

Plan financier 2017–2019 de la législature

Annexe au message sur le programme de la législature 2015–2019

Impressum

Rédaction

Administration fédérale des finances Internet: www.efv.admin.ch

Distribution

OFCL, Vente des publications fédérales, CH-3003 Bern www.bbl.admin.ch/bundespublikationen No d'art. 601.202.16f 16.016

Message sur le programme de la législature 2015-2019

du 27 janvier 2016

Annexe 2

Plan financier 2017-2019 de la législature

Rapport sur le plan financier de la législature

		Page
Aper	rçu des chiffres	7
Résu	ımé	9
Com	mentaire sur le plan financier 2017–2019 de la législature	11
1	Contexte	13
11	Evolution de l'économie et perspectives	13
12	Répercussions du franc fort sur les recettes	15
13	Charges supplémentaires dans le domaine des dépenses	16
14	Stratégie d'assainissement budgétaire	17
15	Priorités budgétaires pour la période 2016–2024	19
2	Résultat	25
21	Compte de financement	25
22	Frein à l'endettement	27
23	Compte de résultats	29
24	Compte des investissements	30
25	Dette	31
3	Evolution des finances fédérales	33
31	Evolution des recettes	33
32	Evolution des dépenses par groupe de tâches	35
33	Evolution des charges par groupe de comptes	38
34	Budget extraordinaire	40
35	Charges supplémentaires possibles	41
4	Indicateurs de la Confédération	45
5	Conclusions	47
6	Plan financier 2017–2019 de la législature	49
61	Compte de financement	49
62	Compte de résultats	50
63	Compte des investissements	51
7	Perspectives budgétaires à moyen et à long termes	53
71	Perspectives à moyen terme	53
72	Perspectives à long terme	56
Anne	exe	61
A1	Plan financier des unités administratives	63
A2	Comparaison avec le dernier plan financier	73
А3	Aperçu des recettes	75
	Vue d'ensemble des recettes	75
	Impôt fédéral direct	76
	Impôt anticipé	77
	Droits de timbre	78
	Taxe sur la valeur ajoutée	79
	Impôt sur les huiles minérales	80
	Impôt sur le tabac	81
	Supplément perçu sur les coûts de transport d'électricité	82
	Redevance sur le trafic des poids lourds	83

TABLE DES MATIERES

		Page
	Droits de douane	84
	Impôt sur les maisons de jeu	85
	Taxes d'incitation	86
	Patentes et concessions	87
	Recettes financières	88
	Autres recettes courantes	89
A4	Aperçu des dépenses par groupe de tâches	91
	Vue d'ensemble des dépenses	91
	Conditions institutionnelles et financières	92
	Ordre et sécurité publique	93
	Relations avec l'étranger – coopération internationale	94
	Défense nationale	95
	Formation et recherche	96
	Culture et loisirs	98
	Santé	99
	Prévoyance sociale	100
	Trafic	102
	Environnement et aménagement du territoire	103
	Agriculture et alimentation	104
	Economie	106
	Finances et impôts	107
A5	Fonds d'infrastructure ferroviaire	109
A6	Fonds d'infrastructure / Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération	111

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
Compte de financement						
Recettes ordinaires Dépenses ordinaires	67 527 67 116	66 733 67 134	68 940 69 416	71 554 72 298	73 748 74 719	2,2 2,7
Solde de financement ordinaire	411	-402	-476	-744	-972	
Recettes extraordinaires Dépenses extraordinaires	139 -	145 _	_ _	_ _	_ _	
Solde de financement	549	-257	-476	-744	-972	
Frein à l'endettement						
Excédent (+) ou déficit (-) structurels Dépenses maximales autorisées Marge de manœuvre (+) / corrections requises (-)	73 67 189 73	199 67 333 199	-270 69 146 -270	-744 71 554 -744	-972 73 748 -972	
Compte de résultats						
Revenus ordinaires Charges ordinaires	67 504 66 673	66 193 66 653	68 490 68 857	70 696 70 467	73 070 73 245	2,0 2,4
Résultat ordinaire	831	-460	-367	229	-175	
Revenus extraordinaires Charges extraordinaires	139 -	145 _	- -	- -	- -	
Résultat de l'exercice	969	-315	-367	229	-175	
Compte des investissements						
Recettes d'investissement ordinaires Dépenses d'investissement ordinaires	209 7 917	729 8 468	704 9 055	936 10 784	743 11 206	37,2 9,1
Indicateurs						
Quote-part des dépenses en % Quote-part d'impôt en % Taux d'endettement brut en %	10,5 9,9 17,1	10,4 9,6 16,3	10,4 9,7 16,6	10,6 9,8 15,2	10,7 9,9 14,5	
Valeurs de référence macroéconomiques						
Croissance du produit intérieur brut réel en % Croissance du produit intérieur brut nominal en % Renchér. (indice suisse prix à consomm., IPC) en % Taux d'intérêt à long terme en %(moyenne annuelle) Taux de change du dollar en CHF (moyenne annuelle) Taux de change de l'euro en CHF (moyenne annuelle)	0,9 -0,2 -1,1 1,3 0,1 0,90 1,20	1,5 1,1 0,1 0,2 -0,8 0,95 1,10	2,0 2,6 0,6 0,9 0,2 0,95 1,10	1,7 2,5 0,8 2,0 1,0 0,95 1,10	1,7 2,7 1,0 3,0 2,3 0,95 1,10	1,7 2,2 0,6

Remarques:

⁻ Les valeurs de référence macroéconomiques et l'estimation des indicateurs se fondent sur les prévisions conjoncturelles du 17 septembre 2015 établies par le SECO.

⁻ Compte tenu de l'extrapolation de septembre effectuée par le DFF, les indicateurs suivants sont attendus pour l'exercice 2015: quote-part des dépenses: 10,1 %, quote-part d'impôt: 9,6 %, taux d'endettement: 16,3 %.

Le plan financier 2017–2019 de la législature prévoit, pour chacune des trois années, des déficits croissants allant d'environ 500 millions en 2017 à près de 1 milliard en 2019. Cette sombre perspective doit beaucoup à la suppression du cours plancher par rapport à l'euro. Compte tenu de l'affaiblissement de la croissance économique en termes réels et de la baisse du renchérissement qui en ont résulté, les recettes attendues ont dû être fortement revues à la baisse, rendant nécessaire la prise d'importantes mesures d'économies. Des déficits considérables subsistent malgré tout au compte de financement.

Les déficits attendus sont en grande partie de nature structurelle. Ces déficits structurels iront en augmentant, passant de 300 millions en 2017 à environ 1 milliard en 2019. Les exigences du frein à l'endettement, qui servent de référence pour le plan financier de la législature, ne seront pas respectées malgré les importantes mesures d'économies prises. Outre les dépenses supplémentaires liées au futur fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) et à la 3^e réforme de l'imposition des entreprises, les causes de la hausse de ces déficits structurels comprennent les nouvelles charges résultant de la décision du premier conseil (Conseil des Etats) concernant la réforme Prévoyance vieillesse 2020 et l'augmentation du nombre des demandes d'asile.

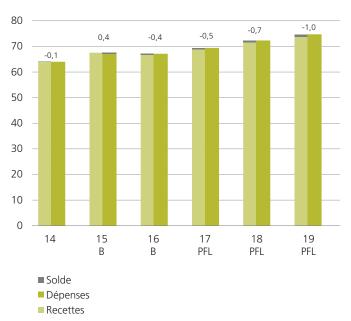
En vertu des *paramètres macroéconomiques* pertinents, la croissance soudainement ralentie par la suppression du cours plancher en 2015 devrait amorcer une timide reprise en 2016, avec un taux de croissance de 1,5 % pour le PIB réel. Cette reprise devrait se poursuivre les années suivantes, permettant à la création de valeur indigène de renouer avec son taux de croissance tendanciel et à l'écart de production, qui s'était creusé en raison du ralentissement actuel, de se combler d'ici à 2018.

La progression des recettes attendue est marquée, en premier lieu, par les conditions macroéconomiques, mais elle subit également la forte influence de nombreux facteurs spéciaux. Suivant l'estimation faite en septembre pour l'exercice 2015, la croissance moyenne des recettes se monte à 2,8% par an. Abstraction faite de toutes les distorsions dues aux facteurs spéciaux, ce taux de croissance est ramené à 1,9%. Ainsi corrigées, les recettes affichent une progression inférieure à celle du PIB nominal sur la même période (2,2% par an). Cette évolution est liée au produit de l'impôt sur le bénéfice, dont la croissance devrait ralentir en raison de la modification du contexte fiscal international.

En moyenne, les *dépenses* de la Confédération augmentent, entre 2015 et 2019, de 2,7% par an. Cette augmentation provient principalement des nouveaux projets, dont le financement est en partie assuré par des recettes supplémentaires. Elle est cependant nettement atténuée par le programme de stabilisation 2017–2019, qui a pour effet de réduire de 800 millions à 1 milliard par an, dès 2017, le niveau des dépenses prévues. Les mesures d'économies que le Conseil fédéral a prises dans le cadre du budget 2016 (1,3 mrd) et dont une majeure partie déploie ses effets au-delà de l'année 2016 engendrent, elles aussi, un allégement notable.

Dans l'hypothèse que les exigences du frein à l'endettement seront respectées dans le cadre des prochains budgets et compte tenu des soldes de crédits attendus, la *dette brute* devrait continuer de fléchir et passer ainsi à environ 101 milliards. Le taux d'endettement devrait diminuer en conséquence, passant de 16,3 % en 2016 à 14,5 % du PIB en 2019.

Compte de financement: résultat ordinaire en mrd



Le plan financier 2017–2019 de la législature prévoit, pour chacune des trois années, des déficits croissants allant d'environ 500 millions en 2017 pour atteindre près de 1 milliard. C'est pourquoi il convient d'éviter, dans la mesure du possible, de grever le budget par de nouvelles dépenses ou par un alourdissement des tâches existantes. Les charges supplémentaires possibles ne sont pas encore prises en compte par le plan financier. Du côté des recettes, elles pourraient découler principalement de la reconduction du taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement ainsi que de la décision des commissions des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-E) concernant la constitution du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Du côté des dépenses, d'importantes dépenses supplémentaires sont susceptibles d'être engendrées par les investissements dans les centres fédéraux d'enregistrement et de procédure d'asile, par les prêts destinés à la rénovation de bâtiments des organisations internationales à Genève ou par l'éventuel renouvellement de l'accord d'association de la Suisse au programme-cadre de recherche et d'innovation de l'Union européenne Horizon 2020.

Le Conseil fédéral a pris rapidement des mesures dans le cadre du budget 2016 et du programme de stabilisation 2017–2019 afin d'adapter la planification des dépenses à la baisse des recettes attendues. L'opportunité de prendre de nouvelles mesures sera examinée dans le cadre de l'élaboration du budget 2017, notamment sur la base des résultats du compte 2015. Indépendamment de telles mesures, l'équilibre structurel des finances fédérales ne pourra être rétabli durablement que si une certaine retenue est observée en matière de

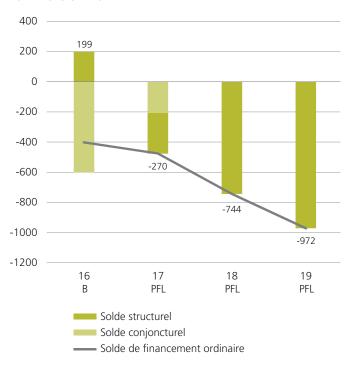
dépenses au cours des prochaines années. Dans la mesure du possible, il conviendra d'éviter de grever le budget par de nouvelles dépenses ou un alourdissement des tâches actuelles.

Importance du frein à l'endettement pour le plan financier de la législature

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 du frein à l'endettement s'appliquent uniquement au budget. Le Conseil fédéral s'est toutefois donné comme objectif d'axer les plans financiers sur une politique d'assainissement, puisque chaque année du plan financier est appelée à devenir une année budgétaire. Un éventuel déficit structurel ne peut être toléré, l'année budgétaire suivante, qu'à condition de pouvoir être éliminé dans le cadre du processus ordinaire d'élaboration du budget. Tel est le cas en 2017. Dans les années 2018 et 2019, les exigences du frein à l'endettement ne pourront être tenues que si le Parlement, dans ses décisions relatives aux projets générant d'importantes dépenses, ne s'écarte pas des décisions prises par le Conseil fédéral. Dans le cas contraire, des mesures d'allégement plus importantes seront nécessaires.

Déficits structurels malgré le programme de stabilisation 2017–2019 en mio



Le frein à l'endettement autorise encore des déficits conjoncturels en 2016 et 2017. Pour les années suivantes, il exige le rétablissement de l'équilibre budgétaire. Le plan financier 2017–2019 de la législature prévoit toutefois des déficits structurels croissants, malgré les mesures prises.



OT CONTEXTE

11 Evolution de l'économie et perspectives

La forte appréciation du franc a de nettes répercussions sur la croissance de l'économie suisse. Elle exerce en effet une forte pression sur les coûts, en particulier pour les entreprises axées sur l'exportation. D'ici 2017, l'économie devrait se remettre doucement de ce ralentissement et la croissance retrouver son rythme tendanciel.

En 2015, l'économie suisse a été affectée par la décision de la Banque nationale d'abroger le cours plancher par rapport à l'euro. Le franc s'est alors fortement apprécié sur le marché des devises et sa valeur mesurée par rapport à l'euro en décembre 2015 était encore d'environ 10 % supérieure à son niveau des années précédentes. Pour faire face à l'appréciation du franc, les entreprises ont dû prendre des mesures de réduction des coûts et accepter une baisse de leurs marges bénéficiaires. Depuis lors, le chômage accuse une hausse légère mais continue.

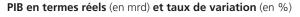
L'industrie d'exportation est la première victime de la force du franc. En conséquence, la création de valeur a nettement fléchi par rapport aux prévisions du budget 2015. Au cours du premier trimestre, le PIB a fléchi, affichant un taux de croissance négatif, avant de rebondir durant les deuxième et troisième trimestres. Mesurée sur l'ensemble de l'année, la création de valeur devrait être supérieure d'environ 0,8 % à son niveau de 2014.

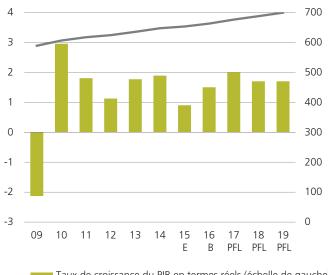
L'environnement international a tendanciellement exercé un effet de soutien sur la performance économique suisse. Les Etats-Unis et l'Allemagne, en particulier, ont bénéficié d'une conjoncture favorable, ce qui a favorisé les exportations à destination

de ces deux pays. L'évolution des taux de change, qui a induit une baisse des coûts d'importation et de la demande globale, a également freiné la hausse des prix en Suisse. C'est pourquoi le taux d'inflation s'est également avéré négatif en 2015. En 2016, l'évolution des taux de change devrait rester déterminante pour la croissance économique.

Les paramètres macroéconomiques (voir le tableau Aperçu des chiffres) se fondent, pour 2015 et 2016, sur les estimations faites le 17 septembre 2015 par le Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles. Pour les années suivantes, l'hypothèse retenue est que le produit intérieur brut (PIB) réel atteindra à nouveau son taux de croissance tendanciel et que l'écart de production, qui s'est creusé en raison de ralentissement actuel de la croissance économique, finira par se combler. Une lente normalisation des conditions monétaires est également prévue, ce qui devrait entraîner une légère hausse des taux d'intérêt et du renchérissement.

Les risques conjoncturels sont liés, d'une part, à l'évolution de la situation dans les pays émergents. La Chine reste menacée par le risque de devoir procéder à une brusque correction face





Taux de croissance du PIB en termes réels (échelle de gauche)

—— PIB en termes réels (échelle de droite)

Le choc de janvier 2015 lié à la suppression du cours plancher a donné un coup de frein à la croissance économique suisse. En 2016 et 2017, celle-ci se remettra de ce ralentissement et renouera avec un taux de croissance tendanciel de 1,7 %.

au danger d'une éventuelle surchauffe sur le marché des actions et d'une crise des crédits. Ils sont liés, d'autre part, au fait que la FED et la BCE pourraient renouer avec une politique monétaire fortement expansive en cas de nouveau ralentissement de la croissance économique. Une telle politique aurait pour effet de favoriser une nouvelle appréciation du franc. Pour les dernières années de la législature, les risques qui pèsent sur l'évolution de l'économie sont de nature structurelle (par ex. les relations avec l'UE).

12 Répercussions du franc fort sur les recettes

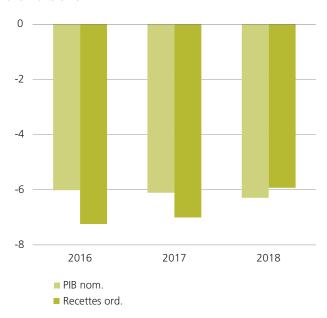
Par rapport aux estimations du plan financier 2016–2018, les recettes attendues ont été revues à la baisse d'environ 5 milliards, soit de près de 7 %. Cette correction a été effectuée au vu du résultat du compte 2014 – les recettes obtenues ayant été inférieures aux attentes – et, en particulier, compte tenu de la révision à la baisse des prévisions concernant la croissance du PIB nominal.

Depuis l'adoption du plan financier 2016–2018 par le Conseil fédéral le 20 août 2014, les estimations de recettes ont dû, plusieurs fois, être fortement corrigées à la baisse. Cette correction importante d'un montant total de quelque 5 milliards a deux causes:

- D'une part, le résultat du compte 2014 a montré clairement que l'évolution des recettes ne correspondrait pas à la progression escomptée dans le plan financier. Le produit de l'impôt fédéral direct, en particulier, s'est avéré inférieur aux attentes.
- A cela s'est ajouté l'abandon, par la Banque nationale suisse (BNS), du cours plancher par rapport à l'euro, une mesure qui a nettement assombri les perspectives conjoncturelles du pays. Ce changement de cap dans la politique monétaire menée par la BNS s'est traduit non seulement par un affaiblissement de la croissance économique réelle, mais encore par un recul marqué et persistant du renchérissement. Suite à la décision de la BNS, les prévisions relatives au produit intérieur brut nominal (PIB) ont été revues à la baisse par rapport au plan financier 2016–2018 dans une proportion allant jusqu'à 6%.

En conséquence, les estimations de recettes ont également dû être adaptées aux nouvelles valeurs de référence macroéconomiques. Pour ce qui est de la taxe sur la valeur ajoutée, la correction correspond à peu près au recul du PIB nominal, alors qu'elle est plus sévère pour l'impôt fédéral direct. L'assiette fiscale de ce dernier comprend, en effet, non seulement la création de valeur nationale, mais également les bénéfices des sociétés à statut fiscal cantonal spécial réalisés à l'étranger. Or l'appréciation de notre monnaie nationale se traduit par un recul supplémentaire des bénéfices imposés en francs suisses. Les recettes de l'impôt fédéral direct sont donc doublement affectées par la décision de la BNS qui, non seulement, a un impact négatif sur la conjoncture et les marges bénéficiaires des entreprises, mais qui réduit également la valeur des bénéfices transférés en Suisse. Au final, les estimations des recettes des années 2016 et 2017 ont dû être réduites de quelque 5 milliards de francs, soit d'environ 7 %, en l'espace d'un an à peine (cf. graphique).

Correction des prévisions par rapport au plan financier 2016–2018 en $\,\%$



Depuis l'été 2014, les prévisions relatives au PIB nominal ont été revues à la baisse d'environ 6 % au total. Les estimations de recettes ont donc été à leur tour corrigées dans la même proportion.

13 Charges supplémentaires dans le domaine des dépenses

La baisse du niveau des recettes attendues ne se traduit qu'en partie par un allégement des dépenses. En outre, depuis le plan financier 2016–2018, d'importants nouveaux projets ont été pris en compte, en particulier la 3^e réforme de l'imposition des entreprises, le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération ainsi que la décision du Conseil national concernant la réforme Prévoyance vieillesse 2020. A cela s'ajoute la croissance des dépenses liées à l'accueil des migrants.

Les corrections apportées aux estimations de recettes (cf. ch. 12) engendrent, du côté des dépenses, une diminution des parts aux recettes revenant aux cantons et aux assurances sociales ainsi que de la contribution à l'assurance-invalidité (AI) liée à la TVA. Ainsi, les parts au produit de la TVA sont inférieures de 200 millions au montant prévu par le plan financier 2016–2018 et la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct diminue de près de 700 millions. L'estimation concernant la contribution de la Confédération à l'AI a, pour sa part, été revue à la baisse pour plus de 300 millions. Le bas niveau du renchérissement et des taux d'intérêt permet, en outre, de réduire notablement les dépenses requises pour certaines contributions aux assurances sociales, l'apport au fonds d'infrastructure ferroviaire et les intérêts passifs. Ces corrections automatiques ne permettent toutefois de compenser qu'en partie la faible croissance des recettes.

Au cours de l'année 2015, plusieurs grands projets impliquant d'importantes dépenses ont été intégrés dans les chiffres du plan financier:

- Prévu par la 3^e réforme de l'imposition des entreprises, le relèvement (de 17 à 20,5 %) de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct grèvera les finances fédérales à hauteur d'environ 800 millions dès 2019.
- Dans le cadre du projet relatif au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), le Conseil fédéral entend affecter à ce fond le produit de l'impôt sur les véhicules automobiles dès 2018. Cette mesure engendrera une hausse correspondante des dépenses au titre des routes nationales (400 mio); les moyens financiers ainsi affectés ne seront plus disponibles au sein du budget général.

- Des charges supplémentaires sont également attendues dans le domaine de l'asile. En raison de la forte augmentation du nombre des demandes d'asile et de la proportion des demandeurs restant en Suisse, les dépenses requises au titre de la migration, en particulier pour les forfaits globaux en faveur des cantons, ont dû être relevées de près de 600 millions par rapport au plan financier 2016–2018. Compte tenu du nombre très élevé des demandes enregistrées en 2015, il apparaît d'ores et déjà que les dépenses inscrites au budget 2016 seront insuffisantes. Pour la période 2015–2019, les dépenses consacrées à la migration présentent un taux moyen de croissance de 10,4% par an.
- Selon le message du Conseil fédéral, la réforme Prévoyance vieillesse 2020 n'aura quasiment aucune incidence sur le budget de la Confédération. Le pour-cent de TVA supplémentaire prévu dès 2019 sera entièrement versé à l'AVS. Parallèlement, la contribution de la Confédération à l'AVS sera ramenée de 19,55 à 18 %; en contrepartie, la Confédération cèdera à l'AVS sa part de 17 % au pour-cent démographique prélevé sur la TVA. La décision du premier conseil (Conseil des Etats) de renoncer à la réduction de la contribution de la Confédération à l'AVS engendrera des charges supplémentaires d'environ 500 millions dès 2018, montant qui passera à 600 millions en 2019 et continuera de croître les années suivantes.

Sans les mesures prises dans le cadre du budget 2016 et du programme de stabilisation 2017–2019, les déficits structurels prévus par le plan financier de la législature oscilleraient entre 2 et 3 milliards. Ces mesures sont présentées au chapitre 14 (Stratégie d'assainissement).

14 Stratégie d'assainissement budgétaire

La stratégie du Conseil fédéral pour contrer les déficits structurels comporte trois phases. Premièrement, le budget 2016 a été allégé de plus de 1 milliard, grâce notamment à la correction du renchérissement. Deuxièmement, le programme de stabilisation 2017–2019 réduira d'un milliard supplémentaire les dépenses dès 2017. Et troisièmement, le Conseil fédéral entend éviter toute charge supplémentaire qui ne serait pas compensée.

Allégement par rapport au plan financier 2016-2018

	Budget	Plan financier	Plan financier	Plan financier
mio CHF	2016	2017	2018	2019
Total	1 257,2	2 011,1	1 754,0	1 808,3
Mesures mises en œuvre dans le budget 2016	1 257,2	1 226,9	775,7	775,7
Correction du renchérissement	714,3	714,3	652,0	652,0
Personnel (y c. internalisation)	137,5	144,2	146,7	146,7
Charges de conseil	24,0	24,0	24,0	24,0
Apport au fonds d'infrastructure	100,0	300,0	_	_
Coopération internationale	131,4	44,4	-47,0	-47,0
Armée	150,0	-	_	_
Programme de stabilisation 2017-2019	_	784,2	978,3	1 032,6

Un Etat en déficit dispose de trois options pour remédier à sa situation: s'endetter, augmenter ses recettes ou diminuer ses dépenses. Pour la Confédération, contracter de nouvelles dettes est hors de question, en raison du frein à l'endettement. Ce dernier interdit en effet que, sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, le montant total des dépenses excède celui des recettes, autrement dit que la dette augmente. De l'avis du Conseil fédéral, consolider le budget de la Confédération en augmentant les recettes n'entre pas non plus en ligne de compte, pour deux raisons: d'une part, l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée ou de l'impôt fédéral direct nécessiteraient de modifier préalablement la constitution. Les éventuelles recettes supplémentaires seraient encaissées trop tard pour couvrir les déficits structurels prévus ces prochaines années.

D'autre part, assainir le budget en relevant les impôts se heurte à des objections d'ordre politique et économique. Il serait en effet inopportun d'augmenter l'impôt fédéral direct (impôt sur le bénéfice) - qui est au cœur de la troisième réforme de l'imposition des entreprises -, car cela se ferait au détriment de la compétitivité de la place économique suisse. Pour ce qui est de la taxe sur la valeur ajoutée, elle doit déjà être augmentée dans le cadre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020, de sorte qu'une nouvelle hausse ne paraît guère envisageable. Des projets de réforme sont en cours également en ce qui concerne l'impôt anticipé et les droits de timbre. Quant aux autres recettes, soit elles sont affectées et ne peuvent par conséquent pas servir à alléger le budget (impôt sur les huiles minérales, RPLP, taxes incitatives et, dès 2018, impôt sur les automobiles), soit elles ne pourraient contribuer à l'assainissement que dans une mesure relativement limitée en raison de leur volume peu important ou de leur faible potentiel de hausse (impôts sur l'alcool, la bière et le tabac, recettes non fiscales).

La seule option praticable est donc celle de la diminution des dépenses. Il paraît en outre d'autant plus opportun d'agir sur les dépenses que le renchérissement très faible, voire négatif, et ses conséquences sur l'évolution des recettes figurent parmi les principales raisons des difficultés structurelles qui affectent les finances de la Confédération. Relevons en outre que ce renchérissement minime permet de réduire les dépenses sans avoir à effectuer, en termes réels, des coupes claires dans les prestations budgétisées initialement. Enfin, le Parlement demande une consolidation des dépenses (motion 15.3013).

Mesures adoptées dans le budget 2016

Lorsqu'au début de 2015, il était devenu évident que l'évolution des recettes ne suivrait pas le rythme escompté dans le plan financier, le Conseil fédéral a adopté un train de mesures visant à alléger les finances fédérales. Les dépenses faiblement liées sont particulièrement concernées:

• La correction du renchérissement a permis de réduire les dépenses faiblement liées de 3 % par rapport au plan financier 2016–2018. Cela a été possible sans avoir à effectuer, en termes réels, des coupes claires dans les prestations budgétisées initialement, car le taux de renchérissement a toujours été inférieur ces dernières années au taux escompté dans le plan financier pour les dépenses faiblement liées. Alors que la planification financière partait d'un taux annuel de renchérissement de 1,5 %, le niveau des prix (indice national des prix à la consommation, IPC) a cessé de progresser quand il n'a pas reculé depuis 2009. Cette mesure permet d'alléger de quelque 700 millions le budget 2016 et des années suivantes.

- Diverses mesures dans le *domaine du personnel*, notamment l'absence de mesures salariales générales, une baisse linéaire des crédits de personnel à raison de 1 % et un ajustement des conditions d'engagement, ont permis de réduire de près de 140 millions les dépenses de personnel. S'ajoutent à cela des coupes à hauteur de 9 % des *charges de conseil* (24 mio).
- Diverses corrections dans les dépenses liées à la *coopération internationale* ont permis de réaliser des allégements s'élevant au total à près de 130 millions.
- Finalement, des *réductions* ciblées *de dépenses dans l'armée* (B 2016) et de l'*apport au fonds d'infrastructure* (B 2016, 2017) sont effectuées. Elles n'ont pas d'incidence sur l'accomplissement des tâches, car le plan financier actuel prévoyait des montants trop élevés dans ces domaines.

Au total, le budget est allégé grâce à ces mesures de près de 1,2 milliard en 2016 et 2017, et de 800 millions en 2018.

Programme de stabilisation 2017-2019

Au cours de l'été 2015, il s'est avéré que les mesures prises ne suffisaient pas pour assurer l'équilibre du budget de la Confédération. Par conséquent, le Conseil fédéral a décidé un train supplémentaire de mesures d'allégement budgétaire représentant un montant d'environ 1 milliard par année à partir de 2017. En juin 2015, l'objectif d'allégement budgétaire a été fixé à la hauteur du montant des déficits structurels. Le Conseil fédéral a ouvert fin novembre 2015 la procédure de consultation relative au programme de stabilisation 2017–2019.

Ce programme prévoit des mesures d'allégement budgétaire qui permettent de réduire, à partir de 2017, les dépenses de la Confédération d'un montant allant de 800 millions à 1 milliard de francs par rapport à la planification actuelle. Les 25 mesures prévues concernent toutes les tâches de la Confédération, la contribution de l'administration fédérale aux mesures d'économies étant proportionnellement plus élevée que la moyenne. La loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017–2019 (acte modificateur) entraîne la modification de douze lois en vigueur et l'abrogation d'une loi (loi sur les activités à risque). Dans le cadre du programme de stabilisation, l'Autorité fédérale de surveillance des fondations sera transformé en établissement de droit public.

Les principales mesures d'allégement budgétaire concernent (montants prévus en 2019):

- le domaine propre de l'administration (121 mio);
- l'aide au développement (243 mio);
- la formation, la recherche et l'innovation (214 mio);
- l'agriculture (96 mio);
- l'apport au fonds d'infrastructure ferroviaire (93 mio);
- l'adaptation de la contribution à l'assurance-invalidité (62 mio);
- l'adaptation de la contribution à la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie (75 mio; en rapport avec la révision séparée de la LPC).

L'armée est proportionnellement beaucoup moins touchée en raison de son programme de développement.

Toutes les mesures indiquées ci-dessus sont inscrites et dûment chiffrées dans le plan financier 2017–2019 de la législature.

Nécessité d'éviter des charges supplémentaires

En dépit des efforts consentis en matière de consolidation budgétaire, le Conseil fédéral a dû adopter un plan financier 2017–2019 de la législature qui n'est pas conforme aux exigences du frein à l'endettement. Dans l'état actuel des connaissances, il faut donc s'attendre à des coupes budgétaires supplémentaires au cours des années 2017 à 2019.

Afin de ne pas réduire à néant par des dépenses supplémentaires les efforts fournis pour consolider le budget, il est impératif d'éviter toute nouvelle charge grevant les finances fédérales si celle-ci n'est pas compensée. Du point de vue budgétaire, il est fondamental que la troisième réforme de l'imposition des entreprises, la réforme Prévoyance vieillesse 2020 et le projet de création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) ne représentent pas une charge supérieure à celle que le Conseil fédéral a proposée dans ses messages. En ce qui concerne d'autres charges supplémentaires possibles (voir ch. 35), la plus grande prudence s'impose. Il est par ailleurs probable que divers projets soient échelonnés dans le temps ou lancés plus tardivement que prévu.

Réforme Prévoyance vieillesse 2020

La décision du premier conseil (Conseil des Etats) de renoncer à réduire la contribution de la Confédération à l'AVS engendrera des charges supplémentaires d'environ 500 millions dès 2018, montant qui passera à 600 millions en 2019 et continuera de croître les années suivantes. Le premier conseil souhaite que les 17 % du pour-cent démographique prélevé sur la TVA, qui alimentent actuellement le budget général de la Confédé-

ration, soient affectés à l'AVS dès 2018. Le Conseil fédéral n'entendait, quant à lui, appliquer cette mesure qu'à partir de 2019, en contrepartie de la réduction de la contribution proportionnelle de la Confédération aux dépenses de l'AVS, qui devait passer de 19,55 à 18 % de ces dépenses. Conformément à l'art. 4 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération, les conséquences de la décision du premier conseil doivent figurer dans le plan financier.

15 Priorités budgétaires pour la période 2016-2024

Les priorités budgétaires applicables à la nouvelle législature sont définies dans le cadre du plan financier 2017–2019 de la législature. Afin d'identifier à temps d'éventuels besoins de réforme et d'améliorer la fiabilité de la planification, il est nécessaire de prendre également en considération les années postérieures à la législature, étant donné que, souvent, les réformes importantes ne déploient leurs effets qu'au cours de la législature qui suit la date de leur adoption dans le plan financier. La fixation des priorités parmi les réformes fiscales et la définition des taux de croissance visés en matière de dépenses pour les années 2016 à 2024 permettent de compléter la planification financière du Conseil fédéral.

Objectifs et procédure

Le processus de fixation des priorités budgétaires applicables aux deux prochaines législatures offre au Conseil fédéral et au Parlement l'occasion d'examiner de manière approfondie, tous les quatre ans, les perspectives et objectifs visés en matière budgétaire. Un tel examen doit porter sur une période supérieure à quatre ans, car les projets de réforme importants déploient souvent leurs effets financiers au-delà de la législature au cours de laquelle ils ont été adoptés. L'analyse des perspectives à moyen terme permet également d'identifier à temps les marges de manœuvre disponibles et les évolutions indésirables du point de vue structurel, afin d'engager au plus vite les réformes nécessaires. Enfin, une fixation claire des priorités accroît la fiabilité de la planification à l'égard des bénéficiaires de prestations et de l'administration.

Les priorités budgétaires sont fixées sur la base d'un scénario fondé sur la poursuite de la politique budgétaire actuelle (no policy change). Partant du plan financier 2017-2019 de la législature, des prévisions concernant les recettes et les dépenses ont été établies jusqu'en 2024, dans l'hypothèse que les conditions-cadres actuelles restent inchangées. Les projets déjà connus ont également été pris en considération. Ce scénario s'écarte sur deux points du plan financier 2017-2019 de la législature. D'une part, les chiffres proposés par le Conseil fédéral dans son message sur la réforme Prévoyance vieillesse 2020 sont pris en considération, d'autre part, l'hypothèse retenue est que le taux spécial de TVA appliqué aux prestations d'hébergement sera reconduit à partir de 2018. Suivant ce scénario, les exercices 2017 à 2019 enregistrent des déficits structurels allant jusqu'à 500 millions; grâce aux corrections décidées, ils sont légèrement moins élevés que dans le plan financier de la législature. L'équilibre budgétaire devrait être pratiquement rétabli en 2020. Des excédents structurels sont attendus à partir de 2021; ils augmenteront d'environ 500 millions par an, du fait que les dépenses (+ 2,4 % par an) progresseront, en moyenne, moins fortement que les recettes (+2,7% par an) entre 2015 et 2024. De plus amples informations concernant le scénario fondé sur la poursuite de la politique budgétaire actuelle figurent au ch. 71.

Se fondant sur ce scénario, le Conseil fédéral a fixé des priorités en matière fiscale et en matière de dépenses. Dans le domaine fiscal, il a avant tout défini les priorités au niveau des réformes envisagées; du côté des dépenses, il a fixé les taux de croissance visés pour chaque groupe de tâches.

Priorités en matière fiscale

Après avoir examiné en détail les priorités à fixer en matière fiscale, le Conseil fédéral a décidé que, parmi les nombreux projets de réformes fiscales en discussion, il conviendrait de poursuivre les projets répondant à l'une des trois conditions suivantes:

- 1. Le projet a déjà fait l'objet d'une décision entrée en force.
- 2. Le besoin d'agir est avéré sur le plan du droit constitutionnel et le projet apporte une solution adéquate au problème posé.
- Le besoin d'agir est avéré pour des raisons macroéconomiques importantes et le projet apporte une solution adéquate au problème posé.

Se fondant sur ces critères, le Conseil fédéral a désigné prioritaires les réformes fiscales suivantes: la 3° réforme de l'imposition des entreprises, la réforme de l'imposition des couples mariés et la réforme de l'impôt anticipé.

La 3^e réforme de l'*imposition des entreprises* vise à renforcer la compétitivité fiscale de la Suisse et à rétablir l'acceptation du système suisse à l'échelle internationale. Déjà adopté, le message à ce sujet est actuellement examiné par le Parlement.

La *réforme de l'imposition des couples mariés* reste considérée comme un projet de première importance (en vertu des grandes lignes du programme de la législature). Elle a pour objectif d'éliminer la discrimination anticonstitutionnelle des époux par rapport aux concubins.

Actuellement suspendue, la réforme de l'impôt anticipé reste à l'ordre du jour des réformes. Le système actuel comporte des désavantages économiques et ne permet pas d'atteindre complètement l'objectif de la garantie de l'impôt. C'est pourquoi, le 4 novembre 2015, le Conseil fédéral a demandé au Département fédéral des finances d'instituer un groupe d'experts, chargé d'élaborer, d'ici à l'automne 2016, une stratégie et les grandes lignes d'une réforme qui prennent en considération toutes les questions entrant en ligne de compte, notamment en matière de droit pénal fiscal. Les projets de réforme de l'impôt anticipé et de révision du droit pénal en matière fiscale seront ensuite poursuivis sur la base des recommandations faite par le groupe d'experts.

Priorités en matière de dépenses

La marge de manœuvre à disposition pour fixer des priorités est fortement réduite jusqu'en 2019 en raison des déficits structurels prévus. Les principaux défis consisteront à maintenir l'équilibre budgétaire tout en évitant des charges supplémentaires. Au vu de la situation actuelle, il est probable que des coupes supplémentaires seront nécessaires au cours des années 2017 à 2019 pour respecter les exigences du frein à l'endettement. Les crédits d'engagement et plafonds des dépenses que le Conseil fédéral demandera au printemps 2016 par la voie des messages relatifs aux arrêtés financiers pluriannuels représentent donc des maxima finançables seulement si les finances fédérales évoluent de manière positive.

Au-delà de 2020 également, la marge de manœuvre reste relativement étroite et ne suffit pas à financer tous les projets qui figurent actuellement dans la liste des charges supplémentaires possibles (cf. ch. 35). Le Conseil fédéral a donc décidé d'accroître à partir de 2020 la marge de manœuvre en réduisant la croissance des dépenses faiblement liées de 1 point de pourcentage par rapport au scénario fondé sur la poursuite de la politique actuelle. Ainsi, les groupes de tâches dont la progression est généralement proportionnelle à celle du renchérissement (hypothèse à long terme: 1 % par an) ne devront pas afficher de croissance entre 2019 et 2020. Cette mesure se justifie notamment du fait que, durant la nouvelle législature, le renchérissement devrait rester nettement en dessous des hypothèses retenues à long terme. Cette restriction ne touche pas l'agriculture, pour laquelle une croissance nulle en termes nominaux est déjà prévue, ni la défense nationale (cf. prochain paragraphe). Grâce à cette mesure, une marge de manœuvre de près de 140 millions peut être dégagée. Ce montant sera consacré à de nouvelles tâches prioritaires.

L'ordre des priorités découlant du scénario fondé sur la poursuite de la politique actuelle reflète assez bien les axes du programme 2015-2019 de la législature. Les taux de croissance supérieurs à la moyenne au niveau des dépenses destinées à la formation et au trafic ainsi que l'importance donnée à la troisième réforme de l'imposition des entreprises traduisent la haute priorité donnée à l'assurance durable de la prospérité (axe 1). Le soutien à la cohésion nationale et le renforcement de la coopération internationale (axe 2) se signalent notamment par des taux de croissance élevés dans le domaine de la prévoyance sociale et de la coopération internationale. En revanche, le troisième axe, qui prévoit que la Suisse pourvoit à la sécurité et agit en partenaire international fiable, est nettement moins marqué. Ainsi les dépenses consacrées à la défense nationale restent stables dans ce scénario. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de relever à partir de 2020 les dépenses consacrées à l'armée et à la protection de la population, et ce de 100 millions la première année et de 400 millions à partir de 2021. Les dépenses consacrées à l'armée devraient donc atteindre 5,1 milliards en 2021 et continuer de croître ensuite au même rythme que le renchérissement. De cette manière, l'exigence du Parlement d'un plafond des dépenses de 5 milliards pour l'armée est remplie.

Enfin, dans la perspective de l'étroitesse de la marge de manœuvre restante, le Conseil fédéral s'est fixé un *plafond des coûts pour financer d'autres charges supplémentaires*. Dans l'optique actuelle, il n'est pas possible, d'ici 2019, de financer de nouveaux projets sans prévoir une compensation. En 2020, la marge de manœuvre sera de 100 millions et elle s'élèvera à environ 400 millions les années suivantes. Ces chiffres tiennent compte du fait que, d'après les estimations actuelles, la diminution des recettes de l'ordre de 1 milliard due à la réforme de l'imposition des couples mariés interviendra seulement après 2022.

Groupes de tâches

mio CHF	Budget 2015	PFL 2019	PMT 2024	TC Ø en % 2015-19	TC Ø en % 2019-24	TC Ø en % 2015-24
Total	67 116	75 616	83 281	3,0	1,9	2,4
Conditions institutionnelles et financières	2 744	≥ 2 727	≥ 2 852	≥ -0,2	≥ 0,9	≥ 0,4
Ordre et sécurité publique	1 119	≥ 1 183	≥ 1 213	≥ 1,4	0,5	≥ 0,9
Relations politiques et économiques avec l'étranger	1 036	≥ 902	≥ 948	≥ -3,4	≥ 1,0	≥ -1,0
Coopération internationale	2 667	≤ 2 752	3 108	≤ 0,8	2,5	1,7
Défense nationale	4 710	≤ 4 998	5 629	≤ 1,5	2,4	2,0
Formation et recherche	7 357	≈ 7 939	8 822	≈ 1,9	2,1	2,0
Culture et loisirs	507	≤ 545	≥ 563	≤ 1,8	≥ 0,6	≥ 1,2
Santé	234	≈ 252	≥ 250	≈ 1,9	≥ - 0,2	≥ 0,7
Prévoyance sociale (sans le domaine de la migration)	21 082	23 415	27 779	2,7	3,5	3,1
Migration	1 285	≥ 1 911	< 1 544	≥ 10,4	< -4,2	< 2,1
Trafic	8 542	≤ 10 838	≥ 11 147	≤ 6,1	≥ 0,6	≥ 3,0
Environnement et aménagement du territoire	1 459	≤ 1 551	≥ 1 493	≤ 1,5	≥ -0,8	≥ 0,3
Agriculture et alimentation	3 683	3 514	3 514	-1,2	0,0	-0,5
Economie	740	≤ 2 059	2 074	≤ 29,2	0,2	12,1
Finances et impôts	9 951	11 030	12 345	2.6	2.3	2.4

Remarque concernant l'année 2019 du PFL: en raison des hypothèses sur lesquelles se base le scénario tablant sur la poursuite de la politique actuelle, les valeurs indiquées pour 2019 au titre de la prévoyance sociale, des finances et des impôts (écart minime), ainsi que le total, ne concordent pas avec les valeurs présentées dans le plan financier de la législature.

Taux de croissance visés par domaine de tâches

Les priorités fixées en matière de dépenses sont présentées sous la forme d'objectifs de croissance définis par groupe de tâches. Ces objectifs constituent un instrument d'orientation politique et servent de base à l'établissement des futurs budgets et plans financiers, mais ils ne les remplacent pas. Le Conseil fédéral doit pouvoir relever de nouveaux défis et définir des priorités à court terme. Par conséquent, aucun droit d'augmenter les dépenses ne naît lorsque l'objectif de croissance n'est pas atteint; à l'inverse, les dépenses ne seront pas automatiquement réduites si l'objectif est dépassé. A ce sujet, il faut noter que les taux de croissance visés sont exprimés en termes nominaux et se composent par conséquent d'un élément en termes réels et d'un élément lié au renchérissement (moyenne de 1 % à long terme). Si le renchérissement est nettement inférieur ou supérieur à cette moyenne, l'ordre des priorités peut être modifié dans son ensemble.

Pour chaque groupe de tâches, le Conseil fédéral a déterminé des taux de croissance pour trois périodes: 2015–2019, 2019–2024 et 2015–2024. Ces taux sont basés sur le scénario de poursuite de la politique actuelle ainsi que sur les priorités fixées en matière de dépenses. Ils tiennent compte des charges supplémentaires possibles et des éventuelles mesures d'économies additionnelles qui pourraient s'imposer au cours de la législature:

- Un tiers environ des groupes de tâches affichent des taux de croissance visés pour la période 2015 à 2019 accompagnés d'un «au maximum» (≤), car des mesures d'économies supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires en raison des déficits structurels prévisibles actuellement.
- Si des charges supplémentaires sont prévisibles dans un groupe de tâches, il convient de moduler le taux de croissance visé par un «au minimum» (≥).
- Les groupes de tâches dont la majeure partie des dépenses est fortement liée (notamment la prévoyance sociale, les finances et impôts) présentent un taux de croissance visé sans qualification spécifique. Dans ces cas, le Conseil fédéral ne dispose que de peu d'influence à court terme et l'évolution des dépenses dépend bien plus de facteurs exogènes.
- La structure des groupes de tâches présentée reprend en grande partie la classification fonctionnelle en usage à la Confédération. Toutefois, certains groupes de tâches dont les divers éléments présentent une évolution divergente ont été divisés (par ex. la prévoyance sociale et les relations avec l'étranger).

Conditions institutionnelles et financières

Ce groupe de tâches est, en comparaison avec les autres, fortement concerné par les mesures d'économies mises en œuvre dans le budget 2016 et le programme de stabilisation 2017–2019. Par conséquent, il affiche un taux de croissance négatif au cours de la nouvelle législature. Toutefois, la progression des dépenses devrait au final être supérieure à celle qui a été retenue pour établir le présent scénario, car les investissements dans les constructions liés à la restructuration du domaine de l'asile et au concept de politique du sport, qui n'ont pas encore été inscrits dans le plan financier, devraient dépasser le montant des éventuelles mesures d'économies.

Ordre et sécurité publique

En raison du renforcement prévu des effectifs dans le domaine de la sécurité (notamment fedpol, SRC, Cgfr), les dépenses consacrées à ce groupe devraient croître un peu plus fortement au cours de la législature que ce qui était prévu dans le scénario fondé sur la poursuite de la politique budgétaire actuelle. Cependant, ce groupe de tâches pourrait également subir des coupes en raison des mesures d'économies.

Relations politiques et économiques avec l'étranger

Les taux de croissance visés sont inférieurs à zéro en raison de la diminution escomptée des contributions à la cohésion versées aux nouveaux Etats membres de l'UE (concentration de paiements en 2015). Le scénario ne prend cependant pas en considération l'octroi prévu de prêts à la FIPOI en faveur de la construction et de la rénovation des bâtiments administratifs des organisations internationales à Genève. Le montant de ces prêts pourrait être supérieur à celui des éventuelles mesures d'économies prises au cours de la nouvelle législature.

Coopération internationale

La coopération internationale est fortement concernée par les mesures d'économies inscrites au budget 2016 et au programme de stabilisation. Les dépenses n'atteindront à nouveau le niveau de 2015 qu'en 2018. Elles pourraient cependant être réduites encore davantage au cours de la législature. A partir de 2020, leur croissance devrait égaler celle du PIB nominal. Pour autant que la situation financière le permette, l'aide publique au développement devrait être maintenue à un taux de 0,5 % du revenu national brut.

Défense nationale

Les dépenses au titre de la défense nationale progressent assez modestement au cours de la législature si l'on tient compte du fait qu'elles étaient particulièrement basses en 2015. Par ailleurs, des mesures d'économies pourraient toucher ce domaine également au cours des prochaines années. Selon les priorités du Conseil fédéral, ces dépenses devraient être nettement augmentées à partir de 2020, ce qui permettra au budget de l'armée de s'élever à quelque 5,1 milliards à partir de 2021. Par conséquent, le taux de croissance visé au cours de la législature suivante sera élevé.

Formation et recherche

Au cours de la nouvelle législature, les éventuelles mesures d'économies et les charges supplémentaires (par ex. double charge dans le cas d'une pleine association à Horizon 2020, augmentation du nombre de diplômés en médecine humaine) devraient s'équilibrer. A partir de 2020, le groupe de tâches devrait afficher une croissance annuelle de 2,1%, signe de la haute priorité qui est accordée à la formation et la recherche.

Culture et loisirs

La forte augmentation prévue en termes réels au cours de la nouvelle législature, qui résulte des relèvements décidés dans le cadre du message sur la culture et de la majoration des crédits demandée par le Parlement en faveur de Jeunesse + Sport, pourrait être freinée par la prise de mesures d'économies au cours de cette même législature. Le concept de politique du sport que le Conseil fédéral doit adopter devrait avoir des conséquences pour les chiffres du plan financier à partir de 2020, ce qui signifie que la croissance de ce groupe pourrait dépasser le taux annuel de 0,6% prévu pour la législature suivante.

Santé

Dans le domaine de la santé, plusieurs projets sont en route. Cependant, des dépenses supplémentaires d'une certaine importance ne pourront être financées qu'à partir de 2020. Au cours de la nouvelle législature, les éventuelles mesures d'économies et les charges supplémentaires devraient s'équilibrer.

Prévoyance sociale (sans le domaine de la migration)

Les dépenses au titre de la prévoyance sociale présentent en majeure partie un degré d'affectation élevé et croissent de manière marquée en raison notamment de la prévoyance vieillesse et des réductions des primes dans le cadre de l'assurance-maladie. Le présent scénario prend en considération la réforme Prévoyance vieillesse 2020 telle qu'elle est proposée dans le message du Conseil fédéral. Cette version grève un peu moins les finances fédérales que le régime actuel: si l'on se base sur la poursuite de la politique actuelle, la croissance réelle des dépenses entre 2018 et 2030 se situerait à 2,8 % par, alors que la proposition du Conseil fédéral la ramènerait à 2,5 %. Cependant, même cette dernière variante ne permet pas de parler de vrai allégement des finances fédérales, puisque les dépenses de la Confédération ne progressent dans l'ensemble que de 1,5 % en moyenne. Le message du Conseil fédéral n'atténue donc que légèrement la pression qu'exercent les contributions fédérales à l'AVS sur les autres groupes de tâches de l'administration fédérale. Selon la décision du premier conseil (Conseil des Etats), la hausse moyenne annuelle au titre de la contribution fédérale à l'AVS serait de 3,1 % en termes réels. En ce qui concerne les autres assurances sociales, le régime actuel sert de base, tout en tenant compte des modifications prévues par le programme de stabilisation 2017-2019. Au total, le domaine de la prévoyance sociale affiche une croissance nettement supérieure à l'ensemble du budget.

Migration

Les dépenses relatives au domaine de l'asile dépendent fortement du nombre des demandes d'asile et de celui des demandeurs restant en Suisse. L'afflux de réfugiés en Europe en 2015 entraîne une augmentation considérable des dépenses au cours de la nouvelle législature, augmentation qui pourrait encore s'amplifier si le nombre de nouvelles demandes demeure à un niveau élevé. Le présent scénario prévoit que, même si le nombre de demandes d'asile baisse à 26 000 dès 2018, les dépenses ne diminuent que lentement, car les forfaits globaux doivent être versés sur une durée de 5 ans pour les réfugiés reconnus et de 7 ans pour les personnes admises à titre provisoire. Au cours de la législature suivante, de premiers allégements découlant de la restructuration de la procédure d'asile sont attendus et devraient mener à une réduction accrue des dépenses en fin de période.

Trafic

Dans le domaine du trafic, la nouvelle législature se caractérise par d'importantes réformes concernant le financement. La constitution du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) entraîne un nouveau régime de financement des infrastructures. Les ressources étant notablement augmentées à cette occasion, il en résulte un taux de croissance élevé jusqu'en 2019. Il n'est cependant pas exclu que le domaine du trafic soit touché par les mesures d'économies qui pourraient être prises ces prochaines années. Même si la progression des dépenses ralentit à partir de 2020, les charges supplémentaires sont possibles, comme la poursuite de la chaussée roulante ou le relèvement de l'apport au FIF (part RPLP), ce dernier étant réduit dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019.

Arrêtés financiers pluriannuels de grande portée

En vertu de l'art. 5, al. 5, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération, le Conseil fédéral soumet généralement au Parlement les arrêtés financiers pluriannuels de grande portée, au plus tard six mois après l'adoption du message sur le programme de la législature. Ces arrêtés financiers concernent le message FRI 2017–2020, le message sur la coopération internationale 2017–2020, le message sur le plafond des dépenses de l'armée pour les années 2017 à 2020, le message sur la politique agricole 2018–2021 et le message sur le crédit d'engagement destiné au financement du transport régional de voyageurs pour les années 2018 à 2021.

Ces arrêtés financiers revêtent une importance capitale pour les finances fédérales: près d'un quart des dépenses totales de la Confédération et plus des deux tiers des dépenses faiblement liées sont gérées par leur biais. C'est pourquoi il est impératif de faire concorder les crédits d'engagement et les plafonds des dépenses concernés avec les possibilités financières. Au cours de l'année 2015, le Conseil fédéral a ainsi régulièrement mis à jour les paramètres financiers correspondants. Malgré tout, les messages qui devront être adoptés au printemps 2016 devraient porter sur des montants situés à la limite supérieure des possibilités financières. Toutefois, les montants sur lesquels portent les crédits d'engagement et les plafonds des dépenses ne seront pas nécessairement épuisés. En effet, les dépenses pouvant être effectuées au cours d'un exercice sont déterminées par les crédits budgétaires que le Parlement approuve chaque année. Par conséquent, dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019, le Parlement se prononcera d'abord sur les crédits budgétaires puis, dans un deuxième temps seulement, sur les arrêtés financiers. Il incombe donc aux Chambres fédérales de veiller à ce que les décisions qu'elles prennent d'un côté, pour le programme de stabilisation et, de l'autre, pour les arrêtés financiers concordent entre elles.

Environnement et aménagement du territoire

La redistribution du produit des taxes d'incitation (CO₂, COV) sollicite plus de la moitié des dépenses de ce groupe de tâches. Abstraction faite de ces dépenses, l'évolution du domaine de l'environnement suit à peu près celle du renchérissement. Des mesures d'économies peuvent cependant être prises au cours de la nouvelle législature. Les charges supplémentaires dans le domaine de la biodiversité, qui font actuellement l'objet de débats, ne pourront être financées qu'à partir de 2020.

Agriculture et alimentation

A l'instar des autres groupes de tâches, l'agriculture participe à l'assainissement des finances fédérales. Il en résulte une croissance négative au cours de la nouvelle législature. Etant donné qu'en même temps, le changement structurel devrait se poursuivre à un rythme annuel de 2%, le montant octroyé par exploitation à titre de subvention augmentera. Dès 2020, les dépenses en termes nominaux devraient se stabiliser.

Economie

A la suite de l'intégration, dès 2017, du fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité, ce groupe de tâches présente une forte croissance, même si les autres dépenses restent stables. La mise en œuvre d'autres coupes budgétaires au cours des prochaines années n'est cependant pas exclue.

Finances et impôts

Prévu dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises, le relèvement de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct entraîne une forte augmentation des dépenses au cours de la nouvelle législature. Ensuite, ce groupe de tâches connaîtra une évolution semblable à celle de l'ensemble des dépenses. Les dépenses d'intérêts progressent nettement moins que les parts de tiers aux recettes de la Confédération.

Résultats et conclusions

Comme le montrent les priorités budgétaires fixées pour la période 2016 à 2024, l'équilibre du budget peut être assuré ces prochaines années (cf. tableau). Il est donc possible de financer des investissements importants dans les infrastructures de transport et la formation ainsi que les réformes fiscales prioritaires et les dépenses croissantes dans les domaines de la sécurité sociale et de la défense nationale. Parallèlement, la quote-part des dépenses et la quote-part d'impôt demeurent stables, car les recettes (+2,7% par an) et les dépenses (+2,5% par an) progressent approximativement au même rythme que l'économie (+ 2,5 % par an). Néanmoins, l'équilibre des finances fédérales ne peut être assuré que moyennant une discipline de fer en matière de dépenses. Ces prochaines années, il faudra en effet éponger des déficits structurels, et ce de préférence dans le cadre du processus budgétaire. Par ailleurs, les projets qui figurent actuellement dans la liste des charges supplémentaires possibles doivent être redimensionnés. Il ne sera guère possible de financer d'autres projets.

Soldes structurels d'après les priorités budgétaires appliquées aux années 2016 à 2024

	Budget	PFL						TC Ø en %
mio CHF	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2015–24
Solde structurel	73	-509	-6	19	349	-226	288	
Recettes	65 918	75 107	77 537	79 345	81 077	82 194	83 968	2,7
Dépenses	67 116	75 616	77 544	79 326	80 728	82 420	83 681	2,5

Remarques:

- Le calcul des recettes de l'exercice budgétaire 2015 se fonde sur l'extrapolation 2015 (AF concernant le B 2015: 67 527 mio).
- Les dépenses comprennent un plafond des coûts supplémentaires de 100 mio en 2020 et de 400 mio à partir de 2021

21 Compte de financement

Le plan financier 2017–2019 de la législature prévoit des déficits croissants au compte de financement. Tandis que les recettes affichent une progression modérée, les dépenses augmentent fortement en dépit d'importantes mesures de consolidation. Aucune transaction extraordinaire n'est attendue.

Résultat du compte de financement

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
Solde de financement	549	-257	-476	-744	-972	
Solde de financement ordinaire	411	-402	-476	-744	-972	
Recettes ordinaires Dépenses ordinaires	67 527 67 116	66 733 67 134	68 940 69 416	71 554 72 298	73 748 74 719	2,2 2.7
<u>'</u>						
Recettes extraordinaires Dépenses extraordinaires	139 -	145 -	_	_	_	

Des déficits en hausse

Le plan financier 2017–2019 de la législature prévoit des déficits croissants, passant d'environ 500 millions en 2017 à près de 1 milliard en fin de législature. Corrigée des facteurs spéciaux, la croissance moyenne des recettes pour la période 2015 à 2019 (1,9 %) reste inférieure à celle du PIB nominal attendu (2,2 % par an), tandis que la progression des dépenses s'avère légèrement supérieure (2,7 %). Cette différence est liée, avant tout, à la faiblesse des recettes, dont l'évolution est freinée notamment par le ralentissement conjoncturel et par le net recul du renchérissement suite à la suppression du cours plancher du franc par rapport à l'euro. En dépit de mesures d'économies substantielles, les dépenses enregistrent une forte hausse, en particulier en raison des réformes et des nouveaux projets, qui engendrent des dépenses supplémentaires considérables vers la fin de la période du plan financier.

Les déficits attendus sont en grande partie de nature structurelle (cf. ch. 22). Ces perspectives budgétaires défavorables ne sont toutefois pas inéluctables, car elles dépendent fortement de l'évolution de l'économie et sont donc encore entourées d'incertitudes. En outre, elles sont soumises à l'influence déterminante des décisions politiques qui seront prises à l'avenir. Si la discipline requise en matière de dépenses est maintenue et que les décisions prises concernant les grands projets (3° RIE, FORTA, réforme Prévoyance vieillesse 2020) suivent celles du Conseil fédéral, la situation budgétaire devrait s'améliorer à moyen terme.

Croissance des recettes inférieure à la croissance économique

Au cours de la période 2015 à 2019, les recettes augmentent de 2,2 % en moyenne annuelle. Etant donné que les recettes de l'année de base 2015 devraient toutefois être inférieures à celles qui ont été inscrites au budget (les prévisions pour la période 2017 à 2019 en tiennent déjà compte), le taux de croissance indiqué

est trop bas. En effet, fondée sur l'estimation de septembre 2015, la croissance des recettes se montera à 2,8 % par an. Cette hausse notable est toutefois liée, avant tout, à des facteurs spéciaux. Il s'agit, en particulier, de la contribution cantonale forfaitaire en faveur du nouveau fonds d'infrastructure ferroviaire (dès 2016), de l'intégration dans le budget fédéral, sans incidence financière, du fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité (dès 2017) et du relèvement, prévu à partir de 2018, de la surtaxe sur les huiles minérales en faveur du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).

Corrigées de toutes les ruptures structurelles, les recettes affichent encore une croissance moyenne de 1,9 % par an; autrement dit, leur progression est inférieure à celle du PIB nominal sur la même période. Cette différence est liée à l'impôt fédéral direct, dont le recul marqué des recettes observé en 2014, auquel s'ajoutent les effets mentionnés plus haut, se répercute sur les années suivantes à titre d'effet de base. Par ailleurs, la croissance des recettes est freinée par l'évolution de l'impôt sur le bénéfice, dont le produit devrait s'avérer plus faible qu'au cours des dernières années, en raison des changements survenus sur le plan international en matière d'imposition des bénéfices.

Augmentation des dépenses due aux nouveaux projets

S'élevant à 2,7 %, l'augmentation moyenne des dépenses est en majeure partie liée aux nouveaux projets, qui seront financés en partie par des recettes supplémentaires et généreront des dépenses supplémentaires: constitution du fonds d'infrastructure ferroviaire et relèvement de la taxe sur le CO₂ (depuis 2016 l'un et l'autre), intégration dans le budget fédéral (dès 2017) du fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité, création du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (dès 2018), réforme Prévoyance vieillesse 2020 (dès 2018) et 3e réforme de l'imposition des entreprises (dès 2019). La forte hausse des charges dans le domaine de l'asile entraîne également des dépenses supplémentaires notables. En revanche,

Evolution des dépenses ordinaires, abstraction faite des comptes de passage

	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	ΔØ en %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Dépenses ordinaires, comptes de	67 116	67 134	69 416	72 298	74 719	2,7
passage compris						
Δ en % par rapport à l'année précédente		0,0	3,4	4,2	3,3	
Comptes de passage	8 859	8 561	8 744	9 317	10 299	3,8
Part des cantons à l'impôt fédéral direct	3 490	3 320	3 432	3 579	4 505	
Part des cantons à l'impôt anticipé	523	546	562	579	595	
Part des cantons à la taxe d'exemption de	33	35	35	36	37	
l'obligation de servir						
Part des cantons à la redevance sur le trafic	494	471	494	519	519	
des poids lourds						
Part des cantons à l'impôt sur les huiles	379	365	369	386	385	
minérales						
Point de TVA en faveur de l'AVS	2 452	2 389	2 430	3 719	4 007	
Supplément de TVA en faveur de l'Al	1 181	1 150	1 171	248	_	
Impôt sur les maisons de jeu en faveur de	308	285	250	250	250	
l'AVS						
Dépenses ordinaires, comptes de	58 257	58 574	60 672	62 982	64 421	2,5
passage non compris						
Δ en % par rapport à l'année précédente		0,5	3,6	3,8	2,3	

les importantes mesures d'économies que le Conseil fédéral a prises dans le cadre du budget 2016 (1,3 mrd) et dont une majeure partie déploie ses effets au-delà de l'année 2016 ont pour effet une diminution notable des dépenses. Le programme de stabilisation 2017–2019, dont les mesures réduisent les dépenses pour un montant de 800 millions à 1 milliard (cf. ch. 14) à partir de 2017, engendre également un net allégement budgétaire.

Directement liés à l'évolution des recettes et ne pouvant donc pas être influencés dans le cadre du budget, les comptes de passage constituent un élément important du budget fédéral (cf. tableau). Ils enregistrent tout ou partie du produit des impôts et des taxes dont la Confédération ne peut pas disposer pour l'exécution de ses tâches. Malgré la faible croissance des recettes, ces comptes de passage augmentent davantage que les dépenses totales. Cette augmentation est due aux réformes prévues: relèvement de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct (3° RIE, dès 2019), hausse de la surtaxe sur les huiles minérales (FORTA, dès 2018) et versement à l'AVS de la totalité du pour-cent démographique prélevé sur la TVA, ainsi que relèvement de la TVA de 0,3 point de pourcentage (réforme Prévoyance vieillesse 2020). L'arrivée à échéance, à fin 2017, du supplément de TVA

en faveur de l'AI produit l'effet contraire. Au final, les dépenses destinées à l'exécution des tâches de la Confédération (soit sans les comptes de passage) croissent, en moyenne, de 2,5 % par an.

Fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité

Dans le cadre du premier train de mesures visant la mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050, le système de rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) sera intégré en 2017 dans les structures de la Confédération et les versements à ce titre gérés par le biais d'un fonds spécial en vertu de l'art. 52 LFC (fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité). Ce fonds servira à promouvoir les investissements dans les énergies renouvelables (notamment les installations photovoltaïques, l'énergie éolienne, la biomasse) et les mesures d'assainissement des centrales hydroélectriques. Il sera alimenté par le supplément perçu sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport (supplément perçu sur les coûts de transport d'électricité), redevance dont doivent s'acquitter les gestionnaires de réseau. Ce supplément pourra être répercuté sur les consommateurs d'électricité. Le financement de cette mesure est sans incidence sur le budget fédéral. Il engendre toutefois une hausse de la quote-part d'impôt et de la quotepart des dépenses.

22 Frein à l'endettement

La situation économique de la Suisse et la situation budgétaire de la Confédération ont subi un changement radical depuis le plan financier du 20 août 2015. Malgré des mesures d'économies substantielles, la hausse moyenne des dépenses, qui atteint 2,7 % entre 2015 et 2019, est supérieure au plafond des dépenses, fixé à 2,4 %. Il en résulte des déficits structurels croissants.

Exigences du frein à l'endettement

mio CHF		Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
1 Recettes totales		67 665	66 878	68 940	71 554	73 748	2,2
2 Recettes extraordinai	res	139	145	_	_	_	
3 Recettes ordinaires [3=1-2]		67 527	66 733	68 940	71 554	73 748	2,2
4 Facteur conjoncturel		0,995	1,009	1,003	1,000	1,000	
5 Plafond des dépens (art. 13 LFC) [5=3x4]	ses totales	67 189	67 333	69 146	71 554	73 748	2,4
6 Excédent conjoncture [6=3-5]	el requis/déficit autorisé	338	-601	-207	-	_	
7 Dépenses extraordina (art. 15 LFC)	aires	-	-	-	-	-	
8 Abaissement du plafe (art. 17 LFC, découve compensation)	ond des dépenses totales ert du compte de	_	_	_	_	-	
9 Abaissement du plafe (art. 17b LFC, décound d'amortissement)	ond des dépenses totales vert du compte	_	_	_	_	-	
10 Abaissement du plaf (art. 17c LFC, éconor	ond des dépenses totales nies à titre préventif)	-	-	-	-	_	
11 Dépenses maximal [11=5+7-8-9-10]	es autorisées	67 189	67 333	69 146	71 554	73 748	
12 Dépenses totales selo	on B/PF	67 116	67 134	69 416	72 298	74 719	2,7
13 Différence (art. 16 LFC) [13=11-12]		73	199	-270	-744	-972	

Le frein à l'endettement est un instrument contraignant pour le budget seulement. Néanmoins, il importe de comparer aussi les résultats des plans financiers avec les exigences du frein à l'endettement. 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 (ligne II) et la différence par rapport aux dépenses planifiées (ligne I3). Il montre que les dépenses prévues au plan financier de la législature sont clairement supérieures au montant des dépenses maximales autorisées. Les exigences du frein à l'endettement ne sont pas remplies dans le cadre du plan financier de la législature.

Calculs et commentaire du tableau

Les recettes ordinaires sont calculées sur la base des recettes totales, déduction faite des recettes extraordinaires. Des recettes extraordinaires provenant de la nouvelle attribution des licences de téléphonie mobile sont attendues en 2015 et 2016. Ces recettes correspondent aux versements résiduels liés à la vente aux enchères réalisée en 2012.

Afin de les corriger de l'influence de la conjoncture, il convient, lors d'une étape suivante, de multiplier les recettes ordinaires par le *facteur conjoncturel*. Celui-ci correspond au coefficient indiquant la différence entre la tendance du produit intérieur brut (PIB) 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 supérieure à l'unité en cas de sous-exploitation et inférieure en cas de surexploitation des capacités de production.

L'écart entre les recettes ordinaires budgétisées et le plafond des dépenses correspond au *solde conjoncturel* (ligne 6). Après le net ralentissement conjoncturel lié à la forte appréciation du franc en 2015, l'économie devrait renouer avec la croissance en 2016. Les paramètres macroéconomiques indiquent que la reprise se poursuivra au cours de la législature, le PIB réel atteignant un taux de croissance de 2,0 % en 2017. Par la suite, la croissance devrait être de 1,7 %, permettant à l'écart de production de se combler graduellement.

En raison du net ralentissement conjoncturel engendré par la suppression du cours plancher par rapport à l'euro et de l'accroissement de l'écart de production qui en a résulté, le frein à l'endettement autorise des déficits conjoncturels en 2016 et 2017. Au cours des années suivantes, comme l'écart de production devrait à nouveau se combler, le frein à l'endettement exige que le solde de financement soit équilibré sur le plan conjoncturel. Cette évolution se reflète dans le fait que la croissance moyenne

du plafond des dépenses (2,4 %) est supérieure de 0,2 point de pourcentage à celle des recettes (2,2 %). L'écart entre le plafond des dépenses et les dépenses effectives (ligne 13) est aussi appelé *excédent structurel* ou déficit structurel, termes désignant la partie du résultat du compte de financement non imputable à la conjoncture.

Outre le budget ordinaire, le *budget extraordinaire* est lui aussi soumis à des règles 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. Tout déficit au compte d'amortissement doit être 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). A fin 2014, le compte d'amortissement affichait un excédent de 1,6 milliard.

23 Compte de résultats

En raison de la baisse des revenus fiscaux, le résultat ordinaire est presque toujours négatif à partir de 2016. Ce n'est qu'en 2018 qu'un résultat annuel positif est attendu, grâce à l'amélioration du résultat opérationnel.

Solde du compte de résultats

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	Δ Ø en % 2015-2019
Résultat de l'exercice	969	-315	-367	229	-175	
Résultat ordinaire	831	-460	-367	229	-175	
Résultat opérationnel	1 795	301	219	740	429	
Résultat financier	-965	-760	-586	-511	-603	
Revenus extraordinaires	139	145	_	_	_	
Charges extraordinaires	-	_	_	-	_	

En raison de la baisse des revenus fiscaux, le *résultat ordinaire* devient négatif à partir de 2016. Un solde positif est toutefois attendu en 2018 au compte de résultats, contrairement au compte de financement, qui enregistre des déficits en hausse (cf. ch. 21). Cette différence s'explique par le fait que les investissements propres de la Confédération ont des incidences dans le compte de financement, mais pas dans le compte de résultats, où ils ne génèrent pas de charges (diminution de valeur). Les investissements dans les routes nationales croissent de plus de 1 milliard en 2018 et se maintiennent à un niveau comparable en 2019 (cf. ch. 63). Cette évolution ne se répercutera dans le compte de résultats que dans quelques années, par le biais des amortissements.

Le *résultat opérationnel* comprend essentiellement les revenus fiscaux ainsi que les charges propres et les charges de transfert. Il s'améliore en 2018 à la faveur de la progression relativement faible des charges (principalement des charges de transfert).

Dominé par les charges d'intérêts liées aux emprunts fédéraux en cours, le *résultat financier* est généralement négatif. Son amélioration tendancielle découle de la réduction de la dette et de la baisse de la rémunération moyenne des emprunts en cours.

Les *revenus extraordinaires* attendus pour les années 2015 et 2016 découlent de la vente aux enchères, en 2012, de licences de téléphonie mobile. Les versements des 2° et 3° tranches (intérêts compris) sont en effet dus en 2015 et 2016.

24 Compte des investissements

Les dépenses et les recettes d'investissement ordinaires présentent des taux de croissance supérieurs à la moyenne. Cette évolution est liée au nouveau régime de financement des infrastructures ferroviaires et à l'intégration, dans le budget fédéral, du système de rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC).

Compte des investissements

. 605	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	ΔØ en %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Solde du compte des investissements	-7 708	-7 738	-8 350	-9 848	-10 464	
Solde du compte des investissements ordinaire	-7 708	-7 738	-8 350	-9 848	-10 464	
Recettes d'investissement ordinaires	209	729	704	936	743	37,2
Dépenses d'investissement ordinaires	7 917	8 468	9 055	10 784	11 206	9,1
Recettes d'investissement extraordinaires	_	_	_	_	_	
Dépenses d'investissement extraordinaires	_	_	_	_	_	

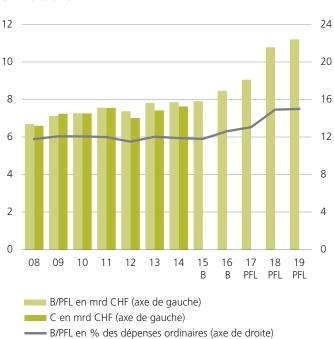
La forte croissance des *dépenses d'investissement ordinaires* au cours des années 2015 à 2019 est essentiellement due à celle du groupe de tâches Trafic, qui sollicite environ 70% de tous les investissements, ainsi qu'à la hausse des dépenses requises pour l'intégration, dans le budget fédéral, du système de rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC).

La mise en place du nouveau régime de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) et l'introduction, dès 2016, du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) engendrent une hausse des dépenses des transports publics (0,6–1,2 mrd par an; cf. annexe 5). En raison de la création prévue du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), les dépenses augmenteront également dans le domaine de la circulation routière dès 2018 (env. 0,8 mrd par an; cf. annexe 6). Avec l'intégration,

dans le budget fédéral, des dépenses au titre de la rétribution à prix coûtant du courant injecté, l'apport au fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité sera en outre comptabilisé, dès 2017, en tant que contribution à des investissements (0,9–1,3 mrd par an; cf. annexe 3, ch. 1.7).

La croissance des *recettes d'investissement ordinaires est liée aux nouvelles modalités de financement de l'infrastructure ferroviaire.* Comptabilisée à titre de contribution à des investissements (0,5 mrd par an) tant sur le plan des recettes que sur celui des dépenses, la contribution cantonale forfaitaire destinée au FIF constituera ainsi un compte de passage. Le remplacement du fonds d'infrastructure par le FORTA engendre en outre, en 2018, des recettes d'investissement uniques (0,2 mrd).

Evolution des dépenses d'investissement en mrd et en %



La part des investissements au sein des dépenses s'est avérée relativement stable jusqu'ici (près de 12 %). En raison de l'introduction du nouveau régime de financement de l'infrastructure ferroviaire et de l'intégration, dans le budget fédéral, du système de rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC), les dépenses d'investissement progressent, dépassant les 15 %.

25 Dette

Un net recul de la dette brute est attendu jusqu'en 2019. Cette évolution s'interrompra en 2017, car les emprunts fédéraux seront évalués selon une nouvelle méthode et, parallèlement, des liquidités devront être constituées en vue du remboursement d'un emprunt arrivant à échéance en janvier 2018.

Evolution de la dette de la Confédération

	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019
Dette brute	109 600	105 900	110 100	103 700	101 300
Dette nette	77 000	75 000	77 500	75 800	74 500

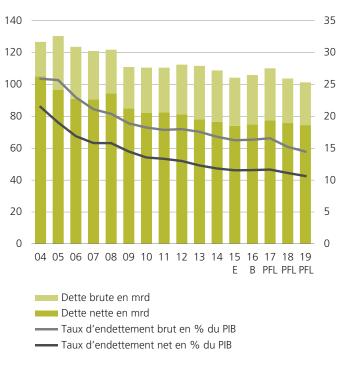
A condition que les exigences du frein à l'endettement soient respectées dans le cadre des budgets et que les soldes de crédits habituels subsistent à la clôture des comptes, la *dette brute* devrait diminuer, pour s'établir à environ 101,3 milliards à fin 2019.

La hausse de la *dette brute* prévue en 2017 est imputable, d'une part, à l'application des nouveaux principes comptables relatifs aux instruments financiers (IPSAS 29). En vertu de ces nouveaux principes, les engagements financiers liés aux emprunts fédéraux seront évalués au coût d'acquisition amorti. Seront ainsi comptabilisés au titre de la dette – après avoir fait l'objet d'une régularisation par exercice avec incidence financière – non seulement la valeur nominale des emprunts, mais aussi les autres flux de paiement (agio/disagio, versements d'intérêts, commissions) liés aux emprunts. Cette réévaluation des emprunts engendrera, au

1er janvier 2017, une hausse unique de la dette brute de 4,8 milliards. En outre, des liquidités seront constituées à fin 2017 en vue du remboursement d'un emprunt dû en janvier 2018 (6,8 mrd). La constitution de ces liquidités ne permettra de poursuivre la réduction de la dette brute qu'avec le remboursement de l'emprunt en 2018.

Cette hausse des liquidités n'aura aucune influence sur l'évolution de la *dette nette* (dette brute déduction faite du patrimoine financier). En revanche, l'augmentation de la dette brute en 2017 engendrera une hausse de la dette nette. Effectuée progressivement sur l'ensemble de la période, la réduction de la dette nette sera influencée, avant tout, par les soldes de financement positifs escomptés (soldes de crédits compris).

Dette et taux d'endettement en mrd et en % du PIB



La hausse temporaire de la dette prévue en 2017 est due à l'application des nouvelles modalités d'évaluation fondées sur les normes internationales (IPSAS) et à la constitution de liquidités en vue du remboursement d'un emprunt arrivant à échéance. Seule l'application du nouveau mode d'évaluation se répercutera sur la dette nette.

O ? EVOLUTION DES FINANCES FEDERALES

31 Evolution des recettes

De 2015 à 2019, les recettes ordinaires de la Confédération augmentent, en moyenne, de 2,2 % par an. Le taux de croissance attendu est ainsi nettement inférieur aux prévisions du dernier plan financier. La cause de cette différence réside dans le ralentissement conjoncturel et le fort recul du renchérissement. En outre, la progression des recettes de l'impôt fédéral direct a marqué le pas.

Evolution des recettes

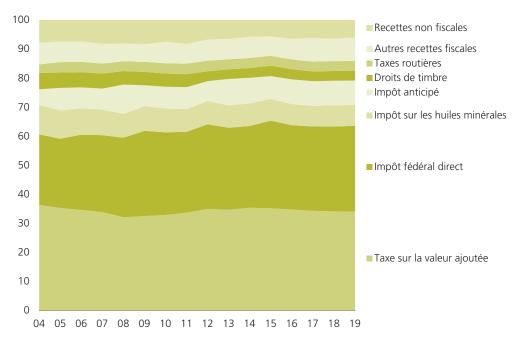
. 605	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	ΔØ en %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Recettes ordinaires	67 527	66 733	68 940	71 554	73 748	2,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		-1,2	3,3	3,8	3,1	
Recettes fiscales	63 755	62 421	64 680	66 985	69 298	2,1
Impôt fédéral direct	20 369	19 367	20 031	20 895	21 818	1,7
Impôt anticipé	5 314	5 696	5 872	6 048	6 224	4,0
Droits de timbre	2 425	2 325	2 300	2 400	2 525	1,0
Taxe sur la valeur ajoutée	23 770	23 210	23 650	24 420	25 120	1,4
Autres impôts à la consommation	7 328	7 072	7 948	8 274	8 675	4,3
Recettes fiscales diverses	4 549	4 751	4 879	4 948	4 936	2,1
Recettes non fiscales	3 772	4 311	4 259	4 569	4 450	4,2

Croissance modérée des recettes

Par rapport au budget 2015, les recettes ordinaires de la Confédération augmentent, en moyenne, de 2,2 % par an jusqu'en 2019. La progression des recettes attendue a été fortement revue à la baisse par rapport au dernier plan financier (3,5 % par an). Cette révision à la baisse est liée, d'une part, au fait que, plus faibles

que prévu, les recettes obtenues au compte 2014 se répercutent sur les années suivantes à titre d'effet de base. Elle est liée, d'autre part, à la suppression du cours plancher du franc par rapport à l'euro. L'affaiblissement de la croissance économique réelle qui en a résulté et le recul persistant du renchérissement ont pour effet de freiner la progression des recettes.

Evolution de la structure des recettes Part en %



La part des recettes fiscales augmente depuis le milieu des années 1990. La progression du produit de la TVA et de l'impôt fédéral direct est déterminante à cet égard. En ce qui concerne l'impôt fédéral direct, cette évolution dynamique ne devrait toutefois pas se poursuivre. Les chiffres du plan financier de la législature se fondent sur l'estimation de septembre pour l'année 2015, qui indique un niveau de recettes inférieur au niveau prévu au budget 2015. Compte tenu de cette estimation, les recettes affichent une croissance moyenne de 2,8 % entre 2015 et 2019. Cette progression des recettes reste supérieure à la croissance moyenne du PIB nominal, qui est de 2,2 %. Cet écart est toutefois dû, avant tout, à une série de facteurs spéciaux (voir ci-dessous).

Les différentes catégories de recettes évoluent de la manière suivante:

- Les recettes fiscales enregistrent une progression légèrement inférieure à celle du PIB nominal. Celle-ci est nettement atténuée par l'évolution du produit de l'impôt fédéral direct, qui souffre non seulement du ralentissement de la croissance économique de ces dernières années, mais subit aussi le changement du contexte international en matière d'imposition des bénéfices. En revanche, les recettes issues de l'impôt anticipé et des autres impôts à la consommation devraient nettement augmenter, en raison de l'intégration dans le budget fédéral sans incidence pour celui-ci du fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité.
- La forte progression des recettes non fiscales est principalement imputable à la contribution forfaitaire des cantons aux dépenses d'investissements courantes du nouveau fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). S'élevant à 500 millions par an, cette contribution cantonale forfaitaire est ainsi budgétisée, depuis 2016, au titre de compte de passage tant sur le plan des recettes que sur celui des dépenses.

En général, les prévisions de recettes sur quatre ans présentent des incertitudes élevées. Liées en particulier aux prévisions conjoncturelles, ces incertitudes peuvent être renforcées par l'évolution de certains types de recettes (notamment l'impôt fédéral direct et l'impôt anticipé).

Forte influence des facteurs spéciaux

L'évolution des recettes est influencée par la croissance économique attendue, mais aussi par des facteurs spéciaux tels que l'adaptation de taux d'impôts ou d'autres ruptures structurelles. Le plan financier de la législature prévoit nombre de ces facteurs spéciaux, dont certains exercent une influence considérable sur l'évolution des recettes.

• Le principal d'entre eux est le fonds alimenté par le *supplément sur les coûts de transport d'électricité*, qui sera intégré dans le budget fédéral dès 2017 dans le cadre du premier train de mesures de la stratégie énergétique 2050. Ce changement devrait engendrer des recettes supplémentaires d'environ 870 millions en 2017 et 2018. Celles-ci passeront à environ 1,3 milliard dès 2019 suite au relèvement du supplément.

- Les ruptures structurelles qui résultent de la réforme du financement de l'infrastructure ferroviaire constituent un autre facteur spécial important. En raison de la *limitation de la déduction des frais de transport*, l'impôt fédéral direct devrait générer des recettes supplémentaires, qui atteindront 200 millions en 2016 et augmenteront jusqu'à un montant de 270 millions. Mentionnée plus haut, la *contribution forfaitaire des cantons aux dépenses d'investissements courantes* du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) produira des recettes supplémentaires notables (+ 500 mio).
- Par ailleurs, d'autres recettes supplémentaires découleront du relèvement, prévu à partir de 2018, de la surtaxe sur les huiles minérales. Ces surplus (+ 390 mio) seront affectés au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). A l'inverse, des diminutions de recettes sont prévues suite à la révision de la loi sur le CO₂ (-70 mio env. depuis 2015).
- L'évolution des recettes subit également une forte distorsion suite à la majoration du taux de la taxe sur le CO₂. Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016, cette majoration ne déploiera entièrement ses effets qu'en 2017 (+ 200 mio env.)
- Enfin, la révision partielle de la loi sur la TVA (+70 mio dès 2017) et la suppression du taux spécial pour les prestations d'hébergement (+200 mio dès 2018) engendrent également des recettes supplémentaires. Par ailleurs, d'importants transferts (sans incidence sur le budget) sont opérés au sein des différentes affectations du produit de la TVA (cf. ch. 1.4).

Compte tenu de toutes les ruptures structurelles, les recettes augmentent de 1,9 % en moyenne annuelle entre 2015 et 2019. Elles affichent ainsi une croissance inférieure à celle du PIB nominal, qui croît de 2,2 % par an en moyenne durant la même période.

Evolution de la structure des recettes

La part des deux principales sources de recettes, à savoir la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt fédéral direct, s'est sensiblement renforcée ces vingt dernières années. En 2019, ces deux impôts devraient fournir environ deux tiers des recettes, contre à peu près la moitié en 1996. On observe notamment que, durant cette période, la part de l'impôt fédéral direct est passée de 23 % à près de 30 %. En revanche, elle n'affiche qu'une progression modérée durant la période du plan financier. Après avoir progressé entre 1996 et 2006, la part de l'impôt anticipé a tendance à stagner depuis lors. En ce qui concerne les parts des droits de timbre et des recettes non fiscales, on constate qu'elles ont évolué à la baisse durant la période considérée.

Informations complémentaires 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 considérée.

32 Evolution des dépenses par groupe de tâches

Jusqu'en 2019, les dépenses de la Confédération augmentent de 2,7 % en moyenne par année. La croissance est liée principalement à des projets et des réformes du domaine des dépenses fortement liées, à savoir celles qui concernent le trafic, la prévoyance sociale et l'économie. Les dépenses dont le degré d'affectation est plus faible (par ex. agriculture et relations avec l'étranger) reculent en termes nominaux.

Evolution des dépenses par groupe de tâches

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
Dépenses ordinaires Δ en % par rapport à l'année précédente	67 116	67 134 0,0	69 416 3,4	72 298 4,2	74 719 3,3	2,7
Prévoyance sociale	22 367	22 442	23 245	23 890	24 440	2,2
Finances et impôts	9 951	9 314	9 708	9 950	11 020	2,6
Trafic	8 542	9 231	9 198	10 866	10 838	6,1
Formation et recherche	7 357	7 357	7 559	7 731	7 939	1,9
Défense nationale	4 710	4 733	4 789	4 898	4 998	1,5
Agriculture et alimentation	3 683	3 611	3 540	3 523	3 514	-1,2
Relations avec l'étranger - coopération internationale	3 702	3 616	3 506	3 580	3 654	-0,3
Autres groupes de tâches	6 804	6 830	7 871	7 861	8 317	5,1

Jusqu'en 2019, les dépenses de la Confédération augmentent de 7,6 milliards pour atteindre 74,7 milliards, ce qui correspond à une croissance annuelle moyenne de 2,7 %. Environ un point de pourcentage de la croissance s'explique par de nouveaux projets et réformes (par ex. le fonds d'infrastructure ferroviaire, le fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité ainsi que la réforme de la prévoyance vieillesse). La progression des autres dépenses est nettement inférieure à la croissance économique nominale attendue (+2,2%).

La croissance atténuée des dépenses résulte des économies mises en œuvre dans le budget 2016 et du programme de stabilisation 2017–2019. Ce dernier générera des allégements budgétaires oscillant entre 800 millions et 1 milliard. Les mesures du programme de stabilisation concernent en premier lieu les dépenses faiblement à moyennement liées, effet qui se traduit par l'évolution des divers groupes de tâches. Tandis que les groupes présentant un degré d'affectation élevé ou moyen connaissent une croissance, d'autres groupes affichent une stagnation, voire une diminution, des dépenses.

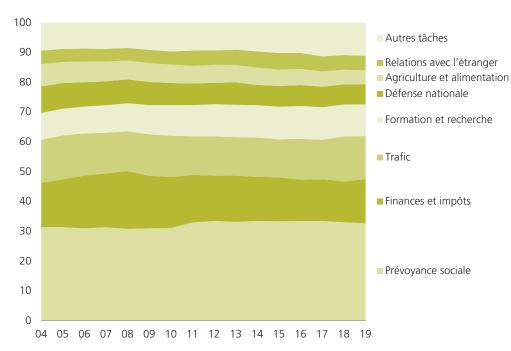
Le budget de la Confédération est subdivisé en treize groupes de tâches, dont l'annexe 4 fournit une description détaillée. Les groupes de tâches les plus importants et les principales évolutions durant la période couverte par le plan financier de la législature sont décrits ci-après.

Croissance des dépenses présentant un haut degré d'affectation

La prévoyance sociale sollicite près du tiers des dépenses de la Confédération. Dans ce domaine, les dépenses sont majoritairement affectées par voie légale et leur degré d'affectation est par conséquent élevé. En outre, les revenus issus de la TVA en faveur de l'AVS et de l'AI représentent uniquement des comptes de passage. Ces dépenses progressent de 2,2 % chaque année. La forte progression est essentiellement due à l'assurance vieillesse, dont les dépenses s'accroissent de plus de 2 milliards au cours de la législature. Outre l'évolution démographique, la réforme de la prévoyance vieillesse provoque des dépenses supplémentaires. La décision du premier conseil (Conseil des Etats) de renoncer à la réduction de la contribution de la Confédération à l'AVS engendrera des charges supplémentaires d'environ 500 millions dès 2018, montant qui passera à 600 millions en 2019. Les dépenses liées au domaine de la migration (aide sociale allouée aux demandeurs d'asile) et de l'assurance maladie (contribution de la Confédération à la réduction individuelle des primes) augmenteront également de manière marquée au cours de la législature.

En revanche, les dépenses relatives à l'assurance invalidité fléchissent. Ce recul s'explique par l'arrivée à échéance, en 2017, du financement additionnel. De plus, le taux d'intérêt de la rémunération de la dette envers le fonds de compensation de l'AVS pour les années 2016 et 2017 a été diminué de moitié et fixé à 1%.

Evolution de la structure des tâches Part en %



Tandis que, au cours des dernières années, les dépenses ont enregistré une hausse supérieure à la moyenne pour la prévoyance sociale, la formation et la recherche ainsi que les relations avec l'étranger, durant la nouvelle législature, elles augmenteront principalement dans les domaines du trafic, des finances et impôts ainsi que de l'économie (autres tâches).

Le groupe *finances et impôts* connaît une croissance annuelle moyenne de 2,6%. La progression de ce groupe, le deuxième de la Confédération, résulte de deux évolutions divergentes. D'une part, les parts aux recettes de la Confédération augmentent fortement (+ 5,6 % par an), car les cantons voient leur part au produit de l'impôt fédéral direct passer de 17 % actuellement à 20,5 % à compter de 2019 dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises. A la fin de la législature, les cantons bénéficieront d'environ 800 millions supplémentaires. D'autre part, les ressources consacrées à la recherche de fonds et à la gestion de la fortune et de la dette diminuent en moyenne de 3,0 %, grâce au bas niveau des taux d'intérêt qui entraîne un fléchissement des charges d'intérêts sur les emprunts.

Le groupe *trafic* affiche la plus forte croissance (+ 6,1 % par an). Troisième groupe de tâches de la Confédération, sa part dans les dépenses totales de cette dernière passe d'actuellement 12,7 % à 14,5 %. La croissance des dépenses relatives aux transports publics (+ 6,4 % par an) résulte essentiellement du nouveau régime de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF), qui entre en vigueur en 2016. Les dépenses de la Confédération dans ce domaine augmentent d'environ 1,5 milliard jusqu'en 2019 au titre d'apports au nouveau fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Les dépenses relatives à la circulation routière augmentent fortement à partir de 2018 en raison de l'instauration prévue du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), affichant ainsi une croissance annuelle de 6,1 %. Le FIF et le FORTA sont couverts par des recettes affectées.

La part des dépenses vouées au trafic présentant un degré d'affectation élevé progresse donc notablement ces prochaines années et s'établit à environ 85 % à partir de 2018.

Accent mis sur la formation et la recherche ainsi que sur la défense nationale

Les ressources consacrées au groupe de tâches *formation et re-cherche* progressent de 1,9 % en moyenne. Leur part dans l'ensemble des dépenses de la Confédération reste stable à environ 11 %. La majeure partie (82 %) de ces dépenses sont pilotées au moyen du message sur la promotion de la formation, de la recherche et l'innovation (message FRI). Le Conseil fédéral doit encore adopter le message FRI 2017–2020. La formation professionnelle supérieure et la relève scientifique en seront probablement les priorités.

Les dépenses consacrées à la *défense nationale* augmentent en moyenne de 1,5 % par an et affichent donc une croissance en termes réels. Le domaine de l'armement est le principal bénéficiaire des ressources supplémentaires, car le lancement d'importants programmes y est prévu ces prochaines années. Dans le cadre du développement de l'armée (DEVA), le Conseil fédéral planifie d'augmenter à 5 milliards par année le budget de l'armée, niveau qui devrait être atteint à partir de 2021 (cf. le point 15.2, Priorités en matière de dépenses 2016–2024). Par ailleurs, les dépenses consacrées à l'armée seront pilotées à l'avenir au moyen d'un plafond des dépenses de 4 ans.

Diminution en termes nominaux des dépenses relatives à l'agriculture et aux relations avec l'étranger

Les dépenses dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation sont en grande partie faiblement à moyennement liées. Elles fléchissent de 1,2 % en moyenne annuelle. La baisse en termes nominaux résulte de la correction du renchérissement appliquée à partir du budget 2016, qui a été cependant annulée par le Parlement, et des coupes mises en œuvre dans le cadre du programme de stabilisation à partir de 2017. Toutefois, on ne peut parler de réduction réelle, en raison de la baisse des prix et de la diminution du nombre des exploitations agricoles.

Au cours des années à venir, les dépenses consacrées au groupe de tâches *relations avec l'étranger – coopération internationale* diminuent en moyenne annuelle de 0,3 %. Ce recul traduit les mesures d'économies mises en œuvre dans le budget 2016 et les allégements budgétaires prévus dans le cadre du programme de stabilisation. L'aide au développement sollicite la plus grande

partie des dépenses. Celles-ci, qui sont pilotées majoritairement par le message concernant la coopération internationale, retrouvent le chemin de la croissance vers la fin de la législature.

Les dépenses requises par les *autres groupes de tâches* croissent en moyenne de 5,1 %. Cette progression résulte principalement du domaine de l'énergie, car la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) sera intégrée au budget de la Confédération à partir de 2017. Le fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité assurera le financement, qui n'aura donc pas d'incidence budgétaire. Abstraction faite de cet effet spécial, les dépenses des autres groupes de tâches n'augmentent que de 0,7 %. Alors que le domaine de la culture et des loisirs (programme Jeunesse + Sport) et celui de la santé (dossier électronique du patient, application de la loi sur les épidémies) progressent en termes nominaux, les dépenses requises au titre des «Conditions institutionnelles et financières» fléchissent.

33 Evolution des charges par groupe de comptes

Entre 2015 et 2019, les charges de la Confédération augmenteront, en moyenne, de 2,4 % par an. La progression des charges propres (+ 0,9 % par an) est due, avant tout, à celle des charges d'armement. Les charges de transfert enregistrent une hausse supérieure à la moyenne (+ 2,9 %), en raison notamment de nouveaux projets tels que la 3e réforme de l'imposition des entreprises et la réforme Prévoyance vieillesse 2020. Les autres causes de cette hausse sont la création du fonds d'infrastructure ferroviaire et l'augmentation du nombre des demandes d'asile. Pour leur part, les charges de financement diminuent (- 3,3 %).

Charges par groupe de comptes

	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	Δ Ø en %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015 - 2019
Charges ordinaires	66 673	66 653	68 857	70 467	73 245	2,4
Δ en % par rapport à l'année précédente		0,0	3,3	2,3	3,9	
Charges propres	13 188	13 332	13 461	13 659	13 679	0,9
Charges de personnel	5 557	5 571	5 529	5 556	5 583	0,1
Charges de biens et serv. et charges d'exploit.	4 546	4 466	4 424	4 519	4 539	0,0
Charges d'armement	833	1 013	1 144	1 174	1 218	10,0
Amortissement d'immobilis. corp. et	2 252	2 282	2 364	2 409	2 340	1,0
incorporelles						
Charges de transfert	51 443	51 420	53 706	55 145	57 778	2,9
Parts de tiers aux revenus de la Confédération	9 616	9 324	9 681	10 158	11 120	3,7
Indemnités à des collectivités publiques	1 107	1 280	1 583	1 718	1 681	11,0
Contributions à de propres institutions	3 051	3 134	3 251	3 219	3 288	1,9
Contributions à des tiers	15 985	15 886	16 079	16 392	16 684	1,1
Contributions aux assurances sociales	16 668	16 692	17 162	17 282	17 828	1,7
Réévaluation de contrib. à des investissements	4 621	5 077	5 915	6 321	7 145	11,5
Réévaluation de prêts et de participations	395	26	36	56	32	-46,8
Charges financières	2 041	1 790	1 641	1 646	1 782	-3,3
Charges d'intérêts	1 941	1 703	1 577	1 593	1 734	-2,8
Autres charges financières	100	87	64	53	48	-16,6
Apport à fonds affectés enreg. sous cap. de tiers	1	111	48	17	5	57,7

Charges propres

Les charges propres correspondent à quelque 20 % des charges totales de la Confédération. Les trois quarts environ sont des charges de personnel, des charges de biens et services et des charges d'exploitation. Le solde se répartit entre les charges d'armement et les amortissements. Avec une augmentation moyenne de 0,9 % par an, les charges propres affichent une croissance inférieure à la moyenne entre 2015 et 2019.

- Les *charges de personnel* restent stables au cours de la période de planification (+ 0,1% par an). Cette stabilité s'explique par les mesures d'économies prises dans le cadre du budget 2016 et le programme de stabilisation 2017–2019. Ainsi, au cours des années qui suivent 2017, les économies réalisées par rapport au plan financier de l'an dernier totaliseront environ 120 millions (cf. encadré).
- Les *charges de biens et services et les charges d'exploitation* resteront stables elles aussi. Cette stabilité est également due aux

mesures prises dans le cadre du budget 2016 et au programme de stabilisation 2017–2019, qui exercent un impact plus que proportionnel sur le domaine propre de l'administration. Au final, les charges en question seront, à partir de 2017, inférieures de 200 millions au montant qui avait été prévu par le plan financier 2016–2018.

- La nette hausse des *charges d'armement* (+ 10,0 % par an) découle de l'objectif visant à équiper l'armée de matériel moderne et à combler les lacunes en matière d'armement. A cet effet, des programmes d'armement d'envergure seront soumis au Parlement au cours des prochaines années.
- Les charges requises au titre des *amortissements sur les immobilisations corporelles et incorporelles* augmentent en moyenne de 1,0%. Les amortissements sont en hausse notamment dans le domaine des biens-fonds (+ 14,9%) et des bâtiments (+ 1,7%). Les amortissements au titre des immobilisations incorporelles sont, pour leur part, en recul (- 3,4%).

Digression: respect des objectifs visés par le contre-projet à la motion Müller

La motion Müller (15.3224) demande que les charges de personnel et les charges de prestations de service soient plafonnées au niveau qu'elles présentaient au compte 2014. Le Conseil fédéral est opposé à cette motion, car elle restreindrait trop fortement la souplesse dont il dispose en la matière. Toutefois, comme il partage la préoccupation de l'auteur de la motion quant à la croissance des charges de personnel, il a soumis, dans sa réponse au Parlement, un contre-projet. Celui-ci consiste à effectuer les économies demandées dans le domaine propre, la moitié au moins d'entre elles devant l'être dans le domaine du personnel. Au final, les charges de personnel ainsi que les charges de biens et services et les charges d'exploitation seront inférieures, en 2017, à leur niveau inscrit au budget 2015, et n'atteindront à nouveau leur niveau initial qu'en 2019. Le Conseil fédéral remplit ainsi les objectifs visés dans le cadre du contre-projet.

Dans le domaine du personnel, le Conseil fédéral a arrêté diverses mesures qui seront mises en œuvre soit dans le cadre du budget 2016, soit dans celui du programme de stabilisation 2017–2019. La suppression des mesures salariales générales 2016 (53 mio), la modification des conditions d'engagement (29 mio dès 2016) et la coupe linéaire du côté des postes (1 %; 50 mio) ont été inscrites au budget 2016. Quant au programme de stabilisation 2017–2019, il prévoit une coupe linéaire des postes (env. 1,2 %, soit 63 mio par an) et une réduction des rentes transitoires (env. 5 mio par an).

Charges de transfert

Plus des trois quarts des charges totales de la Confédération sont des charges de transfert. Les contributions aux assurances sociales et à des tiers représentent, pour leur part, près des deux tiers des charges de transfert. Jusqu'en 2019, les charges de transfert croîtront en moyenne de 2,9 % par an.

- Les *parts de tiers aux revenus de la Confédération* sont inscrites dans la Constitution ou dans la loi. Elles augmentent, en moyenne, de 3,7 %. Cette augmentation est principalement due à l'attribution à l'AVS dès 2018, du pourcent démographique prélevé sur la TVA et qui alimente actuellement le budget général de la Confédération de même qu'au relèvement de la part des cantons à l'impôt fédéral direct dès 2019 (3° réforme de l'imposition des entreprises).
- La forte progression des indemnités à des collectivités publiques (+ 11,0 %) s'explique essentiellement par l'importante hausse des indemnisations versées aux cantons dans le domaine de l'asile en raison du nombre élevé des demandes d'asile.
- Les contributions à de propres institutions enregistrent une augmentation légèrement inférieure à la moyenne (+ 1,9 %). Les principaux bénéficiaires sont le domaine des EPF et les CFF.
 L'augmentation des contributions s'explique, en grande

partie, par la création en 2016 du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et par la part de l'apport revenant à ce groupe de comptes.

- Les *contributions à des tiers* affichent une hausse moyenne de 1,1 %. Elles comprennent les contributions versées au titre de la péréquation financière, les contributions aux organisations internationales et les autres contributions à des tiers. La hausse la plus forte concerne les contributions aux organisations internationales (+ 3,2 %), les contributions obligatoires affichant une progression supérieure à la moyenne (+ 3,9 %). En revanche, les autres contributions à des tiers (notamment dans les domaines de la formation et de la recherche, du trafic, de l'aide au développement et de l'agriculture) ne croissent, en moyenne, que de 0,7 %.
- Les *contributions aux assurances sociales* progressent, en moyenne, de 1,7 % par an. Les contributions destinées à la réduction individuelle des primes (+ 4,3%) et à l'AVS (+ 2,2%) enregistrent la plus forte hausse. Les contributions à l'AI (- 0,8%; expiration de la contribution spéciale de la Confédération aux intérêts dus par l'AI) et les allocations familiales dans l'agriculture (- 5,6%) affichent, pour leur part, un recul.
- Les dépenses requises pour la réévaluation des contributions à des investissements augmentent elles aussi fortement en raison de l'augmentation des apports au fonds d'infrastructure ferroviaire (+ 11,5%).

Charges financières

Les charges financières correspondent, pour l'essentiel, aux *charges d'intérêts*. Celles-ci sont en recul sur l'ensemble de la période (- 2,8%), essentiellement en raison de la baisse des besoins de financement. La nette diminution des *autres charges financières* (- 16,6 %) est due, en particulier, au recul des charges de financement.

Apport à des fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers

Les fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers comprennent, notamment, les financements spéciaux liés aux taxes d'incitation (CO₂, COV) et à l'impôt sur les maisons de jeu ainsi que le fonds pour l'assainissement de sites contaminés. Il y a versement d'un apport quand les recettes affectées ont été supérieures aux charges financées par les financements spéciaux concernés. Ces excédents ne sont toutefois pas mis à la disposition de la Confédération, c'est pourquoi ils sont neutralisés par l'inscription de charges correspondantes dans le compte de résultats. A moyen terme, la Confédération ne prévoit pas le versement de nouveaux apports aux fonds affectés.

34 Budget extraordinaire

Aucune dépense ni aucune recette extraordinaire ne sont prévues au plan financier 2017–2019 de la législature. Cependant, suite à la vente des fréquences de téléphonie mobile mises aux enchères par l'Office fédéral de la communication, des recettes extraordinaires sont attendues en 2016.

Budget extraordinaire

mio CHF	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL
	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes extraordinaires Revenus extraor., nouv. attrib. fréquences téléphonie mobile	139 139	145 145	-	- -	=

Les recettes extraordinaires prises en compte dans le budget 2016 proviennent de la vente de fréquences de téléphonie mobile, qui ont été mises aux enchères en 2012 suite à une décision de la Commission fédérale de la communication (ComCom). Comme les modalités de paiement permettent des versements échelonnés dans le temps, seuls 738 millions ont été enregistrés au compte 2012. Alors que 138,7 millions ont déjà été comptabilisés en 2015, le montant restant (intérêts compris) le sera en 2016 (145 mio). En revanche, dans le plan financier de la législature pour 2017–2019, aucun besoin financier ne doit être considéré comme extraordinaire au sens du frein à l'endettement.

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.

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.

35 Charges supplémentaires possibles

Sont considérés comme charges supplémentaires possibles les projets ne satisfaisant pas (encore) aux critères requis pour être pris en compte dans le plan financier. Ces charges éventuelles portent sur un montant de près de 1,0 milliard par an à moyen terme. A cet égard, les principaux objets sont: le maintien éventuel du taux de TVA spécial pour l'hôtellerie, les projets dans le domaine de la protection de la population, les prêts de construction au profit de la Genève internationale, les investissements dans les nouveaux centres fédéraux pour l'hébergement des demandeurs d'asile ainsi que la décision de la CTT-E en rapport avec le projet d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).

Charges supplémentaires possibles liées aux recettes ou aux dépenses

Charges supplémentaires possibles (en mio CHF)	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	Ultérieure- ment
Total des charges supplémentaires (budget ordinaire, chiffres arrondis) Total des charges supplémentaires (budget extraordinaire)	300	800	900	≤1'000 -
Réformes fiscales Taux de TVA spécial pour l'hôtellerie Fiscalité de l'épargne UE (introduction EAR)	_ 	200 80	200 90	200 90
Groupes de tâches divers Accord sur la santé publique, programme communautaire MEDIA	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Conditions institutionnelles et financières Centres fédéraux, domaine de l'asile	<50	<50	<70	<80
Relations avec l'étranger - coopération internationale Genève internationale, prêts de rénovation Exposition universelle 2020 de Dubaï	<100 1	<150 2	<150 6	<100 23
Défense nationale Protection de la population (RDS, infrastructure de type POLY)	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Formation et recherche Recherche UE / Horizon 2020 Augmentation du nombre de diplômés en médecine humaine	<60 10	<100 20	<80 40	<20 <30
Culture et loisirs Concept de politique du sport	_	-	n.q.	n.q.
Santé Santé (divers projets)	<10	<20	<20	>25
Prévoyance sociale Renforcement de l'intégration professionnelle des réfugiés	_	<15	<15	<15
Trafic FORTA (décision CTT-E) Poursuite de la chaussée roulante (CR) Apport au FIF (RPLP) à partir de 2020	- - -	145 - -	145 26 -	145 25 <95
Environnement et aménagement du territoire Biodiversité Forêts	<20 <10	<35 <10	<40 <10	n.q. <10

n.q. = non quantifiable

Pour les années du plan financier de la législature, les charges supplémentaires possibles sont inférieures à celles qui sont prévues dans le plan financier 2016–2018, car divers projets ont été concrétisés et intégrés aux chiffres du plan financier. Contrairement à l'exercice précédent, les principales charges supplémentaires susceptibles de survenir concernent davantage les dépenses.

 Le budget 2016 et le plan financier de la législature 2017–2019 comprennent notamment la troisième réforme de l'imposition des entreprises et l'affectation obligatoire du produit de l'impôt sur les véhicules dans le cadre du FORTA. En outre, les chiffres tiennent compte de l'accueil extra-familial pour enfants (reconduction du programme d'impulsion à la création de places de crèches) et du Message culture. De nouvelles charges supplémentaires sont cependant en discussion, notamment dans le domaine de la protection de la population (infrastructure de type POLY, RDS), du trafic (FORTA, Chaussée roulante et FIF) ainsi que des mesures d'accompagnement de la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse (renforcement de l'intégration professionnelle des réfugiés, augmentation du nombre de diplômés en médecine humaine).

Les charges supplémentaires possibles sont présentées brièvement ci-dessous et quantifiées lorsque cela est possible.

Définition et importance des charges supplémentaires possibles

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 destinés 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 actuellement l'objet de discussions, 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.

Réformes fiscales

Le taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement a été instauré en 1996 pour une période devant initialement prendre fin le 31 décembre 2001. Cet allégement était conçu comme une mesure temporaire destinée à soutenir l'hôtellerie qui se trouvait dans une situation difficile au milieu des années 90. Depuis, le Parlement a reconduit à cinq reprises ce taux spécial de TVA. Le 21 juin 2013, il a décidé de le prolonger pour une nouvelle période de quatre ans, soit jusqu'à fin 2017. Si, en réponse à l'initiative parlementaire 15.410, le Parlement décide d'ancrer durablement dans la loi ledit taux spécial, les recettes se réduiront de 200 millions par rapport à la planification actuelle.

Le 25 novembre 2015, le Conseil fédéral a adopté le message concernant l'accord conclu avec l'Union européenne sur l'échange automatique de renseignements en matière fiscale. Cet accord remplacera dès 2017 celui qui est en vigueur sur la fiscalité européenne de l'épargne. Le plan financier de la législature se fondant sur la situation début novembre, il ne prend pas encore en compte les conséquences financières résultant de la suppression de la réglementation en vigueur.

Groupes de tâches divers

La participation de la Suisse dans diverses agences, autorités et programmes européens sera régie par un accord passé avec l'Union européenne dans le domaine de la santé et de la sécurité alimentaire. Certaines questions n'étant pas résolues en ce qui concerne la relation entre la Suisse et l'UE, la date de l'entrée en vigueur d'un tel accord et les ressources financières nécessaires dans ce cadre ne peuvent être déterminées avec certitude. En outre, les négociations entre la Suisse et l'UE concernant le renouvellement du programme européen d'encouragement du cinéma MEDIA sont bloquées momentanément. Si l'association à ce programme aboutit, les finances fédérales seront temporairement grevées deux fois à ce titre (mesures de remplacement et nouvel accord).

Conditions institutionnelles et financières

La restructuration du domaine de l'asile vise à accélérer les procédures d'asile. Elle exige de la Confédération l'augmentation des capacités d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile. Les centres fédéraux permettront à tous les acteurs de collaborer sous un même toit dans le cadre d'une procédure cadencée et accélérée. A l'heure actuelle, divers sites à caractère suprarégional sont évalués en accord avec les cantons dans le cadre de la détermination des emplacements. Les travaux de construction et de transformation relatifs aux centres fédéraux sur ces sites ainsi que les charges de loyers requièrent des investissements importants (plafond des dépenses: 548 mio). A moyen et long termes, ces investissements seront amortis grâce aux économies réalisées dans le domaine des contributions forfaitaires aux cantons. La durée prévue pour la mise en place des centres fédéraux est de quatre à cinq ans.

Relations avec l'étranger - coopération internationale

Pour renforcer le rôle de la Suisse comme Etat hôte d'organisations internationales, le Conseil fédéral soumettra ces prochaines années au Parlement des demandes relatives à des prêts de la Confédération à l'ONU (292 mio), à l'Organisation mondiale de la santé (OMS; env. 100 mio), à l'Organisation internationale du travail (OIT; env. 80 mio) et probablement également à l'Union internationale des télécommunications (UIT; env. 110 mio). Grâce à ces prêts, les organisations citées peuvent financer les projets de nouvelle construction ou d'assainissement de leur siège. Les prêts, d'une durée de 30 à 50 ans, sont octroyés avec ou sans rémunération en fonction de la nature du projet (nouvelle construction ou rénovation). Le soutien de la Confédération est accordé à condition que le canton et la commune d'implantation participent substantiellement (en règle générale, à au moins 30 %) au financement. Selon la planification actuelle, des concentrations de paiements s'élevant pour chaque année à environ 150 millions sont attendues en 2018 et 2019.

Sur la base des premières informations fournies par le DFAE, la participation de la Suisse à l'exposition universelle de catégorie A qui se tiendra à Dubaï en 2020 est budgétée à 32 millions au total.

Défense nationale

Dans le domaine de la protection de la population, plusieurs systèmes d'alarme et de communication doivent être renouvelés, ce qui entraîne des charges d'un montant qui ne peut être défini

à l'heure actuelle. Le maintien de la valeur et la prolongation de la durée d'utilisation du réseau radio digital POLYCOM aura probablement des incidences financières au cours des années 2017 à 2019 de la législature. Le lancement du projet «Réseau de données sécurisé (RDS)» est encore incertain.

Formation et recherche

Suite aux résultats de la votation du 9 février 2014 «Contre l'immigration de masse», la Suisse a signé un accord d'association partielle à «Horizon 2020». En parallèle de cet accord, des mesures d'accompagnement ont été prises par la Suisse. Sous l'hypothèse que la Suisse sera à nouveau complètement associée aux programmes de recherche dès 2017, il existera, en plus de la contribution annuelle à l'UE, des montants résiduels résultant des engagements encore existants vis-à-vis des projets soutenus par les mesures d'accompagnement. Ces montants devraient s'amenuiser au fil du temps, passant de 100 millions en 2018 à 20 millions en 2020.

Le 20 mai 2015, le Conseil fédéral a décidé d'examiner, en collaboration avec la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE), des mesures visant à augmenter le nombre des diplômés en médecine humaine. En se basant sur le résultat de ces analyses, il demandera, le cas échéant, des ressources financières dans le cadre du message FRI 2017–2020. Il est prêt à mettre à disposition, jusqu'en 2020, des contributions n'excédant pas 100 millions dans le cadre d'un programme spécial.

Culture et loisirs

Le 27 mai 2015, le Conseil fédéral a mis en consultation une vue d'ensemble traitant des aspects conceptuels et financiers de la promotion du sport par la Confédération. Cet aperçu répond à la motion 13.3369 déposée par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture («Manifestations sportives et promotion de la relève sportive et du sport de compétition»), intervention qui demande un projet visant à promouvoir concrètement le sport de masse, la relève sportive et le sport de haut niveau. Compte tenu des résultats de la consultation, le Conseil fédéral définira la suite de la procédure. En raison de la situation tendue des finances fédérales, il est probable que la Confédération ne pourra octroyer des ressources supplémentaires qu'à partir de 2019.

Santé

Différents projets relevant de la politique de santé devraient entraîner, pour la Confédération, jusqu'à 20 millions de dépenses supplémentaires par an d'ici 2019. Celles-ci pourraient résulter en particulier du domaine des évaluations des technologies de santé (*Health Technology Assessments*, HTA; env. 10 mio par an à partir de 2018), des dossiers électroniques du patient (env. 6 mio par an requis à partir de 2017) et de l'enregistrement des maladies oncologiques (env. 2 mio par an à partir de 2018).

Prévoyance sociale

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution (initiative contre l'immigration de masse), le Conseil fédéral entend mieux exploiter le potentiel national de main d'œuvre. Une intégration plus poussée des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire dans le marché du travail est notamment envisagée. Ainsi, un programme pilote (de 2018 à 2021) permettra, au cours des deux premières, à 800 réfugiés et personnes admises à titre provisoire par année (nombre qui sera augmenté à 1000 les années suivantes), de suivre un cours de langue et un préapprentissage d'intégration. Cette offre sera proposée en collaboration avec les cantons et les organisations du monde du travail. La Confédération la finance jusqu'à concurrence de 50 %. L'intégration professionnelle précoce ayant pour effet d'augmenter le taux d'activité, la durée du versement des forfaits globaux aux cantons par la Confédération sera raccourcie.

Trafic

Le plan financier de la législature tient compte des conséquences financières du projet d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) tel qu'il a été présenté par le Conseil fédéral. En revanche, la proposition avancée lors des délibérations au sein de la commission du Conseil des Etats d'élargir le projet en intégrant 400 kilomètres supplémentaires de routes cantonales dans le réseau des routes nationales et de financer cette tâche additionnelle en affectant notamment 5 % supplémentaires de l'impôt sur les huiles minérales (env. 145 mio) n'est pas encore intégrée. Or, ces ressources sont à ce jour affectées à la caisse générale de la Confédération et devraient être, le cas échéant, compensées par d'autres économies.

Le 4 décembre 2015, le Conseil fédéral a adopté le rapport sur le transfert 2015. Il y déclare son intention de prolonger jusqu'en 2023 l'offre de la chaussée roulante (CR), dont l'échéance est actuellement fixée à 2018. Le plan financier de la législature ne tient pas compte de ces coûts supplémentaires s'élevant à quelque 26 millions par an.

L'apport en provenance de ressources de la RPLP dans le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) constitue une autre charge supplémentaire possible. En vertu de la Constitution, il ne doit pas dépasser deux tiers de la part des recettes de la Confédération. Dans le but d'alléger le budget de la Confédération, l'apport a été réduit d'un montant oscillant entre 53 millions (2017) et 94 millions (2019) dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019. En fonction de la situation des finances fédérales et des besoins financiers du FIF, les ressources provenant de la RPLP qui sont attribuées au fonds pourraient de nouveau augmenter à partir de 2019.

Environnement et aménagement du territoire

Adoptée par le Conseil fédéral en avril 2012, la Stratégie biodiversité Suisse vise à contrer, au plan national tant qu'au plan international, l'appauvrissement de la biodiversité. Elle sera mise en œuvre au moyen du Plan d'action Biodiversité. Le Conseil fédéral adoptera un projet destiné à la consultation au cours du premier semestre 2016. Selon les estimations du DETEC, le maintien de la biodiversité entraînera à moyen terme des besoins en ressources supplémentaires de 210 millions par an, à condition que les cantons participent aux mesures pour un montant égal. Pour les mesures immédiates, un montant de quelque 20 à 40 millions doit être prévu au budget chaque année à partir de 2017, la même condition concernant le cofinancement par les cantons s'appliquant toutefois. C'est pourquoi le DETEC a lancé au printemps 2015 une consultation préalable des cantons.

Au mois de mai 2014, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la modification de la loi fédérale sur les forêts dans le but d'assurer les fonctions de la forêt et de garantir une gestion des forêts dans le respect des principes du développement durable. Au cours des récentes délibérations parlementaires, le Conseil national a décidé de subventionner également les routes d'accès hors forêts protectrices. Toutefois, le Conseil des Etats rejette cette proposition. L'adoption de la loi selon l'avis du Conseil national entraînerait, à partir de 2017, un surcroît annuel de charges d'environ 10 millions par rapport au projet du Conseil des Etats.

Au cours des années 2017 à 2019 du plan financier, la quote-part des dépenses et la quote-part d'impôt augmenteront en raison de projets importants et de facteurs spéciaux. Durant la même période, le taux d'endettement continuera de fléchir. A fin 2019, il devrait s'établir à 14,5 %, soit environ 11 points de pourcentage de moins qu'en 2005, année où il avait atteint son niveau maximal.

Indicateurs de la Confédération

en %	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019
Quote-part des dépenses Dépenses ordinaires (en % du PIB nom.)	10,5	10,4	10,4	10,6	10,7
Quote-part d'impôt Recettes fiscales ordinaires (en % du PIB nom.)	9,9	9,6	9,7	9,8	9,9
Quote-part du déficit ou de l'excédent Solde de financement ordinaire (en % du PIB nom.)	+0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Taux d'endettement brut Dette brute (en % du PIB nom.)	17,1	16,3	16,6	15,2	14,5

Quote-part des dépenses

Entre 2015 et 2019, les dépenses croîtront, en moyenne, de 2,7% par an. Durant la même période, le PIB nominal progressera de 2,2 % par an. Par conséquent, la quote-part des dépenses augmentera pour passer à 10,7 %. La croissance des dépenses est influencée par des projets importants et des facteurs spéciaux: la hausse des demandes d'asile et l'intégration, dans le budget fédéral, du système de rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC; dès 2017); le pour-mille de TVA supplémentaire en faveur du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), la création du fonds pour le trafic d'agglomération et les routes nationales (FORTA) et la décision du Conseil des Etats concernant la réforme Prévoyance vieillesse 2020 (dès 2018) ainsi que la 3^e réforme de l'imposition des entreprises (hausse de la part des cantons à l'impôt fédéral direct à partir de 2019).

Après avoir nettement augmenté au cours des années 1990, la quote-part des dépenses s'est clairement distancée de son niveau maximal de 11,2 % grâce aux deux programmes d'allégement 2003/2004 et à la forte croissance économique. En 2008, elle était de 10,0 %. Depuis lors, elle s'est à nouveau accrue en raison du ralentissement de l'économie (2014: 10,4 %). Dans l'évaluation de l'évolution des dépenses, il convient de prendre en considération le fait que les chiffres du budget et du plan financier ne tiennent pas compte des soldes de crédits qui subsistent régulièrement à la fin de l'exercice; les valeurs effectives devraient donc être inférieures de quelque 0,2 point de pourcentage.

Quote-part d'impôt

Supérieure à celle du PIB, la croissance des recettes fiscales engendre, au cours des années 2017 à 2019 du plan financier de la législature, une hausse continue de la quote-part d'impôt, qui passera ainsi à 9,9 %. Cette progression des recettes fiscales est influencée par des facteurs spéciaux, notamment le supplément perçu sur les coûts de transport d'électricité, qui sera versé dans le budget général dès 2017 afin de financer la RPC. En 2019, une

part de 0,2 % point de pourcentage de la quote-part d'impôt proviendra de ce supplément. Un autre facteur spécial est le relèvement de l'impôt sur les huiles minérales en faveur du fonds FORTA à partir de 2018. La quote-part d'impôt se rapprochera ainsi de la barre des 10 %, qu'elle avait dépassée pour la dernière fois en 2000. Depuis 2005, elle oscille autour de 9,5 %.

Quote-part du déficit ou de l'excédent

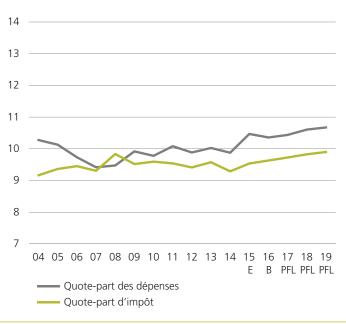
Malgré la mise en œuvre complète du programme de stabilisation 2017–2019, des excédents de dépenses seront enregistrés à l'issue de chaque année du plan financier de la législature. La quote-part du déficit atteint ainsi 0,1 % pour les trois années concernées. Un déficit correspondant à 0,1 % du PIB est également attendu pour 2016. Ces résultats montrent que la situation budgétaire s'est détériorée après une période relativement longue marquée par des excédents élevés.

Taux d'endettement

La dette brute de la Confédération devrait poursuivre sa baisse ces prochaines années, pour atteindre un peu plus de 100 milliards à fin 2019. Cette prévision se fonde sur l'hypothèse que les exigences du frein à l'endettement seront respectées et que des soldes de crédits substantiels subsisteront à la fin de l'année (cf. explications sur la quote-part des dépenses).

La hausse temporaire de la dette en 2017 résulte du fait que les engagements financiers liés aux emprunts fédéraux sont, à partir de 2017, portés au bilan au coût d'acquisition amorti. En conséquence, les agios obtenus précédemment seront désormais comptabilisés en tant que dette. Par ailleurs, des moyens de trésorerie devront être constitués dans l'optique du remboursement d'un emprunt dû en janvier 2018. En dépit de cette hausse temporaire, le taux d'endettement fléchira jusqu'en 2019, pour s'établir à 14,5 % à fin 2019, ce qui correspond à 11,2 points de pourcentage de moins par rapport au pic de l'endettement atteint en 2005.





La quote-part des dépenses et la quote-part d'impôt croissent continuellement entre 2017 et 2019 en raison des nouvelles recettes et des nouveaux projets. Les indicateurs de 2015 se basent sur l'extrapolation de septembre pour les recettes fiscales (9,6 %) et sur les chiffres inscrits au budget (10,5 %) pour les dépenses.

O₅ conclusions

En raison de l'appréciation du franc en 2015, les recettes attendues ont dû être fortement revues à la baisse. En réaction à cette diminution des recettes attendues, le Conseil fédéral a rapidement décidé de réduire, en deux étapes, les dépenses prévues au plan financier, pour un montant allant jusqu'à 2 milliards par an. Ces mesures de consolidation ne sont toutefois pas suffisantes pour résorber le déséquilibre structurel. C'est pourquoi il est probable, selon les prévisions actuelles, que de nouvelles réductions de dépenses soient nécessaires durant la période 2017 à 2019. La prudence budgétaire reste, dans tous les cas, de mise et il conviendra d'éviter que le budget ne soit grevé de charges supplémentaires.

La marge de manœuvre disponible en matière budgétaire n'a cessé de se restreindre au cours des dernières années. Les excédents structurels sont ainsi en recul depuis 2010, passant d'environ 4 milliards à 0,3 milliard au compte 2014. Les causes de cette évolution résident dans le ralentissement de la croissance qui a débuté en 2011 et dans la stagnation des recettes de l'impôt sur le bénéfice, qui se manifeste depuis la crise financière. En outre, le renchérissement est resté stable, voire a régressé depuis 2012, ce qui s'est également répercuté sur l'évolution des recettes.

L'appréciation du franc en 2015 n'a fait qu'accentuer cette tendance. La croissance économique s'est alors ralentie et le renchérissement est à nouveau devenu négatif. Les recettes attendues ont ainsi dû être fortement revues à la baisse. En réaction à cette diminution des recettes attendues, le Conseil fédéral a rapidement décidé de réduire en deux étapes les dépenses prévues au plan financier, pour un montant total d'environ 2 milliards.

Les mesures prises dans le cadre du budget 2016 et du programme de stabilisation 2017–2019 ne sont toutefois pas suffisantes pour rétablir l'équilibre structurel des finances fédérales, si bien que le Conseil fédéral a dû adopter, malgré les efforts de consolidation, un plan financier 2017–2019 de la législature présentant des déficits structurels. Outre les dépenses supplémentaires liées au futur fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) et à la 3^e réforme de l'imposition des entreprises, les causes de la hausse de ces déficits structurels comprennent les nouvelles charges résultant de la décision du premier conseil (Conseil des Etats) concernant la réforme Prévoyance vieillesse 2020 et l'augmentation du nombre des demandes d'asile.

C'est pourquoi il est probable, selon les prévisions actuelles, que de nouvelles réductions de dépenses soient nécessaires durant la période 2017 à 2019. Afin d'empêcher que les efforts de consolidation ne soient annulés par de nouvelles dépenses, il importera d'éviter que le budget ne soit grevé par des charges supplémentaires dont le financement n'est pas assuré. Si l'on entend éviter tout nouveau programme d'économies, il est impératif de veiller à ce que la réforme de la prévoyance vieillesse et le projet de création du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) n'engendrent pas des dépenses supérieures aux montants proposés par le Conseil fédéral dans ses messages. La retenue reste également de mise quant aux autres projets susceptibles d'entraîner des charges supplémentaires, car il est à prévoir que certains de ces projets verront leur réalisation se prolonger dans le temps ou devront être mis en œuvre plus tard que prévu initialement.

L'opportunité de prendre de nouvelles mesures sera examinée dans le cadre de l'élaboration du budget 2017, notamment sur la base du résultat du compte 2015. Le Conseil fédéral procédera, dès février 2016, à une évaluation de la situation budgétaire afin de prendre les premières décisions de principe. Compte tenu des incertitudes élevées concernant l'évolution de la conjoncture et des recettes de l'impôt fédéral direct, les décisions politiques qui seront prises par le nouveau Parlement et la situation en matière d'asile, il conviendra de procéder par étapes et d'actualiser régulièrement les perspectives budgétaires.

En ce qui concerne le budget 2017, la situation initiale semble bonne en vertu des prévisions actuelles, les exigences du frein à l'endettement pouvant être respectées dans le cadre du processus budgétaire ordinaire. Les défis à relever les années suivantes seront, en revanche, nettement plus importants. D'où l'importance de faire preuve d'une grande retenue budgétaire dans le cadre de la nouvelle législature.



61 Compte de financement

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
Solde de financement	549	-257	-476	-744	-972	2013 2013
Solde de financement ordinaire	411	-402	-476	-744	-972	
Recettes ordinaires	67 527	66 733	68 940	71 554	73 748	2,2
Recettes fiscales	63 755	62 421	64 680	66 985	69 298	2,1
Impôt fédéral direct	20 369	19 367	20 031	20 895	21 818	1,7
Impôt anticipé	5 314 2 425	5 696	5 872 2 300	6 048 2 400	6 224 2 525	4,0
Droits de timbre	2 425 23 770	2 325 23 210	2 300 23 650		2 525 25 120	1,0
Taxe sur la valeur ajoutée		23 210 7 072	23 650 7 948	24 420		1,4
Autres impôts à la consommation Recettes fiscales diverses	7 328 4 549	7 072 4 751	7 948 4 879	8 274 4 948	8 675 4 936	4,3
						2,1
Patentes et concessions	677	836	827	823	823	5,0
Recettes financières	1 047 804	1 014 821	1 026 821	1 089 821	1 145 821	2,3 0,5
Recettes de participations Autres recettes financières	243	193	205	268	324	0,5 7,4
Autres recettes imancieres Autres recettes courantes	1 838	1 731	1 702		1 739	-1,4 -1,4
				1 721		
Recettes d'investissement	209	729	704	936	743	37,2
Dépenses ordinaires	67 116	67 134	69 416	72 298	74 719	2,7
Dépenses propres	10 705	10 791	10 831	10 979	11 069	0,8
Dépenses de personnel	5 557	5 571	5 529	5 556	5 583	0,1
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	4 315	4 207	4 158	4 248	4 268	-0,3
Dépenses d'armement	833	1 013	1 144	1 174	1 218	10,0
Dépenses de transfert courantes	46 503	46 390	47 830	48 845	50 678	2,2
Parts de tiers aux recettes de la Confédération	9 616	9 324	9 681	10 158	11 120	3,7
Indemnités à des collectivités publiques	1 107	1 280	1 583	1 718	1 681	11,0
Contributions à de propres institutions	3 051	3 134	3 251	3 219	3 288	1,9
Contributions à des tiers	15 986	15 885	16 080	16 393	16 685	1,1
Contributions aux assurances sociales	16 743	16 767	17 237	17 357	17 903	1,7
Dépenses financières	1 991	1 485	1 700	1 690	1 767	-2,9
Dépenses d'intérêts	1 977	1 474	1 689	1 680	1 756	-2,9
Autres dépenses financières	15	11	11	11	11	-7,9
Dépenses d'investissement	7 917	8 468	9 055	10 784	11 206	9,1
Immobilisations corporelles et stocks	2 773	2 708	2 441	3 616	3 406	5,3
Immobilisations incorporelles	40	31	28	25	25	-10,8
Prêts	437	90	71	47	38	-45,8
Participations	46	61	35	35	35	-6,7
Propres contributions à des investissements	4 621	5 077	5 980	6 521	7 145	11,5
Contributions à des investissements à redistribuer	_	500	500	541	558	_
Recettes extraordinaires	139	145	-	-	_	
Dépenses extraordinaires	_	_	_	_	_	

Compte de résultats

015 069 331 795 128 755 369 314 425 770 328 549	2016 -315 -460 301 65 164 62 421 19 367 5 696 2 325 23 210 7 072 4 751	2017 -367 -367 219 67 434 64 680 20 031 5 872 2 300 23 650 7 948 4 879	2018 229 740 69 561 66 985 20 895 6 048 2 400 24 420 8 274	2019 -175 -175 429 71 891 69 298 21 818 6 224 2 525 25 120	2,0 2,0 2,1 1,7 4,0 1,0
7795 128 7755 8 69 8 14 4 225 7770 8 328 6 34	301 65 164 62 421 19 367 5 696 2 325 23 210 7 072 4 751	219 67 434 64 680 20 031 5 872 2 300 23 650 7 948	740 69 561 66 985 20 895 6 048 2 400 24 420	429 71 891 69 298 21 818 6 224 2 525	2,1 1,7 4,0 1,0
128 755 369 314 425 770 328 549	65 164 62 421 19 367 5 696 2 325 23 210 7 072 4 751	67 434 64 680 20 031 5 872 2 300 23 650 7 948	69 561 66 985 20 895 6 048 2 400 24 420	71 891 69 298 21 818 6 224 2 525	2,1 1,7 4,0 1,0
755 369 314 425 770 328 549	62 421 19 367 5 696 2 325 23 210 7 072 4 751	64 680 20 031 5 872 2 300 23 650 7 948	66 985 20 895 6 048 2 400 24 420	69 298 21 818 6 224 2 525	2,1 1,7 4,0 1,0
369 314 425 770 328 549	19 367 5 696 2 325 23 210 7 072 4 751	20 031 5 872 2 300 23 650 7 948	20 895 6 048 2 400 24 420	21 818 6 224 2 525	1,7 4,0 1,0
314 425 770 328 549	5 696 2 325 23 210 7 072 4 751	5 872 2 300 23 650 7 948	6 048 2 400 24 420	6 224 2 525	4,0 1,0
425 770 328 549	2 325 23 210 7 072 4 751	2 300 23 650 7 948	2 400 24 420	2 525	1,0
770 328 549 534	23 210 7 072 4 751	23 650 7 948	24 420		
328 549 534	7 072 4 751	7 948		25 120	
549 534	4 751		2 27/		1,4
534		/ O70		8 675	4,3
		40/9	4 948	4 936	2,1
004	803	800	798	798	5,9
384	1 894	1 940	1 767	1 785	-1,3
154	44	13	11	11	-48,7
532	64 863	67 215	68 821	71 463	2,5
					0,9
					0,3
					0,0
					10,0
	2 282	2 364	2 409	2 340	1,0
143	51 420	53 706	55 145	57 778	2,9
516	9 324	9 681	10 158	11 120	3,7
107	1 280	1 583	1 718	1 681	11,0
051	3 134	3 251	3 219	3 288	1,9
985	15 886	16 079	16 392	16 684	1,1
568	16 692	17 162	17 282	17 828	1,7
	5 077	5 915	6 321	7 145	11,5
395	26	36	56	32	-46,8
1	111	48	17	5	57,7
965	-760	-586	-511	-603	
076	1 030	1 056	1 135	1 179	2,3
R04					0,5
304	021	021	021	021	0,5
272	209	235	314	358	7,1
041	1 790	1 641	1 646	1 782	-3,3
941	1 703	1 577	1 593	1 734	-2,8
	87	64	53	48	-16,6
139	145	_	_		
	532 188 557 546 833 252 443 616 107 051 985 668 621 395 1 965 076 804 272 041 100 139	188 13 332 557 5 571 546 4 466 833 1 013 252 2 282 443 51 420 616 9 324 107 1 280 051 3 134 985 15 886 668 16 692 621 5 077 395 26 1 111 965 -760 076 1 030 804 821 272 209 041 1 790 941 1 703 100 87	188 13 332 13 461 557 5 571 5 529 546 4 466 4 424 8333 1 013 1 144 252 2 282 2 364 443 51 420 53 706 616 9 324 9 681 107 1 280 1 583 051 3 134 3 251 985 15 886 16 079 668 16 692 17 162 6521 5 077 5 915 3895 26 36 1 111 48 965 -760 -586 076 1 030 1 056 804 821 821 272 209 235 041 1 790 1 641 941 1 703 1 577 100 87 64	188 13 332 13 461 13 659 557 5 571 5 529 5 556 546 4 466 4 424 4 519 833 1 013 1 144 1 174 252 2 282 2 364 2 409 443 51 420 53 706 55 145 616 9 324 9 681 10 158 107 1 280 1 583 1 718 051 3 134 3 251 3 219 085 15 886 16 079 16 392 668 16 692 17 162 17 282 6521 5 077 5 915 6 321 3895 26 36 56 1 111 48 17 965 -760 -586 -511 076 1 030 1 056 1 135 804 821 821 821 272 209 235 314 041 1 790 1 641 1 646	188 13 332 13 461 13 659 13 679 557 5 571 5 529 5 556 5 583 546 4 466 4 424 4 519 4 539 833 1 013 1 144 1 174 1 218 252 2 282 2 364 2 409 2 340 443 51 420 53 706 55 145 57 778 616 9 324 9 681 10 158 11 120 107 1 280 1 583 1 718 1 681 051 3 134 3 251 3 219 3 288 985 15 886 16 079 16 392 16 684 668 16 692 17 162 17 282 17 828 621 5 077 5 915 6 321 7 145 965 -760 -586 -511 -603 076 1 030 1 056 1 135 1 179 804 821 821 821 821 272 209

63 Compte des investissements

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
Solde du compte des investissements	-7 708	-7 738	-8 350	-9 848	-10 464	
Solde du compte des investissements ordinaire	-7 708	-7 738	-8 350	-9 848	-10 464	
Recettes d'investissement ordinaires	209	729	704	936	743	37,2
Immeubles	44	67	49	49	49	2,5
Biens meubles	4	4	6	5	4	-2,0
Routes nationales	6	5	5	5	5	-5,2
Prêts	155	154	145	137	127	-4,8
Participations	_	_	_	_	_	_
Rembours. propres contributions à investissements	-	_	_	200	_	-
Contributions à des investissements à redistribuer	_	500	500	541	558	-
Dépenses d'investissement ordinaires	7 917	8 468	9 055	10 784	11 206	9,1
Immeubles	853	833	817	893	893	1,2
Biens meubles	153	167	146	130	136	-2,9
Stocks	99	100	73	101	105	1,5
Routes nationales	1 668	1 609	1 405	2 492	2 271	8,0
Immobilisations incorporelles	40	31	28	25	25	-10,8
Prêts	437	90	71	47	38	-45,8
Participations	46	61	35	35	35	-6,7
Propres contributions à des investissements	4 621	5 077	5 980	6 521	7 145	11,5
Contributions à des investissements à redistribuer	_	500	500	541	558	
Recettes d'investissement extraordinaires	-	_	_	_	_	
Dépenses d'investissement extraordinaires	_	-	-	_	-	

71 Perspectives à moyen terme

Les perspectives à moyen terme éclairent l'évolution des finances fédérales au-delà de la législature et révèlent les conséquences de tendances importantes pour le budget de la Confédération, à savoir l'évincement des dépenses faiblement liées et le ralentissement de la croissance des recettes.

Présentées ici pour la première fois, les perspectives à moyen terme du budget de la Confédération portent sur une décennie (2015 à 2024). Ce nouvel outil présente les interdépendances et les évolutions à plus long terme du budget de la Confédération, aidant ainsi à déceler à temps les éventuels déséquilibres structurels du budget. Il met également en évidence les conséquences des priorités que le Conseil fédéral a fixées en matière de recettes et de dépenses.

Les perspectives à moyen terme répondent au besoin de disposer d'une vision des finances fédérales dépassant l'horizon du plan financier et complètent la planification financière quadriannuelle. Contrairement aux perspectives à long terme des finances publiques, les perspectives à moyen terme se limitent au budget de la Confédération.

Scénario fondé sur la poursuite de la politique actuelle

Le scénario fondé sur la poursuite de la politique budgétaire actuelle sert de base aux perspectives à moyen terme. Ce scénario est une projection de l'évolution budgétaire jusqu'en 2024, fondée sur l'hypothèse de la poursuite de l'actuelle politique menée par le Conseil fédéral. Les principaux paramètres macroéconomiques servent de base à la projection des dépenses et des recettes. Font partie de ces paramètres le produit intérieur brut (PIB) en termes réels, l'évolution des prix et des salaires ainsi que les taux d'intérêt à court et à long termes.

Les réformes sont prises en compte dans le scénario fondé sur la poursuite de la politique actuelle selon les même critères que dans le plan financier (art. 5 OFC). Font exception les projets pour lesquels le message du Conseil fédéral n'a pas encore été présenté ou au sujet desquels le Parlement n'a pas encore pris de décision, mais dont la mise en œuvre est très probable (réforme de l'imposition des couples mariés à partir de 2022, prolongation à partir de 2018 du taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement). Les critères fixés à l'art. 5 OFC ne sont par ailleurs pas appliqués aux projets pour lesquels le Conseil fédéral propose une réglementation légale différente de celle que le premier Conseil a décidée (réforme Prévoyance vieillesse 2020, à partir de 2018).

Le tableau et le graphique suivants illustrent les résultats selon le scénario fondé sur la poursuite de la politique actuelle. Ce scénario prévoit lui aussi des déficits structurels jusqu'en 2019, d'une ampleur cependant moindre que ceux qui sont prévus dans le plan financier de la législature (pas plus de 0,5 mrd). Cette différence est liée aux estimations divergentes concernant la réforme Prévoyance vieillesse 2020, le scénario fondé sur la poursuite de la politique actuelle se basant sur les chiffres de la proposition du Conseil fédéral, qui grève nettement moins le budget de la Confédération.

Dès 2020, le solde structurel s'améliorera de 500 millions environ par année. Cette évolution résulte essentiellement d'une forte croissance des recettes: sur toute la période considérée, la

Résultats des perspectives à moyen terme

	Budget	PFL	PMT	TC en %	TC en %	TC en %
mio CHF	2015	2019	2024	2015-19	2019-24	2015-24
Paramètres macroéconomiques						
PIB réel	_	_	_	1,7	1,7	1,7
PIB nominal	_	_	_	2,2	2,7	2,5
Renchérissement (IPC)	_	_	_	0,6	1,0	0,8
Scénario fondé sur la poursuite de la politique						
actuel						
Recettes ordinaires	65 918	75 107	83 968	3,3	2,3	2,7
Dépenses ordinaires	67 116	75 616	83 021	3,0	1,9	2,4
Solde structurel	73	-509	948	_	-	_
Priorités budgétaires						
Recettes ordinaires	65 918	75 107	83 968	3,3	2,3	2,7
Dépenses ordinaires	67 116	75 616	83 681	3,0	2,0	2,5
Solde structurel	73	-509	288	_	_	_

progression annuelle moyenne des recettes ordinaires est de 2,7 % et est donc supérieure à celle du PIB nominal, qui est de 2,5 %. Cependant, l'augmentation supérieure à la moyenne des recettes ne résulte pas d'un élargissement de l'assiette fiscale, mais de la hausse de divers impôts. Abstraction faite de ces facteurs spéciaux, la croissance annuelle moyenne serait de 2,2 % seulement.

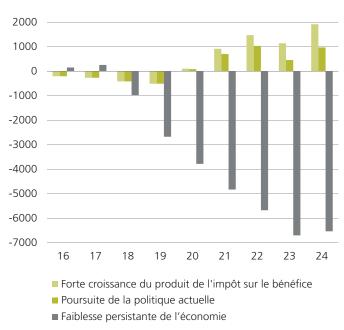
D'autre part, les dépenses ordinaires de la Confédération progressent de 2,4 % par an sur la même période et leur croissance est donc inférieure à celle des recettes. Par rapport à la croissance en termes nominaux du PIB, les dépenses progressent (+ 1,9 % en moyenne annuelle de 2019 à 2024) nettement moins. Cette évolution est essentiellement due au fait que les dépenses non liées sont, dans le scénario fondé sur la poursuite de la politique actuelle, plafonnées en termes réels (à l'exception des domaines de la défense nationale, de la recherche et de la formation ainsi que de l'aide au développement), alors que les dépenses fortement liées sont adaptées en vertu des prescriptions légales et affichent en partie une croissance nettement plus marquée. Les perspectives à moyen terme confirment donc la tendance à la hausse de la part des dépenses fortement liées (par ex. prévoyance sociale) dans le budget de la Confédération.

Priorités en matière de politique financière

En se basant sur les résultats obtenus en appliquant le scénario fondé sur la poursuite de la politique actuelle, le Conseil fédéral a établi une analyse budgétaire et fixé les priorités en matière de politique financière et fiscale jusqu'en 2024 (cf. ch. 15). Dans le domaine de la fiscalité, il s'agit en premier lieu du classement par ordre de priorité des réformes fiscales, alors que dans le domaine des dépenses, les objectifs visés en matière de taux de croissance des dépenses par groupe de tâches doivent être déterminés.

Selon les résultats obtenus en appliquant le scénario fondé sur la poursuite de la politique actuelle, il ne sera possible de dégager une marge de manœuvre relativement restreinte qu'à partir de 2020. Cette dernière ne sera cependant pas suffisante pour couvrir tous les projets qui pourraient provoquer des charges supplémentaires (cf. ch. 35). Pour cette raison, le Conseil fédéral a décidé d'augmenter la marge de manœuvre dès 2020 en réduisant de 1 point de pourcentage par rapport au scénario fondé sur la poursuite de la politique actuelle la croissance des dépenses faiblement liées en 2020. Le Conseil fédéral estime que la marge de manœuvre en matière de priorisation s'accroîtra au cours de la période allant de 2019 à 2024. C'est pourquoi il a décidé de relever les dépenses consacrées à la défense nationale de 100 millions en 2020 et de 400 millions en 2021. Cette dernière année, l'armée devrait donc disposer d'un budget dépassant 5 milliards. Etant donné l'étroitesse de la marge de manœuvre laissée par ces décisions, le Conseil fédéral a fixé un plafond des coûts en ce qui concerne le financement des charges supplémentaires possibles. D'ici 2019, la plus grande prudence s'impose. En 2020, la marge de manœuvre budgétaire qui peut être consacrée au financement de nouveaux projets est de près de 100 millions. Les années qui suivront, elle s'élèvera à environ 400 millions. A la suite de la définition des priorités budgétaires, le solde structurel devrait s'élever à quelque 300 millions à la fin de la période couverte par les perspectives à moyen terme. La croissance annuelle des dépenses atteindra alors 2,5 % et correspondra à la croissance du PIB nominal (cf. tableau).

Solde structurel en mio



Les résultats liés au scénario fondé sur la poursuite de la politique actuelle («no policy change») dépendront fortement des hypothèses retenues. Si le ralentissement de l'économie suisse devait persister, il entraînerait, à moyen terme, une détérioration structurelle notable de la situation budgétaire, qui s'aggraverait au fil des ans.

Scénarios de rechange

Les projections budgétaires sur une décennie comportent une forte marge d'incertitude et ne peuvent donc être regardées comme des prévisions. Il s'agit plutôt d'hypothèses qui tentent, sur la base de prémisses bien définies, de montrer des évolutions futures. Des paramètres macroéconomiques, tels que le PIB en termes réels, les salaires et les prix, tout comme des hypothèses concernant l'attrait fiscal de la place économique suisse, servent de base. Pour tenir compte de ces incertitudes, un scénario optimiste et un scénario pessimiste sont établis, en indiquant chaque fois les conséquences sur les finances fédérales.

Scénario optimiste

Comme le montre le scénario fondé sur la poursuite de la politique actuelle, les recettes ordinaires de la Confédération corrigées des facteurs particuliers augmentent moins rapidement que le PIB nominal. Dans ce scénario, l'élasticité des recettes par rapport au PIB est donc inférieure à la valeur moyenne (1). Cette situation résulte de l'évolution de l'impôt fédéral direct des personnes morales. Alors que par le passé, les impôts sur le bénéfice augmentaient deux fois plus rapidement que le PIB, ils ont beaucoup perdu en dynamisme depuis la crise économique et financière. Dans deux rapports, le Département fédéral des finances a analysé les raisons de la faible croissance du produit de l'impôt fédéral direct. Il y relève notamment le rôle joué par l'appréciation du franc suisse et par les sociétés possédant des bases de l'impôt sur le bénéfice mobiles à l'échelle internationale.

Le scénario fondé sur la poursuite de la politique actuelle prévoit que, sur la période considérée, la croissance du rendement des impôts sur le bénéfice ne dépassera pas celle du PIB nominal. En dépit de l'abolition des régimes fiscaux cantonaux, il n'est pas exclu que la Suisse puisse, grâce à la prise de mesures compensatoires dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises, à nouveau gagner en attrait en tant que lieu d'implantation compétitif sur le plan international pour les entreprises à rendements provenant d'activités mobiles. Si tel était le cas, la croissance du produit des impôts sur le bénéfice serait nettement plus marquée.

Le scénario optimiste montre les effets d'une telle évolution sur la marge de manœuvre budgétaire (cf. graphique). Il se base sur l'hypothèse qu'à partir de 2020, donc après l'instauration de la troisième réforme de l'imposition des entreprises, le produit des impôts sur le bénéfice renouera avec le rythme de croissance du passé, c'est-à-dire qu'il progressera deux fois aussi rapidement que le PIB nominal. Par la suite, les recettes progresseront, après correction des facteurs spéciaux, en moyenne de 2,7% durant les années 2019 à 2024, alors que le scénario fondé sur la poursuite de la politique actuelle ne prévoit qu'un taux de croissance de 2,4 %. Les recettes évoluant donc au même rythme que le PIB nominal au cours de cette période, un excédent structurel supplémentaire de l'ordre de 1 milliard peut être constitué en quatre ans seulement. Le scénario positif souligne donc la haute importance pour les finances fédérales des impôts sur le bénéfice et par conséquent de l'attrait fiscal de la place économique suisse.

Scénario pessimiste

Les perspectives à moyen terme offrent un horizon plus large qui permet d'analyser des scénarios plus complexes. Alors que les scénarios budgétaires pessimistes publiés dans le cadre des plans financiers se limitent en règle générale à analyser des ralentissements conjoncturels passagers suivis d'une reprise de l'économie, l'établissement des perspectives à moyen terme a été l'occasion de simuler, à l'aide du modèle budgétaire, les conséquences sur les finances fédérales d'un affaiblissement persistant de la croissance. La crise immobilière des années 90, qui a entraîné la stagnation de l'économie suisse sur plusieurs années, a servi de référence.

Le scénario pessimiste part d'une forte baisse des investissements dans les constructions et les biens dès 2016, accompagnée d'un ralentissement du commerce extérieur au cours des années subséquentes. Pour cette raison, la reprise conjoncturelle escomptée par le scénario de base dès 2017 n'a pas lieu. Le taux de chômage augmente et exerce, conjointement à l'évolution salariale atone, une influence négative sur les dépenses de consommation des ménages. D'après ce scénario, l'économie ne croîtra qu'à un rythme annuel de 0,5 % jusqu'en 2020, tandis que le scénario de base prévoit une progression annuelle moyenne du PIB d'environ 1,7%.

Un affaiblissement persistant de la croissance a des effets importants sur les finances fédérales. Ainsi, les recettes sont inférieures de quelque 8 milliards à celles que prévoit le scénario fondé sur la poursuite de la politique actuelle, une baisse qui résulte essentiellement du recul du produit de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt fédéral direct. Compte tenu des allégements budgétaires à hauteur d'environ 2 milliards dus à la réduction de la part des cantons et des assurances sociales dans les recettes de la Confédération, le résultat se détériore au final de près de 6 milliards.

La diminution du solde structurel est plus marquée. Alors qu'en 2017, le facteur conjoncturel prévu par le frein à l'endettement compense cette détérioration et permet même de dégager une marge de manœuvre supplémentaire (cf. graphique), il ne pourra compenser que la moitié environ du déficit plus élevé en 2018 déjà. A partir de 2021, un excédent conjoncturel croissant sera requis. Le filtre statistique utilisé pour calculer le facteur conjoncturel est à l'origine de ces résultats, car il interprète les évolutions durables comme étant structurelles et n'assimile par conséquent pas une faible croissance persistante à une sous-exploitation conjoncturelle – et dès lors temporaire – des capacités de production.

En 2013 déjà, le rapport sur le frein à l'endettement relevait qu'une période de faiblesse conjoncturelle plus longue pourrait provoquer des difficultés. Dans une telle situation, il est important d'exploiter à fond la souplesse du frein à l'endettement afin de ne pas freiner la demande de l'ensemble de l'économie par une politique budgétaire restrictive.

Perspectives à long terme

Tendances en matière de finances publiques d'ici 2045 induites par le vieillissement de la population

Contexte

Le vieillissement de la population suisse va se poursuivre au cours des prochaines décennies. Les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse¹ indiquent l'ordre de grandeur des charges supplémentaires susceptibles de grever les finances publiques à l'avenir en raison de l'évolution démographique et mettent en évidence les mesures requises à long terme sur le plan économique afin de garantir l'équilibre durable des finances publiques². Ce rapport indique également comment évoluera le revenu moyen disponible par habitant si les dépenses supplémentaires de l'Etat liées au vieillissement sont financées par des impôts et des contributions supplémentaires dans une proportion propre à garantir l'équilibre durable des finances publiques.

Hypothèses

Les projections effectuées dans le cadre des perspectives à long terme se fondent sur le statu quo juridique et sur les hypothèses retenues pour le plan financier de la législature. Elles prennent en compte le projet du Conseil fédéral en ce qui concerne la réforme Prévoyance vieillesse 2020. Comme elles concernent l'évolution de la situation des prochaines décennies, les projections établies dans le cadre des perspectives à long terme restent entourées d'incertitudes. C'est pourquoi les conclusions du présent rapport doivent être considérées comme des hypothèses. Si les évolutions démographique et économique concordent avec les scénarios prévus dans les perspectives à long terme, il en résultera des charges supplémentaires pour les finances publiques en raison de l'augmentation des dépenses requises pour l'AVS et le domaine de la santé. Les perspectives à long terme se basent sur les scénarios démographiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et les calculs de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) concernant l'AVS/AI. Pour les autres domaines, les projections utilisées sont celles de l'Administration fédérale des finances (AFF).

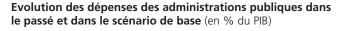
Les volées à forte natalité de la génération du baby-boom partiront à la retraite ces prochaines années. Par ailleurs, le rapport entre les personnes âgées et la population en âge de travailler s'altère continuellement en raison du recul du taux de natalité et de l'allongement incessant de l'espérance de vie observés depuis les années 1970. Le nombre des actifs est également tributaire de l'immigration en Suisse, car la majorité des immigrés sont des personnes en âge de travailler. En vertu du scénario de référence établi par l'OFS (A-00-2015), la part des plus de 80 ans doublera au sein de la population, passant de 5% en 2013 à 10% en 2045. Le rapport de dépendance, qui correspond au rapport entre le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans et le nombre de personnes actives, augmentera de 20 points de pourcentage, passant de 28 à 48 %. L'altération de la pyramide des âges se

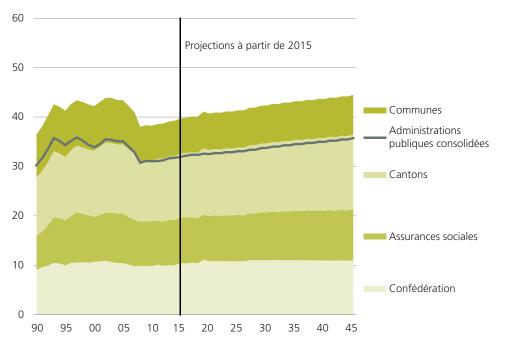
répercutera également sur les finances des collectivités publiques, notamment dans le domaine de la santé et des assurances sociales. Une grande incertitude subsiste toutefois en ce qui concerne l'immigration, qui a pour effet de ralentir le vieil-lissement et d'en atténuer les répercussions négatives sur les finances publiques. Le scénario de référence de l'OFS reste fondé sur un taux d'activité inchangé d'environ 84%.

Les perspectives à long terme montrent que la croissance économique et la migration constituent des facteurs d'influence importants qui détermineront la part des charges supplémentaires liées à l'évolution démographique. Plusieurs scénarios d'évolution de la croissance économique et de la migration ont été modélisés pour mieux cerner les incertitudes liées aux différentes projections. Parallèlement aux prévisions concernant l'évolution de la situation en matière de migration et de proportion des personnes actives, l'hypothèse relative au gain annuel de productivité joue un rôle central pour prévoir l'évolution de la croissance économique. Le scénario de base se fonde sur l'hypothèse que la productivité du travail évoluera jusqu'en 2045 de la même façon qu'au cours des dernières années. Entre 1992 et 2014, le gain annuel de productivité de la Suisse a atteint 1,2 % en moyenne. Afin de tenir compte des incertitudes qui entourent les prévisions concernant le gain de productivité, un scénario a été établi, d'une part, sur la base d'une hypothèse pessimiste prévoyant un gain de productivité de 0,9 % et, d'autre part, sur la base d'une hypothèse optimiste prévoyant un gain de productivité de 1,5 %. Un autre scénario prévoyant une augmentation de la migration a été établi en plus du scénario de base. Dans ce dernier, le solde migratoire diminue continuellement, passant de 80 000 en 2015 à 60 000 en 2030, puis stagnera autour des 30 000 personnes à partir de 2040. Le scénario fondé sur une hausse de la migration prévoit certes aussi une baisse du solde migratoire mais, par rapport aux prévisions du scénario de base, ce solde reste toutefois supérieur de 20 000 personnes en moyenne jusqu'en 2030 et de 10 000 personnes dès 2040. Dans le scénario de base, le taux de croissance économique est de 1,6% en moyenne jusqu'en 2030, puis s'abaisse à 1,4% après 2030.

Evolution de la quote-part de l'Etat

Le scénario de base prévoit une progression de la quote-part de l'Etat. Celle-ci, qui représente la part des dépenses totales du secteur des administrations publiques dans le produit intérieur brut (PIB), passera de près de 32 % pour l'année de base à près de 34 % en 2030 et près de 36 % en 2045 (cf. graphique I, «Administrations publiques, consolidé»)³. Durant les années 1990, cette quote-part a fortement augmenté en raison de la stagnation de l'économie suisse. Ensuite, elle a oscillé autour de 34 % du PIB. Entre 2005 et 2008, elle a baissé notablement, en raison d'une forte croissance de l'économie et d'une révision de la méthode appliquée par la statistique financière⁴.





La forte hausse de la quote-part de l'Etat prévue par le scénario de base résulte essentiellement de l'évolution des dépenses qui dépendent de la démographie, à savoir les charges relatives à l'AVS/AI, à la santé, aux soins de longue durée à partir de 65 ans et à la formation. Entre 2013 et 2045, ces dépenses augmentent en passant d'environ 17,3 % à 20,8 % du PIB (cf. tableau). Près de la moitié (45 %) de cette progression résulte de la croissance des dépenses dans le domaine de la santé et des soins. Environ 36 % des charges supplémentaires attendues pour les administrations publiques sont dues à l'AVS et l'AI, alors que le pourcentage restant est lié au domaine de la formation. La progression des dépenses des administrations publiques est plus marquée au cours de la première quinzaine d'années jusqu'en 2030 (+ 2,0 % du PIB) que durant la deuxième période de 2030 à 2045 (+ 1,5 % du PIB). La croissance plus forte au cours de la première période est liée au domaine de la formation, car la hausse des dépenses dans ce domaine ne dépassera plus celle du PIB à partir de 2030 et le nombre d'écoliers et d'étudiants n'augmentera plus à partir de 2040.

Evolution de la quote-part des dépenses par échelon institutionnel

Les charges supplémentaires ne sont pas uniformément réparties sur les différents niveaux institutionnels (cf. tableau). Ainsi les dépenses augmentent le plus fortement au niveau des *cantons*. D'ici 2030, les dépenses cantonales croissent de 0,8 % du PIB, et entre 2030 et 2045, de 1,4 % du PIB. Jusqu'en 2030, la progression des dépenses est conditionnée à parts presque égales par la croissance dans les domaines de la santé, des soins et de la formation, alors qu'à partir de cette dernière année, elle résultera de l'évolution des soins de longue durée et du domaine de la santé. La forte augmentation de la part des plus de 80 ans, qui passera de 7 % en 2030 à 10 % en 2045, entraîne une hausse supplémentaire des coûts notamment dans le domaine des soins de longue durée.

Les *budgets des communes* seront nettement moins grevés par les dépenses supplémentaires que les budgets cantonaux (+ 0,4% du PIB d'ici 2045). Jusqu'en 2030, le domaine de la formation vient en première place en ce qui concerne l'évolution des dépenses au niveau communal (+ 0,2% du PIB). Les soins de longue durée tiennent également un rôle important (+ 0,1% du PIB). Et, à partir de 2030, ils sont l'unique moteur de la croissance des dépenses au niveau des communes.

Dépenses liées à l'évolution	démographique	, par unité d'administration publique
Dependes need a revolution	uemograpinque,	, par unite u auministration publique

	2013	2013 2030				2045			
	Quotient	Quotient		Sensibilité		Quotient		Sensibilité	
	en % PIB	en % PIB	PIB Productivité		Migration	en % PIB	Productivité		Migration
			-0,3	0,3	E-06-2015		-0,3	0,3	E-06-2015
Total	17,3	19,3	+0,0	-0,1	-0,4	20,8	+0,2	-0,2	-0,7
Confédération	3,9	4,7	+0,0	-0,0	-0,1	4,9	+0,1	-0,1	-0,1
Assurances sociales	5,4	5,5	0,1	-0,1	-0,2	6,1	+0,2	-0,2	-0,4
Cantons	5,9	6,7	-0,1	+0,1	-0,1	7,3	-0,1	+0,1	-0,2
Communes	2,2	2,5	-0,0	+0,0	-0,0	2,6	-0,0	+0,0	-0,0

Au niveau fédéral, les assurances sociales (AVS et AI) sont moins concernées par les charges supplémentaires liées au vieillissement de la population que la Confédération. D'ici 2045, les dépenses augmentent de 0,7 % du PIB en ce qui concerne l'AVS et l'AI et de 1,0 % en ce qui concerne la Confédération. Les charges supplémentaires des assurances sociales résultent uniquement de l'évolution de l'AVS. Les mesures au niveau des prestations proposées dans le projet du Conseil fédéral portant sur la Prévoyance vieillesse 2020 (par ex. le relèvement de l'âge de la retraite des femmes) ainsi que l'évolution des dépenses de l'AI freinent la croissance des dépenses. Jusqu'en 2045, les dépenses de l'AI baissent de 0,4 % par rapport au PIB. Cette évolution résulte du fait que la croissance du nombre de bénéficiaires de rentes AI ne dépasse pas celle de la population active et que les rentes AI sont liées à l'indice mixte (AI et AVS). L'augmentation des dépenses de la Confédération s'explique principalement par le financement de l'AVS (+ 0,6 % du PIB). Une part moins importante de cette progression dépend des dépenses consacrées à la réduction individuelle des primes (+ 0,1 % du PIB) et au domaine de la formation (+ 0,2 % du PIB). Le financement additionnel de l'AVS tel que prévu dans le projet du Conseil fédéral portant sur la Prévoyance vieillesse 2020 a des effets sur les finances fédérales jusqu'en 2030. La majoration du taux de TVA de 1,5 point de pourcentage en faveur de l'AVS entraîne certes des recettes supplémentaires. Celles-ci sont cependant affectées à l'AVS et inscrites de ce fait à titre de dépenses de la Confédération. Ces dernières augmentent de 0,8 % du PIB jusqu'en 2030, progression qui s'affaiblit par la suite (+ 0,2 % du PIB). En effet, à partir de 2030, les dépenses consacrées au domaine de la formation ne croîtront plus à un taux supérieur à celui du PIB et le financement additionnel de l'AVS, en tant qu'effet spécial unique, aura été supprimé.

Comme le révèle le tableau, une croissance économique plus élevée ou plus faible (gains de productivité supérieurs ou inférieurs au scénario de base, hausse ou recul de la migration par rapport à ce scénario) peut entraîner un allégement (ou des charges supplémentaires) du *budget fédéral* ainsi que de l'*AVS* et de l'*AI*⁵. Cet effet résulte du fait que les rentes AVS et AI progressent plus lentement que les salaires qui, eux, augmentent parallèlement à la productivité du travail. Si la migration est en hausse, la population active et le taux d'emploi augmentent davantage, ce qui a pour conséquence de ralentir l'avancée du rapport de dépendance.

En ce qui concerne les *cantons* et les *communes*, les signes dans les analyses de sensibilité concernant la productivité montrent une tendance inverse à celle qui se manifeste pour la Confédération et les assurances sociales. Sur la base des chiffres disponibles, des gains de productivité plus élevés entraînent une croissance salariale plus importante. Par conséquent, les gains de productivité plus élevés exercent une pression supplémentaire sur les dépenses consacrées à la santé et aux soins, qui se traduisent à leur tour par une hausse des charges incombant aux cantons et aux communes. La croissance accélérée des revenus par habitant liée aux gains de productivité plus élevés génère une demande plus forte en services de santé. Les soins de longue durée représentent un service demandant beaucoup de personnel. Il faut par conséquent s'attendre à ce que la productivité dans ce secteur ne progresse guère. Les salaires dans le domaine des soins affichant cependant une croissance axée sur les gains de productivité plus élevés de l'ensemble de l'économie, la hausse des coûts s'accentue⁶. Dans le scénario basé sur la hausse de la migration, la croissance économique plus forte résulte de l'immigration et d'un taux d'emploi plus élevé et non pas de l'augmentation des salaires. Dans ce cas, il n'y a pas de progression supplémentaire des coûts dans le domaine de la santé et des soins et le fardeau d'ajustement des cantons et des communes est donc moindre. A l'inverse, une baisse de la migration et un taux d'emploi inférieur aux hypothèses du scénario de base entraîneraient probablement une pression financière massive sur les budgets de toutes les administrations publiques.

Evolution de la lacune de financement et du revenu disponible

La progression des dépenses liées à l'évolution démographique signifie que pour assurer leur financement, il est nécessaire soit d'augmenter les impôts ou les cotisations aux assurances sociales, soit de réaliser des économies. Si l'on renonçait à garantir l'équilibre budgétaire entre les recettes et les dépenses, le taux d'endettement des administrations publiques passerait de 35 % du PIB en 2013 à environ 46 % du PIB en 2045. La lacune de financement constitue un indicateur courant servant à évaluer les mesures à prendre en matière de politique budgétaire. Cet indicateur, qui est calculé dans le cadre des perspectives à long terme, précise quel est le niveau que doivent atteindre à partir de 2020 les coupes budgétaires, les hausses d'impôts et de cotisations qui sont nécessaires pour stabiliser le taux d'endettement

jusqu'en 2045 au niveau de l'année de base 2013. La lacune de financement s'élève à 0,4 % du PIB. La répartition par échelon institutionnel montre que l'évolution démographique risque de déséquilibrer notamment les finances cantonales et communales. En effet, la lacune de financement s'élève à 1,1 % du PIB pour les cantons et à 0,5 % pour les communes. Cette situation est due au fait que la responsabilité des domaines de la santé et des soins de longue durée, qui affichent une croissance relativement forte, incombe aux cantons et aux communes. Dans cette perspective, la situation financière de l'AVS et de l'AI peut être considérée comme durable (pas de lacune de financement) grâce à l'augmentation de la TVA de 1,5 point de pourcentage, prévue par le Conseil fédéral dans le cadre de la Prévoyance vieillesse 2020, et aux mesures au niveau des prestations, ainsi que grâce à l'évolution positive de l'AI. Cependant, le résultat de répartition de l'AVS redevient négatif à partir de 2030, ce qui nécessitera la prise de nouvelles mesures. En revanche, la dette de l'AI envers le fonds de l'AVS devrait être amortie d'ici 2028 selon les calculs de l'OFAS. Par la suite, le patrimoine du fonds s'accroîtra continuellement pour atteindre près de 67 milliards. La situation favorable des finances fédérales, due au programme de stabilisation prévu dans le plan financier de la législature, le fléchissement de la croissance des dépenses liées à la formation et la diminution, à la suite de la réforme proposée par le Conseil fédéral, de la pression exercée par la hausse des coûts relatifs à l'AVS contribuent à maintenir l'équilibre des finances fédérales jusqu'en 2045. A défaut du financement additionnel de l'AVS prévu par le relèvement de la TVA, la situation budgétaire des administrations publiques se détériorerait nettement et leur lacune de financement s'élèverait à 1,6% du PIB.

Si la stabilisation du taux d'endettement au niveau actuel est réalisée uniquement au moyen d'une hausse des recettes des administrations publiques, le revenu disponible par habitant, corrigé de l'inflation, augmente grâce à la progression de 1,2 % en moyenne annuelle des gains de productivité⁷. La croissance annuelle prévue entre 2013 et 2045 est de 0,6 % et dépasse donc celle qui a été enregistrée entre 1990 et 2013 (0,4 %). Cette dernière était cependant conditionnée par la longue phase de stagnation qui a marqué les années 1990.

Conclusion

Ces trente prochaines années, l'évolution démographique pèsera lourdement sur les finances des administrations publiques. Si les scénarios prévoient correctement l'évolution démographique, l'immigration et le développement de l'économie, la quote-part de l'Etat passera d'actuellement 32 % à 36 % en 2045⁸. A condition que la réforme Prévoyance vieillesse 2020 soit mise en œuvre conformément au projet présenté par le Conseil fédéral, le niveau fédéral sera cependant moins touché que les cantons et les communes. Malgré cela, une réforme supplémentaire de l'AVS sera requise au cours années 2030 afin d'en assurer l'équilibre durable. Pour les cantons et les communes, il est urgent d'agir en raison de la persistance d'une forte hausse des coûts dans le domaine des soins et de la santé, ce qui rend incontournables de nouvelles réformes.

L'importance de la charge supplémentaire liée à l'évolution démographique est largement tributaire de la croissance économique. A long terme, cette dernière ne peut être augmentée que par une productivité ou une immigration accrues. C'est pourquoi les projections varient fortement en fonction des diverses hypothèses concernant ces deux facteurs. Si la croissance de l'économie correspond aux prévisions, les revenus disponibles des ménages augmenteront au même rythme environ que ces 25 dernières années, et ce malgré les charges supplémentaires induites par l'évolution démographique.

Notes

- ¹ Ce chapitre est un résumé du rapport du DFF «Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2016», qui devrait paraître en mars 2016. Pour simplifier, ce titre est abrégé en «Perspectives à long terme».
- ² La notion de développement durable utilisée dans les perspectives à long terme correspond au standard établi par l'OCDE, le FMI et la Commission européenne. Cela signifie que les finances publiques peuvent être qualifiées de durables lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB (taux d'endettement) est stabilisé à un niveau suffisamment bas. Le frein à l'endettement de la Confédération est plus restrictif, car il stabilise le montant de la dette de la Confédération en francs, donc en termes nominaux. Le taux d'endettement régresse donc continuellement.
- ³ La quote-part de l'Etat exprime le ratio des dépenses effectuées par le domaine des administrations publiques (y c. les assurances sociales) par rapport au PIB corrigé de l'influence de la conjoncture.
- ⁴ La révision de la méthode appliquée par la statistique financière a entraîné une baisse d'environ 2 % du PIB de la quote-part de l'Etat.
- ⁵ Une baisse de l'immigration générerait une croissance accentuée des dépenses dans le domaine des administrations publiques et des assurances sociales par rapport au PIB dans des proportions à peu près identiques à celles dans le scénario prévoyant une hausse de l'immigration.
- ⁶ La croissance des coûts (et des prix) induite par l'absence de gains de productivité dans les services exigeant des effectifs importants est aussi appelée l'«effet Baumol».
- ⁷ Etant donné que les perspectives à long terme ne prennent pas en considération la prévoyance professionnelle, les cotisations au deuxième pilier ne sont pas prises en compte.
- ⁸ La quote-part fiscale équivaut à la part des recettes tirées des impôts, des cotisations sociales et des droits de douane dans le PIB. Sur la croissance escomptée, 1 point de pourcentage est dû au relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS prévu dans la réforme Prévoyance vieillesse 2020.

mio	CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
1	Autorités et tribunaux						
101	Assemblée fédérale						
	Poste de revenus	0	0	0	0	0	-10,8
	Crédit de charges	107	106	107	107	107	-0,1
	Dépenses d'investissement	9	12	8	8	8	-2,3
103	Conseil fédéral Crédit de charges	18	18	18	18	18	0,1
	Credit de Charges	18	16	18	18	18	0,1
104	Chancellerie fédérale	1	1	4	4	1	2.4
	Poste de revenus	1	1	1	1	1	-2,4
	Crédit de charges	64 6	63 6	61 4	61 4	61 4	-1,5 -9,3
	Dépenses d'investissement	0	0	4	4	4	-9,3
105	Tribunal fédéral						
	Poste de revenus	13	13	13	13	13	-0,4
	Crédit de charges	96	94	96	96	96	0,1
	Dépenses d'investissement	1	1	1	1	1	-5,1
107	Tribunal pénal fédéral						
	Poste de revenus	1	1	1	1	1	0,5
	Crédit de charges	15	15	15	15	15	-0,5
108	Tribunal administratif fédéral						
	Poste de revenus	4	4	4	4	4	0,0
	Crédit de charges	82	84	85	86	87	1,4
	Dépenses d'investissement	-	0	0	0	0	-
109	Autorité surveillance Ministère public de la Confédération						
	Crédit de charges	1	1	1	1	1	-1,6
	Dépenses d'investissement	0	-	-	-	_	-100,0
110	Ministère public de la Confédération						
	Poste de revenus	2	1	1	1	1	-2,2
	Crédit de charges	59	58	57	58	58	-0,7
	Dépenses d'investissement	3	4	5	3	2	-10,9
111	Tribunal fédéral des brevets						
	Poste de revenus	2	2	2	2	2	0,5
	Crédit de charges	2	2	2	2	2	0,4

suite mio (Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
2	Département des affaires étrangères						
202	Département fédéral des affaires étrangères Poste de revenus	48	44	44	44	44	-2,2
	Crédit de charges	3 208	3 141	3 104	3 196	3 244	0,3
	Recettes d'investissement	16	15	15	15	15	-0,4
	Dépenses d'investissement	33	73	58	44	37	3,2

suite mio		Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
3	Département de l'intérieur						
301	Secrétariat général du DFI						
	Poste de revenus	3	3	3	3	3	-0,1
	Crédit de charges	117	126	126	128	129	2,5
	Dépenses d'investissement	2	1	1	1	1	-11,7
303	Bureau fédéral de l'égalité entre						
	femmes et hommes Poste de revenus	0	0	0	0	0	-4,0
	Crédit de charges	9	9	9	10	10	0,3
	-	J	_	_			0,0
305	Archives fédérales suisses Poste de revenus	1	1	1	1	1	0.2
		1	1	1	1	1	0,3
	Crédit de charges	18	18	18	18 3	19	0,5 15,7
	Dépenses d'investissement	2	3	3	3	3	15,/
306	Office fédéral de la culture						
	Poste de revenus	1	1	1	1	1	-5,6
	Crédit de charges	182	182	186	188	193	1,5
	Dépenses d'investissement	35	25	25	25	25	-7,3
307	Bibliothèque nationale suisse						
	Poste de revenus	0	0	0	0	0	0,0
	Crédit de charges	37	38	38	38	38	0,7
	Dépenses d'investissement	0	0	_	_	-	-100,0
311	Office fédéral de météorologie et de climatologie						
	Poste de revenus	36	38	37	36	36	0,3
	Crédit de charges	104	109	110	110	111	1,7
	Dépenses d'investissement	4	3	3	3	3	-8,2
316	Office fédéral de la santé publique						
	Poste de revenus	107	107	107	107	107	0,0
	Crédit de charges	2 817	2 963	3 081	3 038	3 160	2,9
	Dépenses d'investissement	1	4	4	1	1	-4,6
317	Office fédéral de la statistique						
	Poste de revenus	2	2	2	2	2	-0,9
	Crédit de charges	172	168	168	167	168	-0,6
	Dépenses d'investissement	1	1	1	1	1	-6,6
318	Office fédéral des assurances sociales						
	Poste de revenus	36	33	32	33	33	-2,4
	Crédit de charges	13 800	13 687	14 032	14 192	14 610	1,4
341	Office fédéral sécurité alimentaire et						
341	affaires vétérinaires						
	Poste de revenus	8	8	8	7	7	-1,3
	Crédit de charges	76	79	77	76	75	-0,4
	Dépenses d'investissement	2	2	2	1	1	-11,6
342	Institut de virologie et d'immunologie Poste de revenus	4	5	5	5	5	2,9
	Crédit de charges	18	19	20	20	19	1,5
	Dépenses d'investissement	0	0	0	0	0	0,3
	- _F						

suite mio (CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
4	Département de justice et police						
401	Secrétariat général du DFJP						
	Poste de revenus	4	4	4	4	4	-0,1
	Crédit de charges	57	57	55	56	54	-1,4
	Dépenses d'investissement	16	16	19	12	7	-17,8
402	Office fédéral de la justice						
	Poste de revenus	26	25	25	25	25	-1,2
	Crédit de charges	198	191	225	269	270	8,1
	Dépenses d'investissement	56	50	59	77	78	8,6
403	Office fédéral de la police						
	Poste de revenus	20	20	13	13	13	-10,2
	Crédit de charges	248	243	237	236	235	-1,3
	Dépenses d'investissement	22	20	22	23	25	3,5
413	Institut suisse de droit comparé						
	Poste de revenus	1	1	1	1	1	-3,5
	Crédit de charges	8	8	8	8	8	-0,7
	Dépenses d'investissement	0	0	0	0	0	0,6
417	Commission fédérale des maisons de jeu						
	Poste de revenus	306	257	257	257	257	-4,3
	Crédit de charges	317	295	260	259	259	-4,9
	Dépenses d'investissement	0	_	-	_	_	-100,0
420	Secrétariat d'Etat aux migrations Poste de revenus	51	46	50	46	47	-2,3
	Crédit de charges	1 316	1 517	1 821	1 962	1 925	10,0
	Recettes d'investissement	4	3	3	3	3	-5,7
	Dépenses d'investissement	15	16	16	20	20	7,1
485	Centre de services informatiques du DFJP						
	Poste de revenus	82	81	81	81	81	-0,5
	Crédit de charges	94	93	93	94	94	0,1
	Recettes d'investissement	_	0	0	0	0	_
	Dépenses d'investissement	6	16	20	7	7	6,0

suite mio (Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
5	Département défense, protection de la population et sports						
500	Secrétariat général du DDPS						
	Poste de revenus	4	4	4	4	4	-3,0
	Crédit de charges	87	84	80	86	86	-0,2
	Dépenses d'investissement	10	10	8	8	8	-5,5
503	Service de renseignement de la Confédération						
	Poste de revenus	0	0	0	0	0	1,9
	Crédit de charges	71	76	74	73	72	0,5
504	Office fédéral du sport						
	Poste de revenus	20	23	23	23	23	3,2
	Crédit de charges	218	242	235	236	231	1,4
	Dépenses d'investissement	15	15	12	11	4	-27,2
506	Office fédéral de la protection de la population	4.0		4.5			
	Poste de revenus	18	17	16	16	16	-2,3
	Crédit de charges	166	164	169	164	165	0,0
	Dépenses d'investissement	2	2	2	2	2	-1,2
525	Défense	270	255	252	252	252	1.0
	Poste de revenus	379	355	352	352	352	-1,8
	Crédit de charges	5 054	5 087	5 160	5 231	5 262	1,0
	Recettes d'investissement	4	3	3	3	3	-2,2
	Dépenses d'investissement	85	89	66	97	104	5,1
540	Office fédéral de l'armement (armasuisse)	0	0	0	0	0	0.1
	Poste de revenus	9	9	9	9	9	-0,1
	Crédit de charges	124	123	120	120	120	-0,7
	Dépenses d'investissement	8	7	6	6	6	-4,8
542	armasuisse Sci+T Poste de revenus	1	1	1	1	1	-5,4
			31	31			-0,4
	Crédit de charges Dépenses d'investissement	32 1	2	1	31 1	32 1	-0,4 -5,6
	Depenses a investissement	ı	2	1	'	ı	-5,0
543	armasuisse Immobilier	1 1 1 1	1 140	1 1 1 0	1 1 10	1 1 1 0	0.0
	Poste de revenus	1 151	1 149	1 149	1 149	1 149	0,0
	Crédit de charges	733	768	782	787	798	2,1
	Recettes d'investissement Dépenses d'investissement	20 392	20 350	20 350	20 350	20 390	0,0 -0,2
	·	332	330	330	330	550	0,2
570	Office fédéral de topographie (swisstopo)						
	Poste de revenus	23	24	24	23	23	-0,2
	Crédit de charges	92	91	92	92	92	0,0
	Dépenses d'investissement	3	2	2	2	2	-7,0

suite mio (CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
6	Département des finances						
600	Secrétariat général du DFF Poste de revenus	1	1	1	1	1	8,1
	Crédit de charges	30	31	34	42	43	9,3
	Dépenses d'investissement	7	10	11	6	6	-3,4
601	Administration fédérale des finances Poste de revenus	1 653	1 662	1 659	1 738	1 783	1,9
	Crédit de charges	5 338	5 205	5 033	5 057	5 226	-0,5
	Dépenses d'investissement	7	3	2	2	2	-24,4
602	Centrale de compensation Poste de revenus	151	148	147	148	153	0,2
	Crédit de charges	156	153	151	151	155	-0,1
	Dépenses d'investissement	1	1	0	1	1	-6,7
603	Monnaie fédérale Swissmint						
	Poste de revenus	75	59	50	45	45	-11,9
	Crédit de charges	62	51	44	41	40	-10,2
	Dépenses d'investissement	6	7	5	5	5	-5,3
604	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales Poste de revenus	1	2	0	0	0	-59,4
	Crédit de charges	30	33	30	30	20	-10,1
	Dépenses d'investissement	0	0	0	0	0	0,0
605	Administration fédérale des contributions		50.040	50.400			
	Poste de revenus	52 163	50 849	52 109	54 029	55 964	1,8
	Crédit de charges	8 079	7 876	8 061	8 597	9 585	4,4
	Dépenses d'investissement	24	22	15	7	4	-37,0
606	Administration fédérale des douanes Poste de revenus	11 830	11 750	11 891	12 295	12 221	0,8
	Crédit de charges	1 493	1 474	1 495	1 520	1 515	0,4
	Recettes d'investissement	0	0	0	0	0	-5,4
	Dépenses d'investissement	56	52	39	37	37	-10,0
608	Unité de pilotage informatique de la Confédération						
	Poste de revenus	1	4	4	4	4	30,7
	Crédit de charges	20	22	21	20	20	0,0
	Dépenses d'investissement	48	45	49	80	83	14,7
609	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication						
	Poste de revenus	343	370	376	375	375	2,3
	Crédit de charges	345	366	378	361	364	1,3
	Dépenses d'investissement	39	36	28	34	32	-4,7

suite mio (CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
611	Contrôle fédéral des finances						
	Poste de revenus	2	2	2	2	2	2,4
	Crédit de charges	27	27	27	27	27	-0,6
	Dépenses d'investissement	0	_	-	-	-	-100,0
614	Office fédéral du personnel						
	Poste de revenus	7	6	6	6	6	-2,2
	Crédit de charges	192	170	219	271	323	14,0
	Dépenses d'investissement	3	2	1	0	0	-40,8
620	Office fédéral des constructions et de la logistique						
	Poste de revenus	942	941	927	926	929	-0,4
	Crédit de charges	738	727	741	747	756	0,6
	Recettes d'investissement	24	47	29	29	29	4,5
	Dépenses d'investissement	495	514	493	569	534	1,9

suite mio (Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
7	Dép. de l'économie, de la formation et de la recherche						
701	Secrétariat général du DEFR Poste de revenus	10	0	0	0	0	-74,9
	Crédit de charges	2 560	2 595	2 573	2 542	2 598	0,4
	Dépenses d'investissement	6	6	7	7	2 338 7	2,9
704	Secrétariat d'Etat à l'économie						
	Poste de revenus	17	26	19	19	18	2,8
	Crédit de charges	1 202	1 204	1 196	1 221	1 244	0,9
	Recettes d'investissement	4	4	4	4	4	1,1
	Dépenses d'investissement	27	28	3	3	3	-41,3
708	Office fédéral de l'agriculture						
	Poste de revenus	201	206	206	206	206	0,6
	Crédit de charges	3 558	3 498	3 432	3 418	3 410	-1,1
	Dépenses d'investissement	120	116	106	94	94	-6,0
710	Agroscope	20	20	20	2.4	2.1	0.0
	Poste de revenus	20	20	20	21	21	0,9
	Crédit de charges	189	186	181	181	182	-1,0
	Dépenses d'investissement	5	6	6	7	7	5,9
724	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays						
	Poste de revenus	0	0	0	0	0	0,2
	Crédit de charges	9	9	8	8	7	-4,1
725	Office fédéral du logement						
	Poste de revenus	34	32	31	29	27	-5,6
	Crédit de charges	74	67	60	54	49	-9,9
	Recettes d'investissement	81	88	81	74	66	-5,0
	Dépenses d'investissement	26	18	12	5	5	-35,4

Compte de résultats et compte des investissements par unité administrative

(transactions extraordinaires non comprises)

suite mio (CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
727	Commission de la concurrence						
	Poste de revenus	6	6	6	6	6	-0,9
	Crédit de charges	13	13	13	13	13	0,0
735	Organe d'exécution du service civil						
	Poste de revenus	23	29	35	37	39	13,7
	Crédit de charges	40	43	43	42	43	1,7
740	Service d'accréditation suisse						
	Poste de revenus	7	7	7	7	7	0,0
	Crédit de charges	10	10	10	10	10	0,1
750	Sec. d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation						
	Poste de revenus	5	7	7	7	7	4,9
	Crédit de charges	4 174	4 120	4 307	4 449	4 629	2,6
	Dépenses d'investissement	92	91	92	93	94	0,6
760	Commission pour la technologie et l'innovation						
	Poste de revenus	1	1	1	1	1	-2,8
	Crédit de charges	168	201	203	205	207	5,4
	Dépenses d'investissement	1	1	1	1	1	3,9
785	Centre de services informatiques du DEFR						
	Poste de revenus	23	26	26	26	25	2,1
	Crédit de charges	22	25	25	25	25	2,5
	Dépenses d'investissement	1	1	1	1	1	0,0

Compte de résultats et compte des investissements par unité administrative

(transactions extraordinaires non comprises)

suite mio (CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
8	Dép. environnement, transports, énergie et communication						
801	Secrétariat général du DETEC	_					
	Poste de revenus	0	0	0	0	0	-25,4
	Crédit de charges	36	35	36	36	36	0,1
	Dépenses d'investissement	1	1	1	1	1	8,3
802	Office fédéral des transports						
	Poste de revenus	9	9	10	9	9	-0,3
	Crédit de charges	4 983	4 750	4 701	5 113	5 247	1,3
	Recettes d'investissement	46	539	537	578	593	89,5
	Dépenses d'investissement	3 368	4 613	4 717	5 181	5 369	12,4
803	Office fédéral de l'aviation civile						
	Poste de revenus	14	14	14	14	14	-0,2
	Crédit de charges	189	186	197	199	199	1,3
	Recettes d'investissement	1	1	3	2	1	-9,9
	Dépenses d'investissement	4	10	4	0	0	-60,2
805	Office fédéral de l'énergie						
	Poste de revenus	21	20	887	887	1 351	183,0
	Crédit de charges	500	459	1 344	1 344	1 808	37,9
	Dépenses d'investissement	355	317	1 205	1 205	1 669	47,3
806	Office fédéral des routes						
000	Poste de revenus	26	141	219	26	26	-0,1
	Crédit de charges	3 122	3 083	3 143	2 784	2 924	-1,6
	Recettes d'investissement	6	5	5	205	5	-5,9
	Dépenses d'investissement	2 428	2 346	2 186	3 735	3 538	9,9
808	Office fédéral de la communication						
000	Poste de revenus	44	44	44	43	43	-0,9
	Crédit de charges	143	142	140	140	140	-0,4
	Recettes d'investissement	0	0	0	0	0	16,4
	Dépenses d'investissement	2	2	2	2	2	-1,0
010	Office fédéral de l'environnement						
810	Poste de revenus	39	116	111	110	108	28,7
	Crédit de charges	1 522	1 510	1 693	1 625	1 594	1,2
	Recettes d'investissement	4	4	4	4	4	0,0
	Dépenses d'investissement	386	369	389	411	397	0,7
812	Office fédéral du développement territorial						
	Poste de revenus	0	0	0	0	0	0,0
	Crédit de charges	19	19	19	19	19	0,0
816	Service suisse d'enquête de sécurité Poste de revenus	0	0	0	0	0	0.0
	Crédit de charges	0 8	8	0	0 8	0	0,0 1,2
	Dépenses d'investissement	1	0	0	0	0	-15,8
	a aparises a investissement	ı	O	O	O	O	13,0
817	<u> </u>						
	infrastructures Poste de revenus	7	8	8	8	8	2,2
	Crédit de charges	15	16	16	16	16	0,6

Comparaison nouveau/ancien plan financier

		Année 2017		Année 2018			
mio CHF	PF 2016-2018	PFL 2017-2019	Différence	PF 2016-2018	PFL 2017-2019	Différence	
Recettes ordinaires	74 134	68 940	-5 194	76 064	71 554	-4 510	
Recettes fiscales	69 615	64 680	-4 935	71 466	66 985	-4 481	
Impôt fédéral direct	23 581	20 031	-3 550	25 013	20 895	-4 118	
Impôt anticipé	5 616	5 872	256	5 767	6 048	281	
Droits de timbre	2 425	2 300	-125	2 550	2 400	-150	
Taxe sur la valeur ajoutée	25 280	23 650	-1 630	25 390	24 420	-970	
Autres impôts à la consommation	8 123	7 948	-175	8 126	8 274	148	
Recettes fiscales diverses	4 590	4 879	289	4 620	4 948	328	
Patentes et concessions	803	827	24	803	823	19	
Recettes financières	1 222	1 026	-196	1 302	1 089	-213	
Autres recettes courantes	1 820	1 702	-118	1 826	1 721	-105	
Recettes d'investissement	674	704	30	667	936	269	
Dépenses ordinaires	72 710	69 416	-3 294	73 383	72 298	-1 085	
Conditions institutionnelles et financières	2 815	2 671	-144	2 847	2 711	-136	
Ordre et sécurité publique	1 154	1 166	12	1 157	1 183	26	
Relations avec l'étranger - coopération internationale	3 765	3 506	-259	3 824	3 580	-244	
Défense nationale	5 097	4 789	-307	5 159	4 898	-261	
Formation et recherche	7 951	7 559	-392	8 187	7 731	-457	
Culture et loisirs	472	538	66	476	544	68	
Santé	248	249	1	248	248	0	
Prévoyance sociale	23 520	23 245	-275	23 006	23 890	884	
Trafic	9 980	9 198	-782	10 438	10 866	427	
Environnement et aménagement du territoire	1 364	1 654	290	1 359	1 583	224	
Agriculture et alimentation	3 628	3 540	-88	3 627	3 523	-104	
Economie	1 660	1 592	-68	1 711	1 593	-118	
Finances et impôts	11 055	9 708	-1 348	11 343	9 950	-1 393	

[–] 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

A3 ANNEXE 3 APERÇU DES RECETTES

Vue d'ensemble des recettes

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
		66 733		71 554	73 748	
Recettes ordinaires Δ en % par rapport à l'année précédente	67 527	-1,2	68 940 3,3	71 554 3,8	73 748 3,1	2,2
Recettes fiscales	63 755	62 421	64 680	66 985	69 298	2,1
Impôt fédéral direct	20 369	19 367	20 031	20 895	21 818	1,7
Impôt anticipé	5 314	5 696	5 872	6 048	6 224	4,0
Droits de timbre	2 425	2 325	2 300	2 400	2 525	1,0
Taxe sur la valeur ajoutée	23 770	23 210	23 650	24 420	25 120	1,4
Autres impôts à la consommation	7 328	7 072	7 948	8 274	8 675	4,3
Impôt sur les huiles minérales	5 045	4 835	4 885	5 255	5 235	0,9
Impôt sur le tabac	2 170	2 124	2 080	2 036	1 993	-2,1
Impôt sur la bière	113	113	113	113	113	0,0
Supplément perçu sur le réseau	_	_	870	870	1 334	_
Redevances sur la circulation	2 290	2 245	2 330	2 425	2 440	1,6
Impôt sur les véhicules automobiles	390	410	420	435	445	3,4
Redevance pour l'utilisation des routes nationales	370	375	380	385	390	1,3
Redevance sur le trafic des poids lourds	1 530	1 460	1 530	1 605	1 605	1,2
Droits de douane	950	1 020	1 005	1 000	995	1,2
Impôt sur les maisons de jeu	300	250	250	250	250	-4,5
Taxes d'incitation	1 006	1 164	1 222	1 202	1 182	4,1
Autres recettes fiscales	3	73	72	71	69	118,9
Patentes et concessions	677	836	827	823	823	5,0
Part du bénéfice net de la Régie des alcools	241	239	239	239	239	-0,2
Distribution du bénéfice de la BNS	167	333	333	333	333	18,9
Accroissement de la circulation monétaire	67	52	43	38	38	-13,4
Recettes de la vente aux enchères de contingents	180	186	186	186	186	0,9
Autres patentes et concessions	22	26	26	26	26	3,9
Recettes financières	1 047	1 014	1 026	1 089	1 145	2,3
Recettes d'intérêts	243	193	205	268	324	7,5
Recettes de participations	804	821	821	821	821	0,5
Autres recettes financières	1	0	0	0	0	-9,3
Autres recettes courantes	1 838	1 731	1 702	1 721	1 739	-1,4
Compensations	1 322	1 203	1 180	1 197	1 211	-2,2
Taxe d'exemption de l'obligation de servir	165	175	175	180	185	2,9
Emoluments	249	257	256	254	254	0,5
Remboursements	120	4	4	4	4	-58,4
Fiscalité de l'épargne UE	118	73	79	84	90	-6,6
Autres compensations	670	694	667	675	678	0,3
Recettes diverses	516	529	522	525	529	0,6
Recettes d'investissement	209	729	704	936	743	37,2

Impôt fédéral direct

	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	Δ Ø en %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Impôt fédéral direct	20 369	19 367	20 031	20 895	21 818	1,7
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		-4,9 -2 474	3,4 -3 550	4,3 -4 118	4,4	
Impôt sur le bénéfice net des personnes morales	9 821	9 235	9 352	9 582	9 795	-0,1
Impôt sur le revenu des personnes physiques	10 708	10 292	10 839	11 473	12 183	3,3
Imputation forfaitaire d'impôt	-160	-160	-160	-160	-160	0,0

Les prévisions de recettes sont fortement revues à la baisse par rapport au dernier plan financier. Avec un taux de 2,7 % par an, leur croissance moyenne reste toutefois supérieure à celle du PIB nominal durant la période 2015 à 2019.

Evolution des recettes

Les recettes obtenues en 2015 devraient être inférieures aux montants inscrits au budget. Compte tenu de la révision à la baisse des chiffres concernant l'année de base 2015 (estimation de septembre: 19 600 mio), la croissance annuelle des recettes attendue pour les années 2015 à 2019 atteint, en moyenne, 2,7%. La croissance des recettes au cours de la législature sera ainsi supérieure à la croissance moyenne du PIB nominal (2,2%) pour la même période. Cette évolution est liée à celle du produit de l'impôt sur le revenu. Sur la base de l'estimation de septembre pour l'exercice 2015, les recettes de cet impôt s'accroissent, en moyenne, de 3,8%. En revanche, la croissance moyenne annuelle du produit de l'impôt sur le bénéfice, qui affiche un taux de 1,3%, reste inférieure à celle du PIB. L'hypothèse retenue est que, en raison de l'appréciation du franc, les revenus fiscaux provenant des bénéfices réalisés à l'étranger diminueront.

Les prévisions de recettes ont été fortement corrigées par rapport au plan financier du 20 août 2014. Suite à la récession de 2009, les recettes ont perdu de leur dynamique et n'ont pas, comme prévu, retrouvé leur rythme de croissance initial. C'est ce qu'ont révélé les résultats du compte 2014, où les recettes ont atteint un niveau inférieur de 2,1 milliards au montant prévu au budget. En conséquence, la baisse de la valeur de base et du potentiel de croissance du produit de l'impôt sur le bénéfice a été prise en compte dans les prévisions.

Les conséquences de l'arrêté fédéral concernant le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) sont également prises en considération. Ainsi, la déduction des frais de déplacement pour les salariés sera limitée à 3000 francs à partir de 2016. Les recettes supplémentaires qui en découleront env. 240 mio) seront versées au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF).

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:

- Les avis exprimés par les participants à la consultation sur la suppression de la discrimination fiscale des couples mariés ayant été majoritairement négatifs, le Conseil fédéral a décidé de suspendre le projet. Il s'en tient toutefois à l'objectif visé, qui consiste à éliminer la discrimination anticonstitutionnelle des époux par rapport aux couples vivant en concubinage. La suite de la procédure ne sera toutefois définie qu'après la votation sur l'initiative populaire «Pour le couple et la famille Non à la pénalisation du mariage» du 28 février 2016.
- La 3º réforme de l'imposition des entreprises vise à renforcer l'attrait de la Suisse pour les entreprises sur le plan international. Elle propose, à cet effet, de supprimer les régimes fiscaux cantonaux et d'introduire de nouvelles règles d'imposition des revenus mobiles. La stratégie suivie en matière de politique fiscale comprend également diverses mesures visant à améliorer la systématique de la fiscalité des entreprises et d'éventuelles réductions des taux cantonaux d'imposition du bénéfice. Afin d'assurer aux cantons la marge de manœuvre financière nécessaire, la Confédération relèvera la part cantonale à l'impôt fédéral direct à 20,5 %.

Bases

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.

Principales bases légales

Art. 128 Cst. (RS 101); LIFD (RS 642.11).

Impôt anticipé

mio CHF	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	ΔØ en %
	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Impôt anticipé	5 314	5 696	5 872	6 048	6 224	4,0
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		7,2 231	3,1 256	3,0 281	2,9	
Impôt anticipé (Suisse)	5 300	5 675	5 850	6 025	6 200	4,0
Retenue d'impôt, Etats-Unis	14	21	22	23	24	14,4

Les recettes de l'impôt anticipé sont actuellement sujettes à de fortes influences exceptionnelles, auxquelles elles resteront soumises au cours des prochaines années. Afin d'assurer une certaine cohérence budgétaire sur la durée, leur estimation se fonde sur une méthode de lissage.

noncer au recouvrement de l'impôt notamment dans le cas des personnes morales et des personnes physiques exonérées de l'impôt pour lesquelles l'impôt anticipé n'exerce aucune fonction de garantie.

Evolution des recettes

Une augmentation annuelle de 180 millions est prévue pour les années 2017 à 2019. Cette prévision, établie selon une méthode de lissage exponentielle (voir sous méthode d'estimation), tient compte du résultat enregistré en 2014.

Liée à des versements de dividendes précoces et élevés, l'évolution actuelle des recettes jusqu'en novembre 2015 correspond à une forte hausse. Dans le même temps, les remboursements dus sont beaucoup moins élevés que d'ordinaire en raison des taux inférieurs à zéro. Au cours des années suivantes, une forte correction du solde des recettes est attendue en raison de l'arrivée des demandes de remboursements reportées. En 2017 et 2018 est, en outre, prévue l'entrée en vigueur de l'échange automatique de renseignements (EAR) en matière fiscale avec l'UE et l'OCDE. Par conséquent, les demandes de remboursement en provenance de l'étranger devraient augmenter, vu que les placements financiers détenus en Suisse seront inévitablement publiés et qu'il ne vaudra plus la peine de renoncer à demander le remboursement de l'impôt anticipé. Les conséquences de cette évolution ne peuvent toutefois pas encore être chiffrées.

Projets de réforme

Réforme du marché des capitaux Le Conseil fédéral entend prolonger, à partir de 2017 et pour une durée limitée, l'exonération des emprunts à conversion obligatoire, des emprunts assortis d'un abandon de créance et des emprunts obligataires convertibles ou réductibles. Cette mesure vise à renforcer la stabilité de la place financière, les banques commerciales pouvant ainsi disposer immédiatement de capital propre supplémentaire en cas de crise.

Simplification des modalités de versement Le Conseil fédéral entend appliquer le principe de l'agent payeur au versement de l'impôt anticipé. Cette mesure permettrait de prélever l'impôt anticipé de manière différenciée en fonction du débiteur et ainsi de re-

Bases

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. Les rentrées sont 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 sont extrêmement volatiles, ce qui rend leur prévision fort incertaine. De même, le montant et la date de dépôt des demandes de remboursement ne sont pas prévisibles.

Dans ces conditions, une estimation précise du produit de cet impôt pour une année particulière n'est pas possible. C'est pourquoi une méthode de lissage exponentielle est utilisée depuis le budget 2012 pour estimer le rendement de cet impôt. 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. Enfin, elle se justifie eu égard aux exigences du frein à l'endettement. Les propriétés de lissage de cette méthode permettent en effet d'éviter de répercuter, sur le plafond des dépenses annuelles, les fortes variations ponctuelles de l'impôt anticipé qui ne sauraient être compensées par le facteur conjoncturel.

Principales bases légales

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

Droits de timbre

	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	Δ Ø en %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Droits de timbre	2 425	2 325	2 300	2 400	2 525	1,0
Δ en % par rapport à l'année précédente		-4,1	-1,1	4,3	5,2	
Δ par rapport au PF du 20.08.2014		-225	-125	-150		
Droit de timbre d'émission	220	135	_	_	-	-100,0
Droit de timbre de négociation	1 500	1 455	1 555	1 645	1 760	4,1
Titres suisses	215	230	240	250	260	4,9
Titres étrangers	1 285	1 225	1 315	1 395	1 500	3,9
Droit sur les quittances de primes et autres	705	735	745	755	765	2,1

Le montant des recettes provenant des droits de timbre est lié à l'évolution de la situation des marchés financiers. Le plan financier de la législature prend en considération l'abolition du droit de timbre d'émission sur le capital propre en 2017.

Evolution des recettes

Droit de timbre d'émission: il frappe la création de capital propre, sauf en cas de conversion d'emprunts à conversion obligatoire. La 3º réforme de l'imposition des entreprises prévoit de supprimer complètement le droit de timbre d'émission. La suppression devrait entrer en vigueur en 2017 (voir le projet de réforme), c'est pourquoi le plan financier de la législature ne prévoit plus aucune recette au titre du droit de timbre d'émission à partir de 2017. Le manque à gagner qui en résulte est estimé à environ 250 millions par année.

Droit de timbre de négociation: il est prélevé avant tout sur les transactions en bourse, lesquelles sont tributaires de l'évolution des marchés des actions, imprévisible par nature. D'où la difficulté à estimer les revenus en la matière. Le plan financier de la législature se fonde sur l'hypothèse que les marchés boursiers connaîtront une embellie après 2017. La progression du nombre des transactions qui s'ensuivra devrait entraîner une forte augmentation du produit du droit de timbre de négociation. D'ici là, le taux de croissance moyen attendu, relativement faible, est de 4,1% par an (moyenne de 2015 à 2019).

Droit sur les quittances de primes: il s'agit du deuxième type de droit de timbre le plus important. Une modeste progression des recettes est à nouveau attendue dans ce domaine, dans le sillage de l'évolution passée.

Projets de réforme

Le Parlement a décidé d'exonérer la création de capital propre (Iv.pa. 09.503). Le Conseil des Etats a suspendu le projet, car le Conseil fédéral entend mettre en œuvre cette décision dans le cadre de la 3º réforme de l'imposition des entreprises. Le plan financier part de l'hypothèse que l'abolition du droit d'émission entrera en vigueur en 2017.

Rases

Objet des droits de timbre

La loi actuelle distingue trois catégories principales de droits de timbre:

- le *droit d'émission* sur certains titres suisses (actions et autres droits de participation);
- le *droit de négociation* sur les titres suisses et étrangers;
- le droit sur les primes de certaines assurances.

Méthode d'estimation

Les recettes des droits de timbre ont fortement varié ces 20 dernières années. En premier lieu, leur volatilité a reflété les turbulences qui ont affecté les marchés boursiers, mais également les vagues de créations et d'agrandissements de sociétés, ainsi que l'évolution de la conjoncture en Suisse et à l'étranger. En second lieu, le produit des droits de timbre a été affecté par de nombreuses modifications de la législation.

Les amples fluctuations qui caractérisent le rendement des droits de timbre ne sont, en partie, pas prévisibles, car dépendantes 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.

Principales bases légales

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

Taxe sur la valeur ajoutée

	Budget	ıdget Budget	PFL	PFL	PFL	Ưen %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Taxe sur la valeur ajoutée	23 770	23 210	23 650	24 420	25 120	1,4
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		-2,4 -1 380	1,9 -1 630	3,3 -970	2,9	
Ressources générales de la Confédération	18 320	17 890	18 230	18 825	19 360	1,4
Fonds affectés	5 450	5 320	5 420	5 595	5 760	1,4
5 % en faveur de l'assurance-maladie	960	940	960	990	1 020	1,5
Financement de l'AVS	2 470	2 410	2 450	3 750	4 040	13,1
Part Conf. du point de TVA en fav. de l'AVS (17 %)	500	490	500	-	_	-100,0
Supplément de TVA (0,4 point) en faveur de l'Al	1 190	1 160	1 180	250	_	-100,0
Financement de l'infrastructure ferroviaire	330	320	330	605	700	20,7

Avec un taux de 2,7 %, la croissance effective des recettes attendue pour la période 2015 à 2019 est supérieure à la croissance moyenne du PIB (2,2 %). D'importants changements sont prévus au plan financier de la législature en ce qui concerne les différentes affectations.

Evolution des recettes

Compte tenu de l'estimation de septembre pour l'exercice 2015 (22 570 mio), la croissance moyenne des recettes attendue pour la période 2015 à 2019 atteint 2,7 %. Elle est ainsi supérieure à celle du PIB nominal, qui atteint 2,2 %. Cet écart a trois causes principales:

- la mise en œuvre de la révision partielle de la loi sur la TVA engendre, dès 2017, des recettes supplémentaires annuelles d'environ 70 millions;
- le taux spécial de TVA pour les prestations du secteur de l'hébergement expire à fin 2017. Les recettes supplémentaires qui seront ainsi obtenues à partir de 2018 se montent à quelque 200 millions;
- en outre, suite au fort recul du produit de la TVA sur les importations en 2015, une baisse correspondante des déductions de l'impôt préalable est attendue en 2016. La part des recettes de la TVA sur les biens et services produits en Suisse sera donc plus élevée.

D'importants changements seront opérés au sein des différentes affectations. Ainsi, le supplément de TVA de 0,4 point de pourcentage en faveur de l'AI expire en 2017. Le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et l'AVS en seront les nouveaux bénéficiaires, puisqu'une part de 0,1 point de pourcentage des recettes de la TVA sera versée au FIF et une part de 0,3 point de pourcentage sera attribuée à l'AVS. Les taux de TVA restent ainsi inchangés. En vertu de la décision du premier conseil (Conseil des Etats), ils seront relevés ultérieurement pour financer l'AVS (de 0,3 point en 2021 et de 0,4 point en 2025). En outre, l'AVS bénéficiera dès 2018 de la totalité de l'actuel pour-cent démographique prélevé sur la TVA. La part de la Confédération au pour-cent démographique, soit 17%, sera dès lors caduque.

Le tableau indique les recettes et les parts avant déduction des pertes sur débiteurs. Celles-ci sont estimées à 185 millions en 2015 et augmenteront progressivement, par la suite, pour atteindre jusqu'à 205 millions. Du côté des dépenses, les différentes parts sont calculées après déduction des pertes sur débiteurs.

Par rapport au plan financier du 20 août 2014, les recettes affichent une baisse oscillant entre 970 et 1380 millions. Cette différence est due à deux facteurs: d'une part au compte 2014, dont le résultat au titre de la TVA a été inférieur d'environ 400 millions au montant prévu au budget. Cette baisse des recettes se répercute sur les données de l'année de base et, par conséquent, sur l'estimation des recettes pour les années suivantes. D'autre part, la différence résulte aussi de la révision à la baisse des prévisions concernant la croissance économique.

Projets de réforme

Afin de mettre en œuvre la motion 13.3362 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N), le Conseil fédéral a élaboré un message concernant une révision partielle de la loi sur la TVA (LTVA). Celui-ci comprend, pour l'essentiel, les modifications non contestées proposées par le Conseil fédéral pour le projet relatif au modèle à deux taux. Des propositions de modification émanant de l'organe consultatif complètent les propositions du Conseil fédéral. Selon le message, la révision devrait permettre de réaliser des recettes supplémentaires d'environ 70 millions. La révision devrait entrer en vigueur en 2017.

Bases

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 en provenance de l'étranger.

Méthode d'estimation

L'estimation des recettes issues 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.

Principales bases légales

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

Impôt sur les huiles minérales

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
Impôts sur les huiles minérales	5 045	4 835	4 885	5 255	5 235	0,9
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		-4,2 -185	1,0 -95	7,6 285	-0,4	
Impôt sur huiles minér. grevant les carburants	3 015	2 890	2 920	2 905	2 895	-1,0
Surtaxe sur huiles minér. grevant les carburants	2 010	1 925	1 945	2 330	2 320	3,7
Impôt sur huiles min. grevant combust. et autres	20	20	20	20	20	0,0

La tendance à la baisse affichée par les recettes de l'impôt sur les huiles minérales devrait également se confirmer au cours des années du plan financier de la législature. La progression des recettes attendue pour 2018 est due au relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales prévu dans le cadre de la création du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).

La moitié des recettes nettes issues de l'impôt sur les huiles minérales et la totalité du produit net de la surtaxe sont affectées au financement de tâches en rapport avec la circulation routière (financement spécial pour la circulation routière). Fait exception le produit de l'impôt sur les huiles minérales grevant les carburants, qui est affecté au financement spécial du trafic aérien.

Evolution des recettes

Les recettes issues de l'impôt sur les huiles minérales ont atteint leur niveau maximal en 2008 (5222 mio); depuis lors, elles ont tendance à fléchir. Leur montant attendu pour 2015 devrait s'avérer nettement inférieur au niveau inscrit au budget. Le franc fort a provoqué une diminution marquée du tourisme à la pompe. En outre, les prévisions économiques pour 2015 ont été corrigées à la baisse. Compte tenu de la réduction des données concernant l'année de base 2015, les recettes attendues pour l'année 2016 affichent une légère hausse. En effet, une certaine reprise est escomptée pour le tourisme à la pompe. Par ailleurs, deux effets contraires, qui devraient au final se compenser l'un l'autre, sont attendus: d'un côté, l'amélioration de la situation conjoncturelle escomptée devrait en principe entraîner une augmentation des recettes. De l'autre, les recettes attendues sont en recul par rapport à l'année précédente, car la consommation moyenne de carburant des véhicules devrait fléchir en raison des prescriptions relatives aux émissions de CO2 des nouvelles voitures de tourisme.

La consommation moyenne des automobiles neuves est, habituellement, plus basse que celle des anciens véhicules de la même catégorie. La consommation moyenne de carburant, considérée pour l'ensemble du parc de véhicules, fléchit depuis longtemps. Cette évolution se traduit par une baisse tendancielle des recettes. Ces prochaines années, l'influence du recul de la consommation sur les recettes issues de l'impôt sur les huiles minérales continuera de s'accroître. Dans le cadre du premier train de mesures de la stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral entend durcir les prescriptions sur les émissions de CO2 applicables aux nouvelles voitures de tourisme, dont les émissions devront être abaissées à 95 g/km d'ici à 2020. De plus, les prescriptions sur les émissions de CO2 seront étendues aux voitures de livraison et tracteurs à sellette légers (147 g/km d'ici 2020).

Projets de réforme

Le Conseil fédéral entend assurer à long terme le financement des routes nationales et du trafic d'agglomération. C'est pourquoi il a décidé, à cet effet, de créer au niveau constitutionnel un fonds non limité dans le temps (fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, FORTA). Cette solution permet de régler également la question du financement à long terme, en comblant le défaut de financement qui se profile dès 2019 du côté du financement spécial de la circulation routière (FSCR). Les recettes existantes et les nouvelles recettes alimenteront directement le fonds, comme dans le cas du fonds d'infrastructure ferroviaire. Les nouvelles recettes comprennent le produit de l'impôt sur les automobiles, qui était attribué jusqu'ici au budget fédéral général, ainsi qu'une hausse de la surtaxe sur les huiles minérales.

Bases

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.

Méthode d'estimation

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

Principales bases légales

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

Impôt sur le tabac

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
Impôt sur le tabac	2 170	2 124	2 080	2 036	1 993	-2,1
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		-2,1 -2	-2,1 -3	-2,1 -4	-2,1	

Le recul des recettes issues de l'impôt sur le tabac au cours des années du plan financier correspond au fléchissement de la demande de 2 % à long terme. L'écart par rapport aux prévisions de l'ancien plan financier est minime.

Evolution des recettes

Depuis la dernière appréciation du franc, les recettes issues de l'impôt sur le tabac subissent encore plus fortement l'influence du cours de l'euro et du tourisme d'achat dans les régions frontalières. Les recettes réalisées en 2015 sont toutefois relativement stables. Le montant attendu à ce titre au budget devrait être atteint et pouvoir ainsi servir de valeur de référence plausible pour le budget 2016 et le plan financier 2017–2019 de la législature. Selon l'hypothèse retenue pour les années du plan financier, les ventes de cigarettes devraient fléchir d'environ 2 % par an.

L'impôt sur le tabac participe au financement de la contribution de la Confédération à l'AVS/AI.

Projets de réforme

_

Bases

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 et sur le résultat effectif des derniers mois. Elle tient également compte des facteurs susceptibles d'influencer la demande de cigarettes à l'avenir.

Principales bases légales

- Art. 131 Cst. (RS 101);

Supplément perçu sur les coûts de transport d'électricité

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	Δ Ø en % 2015-2019
Supplément perçu sur le réseau	-	-	870	870	1 334	_
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		- -772	– -77	0,0 -133	53,3	

Le système de rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) sera intégré dans le budget fédéral avec le premier train de mesures de mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050. Par conséquent, le supplément perçu sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport (supplément perçu sur les coûts de transport d'électricité) sera, lui aussi, inclus dans le budget fédéral dès 2017.

Evolution des recettes

Un supplément de 1,5 centime par kilowattheure sera perçu en 2017 et 2018, engendrant des recettes de 870 millions par an. A partir de 2019, le supplément passera à 2,3 centimes et devrait ainsi rapporter 1,3 milliard. Affectées, les recettes provenant du supplément seront, après déduction des coûts d'exécution, entièrement versées au fonds ad hoc (fonds alimenté par le supplément, cf. annexe 4, Autres groupes de tâches, Economie). L'intégration dans le budget fédéral de la rétribution à prix coûtant du courant injecté n'aura donc pas d'incidence sur le budget.

Projets de réforme

Bases

Objet du supplément

Depuis 2009, la société nationale du réseau de transport (Swissgrid) perçoit un supplément sur la rémunération versée pour l'utilisation du réseau de transport (supplément perçu sur les coûts de transport d'électricité). Ce supplément permet de financer la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC),

qui vise à promouvoir l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables. Le message relatif au premier train de mesures de la stratégie énergétique 2050 prévoit que la rétribution à prix coûtant du courant injecté soit, à l'avenir, gérée par le biais du budget de la Confédération. La création d'un fonds alimenté par le supplément est prévue à cet effet (art. 39 P–LEne). Le supplément sur les coûts de transport d'électricité continuera d'être perçu par Swissgrid auprès des gestionnaires de réseau, qui pourront répercuter la taxe sur les consommateurs finaux.

Méthode d'estimation

En vertu de l'art. 37, al. 3, P-LEne, le Conseil fédéral fixe le montant du supplément en fonction des besoins. Le montant des revenus dépend donc de l'estimation des besoins financiers du fonds alimenté par le supplément, qui finance les diverses mesures de promotion des énergies renouvelables. Les besoins financiers du fonds dépendront, en premier lieu, de l'avancement des travaux d'aménagement des installations destinées à produire des énergies renouvelables. L'estimation des besoins financiers du fonds tiendra toutefois aussi compte de l'évolution des coûts des techniques de production (en particulier des installations photovoltaïques) et des prix de l'énergie. Etant donné qu'un endettement du fonds n'est pas autorisé, comme le stipule l'art. 39, al. 4, P-LEne, le Conseil fédéral devra également prendre en considération l'état des liquidités du fonds pour fixer le montant du supplément.

Principales bases légales

Art. 37 à 39 du projet de loi sur l'énergie (P–LEne); message du 4 septembre 2013 relatif au premier train de mesures de la stratégie énergétique 2050 (FF 2013 6771).

Redevance sur le trafic des poids lourds

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
Redevance sur le trafic des poids lourds	1 530	1 460	1 530	1 605	1 605	1,2
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		-4,6 -120	4,8 -70	4,9 -35	0,0	
Apport au fonds pour grands projets ferroviaires	764	890	883	902	893	4,0
Coûts non couverts du trafic des poids lourds	225	52	105	137	146	-10,3
Parts des cantons Autres	494 47	471 47	494 47	519 48	519 48	1,2 0,1

Après avoir reculé pendant plusieurs années, les recettes devraient à nouveau progresser suite à la suppression du rabais accordé pour les véhicules de la classe d'émission EURO 6 et à la nouvelle répartition des catégories de véhicules EURO au sein des trois catégories de redevance. Sur la base des estimations de 2015, les recettes devraient connaître une hausse moyenne de 2,5% par an entre 2015 et 2019.

Evolution des recettes

Le montant des recettes de la redevance sur le trafic des poids lourds attendues pour 2015 devrait s'avérer nettement inférieur aux prévisions du budget ainsi que, pour la quatrième année consécutive, au montant de l'année précédente. Cette évolution est principalement due au manque à gagner qui résulte du renouvellement du parc de véhicules. Actuellement, plus de 90 % des prestations de transport sont fournies dans la catégorie de redevance inférieure. En outre, la part de la prestation de transport des véhicules Euro 6, qui bénéficient d'une réduction de 10 % sur la redevance depuis le 1^{er} juillet 2012, devrait progresser et passer à environ 30 % en 2015. Dans le même temps, la prestation de transport enregistre une stagnation en raison de la faiblesse de la conjoncture en Europe et de la croissance modeste du commerce international.

Après un nouveau recul en 2016, une progression des recettes est attendue pour la période 2017 à 2019. En effet, la suppression du rabais accordé aux véhicules de la catégorie EURO 6 et le déclassement, dans la catégorie de redevance inférieure, des véhicules des catégories EURO 3, 4 et 5 devraient engendrer d'importantes recettes supplémentaires. Au moment de la mise en œuvre, l'adaptation des tarifs devrait générer des recettes supplémentaires totalisant 190 millions. En outre, une hausse modérée de la prestation de transport est également attendue (+ 1,2 % par an). Toutefois, le processus de renouvellement du parc des véhicules se poursuivra, annulant du même coup une partie de ces recettes supplémentaires. Au final, la croissance moyenne des recettes pour la période 2015 à 2019 s'établira, sur la base de l'estimation de 2015, à 2,5 %.

Les revenus provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (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 versée au fonds pour les grands projets ferroviaires. En vertu de l'art. 85, al. 2, Cst., ces ressources sont, depuis 2011, en partie utilisées pour financer les coûts (externes) liés à la circulation routière et en partie allouées aux fonds destinés à financer la contribution de la Confédération à la réduction individuelle des primes.

Projets de réforme

-

Bases

Objet de la redevance

Pour l'utilisation des routes ouvertes au trafic général, la Confédération perçoit la 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. La redevance est calculée sur la base des kilomètres parcourus ainsi que du poids total autorisé et de 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 actuelle 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.

Principales bases légales

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

Droits de douane

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	Δ Ø en % 2015-2019
Droits de douane	950	1 020	1 005	1 000	995	1,2
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		7,4 85	-1,5 75	-0,5 75	-0,5	

Les recettes issues des droits de douane enregistrent un léger recul. Cette évolution est due à la baisse tendancielle des droits de douane sur les produits agricoles ainsi qu'aux pertes de recettes découlant de l'accord sur le commerce des produits des technologies de l'information et de l'accord de libre-échange conclu avec l'Inde.

Evolution des recettes

Les chiffres inscrits au plan financier de la législature sont nettement supérieurs aux montants prévus par le plan financier du 20 août 2014. Cet écart est lié, en premier lieu, aux répercussions de l'accord bilatéral de libre-échange entre la Suisse et la Chine, qui avaient été surestimées. Un manque à gagner de 110 millions avait été prévu après l'entrée en vigueur de l'accord le rer juillet 2014. Selon les prévisions actuelles, le manque à gagner devrait plutôt s'élever à quelque 60 millions. Par ailleurs, les droits de douane sur les produits agricoles, en particulier les céréales importées, affichent une évolution à la hausse depuis 2011. Même si les droits de douane sur les produits agricoles présentent une tendance à la baisse à long terme, cette évolution est prise en compte dans le plan financier.

C'est pourquoi le montant inscrit au budget 2015 devrait également être nettement dépassé (+ 70 mio). Compte tenu de l'estimation de 2015, une légère baisse des recettes est attendue pour la période 2015 à 2019 (- 0,6 % par an). Celle-ci est imputable, d'une part, au recul des recettes issues des droits de douanes sur les produits agricoles. Ce recul n'est compensé qu'en partie par l'accroissement des revenus issus des droits de douane perçus sur les produits industriels. D'autre part, l'entrée en vigueur, prévue au 1^{et} janvier 2017, de l'accord sur le commerce des produits des technologies de l'information et la conclusion, attendue en 2017, de l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et l'Inde engendreront des pertes de recettes.

Projets de réforme

_

Bases

Objets des droits de douane

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 libreéchange et des dispositions spéciales figurant dans les lois et les ordonnances du Conseil fédéral. L'importation d'automobiles, de carburants et d'autres produits à base d'huiles minérales est soumise non pas à des droits de douane à l'importation, mais à des impôts à la consommation internes.

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 celle-ci 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 réelle érosion progressive en période d'inflation.

Méthode d'estimation

L'estimation repose sur les résultats des dernières années et sur l'évolution des recettes durant les mois de l'année en cours ayant déjà fait l'objet d'un décompte. 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.

Principales bases légales

LF sur les douanes (LD; RS *631.0*); LF sur le tarif des douanes (LT-aD; RS *632.10*); O sur le libre-échange 1 (RS *632.421.0*); LF sur l'agriculture (LAgr; RS *910.1*), art. 19 et 19a.

Impôt sur les maisons de jeu

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
Impôt sur les maisons de jeu	300	250	250	250	250	-4,5
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		-16,7 -50	0,0 -50	0,0 -50	0,0	

Les recettes de l'impôt sur les maisons de jeu stagnent au cours des années du plan financier en raison de la concurrence accrue exercée par l'Internet et par les établissements situés dans les régions étrangères proches de la frontière. réseau de communication électronique pour exploiter des jeux de hasard. Cette mesure devrait permettre d'atténuer le recul général du produit de l'impôt sur les maisons de jeu, voire engendrer à l'avenir une hausse des recettes en la matière.

Evolution des recettes

Le montant actuellement estimé pour l'exercice 2015 est de 270 millions; en 2016 et au cours des années du plan financier, le montant des recettes attendues au titre de l'impôt sur les maisons de jeu est de 250 millions. Diverses raisons expliquent ce recul. Il s'agit, en particulier, des effets de l'augmentation de la concurrence dû à des jeux proposés dans des régions étrangères proches de la frontière et de l'offre croissante de jeux d'argent sur Internet.

Affectées au fonds de compensation de l'AVS, les recettes issues de cet impôt sont créditées sur le compte de l'assurance au début de la deuxième année qui suit sa perception.

Projets de réforme

Le nouvel article constitutionnel sur les jeux d'argent ayant été accepté lors de la votation populaire du 11 mars 2012, la législation à ce sujet a été élaborée. Le message concernant la loi sur les jeux d'argent a été transmis au Parlement le 21 octobre 2015. Le projet de loi prévoit d'étendre l'exonération des gains des joueurs à tous les types de jeux d'argent. Pour la Confédération, cette mesure devrait entraîner des diminutions de recettes de 35 millions par an. Une partie du nouveau projet législatif sera également consacrée à l'assouplissement de l'interdiction d'utiliser un

Bases

Objet de l'impôt

L'impôt est perçu sur le produit brut des jeux, lequel résulte de la différence entre les mises des joueurs et les gains réglementaires versés par la maison de jeu. Il est dû par les grands casinos (titulaires d'une concession de type A) et les kursaals (titulaires d'une concession de type B). Le taux de base de l'impôt appliqué à ces deux catégories de maisons de jeu est de 40%. Il est perçu sur le produit brut des jeux jusqu'à concurrence de 10 millions (seuil). Ensuite, il progresse de 0,5% par million supplémentaire de produit brut des jeux jusqu'à concurrence de la limite maximale 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.

Méthode d'estimation

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

Principales bases légales

- Art. 106 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101);
- LF sur les maisons de jeu (LMJ; RS 935.52);
- O sur les maisons de jeu (OLMJ; RS 935.521);
- LF sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10).

Taxes d'incitation

mio CHF	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	ΔØ en %
	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Taxes d'incitation	1 006	1 164	1 222	1 202	1 182	4,1
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		15,7 180	5,1 260	-1,7 260	-1,7	
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 d'incitation sur les émissions de CO2	845	1 003	1 062	1 042	1 021	4,8

Les revenus issus des taxes d'incitation affichent une nette progression jusqu'en 2019. Celle-ci résulte de la décision du Conseil fédéral de relever de 60 à 84 francs la taxe sur le ${\rm CO_2}$ prélevée sur les combustibles. Cette modification du taux engendre une hausse des revenus de la taxe d'environ 150 millions. Le produit des autres taxes d'incitation devrait rester stable.

Evolution des recettes

En 2014, l'émission de CO_2 en Suisse était supérieure à la valeur cible intermédiaire fixée par la loi. L'objectif visé ayant été manqué, le taux de la *taxe sur le CO2 grevant les combustibles* est relevé de 60 à 84 francs par tonne de CO_2 . Cette mesure devrait entraîner une hausse d'environ 150 millions des revenus de la taxe, qui atteindront 1000 millions. Cette augmentation de la taxe ne déploiera pleinement son effet sur les recettes qu'en 2017, dans la mesure où les consommateurs pourront encore couvrir leurs besoins pour 2016 au moyen d'achats effectués l'année précédente (à l'ancien taux de la taxe). À partir de 2017, ces revenus devraient à nouveau fléchir en raison de l'effet incitatif de la taxe. Un nouveau relèvement du taux de la taxe à 96 ou 120 francs sera possible au plus tôt en 2018 et dépendra de l'évolution des émissions de CO_2 .

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. Un tiers des revenus, mais 300 millions au maximum, est affecté au programme Bâtiments. En outre, un montant annuel de 25 millions au maximum est versé au fonds de technologie destiné au financement de cautionnements. Il profite aux entreprises qui développent ou commercialisent des procédés et des installations visant à diminuer les émissions de gaz à effet de serre. Le reste est redistribué à la population par l'intermédiaire des caisses-maladie et aux milieux économiques par celui des caisses de compensation AVS.

Le produit de la *taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV)* devrait rester stable au cours des prochaines années. La stabilisation escomptée des émissions de COV est liée à l'effet de découragement visé par la taxe. Le produit de la taxe, y compris les intérêts et après déduction des frais d'exécution, est redistribué de manière égale à la population par l'intermédiaire des caisses-maladie, avec un décalage de deux ans.

Projets de réforme

En vigueur depuis 2013, la loi sur le CO_2 prévoit diverses mesures visant à réduire, d'ici à 2020, les émissions de CO_2 en Suisse de 20 % par rapport à 1990. Afin d'atteindre cet objectif, la loi et l'ordonnance prévoient que la taxe puisse être relevée progressivement jusqu'à 120 francs si la réalisation des objectifs fixés en matière d'émissions semble compromise.

Dans le cadre de la stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral a proposé, en septembre 2013, un premier train de mesures prévoyant notamment un relèvement de la taxe sur le CO₂ accompagné d'un renforcement du programme d'assainissement des bâtiments. Ces propositions sont actuellement examinées par le Parlement. Au cours d'une étape suivante débutant en 2021, le Conseil fédéral envisage de remplacer progressivement l'actuel système d'encouragement fondé notamment sur les subventions par un système complet d'incitation fondé principalement sur une taxe climatique et une taxe sur l'électricité. Le nouveau système sera inscrit dans la Constitution. Les revenus de la taxe seront intégralement reversés aux ménages et aux entreprises. Le message relatif à ce projet a été adopté par le Conseil fédéral en octobre 2015.

Bases

Objets des taxes

- 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).
- Taxe pour l'assainissement des sites contaminés: la mise en décharge de déchets.
- 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 tendancielle des recettes des dernières années.
- Taxe sur le CO₂: la prévision repose sur une estimation de la consommation future de combustibles.

Principales bases légales

LF sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01); LF sur le CO₂ (RS 641.71); O sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (OCOV; RS 814.018); O relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS; RS 814.681).

Patentes et concessions

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
Patentes et concessions	677	836	827	823	823	5,0
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		23,5 1	-1,1 24	-0,6 19	0,0	
Part du bénéfice net de la Régie des alcools Distribution du bénéfice de la BNS Accroissement de la circulation monétaire Recettes de la vente aux enchères de contingents Autres patentes et concessions	241 167 67 180	239 333 52 186 26	239 333 43 186 26	239 333 38 186 26	239 333 38 186 26	-0,2 18,9 -13,4 0,9 3,9

Les recettes de patentes et de concessions croissent de 5% en moyenne annuelle jusqu'en 2019. Cette croissance résulte principalement de l'inscription au budget du bénéfice régulièrement distribué par la Banque nationale suisse. En 2015, seule la moitié du bénéficie distribué avait été inscrite au budget.

Evolution des recettes

Le bénéfice net de la Régie fédérale des alcools (RFA), soit essentiellement les revenus de l'impôt sur l'alcool après déduction des dépenses de la RFA, revient à 90 % à la Confédération et sert à financer les contributions aux assurances sociales (AVS et AI). Les recettes inscrites à ce titre au plan financier de la législature restent stables.

La convention sur la distribution du bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS) prévoit que cette dernière verse un montant annuel de 1 milliard à la Confédération et aux cantons si la réserve pour distributions futures est positive (confédération 1/3, cantons 2/3). En 2015, seule la moitié du bénéficie distribué avait été inscrite au budget. Compte tenu de l'expansion du bilan de la BNS et du bénéfice potentiel qui en découle, la distribution régulière d'un montant de 333 millions est à nouveau attendue à partir de 2016. Même si aucun montant n'est distribué, une compensation ultérieure n'est pas exclue (comme en 2014/2015). Comme la convention actuellement en vigueur expire à fin 2015, les montants prévus devront être vérifiés sur la base de la nouvelle convention.

En raison de la réduction du programme de frappe, l'accroissement de la circulation monétaire accusera un net ralentissement au cours des prochaines années (- 13,4 % par an). Il devrait se stabiliser à un niveau inférieur à partir de 2018. Les recettes de la Confédération à ce titre passeront ainsi de 67 millions en 2015 à 38 millions à partir de 2018.

Les recettes issues de la *vente aux enchères de contingents* dans l'agriculture augmentent de 0,9 % en moyenne au cours de la législature. Cette estimation tient compte de la réintroduction de la prestation en faveur de la production suisse dans le cadre de l'adjudication des contingents d'importation de viande.

Les recettes provenant des *autres patentes et concessions* augmentent de 3,9 % au cours de la période de planification en raison d'un changement comptable. En effet, les recettes de la mise aux enchères des droits d'émission de CO₂ étaient comptabilisées, jusqu'en 2015, avec les compensations/émoluments. Plus de 80 % des recettes attendues au titre des autres patentes et concessions sont issues des redevances de concession de radiocommunication.

Projets de réforme

Les systèmes d'imposition et de contrôle dans le domaine des spiritueux devraient être sensiblement simplifiés dans le cadre de la révision totale de la législation sur l'alcool. En raison des divergences importantes subsistant entre les deux Chambres, le dossier a toutefois été classé en décembre 2015. Non contestée, l'intégration de la RFA dans l'Administration fédérale des douanes (AFD) sera réalisée dans le cadre d'une révision partielle de la loi précitée.

Bases

Base des recettes

- recettes nettes de la Régie fédérale des alcools;
- bénéfice de la BNS;
- augmentation nette de la circulation monétaire;
- recettes provenant de la vente aux enchères de contingents et de 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.

Principales bases légales

- LF sur l'alcool (RS 680);
- LF 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).

Recettes financières

	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	Δ Ø en %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Recettes financières	1 047	1 014	1 026	1 089	1 145	2,3
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		-3,2 -126	1,2 -196	6,2 -213	5,1	
Recettes d'intérêts	243	193	205	268	324	7,5
Recettes de participations	804	821	821	821	821	0,5
Autres recettes financières	1	0	0	0	0	-9,3

Les recettes financières évoluent durant la période de planification (2,3% en moyenne annuelle) presque au même rythme que l'ensemble des recettes (2,2%). Cette progression est à mettre au crédit de l'évolution favorable des recettes d'intérêts.

Evolution des recettes financières

Les chiffres du plan financier de la législature se basent sur des taux d'intérêt qui varient de 0,2 % à 2,3 % à court terme et de 0,9 % à 3,0 % à long terme. Une évolution allant dans le sens d'une normalisation en fin de période de planification est ainsi attendue en ce qui concerne le niveau des taux d'intérêt.

La hausse marquée des *recettes d'intérêts* (+ 7,5%) s'explique pour l'essentiel par les revenus provenant des placements financiers qui passent de 1,3 à 58 millions (+ 60,4 % en moyenne par an) durant la période de planification. C'est notamment le cas des placements auprès de la BNS, dont les recettes d'intérêt escomptées progressent de zéro en 2016 (en raison des taux négatifs) à 53 millions en 2019, sous l'effet combiné de réallocations et de la hausse des taux d'intérêt à court terme.

Un autre facteur de croissance découle des revenus provenant des prêts du patrimoine financier (+ 25,8 % en moyenne annuelle), notamment ceux aux CFF dont la croissance des recettes (+ 33,1 % p.a.) résulte non seulement de la normalisation des taux d'intérêt mais également de l'augmentation continue du volume des prêts dans la période de planification.

Il faut également relever la progression des revenus d'intérêts issus des placements auprès de l'assurance chômage (AC) qui atteignent 32 millions en fin de période de planification, soit une hausse moyenne annuelle de 19,2 %. Cette progression est à mettre exclusivement au crédit de la normalisation des taux d'intérêt (court terme), les volumes des placements s'affichant quant à eux régulièrement à la baisse sur toute la période de planification.

Quant aux revenus provenant des avances au fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP), ils enregistrent un recul de 10,6 % en moyenne annuelle du fait des volumes d'avances en baisse notamment la dernière année de la période de planification.

Les recettes de participation affichent un léger sursaut qui s'explique notamment par la correction à la hausse des dividendes versés par RUAG conformément aux nouveaux objectifs stratégiques qui lui ont été assignés pour la période 2016–2019.

Projets de réforme

Adaptations des instruments financiers aux normes IPSAS 28–30 dans le cadre de l'optimisation du modèle comptable.

Bases

Méthode d'estimation

- Estimation en fonction du volume des prêts (par ex. AC), des dépôts (banques, Banque nationale) ainsi que des avances (fonds FTP) selon le plan de trésorerie et les conditions du marché.
- Evaluation des instruments financiers conformément à la norme IPSAS 29: méthode du coût d'acquisition amorti («at amortized cost») ou de la valeur vénale («fair value»).

Principales bases légales

LF sur les finances de la Confédération (art. 62 LFC; RS *611.0*); LF sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (art. 14 LET; RS *784.11*); LF sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (LOP, RS *783.1*); LF du 10.10.1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC; RS *934.21*); LF sur la protection de l'environnement (art. 35a, 35b et 35bis LPE, RS *814.01*)

Autres recettes courantes

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
Autres recettes courantes	1 838	1 731	1 702	1 721	1 739	-1,4
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		-5,8 -70	-1,7 -118	1,1 -105	1,0	
Compensations	1 322	1 203	1 180	1 197	1 211	-2,2
Taxe d'exemption de l'obligation de servir	165	175	175	180	185	2,9
Emoluments	249	257	256	254	254	0,5
Compensations pour utilisations et prest. de serv.	73	77	75	74	74	0,2
Ventes	120	99	71	68	66	-13,9
Remboursements	120	4	4	4	4	-58,4
Fiscalité de l'épargne UE	118	73	79	84	90	-6,6
Autres compensations	477	518	521	533	538	3,1
Recettes diverses	516	529	522	525	529	0,6
Recettes provenant d'immeubles	364	367	371	377	381	1,2
Autres recettes diverses	152	162	151	148	148	-0,7

Les autres recettes courantes comprennent les indemnités perçues pour des prestations fournies par la Confédération (y c. les taxes compensatoires et les remboursements) ainsi que d'autres recettes (notamment les revenus immobiliers). Elles enregistrent un léger recul au cours des années du plan financier.

Evolution des recettes

Compte tenu des modalités d'établissement des prévisions budgétaires (voir sous méthode d'estimation), les autres recettes courantes demeurent relativement stables. Du côté des *ventes* et des *remboursements*, en revanche, un recul marqué des recettes est attendu en 2016. Ce recul est dû à une modification, sans incidence sur le budget, des modalités de comptabilisation. En effet, les revenus réalisés dans ces deux domaines sont désormais comptabilisés avec divers autres groupes de comptes. En ce qui concerne les ventes, le recul attendu est, de plus, accentué par le fait que les deux années précédentes ont été marquées par un pic de recettes.

La nette diminution des revenus au titre de la *fiscalité de l'épargne UE* inscrite au budget 2016 (baisse de 45 mio, soit de 38 % par rapport à 2015) se fonde sur le montant définitif des recettes de 2015, qui affichent un recul important. Cette diminution s'explique, d'une part, par le fait que les bénéficiaires de versements d'intérêts choisissent de plus en plus souvent la solution consistant à déclarer volontairement les intérêts perçus aux autorités fiscales, au détriment de celle de la retenue de l'impôt et, d'autre part, par le fait que les intérêts ont poursuivi leur baisse. La hausse modérée escomptée en 2018 et 2019 est liée à la remontée attendue des taux d'intérêt.

La fiscalité de l'épargne UE frappe les revenus d'intérêts perçus en Suisse par des personnes physiques résidant dans un Etat membre de l'UE. Ces revenus d'intérêts sont transmis à l'Etat de résidence dans une proportion de 75 %. La Suisse conserve le 25 % restant pour couvrir les frais d'encaissement. Les cantons

ont droit à 10 % de la part revenant à la Suisse. Le taux de la retenue à la source se chiffre à 35 % depuis le 1^{er} juillet 2011.

Projets de réforme

Echange automatique de renseignements: le 27 mai 2015, la Suisse et l'UE ont signé un accord sur l'échange automatique de renseignements (EAR) en matière fiscale. Cet accord permet la mise en œuvre de la norme internationale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) concernant l'EAR. La fiscalité de l'épargne UE devrait être remplacée par l'EAR en 2017. Le message à ce sujet a été adopté par le Conseil fédéral le 25 novembre 2015. Les chiffres du présent plan financier ne tiennent pas encore compte de l'introduction de l'EAR.

Bases

Base 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: les revenus des intérêts versés aux personnes physiques résidentes d'un Etat de l'UE.

Méthode d'estimation

Les recettes non fiscales ayant été autrefois systématiquement sous-estimées, leur estimation se fonde désormais sur la moyenne des résultats des quatre derniers exercices. Cette méthode vise ainsi à établir une estimation de ces recettes qui permette de réduire au minimum les écarts entre le budget et le compte considérés sur plusieurs années.

Principales bases légales

LF sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO; RS 661); LF concernant l'accord avec la Communauté européenne relatif à la fiscalité de l'épargne (LFisE; RS 641.91); O générale sur les émoluments (OGEmol; RS 172.041.1); LF sur les banques et les caisses d'épargne (LB; RS 952.0).

A4 ANNEXE 4 APERÇU DES DEPENSES PAR GROUPE DE TACHES

Vue d'ensemble des dépenses

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
Dépenses ordinaires Δ en % par rapport à l'année précédente	67 116	67 134 0,0	69 416 3,4	72 298 4,2	74 719 3,3	2,7
Conditions institutionnelles et financières Conditions institutionnelles et financières	2 744 2 744	2 745 2 745	2 671 2 671	2 711 2 711	2 727 2 727	-0,2 -0,2
Ordre et sécurité publique	1 119	1 123	1 166	1 183	1 183	1,4
Questions juridiques générales Services de police, poursuite pénale et exécution des peines	86 488	83 493	111 505	137 493	138 494	12,4 0,3
Contrôles à la frontière	361	364	362	363	358	-0,2
Tribunaux	184	184	188	190	192	1,1
Relations avec l'étranger - coopération internationale Relations politiques	3 702 735	3 616 758	3 506 739	3 580 726	3 654 723	-0,3 -0,4
Aide au développement (pays du Sud et de l'Est)	2 667	2 566	2 567	2 674	2 752	0,8
Relations économiques	301	292	200	180	179	-12,2
Défense nationale	4 710	4 733	4 789	4 898	4 998	1,5
Défense nationale militaire Coopération nationale pour la sécurité	4 590 120	4 614 119	4 672 117	4 784 114	4 884 115	1,6 -1,0
Formation et recherche	7 357	7 357	7 559	7 731	7 939	1,9
Formation professionnelle	890	882	893	912	934	1,2
Hautes écoles Recherche fondamentale	2 125 2 769	2 158 2 836	2 179 2 854	2 229 2 928	2 284 3 004	1,8 2,1
Recherche appliquée	1 540	1 449	1 601	1 629	1 684	2,1
Autres tâches d'enseignement	33	32	33	33	34	0,6
Culture et loisirs	507	539	538	544	545	1,8
Conservation du patrimoine culturel	131 128	132 136	132 141	134 143	136 147	1,0 3,5
Encouragement de la culture Sports	180	203	197	198	194	3,5 1,9
Politique des médias	68	68	68	68	68	-0,1
Santé	234	241	249	248	252	1,9
Santé	234	241	249	248	252	1,9
Prévoyance sociale Assurance-vieillesse	22 367 11 078	22 442 11 127	23 245 11 306	23 890 12 721	24 440 13 303	2,2 4,7
Assurance-invalidité	5 160	4 853	4 928	4 006	3 858	-7,0
Assurance-maladie	2 456	2 604	2 716	2 672	2 792	3,3
Prestations complémentaires Assurance militaire	1 496 223	1 515 212	1 636 212	1 675 211	1 706 211	3,3 -1,4
Assurance-chômage/service de l'emploi	512	520	530	538	547	1,7
Constr. de log. à caract. social/encour. à la cons. de log.	97	82	69	55	50	-15,1
Migrations Aide et assistance sociales	1 285 60	1 473 55	1 792 55	1 955 57	1 911 62	10,4 0,6
Trafic	8 542	9 231	9 198	10 866	10 838	6,1
Circulation routière	3 061	3 009	2 878	4 093	3 874	6,1
Transports publics Aviation	5 284 197	6 024 199	6 117 204	6 571	6 760 203	6,4
Environnement et aménagement du territoire	197 1 459	1 470	1 654	202 1 583	1 551	0,8 1,5
Environnement et amenagement du territoire	1 002	1 014	1 194	1 119	1 078	1,8
Protection contre les dangers naturels	297	290	295	297	306	0,8
Protection de la nature Aménagement du territoire	145 15	150 16	150 15	151 15	152 15	1,2 1,0
Agriculture et alimentation	3 683	3 611	3 540	3 523	3 514	-1,2
Agriculture et alimentation	3 683	3 611	3 540	3 523	3 514	-1,2
Economie	740	712	1 592	1 593	2 059	29,2
Ordre économique	142	139 150	139	139	141	-0,2
Promotion économique, pol. rég., approvision. écon. du pays Energie	138 460	150 423	149 1 305	148 1 305	149 1 769	1,9 40,0
Finances et impôts	9 951	9 314	9 708	9 950	11 020	2,6
Parts aux recettes de la Confédération	4 724	4 585	4 723	4 922	5 871	5,6
Recherche de fonds, admin. de la fortune et de la dette Péréquation financière	1 989 3 238	1 482 3 246	1 697 3 287	1 688 3 340	1 764 3 385	-3,0 1,1
r erequation infanciere	3 Z38	J 240	3 ZÖ/	o o40	2 383	1,1

Conditions institutionnelles et financières

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	Δ Ø en % 2015-2019
Conditions institutionnelles et financières	2 744	2 745	2 671	2 711	2 727	-0,2
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		0,0 -41	-2,7 -144	1,5 -136	0,6	

Présentant un léger recul des dépenses, le groupe de tâches «Conditions institutionnelles et financières» affiche une évolution nettement inférieure à la moyenne. Le repli est principalement dû aux mesures d'économies dans le domaine propre, qui déploient ici un effet particulièrement marqué en raison de la structure des coûts du groupe de tâches.

Objectifs de la législature

- Objectif 1: La Confédération pourvoit à l'équilibre de son budget et garantit des prestations étatiques efficaces.
- Objectif 2: La Suisse crée un environnement économique optimal à l'intérieur du pays et renforce ainsi sa compétitivité.
- Objectif 8: La Suisse renforce la cohésion des régions et favorise la compréhension mutuelle entre les cultures et entre les communautés linguistiques.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Message relatif au programme de stabilisation 2017-2019
- Message relatif au nouveau régime financier 2021 (abrogation de la limitation dans le temps de la perception de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt fédéral direct)
- Message relatif au renouvellement de la «Stratégie suisse de cyberadministration»
- Message relatif à la modification du code des obligations (droit de la société anonyme)
- Message relatif à la modification de la loi sur le contrat d'as-
- Message relatif à 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

Commentaire sur la planification financière

Ce groupe de tâches comprend, outre les dépenses du Parlement, essentiellement les activités liées à la préparation des dossiers politiques et au pilotage de l'administration, à la perception des impôts et des taxes ainsi qu'aux prestations préalables (personnel, finances, informatique, constructions et logistique). Il regroupe également divers services tels que les statistiques, l'archivage et la météorologie.

Les mesures d'abandon de tâches et les améliorations en matière d'efficacité qui seront mises en œuvre dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019 entraîneront une forte diminution des dépenses en 2017. Au cours des exercices subséquents, la croissance des dépenses correspondra en grande partie au renchérissement attendu. Sur l'ensemble de la période 2015 à 2019, les dépenses se stabilisent (- 0,2 % par an).

Les mesures d'abandon de tâches et les améliorations en matière d'efficacité se traduisent nettement dans l'évolution des différents types de dépenses (cf. tableau ci-dessous): les catégories les plus onéreuses, à savoir le personnel ainsi que les dépenses de biens et services et les dépenses d'exploitation, affichent une stagnation, alors que les investissements reculent (notamment en ce qui concerne les bâtiments civils et la douane). Seules les dépenses de transfert, qui ne représentent cependant qu'une part mineure dans les dépenses de ce groupe, augmentent (notamment les contributions obligatoires à des organisations internationales).

Les dépenses régressent légèrement dans la plupart des domaines du groupe «Conditions institutionnelles et financières». Cependant, l'informatique (automatisation accrue), la météorologie (notamment les contributions à des organisations internationales) et le service civil (nombre des personnes concernées) constituent des exceptions notables et présentent une croissance modérée des dépenses.

Le plan financier de la législature ne tient toutefois pas encore compte des dépenses supplémentaires qui devront être consacrées à la construction ou aux loyers des nouveaux centres fédéraux dans le domaine de l'asile. D'après le message relatif à la restructuration du domaine de l'asile, les investissements, qui s'étaleront sur plusieurs années, devraient s'élever à plus de 500 millions au total.

Conditions institutionnelles et financières

mio CHF	Budget 2016	PFL 2019	∆ Ø en % 2015-19
Dépenses de personnel	1 464	1 476	0,3
Biens et services/exploitation	841	866	0,1
Dépenses financières	2	2	1,3
Dép. de transfert courantes	40	45	3,3
Dépenses d'investissement	398	338	-3,2

Degré d'affectation des dépenses

L'essentiel des dépenses (98%) concerne le domaine propre. Elles présentent en principe un degré d'affectation faible à moyen. Néanmoins, certaines de ces dépenses ont un degré d'affectation élevé, comme les dépenses du pouvoir législatif et du Contrôle fédéral des finances (6%), qui ne peuvent être influencées par le Conseil fédéral, de même que les loyers des bâtiments administratifs (4%) et les contributions obligatoires à des organisations internationales (env. 1%).

Ordre et sécurité publique

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	ΔØ en % 2015-2019
	2013	2010	2017	2010	2019	2013-2019
Ordre et sécurité publique	1 119	1 123	1 166	1 183	1 183	1,4
Δ en % par rapport à l'année précédente		0,4	3,8	1,5	0,0	
Δ par rapport au PF du 20.08.2014		-13	12	26		
Questions juridiques générales	86	83	111	137	138	12,4
Services de police, poursuite pénale et exécution des peines	488	493	505	493	494	0,3
Contrôles à la frontière	361	364	362	363	358	-0,2
Tribunaux	184	184	188	190	192	1,1

Les dépenses du groupe de tâches «Ordre et sécurité publique» augmentent de 1,4 % en moyenne. Cette augmentation est notamment due aux versements nouvellement prévus en faveur des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance. Les charges requises dans les autres domaines du groupe de tâches restent relativement stables.

la Confédération prévoit des indemnités financières d'un montant maximal de 300 millions. Celles-ci incluent une participation volontaire des cantons à hauteur de 100 millions. C'est pourquoi les moyens financiers prévus à cet effet par la Confédération se montent à 200 millions pour les années 2017 à 2021.

Objectifs de la législature

- Objectif 14: La Suisse prévient la violence, la criminalité et le terrorisme et lutte efficacement contre ces phénomènes.
- Objectif 15: La Suisse connaît les menaces intérieures et extérieures qui pèsent sur sa sécurité et dispose des instruments nécessaires pour y parer efficacement.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Message concernant la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique
- Message relatif à la modification du code pénal et du code pénal militaire du 13 juin 1927 (initiative populaire «Pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants»)
- Message relatif à l'approbation de la Convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 pour la prévention du terrorisme
- Message sur l'initiative populaire «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)» et sur le contre-projet indirect (loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981)
- Message sur l'approbation de l'accord conclu avec l'UE concernant le traité de Prüm et la banque de données Eurodac et de l'accord PCSC conclu avec les Etats-Unis (Cooperation in Preventing and Combating Serious Crime)

Commentaire sur la planification financière

Pour réparer l'injustice faite aux victimes de mesures de coercition, des indemnités ont été inscrites dans le plan financier pour les années 2017 à 2021 (25 à 50 mio par an, questions juridiques générales). Dans son contre-projet à l'initiative sur la réparation,

Les dépenses requises pour le sous-groupe des contrôles aux frontières progressent légèrement jusqu'en 2018: afin de faire face à la situation actuelle particulière, un renforcement graduel du Cgfr portant sur plus de 80 postes et une réévaluation de la fonction de garde-frontière ont été décidés dès 2015. En outre, aucune réduction des charges de personnel du Cgfr n'est prévue dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019. La hausse effective des dépenses est plus élevée qu'elle n'apparaît dans l'optique des tâches, car les dépenses sont réparties entre plusieurs sous-groupes (contrôles aux frontières ainsi que impôts et taxes). Le léger recul des dépenses en 2019 s'explique par le remplacement de l'actuel régime de préretraite applicable aux membres du Cgfr par une formule d'assurance plus avantageuse.

Ordre et sécurité publique

mio CHF	Budget 2016	PFL 2019	∆ Ø en % 2015-19
Dépenses de personnel	743	755	0,6
Biens et services/exploitation	134	131	-0,8
Dépenses financières	0	0	_
Dép. de transfert courantes	160	223	7,2
Dépenses d'investissement	86	74	-1,7

Degré d'affectation des dépenses

Du point de vue du Conseil fédéral, les dépenses des tribunaux et du Ministère public de la Confédération sont liées, du fait qu'il ne peut influencer leur budget (séparation des pouvoirs) et que celui-ci est transmis tel quel au Parlement. Les éventuelles indemnités destinées aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance sont également considérées comme des dépenses liées. Les autres dépenses (82 %) sont faiblement à moyennement liées.

Relations avec l'étranger - coopération internationale

	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	Δ Ø en %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Relations avec l'étranger - coopération internationale	3 702	3 616	3 506	3 580	3 654	-0,3
Δ en % par rapport à l'année précédente		-2,3	-3,0	2,1	2,1	
Δ par rapport au PF du 20.08.2014		-168	-259	-244		
Relations politiques	735	758	739	726	723	-0,4
Aide au développement (pays du Sud et de l'Est)	2 667	2 566	2 567	2 674	2 752	0,8
Relations économiques	301	292	200	180	179	-12,2

Le groupe de tâches «Relations avec l'étranger» présente un léger recul des dépenses entre 2015 et 2019. Toutefois, le renouvellement de la contribution à l'élargissement de l'UE, de nouveaux prêts pour la construction et la rénovation d'immeubles dans le cadre du rôle d'Etat hôte d'organisations internationales ainsi que la présentation de la Suisse pour promouvoir son image pourraient entraîner des charges supplémentaires.

Objectifs de la législature

- Objectif 3: La Suisse apporte sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et assure l'accès aux marchés internationaux à son économie.
- Objectif 4: La Suisse renouvelle et développe ses relations politiques et économiques avec l'UE.
- Objectif 10: La Suisse renforce son action en faveur de la coopération internationale et son rôle d'Etat hôte d'organisations internationales.
- Objectif 16: La Suisse se mobilise activement en faveur de la stabilité internationale.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Message relatif à un accord institutionnel avec l'UE
- Décision de principe concernant la contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie
- Message sur la coopération internationale 2017-2020
- Message concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme Etat hôte après 2019

Commentaire sur la planification financière

La légère diminution (- 0,3% par année) des dépenses au titre des *relations avec l'étranger et de la coopération internationale* entraîne un recul de la part de ce groupe de tâches dans les dépenses totales, qui passe ainsi de 5,5% en 2015 à 4,9% en 2019.

Le repli de 0,4% en moyenne annuelle qu'affiche le domaine des *relations politiques* s'explique certes par les mesures d'économies dans le domaine du personnel, mais résulte essentiellement du fait que, pour l'instant, aucune dépense n'est encore inscrite pour les dernières années du plan financier au titre de la présence de la Suisse à de grandes manifestations dans le cadre de la communication nationale (exposition universelle et jeux olympiques) ni au titre des prêts à la Fondation des immeubles FIPOI

en faveur de projets de rénovation et de construction des organisations internationales. Pour ces domaines, des estimations suffisamment exactes ne sont pas encore disponibles, mais il faut s'attendre à des charges supplémentaires dans un proche avenir.

Le domaine de l'aide au développement affiche, dans un premier temps, un recul nominal des dépenses en raison des mesures mises en œuvre dans le budget 2016 et du programme de stabilisation 2017–2019, pour reprendre le chemin de la croissance en 2018 et 2019. Au total, il en résulte une croissance annuelle moyenne de 0,8 % pour la période 2015 à 2019. Le message sur la coopération internationale (CI) régit une grande partie des dépenses de ce domaine (env. 80 %). Dans la planification provisoire pour la période 2017–2020, le Conseil fédéral prévoit une croissance annuelle moyenne de 2,7 % pour la CI, compte tenu du programme de stabilisation. La CI reste donc parmi les domaines de la Confédération qui bénéficient d'une croissance des dépenses soutenue.

Les dépenses en faveur des *relations économiques* enregistrent un recul important. Cette évolution est liée aux versements en faveur des projets en rapport avec la contribution à l'élargissement de l'UE, versements qui sont en nette régression vers la fin de la législature. Toutefois, l'éventuel renouvellement de la contribution à l'élargissement dans le cadre des négociations actuelles entre la Suisse et l'UE n'est pas encore pris en compte.

Relations avec l'étranger - coopération internationale

mio CHF	Budget 2016	PFL 2019	ΔØ en % 2015-19
Dépenses de personnel	615	606	-0,9
Biens et services/exploitation	168	169	-1,6
Dép. de transfert courantes	2 734	2 841	0,1
Dépenses d'investissement	98	37	-10,5

Degré d'affectation des dépenses

Près de 4 % des dépenses (budget 2016: 137 mio) se composent de contributions obligatoires aux organisations internationales, qui présentent un degré élevé d'affectation. Les contributions à l'élargissement de l'UE sont également fortement liées (budget 2016: 215 mio). Les contributions versées dans le cadre de la coopération internationale et les autres contributions en faveur des relations politiques et économiques présentent un degré d'affectation moyen.

Défense nationale

mio CHF	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	ΔØ en %
	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Défense nationale	4 710	4 733	4 789	4 898	4 998	1,5
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		0,5 -293	1,2 -307	2,3 -261	2,1	
Défense nationale militaire	4 590	4 614	4 672	4 784	4 884	1,6
Coopération nationale pour la sécurité	120	119	117	114	115	-1,0

Les dépenses consacrées à la défense nationale progressent de près de 300 millions entre 2016 et 2019 pour atteindre un montant de 5 milliards. Les ressources supplémentaires sont presque intégralement destinées au domaine de l'armement. L'armée sera ainsi en mesure d'accélérer l'achat de matériel d'armement et de combler les lacunes dans ce domaine.

Objectifs de la législature

- Objectif 15: La Suisse connaît les menaces intérieures et extérieures qui pèsent sur sa sécurité et dispose des instruments nécessaires pour y parer efficacement.
- Objectif 16: La Suisse se mobilise activement en faveur de la stabilité internationale.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Développement de l'armée (DEVA), débats parlementaires
- Message 2016 relatif à l'armée: plafond pour les dépenses militaires pour la période allant de 2017 à 2020, programme d'armement et immobilier 2016
- Nouveau rapport sur la politique de sécurité de la Suisse
- Message relatif à la modification de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile

Commentaire sur la planification financière

D'un montant de 4,7 milliards budgétés pour 2016, les dépenses consacrées à la défense nationale progressent pour atteindre 5 milliards pendant l'année 2019 du plan financier. Cette hausse de 300 millions au total correspond à une croissance annuelle moyenne de 1,5 %.

La progression des ressources allouées à la défense nationale militaire est due presque uniquement au domaine de l'armement. Après le rejet par le peuple de l'acquisition de l'avion de combat Gripen, le DDPS met l'accent sur d'autres acquisitions nécessaires de matériel d'armement. Certains de ces projets, par exemple le maintien de la valeur des camions Duro (plus de 500 mio) ou l'achat de nouveaux drones de reconnaissance (250 mio), ont fait l'objet d'une demande par le Conseil fédéral dans le cadre du programme d'armement 2015 supplémentaire ou ont déjà été adoptés par le Parlement. Le Conseil fédéral prévoit de proposer des programmes plus importants ces prochaines années également, permettant ainsi à l'armée de s'équiper de matériel moderne et de combler les lacunes en la matière. Le

plan financier de la législature et des années suivantes comprend une hausse des crédits d'armement dans le but de financer ces projets, compte tenu du fait que des réserves destinées à l'acquisition d'un nouvel avion de combat devront être constituées à partir du début des années 2020.

Par le DEVA, le Conseil fédéral vise à accroître la disponibilité de l'armée, à améliorer l'instruction et l'équipement et à renforcer l'ancrage régional de l'armée. En outre, il est prévu de gérer à l'avenir le financement de l'armée au moyen d'un plafond des dépenses de quatre ans. Dans le message relatif au DEVA, le Conseil fédéral avait prévu un montant maximal de 19,5 milliards pour le premier de ces plafonds. Cependant, en raison de la mise en œuvre retardée du DEVA (décisions parlementaires pas encore prises, référendum éventuel), de la planification en matière d'armement et d'immobilier et de la situation budgétaire tendue, le Conseil fédéral soumettra probablement un plafond des dépenses s'élevant à 18,8 milliards au Parlement. D'après la planification du Conseil fédéral, les dépenses consacrées à l'armée atteindront à peu près 4,8 milliards en 2020 et dépasseront par la suite le seuil de 5 milliards.

Les dépenses relatives à la coopération nationale pour la sécurité (notamment protection civile, charges de fonctionnement de l'OFPP) régressent légèrement en raison du programme de stabilisation 2017–2019.

Défense nationale

	Budget	PFL	Δ Ø en %
mio CHF	2016	2019	2015-19
Dépenses de personnel	1 532	1 541	0,0
Biens et services/exploitation	1 610	1 606	-2,2
Dépenses d'armement	1 013	1 218	10,0
Dépenses financières	0	0	49,5
Dép. de transfert courantes	138	142	7,7
Dépenses d'investissement	439	491	0,7

Degré d'affectation des dépenses

Les dépenses relatives au groupe de tâches «Défense nationale» sont liées à raison de quelque 3,0 % (budget 2016: 155,6 mio). La contribution obligatoire de la Suisse à l'UNO, qui est partiellement imputée à la défense nationale, représente la majeure partie de ce montant.

Formation et recherche

	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	Ưen %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Formation et recherche	7 357	7 357	7 559	7 731	7 939	1,9
Δ en % par rapport à l'année précédente		0,0	2,7	2,3	2,7	
Δ par rapport au PF du 20.08.2014		-347	-392	-457		
Formation professionnelle	890	882	893	912	934	1,2
Hautes écoles	2 125	2 158	2 179	2 229	2 284	1,8
Recherche fondamentale	2 769	2 836	2 854	2 928	3 004	2,1
Recherche appliquée	1 540	1 449	1 601	1 629	1 684	2,3
Autres tâches d'enseignement	33	32	33	33	34	0,6

Ce groupe de tâches reste prioritaire: malgré les mesures de réduction budgétaire et la forte baisse des prix, les dépenses consacrées à la formation et à la recherche augmenteront, en termes nominaux, de 1,9 % en moyenne annuelle. Dans l'état actuel, qui reflète la situation peu avant l'adoption du message FRI 2017–2020, la répartition des dépenses entre les sous-groupes de tâches est indiquée à titre provisoire et purement informatif. Selon les estimations actuelles, les dépenses prévues par le message FRI progressent de 2,2 % au total.

Objectif de la législature

 Objectif 5: La Suisse maintient son leadership en matière de formation, de recherche et d'innovation, et le potentiel qu'offre la main d'œuvre indigène est mieux exploité.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) pendant les années 2017 à 2020
- Message sur la marche à suivre s'agissant de la participation de la Suisse aux programmes de l'UE dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle et de la jeunesse
- Message sur la marche à suivre s'agissant de la participation de la Suisse aux programmes de recherche de l'UE (notamment Horizon 2020)

Commentaire sur la planification financière

La formation et la recherche avaient déjà été considérées comme des groupes de tâches prioritaires au cours des législatures précédentes. Ainsi, la part de ces deux groupes de tâches dans l'ensemble des dépenses de la Confédération n'a cessé de croître au cours des dernières années. Pour que l'objectif visé par la nouvelle législature puisse être atteint, il importe que les dépenses continuent de croître durant les prochaines années de planification. Leur croissance marquera toutefois une pause en raison de la situation budgétaire difficile en 2016. Le budget 2016 prévoit une correction du renchérissement de 3 %, à laquelle s'ajoute le programme de stabilisation 2017-2019 inscrit au plan financier de la législature. Ces mesures expliquent le recul des dépenses de 350 à 450 millions par rapport au plan financier du 20 août 2014. Malgré ces coupes, les dépenses devraient à nouveau progresser au cours de la seconde moitié de la législature après avoir connu un ralentissement temporaire.

La croissance annuelle moyenne pour la période 2015 à 2019 devrait donc être de 1,9 %. Elle est certes plus basse que celle de l'ensemble des dépenses de la Confédération durant la même période (2,7 %), mais ces dernières subissent une distorsion due à plusieurs effets spéciaux, notamment l'intégration, dans le budget fédéral, du système de rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) et le nouvel apport des cantons au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). En raison de la persistance de la baisse des prix et du ralentissement de la croissance du nombre des personnes en formation et des étudiants, l'augmentation prévue des moyens financiers continue d'engendrer une hausse notable, en termes réels, des dépenses au titre de la formation et de la recherche.

La majeure partie des dépenses du groupe de tâches (82 %) est gérée par le biais du *message FRI* pluriannuel, que le Conseil fédéral doit encore adopter. Dans sa planification provisoire, fondée sur le programme de stabilisation, concernant le message FRI 2017–2020, le Conseil fédéral prévoit un total d'environ 26 milliards et une croissance moyenne annuelle de 2,2 %. En ce qui concerne la formation professionnelle, l'accès sera mis, au cours de la nouvelle période, sur l'enseignement supérieur. Pour ce qui est de la recherche, il devrait l'être sur la relève scientifique (renforcement du financement de professeurs assistants grâce au système de prétitularisation conditionnelle ou «tenure track»). Le Conseil fédéral doit encore décider s'il entend prendre des mesures d'encouragement dans le domaine de la médecine humaine.

Dans le cadre du plan financier de la législature, une partie des fonds destinés au domaine FRI est gérée par le biais d'un crédit provisoire non détaillé. Les fonds en question ne seront répartis entre les crédits auxquels ils sont destinés que lors de l'adoption du message FRI 2017–2020. La répartition indiquée entre les sous-groupes de tâches n'anticipe donc pas sur la répartition des ressources sollicitée par le biais du message FRI 2017–2020.

Répartition des contributions destinées au domaine des EPF

Les contributions en faveur du domaine des écoles polytechniques fédérales (EPF) représentent 37 % des dépenses consacrées à la formation et à la recherche. Elles sont versées aux groupes de tâches «Hautes écoles» pour une part d'environ 26 %, «Recherche fondamentale» à raison de 59 % et «Recherche appliquée» à raison de 15 %.

Le groupe de tâches comprend également les contributions de la Suisse aux *programmes de recherche de l'UE*. Notre pays est actuellement associé partiellement à ces programmes; la Confédération finance, en outre, des mesures de remplacement. Le Conseil fédéral s'attend à ce que la Suisse soit à nouveau pleinement associée aux programmes de l'UE à partir de 2017. C'est pourquoi le plan financier se fonde sur les chiffres inscrits dans le message initial concernant la participation suisse aux programmes de recherche de l'UE 2014–2020. En cas d'association complète à partir de 2017, le financement des projets prévus par les mesures de remplacement devra être achevé (générant de possibles charges supplémentaires). La Suisse n'est plus associée aux programmes d'éducation de l'UE; dans ce domaine,

Formation et recherche

mio CHF	Budget 2016	PFL 2019	ΔØ en % 2015-19
Dépenses de personnel	150	146	-0,8
Biens et services/exploitation	115	104	-2,2
Dép. de transfert courantes	6 765	7 287	1,9
Dépenses d'investissement	327	402	4,7

la Confédération finance également des mesures de remplacement. Le Conseil fédéral transmettra au Parlement ses messages sur la suite de la procédure à suivre en ce qui concerne les deux programmes de l'UE.

Seules 10 % environ des dépenses ne sont pas gérées par le biais de messages financiers pluriannuels (notamment la contribution aux loyers du domaine des EPF, la recherche sectorielle et les charges propres). Elles restent relativement stables en termes nominaux au cours de la période de planification.

Degré d'affectation des dépenses

Quelque 86 % des dépenses sont moyennement liées. Ces dépenses sont en grande partie des subventions gérées sur quatre ans par le biais du message FRI. 10% des dépenses sont des contributions à des programmes, des organisations et des consortiums de recherche internationaux. Elles sont en majeure partie fortement liées. Les 4% restants sont avant tout des contributions aux loyers destinées à de propres institutions et financées par des recettes.

Culture et loisirs

	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	ΔØ en %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Culture et loisirs	507	539	538	544	545	1,8
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		6,2 66	-0,2 66	1,1 68	0,2	
Conservation du patrimoine culturel	131	132	132	134	136	1,0
Encouragement de la culture	128	136	141	143	147	3,5
Sports	180	203	197	198	194	1,9
Politique des médias	68	68	68	68	68	-0,1

Les dépenses du groupe de tâches «Culture et loisirs» augmentent en moyenne de 1,8 %, ce qui équivaut à une croissance moins importante que l'accroissement des dépenses de la Confédération (2,7 %). Cette hausse reflète notamment la création de nouvelles tâches dans l'encouragement de la culture et l'augmentation du crédit pour le programme Jeunesse + Sport dans le cadre du budget 2016.

Objectif de la législature

Objectif 8: La Suisse renforce la cohésion des régions et promeut la compréhension entre les différentes cultures et groupes de langues.

Principaux dossiers du programme de la législature et autres réformes

 Message associant la Suisse au programme cadre «Europe Créative» de l'UE

Commentaire sur la planification financière

Les dépenses du groupe de tâches «Culture et loisirs» se rapportent pour l'essentiel à la culture et au sport. Le taux de croissance des dépenses se porte à 6,2 % en 2016, puis il se stabilise avec une légère augmentation de 0,4 % par an.

Presque la moitié du groupe de tâches est conduit par le message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020. Il couvre les domaines de la promotion culturelle et de la conservation du patrimoine culturel. Le Parlement a affiché sa volonté de renforcer la cohésion nationale avec trois axes stratégiques: la participation culturelle, la cohésion sociale, et la création et l'innovation. Ainsi, la plus forte hausse des dépenses se trouve dans la promotion culturelle (+ 3,5 %), qui fait suite à la création de nouvelles mesures dans le domaine de l'encouragement de la culture (Pro Helvetia), l'encouragement de la formation musicale et de la littérature.

Le sport absorbe plus d'un tiers des fonds alloués au groupe de tâches «Culture et loisirs». Dans le cadre du budget 2016, le Conseil fédéral a décidé d'augmenter le crédit au programme Jeunesse + Sport de 20 millions (+ 12,7 %). Sur l'ensemble de la planification financière 2015–2019, le domaine du sport enregistre une augmentation de 1,9 % par an.

La politique des médias reste stable avec des dépenses qui se réalisent notamment par le biais des rabais sur la distribution des quotidiens et hebdomadaires de la presse locale et régionale ainsi que des journaux et périodiques d'organisations à but non lucratif (aide indirecte à la presse).

Le recul des investissements du groupe de tâches «Culture et loisirs» s'explique par la fin de la Conception des installations sportives d'importance nationale IV (CISIN IV).

Culture et loisirs

mio CHF	Budget 2016	PFL 2019	∆ Ø en % 2015-19
Dépenses de personnel	103	105	2,3
Biens et services/exploitation	36	36	0,6
Dépenses financières	0	0	1,8
Dép. de transfert courantes	359	374	3,5
Dépenses d'investissement	40	30	-12,0

Degré d'affectation des dépenses

Au sein du groupe de tâches «Culture et loisirs» environ 30 % des dépenses affichent un degré élevé d'affectation. Ces crédits comprennent notamment les aides indirectes à la presse. A cela s'ajoutent les contributions obligatoires à des organisations internationales.

Les autres 70 % concernent des dépenses qui ont un degré d'affectation moyen comme:

- les crédits associés à l'encouragement de la culture;
- le domaine du sport, où les contributions accordées dans le cadre de la Conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN) sont déterminées par des crédits d'engagement;
- et les charges propres.

Santé

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	Δ Ø en % 2015-2019
Santé	234	241	249	248	252	1,9
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		3,1 2	3,1 1	-0,3 0	1,6	

Les dépenses consacrées au groupe de tâches de la santé augmentent de 1,9 % en moyenne annuelle, soit moins fortement que les dépenses totales de la Confédération (2,7 % par an). Leur hausse s'explique principalement par l'introduction du dossier électronique du patient en 2017 et par la mise en œuvre de la révision totale de la loi sur les épidémies.

Objectifs de la législature

 Objectif 12: La Suisse pourvoit à la fois à un système de soins de qualité qui soit financièrement supportable et à des conditions favorables pour la santé.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

 Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'analyse génétique humaine

Commentaire sur la planification financière

Les dépenses sont requises essentiellement au titre de la lutte contre les maladies (env. 88 mio), de la sécurité alimentaire (env. 47 mio) et de la santé animale (env. 106 mio).

Avec un taux de croissance moyen de quelque 5,4% par an, soit 20 millions au total, le sous-groupe de tâches dédié à la *lutte contre les maladies* et à *la prévention* est le seul à enregistrer une progression. Les dépenses supplémentaires sont requises, avant tout, pour l'introduction du dossier électronique du patient en 2017. La Confédération subventionnera la constitution et la certification de communautés et de communautés de référence pour un total de 30 millions entre 2017 et 2019. En outre, la mise

en œuvre de la loi révisée sur les épidémies nécessite environ 9 millions par an à partir de 2016. Les moyens seront utilisés pour financer, notamment, les programmes de surveillance ainsi que la prévention et la lutte contre la résistance d'agents pathogènes.

Les dépenses sollicitées dans le domaine de la santé animale restent stables.

La *sécurité alimentaire* nécessitera moins de moyens financiers jusqu'en 2019, suite à la réduction des dépenses au titre de l'assurance de la qualité du lait prévue dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019.

Santé

mio CHF	Budget 2016	PFL 2019	ΔØ en % 2015-19
Dépenses de personnel	73	68	-1,1
Biens et services/exploitation	80	83	1,8
Dép. de transfert courantes	85	100	4,4
Dépenses d'investissement	3	1	-7,1

Degré d'affectation des dépenses

Faiblement à moyennement liées, les dépenses de la santé sont, en majeure partie, des charges de personnel, des charges de biens et services et des charges d'exploitation ainsi que des subventions. Seules les contributions obligatoires aux organisations internationales, qui s'élèvent à environ 0,5 million, sont fortement liées. Les tâches relatives à la santé sont des tâches que la Confédération et les cantons assument en commun, en vertu des compétences qui leur sont dévolues par les lois spéciales.

Prévoyance sociale

	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	ΔØ en %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Prévoyance sociale	22 367	22 442	23 245	23 890	24 440	2,2
Δ en % par rapport à l'année précédente		0,3	3,6	2,8	2,3	
Δ par rapport au PF du 20.08.2014		-348	-275	884		
Assurance-vieillesse	11 078	11 127	11 306	12 721	13 303	4,7
Assurance-invalidité	5 160	4 853	4 928	4 006	3 858	-7,0
Assurance-maladie	2 456	2 604	2 716	2 672	2 792	3,3
Prestations complémentaires	1 496	1 515	1 636	1 675	1 706	3,3
Assurance militaire	223	212	212	211	211	-1,4
Assurance-chômage/service de l'emploi	512	520	530	538	547	1,7
Constr. de log. à caract. social/encour. à la	97	82	69	55	50	-15,1
cons. de log.						
Migrations	1 285	1 473	1 792	1 955	1 911	10,4
Aide et assistance sociales	60	55	55	57	62	0,6

Les dépenses consacrées au groupe de tâches «Prévoyance sociale» augmentent en moyenne de 2,2 % par année sur la période allant de 2015 à 2019. Alors que les domaines de l'assurance-vieillesse, de la migration, de l'assurance-maladie et des prestations complémentaires connaissent une hausse des dépenses, l'assurance-invalidité et la construction de logements à caractère social présentent un besoin nettement moindre de ressources.

Objectifs de la législature

- Objectif 9: La Suisse encourage la cohésion sociale et garantit le respect de l'égalité des sexes.
- Objectif II: La Suisse réforme ses assurances sociales et en assure le financement durable.
- Objectif 13: La Suisse gère la migration et exploite le potentiel économique et social qu'offre celle-ci.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Message relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants
- Message relatif à la révision de la loi sur l'égalité
- Message relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (réforme des PC)
- Message relatif au développement de l'AI
- Message relatif à la modification de la LAMal concernant la mise en place d'un système de prix de référence pour les médicaments dont le brevet a expiré
- Réforme Prévoyance vieillesse 2020
- Message relatif à la modification de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (mise en œuvre de l'art. 121a Cst. et améliorations concernant l'exécution de l'accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'UE)
- Message complémentaire au message relatif à la modification de la loi fédérale du 12 décembre 2005 sur les étrangers (intégration) en vue de l'adaptation à l'art. 121a Cst. et de la reprise de cinq initiatives parlementaires

Commentaire sur la planification financière

Actuellement, l'assurance-vieillesse sollicite près de la moitié des dépenses, alors que la part de l'assurance invalidité dans ces dernières s'élève à 22 %. Selon la planification financière la plus récente, l'importance proportionnelle des deux groupes de tâches va être modifiée.

- En effet, les dépenses effectuées en faveur de l'AI baissent en raison de l'arrivée à terme, fin 2017, du financement additionnel de l'AI. Les revenus (près de 1,2 mia) provenant de la majoration temporaire de la TVA (0,4 %) n'existeront donc plus.
- En revanche, l'AVS bénéficiera d'une augmentation des ressources versées par la Confédération. Selon la décision du premier conseil (Conseil des Etats) portant sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, les rentes AVS versées aux personnes seules et aux couples mariés augmenteront, entraînant une majoration proportionnelle de la contribution fédérale (à 19,55 % des dépenses de l'AVS). En outre, le pourcentage de TVA prélevé en faveur de l'AVS sera intégralement versé à l'AVS, alors que selon le droit en vigueur, une part de 17% revient actuellement à la Confédération, qui finance ainsi partiellement sa contribution à l'AVS. Finalement, 0,3 point de pourcentage de TVA sera affecté à l'AVS à partir de 2018.

Pour assurer le financement de l'AVS, le Conseil fédéral lui aussi avait proposé que la Confédération renonce à sa part actuelle dans le pour-cent de TVA. En outre, il prévoyait de relever de 1% la TVA en 2019. La réforme conçue par le Conseil fédéral aurait permis de ramener à 18% la part de la contribution fédérale aux dépenses de l'AVS. La décision du premier conseil (Conseil des Etats) de renoncer à réduire la contribution de la Confédération à l'AVS engendrera des charges supplémentaires de 470 millions dès 2018, montant qui passera à 620 millions jusqu'en 2020.

Les contributions fédérales à *l'assurance-maladie* portent en particulier sur la réduction des primes. Entre 2015 et 2019, les dépenses à ce titre augmentent en moyenne de 3,3 % par an.

Abstraction faite de la contribution spéciale temporaire de la Confédération à la correction des primes de l'assurance-maladie s'élevant à environ 89 millions pour chacune des années 2015 à 2017, la croissance annuelle des dépenses pour la période considérée s'établit à 4,3 %. Cette augmentation notable reflète la hausse attendue des coûts de l'assurance obligatoire des soins au cours des prochaines années.

Les dépenses relatives aux *prestations complémentaires* progressent de 3,3 % en moyenne annuelle. Cette hausse résulte d'une part de l'augmentation escomptée des cas et, d'autre part, du relèvement, prévu au début de 2017, du montant maximal des loyers reconnus pour l'établissement de prestations complémentaires.

Dans le domaine de *l'assurance-chômage et des services publics de l'emploi*, la croissance annuelle moyenne devrait s'élever à 1,7% au cours du plan financier. La hausse est principalement imputable à l'évolution de la contribution de la Confédération à l'assurance-chômage, laquelle est directement liée à la masse salariale soumise à cotisation. La contribution fédérale augmente proportionnellement à la croissance salariale prévue et en raison du relèvement du gain assuré au 1 janvier 2016.

Le recul marqué des dépenses destinées à la construction de logements à caractère social est lié en particulier à la disparition progressive des dépenses d'investissement en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et au nombre décroissant de subsides aux locataires selon l'ancien droit.

Dans le domaine de la *migration*, les dépenses augmentent nettement entre 2015 et 2019 (+ 626 mio, soit 10,4 %). Cette progression traduit le fait que l'estimation du nombre de demandes d'asile a été revue à la hausse en été 2015, notamment en ce qui concerne les chiffres pour les exercices 2015 (29 000, nombre non prévu par le budget 2015) et 2016 (30 000), mais également

pour les années du plan financier (26 000). Le nombre élevé de demandes et la part plus élevée de demandeurs d'asile qui restent en Suisse devraient entraîner une forte croissance des indemnités versées aux cantons dans le domaine de l'aide sociale. Pour la période s'étendant de 2017 à 2019, on s'attend à une stabilisation du nombre des demandes, ce qui signifie que les dépenses devraient diminuer légèrement à partir de 2019, compte tenu de la réduction du nombre de dossiers de demande d'asile en suspens.

Au titre de l'aide et assistance sociales figure l'incitation financière de la Confédération visant la création de places d'accueil supplémentaires pour les enfants. La majeure partie des coûts relatifs aux nouvelles aides financières en faveur de l'accueil extra-familial des enfants ne surviendra qu'à partir de 2020. Un montant de 5 millions est prévu à ce titre pour l'année 2019 du plan financier.

Prévoyance sociale

mio CHF	Budget 2016	PFL 2019	Δ Ø en % 2015-19
Dépenses de personnel	352	348	1,0
Biens et services/exploitation	238	267	3,7
Dép. de transfert courantes	21 824	23 784	2,2
Dépenses d'investissement	28	40	0,1

Degré d'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 (revenus 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. En outre, les prestations complémentaires, la réduction des primes et la migration sont des tâches assumées en commun avec les cantons.

Trafic

	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	Δ Ø en %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Trafic	8 542	9 231	9 198	10 866	10 838	6,1
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		8,1 -503	-0,4 -782	18,1 427	-0,3	
Circulation routière Transports publics Aviation	3 061 5 284 197	3 009 6 024 199	2 878 6 117 204	4 093 6 571 202	3 874 6 760 203	6,1 6,4 0,8

Les dépenses requises dans le domaine du trafic enregistrent, au cours des prochaines années, une croissance supérieure à la moyenne (+ 6,1 % par an). Les vecteurs de cette croissance sont la circulation routière et les transports publics.

Objectif de la législature

 Objectif 6: La Suisse veille à ce que ses infrastructures de transports et de communications répondent aux besoins, soient fiables et disposent d'un financement solide.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Message relatif au financement de l'exploitation et du maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire (CFF et chemins de fer privés) pour les années 2017 à 2020
- Message sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire (OBI)
- Message sur la réforme du trafic régional des voyageurs
- Message sur l'introduction de la vignette autoroutière électronique
- Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)

Commentaire sur la planification financière

L'évolution des dépenses du groupe de tâches est marquée par la création du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).

• Les transports publics enregistrent la hausse la plus forte avec un taux de croissance de 6,4 % par an, en raison de l'entrée en vigueur, au début de 2016, du nouveau régime de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF). Le nouveau fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) servira au financement de l'exploitation ainsi que du maintien et de l'extension de l'infrastructure ferroviaire. Pour répondre aux besoins de financement en hausse, des moyens supplémentaires seront versés au FIF, engendrant une augmentation d'environ 1,5 milliard des dépenses de la Confédération en faveur de l'infrastructure ferroviaire entre 2015 et 2019. Ces moyens supplémentaires permettront ainsi de couvrir les besoins financiers liés à l'exploitation et au maintien de l'infrastructure ainsi qu'au remboursement de l'avance accordée par la Confédération au fonds FTP. Les dépenses destinées au trafic régional des voyageurs continuent de progresser. En revanche, les subventions en faveur du fret ferroviaire affichent une baisse. Les contributions pour les projets urgents de RER et de tram dans les agglomérations sont également en léger recul.

- L'évolution des dépenses requises pour la circulation routière est influencée, avant tout, par l'introduction du fonds FORTA prévue en 2018. Ce fonds regroupera la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales et assurera un soutien durable au trafic d'agglomération. Par ailleurs, des moyens supplémentaires seront fournis, d'une part, par l'affectation du produit de l'impôt sur les véhicules automobiles qui, jusqu'en 2017, est encore inscrit au budget général de la Confédération et, d'autre part, par le relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales. L'évolution des dépenses consacrées à la circulation routière est marquée par des transferts de ressources: en 2016 et 2017, l'apport au fonds d'infrastructure subira une réduction de 465 millions au total. De ce montant, 400 millions seront reversés au FORTA en 2018 et 2019, lequel bénéficiera également, ces deux mêmes années, de reports en provenance du financement spécial pour la circulation routière. Corrigées de ces facteurs spéciaux, les dépenses en faveur de la circulation routière affichent une croissance moyenne de 4,5%.
- Les dépenses au titre de l'aviation enregistrent une augmentation de 0,8 %, soit inférieure à la moyenne. Au cours de la période de planification, aucune dépense nouvelle ou supplémentaire qui ne soit pas compensée au sein du groupe de tâches n'est prévue.

Trafic

mio CHF	Budget 2016	PFL 2019	ΔØ en % 2015-19
Dépenses de personnel	202	204	-0,2
Biens et services/exploitation	574	599	1,3
Dép. de transfert courantes	2 158	2 347	2,8
Dépenses d'investissement	6 298	7 688	7,9

Degré d'affectation des dépenses

Environ 90 % des dépenses consacrées au trafic sont financées par des recettes affectées (apports au fonds FIF, financements spéciaux de la circulation routière et de l'aviation). Au début de la période de planification, quelque 45 % des dépenses sont fortement liées. A partir de 2018, cette part augmentera pour passer à environ 75 % en raison de l'introduction du FORTA. La part restante, composée de dépenses moins fortement liées, concerne avant tout l'apport au FIF provenant de la RPLP et le trafic régional des voyageurs. Comme ce dernier subit une forte pression pour qu'il étoffe son offre en utilisant les infrastructures existantes, ces dépenses présentent un degré d'affectation au moins moyen.

Environnement et aménagement du territoire

	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	Δ Ø en %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Environnement et aménagement du territoire	1 459	1 470	1 654	1 583	1 551	1,5
Δ en % par rapport à l'année précédente		0,7	12,6	-4,3	-2,0	
Δ par rapport au PF du 20.08.2014		77	290	224		
Environnement	1 002	1 014	1 194	1 119	1 078	1,8
Protection contre les dangers naturels	297	290	295	297	306	0,8
Protection de la nature	145	150	150	151	152	1,2
Aménagement du territoire	15	16	15	15	15	1,0

La croissance des dépenses du groupe de tâches «Environnement et aménagement du territoire» (+ 1,5 % par an) est principalement liée au relèvement de la taxe sur le CO₂, qui engendre une hausse des dépenses au titre de la redistribution du produit de la taxe.

Objectifs de la législature

- Objectif 7: La Suisse fait une utilisation rationnelle du sol et des ressources naturelles et garantit un approvisionnement énergétique durable.
- Objectif 15: La Suisse connaît les menaces intérieures et extérieures qui pèsent sur sa sécurité et dispose des instruments nécessaires pour y parer efficacement.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Message concernant la modification de la loi sur l'aménagement du territoire
- Message concernant le «Plan d'action Biodiversité Suisse»
- Message concernant la politique climatique après 2020
- Message relatif à l'approbation de l'accord bilatéral avec l'UE sur le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission suisse et européen

Commentaire sur la planification financière

Les dépenses requises par le groupe de tâches «Environnement et aménagement du territoire» augmentent, en moyenne, de quelque 1,5% par an entre 2015 et 2019. Le principal poste de dépenses reste l'environnement, avec une part d'environ 70%. La protection contre les dangers naturels absorbe une part de 20%, tandis que 10% des dépenses sont consacrés à la protection de la nature et près de 1% à l'aménagement du territoire.

Avec un taux moyen de croissance de 1,8 % par an, les dépenses sollicitées par le domaine de l'environnement sont celles qui augmentent le plus. Un relèvement de la taxe sur le $\mathrm{CO_2}$, qui passe de 60 à 84 fr. par tonne de $\mathrm{CO_2}$, est prévu à partir de 2016. Les dépenses requises au titre de la redistribution du produit de la taxe augmentent ainsi fortement, pour atteindre un pic en 2017, notamment en raison de la correction à la hausse de 75 millions apportée après coup aux prévisions concernant les recettes réalisées en 2015. Les erreurs d'estimation sont en effet corrigées avec un décalage de deux ans. Dans la perspective de l'effet d'incitation de la taxe, le plan financier se fonde sur l'hypothèse d'un léger recul des dépenses en 2018 et 2019.

Une croissance annuelle de 0,8 % est attendue pour les dépenses consacrées à la protection contre les dangers naturels. Cette hausse des dépenses connaîtra un léger ralentissement en 2016. Celui-ci est lié au fait que de nombreux projets doivent être mis en œuvre en collaboration avec les cantons. Les retards pris par certains projets et les programmes d'économies des cantons entraînent également une réduction des dépenses de la Confédération. Celles-ci devraient repartir à la hausse entre 2017 et 2019.

Dans le domaine de la protection de la nature, la loi sur la protection des eaux, modifiée par le Parlement en juin 2014, prévoit que les mesures visant à réduire la présence de micropolluants dans les eaux auprès de stations d'épuration sont cofinancées à 75 % par la Confédération. Les dépenses attendues à ce titre passeront de 20 millions en 2016 à 40 millions en 2019; leur financement, sans incidence sur le budget, sera assuré par le biais d'une taxe prélevée auprès de toutes les stations d'épuration des eaux usées.

Au cours du premier semestre 2016, le Conseil fédéral devrait adopter le projet destiné à la consultation concernant le «Plan d'action Biodiversité Suisse». Les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de ce plan d'action ne sont pas inclus dans le plan financier, car ils ne peuvent pas encore être chiffrés. Dans son projet soumis à audition, le Conseil fédéral a proposé de financer des mesures d'urgence par le biais de moyens supplémentaires de 20 à 40 millions par an au maximum à partir de 2017, pour autant que les cantons participent au financement de ces mesures dans une même proportion.

Environnement et aménagement du territoire

mio CHF	Budget 2016	PFL 2019	ΔØ en % 2015-19
Dépenses de personnel	115	114	-0,1
Biens et services/exploitation	92	93	12,0
Dép. de transfert courantes	942	996	1,8
Dépenses d'investissement	321	348	-0,6

Degré d'affectation des dépenses

Environ 57 % des dépenses consacrées à l'environnement et à l'aménagement du territoire seront prescrites par la loi en 2019 et donc fortement liées. Ces dépenses liées comprennent les dépenses requises au titre des taxes d'incitation (COV; 8%), de la taxe sur le CO_2 (45%) et de la taxe, introduite en 2016, prélevée auprès des stations d'épuration des eaux usées (4%) ainsi que les contributions obligatoires aux organisations internationales (1%).

Agriculture et alimentation

mio CHF	Budget 2015	Budget 2016	PFL 2017	PFL 2018	PFL 2019	Δ Ø en % 2015-2019
Agriculture et alimentation	3 683	3 611	3 540	3 523	3 514	-1,2
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		-2,0 -15	-2,0 -88	-0,5 -104	-0,3	

En raison de la correction du renchérissement et du programme de stabilisation 2017–2019, les dépenses du groupe de tâches «Agriculture et alimentation» reculent, en moyenne, de 1,2 % par an. Comme le nombre des exploitations agricoles diminue de 2 % par an, le montant moyen des paiements directs versés à chaque exploitation agricole devrait toutefois augmenter. En outre, malgré les coupes budgétaires, les dépenses sont en légère hausse par rapport à la politique agricole 2014–2017, car le renchérissement au cours de la période considérée sera plus faible que ce qui avait été prévu en 2012.

Objectifs de la législature

- Objectif 2: La Suisse crée un environnement économique optimal à l'intérieur du pays et renforce ainsi sa compétitivité.
- Objectif 7: La Suisse fait une utilisation rationnelle du sol et des ressources naturelles et garantit un approvisionnement énergétique durable.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Message sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2018 à 2021
- Rapport «Vue d'ensemble à moyen terme du développement envisagé de la politique agricole» (en exécution de différentes interventions parlementaires)

Commentaire sur la planification financière

Les dépenses de ce groupe de tâches sont, à plus de 90%, des subventions gérées par le biais de trois enveloppes budgétaires, à savoir «amélioration des bases de production et mesures sociales», «production et ventes» et «paiements directs». Elles incluent les transferts effectués pour assurer la réalisation directe des objectifs de la politique agricole. Elles comprennent également les contributions à l'exportation de produits agricoles transformés («loi chocolatière»), la contribution de la Confédération aux allocations familiales dans l'agriculture, les dépenses pour la recherche agronomique et les charges administrative de l'OFAG.

Les dépenses consacrées à l'agriculture et à l'alimentation représentent une part d'environ 5,4 % des dépenses totales de la Confédération. Deux causes sont à l'origine de leur recul de 1,2 % par an: d'une part, la correction du renchérissement de 3 % sollicitée par le Conseil fédéral dans le cadre du budget 2016 (près de – 100 mio) et, d'autre part, la réduction des dépenses prévue par le programme de stabilisation 2017–2019 pour un montant oscillant entre 70 et 100 millions. D'un montant total de 13 830 millions (3457 mio par an en moyenne), les enveloppes budgétaires approuvées par le Parlement pour la *politique agricole* 2014–2017 ne seront donc pas entièrement utilisées.

Pour la nouvelle *politique agricole 2018–2021*, le Conseil fédéral prévoit une enveloppe budgétaire de 13 041 millions (3260 mio par an en moyenne). Un montant de 572 millions est destiné à l'amélioration des bases de production, 1728 millions à la production et aux ventes et 10 741 millions aux paiements directs. L'enveloppe budgétaire 2018–2021 est plus modeste que celle de la période précédente, car la correction du renchérissement et le programme de stabilisation 2017–2019 se répercutent sur chacune des quatre années concernées. En outre, la diminution découle aussi du fait que deux crédits relatifs aux charges propres de l'OFAG («Administration, soutien du prix du lait» et «Indemnités versées à des organisations privées pour le bétail de boucherie et la viande», 38 mio au total) ne sont plus gérés par le biais de l'enveloppe budgétaire.

Les paiements directs (env. 2700 mio par an) sont versés aux exploitations agricoles par le biais de sept instruments ciblés. Ayant fait l'objet d'une réduction légèrement inférieure à la moyenne, ils seront moins élevés d'environ 130 millions par an par rapport aux chiffres inscrits dans la politique agricole 2014–2017. Bien que, au final, moins de subventions soient versées par le biais de paiements directs, les exploitations agricoles peuvent continuer de compter sur le versement de paiements directs dont le montant moyen par exploitation est en légère hausse. Cette évolution s'explique par la baisse de 2 % par an du nombre des exploitations agricoles liée au changement structurel dans ce domaine.

Les subventions regroupées dans l'enveloppe budgétaire «amélioration des bases de production et mesures sociales» se verront attribuer un montant inférieur de quelque 50 millions en raison de la correction du renchérissement et du programme de stabilisation 2017–2019. Dans ce cadre, les crédits d'investissement en faveur de l'agriculture subissent une réduction supérieure à la moyenne atteignant 40 millions; ils seront ainsi ramenés à près de 2 millions en 2019. Ces crédits alimentent un fonds de roulement qui représentait 2,51 milliards à fin 2014. Ce fonds permet d'octroyer des prêts sans intérêts pour financer des mesures collectives et des mesures individuelles. Malgré la forte réduction des apports annuels au fonds, des prêts d'environ 275 millions par an pourront continuer d'être accordés.

Dans le cadre de l'enveloppe budgétaire «production et ventes» pour la période 2014–2017, les ressources destinées à la promotion de la qualité et des ventes augmentent de 10 millions au total pour passer à 70 millions par an. A partir de 2018, elles diminueront de 5 millions dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019 et seront ainsi ramenées à leur niveau prévu au budget 2015. Les autres crédits contenus dans cette enveloppe budgétaire ne sont pas modifiés.

Gérées hors enveloppes budgétaires, les *contributions à l'exportation de produits agricoles transformés* («loi chocolatière»), qui s'élèvent à 68 millions selon la planification financière du Conseil fédéral, font face à un avenir incertain. En effet, si une interdiction des subventions à l'exportation est décrétée à l'issue de la conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi en décembre 2015, cet instrument ne pourra pas être maintenu à long terme dans sa forme actuelle.

Enfin, les dépenses requises au titre des *allocations familiales dans l'agriculture* affichent également un recul supérieur à la moyenne, soit de 5,5 %, passant de 73 millions en 2015 à 58 millions en 2019. Cette réduction se justifie par le fait que le nombre des bénéficiaires de ces allocations diminue en raison des changements structurels et du fait que les familles paysannes se fondent de plus en plus sur la loi sur les allocations familiales (LAFam) et non plus sur la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) pour établir leurs décomptes.

Agriculture et alimentation

mio CHF	Budget 2016	PFL 2019	ΔØ en % 2015-19
Dépenses de personnel	90	89	-0,7
Biens et services/exploitation	31	28	-2,8
Dép. de transfert courantes	3 375	3 301	-1,0
Dépenses d'investissement	116	96	-5,4

Degré d'affectation des dépenses

La majeure partie des dépenses de ce groupe de tâches sont faiblement à moyennement liées. Seuls 10 % d'entre elles sont fortement liées car prescrites par la loi. Il s'agit des dépenses requises par les domaines suivants:

- suppléments accordés à l'économie laitière (env. 290 mio)
- allocations familiales dans l'agriculture (env. 60 mio)
- mesures de lutte (env. 3,5 mio)

Economie

	Budget	et Budget	PFL	PFL	PFL	Δ Ø en %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Economie	740	712	1 592	1 593	2 059	29,2
Δ en % par rapport à l'année précédente Δ par rapport au PF du 20.08.2014		-3,8 -776	123,8 -68	0,0 -118	29,2	
Ordre économique	142	139	139	139	141	-0,2
Promotion économique, pol. rég., approvision. écon. du pays	138	150	149	148	149	1,9
Energie	460	423	1 305	1 305	1 769	40,0

Les dépenses consacrées au domaine de l'économie afficheront, ces prochaines années, une progression supérieure à la moyenne (+29,2% par an). Profitant presque exclusivement au domaine de l'énergie, cette progression est engendrée par le versement, prévu dès 2017, de l'apport au fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité.

Objectifs de la législature

- Objectif 2: La Suisse crée un environnement économique optimal à l'intérieur du pays et renforce ainsi sa compétitivité.
- Objectif 5: La Suisse maintient son leadership en matière de formation, de recherche et d'innovation, et le potentiel qu'offre la main d'œuvre indigène est mieux exploité.
- Objectif 7: La Suisse fait une utilisation rationnelle du sol et des ressources naturelles et garantit un approvisionnement énergétique durable.
- Objectif 8: La Confédération renforce la cohésion des régions et favorise la compréhension mutuelle entre les cultures et entre les communautés linguistiques.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Message sur la promotion économique pour les années 2020 à 2023
- Message concernant l'accord sur l'électricité conclu avec l'UE
- Message concernant l'ouverture du marché de l'électricité (2^e étape)
- Message concernant la participation de la Confédération à l'exposition nationale de 2027 en Suisse orientale (Expo 2027)

Commentaire sur la planification financière

L'évolution des dépenses du groupe de tâches de l'économie est dominée par l'intégration, dans le budget fédéral, de la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) et par la création, dès 2017, du fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité. Les apports prévus en faveur de ce nouveau fonds augmenteront progressivement au cours des années du plan financier, passant de 870 millions en 2017 à 1,3 milliard en 2019. Ils seront financés, sans incidence pour le budget, au

moyen des recettes issues du supplément sur les coûts de transports d'électricité (cf. annexe 3, supplément sur les coûts de transport d'électricité). En ce qui concerne le deuxième poste de dépenses le plus important dans le domaine de l'énergie, à savoir le programme Bâtiments, le plan financier prévoit des dépenses annuelles stables d'environ 300 millions.

Au final, la part de l'énergie dans l'ensemble des dépenses du groupe de tâches de l'économie augmente fortement, passant de 62 % en 2015 à quelque 86 % en 2019. A l'inverse, la part, au sein du groupe de tâches, des deux autres domaines est en recul, passant de 20 à 13 %. Les dépenses destinées à la promotion de la place économique, à la politique régionale et à l'approvisionnement économique du pays croissent d'environ 1,9 % par an, tandis que le domaine de l'ordre économique enregistre une évolution presque constante, ses dépenses affichant un léger fléchissement (-0,2 %).

Economie

mio CHF	Budget 2016	PFL 2019	ΔØ en % 2015-19
Dépenses de personnel	133	131	-0,5
Biens et services/exploitation	74	71	-3,7
Dépenses financières	0	0	189,6
Dép. de transfert courantes	191	195	2,7
Dépenses d'investissement	314	1 661	47,9

Degré d'affectation des dépenses

Le degré d'affectation augmente, au cours de la période 2016 à 2019, dans le sillage de l'accroissement des dépenses requises par le domaine de l'énergie. En 2016, $47\,\%$ des dépenses seront fortement liées, en particulier les moyens financiers alloués aux mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment (env. $40\,\%$ des dépenses), qui sont prescrits par la loi. Suite à la création du fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité, le degré d'affectation des dépenses atteindra environ $82\,\%$ jusqu'en 2019. Les apports à ce fond représenteront ainsi une part de $65\,\%$ des dépenses totales.

Finances et impôts

	Budget	: Budget	PFL	PFL	PFL	Δ Ø en %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Finances et impôts	9 951	9 314	9 708	9 950	11 020	2,6
Δ en % par rapport à l'année précédente		-6,4	4,2	2,5	10,8	
Δ par rapport au PF du 20.08.2014		-1 413	-1 348	-1 393		
Parts aux recettes de la Confédération	4 724	4 585	4 723	4 922	5 871	5,6
Recherche de fonds, admin. de la fortune et de la dette	1 989	1 482	1 697	1 688	1 764	-3,0
Péréquation financière	3 238	3 246	3 287	3 340	3 385	1,1

Objectif de la législature

 Objectif 1: Le Conseil fédéral préserve l'équilibre du budget et garantit des prestations étatiques efficientes.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Adaptations des instruments financiers aux normes IPSAS 28-30 dans le cadre de l'optimisation du modèle comptable.
- Effets de la réforme de l'imposition des entreprises (part aux recettes de l'impôt fédéral direct plus élevée en 2019).

Commentaire sur la planification financière

Avec un accroissement en moyenne annuelle de 2,6 %, les dépenses de ce groupe de tâches augmentent légèrement en deça du rythme de la moyenne des dépenses totales (+ 2,7 %) durant la période de planification.

Les parts de tiers aux recettes de la Confédération qui progressent de 5,6 % en moyenne annuelle, représentent environ la moitié des dépenses de ce groupe de tâches. Ladite progression s'explique principalement par la croissance des recettes de l'impôt fédéral direct (+ 6,6 %) générée par les effets de la réforme de l'imposition des entreprises dès 2019: la part des cantons, qui correspondait jusque-là à 17 % de ces recettes, passerait dès lors à 20,5 % selon la proposition du conseil fédéral.

Quant aux dépenses au titre de la gestion de la fortune et de la dette, qui comprennent pour l'essentiel les intérêts passifs et, dans une faible mesure les commissions, taxes et frais de la Trésorerie fédérale, elles évoluent aux antipodes de la moyenne de ce groupe de tâche. Leur recul (- 3,0 % en moyenne annuelle) est notamment à mettre au crédit d'un besoin de financement globalement moindre et des réallocations de portefeuille sur toute la période de planification. Dès 2017, les instruments financiers seront évalués conformément aux normes IPSAS 28-30. Ainsi, en ce qui concerne les intérêts passifs, les agios (et disagios) seront comptabilisés selon le principe de la comptabilité d'exercice et répartis sur toute la durée des emprunts. Par conséquent, l'allégement (ou respectivement la surcharge) des dépenses d'intérêts générée par ces derniers se repercuterait sur une plus longue période. Les chiffres du plan financier de la législature se basent sur des taux d'intérêt qui varient de 0,2 % à 2,3 % à court terme et de 0,9 % à 3,0% à long terme.

En ce qui concerne la *péréquation financière* (+ 1,1 % en moyenne annuelle), les montants prévus au titre des contributions de la Confédération dans la période de planification sont le résultat de l'adaptation des contributions de base fixées par l'Assemblée fédérale pour la période 2016 à 2019 d'une part et de l'évolution du potentiel de ressources de tous les cantons (péréquation des ressources) et du renchérissement (compensation des charges) d'autre part.

Finances et impôts

mio CHF	Budget 2016	PFL 2019	Δ Ø en % 2015-19
Biens et services/exploitation	214	214	3,8
Dépenses financières	1 482	1 764	-3,0
Dép. de transfert courantes	7 617	9 042	3,8

Degré d'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.
- 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.

Fonds d'infrastructure ferroviaire

	Budget	Budget	PFL	PFL	PFL	$\Delta \varnothing$ en %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2016–19
Apports au fonds	_	4 554	4 636	5 110	5 299	5,2
Recettes affectées	_	4 553	4 632	5 088	5 286	5,1
Prêts remboursables	-	1	4	22	13	135,1
Prélèvements sur le fonds	_	4 553	4 632	4 813	5 262	4,9
Exploitation	_	528	688	691	707	10,2
Maintien de l'appareil de production	-	2 392	2 513	2 659	2 556	2,2
Aménagement	_	1 511	1 316	1 351	1 217	-7,0
Mandats de recherche	_	2	2	3	3	17,9
Intérêts (avances et prêts)	_	121	113	109	96	-7,3
Remboursement des avances	_	_	_	_	684	n.d.
Réserve	_	1	5	302	338	596,9
Etat des avances	-	8 863	8 863	8 863	8 179	-2,6

n.d.: non disponible

En 2016, le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) prend le relais du fonds FTP. Il réunit en un fonds commun les sources de financement de l'exploitation, du maintien et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire.

Les modifications légales approuvées par le peuple dans le cadre du projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) sont entrées en vigueur le 1et janvier 2016. En vertu de celles-ci, toutes les dépenses de la Confédération consacrées à l'infrastructure ferroviaire seront financées par le biais du FIF. En outre, l'avance qui était jusqu'ici accordée au fonds FTP pour financer la construction des grands projets ferroviaire (notamment la NLFA) sera versée au fonds FIF. Par ailleurs, le FIF n'est pas autorisé à s'endetter davantage. Ainsi, pour parer à l'endettement, le fonds se dote d'une réserve en liquidités appropriée.

En comparaison avec le fonds FTP, dont les prélèvements s'élevaient à quelque 1,8 milliard au budget 2015, le FIF présente un volume nettement plus important, qui atteint environ 5 milliards. Pour couvrir les dépenses requises, le FIF est alimenté par un apport provenant du budget général de la Confédération (2,3 mrd selon l'indice des prix de 2014) et par des recettes affectées (part de la RPLP, pour-mille de TVA, part de l'impôt fédéral direct, contribution cantonale, pour-mille de TVA supplémentaire limité dans le temps et part du produit affecté de l'impôt sur les huiles minérales).

Evolution des apports au fonds

Au cours des années du plan financier, les *apports au fonds* croissent de 5,2 % en moyenne annuelle. Leur hausse considérable en 2018 est due à l'apport provenant de la TVA, dont le montant est multiplié par deux (deux au lieu de un pour-mille). Un montant constant d'environ 900 millions provenant de la part de la Confédération aux recettes de la RPLP est versé au fonds, tandis que l'apport issu du budget général de la Confédération et déterminé en fonction de la croissance réelle de l'économie ainsi que du renchérissement des prix de construction de l'infrastructure ferroviaire augmente de 3,1% en moyenne.

Evolution des prélèvements sur le fonds

Plus des deux tiers des *prélèvements effectués sur le fonds* seront utilisés pour financer l'exploitation et le maintien de l'infrastructure ferroviaire. Entre 2016 et 2019, les dépenses requises pour ces deux domaines croîtront, en moyenne, de 10,2 % par an au titre des indemnités d'exploitation et de 2,2 % au titre des contributions aux investissements. Pour leur part, les prélèvements requis pour financer les travaux d'aménagement de l'infrastructure seront en recul (-7,0 % par an). Ces deux évolutions contraires ont les causes suivantes:

- Les besoins financiers pour *l'exploitation et le maintien de l'in-frastructure* augmentent, avec un certain décalage, dans le sillage de l'extension de l'infrastructure de ces dernières années. Or les travaux de maintien de l'infrastructure menés à titre préventif ont été insuffisants ces dernières années. Dans les accords sur les prestations portant sur la période 2017 à 2020, qui doivent encore être conclus avec les gestionnaires de l'infrastructure, une nette hausse des indemnités d'exploitation est prévue dans le but d'assurer un entretien adéquat de l'infrastructure ferroviaire.
- Les prélèvements sur le fonds destinés à *l'aménagement* de l'infrastructure ferroviaire (grands projets ferroviaires) reculent, dans l'ensemble, au cours des années du plan financier, notamment en raison du fait que les travaux liés à la NLFA seront en majeure partie terminés en 2019. Ce recul n'est pas annulé par les besoins supplémentaires requis dans le cadre du projet «futur développement de l'infrastructure ferroviaire» (ZEB) et pour l'étape d'aménagement 2025.

Les évolutions présentées ci-dessus permettent, en vertu des estimations actuelles, de constituer une réserve adéquate en 2018, avant que ne débute, en 2019, le remboursement de l'avance accordée au fonds FTP.



ANNEXE 6 FONDS D'INFRASTRUCTURE / FONDS POUR LES ROUTES NATIONALES ET LE TRAFIC D'AGGLOMERATION

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) (jusqu'en 2017) /

Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (à partir de 2018)

	Budget	Budget	Plan financier	Plan financier	Plan financier	∆∅ en %
mio CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2015–19
Apports au fonds	996	980	869	3 497	3 300	34,9
Apport au fonds d'infrastructure (y c. produit issu de la sanction appliquée aux voitures de tourisme, réduction CO ₂)	996	980	869	-	-	-100,0
Apport au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération	_	_	_	3 497	3 300	n.d.
Prélèvements sur le fonds	1 193	1 170	1 097	2 886	3 107	27,0
Exploitation, aménagement, entretien des routes						
nationales	_	_	_	1 635	1 787	n.d.
Routes nationales, achèvement du réseau	637	617	418	370	438	-9,0
Routes nationales, élimination des goulets						
d'étranglement	104	131	208	393	371	37,4
Trafic d'agglomération	406	375	424	488	512	6,0
Routes principales dans les régions de montagne	46	47	47	_	_	-100,0
et les régions périphériques						
Liquidités du fonds d'infrastructure	1 481	1 291	1 063	_	_	-100,0
Réserve du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération	-	-	-	1 473	1 665	n.d.

n.d.: non disponible

Le fonds d'infrastructure devrait être remplacé par le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération en 2018. Des prélèvements sur ces fonds pour un montant de plus de 7 milliards sont prévus de 2017 à 2019. De ce montant, 5,6 milliards sont destinés aux routes nationales et 1,4 milliard au trafic d'agglomération.

Entré en vigueur en 2008, le fonds d'infrastructure (FI) 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 devrait être remplacé en 2018 par le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Contrairement aux recettes en faveur du fonds d'infrastructure, dont la durée est limitée à 20 ans, les recettes destinées au fonds FORTA non limité dans le temps (revenus nets de la surtaxe sur les huiles minérales, produit de l'impôt sur les véhicules automobiles, redevance pour l'utilisation des routes nationales et sanction appliquée aux voitures de tourisme dans le cadre de la réduction des émissions de CO₂) seront inscrites dans la Constitution. Les tâches financées par le biais du fonds d'infrastructure (achèvement du réseau des routes nationales et élimination des goulets d'étranglement, contributions aux infrastructures du trafic d'agglomération) seront poursuivies par le fonds FORTA.

La forte augmentation des avoirs résultant du passage du FI au FORTA est notamment liée au financement des tâches du domaine des routes nationales (exploitation, aménagement et entretien du réseau), tâches auparavant financées par le biais du budget général. En revanche, le financement des contributions aux routes principales des régions de montagne et des régions périphériques sera attribué au budget général.

Exploitation, aménagement et entretien des routes nationales

L'exploitation, l'aménagement et l'entretien des routes nationales nécessiteront un montant de 1,6 milliard en 2018 et de 1,8 milliard en 2019 (les dépenses de 1,6 mrd requises en 2017 seront encore à la charge du budget général).

Les *charges d'exploitation*, qui s'élèvent à quelque 0,4 milliard par an, comprennent également les services de protection et la gestion du trafic.

Les dépenses requises au titre de *l'aménagement et de l'entretien* se montent à environ 1,3 milliard par an. Afin de réduire au minimum les perturbations du trafic, les travaux d'aménagement seront, dans la mesure du possible, combinés avec les travaux d'entretien. Ils porteront en particulier sur les projets suivants:

- A9, Vennes Chexbres
- A6, Thoune Nord Spiez
- A8, Interlaken Ost Brienz
- A1, jonction Zurich Est Effretikon
- A5, Colombier Cornaux
- A4, Küssnacht Brunnen
- A2, Airolo Quinto

Achèvement du réseau des routes nationales

Durant la période 2017 à 2019, des travaux pour un total de 1,2 milliard sont notamment prévus sur les tronçons suivants:

- A5, contournement de Bienne (Berne)
- A9, contournement de Viège et de la forêt de Finges (Valais)
- A4, Axenstrasse (Schwyz, Uri)

Par rapport au plan financier précédent, les dépenses planifiées diminuent, du fait que certains tronçons auront été achevés dans l'intervalle et que des retards se profilent pour plusieurs projets.

Elimination 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 les arrêtés fédéraux du 21 septembre 2010 et du 16 septembre 2014, un montant de 2,6 milliards a été débloqué dans le but de supprimer urgemment les goulets d'étranglement pour lesquels les travaux peuvent être entamés. Entre 2017 et 2019, des dépenses de 888 millions sont prévues principalement pour le contournement nord de Zurich (A1).

Contributions de la Confédération à l'infrastructure du trafic d'agglomération privé et public

La Confédération fournit une contribution financière au premier et au deuxième programme d'agglomération dans une proportion oscillant entre 30 et 40 %. Entre 2017 et 2019, un montant total de 1,3 milliard sera utilisé pour des projets classés dans les catégories suivantes:

- trafic ferroviaire, notamment RER
- 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

En outre, des contributions (131 mio) seront également fournies aux projets d'agglomération urgents entre 2017 et 2019. La ligne transversale de Zurich (DML) et le raccordement ferroviaire Cornavin-Annemasse (CEVA) bénéficieront, en outre, de contributions substantielles.

Liquidité du fonds FI et réserves du fonds FORTA

La liquidité du FI est assurée (env. 1,1 mrd à fin 2017). Le FORTA devrait disposer d'une réserve de 1,7 milliard à fin 2019. Ce montant comprend d'importants versements compensatoires prévus en 2018 et 2019 (remboursement des coupes subies par l'apport au FI en 2016 et 2017, attribution, à fin 2017, de la part de la provision du financement spécial pour la circulation routière).