIB par rapport au scénario de référence, voire de 2% du PIB par rapport au scénario *Pure Ageing*, ce qui aurait été l'équivalent, en 2010, de dépenses totales à hauteur respective de 5,5 et 11 milliards de francs environ. Le potentiel d'économies serait encore plus élevé si le fardeau moyen de la maladie pouvait être allégé au cours de la dernière tranche de vie (scénario *Compression of Morbidity*).

Si les scénarios conçus devraient permettre de prévoir la demande croissante de prestations de soins de manière assez fiable, ils ne permettent que difficilement de prévoir l'évolution de l'offre de personnel soignant dans notre pays. Aujourd'hui déjà, le personnel soignant est recruté en grande partie à l'étranger. La pénurie générale de personnel soignant formé et la diminution du nombre de prestations de soins fournies de manière informelle pourraient faire grimper les coûts salariaux au-delà des prévisions esquissées dans les scénarios, étant précisé qu'un resserrement de la politique d'immigration renforcerait encore cet effet.

Enfin, les scénarios prévisionnels montrent que des mécanismes d'incitation appropriés permettraient d'exploiter d'importants potentiels d'efficacité dans le domaine de la santé. Quand bien même ces derniers pourraient, par rapport à la morbidité, ne revêtir à long terme qu'une importance secondaire pour les coûts, ils ne sont pas négligeables pour autant. En particulier, la prise en charge intégrée de malades chroniques – soutenue par des nouvelles technologies (eHealth) et des mécanismes d'incitation ciblés en matière de tarifs – pourraient contribuer à la réalisation de gains d'efficacité importants sous la forme d'améliorations qualitatives et d'économies de coûts. Dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins (AOS), il est admis actuellement que des économies de l'ordre de 10% à 20% sont réalistes, ce qui correspondrait à long terme à un ralentissement des coûts de 0,3 à 0,6% du PIB annuel par rapport au scénario de référence. Rapporté à l'année 2010, il aurait représenté entre 1,7 et 3,3 milliards de francs des dépenses dans le domaine de l'AOS.

Selon l'hypothèse retenue, il ressort des calculs que la part au PIB des dépenses de santé évoluera entre 13,8 et 17,1% en 2060. A noter qu'aux Etats-Unis, par exemple, elle atteint déjà 17,4% à l'heure actuelle. Les résultats présentés ci-dessus permettent de dégager trois défis stratégiques d'importance déterminante à l'avenir pour la politique sociale et de santé:

1. la prévention efficace des maladies chroniques liées à l'âge;
2. le recrutement d'une main-d'œuvre suffisante dans les domaines médical et des soins;
3. l'amélioration continue de l'efficacité du système des soins parallèlement au maintien de l'égalité d'accès et du degré de qualité élevé des soins.

Dans sa stratégie en matière de politique de la santé¹⁵ qu'il a adoptée en juin 2011, le Conseil fédéral s'est notamment intéressé à ces trois thèmes. Parallèlement à des économies de coûts à court terme, la stratégie vise en particulier à définir les lignes directrices d'une politique de la santé durable et orientée vers le futur et, partant, à renforcer l'efficacité du système de santé. Les réformes à moyen et à long termes prévues dans la stratégie résultent d'une conjonction d'éléments destinés à améliorer considérablement la qualité et la rentabilité du système de santé dans son ensemble. Elles incluent notamment une optimisation des incitations à l'indemnisation dans le domaine des soins ambulatoires et stationnaires (TARMED et SwissDRG), un examen systématique de la qualité et de la rentabilité sous la surveillance d'agences spécialisées (institut de la qualité, y compris agence HTA), l'introduction à l'échelle nationale de modèles de soins intégrés, mais également l'amélioration des données à l'aide de registres des diagnostics ainsi que la mise à disposition de dossiers électroniques de patients.

Pour prévenir la pénurie attendue de main-d'œuvre dans les domaines de la santé et des soins, laquelle accroîtrait la pression sur les salaires mais aussi sur les coûts, il faudra à l'avenir déployer des efforts tant au niveau de la formation initiale et continue qu'à celui du recrutement et de la rémunération du personnel qualifié. Dans ce domaine, la collaboration étroite entre la Confédération et les cantons est essentielle et fait l'objet de discussions dans le cadre du dialogue Politique nationale de la santé mais aussi de différents autres comités nationaux et intercantonaux.

L'objectif de promotion d'un vieillissement en bonne santé revêt une importance toute particulière à la lumière des scénarios présentés. En vieillissant, la population sera fortement sujette à des troubles incurables et chroniques. Les maladies comme le diabète, l'ostéoporose, les maladies cardio-vasculaires et les démences occasionnent déjà aujourd'hui près de 70 à 80% des coûts de la santé. Comme la population vit plus longtemps, une forte augmentation des maladies chroniques est à prévoir. Selon des estimations datant de 2005¹⁶, le nombre de patients victimes d'un infarctus du myocarde augmentera de 28% entre 2000 et 2020. La hausse devrait être de 25% pour l'ostéoporose et le

¹⁵ Disponible sous www.edi.admin.ch.

¹⁶ Ostéoporose et chutes des personnes âgées. Une approche de santé publique. Office fédéral de la santé publique, 2005.

diabète. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), une bonne hygiène de vie permettrait d'éviter, chez les personnes d'âge moyen, jusqu'à 50% des maladies chroniques et non transmissibles. Ce constat souligne l'importance de la prévention et de la promotion de la santé dans la lutte contre les maladies chroniques. En outre, compte tenu de l'évolution de la société, le maintien du niveau actuel des prestations de soin informelles devrait déjà constituer un grand défi pour l'avenir.

Pour autant que des facteurs de santé clés tels que l'alimentation, l'activité physique et la consommation de tabac et d'alcool puissent être influencés par des mesures au niveau tant de l'individu que de la société dans les années et décennies à venir, le fardeau de la maladie pourrait être considérablement réduit à l'avenir. Une politique préventive ciblée et coordonnée intégrant l'ensemble des groupes cibles peut apporter une contribution décisive à cet égard. Dans le rapport qu'ils ont publié en 2011 sur le système de santé suisse, l'OCDE et l'OMS reconnaissent que, grâce à ses programmes de prévention nationaux, la Suisse a accompli d'importants progrès en la matière. Reste que les dépenses publiques relatives à la prévention et à la promotion de

la santé restent largement inférieures à la moyenne des pays de l'OCDE.¹⁷ Les experts déplorent le manque de coordination de nombre des objectifs poursuivis et des mesures prises et le fait que leur diffusion dépende fortement de spécificités cantonales et régionales. A noter par ailleurs l'absence de bases de données centralisées, qui sont une condition sine qua non à une politique préventive fondée et documentée. La loi sur la prévention et la promotion de la santé actuellement discutée au Parlement constitue une étape clé vers la mise en place d'une telle politique. Elle vise à améliorer la coordination et à accroître l'efficacité des mesures de prévention, de promotion de la santé et de détection précoce. La loi a pour objectif déclaré d'améliorer l'efficacité avec les moyens disponibles.

Enfin, les investissements en faveur d'un vieillissement en bonne santé comportent une composante sociopolitique fondamentale. En effet, des personnes âgées en bonne santé peuvent participer plus longuement à la vie professionnelle, sociale et familiale. En plus de ralentir la progression des dépenses de santé, cette situation contribuerait grandement à la stabilité à long terme de nos assurances sociales.

Tableau A1: Dépenses dans le domaine de la santé – évolution selon le scénario de référence

en % du PIB	Variation entre		
Niveau	2009	2060	2009 et 2060
Ensemble du secteur de la santé	11,3¹	15,8	4,5
Santé sans les soins de longue durée	9,5	11,4	1,8
Soins de longue durée (dès 65 ans)	1,5	4,3	2,7
Administrations publiques	3,5¹	5,6	2,1
Confédération	0,4	0,6	0,1
Cantons	2,3	3,9	1,7
Communes	0,3	0,6	0,3
AVS/AI	0,4	0,5	0,1
Santé sans les soins de longue durée	2,5	3,5	1,0
Confédération	0,4	0,6	0,1
Cantons	1,9	2,7	0,9
Communes	0,2	0,2	0,03
Soins de longue durée (dès 65 ans)	0,6	1,9	1,3
Confédération	–	–	–
Cantons	0,4	1,2	0,8
Communes	0,1	0,3	0,3
AHV/Allocation pour impotent	0,1	0,3	0,2

1 y c. les dépenses liées aux soins destinés au moins de 65 ans

¹⁷ En Suisse, elles représentent 2,3% des dépenses totales, contre 3,1% des dépenses totales moyennes dans les pays de l'OCDE.

