



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

PLAN FINANCIER 2021–2023 DE LA LÉGISLATURE

21

ANNEXE AU MESSAGE
SUR LE PROGRAMME
DE LA LÉGISLATURE 2019–2023

23

RAPPORT

IMPRESSUM**RÉDACTION**

Administration fédérale des finances

Internet: www.efv.admin.ch

DISTRIBUTION

OFCL, Vente des publications fédérales, CH-3003 Berne

www.publicationsfederales.admin.ch

No d'art. 601.202.20f

20.016

**MESSAGE
SUR LE PROGRAMME DE LA LÉGISLATURE 2019-2023**

du 29 janvier 2020

Annexe 2

Plan financier 2021-2023 de la législature

ABRÉVIATIONS ET SYMBOLES

Tout au long du présent message, les abréviations et symboles suivants ont été utilisés dans les tableaux:

-	Donnée équivalente à 0 ou aucune valeur
n.d.	Donnée non disponible
n.q.	Non quantifiable
CHF	Francs suisses
mio	Million
mrd	Milliard
%	Pour cent
Δ	Déférence
Ø	Moyenne
>	Supérieur à
<	Inférieur à
C	Compte
B	Budget
PF	Plan financier
PFL	Plan financier de la législature
E	Estimation
EPT	Equivalents plein temps
GP	Groupe(s) de prestations

TABLE DES MATIÈRES

A RAPPORT SUR LE PLAN FINANCIER 2021-2023 DE LA LÉGISLATURE	7
APERÇU DES CHIFFRES	9
RÉSUMÉ	11
1 CONTEXTE	13
11 RÉTROSPECTIVE ET PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES	13
12 HYPOTHÈSES CONCERNANT L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE	15
13 CHANGEMENTS PAR RAPPORT AU PLAN FINANCIER DU 21 AOÛT 2019	17
B PLAN FINANCIER 2021-2023 DE LA LÉGISLATURE	19
1 RÉSULTAT EN VERTU DU FREIN À L'ENDETTEMENT	21
2 ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE	23
21 ÉVOLUTION DES RECETTES	23
22 ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR GROUPE DE TÂCHES	27
1 CONDITIONS INSTITUTIONNELLES ET FINANCIÈRES	28
2 RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER – COOPÉRATION INTERNATIONALE	30
3 SÉCURITÉ	32
4 FORMATION ET RECHERCHE	34
5 CULTURE ET LOISIRS	36
6 SANTÉ	38
7 PRÉVOYANCE SOCIALE	39
8 TRAFIC	42
9 ENVIRONNEMENT ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	44
10 AGRICULTURE ET ALIMENTATION	46
11 ÉCONOMIE	48
12 FINANCES ET IMPÔTS	50
23 RESSOURCES ADMINISTRATIVES	52
24 CHARGES SUPPLÉMENTAIRES POSSIBLES	54
3 TABLEAUX DÉTAILLÉS DU PLAN FINANCIER 2021-2023 DE LA LÉGISLATURE	59
31 COMPTE DE FINANCEMENT	59
32 COMPTE DE RÉSULTATS	60
33 COMPTE DES INVESTISSEMENTS	61
34 EXIGENCES DU FREIN À L'ENDETTEMENT	62
35 ÉVOLUTION DE LA DETTE DE LA CONFÉDÉRATION	63
36 INDICATEURS DE LA CONFÉDÉRATION	64

C	PERSPECTIVES À MOYEN TERME	65
1	PRIORITÉS BUDGÉTAIRES POUR LA PÉRIODE 2020 À 2028	67
11	PRIORITÉS EN MATIÈRE FISCALE	68
12	PRIORITÉS EN MATIÈRE DE DÉPENSES	71
D	PERSPECTIVES À LONG TERME	73
1	TENDANCES INDUITES PAR LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION ET DURABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2050	75
2	PROJECTIONS CONCERNANT LES DÉPENSES EN MATIÈRE DE SANTÉ	81

APERÇU DES CHIFFRES

APERÇU DES CHIFFRES

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19–20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19–23
Compte de financement								
Recettes ordinaires								
Recettes ordinaires	73 512	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
Dépenses ordinaires	70 574	72 334	75 323	4,1	76 233	79 193	80 799	2,8
Solde de financement ordinaire	2 938	1 222	344		891	630	220	
Recettes extraordinaires								
Recettes extraordinaires	90	–	–		–	–	–	–
Dépenses extraordinaires	–	–	–		–	–	–	–
Solde de financement	3 029	1 222	344		891	630	220	
Frein à l'endettement								
Dépenses maximales autorisées	73 145	73 262	75 742	3,4	77 278	79 903	81 019	2,5
Excédent (+) ou déficit (-) structurels	2 571	928	419		1 045	710	220	
Compte de résultats								
Revenus opérationnels	71 817	71 898	73 972	2,9	75 475	78 154	79 333	2,5
Charges opérationnelles	67 698	70 300	73 469	4,5	74 337	77 466	79 313	3,1
Résultat opérationnel	4 119	1 598	504		1 138	689	20	
Résultat financier	-818	-762	-672		-559	-542	-458	
Résultat de participations	2 400	1 641	1 561		1 411	1 451	1 481	
Résultat de l'exercice	5 701	2 477	1 393		1 990	1 598	1 043	
Compte des investissements								
Recettes d'investissement	1 270	694	745	7,3	713	722	730	1,3
Dépenses d'investissement	10 921	11 119	11 386	2,4	11 409	11 574	11 562	1,0
Solde du compte des investissements ordinaires	-9 652	-10 425	-10 642		-10 696	-10 852	-10 831	
Recettes d'investissement extraordinaires	0	–	–		–	–	–	–
Dépenses d'investissement extraordinaires	–	–	–		–	–	–	–
Solde du compte des investissements	-9 651	-10 425	-10 642		-10 696	-10 852	-10 831	
Indicateurs								
Quote-part des dépenses en %	10,2	10,3	10,5		10,4	10,6	10,5	
Quote-part d'impôt en %	9,9	9,8	9,9		9,9	10,1	9,9	
Taux d'endettement brut en %	14,4	13,7	13,0		12,8	12,4	11,8	
Valeurs de référence macroéconomiques								
Croissance du produit intérieur brut réel en %	2,5	2,0	1,7		1,7	1,7	1,7	
Croissance du produit intérieur brut nominal en %	3,2	2,7	2,3		2,3	2,5	2,7	
Renchér. (indice suisse prix à consomm., IPC) en %	0,9	0,8	0,6		0,6	0,8	1,0	
Taux d'intérêt à long terme en % (moyenne annuelle)	0,0	0,4	-0,1		-0,3	0,1	0,6	
Taux d'intérêt à court terme en % (moyenne annuelle)	-0,7	-0,6	-0,8		-0,7	-0,3	0,1	
Taux de change du dollar en CHF (moyenne annuelle)	0,98	0,95	1,00		1,00	1,00	1,00	
Taux de change de l'euro en CHF (moyenne annuelle)	1,15	1,15	1,15		1,15	1,15	1,15	

Remarque: budget 2019 selon l'arrêté fédéral du 13.12.2018 et budget 2020 selon l'arrêté fédéral du 12.12.2019. Les indicateurs sont calculés sur la base de l'estimation du PIB du 17.9.2019 (voir le chap. A 12).

RÉSUMÉ

Le plan financier 2021–2023 de la législature prévoit des excédents structurels pour chacune des trois années de la période considérée. Servant de référence pour le plan financier de la législature, les exigences du frein à l’endettement sont donc remplies. L’incertitude reste toutefois élevée en ce qui concerne l’évolution future des finances fédérales.

Le plan financier 2021–2023 de la législature se fonde sur les chiffres actualisés du plan financier 2021–2023 du 21 août 2019. Le Conseil fédéral a adopté les chiffres du plan financier de la législature le 6 novembre 2019. Les décisions prises par le Conseil fédéral et le Parlement jusqu’à cette date ont été prises en compte, de même que les estimations de recettes pour 2019 (extrapolation à fin septembre). Après cette date, seules ont été mises en œuvre les décisions du Parlement concernant le budget 2020.

Les *paramètres macroéconomiques* ont été fixés à fin septembre 2019. Ils se fondent sur les prévisions conjoncturelles établies le 17 septembre 2019 par le groupe d’experts de la Confédération pour les années 2019 et 2020. Les paramètres concernant les années suivantes reposent sur l’hypothèse que l’économie évoluera selon son taux de croissance tendanciel de 1,7 % et que le renchérissement augmentera à 1 % jusqu’en 2023. Les taux d’intérêt à court et long termes ne devraient retrouver des valeurs positives qu’en 2022 et 2023.

Le *plan financier 2021–2023 de la législature* prévoit des excédents structurels pour chacune des trois années de la période considérée. Après avoir culminé à 1,0 milliard en 2021, la marge de manœuvre budgétaire disponible en vertu du frein à l’endettement diminuera en raison des pertes de recettes liées à l’abolition des droits de douane sur les produits industriels (2022: - 540 mio) et à la réforme de l’imposition du couple et de la famille visant à supprimer la pénalisation fiscale des couples mariés (2023: - 1,2 mrd net). En 2023, les finances fédérales seront de justesse équilibrées.

Au cours de la session d’hiver 2019, les Chambres fédérales ont renvoyé au Conseil fédéral le projet de *réforme de l’imposition du couple et de la famille*. Une mise en œuvre du projet au cours de la nouvelle législature est donc peu probable, même si elle n’est pas complètement exclue. Le renvoi du projet n’a pas pu être pris en compte dans les chiffres du plan financier 2021–2023 de la législature. Un abandon du projet se traduirait par une nette hausse de la marge de manœuvre budgétaire en 2023.

PLAN FINANCIER DE LA LÉGISLATURE, PRIORITÉS BUDGÉTAIRES ET PERSPECTIVES À LONG TERME

La planification pluriannuelle est le principal instrument de planification budgétaire du Conseil fédéral et du Parlement. Elle a pour but d’assurer une étroite coordination entre les projets de dépenses et leur financement. Au début d’une nouvelle législature, le plan financier est actualisé. Le plan financier de la législature est intégré dans le programme de la législature en tant qu’annexe. Il établit les besoins financiers attendus pour la législature et indique les modalités de leur financement.

Le rapport sur le plan financier de la législature comprend, outre le plan financier de la législature (partie A), les perspectives à moyen terme accompagnées des priorités du Conseil fédéral en matière fiscale (partie B) et les perspectives à long terme jusqu’en 2050 (partie C). Ces dernières mettent en évidence les conséquences du vieillissement de la population sur la durabilité des finances publiques.

L'incertitude concernant l'évolution future des finances fédérales est élevée. D'une part, les nombreux projets actuellement en discussion, qui prévoient des dépenses susceptibles de dépasser 2,5 milliards en 2023, ne pourront pas tous être réalisés. À eux seuls, les projets du Parlement en matière de baisse d'impôts pourraient grever de plus d'un milliard au total le budget de la Confédération. D'autre part, selon les prévisions actuelles, les risques structurels qui menacent de provoquer d'importantes pertes de recettes dans les domaines de l'impôt sur le bénéfice (projets de réformes de l'OCDE) et de l'impôt anticipé (renversement de la tendance) sont considérables. Des dépenses supplémentaires se profilent également dans plusieurs domaines, notamment en lien avec la participation de la Suisse aux programmes européens de recherche et d'éducation. Il apparaît dès à présent que les projets planifiés ne pourront pas tous être mis en œuvre. C'est pourquoi la retenue en matière budgétaire reste de mise.

L'évolution attendue des recettes est marquée, avant tout, par l'environnement macro-économique, mais aussi par plusieurs projets de réformes. Par rapport au budget 2019, les recettes s'accroissent, en moyenne, de 2,4 % par an jusqu'en 2023. Sur la base des chiffres pour 2019 revus à la hausse lors de l'estimation de septembre dernier, les recettes progresseront de 2,2 % en moyenne annuelle. Corrigé des ruptures structurelles dues aux réformes, le taux de croissance des recettes est ramené à 2,1 %. L'évolution corrigée des recettes sera donc inférieure à la croissance du PIB nominal (2,4 % par an). Cet écart s'explique par le fait que le produit de l'impôt anticipé affichera, à partir de 2021, une progression au mieux comparable à celle de la croissance économique et ne pourra donc pas compenser l'évolution, inférieure à la moyenne, des recettes des droits de timbre et de l'impôt sur les huiles minérales.

De 2019 à 2023, les dépenses de la Confédération augmenteront de 2,8 % par an en moyenne. Cette augmentation marquée est due à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA); en 2020, la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct et la contribution de la Confédération à l'AVS seront augmentées à hauteur de 1,8 milliard. Le projet de stabilisation de l'AVS (AVS 21), qui prévoit notamment un relèvement de la TVA en faveur de l'AVS, devrait être lancé en 2022 (env. 2 mrd). Les chiffres du plan financier prennent également en considération les arrêtés financiers pluriannuels que le Conseil fédéral entend soumettre au Parlement (message FRI, message sur la coopération internationale, message sur l'armée, message sur la politique agricole 22+, message sur la culture, crédit d'engagement pour le transport régional des voyageurs).

Les perspectives à moyen terme jusqu'en 2028 (partie B) englobent les priorités du Conseil fédéral en matière fiscale. Le Conseil fédéral entend poursuivre les projets de réformes fiscales pour lesquels il a déjà adopté un message ou qui présentent à la fois une certaine importance économique et engendrent des pertes de recettes limitées. Ces projets sont la réforme de l'imposition du couple et de la famille, la suppression des droits de douane sur les produits industriels et la refonte de l'impôt anticipé. En raison des incertitudes élevées entourant l'évolution du produit de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt anticipé, le Conseil fédéral renonce pour l'instant à fixer des priorités applicables aux dépenses pour la période postérieure à 2023.

Les perspectives à long terme jusqu'en 2050 (partie C) analysent les conséquences du vieillissement de la population sur la durabilité des finances publiques. Selon les projections, l'AVS nécessitera de nouvelles réformes à partir des années 2030. La pression exercée par les dépenses de santé menace, en outre, l'équilibre des finances cantonales à long terme. Poursuivre l'objectif de limiter la croissance des dépenses pourrait contribuer notamment à alléger les finances des cantons et de l'assurance obligatoire des soins. L'équilibre des finances de la Confédération reste quant à lui assuré sur le long terme.

1 CONTEXTE

11 RÉTROSPECTIVE ET PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES

Au cours de la législature 2015–2019, les dépenses de la Confédération ont connu une croissance supérieure à la performance économique nationale. Cette forte progression se poursuivra au cours de la nouvelle législature 2019–2023. Par ailleurs, la prudence reste de mise en matière budgétaire. D'une part, la somme des charges supplémentaires possibles dépasse nettement la marge de manœuvre budgétaire disponible. D'autre part, l'évolution future des recettes reste marquée par une grande incertitude.

FORTE HAUSSE DES DÉPENSES DEPUIS 2014

L'examen de la dernière législature 2015–2019 montre que les finances fédérales ont bénéficié d'une évolution extrêmement favorable. De 2014 à 2018, les dépenses se sont accrues de 2,1 % par an, soit de 1,4 milliard par an (abstraction faite des dépenses liées au supplément sur les coûts de transport d'électricité, prises en compte dans le budget fédéral en 2018). Les dépenses ont ainsi enregistré une progression nettement supérieure à celle du PIB nominal, dont le taux moyen de croissance était de 1,5 % par an.

Les groupes de tâches ayant connu la croissance la plus marquée sont le trafic (490 mio par an en moyenne), la formation et la recherche (190 mio par an) ainsi que l'assurance-vieillesse, la migration et l'environnement (170 mio par an chacun). Les parts des cantons et de l'AVS aux recettes de la Confédération ont, elles aussi, enregistré une hausse importante (250 mio par an).

Cette forte évolution des dépenses a découlé, avant tout, de la progression élevée des recettes de l'impôt fédéral direct (+ 1,1 mrd par an en moyenne) et de l'impôt anticipé (+ 0,5 mrd par an). Parallèlement, les dépenses ont bénéficié d'une nouvelle marge de manœuvre résultant de la baisse des dépenses d'intérêts (- 0,2 mrd net par an).

REtenue budgétaire

Selon les prévisions actuelles, la croissance des dépenses de 2019 à 2023 sera également supérieure à celle de la performance économique nationale (en moyenne, 2,8 % contre 2,4 % par an), en raison, avant tout, de la réforme fiscale et du financement de l'AVS (RFFA), qui engendrent une forte augmentation des dépenses en faveur des cantons et de l'AVS (2020: + 1,8 mrd). Cette croissance des dépenses est également due au relèvement de la TVA de 0,7 point de pourcentage visant à stabiliser l'AVS (AVS 21; 2022: + 2 mrd). Une progression moyenne de 2,4 % par an est attendue du côté des recettes, malgré les pertes considérables résultant de la suppression des droits de douane sur les produits industriels (2022: - 540 mio) et de la réforme de l'imposition du couple et de la famille visant à mettre fin à la pénalisation fiscale des couples mariés (2023: - 1,2 mrd net).

Au cours de la session d'hiver 2019, les Chambres fédérales ont renvoyé au Conseil fédéral le projet de réforme de l'imposition du couple et de la famille. Une mise en œuvre du projet au cours de la nouvelle législature est donc peu probable, même si elle n'est pas complètement exclue. Le renvoi du projet n'a pas pu être pris en compte dans les chiffres du plan financier de la législature. Un abandon du projet se traduirait par une nette hausse de la marge de manœuvre budgétaire en 2023.

Il convient toutefois de signaler que les charges supplémentaires susceptibles de grever les finances en 2023 s'élèvent à plus de 2,5 milliards (voir le chap. B 24 Charges supplémentaires possibles). C'est pourquoi les projets planifiés ne pourront pas tous être mis en œuvre. Établir des priorités politiques sera donc indispensable pour assurer une politique budgétaire durable.

Les risques existent également du côté des recettes et appellent une certaine prudence sur le plan budgétaire. D'une part, la croissance marquée des recettes de l'impôt anticipé devrait ralentir à moyen terme pour être ramenée au niveau de la croissance économique. D'autre part, la réforme de l'imposition prévue par l'OCDE en matière d'imposition des bénéfices pourrait entraîner des diminutions de recettes pour la Confédération et les cantons (voir le chap. C 1, Priorités budgétaires pour la période 2020 à 2028).

12 HYPOTHÈSES CONCERNANT L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE

En raison du ralentissement de la conjoncture mondiale et de l'appréciation du franc, l'économie suisse n'a connu, en 2019, qu'un faible taux de croissance. À moyen terme, les perspectives devraient s'éclaircir et l'économie renouer avec sa croissance tendancielle de 1,7 %.

PARAMÈTRES MACROÉCONOMIQUES

	Prévisions de juin					Prévisions de septembre				
	E 2019	B 2020	PF 2021	PF 2022	PF 2023	E 2019	E 2020	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023
Variation en %										
PIB réel	1,2	1,7	1,7	1,7	1,7	0,8	1,7	1,7	1,7	1,7
PIB nominal	1,8	2,3	2,7	2,7	2,7	1,3	2,2	2,3	2,5	2,7
Taux en %										
Inflation (IPC)	0,6	0,6	1,0	1,0	1,0	0,5	0,4	0,6	0,8	1,0

PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES MODÉRÉES

Au cours de l'année 2019, les perspectives de l'économie mondiale se sont détériorées en raison du conflit commercial opposant les États-Unis et la Chine ainsi que de l'incertitude au niveau politique en rapport avec le Brexit. Les entreprises étaient moins disposées à investir, ce qui s'est traduit par un ralentissement de la croissance mondiale. Affectée par cette évolution et pénalisée par l'appréciation du franc, l'économie suisse n'a connu qu'une croissance modérée en 2019.

La croissance économique suisse devrait rester modérée en 2020. La faiblesse de l'économie mondiale et l'appréciation continue du franc toucheront particulièrement les secteurs sensibles à l'évolution conjoncturelle. Le volume des exportations devrait par conséquent diminuer, de même que le taux d'utilisation des capacités de production de l'industrie suisse. Une reprise conjoncturelle n'est attendue qu'en 2021.

LE MARCHÉ DE L'EMPLOI, SOUTIEN DE L'ÉCONOMIE

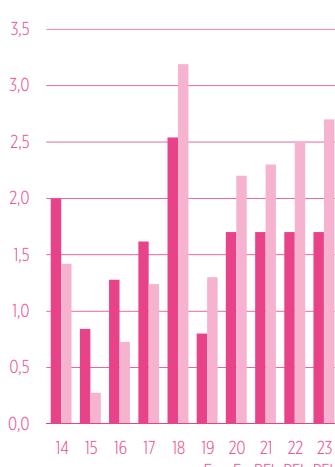
La situation encore positive sur le marché de l'emploi favorise la demande intérieure et donc la croissance. Malgré une légère hausse attendue pour 2020 et 2021, le taux de chômage devrait rester bas et l'emploi continuer d'être en forte progression.

RISQUES PERSISTANTS

L'évolution de l'économie reste essentiellement menacée par les risques d'une dégradation. En effet, il n'est pas exclu que la situation se détériore en raison des conflits commerciaux et du Brexit, malgré une accalmie temporaire. Des incertitudes demeurent en ce qui concerne les relations entre la Suisse et l'UE et la conclusion d'un accord institutionnel. En outre, la surévaluation du franc risque de persister compte tenu de l'incertitude au niveau mondial.

ÉVOLUTION DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT EN TERMES RÉELS ET NOMINAUX

en %



- Taux de croissance du PIB réel
- Taux de croissance du PIB nominal

Après avoir enregistré une croissance modérée en 2019, l'économie suisse devrait connaître une plus forte progression à moyen terme et renouer ainsi avec son potentiel de croissance.

PRÉVISIONS CONCERNANT L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE

Les paramètres macroéconomiques reposent sur les prévisions émises le 19 septembre 2019 par le groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles. Selon ces prévisions, la croissance économique passera d'un taux de 0,8 % pour 2019 à 1,7 % pour l'exercice 2020; le renchérissement devrait rester faible. La croissance soutenue attendue en 2020 est due non pas à la conjoncture, mais aux grandes manifestations sportives qui se tiennent tous les deux ans (voir l'encadré). Abstraction faite de ce facteur cyclique, la croissance économique se maintient un faible niveau en 2019 et 2020. Les taux d'intérêt à court et long termes devraient légèrement fléchir (2019: - 0,8 %; 2020: - 1,1 %; 2019: - 0,6 %; 2020: - 0,8 %).

Les hypothèses à moyen terme sont établies par l'Administration fédérale des finances. Selon elles, l'économie devrait retrouver une croissance tendancielle de 1,7 % à partir de 2021 et le taux d'inflation atteindre 1,0 % à partir de 2023. En revanche, une normalisation complète du niveau des taux ne devrait intervenir qu'après les années du plan financier.

INFLUENCE DES GRANDES MANIFESTATIONS SPORTIVES SUR LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (PIB)

Plusieurs fédérations sportives internationales telles que l'Union des associations européennes de football (UEFA), la Fédération internationale de football association (FIFA) et le Comité international olympique (CIO) ont leur siège en Suisse. Ces fédérations organisent de grandes manifestations sportives internationales (Championnat d'Europe et du monde de football, Jeux olympiques d'été et d'hiver) qui génèrent, tous les quatre ans, des recettes issues de licences et de la commercialisation de droits. La plus-value découlant de ces recettes s'ajoute au PIB du pays.

Ces manifestations sportives ayant toutefois lieu durant les années paires (par ex. Euro 2020 et Jeux olympiques d'été de 2020), l'impulsion qu'elles fournissent à la croissance économique est de nature cyclique. Pour l'année 2018, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a indiqué que l'influence des grandes manifestations sportives sur la croissance économique réelle correspondait à un taux estimé à environ 0,5 point de pourcentage (soit 2,8 % contre 2,3 %).

13 CHANGEMENTS PAR RAPPORT AU PLAN FINANCIER DU 21 AOÛT 2019

Le plan financier 2021–2023 de la législature se fonde sur les chiffres mis à jour du plan financier du 21 août 2019.

Le principal changement par rapport à ce dernier concerne le projet de réforme de l'imposition du couple et de la famille, qui a été reporté d'un an. Ce report aura pour effet d'alléger les finances fédérales en 2022.

COMPARAISON ENTRE LE PLAN FINANCIER ET LE PLAN FINANCIER DE LA LÉGISLATURE

mio CHF	PF 2021 du 21.8.2019	PF 2022 du 21.8.2019	PF 2023 du 21.8.2019	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ val. abs. PF 2021/ PFL 2021	Δ val. abs. PF 2022/ PFL 2022	Δ val. abs. PF 2023/ PFL 2023
Solde de financement ordinaire	851	-69	142	891	630	220	40	699	78
Recettes ordinaires	77 614	77 868	79 544	77 124	79 824	81 019	-490	1 956	1 474
Recettes fiscales	73 128	73 287	74 816	72 645	75 328	76 487	-483	2 041	1 671
Impôt fédéral direct, personnes physiques	12 740	12 297	12 690	12 825	13 011	12 481	85	714	-209
Impôt fédéral direct, personnes morales	12 161	12 523	12 896	12 073	12 390	12 736	-88	-133	-160
Impôt anticipé	8 085	8 304	8 528	8 085	8 304	8 528	0	0	0
Droits de timbre	2 160	2 150	2 140	2 160	2 150	2 140	0	0	0
Taxe sur la valeur ajoutée	24 230	24 850	25 520	23 990	26 330	27 520	-240	1 480	2 000
Autres impôts à la consommation	8 452	8 371	8 280	8 212	8 351	8 320	-240	-20	40
Recettes fiscales diverses	5 300	4 792	4 762	5 300	4 792	4 762	0	0	0
Patentes et concessions	930	930	930	930	930	930	0	0	0
Recettes financières	1 065	1 135	1 262	1 059	1 053	1 070	-6	-82	-192
Recettes de participations	812	812	812	812	812	812	0	0	0
Autres recettes financières	253	324	451	247	242	259	-6	-82	-192
Autres recettes courantes	1 772	1 784	1 792	1 777	1 790	1 801	5	7	9
Recettes d'investissement	719	732	743	713	722	730	-6	-10	-13
Dépenses ordinaires	76 763	77 937	79 403	76 233	79 193	80 799	-530	1 256	1 397
Conditions institutionnelles et financières	3 257	3 285	3 255	3 252	3 277	3 247	-5	-8	-8
Relations avec l'étranger - coopération internationale	3 670	3 761	3 868	3 658	3 744	3 851	-11	-17	-17
Sécurité	6 391	6 458	6 518	6 375	6 434	6 493	-16	-24	-24
Formation et recherche	8 254	8 452	8 643	8 226	8 409	8 600	-28	-43	-43
Culture et loisirs	575	576	586	573	573	584	-2	-2	-3
Santé	283	284	285	282	283	284	-1	-1	-1
Prévoyance sociale	24 933	25 542	26 339	24 742	27 095	28 323	-190	1 553	1 985
Trafic	10 557	10 671	10 753	10 385	10 615	10 718	-173	-56	-34
Environnement et aménagement du territoire	1 635	1 650	1 641	1 632	1 646	1 637	-2	-4	-4
Agriculture et alimentation	3 663	3 656	3 655	3 651	3 637	3 636	-13	-19	-19
Économie	2 092	2 088	2 085	2 099	2 095	2 092	7	7	7
Finances et impôts	11 454	11 516	11 775	11 358	11 386	11 333	-97	-130	-442

RECETTES ORDINAIRES

Les principales estimations de recettes ont été mises à jour sur la base des prévisions conjoncturelles établies le 17 septembre 2019 par le groupe d'experts de la Confédération et sur celle des décisions prises par le Parlement durant la session d'automne 2019 qui auront une incidence sur les recettes au titre de l'*impôt sur le revenu* (l'IFD des personnes physiques). D'un côté, les déductions pour la garde d'enfants et la déduction générale pour enfants ont été augmentées, ce qui engendrera des dépenses de 280 millions nets par an à partir de 2022. De l'autre, le Parlement ayant renvoyé au Conseil fédéral le projet de réforme de l'imposition du couple et de la famille, la réforme entrera en vigueur au plus tôt le 1^{er} janvier 2022. Par conséquent, elle n'entraînera des pertes de recettes qu'à partir de 2023, soit un an plus tard que prévu initialement. Ce report se traduit par un allégement budgétaire d'environ 1 milliard en 2022.

Les estimations concernant le produit de l'*impôt sur le bénéfice* (l'IFD des personnes morales) ont été revues à la baisse en raison du ralentissement de la croissance en 2019. Cet effet de base se répercute sur les années du plan financier. La forte progression du produit de la *TVA* attendu à partir de 2022 est liée au projet de stabilisation de l'AVS (AVS 21), qui prévoit une majoration du taux de la TVA de 0,7 point de pourcentage en faveur de l'AVS. Étant donné que les recettes supplémentaires découlant du relèvement du taux de TVA seront versées intégralement à l'AVS, cette modification n'a aucune incidence sur le budget de la Confédération.

Du côté des *autres impôts à la consommation*, le plan financier prend désormais en compte les mesures transitoires concernant l'impôt sur les huiles minérales prévues pour le cas où la nouvelle loi sur le CO₂ ne peut pas entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Cela signifie que les allégements fiscaux accordés pour les biocarburants arriveront à échéance un peu plus tard (le 31 décembre 2021 au lieu du 31 juillet 2020) et que le relèvement de l'impôt sur les huiles minérales destiné à compenser les pertes fiscales prendra effet un peu plus tôt (le 1^{er} juillet 2020 au lieu du 1^{er} janvier 2021). Les paramètres actualisés se fondent sur l'hypothèse d'une baisse des taux d'intérêt à court et long termes. Cette diminution se traduira par une régression des recettes d'intérêts au titre des *autres recettes financières*.

DÉPENSES PAR GROUPE DE TÂCHES

La mise à jour des chiffres concernant les dépenses fortement liées entraîne des allégements importants dans différents domaines: dans le domaine de la *prévoyance sociale*, une diminution des dépenses est attendue au titre de la réduction individuelle des primes (- 75 mio par an) et pour les contributions à l'AI (jusqu'à - 58 mio par an). Les dépenses consacrées à la migration ont elles aussi été légèrement revues à la baisse (env. - 5 mio par an). Les dépenses au titre de l'assurance-vieillesse connaîtront une forte hausse à partir de 2022 (jusqu'à 2 mrd en 2023). Cette hausse est due aux recettes fiscales supplémentaires versées à l'assurance afin de stabiliser l'AVS (AVS 21).

La révision à la baisse des recettes attendues au titre de la TVA et de l'impôt sur les huiles minérales se traduit, pour le groupe de tâches *trafic*, par une diminution de l'apport au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF; jusqu'à - 70 mio par an) et, pour le groupe de tâches *finances et impôt*, le recul des taux d'intérêt engendre un fléchissement des intérêts passifs (jusqu'à 179 mio nets).

Dans les autres groupes de tâches, la révision à la baisse des prévisions relatives au renchérissement entre 2021 et 2023 entraîne, conformément à la motion Dittli (16.3705), une réduction des dépenses faiblement liées pour un montant allant jusqu'à 130 millions par an.

PLAN FINANCIER 2021–2023 DE LA LÉGISLATURE

1 RÉSULTAT EN VERTU DU FREIN À L'ENDETTEMENT

En 2019, la performance économique nationale a été nettement inférieure à son taux tendanciel. Même si l'économie devrait retrouver sa croissance tendancielle à partir de 2020, le frein à l'endettement autorise de faibles déficits conjoncturels pour ces prochaines années.

RÉSULTATS SELON LE FREIN À L'ENDETTEMENT

mio CHF	B 2019	B 2020	Δ en % 19–20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19–23
1 Recettes ordinaires	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
2 Facteur conjoncturel	0,996	1,001		1,002	1,001	1,000	
3 Plafond des dépenses totales [1x2]	73 262	75 742	3,4	77 278	79 903	81 019	2,5
4 Dépenses ordinaires	72 334	75 323	4,1	76 233	79 193	80 799	2,8
5 Solde de financement ordinaire [1-4]	1 222	344		891	630	220	
6 Déficit conjoncturel autorisé [1-3]	294	-76		-154	-80	-	
7 Solde structurel [3-4]	928	419		1 045	710	220	

Les exigences du frein à l'endettement s'appliquent uniquement au budget. Il importe néanmoins de comparer également les résultats du plan financier avec les exigences de cet instrument. Les éventuels déséquilibres structurels des finances fédérales peuvent ainsi être identifiés à temps et les mesures requises pour assurer le respect du frein à l'endettement engagées.

LE FREIN À L'ENDETTEMENT AUTORISE DES DÉFICITS CONJONCTURELS

Compte tenu du ralentissement économique en 2019, le frein à l'endettement autorise, pour l'exercice 2020, un déficit conjoncturel de 0,1% des recettes (76 mio). Le plafond des dépenses fixé pour 2021 et 2022 est également supérieur au niveau des recettes attendues. Le déficit conjoncturel autorisé s'élève ainsi à 154 millions en 2021 et à 80 millions en 2022. En revanche, aucun déficit conjoncturel ne sera permis en 2023, exercice au cours duquel l'écart de production devrait être comblé.

EXCÉDENTS STRUCTURELS ESCOMPTÉS

Après examen par le Parlement, l'excédent de financement ordinaire attendu en 2020 s'élève à 344 millions. La différence par rapport au déficit conjoncturel autorisé se monte ainsi à 419 millions. Autrement dit, les dépenses budgétisées sont nettement inférieures aux dépenses maximales autorisées. Un excédent structurel est également escompté pour les années du plan financier de la législature. Les exigences du frein à l'endettement sont donc remplies.

Après avoir culminé à 1,0 milliard en 2021, la marge de manœuvre budgétaire disponible en vertu du frein à l'endettement diminuera en raison des pertes de recettes liées à l'abolition des droits de douane sur les produits industriels (2022: - 540 mio) et à la suppression de la pénalisation fiscale des couples mariés (2023: - 1,2 mrd net). En 2023, les finances fédérales seront de justesse encore équilibrées. Par conséquent, il n'y aura que peu de marge de manœuvre budgétaire pour les autres projets de réforme actuellement en discussion et non encore pris en considération dans la planification financière (voir le chap. B 24 Charges supplémentaires possibles).

2 ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE

21 ÉVOLUTION DES RECETTES

De 2019 à 2023, les recettes ordinaires de la Confédération devraient augmenter, en moyenne, de 2,4 % par an. Cette évolution est supérieure à celle escomptée lors du dernier plan financier (2,0 %) et est principalement influencée par la progression de la TVA.

ÉVOLUTION DES RECETTES

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19–20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19–23
Recettes ordinaires	73 512	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
Recettes fiscales	68 121	69 120	71 151	2,9	72 645	75 328	76 487	2,6
Impôt fédéral direct, personnes physiques	11 157	11 472	12 253	6,8	12 825	13 011	12 481	2,1
Impôt fédéral direct, personnes morales	11 289	11 276	11 789	4,5	12 073	12 390	12 736	3,1
Impôt anticipé	7 747	7 052	7 873	11,6	8 085	8 304	8 528	4,9
Droits de timbre	2 117	2 320	2 170	-6,5	2 160	2 150	2 140	-2,0
Taxe sur la valeur ajoutée	22 644	23 400	23 590	0,8	23 990	26 330	27 520	4,1
Autres impôts à la consommation	8 072	8 300	8 218	-1,0	8 212	8 351	8 320	0,1
Recettes fiscales diverses	5 095	5 300	5 258	-0,8	5 300	4 792	4 762	-2,6
Recettes non fiscales	5 392	4 435	4 515	1,8	4 479	4 496	4 532	0,5

IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT DES PERSONNES PHYSIQUES

Malgré une progression notable du revenu primaire des ménages, la croissance des recettes reste modérée en raison de plusieurs réformes. Lors de la session d'automne 2019, le Parlement a décidé d'augmenter non seulement la déduction pour les frais de garde des enfants, mais aussi la déduction générale pour enfants, ce qui devrait entraîner des pertes fiscales de près de 300 millions pour la Confédération dès 2022. La réforme de l'imposition du couple et de la famille, qui devrait supprimer la pénalisation fiscale dont les couples font l'objet, entraînerait, quant à elle, des pertes fiscales d'environ 1,2 milliard pour la Confédération. Son entrée en vigueur a été repoussée de 2021 à 2022, déployant ainsi ses effets dès 2023 dans le plan financier de la législature. À cela devrait encore s'ajouter la compensation de la progression à froid dès 2022.

IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT DES PERSONNES MORALES

Les recettes de l'impôt sur le bénéfice progressent généralement avec la croissance du PIB nominal. Cependant, le projet Réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) conduit à une augmentation des recettes au niveau fédéral. En effet, l'impôt cantonal sur le bénéfice étant déductible de l'impôt fédéral direct, ces déductions diminueront en raison de la baisse des impôts cantonaux. En conséquence, la base de calcul de l'impôt fédéral sur le bénéfice croîtra. L'augmentation dépend de la mise en œuvre de la RFFA dans les cantons.

IMPÔT ANTICIPE

Les recettes issues de l'impôt anticipé progresseront de 4,9 % par an de 2019 à 2023. Bien que l'objectif premier de cet impôt ne soit pas fiscal, ses recettes se sont accrues, en moyenne, de quelque 400 millions par an depuis 2001, malgré de fortes variations d'une année à l'autre. Elles ont atteint un niveau record en 2017 et 2018. Pour les années 2021 à 2023 du plan financier, les prévisions de recettes ont été fondées sur la croissance économique nominale escomptée.

DROITS DE TIMBRE

Les recettes provenant des droits de timbre régresseront, en moyenne, de 2 % par an entre 2019 et 2023. Au budget 2020, elles diminuent de 6,5 % par rapport au budget 2019, le produit du droit de timbre de négociation et du droit sur les quittances de primes ayant été inférieur aux attentes en 2018. Un léger recul de quelque 10 millions par an est attendu pour les années 2021 à 2023.

TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

Les recettes de la TVA progressent généralement au même rythme que la croissance économique. Si elles s'en distancient, c'est en général en raison de facteurs spéciaux ou de réformes. Par exemple, la mise en place d'un nouveau système informatique a provoqué un léger retard dans la réception des décomptes TVA en 2018. Les recettes correspondantes (100 mio) sont entrées en 2019, augmentant artificiellement les recettes de cette année-là. Corrigé de ce facteur spécial, la progression des recettes de TVA de 2019 à 2020 équivaudrait à 2,3 %, soit quasiment la croissance économique nominale prévue pour 2020 (2,2 %). La forte augmentation des recettes de près de 10 % en 2022 provient de la réforme AVS 21, qui prévoit un relèvement proportionnel des taux de TVA (0,7 point pour le taux de base). Les recettes supplémentaires seront entièrement reversées au Fonds de compensation de l'AVS.

AUTRES IMPÔTS À LA CONSOMMATION

En ce qui concerne le produit de l'impôt sur les huiles minérales, la tendance à la baisse devrait se poursuivre du fait de la réduction de la consommation de carburants résultant de l'application des prescriptions relatives aux émissions de CO₂ aux nouvelles voitures de tourisme. L'expiration de la base légale sur laquelle est fondé l'allégement fiscal octroyé aux fins de la promotion des biocarburants se traduira toutefois par une hausse des recettes. Par ailleurs, les pertes fiscales cumulées devront être compensées au moyen d'un relèvement de l'impôt sur les huiles minérales grevant l'essence et l'huile diesel. Ce relèvement devrait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2020 et les allégements fiscaux expirer le 31 décembre 2021. Ces deux mesures correspondent aux mesures transitoires proposées par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national pour le cas où la nouvelle loi sur le CO₂ n'entrerait pas en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Du côté de l'impôt sur le tabac, un recul des ventes de 2 % est attendu, ce qui correspond à la moyenne pluriannuelle.

AJUSTEMENT DE L'ÉVOLUTION DES RECETTES À DES FINS DE COMPARAISON AVEC LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

mio CHF	E 2019	B 2020	Δ en % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19-23
Recettes ordinaires	74 130	75 666	2,1	77 124	79 824	81 019	2,2
Total (hausse/diminution des recettes)	12	25		172	1 131	537	
IFD: RFFA, imposition des dividendes	-	15		105	119	118	
IFD: RFFA, effet des baisses d'impôts cantonales	-	25		139	180	217	
IFD: suppression de la discrimination fiscale des couples mariés	-	-		-	-174	-1 263	
IFD: relèvement du montant de la déduction pour enfants	-	-		-42	-300	-322	
TVA: effet de la suppression des droits de douane perçus sur les produits industriels	-	-		-	-22	-29	
TVA: retard dans la réception des décomptes	100	-		-	-	-	
TVA: augmentation du taux en faveur de l'AVS	-	-		-	1 768	2 286	
Impôt sur les huiles minérales: prescriptions concernant les émissions (loi sur le CO ₂)	-78	-90		-180	-270	-360	
Impôt sur les huiles minérales: compensation, biocarburants	-10	75		150	370	430	
Droits de douane: suppression des droits de douane perçus sur les produits industriels	-	-		0	-540	-540	
Recettes ordinaires ajustées	74 118	75 641	2,1	76 952	78 693	80 482	2,1

RECETTES FISCALES DIVERSES

Comme escompté lors du plan financier d'août 2019, les recettes fiscales diverses devraient diminuer de 2,6 % par année en moyenne entre 2019 et 2023. A l'exception de l'impôt sur les maisons de jeu, les recettes les plus importantes de ce groupe (redevances sur la circulation, droits de douane et taxes d'incitation) fléchissent. Notons que l'abolition des droits de douane sur les produits industriels devrait se traduire par une diminution des recettes de 540 millions à partir de 2022.

COMPARAISON DE L'ÉVOLUTION DES RECETTES AVEC LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

L'expérience montre que les recettes de la Confédération évoluent au même rythme que le PIB nominal. Il est ainsi possible de vérifier la plausibilité des prévisions en matière de recettes, à condition de tenir compte des ruptures structurelles comme la modification du taux d'une taxe. Il est donc nécessaire de corriger les chiffres de ces facteurs spéciaux pour pouvoir comparer valablement l'évolution des recettes totales et la croissance du PIB nominal (voir le tableau).

Après ajustement, les recettes ordinaires affichent un taux de croissance de 2,1 % en 2020 et également de 2,1 % en moyenne jusqu'en 2023. Ces taux sont légèrement inférieurs à l'évolution du PIB nominal (2,2 % en 2020 et 2,4 % en moyenne de 2019 à 2023). Cet écart s'explique par le fait que le produit de l'impôt anticipé affichera, à partir de 2021, une progression au mieux comparable à celle de la croissance économique et ne pourra donc pas compenser l'évolution, inférieure à la moyenne, des recettes des droits de timbre et de l'impôt sur les huiles minérales.

22 ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR GROUPE DE TÂCHES

Les dépenses prévues au plan financier de la législature sont marquées par la réforme de l'imposition des entreprises et par celle de l'AVS. Elles croissent de 2,8 % par an.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR GROUPE DE TÂCHES

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19-23
Dépenses par groupe de tâches	70 574	72 334	75 323	4,1	76 233	79 193	80 799	2,8
Prévoyance sociale	22 328	22 968	24 114	5,0	24 742	27 095	28 323	5,4
Finances et impôts	9 887	9 798	11 075	13,0	11 358	11 386	11 333	3,7
Trafic	10 393	10 120	10 372	2,5	10 385	10 615	10 718	1,4
Formation et recherche	7 714	8 072	8 198	1,6	8 226	8 409	8 600	1,6
Sécurité	5 570	6 244	6 384	2,2	6 375	6 434	6 493	1,0
Agriculture et alimentation	3 640	3 661	3 668	0,2	3 651	3 637	3 636	-0,2
Relations avec l'étranger - coopération internationale	3 771	3 621	3 650	0,8	3 658	3 744	3 851	1,6
Autres groupes de tâches	7 273	7 850	7 863	0,2	7 838	7 874	7 844	0,0

Entre 2019 et 2023, les dépenses de la Confédération connaîtront une hausse moyenne de 2,8 % par an. L'entrée en vigueur de la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA) engendre, en 2020, une très nette augmentation des dépenses des groupes de tâches Prévoyance sociale et Finances et impôts. Le projet de stabilisation de l'AVS (AVS 21), qui prévoit notamment un relèvement de la TVA en faveur de l'AVS, devrait être mis en vigueur en 2022.

D'un point de vue financier, la prochaine législature se caractérise ainsi par une forte augmentation des dépenses consacrées à la prévoyance sociale, notamment compte tenu de la mise en place d'une prestation transitoire en faveur des chômeurs âgés. La deuxième priorité de la législature est la mise en œuvre de la RFFA dans le domaine de l'imposition des entreprises (finances et impôts; relèvement de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct). Le trafic, qui était un domaine prioritaire au cours de la dernière législature, la formation et la recherche, la sécurité et les relations avec l'étranger connaîtront des évolutions comparables, la croissance de leurs dépenses restant toutefois inférieure à celle du PIB nominal (2,4 % par an).

Les mesures prévues par le programme de la législature ne sont prises en compte qu'en partie par les chiffres du plan financier. Celui-ci prend en considération les arrêtés financiers pluriannuels que le Conseil fédéral entend soumettre au Parlement (message FRI, message sur la coopération internationale, message sur l'armée, message sur la politique agricole 22+, message sur la culture, crédit d'engagement pour le transport régional des voyageurs); en revanche, il ne tient pas compte de plusieurs projets législatifs tels que la modification de la loi sur le CO₂ (fonds pour le climat) et l'extension prévue de l'aide aux médias (voir le chap. B 24 concernant les charges supplémentaires possibles).

Les chapitres suivants présentent un aperçu de l'évolution des différents groupes de tâches.

1 CONDITIONS INSTITUTIONNELLES ET FINANCIÈRES

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19–20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19–23
Conditions institutionnelles et financières	3 003	3 213	3 196	-0,5	3 252	3 277	3 247	0,3
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	4,3	4,4	4,2		4,3	4,1	4,0	
Soutien des pouvoirs législatif et exécutif	281	321	331	3,4	337	341	343	1,7
Politique fiscale	579	639	634	-0,8	632	640	644	0,2
Gestion des ressources et gestion administrative	113	176	213	20,8	206	235	243	8,4
Prestations de service internes	1 326	1 313	1 330	1,3	1 394	1 372	1 331	0,4
Évaluation et collecte de données	308	331	327	-1,1	320	322	321	-0,7
Questions juridiques générales	165	181	103	-43,1	99	100	96	-14,7
Tribunaux et poursuite pénale	232	252	258	2,0	265	267	268	1,5

Les dépenses du groupe de tâches enregistreront une hausse de 0,3 % par an en moyenne entre 2019 et 2023. Le programme de réparation pour les victimes de mesures de coercition sera en majeure partie achevé à la fin de 2019 (- 87 mio). En revanche, les grands projets informatiques verront leurs besoins de financement augmenter (+ 66 mio).

Objectifs du programme de la législature

Le groupe de tâches contribue à la réalisation des objectifs suivants du programme de la législature:

- Objectif 1: La Suisse assure l'équilibre du budget de la Confédération et la stabilité de son régime financier.
- Objectif 2: La Confédération fournit des prestations étatiques efficaces, autant que possible sous forme numérique.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Message concernant une base légale pour la participation de la Confédération à la collaboration des pouvoirs publics dans le domaine de la cyberadministration
- Message concernant la révision totale de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes
- Message concernant la loi fédérale sur des allégements administratifs et des mesures destinées à soulager les finances fédérales (réformes structurelles)
- Message concernant les développements futurs de la TVA dans le cadre d'une économie digitalisée et globalisée
- Rapport sur le réexamen de la répartition des tâches et de la responsabilité du financement entre la Confédération et les cantons (projet «Répartition des tâches II»)

Planification financière

Outre les dépenses pour le Parlement, les autorités indépendantes et les tribunaux, les dépenses du groupe de tâches englobent essentiellement les activités du domaine propre. Celles-ci comprennent notamment la préparation des dossiers politiques et la gestion administrative, la perception des impôts et des taxes, les prestations préalables internes à l'administration (notamment dans les domaines de l'informatique ainsi que des constructions et de la logistique) ainsi que la gestion des ressources (finances, personnel, informatique). À ces activités s'ajoute la fourniture de prestations en matière de statistiques, d'archivage et de météorologie.

Les dépenses consacrées au soutien des pouvoirs législatif et exécutif connaîtront une croissance moyenne de 1,7 %. Cette évolution concerne principalement les dépenses requises pour la conduite des départements.

L'évolution des dépenses en matière de *pilotage des ressources et de gestion administrative* est marquée par la croissance des dépenses requises pour l'informatique (2019–2023: + 66 mio), la modernisation des processus de soutien de l'administration fédérale (programme SUPERB), la transformation numérique de l'Administration fédérale des douanes (programme DaziT), les investissements dans les systèmes informatiques nécessaires aux développements de l'accès de Schengen/Dublin et la mise en place du système national d'échange de données sécurisé. Les futures étapes de projets informatiques clés comme les programmes SUPERB et DaziT ne sont toutefois pas encore entièrement prises en compte dans les chiffres du plan financier de la législature. En outre, la planification actuelle prévoit le remplacement d'une septantaine d'applications par année, ce qui pourrait engendrer des dépenses supplémentaires (voir le chap. B 24, Charges supplémentaires possibles).

Le léger fléchissement des dépenses prévu dans le domaine de la *collecte et de l'analyse de données* s'explique par une baisse de 7 millions des dépenses consacrées à la météorologie (diminution des coûts de fabrication et d'exploitation des nouveaux satellites météorologiques) et par celle de 4 millions des dépenses en matière de statistique pour la période 2019 à 2023.

Le recul marqué des dépenses prévues au titre des *questions juridiques générales* est dû à l'achèvement du programme de réparation pour les victimes de mesures de coercition, presque entièrement réalisé à fin 2019.

La croissance des dépenses requises pour le domaine *Tribunaux et poursuite pénale* est liée, avant tout, à la hausse des besoins des tribunaux fédéraux (+ 9,5 mio), aux ressources en personnel requises pour la conduite des procédures du Ministère public de la Confédération (MPC), à la réalisation, au sein de ce dernier, du projet informatique «Joining Forces» (+ 4 mio) et à l'amélioration des activités de surveillance de l'autorité de surveillance du MPC (+ 0,3 mio).

RÉPARTITION PAR GROUPES DE COMPTES

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19-23
Dépenses de personnel	1 683	1 752	1 810	3,3	1 826	1 849	1 868	1,6
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	847	937	955	1,8	964	976	978	1,1
Dépenses financières	3	3	2	-14,1	2	2	2	-3,7
Dépenses de transfert courantes	131	146	58	-60,3	46	42	42	-26,9
Dépenses d'investissement	339	375	371	-1,1	415	407	357	-1,2

Degré d'affectation des dépenses

Les dépenses du groupe de tâches sont faiblement liées pour une part de 85 %. Du point de vue du Conseil fédéral, les budgets des tribunaux, du MPC et du pouvoir législatif sont des dépenses liées, car il les soumet tels quels au Parlement (séparation des pouvoirs). Font également partie de cette catégorie les dépenses du Contrôle fédéral des finances. Les contributions aux loyers d'institutions fédérales et les contributions obligatoires à des organisations internationales actives dans les domaines de la statistique et de la météorologie sont, elles aussi, des dépenses liées.

Principales unités administratives

Office fédéral des constructions et de la logistique; Administration fédérale des douanes; Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication; Administration fédérale des contributions; Office fédéral de la statistique

2 RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER – COOPÉRATION INTERNATIONALE

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19–20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19–23
Relations avec l'étranger – coopération internationale	3 771	3 621	3 650	0,8	3 658	3 744	3 851	1,6
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	5,3	5,0	4,8		4,8	4,7	4,8	
Relations politiques	725	776	751	-3,3	733	732	737	-1,3
Aide au développement (pays du Sud et de l'Est)	2 931	2 696	2 749	2,0	2 798	2 863	2 934	2,1
Relations économiques	115	149	150	1,3	128	149	180	4,9

Le groupe de tâches «Relations avec l'étranger» présente une augmentation annuelle moyenne des dépenses de 1,6 % au cours des années 2019 à 2023. Celle-ci s'explique avant tout par la hausse des dépenses pour l'aide au développement, dont la plus grande partie (plus de 85 %) est pilotée par le message sur la coopération internationale 2021–2024. La participation de la Suisse aux augmentations de capital de banques de développement pourrait entraîner des charges supplémentaires (+ 204 mio).

Objectifs du programme de la législature

Le groupe de tâches contribue à la réalisation des objectifs suivants du programme de la législature:

- Objectif 4: La Suisse apporte sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et assure à son économie l'accès aux marchés internationaux et au marché intérieur de l'UE.
- Objectif 11: La Suisse s'investit en faveur des réformes visant à renforcer la coopération multilatérale, intensifie de manière ciblée son action en faveur de la coopération internationale et offre des conditions optimales en sa qualité d'État hôte d'organisations internationales.
- Objectif 12: La Suisse dispose d'un cadre réglant ses relations avec l'UE.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Message sur la stratégie de coopération internationale 2021–2024
- Message concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme État hôte pour la période 2024 à 2027
- Message sur la participation de la Suisse aux augmentations du capital du Groupe de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement
- Deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE
- Message relatif à l'octroi de prêts pour la rénovation du siège de l'Union internationale des télécommunications (UIT)
- Accord institutionnel Suisse-UE
- Stratégie de politique étrangère 2020–2023
- Stratégie «Mind the Gap» et développement des relations bilatérales entre la Suisse et le Royaume-Uni après le Brexit

Planification financière

L'évolution globale des dépenses s'explique principalement par la hausse des dépenses pour l'aide au développement.

Relations politiques: La diminution des dépenses (- 1,3 % par année, en moyenne) au cours des années 2019–2023 résulte principalement de la baisse des prêts à la Fondation des immeubles FIPOI. Certains travaux de construction et de rénovation importants (OMS, OIT, ONU) seront terminés d'ici à 2023, ce qui explique ce recul.

Les dépenses prévues pour l'*aide au développement* augmentent en moyenne de 2,1 % sur la période 2019–2023. Plus de 85 % des dépenses font l'objet du message sur la coopération internationale 2021–2024 (voir encadré). Près de deux tiers (65 %) des dépenses pour l'aide au développement sont versés au titre de la coopération bilatérale et multilatérale, environ 19 % sont destinées à l'aide humanitaire, 13 % à la coopération économique et environ 3 % à la promotion de la paix et des droits humains. Ces parts restent stables au cours des années du plan financier.

Les dépenses relatives aux *relations économiques* comprennent surtout les contributions à l'élargissement de l'UE, mais également les contributions à des organisations internationales et les charges administratives liées à l'application de la politique économique extérieure. Les dépenses prévues pour la deuxième contribution en faveur de certains États membres de l'UE sont inscrites au plan financier et expliquent la hausse des dépenses dès 2022.

RÉPARTITION PAR GROUPES DE COMPTES

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19–20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19–23
Dépenses de personnel	652	688	698	1,6	707	713	720	1,1
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	133	165	158	-4,3	156	153	152	-2,0
Dépenses financières	0	-	-	-	-	-	-	-
Dépenses de transfert courantes	2 434	2 605	2 653	1,8	2 684	2 769	2 899	2,7
Dépenses d'investissement	552	163	141	-13,8	112	110	80	-16,3

Degré d'affectation des dépenses

Environ 3 % des dépenses consacrées aux relations avec l'étranger sont fortement liées. Il s'agit des contributions obligatoires en faveur des organisations internationales (par ex. ONU). Cette part reste stable au cours de la période 2019–2023.

Principales unités administratives

Département fédéral des affaires étrangères; Secrétariat d'État à l'économie; Office fédéral de l'environnement; Office fédéral de la communication

MESSAGE SUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 2021–2024

Le Conseil fédéral définit tous les quatre ans l'orientation stratégique de la coopération internationale (CI), qui permet à la Suisse de soulager les populations dans le besoin et de lutter contre la pauvreté. Le message correspondant sera soumis au Parlement au début de 2020. Un montant total de plus de 11 milliards est prévu pour la période 2021–2024. La progression prévue des dépenses est de 2,4 % en moyenne annuelle, soit un taux légèrement supérieur aux prévisions du taux de croissance du PIB nominal pour cette période. Selon les dernières prévisions, le taux de l'aide publique au développement (APD) se montera à 0,47 % du revenu national brut sur la période du plan financier de la législature (2018: 0,44 %), y compris les investissements supplémentaires liés à la participation de la Suisse aux augmentations de capital des banques de développement.

3 SÉCURITÉ

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19-23
Sécurité	5 570	6 244	6 384	2,2	6 375	6 434	6 493	1,0
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	7,9	8,6	8,5		8,4	8,1	8,0	
Défense nationale militaire	4 552	5 148	5 215	1,3	5 274	5 336	5 391	1,2
Protection de la population et service civil	153	162	160	-1,4	160	161	161	-0,1
Police, exécution des peines, service de renseignement	469	508	539	6,1	532	528	531	1,1
Contrôles à la frontière	396	427	470	10,2	409	408	410	-1,0

Les dépenses consacrées à la sécurité augmenteront de quelque 250 millions au total entre 2019 et 2023, donc de 1 % en moyenne annuelle. La défense nationale militaire, à laquelle plus de 80 % des dépenses sont imputables, est le vecteur principal de cette croissance.

Objectifs du programme de la législature

Le groupe de tâches contribue à la réalisation des objectifs suivants du programme 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 qui pèsent sur sa sécurité et dispose des instruments nécessaires pour y parer efficacement.
- Objectif 18: La Confédération combat les cyberrisques; elle soutient et prend des mesures visant à protéger les citoyens et les infrastructures critiques.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Adoption des messages sur l'armée 2020–2023
- Message concernant la reprise et la mise en œuvre du nouveau règlement relatif au Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)
- Application de la stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) 2018–2022 et du plan de mise en œuvre correspondant
- Mise à jour de la stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques (PIC)

Planification financière

L'augmentation des dépenses est imputable presque exclusivement à la *défense nationale militaire*, car elles progressent de plus de 240 millions dans ce domaine entre 2019 et 2023. Cette évolution traduit la volonté du Conseil fédéral qui souhaite augmenter le budget alloué à l'armée de 1,4 % en termes réels chaque année (voir l'encadré consacré au plafond des dépenses 2021–2024 de l'armée). Les ressources supplémentaires sont destinées au remplacement de l'ancien équipement et aux investissements dans le nouveau matériel d'armement acquis conformément aux messages sur l'armée approuvés chaque année par le Parlement. Ces prochaines années, les dépenses seront consacrées notamment à la prolongation de la durée d'utilisation des avions de combat F/A 18, au maintien de la valeur de l'hélicoptère de transport Cougar (TH98) et au renouvellement des moyens d'exploration des troupes au sol (système d'exploration tactique, Tasys). Vers la fin de la législature, les premiers versements liés au nouvel avion de combat devraient être nécessaires. En revanche, les charges d'exploitation de l'armée resteront stables.

Dans le domaine de la *protection de la population et du service civil*, les dépenses resteront stables au cours de la période considérée. Les dépenses visant au maintien de la valeur du réseau radio suisse de sécurité Polycom (Polycom 2030) enregistreront une légère baisse.

Entre 2019 et 2023, les dépenses consacrées au domaine *police, exécution des peines et service de renseignement* augmenteront chaque année de près de 20 millions, soit de 1,1 % en moyenne annuelle. La hausse des indemnités versées aux villes et cantons au titre de l'exécution de tâches extraordinaires de protection (par ex. la protection des représentations étrangères), les contributions allouées aux cantons dans le cadre de l'exécution des tâches de renseignement ainsi que l'évolution générale des salaires sont les principaux vecteurs de cette hausse. Le programme de surveillance des télécommunications arrivant à terme avant la fin de la période de planification, les dépenses diminueront dans ce domaine.

Dans le domaine des *contrôles à la frontière*, la Confédération enregistrera une progression temporaire des dépenses, mais celles-ci régresseront ensuite pour atteindre, en 2023, une valeur inférieure à celle qui avait été portée au budget 2019. Une bonification unique de vieillesse destinée aux membres du Corps des gardes-frontière (Cgfr) âgés de moins de 50 ans ou comptabilisant moins de 23 ans de service est octroyée dans le cadre du relèvement de l'âge de la retraite des membres des catégories particulières de personnel. Un montant de 50 millions est budgétisé à cet effet pour 2020.

RÉPARTITION PAR GROUPES DE COMPTES

mio CHF	C	B	B	Δ en % 19-20	PFL	PFL	PFL	Δ Ø en % 19-23
	2018	2019	2020		2021	2022	2023	
Dépenses de personnel	2 062	2 150	2 222	3,3	2 164	2 186	2 209	0,7
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	1 551	1 719	1 658	-3,6	1 665	1 664	1 668	-0,7
Dépenses d'armement	856	1 054	1 118	6,0	1 154	1 183	1 204	3,4
Dépenses financières	0	0	0	118,8	0	0	0	21,6
Dépenses de transfert courantes	277	309	322	4,2	318	319	321	1,0
Dépenses d'investissement	824	1 012	1 065	5,3	1 073	1 081	1 091	1,9

Degré d'affectation des dépenses

La plupart des dépenses consacrées au groupe de tâches Sécurité sont faiblement liées. Seules la part de la contribution de la Suisse à l'ONU et certaines contributions aux cantons (par ex. pour l'exécution de tâches spéciales de protection) font partie des dépenses fortement liées.

Principales unités administratives

Défense; armasuisse Immobilier; Administration fédérale des douanes; Office fédéral de la police; Office fédéral de la justice; Office fédéral de la protection de la population

ARRÊTÉ FÉDÉRAL PLURIANNUEL PORTANT SUR LE PLAFOND DES DÉPENSES DE L'ARMÉE 2021–2024

Les charges d'exploitation, les charges d'armement et les investissements immobiliers de l'armée sont gérés au moyen d'un plafond des dépenses. Le Conseil fédéral soumettra le message 2020 sur l'armée au Parlement au printemps 2020, qui prévoit notamment un taux de croissance annuel de 1,4 % en termes réels pour le plafond des dépenses de l'armée pour la période 2021 à 2024. Ce plafond se monte ainsi à 21,1 milliards pour la période 2021 à 2024. Le taux de croissance prévu pour les dépenses de l'armée permet non seulement de couvrir les dépenses d'exploitation, mais aussi d'assurer le renouvellement nécessaire des équipements de protection de l'espace aérien et celui des capacités des troupes terrestres.

4 FORMATION ET RECHERCHE

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19–20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19–23
Formation et recherche	7 714	8 072	8 198	1,6	8 226	8 409	8 600	1,6
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	10,9	11,2	10,9		10,8	10,6	10,6	
Formation professionnelle	900	948	971	2,5	964	986	1 011	1,6
Hautes écoles	2 219	2 307	2 337	1,3	2 312	2 365	2 427	1,3
Recherche fondamentale	3 002	3 143	3 203	1,9	3 233	3 306	3 380	1,8
Recherche appliquée	1 551	1 630	1 641	0,7	1 671	1 706	1 735	1,6
Autres tâches d'enseignement	42	45	46	2,6	46	47	47	1,4

Les dépenses en faveur de la formation et de la recherche poursuivent leur croissance au plan financier. Celle-ci résulte en premier lieu du montant des ressources financières que le Conseil fédéral prévoit d'inscrire dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2021 à 2024 (message FRI). En ce qui concerne le besoin en moyens financiers pour les programmes européens de recherche et d'éducation, des incertitudes existent encore. Certains moyens à cet effet sont toutefois déjà inscrits au plan financier.

Objectifs du programme de la législature

Le groupe de tâches contribue à la réalisation de l'objectif suivant du programme de la législature:

- Objectif 5: La Suisse maintient son excellence dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation et saisit les chances qu'offre le numérique.

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 pendant les années 2021 à 2024 (message FRI)
- Message relatif au financement de la participation de la Suisse aux mesures de l'Union européenne dans les domaines de la recherche et de l'innovation durant les années 2021 à 2027 (paquet Horizon 2020)
- Message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)
- Message relatif à une loi fédérale sur l'agence nationale pour la promotion des échanges et de la mobilité
- Développement de la stratégie «Suisse numérique»
- Décision concernant le mandat de négociation pour la participation de la Suisse au programme Erasmus+ pour les années 2021 à 2027

Planification financière

Près de 83 % du total des dépenses sont gérés par le biais des crédits d'engagement et des plafonds de dépenses sollicités par le message FRI 2021–2024, qui sera adopté par le Conseil fédéral en début d'année 2020. Des moyens financiers connaissant une croissance moyenne annuelle d'environ 1,5 % en termes réels dès 2021 (début de la prochaine période d'encouragement) sont inscrits au plan financier pour le message FRI. Cette croissance des moyens garantit la couverture des besoins financiers formulés par les partenaires FRI. En fonction du mode de participation suisse aux prochains programmes de recherche de l'UE, des moyens supplémentaires seront nécessaires (voir le chap. B 24, Charges supplémentaires possibles).

Pour l'ensemble du groupe de tâches, le plan financier prévoit un taux de croissance de 1,6 %, car notamment les charges de fonctionnement, les contributions obligatoires aux organisations internationales et les contributions aux loyers des EPF et de l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) enregistreront, en partie, une croissance moins élevée, voire négative.

Le Conseil fédéral n'ayant pas encore adopté les messages FRI et UE, la ventilation des moyens sur les divers sous-groupes de tâches n'a pas encore été définie. C'est pourquoi les fonds qui dépassent le montant adapté au renchérissement sont portés à des crédits

d'aide (A231.0288 «Attribution provisoire croissance domaine FRI» et A231.0392 «Attribution provisoire croissance domaine FRI Programmes UE»). Pour cette raison, l'évolution des chiffres des différents sous-groupes de tâches n'est pas commentée ci-après. Seuls les éléments principaux les constituant sont décrits.

Formation professionnelle: Les dépenses sont essentiellement des contributions forfaitaires destinées aux cantons, des contributions liées à des innovations et à des projets, ainsi que des subventions accordées aux participants des cours préparatoires aux examens fédéraux (formation professionnelle supérieure).

Hautes écoles: Les dépenses à ce titre profitent aux hautes écoles spécialisées (28 % du total), aux universités cantonales et aux hautes écoles fédérales (37 % et 35 %). Les contributions à l'IFFP et une partie des contributions au domaine des EPF sont aussi comprises.

Près de la moitié des dépenses destinées à la *recherche fondamentale* sont versées au domaine des EPF. Comprises dans ce sous-groupe de tâches sont également les contributions aux institutions chargées d'encourager la recherche (principalement le Fonds national suisse), au programme-cadre de recherche de l'UE ainsi qu'aux diverses organisations internationales telles que le Laboratoire européen de physique des particules (CERN).

Recherche appliquée: Les trois plus importantes contributions sont versées au programme-cadre de recherche de l'UE (25 % du total), au domaine des EPF (23 %) et à Innosuisse (15 %). Le domaine comprend également les contributions à l'Agence spatiale européenne (ESA) et aux programmes européens de navigation par satellite Galileo et EGNOS.

Les autres tâches d'enseignement englobent diverses aides financières en faveur de la formation sur le plan international et une partie des charges propres liées à l'administration. La hausse des dépenses concerne avant tout les aides financières pour l'encouragement de l'instruction de jeunes suisses de l'étranger et dans le cadre de la formation continue.

RÉPARTITION PAR GROUPES DE COMPTES

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19-23
Dépenses de personnel	172	175	183	4,4	184	185	187	1,6
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	125	92	90	-2,4	85	84	86	-1,8
Dépenses financières	0	-	-	-	-	-	-	-
Dépenses de transfert courantes	7 195	7 469	7 615	1,9	7 593	7 782	7 978	1,7
Dépenses d'investissement	222	335	310	-7,5	364	358	349	1,0

Degré d'affectation des dépenses

Près de 10 % des dépenses sont destinées au financement des contributions obligatoires à des organisations internationales et 3 % aux contributions aux loyers d'institutions fédérales (fortement liées). Avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020 de l'art. 50 LEHE, les contributions de base aux universités et aux hautes écoles spécialisées (env. 15 % du total des dépenses du groupe de tâches) seront à leur tour liées.

Principales unités administratives

Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation; Secrétariat général du DEFR; Office fédéral des constructions et de la logistique; Agroscope; Office fédéral des routes

MESSAGE FRI 2021–2024

Le Conseil fédéral a fixé le cadre financier pluriannuel du domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) pour la période 2021 à 2024. Il prévoit une croissance moyenne réelle d'environ 1,5 % par an (année de référence 2020 selon budget du Conseil fédéral: 6583 mio), soit un volume de l'ordre de 28 milliards, sous réserve que les dépenses totales du domaine FRI, programmes de recherche de l'UE inclus, ne croissent pas de plus de 3 % sur cette même période. Le Conseil fédéral décidera de la répartition définitive des moyens financiers lors de l'adoption du message FRI 2021–2024, qui est prévue pour le début de l'année 2020.

5 CULTURE ET LOISIRS

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19–20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19–23
Culture et loisirs	526	573	595	3,9	573	573	584	0,5
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	0,7	0,8	0,8		0,8	0,7	0,7	
Conservation du patrimoine culturel	123	127	130	2,4	131	133	136	1,7
Encouragement de la culture	144	155	160	3,1	161	166	172	2,7
Sports	195	226	241	6,5	217	210	212	-1,6
Politique des médias	63	64	64	0,1	64	64	64	-0,3

Entre 2019 et 2023, les dépenses consacrées à ce groupe de tâches augmenteront en moyenne de 0,5 % par an. Au total, les dépenses en faveur de la culture (sauvegarde et promotion) progresseront en moyenne de 2,6 % par an. Dans les domaines du sport (construction et exploitation d'installations) et des médias (extension de l'aide aux médias), des dépenses supplémentaires sont prévues, mais doivent encore être précisées.

Objectifs du programme de la législature

Le groupe de tâches contribue à la réalisation de l'objectif suivant du programme de la législature:

- Objectif 7: 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 concernant l'encouragement de la culture pour la période 2021 à 2024 (message culture 2021–2024)
- Message relatif à la modification de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)
- Message relatif à l'octroi d'aides financières pour des installations sportives d'importance nationale (CISIN 5)

Planification financière

Les dépenses sont imputables pour quelque 50 % à la culture, 40 % au sport et 10 % aux médias. Les ressources que le Conseil fédéral a prévues dans son projet de message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2021–2024 mis en consultation sont prises en compte dans le plan financier de la législature (voir l'encadré).

Les dépenses en faveur de la *sauvegarde de la culture* augmentent en moyenne de 1,7 % par an sur la période considérée. Cette progression résulte essentiellement de la hausse des contributions au Musée national suisse et en faveur de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques.

La croissance des dépenses en faveur de la *promotion de la culture* (2,7 % par an) résulte avant tout du relèvement des contributions allouées à Pro Helvetia, aux mesures encourageant la compréhension et à la formation musicale.

Dans le domaine du *sport*, le plan d'action pour l'encouragement du sport, qui a entraîné une augmentation des ressources de plus de 10 % au cours de la période 2017 à 2020, est à l'origine de dépenses nettement plus élevées par rapport à la législature précédente. Globalement, ces dépenses afficheront un recul de 1,6 % en moyenne annuelle entre 2019 et 2023, compte tenu d'une augmentation temporaire entre 2019 et 2021 requise par l'organisation de plusieurs grandes manifestations sportives en Suisse (Jeux olympiques de la jeunesse 2020, Championnat du monde de hockey sur glace 2020, Championnat du monde de cyclisme sur route 2020 et Universiade d'hiver 2021). En vertu de décisions des Chambres fédérales, des contributions supplémentaires aux infrastructures sportives (+ 5 mio) devront être prises en considération dès le budget 2020, tout comme le cofinancement des entraînements et des compétitions ayant lieu dans les installations sportives d'importance nationale (+ 10 mio). Le plan financier 2021–2023 de la législature ne tient pas encore compte de ces augmentations.

Dans le domaine des *médias*, la subvention pour la distribution des journaux et des périodiques est le poste de dépenses le plus onéreux. La presse locale et régionale reçoit une aide de 30 millions et la presse associative et des fondations une aide de 20 millions. En août 2019, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur d'un soutien accru aux médias en ligne et aux journaux. Une fois les bases légales nécessaires mises en place, des charges supplémentaires d'environ 70 millions pourraient en résulter (voir le chap. B 24 Charges supplémentaires possibles).

RÉPARTITION PAR GROUPES DE COMPTES

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19-23
Dépenses de personnel	88	90	92	2,5	93	94	95	1,3
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	30	36	36	-1,6	36	36	37	0,6
Dépenses de transfert courantes	372	411	430	4,5	414	415	424	0,8
Dépenses d'investissement	35	35	38	6,8	31	28	28	-5,6

Degré d'affectation des dépenses

La majeure partie des dépenses en faveur de la culture et des loisirs concernent des crédits de personnel et des dépenses de biens et services et d'exploitation ainsi que des subventions présentant un degré d'affectation faible à moyen. Seuls 10 % des dépenses sont fortement liées. Il s'agit de l'aide à la presse et des contributions aux organisations internationales, dont la majeure partie est allouée à l'ONU.

Principales unités administratives

Office fédéral du sport; Office fédéral de la culture; Secrétariat général du DFI; Office fédéral de la communication

MESSAGE CULTURE POUR LA PÉRIODE 2021 À 2024

Des contributions fédérales d'un montant de 0,9 milliard sont prévues pour le message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2021 à 2024. La hausse moyenne des dépenses attendue à ce titre en termes réels est de 1,9 % par an. Le Conseil fédéral propose des mesures de développement notamment dans le domaine «Jeunesse et musique» (encouragement des talents) et dans celui des échanges scolaires entre les régions linguistiques. Il adoptera le message au cours du premier trimestre 2020.

6 SANTÉ

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19–20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19–23
Santé	270	285	289	1,4	282	283	284	0,0
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	0,4	0,4	0,4		0,4	0,4	0,4	

En vertu de la Constitution, les tâches de la Confédération dans le domaine de la santé se limitent à trois domaines, à savoir la lutte contre les maladies et la prophylaxie, la sécurité alimentaire et la santé animale. Les dépenses prévues en la matière resteront à peu près stables au cours des prochaines années.

Objectifs du programme de la législature

Le groupe de tâches contribue à la réalisation de l'objectif suivant du programme de la législature:

- Objectif 10: La Suisse pourvoit à la fois à un système de soins de qualité qui soit financièrement supportable et à des conditions favorables à la santé.

Planification financière

Les dépenses sont requises essentiellement pour la prophylaxie et la lutte contre les maladies (168 mio), la sécurité alimentaire (25 mio) et la santé animale (95 mio). Pour leur part, les dépenses en matière d'assurance de la qualité font partie du domaine de la prévoyance sociale, car les mesures qu'elles financent relèvent de l'assurance obligatoire des soins (AOS).

Les dépenses consacrées à la *lutte contre les maladies et à la prophylaxie* devraient flétrir d'environ 0,4 % par an entre 2019 et 2023, en raison de l'arrivée à terme à fin 2020 des contributions au dossier électronique des patients (2019: 11,3 mio). En revanche, une progression de 9,4 % par an jusqu'en 2023 (6,1 mio au total) est prévue pour la contribution fédérale à l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic). Cette augmentation est liée au renforcement de la réglementation applicable au domaine des dispositifs médicaux.

Les dépenses consacrées à la *sécurité alimentaire et à la santé animale* afficheront une évolution comparable à celle du renchérissement.

RÉPARTITION PAR GROUPES DE COMPTES

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19–20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19–23
Dépenses de personnel	89	91	95	3,9	96	97	98	1,6
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	52	61	59	-2,9	57	57	58	-1,5
Dépenses de transfert courantes	126	130	133	1,8	127	128	128	-0,4
Dépenses d'investissement	2	2	2	-14,8	2	1	1	-12,7

Degré d'affectation des dépenses

La majeure partie des dépenses en matière de santé sont des dépenses de personnel, de biens et services et d'exploitation ainsi que des subventions, et sont faiblement liées. Seules les contributions obligatoires à des organisations internationales, qui s'élèvent à quelque 6,7 millions (montant dont la majeure partie est versée à l'Organisation mondiale de la santé, OMS) sont fortement liées. Les dépenses de la santé sont des tâches que la Confédération et les cantons exécutent en commun en fonction des compétences qui leur sont dévolues par les lois spéciales.

Principales unités administratives

Office fédéral de la santé publique; Office fédéral de l'agriculture; Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

7 PRÉVOYANCE SOCIALE

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19-23
Prévoyance sociale	22 328	22 968	24 114	5,0	24 742	27 095	28 323	5,4
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	31,6	31,8	32,0		32,5	34,2	35,1	
Assurance-vieillesse	11 407	11 740	12 712	8,3	13 120	15 254	16 333	8,6
Assurance-invalidité	3 909	3 821	3 862	1,1	3 913	3 998	4 093	1,7
Assurance-maladie	2 776	2 924	2 967	1,4	3 004	3 116	3 233	2,5
Prestations complémentaires	1 580	1 631	1 656	1,5	1 776	1 809	1 847	3,2
Assurance militaire	192	210	204	-2,8	204	203	203	-0,8
Assurance-chômage/service de l'emploi	524	543	618	13,9	624	631	570	1,2
Constr. de log. à caract. social/encour. à la cons. de log.	41	41	54	30,7	49	46	44	1,8
Migrations	1 839	1 980	1 956	-1,2	1 957	1 940	1 911	-0,9
Politique familiale, égalité	59	79	86	9,3	95	96	89	3,2

Le groupe de tâches prévoyance sociale – déjà aujourd’hui le plus important au niveau financier – évoluera presque deux fois plus vite que les dépenses totales de la Confédération au cours de la législature. L’augmentation des transferts en faveur de l’AVS explique plus de 80 % de l’augmentation. Les effets de la Réforme fiscale et financement de l’AVS (RFFA) et le projet de réforme AVS 21 ont un impact déterminant.

Objectifs du programme de la législature

Le groupe de tâches contribue à la réalisation des objectifs suivants du programme de la législature:

- Objectif 8: La Suisse encourage la cohésion sociale et l’égalité entre les sexes.
- Objectif 9: La Suisse réforme ses assurances sociales et en assure durablement le financement.
- Objectif 10: La Suisse dispose d’un système de soins de qualité qui soit financièrement supportable et de conditions favorables à la santé.
- Objectif 13: La Suisse gère la migration, exploite le potentiel économique et social qu’offre celle-ci et promeut la coopération internationale.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Message relatif à la stabilisation de l’AVS (AVS 21)
- Message relatif à la loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés
- Message relatif à la modification de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
- Message relatif à la modification de la loi fédérale du 18 mars 1993 sur l’assurance-maladie: mesures visant à freiner la hausse des coûts (2^e volet)
- Reprise, par le Conseil fédéral, de divers développements de l’acquis de Schengen/Dublin
- Message relatif à la conclusion d’un accord additionnel avec l’UE concernant le règlement du Parlement européen établissant, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, l’instrument de soutien financier dans le domaine de la gestion des frontières et des visas (IGFV) au sein du cadre financier pluriannuel de l’UE pour la période 2021 à 2027 et adoption du message relatif à la reprise dudit règlement

Planification financière

Au cours de la période 2019–2023, l'*assurance-vieillesse et survivants* (AVS) continuera d'être le principal facteur de croissance dans le domaine prévoyance sociale, avec une croissance moyenne de 8,6 % par année. À côté de l'évolution de l'effectif des rentiers et de l'adaptation des rentes à l'évolution des salaires et des prix, des adaptations législatives destinées à stabiliser la situation financière de l'AVS ont un impact majeur. En premier lieu, l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020 des modifications de loi prévues dans le projet Réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) conduit à des contributions supplémentaires en faveur du fonds de compensation de l'AVS d'environ 800 millions. Deuxièmement, le Conseil fédéral a transmis le message AVS 21 au Parlement fin août 2019. Dans ce contexte, il est prévu de relever la TVA de 0,7 point de pourcentage en faveur de l'AVS: environ 2 milliards supplémentaires par année seront donc versés au fonds de compensation de l'AVS à partir de 2022. Enfin, à partir de 2021, il est prévu d'introduire la nouvelle prestation transitoire pour chômeurs âgés, qui causera des coûts supplémentaires se montant jusqu'à 230 millions par an en 2027.

Les dépenses consacrées à l'*assurance-invalidité* (AI) connaissent une évolution bien inférieure à la moyenne, soit 1,7 %. Depuis 2014, la contribution de la Confédération à l'AI est liée à l'évolution des recettes de la TVA, mais son calcul tient aussi compte du fait que la croissance générale de la productivité est supérieure à la hausse des rentes AI.

Dans le domaine de l'*assurance-maladie*, 99 % des dépenses sont imputables aux contributions de la Confédération à la réduction des primes. Celles-ci progressent de 2,5 % par an entre 2019 et 2023. Ce taux traduit la progression des coûts présumée en matière d'assurance obligatoire des soins et est nettement inférieur au taux de croissance atteint durant la période de 2010 à 2017. Cette atténuation résulte de la baisse des prix des médicaments et de l'ajustement du tarif appliqué aux soins ambulatoires (TARMED). Les chiffres tiennent également compte des premiers effets des mesures planifiées visant à freiner la hausse des coûts.

Les dépenses au titre des *prestations complémentaires* devraient progresser de 3,2 % par an entre 2019 et 2023. La croissance des dépenses tient à la hausse du nombre de bénéficiaires et à l'augmentation du montant des prestations versées.

Comme les prestations de l'*assurance militaire* devraient diminuer, cette dernière enregistrera une légère baisse des dépenses (- 0,8 % en moyenne annuelle) entre 2019 et 2023, même si ses coûts administratifs progresseront modérément en raison du renchérissement (+ 0,4 % par an).

L'*assurance-chômage* mènera entre 2020 et 2022, à titre de mesure d'accompagnement aux prestations transitoires destinées aux chômeurs âgés, un programme d'incitation pour le service public de l'emploi. Un montant de quelque 70 millions par an est prévu pour une durée limitée. Les autres dépenses en faveur de l'*assurance-chômage* sont liées et progressent en fonction de la masse salariale soumise à cotisation (1,2 % par an).

Dans le domaine de la *construction de logements à caractère social*, l'évolution des dépenses connaît de fortes fluctuations. D'un côté, les subventions destinées aux réductions de loyer, fondées sur l'ancien droit, diminuent constamment. De l'autre, les apports au fonds de roulement pour les prêts aux organisations faîtières de construction de logements d'utilité publique, qui ont été supprimés en 2018 et 2019, devraient reprendre en 2020. Le Parlement a décidé de réinstaurer ces apports à titre de contre-projet indirect à l'initiative populaire «Davantage de logements abordables». Toutefois, ce contre-projet n'entrera en vigueur qu'en cas de retrait ou de rejet de l'initiative.

Les dépenses dans le domaine de la *migration* diminueront de 0,9 % entre 2019 et 2023, en raison du nombre actuellement peu élevé de demandes d'asile. Par conséquent, le nombre de personnes qui relèvent de la compétence de la Confédération est également en baisse, et l'indemnisation pour les dépenses cantonales en matière d'aide sociale recule également. Par ailleurs, certains centres fédéraux pour demandeurs d'asile peuvent être temporairement fermés. En revanche, les dépenses requises pour les mesures d'intégration progressent, en raison du relèvement, à partir de 2020, des forfaits d'intégration et de l'ouverture de deux programmes pilotes visant à encourager le potentiel de la main-d'œuvre indigène.

Dans le domaine de la *politique familiale et égalité*, les dépenses passent de 82 à 89 millions en 2023, en raison de l'engagement de la Confédération en faveur de l'accueil extrafamilial des enfants. La Confédération subventionne temporairement la réduction des coûts des places de crèche et soutient le développement d'offres d'accueil innovantes. Le Parlement a décidé de prolonger à nouveau, pour une période de quatre ans (jusqu'en 2023), le programme d'impulsion pour la création de places d'accueil. Les paiements régresseront progressivement à partir de la fin des deux programmes d'impulsion mentionnés.

RÉPARTITION PAR GROUPES DE COMPTES

mio CHF	C	B	B	Δ en % 19-20	PFL	PFL	PFL	Δ Ø en % 19-23
	2018	2019	2020		2021	2022	2023	
Dépenses de personnel	350	367	378	3,0	369	373	376	0,6
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	194	283	282	-0,5	284	285	285	0,2
Dépenses financières	-	0	0	0,0	0	0	0	0,0
Dépenses de transfert courantes	21 780	22 300	23 411	5,0	24 026	26 372	27 600	5,5
Dépenses d'investissement	4	18	43	132,4	62	64	62	35,2

Degré d'affectation des dépenses

Toutes les dépenses importantes en faveur de la prévoyance sociale sont définies par la loi. Il s'agit donc, à plus de 95 %, de dépenses fortement liées.

Principales unités administratives

Office fédéral des assurances sociales; Office fédéral de la santé publique; Administration fédérale des contributions; Secrétariat d'État aux migrations; Secrétariat d'État à l'économie

8 TRAFIC

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19–20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19–23
Trafic	10 393	10 120	10 372	2,5	10 385	10 615	10 718	1,4
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	14,7	14,0	13,8		13,6	13,4	13,3	
Circulation routière	4 125	3 505	3 486	-0,5	3 463	3 553	3 559	0,4
Trafic ferroviaire et transports publics	6 135	6 430	6 696	4,1	6 726	6 863	6 960	2,0
Aviation	133	184	190	3,1	196	199	200	2,0

Après s'être fortement accrues, durant la dernière législature, dans le sillage de l'instauration du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), les dépenses consacrées au trafic doivent être consolidées au cours de la nouvelle législature. Elles afficheront une croissance légèrement supérieure à celle du renchérissement.

Objectifs du programme de la législature

Le groupe de tâches contribue à la réalisation de l'objectif suivant du programme 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 sur le financement de l'exploitation, du maintien de la qualité et des tâches systémiques de l'infrastructure ferroviaire et des installations privées dédiées au transport de marchandises pour les années 2021 à 2024
- Message relatif au plafond des dépenses pour les routes nationales sur la période 2024–2027, à l'étape d'aménagement 2023 des routes nationales et au crédit d'engagement
- Message relatif à l'arrêté fédéral sur les crédits d'engagement alloués à partir de 2024 pour les contributions aux mesures prises dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération
- Message concernant l'instauration d'un crédit d'engagement destiné à l'indemnisation des prestations de transport régional de voyageurs (TRV) pour les années 2022 à 2025
- Message relatif à l'arrêté fédéral concernant la reconduction d'un crédit-cadre de cautionnement destiné à l'acquisition de moyens d'exploitation dans les transports publics

Planification financière

Les dépenses consacrées à la circulation routière ne connaîtront qu'une croissance modérée sur l'ensemble de la période du plan financier de la législature (2019–2023: + 54 mio, soit 0,4 % par an). Alors qu'elles augmentent pour les projets routiers liés au trafic d'agglomération, les dépenses fléchissent dans le domaine des routes nationales. Les autres dépenses restent stables. Le financement de la circulation routière est assuré, à 80 %, par l'apport au FORTA. Cette part reste constante sur l'ensemble du plan financier de la législature.

Les dépenses vouées au *trafic ferroviaire et aux transports publics* sont marquées par l'apport au FIF (78 %). Leur hausse de 2,0 % par an est due principalement à l'augmentation des recettes issues de la RPLP et de l'apport provenant du budget général de la Confédération. Ce dernier est indexé en fonction de la croissance économique et du renchérissement de la construction ferroviaire. Par ailleurs, les dépenses requises au titre des indemnités servant à financer les offres en matière de transport régional des voyageurs progressent de 2,0 %, atteignant ainsi 1 milliard par an. Les dépenses destinées au fret ferroviaire fléchissent de 4 % par an au cours de la période de planification. Cette évolution est principalement due à la diminution des indemnités pour le trafic combiné à travers les Alpes.

Les dépenses en faveur de *l'aviation* affichent une croissance de 2 %, soit légèrement supérieure à la moyenne. Le principal vecteur de cette croissance est la hausse de plus de 10 millions, entre 2019 et 2023, des indemnités versées à Skyguide pour divers services de navigation aérienne. En outre, les dépenses augmentent également pour les mesures de sûreté ne relevant pas de l'État et les mesures en faveur de la protection de l'environnement.

RÉPARTITION PAR GROUPES DE COMPTES

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19-23
Dépenses de personnel	206	212	222	4,7	227	230	231	2,2
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	531	568	611	7,6	632	650	663	3,9
Dépenses de transfert courantes	2 206	2 294	2 233	-2,6	2 326	2 359	2 375	0,9
Dépenses d'investissement	7 450	7 046	7 306	3,7	7 200	7 376	7 450	1,4

Degré d'affectation des dépenses

Environ deux tiers des dépenses consacrées au trafic sont financés par des recettes affectées (apport au FORTA et parties de l'apport au FIF, financements spéciaux de la circulation routière et du trafic aérien). Ces dépenses sont en grande partie fortement liées (75 %). La part restante, composée de dépenses moins fortement liées, concerne avant tout l'apport au FIF provenant de la RPLP (qui constitue une contribution maximale) et les indemnités pour le transport régional des voyageurs. Étant donné que l'aménagement de l'infrastructure suscite souvent des demandes d'améliorations au niveau de l'offre du transport régional des voyageurs, les indemnités pour ce dernier ne peuvent être influencées que dans une mesure limitée.

Principales unités administratives

Office fédéral des transports; Office fédéral des routes; Office fédéral de l'aviation civile

CRÉDIT D'ENGAGEMENT DESTINÉ AU FINANCEMENT DU TRANSPORT RÉGIONAL DES VOYAGEURS POUR LES ANNÉES 2022 À 2025

La Confédération et les cantons financent en commun les coûts planifiés non couverts liés aux offres en matière de transport régional de voyageurs (TRV). La Confédération assume environ la moitié de ces coûts, ce qui correspond à un montant de quelque 1 milliard au budget 2020. Le Conseil fédéral prévoit de maintenir à 1 % par an (en termes réels) l'objectif de croissance visé en la matière au cours de la prochaine période d'engagement. Par conséquent, un crédit d'engagement d'environ 4,5 milliards est prévu pour les années 2022 à 2025 en vertu de la planification actuelle.

9 ENVIRONNEMENT ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19–20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19–23
Environnement et aménagement du territoire	1 953	1 663	1 547	-7,0	1 632	1 646	1 637	-0,4
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	2,8	2,3	2,1		2,1	2,1	2,0	
Environnement	1 519	1 210	1 077	-11,0	1 134	1 144	1 131	-1,7
Protection contre les dangers naturels	250	266	274	2,8	279	282	285	1,7
Protection de la nature	166	170	177	4,7	200	201	202	4,5
Aménagement du territoire	18	18	19	5,0	19	20	19	1,2

Les dépenses en faveur de l'environnement et de l'aménagement du territoire diminueront légèrement (- 0,4 % par an) entre 2019 et 2023. Cette baisse est essentiellement due à la redistribution du produit de taxes d'incitation dans le domaine de l'environnement. Les principales raisons de cette évolution sont le montant élevé des dépenses au titre de la redistribution du produit de la taxe sur le CO₂ en 2019 (année initiale) et le fléchissement des revenus, qui devrait résulter de l'effet déployé par les taxes d'incitation.

Objectifs du programme de la législature

Le groupe de tâches contribue à la réalisation des objectifs suivants du programme de la législature:

- Objectif 16: La Suisse fait une utilisation modérée du sol et des ressources naturelles, garantit un approvisionnement énergétique durable et sans faille et encourage la durabilité dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire.
- Objectif 17: La Suisse défend une politique environnementale efficace sur les plans national et international et apporte sa contribution à la protection du climat et au maintien de la biodiversité.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Message concernant la révision totale de la loi sur le CO₂: après 2020
- Message concernant la modification de la loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'aménagement des cours d'eau
- Stratégie pour le développement durable 2030 et plan d'action 2020–2023 y afférent
- Message concernant la modification de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement visant à mettre en œuvre la stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes

Planification financière

Entre 2019 et 2023, les dépenses consacrées au groupe de tâches Environnement et aménagement du territoire devraient se réduire, en moyenne, de 0,4 % par an. Réunissant environ 70 % des dépenses totales de ce groupe, l'environnement demeure le domaine le plus important. Quelque 18 % des ressources seront destinés à la protection contre les dangers naturels et près de 12 % à la protection de la nature ainsi qu'à l'aménagement du territoire.

Les dépenses destinées à l'environnement devraient décroître de 1,7 % en moyenne annuelle. La redistribution du produit des taxes d'incitation absorbe environ 82 % de ces dépenses. Le montant exceptionnellement élevé qui a été redistribué en 2019 est la cause principale du recul prévu ces prochaines années. En outre, les taxes d'incitation déployant leur effet, les revenus devraient baisser. Le plan financier ne tient pas encore compte les conséquences de la révision en cours de la loi sur le CO₂ (notamment la création d'un fonds pour le climat et l'augmentation progressive de la taxe sur le CO₂, qui atteindra au final 210 fr. par tonne de CO₂).

En revanche, les dépenses requises pour les subventions dans le domaine de l'environnement croîtront nettement au cours des années du plan financier. Ainsi les dépenses destinées à l'évacuation des eaux devraient augmenter de 10 % et celles qui sont vouées à l'assainissement de sites contaminés de 8 %. Néanmoins, la croissance des subventions dans le domaine de l'environnement est plus que compensée par le recul des dépenses relatives à la redistribution.

Les dépenses en faveur de la *protection contre les dangers naturels* devraient augmenter de 1,7 % par an. Leur croissance continue est due aux travaux qui seront entrepris dans le cadre du projet de protection contre les crues «3^e correction du Rhône». Le crédit d'ensemble d'environ 1 milliard, destiné à la deuxième étape du projet, a été approuvé lors de la session d'automne de 2019.

La plus forte croissance annuelle (+ 4,5 %) est attendue dans le domaine de la *protection de la nature*. Des dépenses supplémentaires sont prévues notamment pour les apports, limités dans le temps, au fonds suisse pour le paysage, la mise en œuvre du plan d'action Biodiversité et les mesures visant à assainir les débits résiduels.

RÉPARTITION PAR GROUPES DE COMPTES

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19-23
Dépenses de personnel	106	109	113	4,2	114	115	115	1,5
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	94	112	115	2,3	115	117	117	1,1
Dépenses de transfert courantes	1 409	1 114	962	-13,6	1 019	1 027	1 015	-2,3
Dépenses d'investissement	344	329	357	8,5	384	388	390	4,4

Degré d'affectation des dépenses

Près de 60 % des dépenses en faveur de l'environnement et de l'aménagement du territoire sont régis par la loi et par conséquent fortement liés. La plus grande partie des dépenses liées concerne la redistribution et l'utilisation des taxes d'incitation sur les CO₂ et le CO₂, de la taxe sur les stations d'épuration des eaux usées et de la taxe pour l'assainissement des sites contaminés.

Principales unités administratives

Office fédéral de l'environnement; Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires; Office fédéral du développement territorial

CRÉDITS D'ENGAGEMENT RELEVANT DU DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT POUR LA PÉRIODE 2020 À 2024

Dans le domaine de l'environnement, de nombreuses tâches sont exécutées de concert avec les cantons. Une part importante de ces tâches communes est régie par des conventions-programmes. Les crédits d'engagement requis à cet effet ont été adoptés par le Parlement dans le cadre du message concernant le budget 2020.

Six crédits-cadres d'un montant total avoisinant 2 milliards sont prévus au titre des conventions-programmes. Les dépenses prévues à ce titre pour les années 2020 à 2024 concernent principalement les domaines de la forêt (575 mio), de la nature et du paysage (475 mio) ainsi que de la protection contre les crues (610 mio). Le plan financier en tient déjà compte.

10 AGRICULTURE ET ALIMENTATION

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19–20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19–23
Agriculture et alimentation	3 640	3 661	3 668	0,2	3 651	3 637	3 636	-0,2
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	5,2	5,1	4,9		4,8	4,6	4,5	
Amélioration des bases de production et mesures sociales	132	134	135	0,6	135	137	137	0,5
Production et ventes	428	529	537	1,5	537	531	531	0,1
Paiements directs	2 805	2 815	2 812	-0,1	2 809	2 807	2 807	-0,1
Autres dépenses	274	183	184	0,5	169	162	161	-3,2

Les dépenses consacrées à l'agriculture sont gérées par le biais de trois plafonds de dépenses («Amélioration des bases de production et mesures sociales», «Production et ventes» et «Paiements directs»). Les dépenses restent stables au cours des années du plan financier. Par suite des mutations structurelles, les subventions augmentent par exploitation agricole, en termes aussi bien nominaux que réels. Dans le cadre de son message sur la politique agricole pour les années 2022 à 2025, le Conseil fédéral soumettra au Parlement les ressources qu'il entend allouer aux trois plafonds pour la deuxième moitié de la législature. Le recul du nombre de bénéficiaires d'allocations familiales dans l'agriculture explique la diminution au titre des «Autres dépenses».

Objectifs du programme de la législature

Le groupe de tâches contribue à la réalisation de l'objectif suivant du programme de la législature:

- Objectif 16: La Suisse fait une utilisation modérée du sol et des ressources naturelles, garantit un approvisionnement énergétique durable et sans faille et encourage la durabilité dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Adoption du message concernant la Politique agricole 2022+

Planification financière

Alors que le montant total des plafonds de dépenses de l'agriculture ne varie pas au cours des années du plan financier de la législature, des reports de moindre importance sont opérés entre ceux-ci.

Ainsi, la légère croissance des dépenses au titre de l'*amélioration des bases de production et des mesures sociales* résulte du transfert, à partir de 2022, de 2 millions en provenance des paiements directs en faveur du Réseau «sélection végétale».

Entre 2019 et 2021, les ressources destinées au domaine *production et ventes* augmentent temporairement de 6 millions en raison des mesures de soutien pour le sucre.

Abstraction faite des transferts effectués en faveur du renforcement de la sélection végétale et de l'adaptation au renchérissement conformément aux exigences de la motion Dittli, l'évolution des *paiements directs* reste stable au cours des années du plan financier.

Les *autres dépenses* comprennent pour l'essentiel les allocations familiales dans l'agriculture et les charges administratives de l'Office fédéral de l'agriculture. La diminution des allocations familiales dans l'agriculture tient à deux raisons. Premièrement, le nombre de bénéficiaires diminue, vu l'évolution structurelle dans l'agriculture. Deuxièmement, les familles paysannes sont de plus en plus nombreuses à percevoir des allocations en vertu de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) plutôt que de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) depuis l'inclusion des indépendants dans le champ d'application de la LAFam.

RÉPARTITION PAR GROUPES DE COMPTES

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19-23
Dépenses de personnel	81	83	85	2,7	85	86	87	1,2
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	34	36	35	-1,8	33	32	32	-2,7
Dépenses de transfert courantes	3 438	3 455	3 462	0,2	3 447	3 435	3 433	-0,2
Dépenses d'investissement	87	87	86	-1,6	86	84	84	-1,1

Degré d'affectation des dépenses

Les crédits relatifs au domaine de l'agriculture et de l'alimentation ne sont, pour la plupart, pas affectés. Seuls les suppléments accordés à l'économie laitière et les allocations familiales dans l'agriculture constituent des dépenses liées. Dans ce domaine, près de 12 % des crédits sont donc affectés.

Principales unités administratives

Office fédéral de l'agriculture; Agroscope; Office fédéral des assurances sociales

ARRÊTÉ FÉDÉRAL SUR LES MOYENS FINANCIERS DESTINÉS À L'AGRICULTURE POUR LES ANNÉES 2022 À 2025

La politique agricole 2022 à 2025 vise à améliorer les conditions-cadres en matière agricole dans les domaines du marché, de l'exploitation et de l'environnement. Il s'agit notamment de générer plus de valeur ajoutée sur le marché, d'augmenter l'efficience opérationnelle ainsi que de réduire davantage l'impact sur l'environnement et la consommation des ressources non renouvelables. À cet effet, les exigences liées aux prestations écologiques doivent être revues pour en augmenter l'efficacité. En outre, des objectifs de réduction contraignants doivent être définis pour les pertes d'azote et de phosphore. Compte tenu des transferts de fonds consécutifs à l'abolition des contributions à l'exportation de produits agricoles transformés, les dépenses en faveur de l'agriculture prévues dans le cadre des nouveaux plafonds de dépenses pour les années 2022 à 2025 (env. 13,8 mrd) correspondent à peu près à celles qui avaient été consenties dans le cadre des plafonds de dépenses pour les années 2018 à 2021.

11 ÉCONOMIE

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19–20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19–23
Économie	1 520	2 116	2 236	5,7	2 099	2 095	2 092	-0,3
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	2,2	2,9	3,0		2,8	2,6	2,6	
Ordre économique	126	139	142	1,8	142	143	144	1,0
Promotion place écon., pol. rég., approvision. écon. du pays	135	138	148	7,3	149	150	153	2,5
Énergie	1 259	1 839	1 946	5,9	1 808	1 801	1 795	-0,6

Les dépenses en faveur du groupe de tâches Économie restent en grande partie stables. La légère diminution par rapport à 2019 résulte en premier lieu de la réduction attendue de la consommation de combustibles fossiles et de la baisse consécutive du produit de la taxe sur le CO₂ pour le programme Bâtiments.

Objectifs du programme de la législature

Le groupe de tâches contribue à la réalisation des objectifs suivants du programme de la législature:

- Objectif 3: La Suisse crée l'environnement économique le plus stable possible et le plus propice à l'innovation à l'ère numérique et encourage le potentiel qu'offre la main-d'œuvre en Suisse.
- Objectif 4: La Suisse apporte sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et assure à son économie l'accès aux marchés internationaux et au marché intérieur de l'UE.
- Objectif 16: La Suisse fait une utilisation modérée du sol et des ressources naturelles, garantit un approvisionnement énergétique durable et sans faille et encourage la durabilité dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Message sur la promotion économique pour les années 2024 à 2027
- Message sur la loi fédérale sur l'allégement administratif des entreprises (en réponse à la motion Sollberger 16.3388)
- Message concernant la révision de la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité
- Message sur la nouvelle loi sur l'approvisionnement en gaz
- Message relatif à l'accord sur l'électricité avec l'UE

Planification financière

Le groupe de tâches *ordre économique* inclut les tâches de surveillance dans les domaines de la télécommunication, de l'approvisionnement en électricité, de la poste, du réseau ferroviaire, de la radio et de la télévision, des maisons de jeu et du droit du marché du travail ainsi que les activités du Bureau de la consommation. En termes réels, ses dépenses resteront à peu près stables.

En revanche, les groupes de tâches *promotion économique, politique régionale et approvisionnement économique du pays* devraient enregistrer une croissance des dépenses de 2,5 % par an. Cette hausse s'explique, d'une part, par les fonds supplémentaires en faveur de la promotion des exportations et de Suisse Tourisme adoptés dans le cadre du message sur la promotion économique pour les années 2020 à 2023. D'autre part, davantage de prêts octroyés par les organisations de cautionnement en faveur des PME seront garantis, ce qui devrait entraîner une augmentation des pertes sur cautionnement à la charge de la Confédération.

Quelque 85 % des dépenses sont imputables au domaine de l'énergie, les principaux éléments étant les apports au fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité (1,3 mrd) et les dépenses liées au programme Bâtiments (0,4 mrd). Entre 60 et 70 millions sont destinés chaque année au programme SuisseEnergie, au transfert de technologie et à la recherche énergétique.

Les dépenses en faveur du domaine de l'énergie restent à peu près constantes sur toute la période considérée. Le recul des dépenses de 44 millions jusqu'en 2023 résulte avant tout de la réduction de la consommation attendue au niveau des carburants fossiles. Cette diminution est due aux assainissements en cours de bâtiments et à l'extension des systèmes de chauffage ne dépendant pas d'énergies fossiles. À taux égaux, les revenus tirés de la taxe sur le CO₂ perçue sur ces combustibles devraient donc baisser. Un tiers du produit de la taxe étant affecté au programme Bâtiments, les dépenses en faveur de celui-ci devraient également régresser légèrement.

Les revenus provenant du supplément sur les coûts de transport d'électricité (2,3 ct./kWh) seront versés intégralement au fonds spécifiquement prévu à cet effet. Ce dernier finance les primes d'injection ainsi que les contributions aux investissements consentis pour les installations productrices de courant. La consommation d'électricité ne devrait guère varier au cours des années du plan financier. Par conséquent, les apports au fonds alimenté au moyen du supplément sur les coûts de transport d'électricité devraient eux aussi rester stables.

RÉPARTITION PAR GROUPES DE COMPTES

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19-23
Dépenses de personnel	130	138	142	2,5	143	144	145	1,2
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	61	58	58	0,2	57	57	57	-0,4
Dépenses financières	0	-	-	-	-	-	-	-
Dépenses de transfert courantes	190	204	367	80,2	217	216	220	1,9
Dépenses d'investissement	1 140	1 716	1 669	-2,7	1 682	1 676	1 669	-0,7

Degré d'affectation des dépenses

Environ 83 % des dépenses de ce groupe de tâches sont fortement liées. Les apports au fonds alimenté au moyen du supplément sur les coûts de transport d'électricité (env. 1,3 mrd, soit 62 %) et les dépenses en faveur du programme Bâtiments (env. 0,4 mrd, soit 18 %) en sont les principaux éléments.

Principales unités administratives

Office fédéral de l'énergie; Secrétariat d'État à l'économie; Office fédéral de la communication

12 FINANCES ET IMPÔTS

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19–20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19–23
Finances et impôts	9 887	9 798	11 075	13,0	11 358	11 386	11 333	3,7
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	14,0	13,5	14,7		14,9	14,4	14,0	
Parts aux recettes de la Confédération	5 352	5 266	6 599	25,3	6 978	6 944	6 936	7,1
Recherche de fonds, admin. de la fortune et de la dette	1 196	1 118	998	-10,7	870	847	784	-8,5
Péréquation financière	3 339	3 415	3 478	1,9	3 509	3 595	3 613	1,4

Le groupe de tâches Finances et impôts connaît une croissance annuelle moyenne de 3,7 %. La progression de ce groupe, le deuxième de par son volume, résulte principalement de deux évolutions divergentes. D'une part, les parts aux recettes de la Confédération augmentent fortement (+ 7,1 % par an), en raison de l'augmentation de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct suite à la mise en œuvre du projet de Réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA). 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 8,5 %, principalement en raison du bas niveau des taux d'intérêt.

Objectifs du programme de la législature

Le groupe de tâches contribue à la réalisation de l'objectif suivant du programme de la législature:

- Objectif 1: La Suisse assure l'équilibre du budget de la Confédération et la stabilité de son régime financier.

Dossiers du programme de la législature et principales réformes en cours

- Suppression de la pénalisation fiscale des couples mariés
- Abolition des droits de douane sur les produits industriels
- Réexamen de la répartition des tâches et de la responsabilité financière Confédération-cantons (Projet «Répartition des tâches II»)

Planification financière

Les parts aux recettes de la Confédération représentent environ la moitié des dépenses de ce groupe de tâches. La progression de 7,1 % en moyenne annuelle s'explique principalement par la croissance des recettes de l'impôt fédéral direct (+ 8,4 %). Dans le cadre de la mise en œuvre du projet de Réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA), la part des cantons est passée de 17 % à 21,2 % à partir de 2020. L'évolution de la part des cantons à l'impôt fédéral direct est également influencée par l'augmentation de la déduction générale pour enfant (dès 2022) et par les effets de la suppression de la pénalisation fiscale du mariage (dès 2023).

Les dépenses au titre de la *recherche de fonds et 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, évoluent quant à elles aux antipodes de la moyenne de ce groupe de tâche. Leur recul (- 8,5 % en moyenne annuelle) est à mettre au crédit non seulement d'un besoin de financement globalement moindre sur toute la période de planification, mais également et surtout, des taux d'intérêt très bas, voire négatifs. Les chiffres du plan financier de la législature se basent sur des taux d'intérêt qui varient de - 0,7 % à 0,1 % à court terme et de - 0,3 % à 0,6 % à long terme. Ainsi, le raffermissement des taux d'intérêt ne devrait s'amorcer qu'à la fin de la période de la législature.

Pour ce qui est de la *péréquation financière*, les années 2019–2023 présentent une légère hausse en moyenne annuelle (1,4 % par an) malgré la réduction graduelle à partir de 2020 de la valeur cible de la dotation minimale de la péréquation des ressources. Ceci est dû aux mesures additionnelles apportées dans le système de péréquation financière (augmentation de la compensation des charges socio-démographiques et mesures d'atténuation).

RÉPARTITION PAR GROUPES DE COMPTES

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19-23
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	127	103	138	34,1	143	154	169	13,3
Dépenses financières	1 200	1 128	1 000	-11,3	873	850	781	-8,8
Dépenses de transfert courantes	8 560	8 567	9 937	16,0	10 342	10 383	10 382	4,9

Degré d'affectation des dépenses

Les dépenses de ce groupe de tâches sont dans leur totalité liées et ne peuvent pas être influencées à court terme. Les parts aux recettes de la Confédération constituent des comptes de passage, c'est-à-dire que la Constitution ou des lois prévoient les affectations 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, la contribution de la Confédération à la péréquation des ressources est fixée dans la Constitution et correspond à 60 % de la dotation totale.

Principales unités administratives

Administration fédérale des contributions; Administration fédérale des finances; Administration fédérale des douanes

23 RESSOURCES ADMINISTRATIVES

Au cours des années de la législature, les dépenses administratives augmenteront de 0,5 % par an. Bien que tous les projets de dépenses ne soient pas encore pris en compte, leur progression devrait rester nettement inférieure à celle des dépenses totales de la Confédération.

RESSOURCES ADMINISTRATIVES

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19–20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19–23
Dépenses administratives	9 789	10 619	10 705	0,8	10 760	10 822	10 841	0,5
Dépenses de personnel	5 616	5 855	6 040	3,2	6 008	6 072	6 130	1,2
Dépenses de matériel et de marchandises	36	40	43	7,9	41	37	37	-1,7
Dépenses d'exploitation	3 267	3 651	3 614	-1,0	3 630	3 657	3 681	0,2
Investissements dans immeubles, meubles, stocks	848	1 007	954	-5,3	1 043	1 026	970	-0,9
Investissements dans immobilisations incorporelles	21	66	53	-18,9	37	30	23	-23,3
Part dans les dépenses totales	13,9%	14,7%	14,2%		14,1%	13,7%	13,4%	

Les dépenses du domaine propre de l'administration regroupent les dépenses de personnel, les dépenses de biens et services et d'exploitation ainsi que les investissements dans les immobilisations corporelles, les stocks et les immobilisations incorporelles (sans les routes nationales et les biens d'armement). Ces dépenses sont gérées par le biais d'enveloppes budgétaires et d'objectifs en matière de prestations, mode de gestion qui permet de créer les conditions nécessaires à un emploi économique et efficace des ressources, tout en fournissant aux unités administratives la souplesse requise. Grâce aux enveloppes budgétaires, les unités peuvent utiliser leurs ressources financières et en personnel de telle manière à atteindre les objectifs, tout en ayant la possibilité de modifier leurs priorités à court terme. Une telle mesure peut prendre la forme d'un transfert de fonds entre différents types de charges ou d'un report de l'emploi de fonds au moyen de la constitution, puis de la dissolution de réserves. Le Conseil fédéral fixe les conditions-cadres applicables à la gestion des ressources administratives et à leur évolution. Il assure le pilotage des ressources en particulier dans les domaines du personnel et de l'informatique en établissant les priorités en matière de projets, en fixant les limites de la croissance des dépenses et en attribuant les fonds budgétisés de manière centralisée compte tenu des besoins.

Avec une croissance annuelle de 0,5 %, les dépenses administratives connaîtront une hausse nettement inférieure à celle des dépenses totales de la Confédération; leur part dans les dépenses totales diminuera continuellement pour s'établir à 13,4 % à la fin de la législature. L'évolution globale des ressources administratives au cours des années de la législature est décrite ci-dessous.

Personnel

Les dépenses de personnel croissent, en moyenne, de 1,2 % par an. Cette hausse est essentiellement due à la compensation du renchérissement. Les effectifs planifiés au budget 2020 s'élèvent à 37 631 équivalents plein temps (EPT). Près de la moitié des postes sont requis par six unités administratives dont les tâches nécessitent des effectifs importants: la défense, l'Administration fédérale des douanes (Corps des gardes-frontière), l'Office fédéral de la police, le Secrétariat d'État aux migrations, l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication et l'Administration fédérale des contributions. Plusieurs demandes de ressources recensées dans le cadre du programme de la législature (voir le chap. B 24 Charges supplémentaires possibles) ne sont pas encore prises en considération dans les chiffres du plan financier.

Dépenses d'exploitation

Les dépenses d'exploitation affichent une évolution stable sur l'ensemble de la période de planification. Elles comprennent, pour l'essentiel, les dépenses d'exploitation de l'armée (budget 2020: 761 mio), les immeubles et les loyers (657 mio), l'informatique (619 mio), les prestations externes (459 mio), le conseil et la recherche sur mandat (189 mio) ainsi que les dépenses d'exploitation des centres fédéraux pour demandeurs d'asile (194 mio).

Investissements de l'administration

Se montant à 1 milliard, les dépenses d'investissement de l'administration sont requises pour l'acquisition ou la création de biens matériels (immeubles, biens meubles, achats destinés aux stocks) ainsi que les immobilisations incorporelles (licences, patentes, droits, logiciels) servant à l'exécution de tâches publiques. Les investissements concernent, à plus de 70 %, le domaine des immeubles.

24 CHARGES SUPPLÉMENTAIRES POSSIBLES

Le plan financier de la législature est menacé par des charges supplémentaires substantielles susceptibles de découler, avant tout, de projets de réformes fiscales. Des dépenses supplémentaires se profilent également dans plusieurs domaines, notamment en lien avec la participation de la Suisse aux programmes européens de recherche et d'éducation.

CHARGES SUPPLÉMENTAIRES POSSIBLES

mio CHF	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	ultérieure- ment
Total des charges supplémentaires (budget ordinaire, chiffres arrondis)	<800	<2 100	>2 500	>4 000
Charges supplémentaires affectant les recettes				
Efforts internationaux visant à modifier l'imposition des bénéfices	-	-	n.q.	n.q.
Projet de refonte de l'impôt anticipé (en termes nets)	-	<170	<170	<170
Droits de timbre				
Suppression du droit de timbre de négociation et du droit de timbre sur les quittances de primes (1re étape)	-	220	220	220
Suppression du droit de timbre de négociation et du droit de timbre sur les quittances de primes (2e étape)	-	-	-	1 700
Suppression du droit de timbre d'émission	220	220	220	220
Réforme de la taxe sur la valeur ajoutée	-	-	n.q.	n.q.
Impôt fédéral direct: augmentation des déductions pour les primes d'assurance-maladie (motion Grin; en termes nets)	-	366	366	366
Changement du système de l'imposition de la propriété du logement (en termes nets)	-	<400	<400	<400
Réduction d'impôt sur les rendements de participations	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Charges supplémentaires affectant les dépenses				
Programmes de l'UE dans le domaine FRI (Horizon, Erasmus+, Europe numérique, Copernicus)	<310	<300	<300	<260
Contribution de la Suisse aux programmes européens de navigation par satellite Galileo et EGNOS	25	25	25	25
Accords avec l'UE (not. accord institutionnel, santé, etc.)	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Contributions de la Suisse à l'instrument européen relatif à la gestion des frontières et aux visas (IGFV)	-	-	n.q.	n.q.
Contributions de la Suisse à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)	30	40	50	60
Extension de l'aide aux médias	-	70	70	70
Initiative parlementaire sur le renforcement des soins infirmiers	-	<70	<70	<70
Augmentation du capital du Groupe de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement	68	68	68	123
Planification à moyen terme en matière de personnel	<40	<70	<100	<100
Grands projets informatiques destinés à la transformation numérique de l'administration fédérale	<50	<50	<50	<50
Prêt à la FIPOI (reconstruction du bâtiment principal de l'UIT)	4	5	13	74
Installations sportives d'importance nationale (CISIN)	15	15	15	15
Message concernant la simplification et l'optimisation de la gestion des finances fédérales (motion Hegglin)	-	-40	-40	-40
Environnement (bruit, organismes envahissants)	-	n.q.	n.q.	n.q.

CHARGES SUPPLÉMENTAIRES AFFECTANT LES RECETTES

Efforts internationaux visant à modifier l'imposition des bénéfices

L'OCDE travaille actuellement à une modification des principes régissant l'imposition des entreprises multinationales. Il s'agit, d'une part, de modifier la répartition de l'impôt sur le bénéfice en faveur de l'État où se trouve le marché d'une entreprise, par rapport à l'État où l'entreprise a son siège. Une imposition minimale valable sur le plan mondial doit, d'autre part, garantir l'imposition appropriée des bénéfices. Les critères de ces deux volets sont encore trop vagues pour qu'il soit possible de quantifier plus précisément les conséquences financières qui en résulteraient pour la Suisse. Le rapport final de l'OCDE devrait être disponible d'ici à la fin de 2020.

Refonte de l'impôt anticipé

Au cours du premier trimestre 2020, le Conseil fédéral ouvrira la consultation concernant la réforme de l'impôt anticipé. Le projet de réforme comporte deux volets: l'exonération de l'impôt anticipé sur les placements suisses portant intérêts effectués par des personnes morales domiciliées en Suisse et des investisseurs étrangers (renforcement du marché suisse des emprunts) et l'extension de la fonction de garantie pour les personnes physiques domiciliées en Suisse (lutte contre la soustraction fiscale). Cette réforme entraînerait une diminution de recettes estimée à 130 millions par an (120 mio à la charge de la Confédération et 10 mio à la charge des cantons). Afin de renforcer le marché suisse des capitaux de tiers, le droit de négociation sur les emprunts suisses devra être supprimé, ce qui se traduira par une perte supplémentaire de recettes de 50 millions par an.

Droits de timbre

En novembre 2019, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) s'est prononcée en faveur d'une mise en œuvre, en deux étapes, de l'abolition du droit de timbre de négociation et du droit sur les quittances de primes:

1. abolition du droit de timbre de négociation sur les titres suisses et sur les obligations étrangères dont la durée résiduelle est de moins d'une année ainsi qu'abolition du droit de timbre sur les primes d'assurance-vie (diminutions de recette estimées à 220 mio);
2. abolition du droit de timbre de négociation sur les autres titres étrangers et abolition du droit de timbre sur les primes d'assurance de chose et de patrimoine (diminutions de recettes estimées à 1,7 mrd). Le Conseil national avait approuvé la suppression du droit de timbre d'émission en mars 2013 déjà. Le Conseil des États avait toutefois suspendu le projet. En août 2019, la CER-N a décidé de demander par écrit à la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) de reprendre l'examen du dossier (diminutions de recettes estimées à 220 mio).

Réforme de la taxe sur la valeur ajoutée

Le Conseil fédéral ouvrira, au cours du premier semestre 2020, la consultation concernant une réforme de la TVA. Le projet devra notamment permettre de mettre en œuvre plusieurs interventions parlementaires concernant, par exemple l'assujettissement des subventions à la TVA et le prélèvement de la TVA par les plates-formes de vente en ligne. Même si ses répercussions financières ne sont pas encore connues, le projet de réforme devrait pouvoir être mis en œuvre sans engendrer de diminutions de recettes.

Impôt fédéral direct: augmentation des déductions pour les primes d'assurance-maladie

La motion Grin (17.3171) demande d'augmenter les déductions forfaitaires de l'impôt fédéral direct pour les primes d'assurance-maladie afin d'atténuer la hausse des primes. Elle a été adoptée par le Conseil national le 6 mars 2018 et par le Conseil des États le 6 mars 2019. La mise en œuvre de la motion coûterait environ 370 millions par an à la Confédération.

Imposition de la propriété du logement: changement de système

Avec le projet de réforme de l'imposition de la propriété du logement, la CER-E souhaite abolir la valeur locative, mais aussi réformer la déductibilité des intérêts passifs (initiative parlementaire 17.400, rapport du 14.2.2019). Les répercussions financières de cette réforme dépendront de la variante choisie concernant les intérêts passifs et du niveau futur du taux d'intérêt hypothécaire moyen. Avec un taux moyen de 3,5 %, la réforme n'aurait, globalement, pas d'incidences sur les coûts, alors qu'avec le niveau actuel des taux, elle entraînerait, pour la Confédération, des pertes de recettes fiscales pour l'impôt fédéral direct pouvant atteindre jusqu'à 400 millions.

Revenus des participations

Au vu du recul des revenus et des résultats au niveau du groupe ainsi que d'un besoin croissant d'investissements, la situation économique de La Poste Suisse SA devient de plus en plus tendue. Elle pourrait se répercuter sur le montant du dividende distribué à la Confédération. Le plan financier prévoit pour l'instant le versement d'un dividende se montant à 200 millions. À la suite de la dissociation des activités de RUAG et de la privatisation partielle de RUAG International, les dividendes revenant à la Confédération vont diminuer. C'est pourquoi une baisse des revenus des participations n'est pas exclue.

CHARGES SUPPLÉMENTAIRES AFFECTANT LES DÉPENSES

Programmes de l'UE dans le domaine FRI

(Horizon, Erasmus+, Europe numérique, Copernicus)

Le programme-cadre actuel de recherche de l'UE (Horizon 2020), auquel la Suisse participe, expire à la fin de 2020. Le budget global du prochain programme-cadre (Horizon Europe), qui concerne les années 2021 à 2027 et pour lequel l'UE prévoit de réviser les conditions de participation, va probablement augmenter de façon notable. Ainsi, si la Suisse y participe, il faudra s'attendre à une augmentation substantielle de sa contribution. L'UE prévoit en outre de lancer un nouveau programme destiné à façonner et soutenir la transformation numérique en Europe (Europe numérique). Une participation de la Suisse au programme Europe numérique ainsi que dans les domaines de l'espace (Copernicus) et de la formation (Erasmus+) entraînerait des dépenses supplémentaires allant jusqu'à 310 millions par an.

Contribution de la Suisse aux programmes européens de navigation par satellite

Galileo et EGNOS

La Suisse participe aux programmes européens de navigation par satellite Galileo et EGNOS. D'une durée de 7 ans, la prochaine étape de financement de cette participation débute en 2021. Selon de premières estimations, la contribution annuelle de la Suisse pourrait augmenter d'un montant pouvant atteindre jusqu'à 25 millions par an car, d'une part, les coûts d'exploitation atteindront leur niveau maximal en raison de l'extension complète du système et, d'autre part, la première génération de satellites devra être remplacée pendant cette période.

Accords avec l'UE

Une éventuelle participation suisse aux programmes de l'UE dans le domaine de la santé et de la sécurité alimentaire engendrerait une nouvelle augmentation des dépenses en la matière, laquelle ne peut toutefois pas encore être chiffrée.

Contributions de la Suisse à l'instrument européen de gestion des frontières et des visas (IGFV)

L'IGFV succède au Fonds pour les frontières extérieures (2007 à 2019) et au Fonds européen pour la sécurité intérieure (2014 à 2020). Comme ces deux fonds, il s'agit d'un développement de l'acquis de Schengen. Les États Schengen dont les frontières terrestres et maritimes sont particulièrement étendues ou sur le territoire desquels se trouvent des aéroports internationaux importants bénéficient d'un soutien financier lié aux projets. La Suisse participera au financement du fonds par le biais de contributions (calculées en fonction du pourcentage que représente son PIB dans celui de l'ensemble des États

Schengen), tout en recevant également des moyens financiers provenant de l'IGFV. En vertu des estimations actuelles, un montant se chiffrant en centaines de millions sera nécessaire pour couvrir la période 2021 à 2027 (dû à partir de l'entrée en vigueur de l'accord conclu avec l'UE, probablement en 2023).

Contributions de la Suisse à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)

En raison du renforcement planifié par l'UE du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, FRONTEX, l'autorité compétente de l'UE, devrait bénéficier d'un budget nettement plus élevé. La Suisse sera tenue de contribuer à cette augmentation budgétaire, ce qui pourra engendrer des dépenses supplémentaires d'un montant allant jusqu'à 60 millions par an. Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation à ce sujet le 13 décembre 2019.

Extension de l'aide aux médias

Le 28 août 2019, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur d'un renforcement du soutien accordé aux médias en ligne et aux journaux. Il soumettra au Parlement un train de mesures en ce sens au cours du premier semestre 2020, qui prévoit des moyens financiers pour les médias en ligne. Par ailleurs, davantage de journaux et d'hebdomadaires devraient profiter de l'aide indirecte à la presse. Les mesures prévues nécessitent la modification de la loi sur la radio et la télévision ainsi que de la loi sur la poste. Elles pourraient engendrer des charges supplémentaires pouvant atteindre jusqu'à 70 millions par an.

Initiative parlementaire sur le renforcement des soins infirmiers

Dans le domaine de la santé, l'initiative parlementaire 19.401 (Pour un renforcement des soins infirmiers, une sécurité des patients accrue et une meilleure qualité des soins) devrait entraîner, en matière de formation du personnel soignant, des charges supplémentaires de quelque 500 millions réparties sur 8 ans. Le 17 décembre 2019, le Conseil national a décidé d'adopter cette initiative en tant que contre-projet à l'initiative populaire «Pour des soins infirmiers forts (initiative sur les soins infirmiers)».

Augmentation du capital du Groupe de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement

Au cours du premier trimestre, le Conseil fédéral soumettra au Parlement les crédits d'engagement requis pour financer la participation de la Suisse aux augmentations de capital du Groupe de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement. Cette participation s'élèvera à quelque 330 millions au total répartis sur 9 ans.

Planification du personnel à moyen terme

Dans le cadre du programme de la législature, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales un aperçu de l'évolution attendue en matière de personnel. Il est prévu de renforcer les ressources en personnel dans plusieurs domaines (par ex. maîtrise des coûts de la santé, renforcement du Service de renseignement de la Confédération, protection de la Suisse contre les cyberrisques, augmentation temporaire des besoins pour les projets de numérisation).

Grands projets informatiques

Le Conseil fédéral veut accélérer la transformation numérique de l'administration fédérale. La réalisation des programmes DaziT et SUPERB, notamment, se traduira par une hausse des besoins de financement. Pour sa part, le programme DaziT vise à numériser l'ensemble des processus douaniers d'ici à 2026 afin de rendre le franchissement de la frontière encore plus simple et plus rapide. Le programme SUPERB vise, quant à lui, à moderniser les processus de soutien (finances, personnel, logistique, achats et immobilier). La mise en œuvre des grands projets prioritaires nécessitera des dépenses supplémentaires allant jusqu'à 50 millions par an. Le volume total des dépenses liées aux projets informatiques clés est estimé actuellement à quelque 700 millions.

Prêt de construction FIPOI à l'UIT

Pour renforcer son rôle en tant qu'État hôte, la Suisse cherche notamment à améliorer les infrastructures des organisations internationales ayant leur siège sur son sol. L'Union Internationale des Télécommunications (UIT) a sollicité, auprès du Conseil fédéral, un prêt de 138 millions destiné à financer la reconstruction de son bâtiment principal à Genève. Le Conseil fédéral se prononcera à ce sujet en 2020. À condition que le canton de Genève fournisse une contribution substantielle (d'env. 30 %) à ce prêt, celui-ci engendrerait des dépenses supplémentaires estimées à 95,6 millions réparties sur 7 ans.

Installations sportives d'importance nationale (CISIN)

Dans le cadre du budget 2020, le Parlement a accordé des subventions supplémentaires aux infrastructures sportives (+ 5 mio) et défini les modalités futures du cofinancement de la gestion des entraînements et des compétitions ayant lieu dans les installations sportives d'importance nationale (+ 10 mio); il a chargé le Conseil fédéral de reconduire les dépenses supplémentaires au cours des années suivantes.

Message concernant la simplification et l'optimisation de la gestion des finances fédérales

Le 27 novembre 2019, le Conseil fédéral a adopté le message sur la modification de la loi sur les finances de la Confédération. Il répond ainsi à une demande du Parlement. À l'avenir, le compte de financement prendra, par analogie avec le compte de résultats, également en considération toutes les provisions et régularisations par exercice. Dorénavant, les dépenses et les recettes auront une incidence sur l'exercice comptable durant lequel la charge ou l'allégement survient du point de vue économique. La marge de manœuvre budgétaire devrait ainsi légèrement augmenter. À long terme, les régularisations effectuées et les provisions constituées devraient toutefois se compenser mutuellement.

Environnement

Plusieurs projets en matière d'environnement susceptibles de grever le budget fédéral sont actuellement en discussion. Il s'agit notamment des mesures de lutte contre les organismes exotiques envahissants ou celles du plan d'action contre le bruit.

3 TABLEAUX DÉTAILLÉS DU PLAN FINANCIER 2021-2023 DE LA LÉGISLATURE

31 COMPTE DE FINANCEMENT

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19-23
Solde de financement	3 029	1 222	344		891	630	220	
Solde de financement ordinaire	2 938	1 222	344		891	630	220	
Recettes ordinaires	73 512	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
Recettes fiscales	68 121	69 120	71 151	2,9	72 645	75 328	76 487	2,6
Impôt fédéral direct, personnes physiques	11 157	11 472	12 253	6,8	12 825	13 011	12 481	2,1
Impôt fédéral direct, personnes morales	11 289	11 276	11 789	4,5	12 073	12 390	12 736	3,1
Impôt anticipé	7 747	7 052	7 873	11,6	8 085	8 304	8 528	4,9
Droits de timbre	2 117	2 320	2 170	-6,5	2 160	2 150	2 140	-2,0
Taxe sur la valeur ajoutée	22 644	23 400	23 590	0,8	23 990	26 330	27 520	4,1
Autres impôts à la consommation	8 072	8 300	8 218	-1,0	8 212	8 351	8 320	0,1
Recettes fiscales diverses	5 095	5 300	5 258	-0,8	5 300	4 792	4 762	-2,6
Patentes et concessions	1 212	924	930	0,7	930	930	930	0,2
Recettes financières	1 121	1 104	1 069	-3,2	1 059	1 053	1 070	-0,8
Recettes de participations	821	822	812	-1,2	812	812	812	-0,3
Autres recettes financières	300	283	258	-8,9	247	242	259	-2,2
Autres recettes courantes	1 789	1 713	1 771	3,4	1 777	1 790	1 801	1,3
Recettes d'investissement	1 270	694	745	7,3	713	722	730	1,3
Dépenses ordinaires	70 574	72 334	75 323	4,1	76 233	79 193	80 799	2,8
Dépenses propres	10 252	11 080	11 351	2,4	11 390	11 520	11 636	1,2
Dépenses de personnel	5 616	5 855	6 040	3,2	6 008	6 072	6 130	1,2
Dépenses de biens et serv. et dépenses d'exploit.	3 780	4 171	4 194	0,5	4 227	4 265	4 302	0,8
Dépenses d'armement	856	1 054	1 118	6,0	1 154	1 183	1 204	3,4
Dépenses de transfert courantes	48 120	49 004	51 583	5,3	52 559	55 248	56 818	3,8
Parts de tiers aux recettes de la Confédération	9 784	9 262	10 940	18,1	11 273	13 241	13 831	10,5
Indemnités à des collectivités publiques	1 614	1 669	1 633	-2,1	1 660	1 644	1 613	-0,8
Contributions à de propres institutions	4 049	4 100	4 084	-0,4	4 082	4 140	4 202	0,6
Contributions à des tiers	15 420	16 111	16 456	2,1	16 533	16 696	17 001	1,4
Contributions aux assurances sociales	17 252	17 862	18 469	3,4	19 011	19 526	20 170	3,1
Dépenses financières	1 203	1 131	1 003	-11,3	875	852	784	-8,8
Dépenses d'intérêts	1 153	1 084	959	-11,5	839	818	757	-8,6
Autres dépenses financières	50	47	43	-7,2	36	34	27	-13,0
Dépenses d'investissement	11 000	11 119	11 386	2,4	11 409	11 574	11 562	1,0
Immobilisations corporelles et stocks	4 120	3 604	3 606	0,1	3 569	3 590	3 435	-1,2
Immobilisations incorporelles	21	66	53	-18,9	37	30	23	-23,3
Prêts	109	105	109	3,9	76	75	76	-7,8
Participations	444	63	62	-1,9	63	63	33	-15,0
Propres contributions à des investissements	5 805	6 740	7 008	4,0	7 106	7 244	7 409	2,4
Contributions à des investissements à redistribuer	500	541	548	1,3	558	571	586	2,0
Recettes extraordinaires	90	-	-		-	-	-	
Dépenses extraordinaires	-	-	-		-	-	-	

32 COMpte de résultats

mio CHF	C	B	B	Δ en % 19-20	PFL	PFL	PFL	Δ Ø en % 19-23
	2018	2019	2020		2021	2022	2023	
Résultat de l'exercice	5 701	2 477	1 393		1 990	1 598	1 043	
Résultat opérationnel	4 119	1 598	504		1 138	689	20	
Revenus opérationnels	71 817	71 898	73 972	2,9	75 475	78 154	79 333	2,5
Revenus fiscaux	68 398	69 120	71 162	3,0	72 657	75 320	76 485	2,6
Impôt fédéral direct, personnes physiques	11 157	11 472	12 253	6,8	12 825	13 011	12 481	2,1
Impôt fédéral direct, personnes morales	11 289	11 276	11 789	4,5	12 073	12 390	12 736	3,1
Impôt anticipé	7 747	7 052	7 873	11,6	8 085	8 304	8 528	4,9
Droits de timbre	2 117	2 320	2 170	-6,5	2 160	2 150	2 140	-2,0
Taxe sur la valeur ajoutée	22 650	23 400	23 590	0,8	23 990	26 330	27 520	4,1
Autres impôts à la consommation	8 310	8 300	8 218	-1,0	8 212	8 351	8 320	0,1
Revenus fiscaux divers	5 129	5 300	5 269	-0,6	5 312	4 784	4 760	-2,7
Patentes et concessions	1 198	901	907	0,6	907	907	907	0,2
Autres revenus	1 901	1 747	1 815	3,9	1 823	1 835	1 846	1,4
Prélèv. financ. spéc. enreg. sous cap. de tiers	168	67	1	-98,0	1	5	7	-42,3
Revenus de transactions extraordinaires	152	62	87		87	87	87	
Charges opérationnelles	67 698	70 300	73 469	4,5	74 337	77 466	79 313	3,1
Charges propres	13 419	14 533	14 771	1,6	14 836	14 980	15 105	1,0
Charges de personnel	5 346	5 855	6 040	3,2	6 008	6 072	6 130	1,2
Charges de biens et services et autres charges d'exploit.	3 938	4 282	4 303	0,5	4 333	4 372	4 410	0,7
Charges d'armement	996	1 254	1 278	1,9	1 314	1 343	1 364	2,1
Amortissement d'immobilis. corp. et incorporelles	3 140	3 141	3 151	0,3	3 181	3 193	3 201	0,5
Charges de transfert	54 218	55 709	58 543	5,1	59 439	62 437	64 173	3,6
Parts de tiers aux revenus de la Confédération	9 784	9 262	10 940	18,1	11 273	13 241	13 831	10,5
Indemnités à des collectivités publiques	1 625	1 681	1 634	-2,8	1 660	1 643	1 614	-1,0
Contributions à des propres institutions	4 049	4 105	4 087	-0,4	4 085	4 142	4 204	0,6
Contributions à des tiers	15 713	16 115	16 474	2,2	16 372	16 705	17 010	1,4
Contributions aux assurances sociales	17 206	17 787	18 394	3,4	18 936	19 451	20 095	3,1
Réévaluation de contrib. à des investissements	5 829	6 740	7 008	4,0	7 110	7 250	7 415	2,4
Réévaluation de prêts et de participations	12	20	6	-67,6	3	3	3	-39,1
Apport à financ. spéc. enreg. sous cap. de tiers	61	58	154	165,0	62	49	35	-12,0
Charges de transactions extraordinaires	-	-	-		-	-	-	
Résultat financier	-818	-762	-672		-559	-542	-458	
Revenus financiers	390	355	320	-9,9	308	302	319	-2,6
Charges financières	1 208	1 117	991	-11,3	866	844	777	-8,7
Charges d'intérêts	1 139	1 070	948	-11,4	830	810	749	-8,5
Autres charges financières	69	47	44	-7,2	37	34	28	-12,3
Résultat de participations	2 400	1 641	1 561		1 411	1 451	1 481	

33 COMPTE DES INVESTISSEMENTS

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19-23
Solde du compte des investissements	-9 651	-10 425	-10 642		-10 696	-10 852	-10 831	
Solde du compte des investissements ordinaire	-9 652	-10 425	-10 642		-10 696	-10 852	-10 831	
Recettes d'investissement	1 270	694	745	7,3	713	722	730	1,3
Immeubles	44	41	36	-13,2	36	36	36	-3,5
Biens meubles	4	3	3	2,0	3	3	3	0,5
Routes nationales	3	3	3	13,6	3	3	3	3,2
Immobilisations incorporelles	-	0	0	2,5	0	0	0	0,6
Prêts	517	106	154	45,9	113	108	102	-1,0
Participations	2	-	-	-	-	-	-	-
Rembours. propres contributions à investissements	200	0	0	-18,8	0	0	0	-5,1
Contributions à des investissements à redistribuer	500	541	548	1,3	558	571	586	2,0
Dépenses d'investissement	10 921	11 119	11 386	2,4	11 409	11 574	11 562	1,0
Immeubles	661	759	732	-3,5	839	821	759	0,0
Biens meubles	93	143	124	-13,1	104	102	110	-6,4
Stocks	82	106	98	-7,6	99	103	101	-1,2
Routes nationales	2 580	2 066	2 051	-0,7	1 908	1 927	1 818	-3,1
Matériel d'armement	403	530	600	13,2	618	636	646	5,1
Immobilisations incorporelles	21	66	53	-18,9	37	30	23	-23,3
Prêts	109	105	109	3,9	76	75	76	-7,8
Participations	444	63	62	-1,9	63	63	33	-15,0
Propres contributions à des investissements	6 029	6 740	7 008	4,0	7 106	7 244	7 409	2,4
Contributions à des investissements à redistribuer	500	541	548	1,3	558	571	586	2,0
Recettes d'investissement extraordinaires	0	-	-	-	-	-	-	-
Dépenses d'investissement extraordinaires	-	-	-	-	-	-	-	-

34 EXIGENCES DU FREIN À L'ENDETTEMENT

mio CHF	C 2018	B 2019	B 2020	Δ en % 19-20	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023	Δ Ø en % 19-23
1 Recettes totales	73 603	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
2 Recettes extraordinaires	90	-	-		-	-	-	-
3 Recettes ordinaires [3=1-2]	73 512	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
4 Facteur conjoncturel	0,995	0,996	1,001		1,002	1,001	1,000	
5 Plafond des dépenses totales (art. 13 LFC) [5=3x4]	73 145	73 262	75 742	3,4	77 278	79 903	81 019	2,5
6 Excédent conjoncturel requis/déficit autorisé [6=3-5]	368	294	-76		-154	-80	-	
7 Dépenses extraordinaires (art. 15 LFC)	-	-	-		-	-	-	
8 Abaissement du plafond des dépenses totales (art. 17 LFC, découvert du compte de compensation)	-	-	-		-	-	-	
9 Abaissement du plafond des dépenses totales (art. 17b LFC, découvert du compte d'amortissement)	-	-	-		-	-	-	
10 Abaissement du plafond des dépenses totales (art. 17c LFC, économies à titre préventif)	-	-	-		-	-	-	
11 Dépenses maximales autorisées [11=5+7-8-9-10]	73 145	73 262	75 742	3,4	77 278	79 903	81 019	2,5
12 Dépenses totales selon C/B	70 574	72 334	75 323	4,1	76 233	79 193	80 799	2,8
13 Différence (art. 16 LFC) [13=11-12]	2 571	928	419		1 045	710	220	

35 ÉVOLUTION DE LA DETTE DE LA CONFÉDÉRATION

mio CHF	C	E	B	Δ en % 19-20	PFL	PFL	PFL	Δ Ø en % 19-23
	2018	2019	2020		2021	2022	2023	
Dette brute	99 407	96 000	93 700	-2,4	93 400	92 800	90 900	-1,4
Dette nette	63 011	60 000	58 500	-2,5	54 600	58 900	58 700	-0,5

36 INDICATEURS DE LA CONFÉDÉRATION

En %	C 2018	B 2019	B 2020	PFL 2021	PFL 2022	PFL 2023
Quote-part des dépenses	10,2	10,3	10,5	10,4	10,6	10,5
<i>Dépenses ordinaires (en % du PIB nom.)</i>						
Quote-part d'impôt	9,9	9,8	9,9	9,9	10,1	9,9
<i>Recettes fiscales ordinaires (en % du PIB nom.)</i>						
Quote-part du déficit ou de l'excédent	+ 0,4	+ 0,2	+ 0,0	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,0
<i>Solde de financement ordinaire (en % du PIB nom.)</i>						
Taux d'endettement brut	14,4	13,7	13,0	12,8	12,4	11,8
<i>Dette brute (en % du PIB nom.)</i>						
Quote-part d'investissement	15,6	15,4	15,1	15,0	14,6	14,3
<i>Dépenses d'investissement (en % des dépenses ord.)</i>						
Quote-part de transfert	77,9	78,0	78,7	79,2	79,8	80,4
<i>Dépenses de transfert (en % des dépenses ord.)</i>						
Quote-part des impôts affectés	22,1	22,4	21,7	21,5	21,0	20,7
<i>Impôts affectés (en % des recettes fiscales ord.)</i>						

PERSPECTIVES À MOYEN TERME

1 PRIORITÉS BUDGÉTAIRES POUR LA PÉRIODE 2020 À 2028

À partir de 2023, de fortes incertitudes pèsent sur l'évolution du produit de l'impôt sur le bénéfice (projets de réforme de l'OCDE) et de l'impôt anticipé (possible renversement de la tendance). C'est pourquoi la prudence reste de mise en matière de politique fiscale et de politique des dépenses.

Les perspectives à moyen terme visent à mettre en évidence les principales tendances suivies par l'évolution de la situation budgétaire au cours des deux prochaines législatures afin d'assurer l'équilibre des finances fédérales au-delà de la nouvelle législature. Les perspectives budgétaires sont établies dans le cadre d'un processus en plusieurs étapes. La première étape consiste à prévoir l'évolution des finances au cours des huit prochaines années. Ces prévisions se fondent sur l'hypothèse que les conditions-cadres resteront inchangées (scénario «no-policy-change»). Au cours de la deuxième et de la troisième étape, les priorités budgétaires de la législature suivante sont fixées compte tenu des mesures prévues par l'actuel programme de la législature.

La fixation des priorités budgétaires jusqu'en 2028 a révélé que la période postérieure à 2023 est marquée par des incertitudes exceptionnellement élevées en ce qui concerne l'évolution des recettes de l'impôt sur le bénéfice et de l'impôt anticipé. Deux risques encore difficiles à évaluer ont été identifiés:

- Le premier risque est lié aux efforts du G20 et de l'OCDE visant à rapatrier une partie des recettes de l'impôt sur le bénéfice de l'État où se trouve le siège d'une entreprise vers l'État où les bénéfices sont générés (voir à ce sujet le chap. B 24 Charges supplémentaires possibles). Suivant les modalités concrètes des mesures envisagées, la Confédération et les cantons pourraient subir, à parts à peu près égales, des pertes de recettes oscillant au total entre 1 et 5 milliards.
- Le second risque découle d'un possible retournement de la tendance concernant le produit de l'impôt anticipé. Après avoir atteint leur plus bas niveau en 2001, les recettes de l'impôt anticipé ont enregistré une croissance nettement supérieure à celle du PIB. Il est difficile de prédire si cette tendance perdurera. En effet, la perte de recettes uniques liées à la réforme fiscale menée aux États-Unis ou la diminution des bénéfices versés par les entreprises pourraient se traduire par une nette baisse du niveau des recettes. En raison de la méthode d'estimation utilisée, un revirement de tendance ne se traduirait pas, pour le budget fédéral, par une chute brutale du niveau de recettes, mais se déroulerait progressivement sur plusieurs années.

Les risques élevés pesant sur les recettes soulignent la nécessité de faire preuve de retenue en matière de politique budgétaire. Le Conseil fédéral devrait disposer de suffisamment de temps pour prendre les mesures nécessaires lorsque les grandes lignes de la réforme de l'imposition des bénéfices seront connues ou si le renversement de tendance se confirme pour les recettes de l'impôt anticipé. Pour éviter une politique budgétaire en dents de scie, il importe toutefois d'éviter de prendre des décisions susceptibles d'accroître encore le besoin de consolidation des finances fédérales.

11 PRIORITÉS EN MATIÈRE FISCALE

En attendant que la situation se clarifie en ce qui concerne les conditions-cadres relatives à l'impôt sur le bénéfice et l'impôt anticipé, le Conseil fédéral entend poursuivre les réformes fiscales pour lesquelles il a soit déjà adopté un message ou qui présentent à la fois une certaine importance économique et n'engendrent que des pertes de recettes limitées. Ces projets sont la réforme de l'imposition du couple et de la famille, la suppression des droits de douane sur les produits industriels et la refonte de l'impôt anticipé.

IMPOSITION DU COUPLE ET DE LA FAMILLE

Objectifs de la réforme

Le Conseil fédéral souhaite inscrire dans la législation un régime d'imposition du couple et de la famille qui soit en harmonie avec les règles d'imposition prévues par la Constitution et permette d'instaurer un rapport aussi équilibré que possible entre les charges fiscales. Contraire à la Constitution, la pénalisation actuelle de nombreux couples mariés à deux revenus et couples de rentiers mariés par rapport à des couples de concubins vivant dans la même situation économique, devra être supprimée. Cette réforme aura des effets favorables pour l'économie.

Mesures

Dans son message du 21 mars 2018, le Conseil fédéral a proposé un modèle de calcul alternatif de l'impôt. Selon ce modèle, l'autorité de taxation commence par calculer l'impôt du couple d'après les règles de la taxation ordinaire commune. Ensuite, elle procède à un deuxième calcul de l'impôt (calcul alternatif) qui se fonde sur l'imposition individuelle des couples de concubins. Le moins élevé des deux montants calculés selon ces méthodes est retenu. En résumé, le calcul alternatif de l'impôt consiste en une correction du barème qui élimine une éventuelle pénalisation des couples mariés.

En outre, le barème ordinaire de l'impôt fédéral direct s'appliquera à toutes les personnes non mariées avec enfants, à la place du barème pour personnes mariées. Ces mesures devront permettre de supprimer l'avantage anticonstitutionnel des couples de concubins avec enfants («prime au concubinage»). Pour des questions de politique sociale, les familles monoparentales bénéficieront d'une déduction de 11 500 francs en compensation des charges supplémentaires leur incombant en raison de la réforme.

Conséquences financières pour la Confédération

Sur la base de la statistique relative à l'impôt fédéral direct 2015 extrapolée pour l'année 2021, le nouveau régime d'imposition des couples mariés proposé par le Conseil fédéral entraînera une diminution de recettes estimée à environ 1,5 milliard. Le manque à gagner sera de quelque 1,2 milliard pour la Confédération et d'environ 300 millions pour les cantons, compte tenu de la part cantonale de 21,2 % aux recettes de cet impôt.

RENOVI DU PROJET AU CONSEIL FÉDÉRAL

Au cours des sessions d'automne et d'hiver 2019, les Chambres fédérales ont renvoyé au Conseil fédéral le projet d'une imposition équilibrée du couple et de la famille, en lui confiant le mandat de proposer d'autres modèles, par exemple le modèle appliqué dans le canton de Vaud, le modèle de l'imposition individuelle ou tout autre modèle qu'il jugera approprié.

REFONTE DE L'IMPÔT ANTICIPÉ ET SUPPRESSION DU DROIT DE NÉGOCIATION SUR LES EMPRUNTS SUISSES

Objectifs de la réforme

Le marché helvétique des capitaux est actuellement sous-développé, car les sociétés suisses qui souhaitent émettre des emprunts le font souvent depuis l'étranger en raison de l'impôt anticipé. Il arrive aussi parfois que les activités de financement internes de groupes de sociétés ne soient pas implantées en Suisse. C'est pourquoi le Conseil fédéral souhaite renforcer le marché suisse des capitaux de tiers afin de favoriser la création de valeur et d'emplois et d'accroître les recettes fiscales. L'objectif est également d'étendre la fonction de garantie pour les personnes physiques domiciliées en Suisse, afin de lutter contre la soustraction fiscale.

Mesures

L'ouverture de la procédure de consultation concernant le projet de réforme est prévue pour le premier trimestre 2020. Le projet de réforme prévoit l'exonération de l'impôt anticipé sur les placements suisses portant intérêts effectués par des personnes morales domiciliées en Suisse et des investisseurs étrangers, afin d'accroître l'attrait du marché suisse des emprunts. Afin que l'impôt anticipé puisse remplir plus largement sa fonction de garantie, il grèvera non seulement tous les revenus des placements directs et indirects portant intérêts, détenus par des personnes physiques suisses auprès de banques et de gestionnaires de fortune suisses (agents payeurs), mais également les placements portant intérêts à l'étranger. Enfin, le droit de négociation sur les emprunts suisses sera supprimé, afin de faciliter leur commerce, ce qui devrait permettre de renforcer encore le marché suisse des capitaux de tiers.

Conséquences financières pour la Confédération

Le projet de réforme entraînera une diminution des recettes de l'impôt anticipé estimée à 200 millions. Le manque à gagner sera de 180 millions pour la Confédération et de 20 millions pour les cantons, compte tenu de leur part de 10 % au produit de cet impôt. La suppression du droit de négociation sur les emprunts suisses se traduira par une perte de recettes de 50 millions pour la Confédération. Ce manque à gagner sera compensé par une augmentation des recettes liée aux effets dynamiques positifs qui résulteront du renforcement de la place économique suisse et de la fonction de garantie de l'impôt anticipé. À long terme, le rapport coût-utilité de la réforme se révélera favorable.

SUPPRESSION DES DROITS DE DOUANE SUR LES PRODUITS INDUSTRIELS

Objectifs de la réforme

Les prix des biens et services sont, en moyenne, nettement plus élevés en Suisse que dans les pays voisins. Plusieurs facteurs expliquent l'existence de «l'îlot de cherté suisse». Le 20 décembre 2017, le Conseil fédéral a adopté le train de mesures «Facilitation des importations», afin de réduire les entraves commerciales contribuant au maintien de l'îlot de cherté. La suppression des droits de douane sur les produits industriels fait partie de ce train de mesures.

Autrefois destinés à protéger la production nationale de la concurrence étrangère, les droits de douane sur les produits industriels majorent les coûts de l'acquisition de matières premières en provenance de l'étranger. La suppression de ces droits de douane permettra de renforcer la compétitivité de notre pays sur les marchés internationaux. L'optimisation des conditions-cadres économiques contribuera à lutter contre les conséquences négatives des tendances protectionnistes actuelles.

Mesures

Tenant compte du fait que la Suisse reste un îlot de cherté et des incertitudes auxquelles les entreprises sont confrontées sur les marchés internationaux, le Conseil fédéral a transmis au Parlement, le 27 novembre 2019, le message relatif à la suppression des droits de douane sur les produits industriels. Le projet prévoit d'abolir, à une date définie (probablement le 1^{er} janvier 2022), tous les droits de douane grevant les produits industriels.

Avec un taux moyen s'élevant actuellement à 1,8 % de la valeur du produit, les droits de douane sur les produits industriels sont généralement bas. Pour certains produits comme les textiles et les vêtements, les droits de douane sont toutefois nettement plus élevés. Dans les secteurs où le jeu de la concurrence est efficace, les économies réalisées sont répercutées sur les consommateurs. Selon certaines estimations¹, la suppression des droits de douane devrait engendrer, pour les consommateurs, des économies de l'ordre de 350 millions.

Les économies réalisées par les entreprises découlent non seulement de l'abolition des droits de douane, mais aussi d'une diminution substantielle des charges administratives. Les économies sur ces dernières sont estimées à 100 millions par une étude menée en 2017². Combinés aux conséquences indirectes de l'accroissement de la productivité, les effets positifs globaux de la réforme sur l'économie nationale sont un gain estimé à 860 millions par an (estimation fondée sur les chiffres de 2016)³. La suppression des droits de douane sur les produits industriels permettra d'accroître les importations et les exportations ainsi que la productivité et le PIB. La hausse de ce dernier se traduira par la création d'emplois supplémentaires.

Conséquences financières pour la Confédération

En 2018, les recettes que la Confédération tirait des droits de douane sur les produits industriels s'élevaient à 541 millions (2017: 508 mio; 2016: 487 mio). S'y ajoutaient des recettes de 21,5 millions issues de l'impôt sur les véhicules automobiles et de la TVA, perçues en relation avec les droits de douane sur les produits industriels. À moyen terme, les pertes de recettes seront atténuées par le supplément de croissance économique générée. Un modèle statistique⁴ établi pour les budgets agrégés des administrations publiques (Confédération, cantons et communes) montre que les pertes de recettes fiscales seront compensées par des recettes supplémentaires pour une part d'environ 30 %. Ces recettes supplémentaires devraient revenir à peu près pour moitié à la Confédération.

PRISE EN COMPTE DES RÉFORMES DANS LES CHIFFRES DU PLAN FINANCIER 2021–2023 DE LA LÉGISLATURE

En vertu de l'art. 4 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération, la réforme de l'imposition du couple et de la famille ainsi que la suppression des droits de douane sur les produits industriels doivent être prises en considération dans les chiffres du plan financier de la législature, ce qui n'est pas le cas de la refonte de l'impôt anticipé, étant donné que le Conseil fédéral n'a pas encore présenté son message à ce sujet. La procédure de consultation pour ce dernier projet devrait débuter au cours du premier trimestre 2020.

¹ Müller, André/Schoch, Tobias/Steinmann, Sarina/Böhringer, Christoph/Balistreri, Edward (2017): Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz, Ecoplan, étude commandée par le SECO. Cette étude ne tient pas compte des économies en lien avec l'impôt sur les véhicules automobiles et la TVA.

² Meier, Harald/Frey, Miriam (2017): Administrative Entlastung bei einem unilateralen Zollabbau für Industriegüter, étude réalisée par B,S,S. sur mandat du SECO.

³ Müller et autres (2017)

⁴ Müller et autres (2017)

12 PRIORITÉS EN MATIÈRE DE DÉPENSES

Le Conseil fédéral a déjà fixé en grande partie ses priorités en matière de dépenses pour la nouvelle législature dans ses décisions relatives aux montants indicatifs retenus dans les messages portant sur des arrêtés financiers pluriannuels de grande portée (crédits d'engagement et plafonds des dépenses, par ex. message FRI 2021-2024, politique agricole 22+, message sur l'armée). Ces montants indicatifs ont été intégrés dans le présent plan financier 2021-2023 de la législature. Les crédits d'engagement et les plafonds des dépenses que le Parlement examinera au début de la législature constituent des montants maximaux qui ne pourront être entièrement utilisés que si la situation budgétaire évolue positivement.

La marge de manœuvre budgétaire dont la Confédération disposera à moyen terme dépend en grande partie des projets de réforme de l'OCDE et de l'évolution du produit de l'impôt anticipé. C'est pourquoi le Conseil fédéral attend de connaître les développements obtenus dans ces dossiers avant de prendre des décisions sur ses priorités à moyen terme en matière de dépenses dans le cadre du budget 2022.

PERSPECTIVES À LONG TERME

1 TENDANCES INDUITES PAR LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION ET DURABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2050

En raison du vieillissement de la population, l'AVS nécessitera de nouvelles réformes à partir des années 2030. La pression exercée par les dépenses de santé menace la durabilité des finances des cantons. L'équilibre des finances de la Confédération reste quant à lui assuré sur le long terme.

Le vieillissement de la population va se poursuivre au cours des prochaines décennies. Développées dans le présent chapitre, les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse¹ indiquent l'ordre de grandeur des charges supplémentaires susceptibles de grever les finances publiques de 2017 à 2050 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. En outre, elles montrent l'évolution que suivra le revenu moyen disponible par habitant de la population suisse si les dépenses supplémentaires de l'État liées au vieillissement sont financées par le biais d'impôts et de contributions supplémentaires.

Les perspectives à long terme se fondent sur les scénarios démographiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et les calculs de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) pour l'AVS/AI³. Elles s'appuient sur les projections établies par l'Administration fédérale des finances (AFF) pour ce qui est de l'évolution des finances publiques ainsi que des dépenses consacrées à la santé et aux soins de longue durée.

Le chapitre D 2 est consacré aux dépenses publiques en matière de santé et aux effets modérateurs d'un plafond des dépenses applicable aux coûts de l'assurance obligatoire des soins (AOS).

HYPOTHÈSES ET SCÉNARIOS

Les perspectives à long terme se fondent sur le statu quo juridique et les hypothèses retenues pour le plan financier de la législature (y c. les réformes importantes telles que la réforme fiscale et le financement de l'AVS [RFFA] et le projet AVS 21 du Conseil fédéral). Comme elles concernent l'évolution de la situation au cours des prochaines décennies, les projections établies restent entourées d'incertitudes. C'est pourquoi les résultats de ces projections doivent être considérés comme de simples hypothèses: si les évolutions démographique et économique concordent avec les scénarios élaborés, les finances publiques devront supporter des charges supplémentaires en raison de l'augmentation des dépenses au titre de l'AVS et de la santé.

1 Ce chapitre est un résumé du rapport «Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse», que le DFF devrait publier au printemps 2020. Par souci de simplification, le rapport est désigné par la seule expression de «Perspectives à long terme».

2 La notion de durabilité utilisée dans les perspectives à long terme correspond au standard établi par l'OCDE, le FMI et la Commission européenne. Les finances publiques sont qualifiées de durables lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB (taux d'endettement) peut être stabilisé à un niveau suffisamment bas. Le frein à l'endettement de la Confédération est plus restrictif, car il stabilise, pour sa part, le montant de la dette de la Confédération en francs, donc en termes nominaux. De ce fait, le taux d'endettement baisse de manière constante si le PIB augmente.

3 Les calculs ont été effectués sur la base des scénarios provisoires de l'OFS concernant l'évolution de la population. Les scénarios définitifs seront publiés en avril 2020.

Le vieillissement de la population progressera fortement jusqu'au milieu des années 2030. À ce moment-là, les personnes nées au cours de la décennie marquée par la forte natalité de la génération du baby-boom (1960–1970) auront pris leur retraite. Depuis les années 1980, le rapport entre les personnes âgées de 65 ans et plus et la population en âge de travailler (entre 20 et 64 ans) s'altère continuellement en raison du faible taux de natalité (env. 1,5) et de l'allongement incessant de l'espérance de vie. Selon les calculs provisoires de l'OFS, le rapport dit de dépendance des personnes âgées passera de 30 % actuellement à 46 % en 2050. Près des trois quarts de cette augmentation concerneront les années jusqu'en 2035. Ensuite la pression exercée par ce changement démographique diminuera sensiblement. L'altération de la pyramide des âges engendrera des charges supplémentaires pour les finances publiques, notamment dans le domaine de la santé et en matière de dépenses sociales.

L'ampleur de ces charges supplémentaires dépendra de facteurs d'influence essentiels tels que la migration et la croissance économique. La migration ralentit l'évolution du rapport de dépendance des personnes âgées, car les immigrés sont en majorité des personnes en âge de travailler (entre 20 et 64 ans). Elle se répercute positivement sur la croissance économique par le biais de l'emploi et contribue ainsi à un allégement des dépenses des assurances sociales. Parallèlement à l'évolution de la situation en matière de migration et d'emploi, les gains annuels de productivité jouent un rôle central pour la croissance économique.

PARAMÈTRES ÉCONOMIQUES FONDAMENTAUX SELON LE SCÉNARIO DE BASE

Croissance moyenne par année, en %	2019–50	2019–35	2036–50
PIB, après correction du renchérissement	1,5	1,5	1,4
Emploi	0,4	0,4	0,3
Productivité du travail	1,1	1,1	1,1

Cinq scénarios ont été établis pour couvrir les différentes hypothèses relatives à ces facteurs d'influence. Le scénario de base suppose que la productivité du travail présentera, jusqu'en 2050, la même évolution que les années précédentes (voir le tableau «Paramètres économiques»). Entre 1992 et 2018, la productivité du travail en Suisse a évolué au rythme moyen de 1,1 % par an. D'autres scénarios se fondent sur une évolution de la productivité du travail moins élevée (0,6 %) ou plus élevée (1,6 %) que dans le scénario de base et, à partir de 2030, sur un nombre net d'immigrés supérieur ou inférieur de 15 000 personnes par an par rapport au scénario de base. Le scénario de base prévoit, pour 2030, une immigration nette de 55 000 personnes.

ÉVOLUTION DE LA QUOTE-PART DE L'ÉTAT

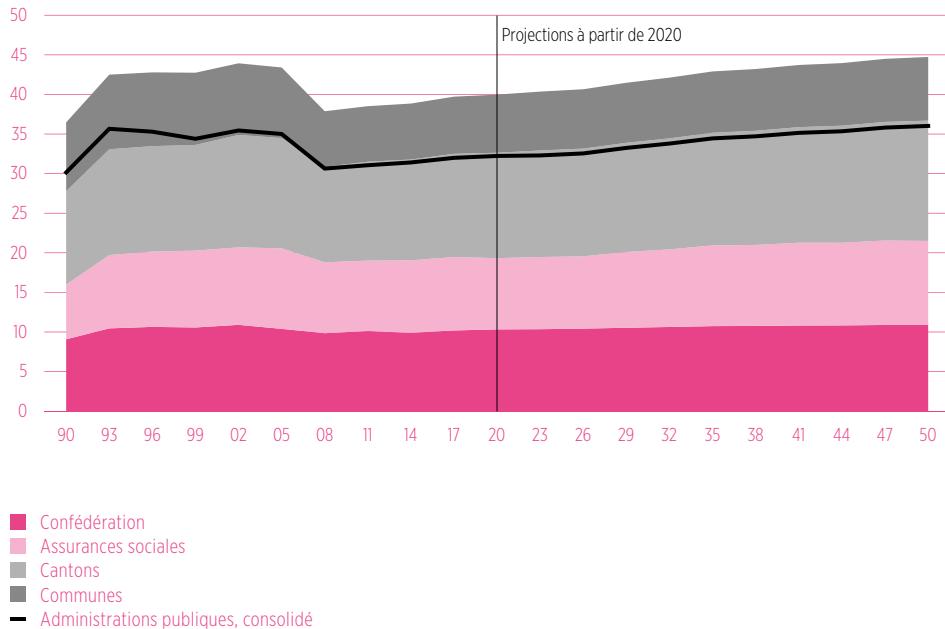
Durant les années 1990, la quote-part de l'État a fortement augmenté en raison de la stagnation de l'économie suisse (voir le graphique «Évolution des dépenses publiques»)⁴. Ensuite, elle a oscillé autour de 34 % du PIB. Entre 2002 et 2008, elle a baissé notablement, en raison d'une forte croissance de l'économie de 2,7 % par an (taux corrigé de l'inflation) et d'une révision de la méthode appliquée par la statistique financière, qui a entraîné un recul de cette quote-part à raison de 2 % du PIB. Par suite du ralentissement de la croissance économique entre 2009 et 2017 (taux de 1,9 % par an corrigé de l'inflation), la quote-part de l'État s'est à nouveau accrue d'un point de pourcentage.

Le scénario de base prévoit une hausse de la quote-part de l'État, qui passera de près de 32 % en 2017 à 34 % en 2035 et 36 % en 2050. Cette hausse résulte principalement de l'augmentation des dépenses, liées à l'évolution démographique, requises en matière d'assurance-vieillesse/AI, de santé, de soins de longue durée (pour les personnes âgées de 65 ans et plus) et de formation (voir le tableau «Dépenses étatiques liées à l'évolution démographique»). Entre 2017 et 2050, ces dépenses passeront de 17,8 % à 21,1 % du PIB.

4 La quote-part de l'État exprime le ratio des dépenses effectuées par les administrations publiques (assurances sociales comprises) par rapport au PIB corrigé de l'influence de la conjoncture.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES DANS LE PASSÉ ET SELON LE SCÉNARIO DE BASE 1990-2050

en % du PIB



Source: AFF

DÉPENSES ÉTATIQUES LIÉES À L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE SELON LE SCÉNARIO DE BASE

en % du PIB	Quote-part 2017	Quote-part 2035	Variation 2017-35	Quote-part 2050	Variation 2017-50
Total	17,8	20,2	+2,4	21,1	+3,3
Assurance-vieillesse / AI	8,8	9,8	+1,0	10,0	+1,2
AVS	6,5	7,9	+1,4	8,2	+1,7
AI	1,4	1,1	-0,3	1,0	-0,4
Santé	2,6	3,0	+0,4	3,4	+0,8
Soins de longue durée	0,8	1,1	+0,3	1,5	+0,7
Formation	5,6	6,2	+0,6	6,2	+0,6

L'accroissement des dépenses liées à l'évolution démographique jusqu'en 2035 (+ 2,4 % du PIB) sera dû, pour près de moitié, aux dépenses dans le secteur de la santé publique (santé et soins de longue durée), pour un tiers à l'assurance-vieillesse et invalidité (y c. les prestations complémentaires à l'AVS et l'AI) et pour le reste à la formation. L'une des particularités de cet accroissement tient au fait que la pression sur les coûts dans le domaine de l'assurance-vieillesse et invalidité provient exclusivement des prestations de l'AVS. Le départ à la retraite des personnes nées de la génération du baby-boom engendrera, en particulier jusqu'en 2035, un surcroît de dépenses dans le domaine de l'AVS. La pression démographique faiblira par la suite et les dépenses de l'AVS se stabiliseront à un taux de 8,2 % du PIB. Les dépenses de formation n'augmenteront, par rapport au PIB, que jusqu'en 2035, compte tenu du tassemement du nombre d'élèves et d'étudiants à partir des années 2030. À l'inverse, étant liées non seulement au vieillissement de la population, mais aussi à des facteurs non démographiques, les dépenses dans le domaine de la santé et des soins de longue durée continueront de croître sur l'ensemble de la période considérée (voir le chap. D 2).

ÉVOLUTION DE LA QUOTE-PART DES DÉPENSES DES DIFFÉRENTS NIVEAUX INSTITUTIONNELS

Les niveaux institutionnels seront touchés différemment par les surcroûts de charges (voir le tableau «Dépenses étatiques liées à l'évolution démographique, par niveau institutionnel»). Avec un taux de croissance de 1,2 % du PIB, la quote-part des dépenses des cantons affiche la hausse la plus élevée. Les dépenses cantonales croîtront ainsi de 0,7 % du PIB jusqu'en 2035 et encore de 0,5 % du PIB jusqu'en 2050. L'augmentation des dépenses des cantons jusqu'en 2035 est avant tout induite par l'évolution des dépenses de la santé et de la formation. Après 2035, elle résultera de celle des dépenses en matière de soins de longue durée et de santé.

DÉPENSES ÉTATIQUES LIÉES À L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE, PAR ÉCHELON INSTITUTIONNEL

en % du PIB	Quote-part 2017	Quote-part 2035	Analyses de sensibilité (variation)			Quote 2050	Analyses de sensibilité (variation)				
			Productivité -0,5	Forte migration +0,5	Faible migration		Productivité -0,5	Forte migration +0,5	Faible migration		
Secteur des administrations publiques	17,8	20,2	+0,0	-0,0	-0,2	+0,3	21,1	+0,3	-0,2	-0,5	+0,6
Confédération	4,1	4,7	+0,1	-0,1	-0,1	+0,1	4,8	+0,2	-0,1	-0,1	+0,1
Assurances sociales	5,5	6,1	+0,2	-0,2	-0,2	+0,2	6,3	+0,4	-0,4	-0,4	+0,4
Cantons	5,8	6,5	-0,2	+0,2	-0,0	+0,0	7,0	-0,3	+0,3	-0,0	+0,1
Communes	2,4	2,8	-0,0	+0,0	-0,0	+0,0	2,9	-0,0	+0,0	+0,0	+0,0

Avec un taux de croissance de 0,8 % du PIB, la quote-part des dépenses des *assurances sociales* (AVS et AI) est la plus élevée derrière celle des cantons. Son évolution est due à l'AVS. Jusqu'en 2035, la hausse des dépenses des assurances sociales sera relativement forte (0,6 % du PIB) en raison du départ à la retraite de la génération du baby-boom. Après 2035, l'évolution de ces dépenses connaîtra un net ralentissement (+ 0,2 % du PIB) en raison du départ à la retraite de la génération suivante marquée par une plus faible natalité. Les dépenses seront également freinées par les mesures prévues par le projet AVS 21, axées sur les prestations, en particulier le relèvement de l'âge de la retraite des femmes, mais aussi le recul des dépenses de l'AI par rapport au PIB. Ce recul des dépenses de l'AI peut s'expliquer par le fait que, les rentes étant liées à l'indice mixte (AVS et AI), le nombre des bénéficiaires de rentes évoluera parallèlement à celui des personnes actives.

L'AVS exerce également une forte pression sur les dépenses de la *Confédération* (+ 0,5 % du PIB). À cela s'ajoute l'augmentation des dépenses requises au titre de la réduction individuelle des primes (RIP; + 0,2 % du PIB). Jusqu'en 2035, le budget de la Confédération sera gêné par les mesures de la RFFA (relèvement de 19,55 % à 20,2 % de la contribution fédérale à l'AVS) et de l'AVS 21 (majoration du taux de la TVA de 0,7 point de pourcentage en faveur de l'AVS) ainsi que par le départ à la retraite de la génération du baby-boom. La majoration du taux de la TVA en faveur de l'AVS engendre certes des recettes supplémentaires, mais celles-ci sont affectées à l'AVS et donc comptabilisées avec les dépenses de la Confédération. Après 2035, la croissance de ces dépenses bénéficiera d'un net ralentissement (+ 0,1 % du PIB) dû à la baisse de la pression démographique et à la disparition des effets spéciaux liés aux réformes touchant l'AVS.

La hausse de la quote-part des dépenses sera la plus faible pour les *communes* (+ 0,5 % du PIB jusqu'en 2050). Jusqu'en 2035, elle sera stimulée par la croissance des dépenses de la formation (+ 0,3 % du PIB) et, dans une faible mesure, par celle des dépenses consacrées aux soins de longue durée (+ 0,1 % du PIB). Après 2035, seules les dépenses en matière de soins seront responsables de l'augmentation des dépenses.

Résultats des scénarios

Une progression de la croissance économique (hausse de la productivité du travail ou de la migration par rapport aux prévisions du scénario de base) se traduit par un allégement des finances publiques. À l'inverse, un ralentissement de la croissance économique engendre des charges supplémentaires. Les répercussions d'une augmentation de la croissance économique sont présentées dans les deux paragraphes suivants:

Dans le cas d'une croissance de la productivité, l'allégement des finances publiques engendré ne se manifestera qu'après 2035 car, bien qu'elle allège les finances de la Confédération et des assurances sociales, cette croissance de la productivité grèvera celles des cantons et des communes. Un gain de productivité réduit la pression sur les dépenses de la Confédération et des assurances sociales, car les rentes AVS et AI progressent plus faiblement que les salaires. En principe, les salaires sont stimulés par la hausse de la productivité. Les gains de productivité étant faibles dans le domaine de la santé, la hausse des salaires se traduit par une pression sur les coûts de la santé et des soins («loi de Baumol», voir le chap. D 2), qui grève les finances des cantons et des communes.

Dans le scénario prévoyant une migration importante, la progression de la croissance économique résulte d'une forte augmentation non pas des salaires, mais de l'immigration nette, qui se traduit par une hausse de l'emploi. Cette évolution bénéficie en premier lieu aux assurances sociales, du fait que les rentes AVS et AI, dont l'adaptation est liée à l'indice mixte, connaîtront une hausse, par rapport au PIB, moins élevée que dans le cas d'une augmentation plus importante de la productivité. De plus, les dépenses ne subissent pas de pression supplémentaire dans le domaine de la santé et des soins. Joints à la hausse du PIB, ces effets allègent modérément les finances des cantons et des communes.

ÉVOLUTION DE LA LACUNE DE FINANCEMENT ET DU REVENU DISPONIBLE

Compte tenu de l'augmentation des dépenses liées à l'évolution démographique, les droits aux prestations devront, à l'avenir, être financés par le biais d'une hausse des impôts ou des cotisations aux assurances sociales ou par celui d'économies. À moins que des mesures ne soient prises pour garantir l'équilibre budgétaire entre les recettes et les dépenses, le taux d'endettement des administrations publiques passera de 29 % en 2017 à 51 % du PIB en 2050. Un tel taux d'endettement compromettrait la durabilité des finances publiques en créant une lacune de financement. Cet indicateur montre le niveau que devraient atteindre, à partir de 2025, les coupes budgétaires ainsi que les hausses d'impôts et de cotisations nécessaires pour stabiliser le taux d'endettement jusqu'en 2050 au niveau de l'année de base 2017. La lacune de financement des administrations publiques s'élève à 0,9 % du PIB.

La répartition par niveau institutionnel montre que l'évolution démographique et la hausse des dépenses de santé risquent de menacer en particulier la durabilité des finances cantonales et communales:

- Avec une lacune de financement de 0,8 % du PIB, les *cantons* seront nettement plus affectés que les *communes* (lacune de financement de 0,3 % du PIB). Ils le seront avant tout dans les domaines de la santé et des soins de longue durée, tandis que les *communes* le seront dans les domaines des soins de longue durée et de la formation.
- En raison des dépenses de l'AVS et avec une lacune de financement de 0,4 % du PIB, l'équilibre des finances des *assurances sociales* n'est pas durablement assuré. En effet, les retombées des réformes RFFA et AVS 21 s'estomperont au début des années 2030 et les résultats de la répartition deviendront négatifs. Sans la prise de mesures visant à restaurer l'équilibre des finances, le fonds de l'AVS cumulera, jusqu'en 2050, une dette correspondant à 145 % de ses dépenses annuelles (12 % du PIB), ce qui équivaut à une lacune de financement de 0,6 % du PIB. En revanche, l'AI profitera d'une situation financière en nette amélioration, avec une lacune de financement négative de - 0,2 % du PIB. Jusqu'en 2050, l'AI aura cumulé une fortune correspondant à 510 % de ses dépenses annuelles (5 % du PIB).

- Grâce aux excédents structurels élevés enregistrés au début de la période de projection, au bas niveau des taux d'intérêt et aux allégements obtenus du côté de l'AI, la *Confédération* pourra ramener son taux d'endettement de 15 % en 2017 à 8 % du PIB en 2050, malgré l'accroissement des dépenses de l'AVS. Il en résultera une lacune de financement négative de - 0,3 % du PIB. La Confédération pourra ainsi remplir les exigences du frein à l'endettement. Ce résultat très positif obtenu par la Confédération est essentiellement lié à l'excédent structurel de quelque 4,2 milliards (selon la statistique financière) réalisé en 2018. En outre, les recettes devraient croître proportionnellement au PIB. Le fait que la lacune de financement serait de 0,5 % du PIB si les finances fédérales n'avaient pas présenté un excédent structurel en 2018 montre à quel point le résultat obtenu est conditionné par la base retenue pour les calculs.

Le point positif à souligner est que le revenu disponible par habitant, corrigé de l'inflation, continuera de progresser même si le taux d'endettement est stabilisé à son niveau actuel uniquement grâce à une hausse des recettes de l'État. Cette évolution est possible compte tenu d'une augmentation de la productivité estimée à 1,1 % par an⁵. Avec un taux de progression annuel de 0,7 %, le revenu disponible par habitant affichera même, entre 2017 et 2050, une évolution légèrement plus élevée qu'entre 1990 et 2017 (0,6 %).

CONCLUSION

Ces trente prochaines années, l'évolution démographique pèsera lourdement sur les finances des administrations publiques. Les effets du vieillissement seront particulièrement marqués jusqu'en 2035 en raison du départ à la retraite de la génération du baby-boom. Si les hypothèses retenues par les scénarios en ce qui concerne l'évolution démographique, l'immigration et le développement de l'économie se confirment, la quote-part de l'État passera de 32 % actuellement à 36 % en 2050. L'ampleur des charges supplémentaires dues à l'évolution démographique dépendra en grande partie de la croissance économique. À long terme, cette dernière ne pourra augmenter que par une productivité ou une immigration accrues. C'est pourquoi les projections varient sensiblement en fonction des diverses hypothèses concernant ces deux facteurs.

Si la réforme AVS 21 est mise en œuvre comme prévu, de nouvelles réformes devront avoir été menées au niveau fédéral dès les années 2030 si on entend assurer la durabilité des finances de l'AVS. En raison de la hausse persistante des coûts dans le domaine de la santé et des soins, les cantons sont appelés à prendre d'urgence des mesures sur le plan politique. Cet appel vaut également pour les communes, bien que dans une moindre mesure. Pour leur part, les finances de la Confédération présentent un équilibre durable et sont conformes aux exigences du frein à l'endettement.

Si la lacune de financement des administrations publiques est comblée uniquement par le biais d'une hausse des recettes, le revenu disponible des ménages privés continuera d'augmenter à peu près dans la même proportion qu'au cours des 30 dernières années, malgré les charges supplémentaires liées à l'évolution démographique.

5 Étant 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.

2 PROJECTIONS CONCERNANT LES DÉPENSES EN MATIÈRE DE SANTÉ

La pression sur les dépenses en matière de santé et les primes de l'assurance obligatoire des soins (AOS) ne faiblit pas. La fixation d'un plafond dans ce domaine permettrait d'alléger notablement les finances des cantons et de l'AOS.

En Suisse, les dépenses consacrées à la santé nécessitent actuellement une part correspondant à plus de 12 % du produit intérieur brut (PIB). Le système de santé suisse est ainsi le plus onéreux d'Europe, devant ceux de la France et de l'Allemagne (plus de 11 % du PIB dans les deux cas). Les incitations inopportunies existantes et un sens insuffisant des responsabilités en matière de coûts de la part des acteurs suisses de la santé sont les éléments avancés pour expliquer la forte augmentation et le niveau élevé des dépenses¹. D'autres pays européens comme l'Allemagne, la France ou les Pays-Bas (dont les dépenses de santé représentent 10 % du PIB), font davantage appel à la responsabilité des fournisseurs de prestations de santé en matière de coûts en plafonnant les dépenses.

Les dépenses en matière de santé sont influencées par des facteurs tels que les progrès de la médecine, les exigences accrues d'une population au revenu en hausse et la complexité d'un système de santé impliquant de nombreux acteurs aux intérêts divergents et marqué par un manque d'incitations à maîtriser les coûts. Ce dernier facteur, en particulier, peut être à l'origine d'une certaine inefficacité du système de santé en raison des différences marquées en matière d'information, notamment entre les patients et les fournisseurs de prestations. Un autre vecteur de croissance des dépenses, en Suisse comme dans d'autres pays européens, est le vieillissement de la population: en effet, une population vieillissante nécessite davantage de soins et ses besoins en prestations de santé augmentent.

Pour évaluer les conséquences de cette évolution pour les finances publiques, l'AFF a établi des projections concernant les dépenses de santé jusqu'en 2050. Ces projections visent à déterminer les mesures politiques nécessaires dans le domaine de la santé et à mettre en évidence les éventuels ajustements requis. En raison de facteurs d'influence divergents, elles sont établies séparément pour le domaine de la santé hors soins de longue durée et pour celui des soins de longue durée pour les personnes âgées de 65 ans et plus. Plusieurs scénarios ont été élaborés afin de refléter les incertitudes qui pèsent sur l'évolution future des dépenses et tenir compte de leur sensibilité vis-à-vis des facteurs d'influence mentionnés².

Dans le scénario de référence de base, la population évoluera jusqu'en 2050 conformément au scénario démographique moyen de l'OFS. En même temps que l'espérance de vie progresse, l'état de santé de la population s'améliore. D'un point de vue médical, cela signifie que, pour chaque année de vie gagnée, les personnes d'une année de naissance donnée «rajeunissent» de six mois et jouissent donc d'une meilleure santé. Par rapport à la progression des revenus, les dépenses consacrées au domaine de la santé hors soins de longue durée augmentent dans une proportion de 1,1 % (élasticité du revenu de 1,1). Cet indicateur révèle les exigences accrues de la population envers le système de santé et les progrès de la médecine, mais aussi l'augmentation du nombre des prestations dont la fourniture n'est pas fondée médicalement. Dans ce domaine, le renchérissement dépasse de 50 % l'inflation générale. Ce renchérissement supérieur à la moyenne s'explique par des tarifs élevés en raison du manque d'efficience et par la loi de Baumol (effet de prix

¹ Voir le rapport du groupe d'experts du Département fédéral de l'intérieur (DFI) «Mesures visant à freiner la hausse des coûts dans l'assurance obligatoire des soins», Berne, 2017.

² Pour une description détaillée des scénarios, voir le document de travail de l'AFF «Projections concernant les dépenses de santé jusqu'en 2050», Berne (parution en 2020).

relatif)³. Les effets de cette dernière sont particulièrement manifestes dans le domaine des soins de longue durée pour les personnes âgées de 65 ans et plus. C'est pourquoi un renchérissement supérieur de 75 % au renchérissement général est attendu dans ce domaine. Par contre, le niveau du revenu n'a aucune incidence, car les besoins en soins ne sont pas tributaires du revenu.

Par ailleurs, les explications ci-après montrent comment l'introduction d'un plafond des dépenses pourrait freiner la croissance des dépenses requises pour l'AOS et des dépenses des administrations publiques.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE SANTÉ

Selon le scénario de référence, les dépenses pour l'ensemble du secteur de la santé subiront, entre 2017 et 2050, une augmentation de 12,3 % à 16,5 % du PIB (voir le tableau «Évolution des dépenses de santé par domaines et par agents financeurs»). Cette augmentation sera due, pour deux tiers, aux dépenses de santé hors soins de longue durée et, pour un tiers, aux soins de longue durée pour les personnes âgées de 65 ans et plus. Étant fortement tributaire de l'évolution démographique, la hausse des dépenses requises au titre des soins de longue durée pour les personnes âgées de 65 ans et plus (taux de croissance annuelle de 3,5 % corrigé de l'inflation) est toutefois nettement plus importante que celle des dépenses de santé hors soins de longue durée, qui est de 2,5 %. La croissance des dépenses dans le domaine des soins de longue durée pour les personnes âgées de 65 ans et plus est due au vieillissement de la population pour une part d'environ 77 %. Or l'atténuation des coûts résultant de l'amélioration de l'état de santé de la population liée à l'allongement de l'espérance de vie est déjà prise en compte dans ce pourcentage. Pour la part restante, la hausse des dépenses s'explique par la loi de Baumol. Pour ce qui est des dépenses de santé hors soins de longue durée, l'évolution démographique joue un rôle nettement moindre dans leur progression, en contribuant à leur augmentation pour une part de 40 % (compte tenu de l'amélioration de l'état de santé de la population). Les principaux vecteurs de leur croissance sont l'effet lié au revenu et l'effet de prix relatif.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE SANTÉ PAR DOMAINES ET PAR AGENTS FINANCEURS, SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE

en % du PIB	2017	Niveau 2035	Variation 2017-2035	Niveau 2050	Variation 2017-2050
Ensemble du domaine de la santé¹	12,3	14,4	+2,1	16,5	+4,3
Santé hors soins de longue durée	9,9	11,4	+1,5	12,8	+2,9
Soins de longue durée (à partir de 65 ans)	1,8	2,5	+0,7	3,3	+1,5
<i>Agents financeurs</i>					
Administrations publiques (assurances sociales incluses)	3,9	4,5	+0,7	5,2	+1,4
Confédération	0,5	0,6	+0,1	0,6	+0,2
Cantons	2,7	3,2	+0,5	3,7	+1,1
Communes	0,3	0,4	+0,1	0,5	+0,2
AVS/AI ²	0,4	0,4	-0,0	0,4	-0,0
Assurance obligatoire des soins³	3,7	4,3	+0,6	4,9	+1,2
Autres dépenses⁴	4,7	5,6	+0,9	6,4	+1,7
dont: ménages privés ⁵	3,5	4,1	+0,6	4,8	+1,2

1 La catégorie résiduelle des dépenses pour les soins de longue durée destinés aux personnes de moins de 65 ans contribue aux dépenses liées à l'ensemble du système de santé.

2 Allocation pour impôt ainsi que contributions à des prestations médicales et des appareils thérapeutiques.

3 Sans la participation des ménages privés aux coûts ni la contribution des administrations publiques à la réduction individuelle de primes (RIP), celle-ci étant incluse dans les dépenses de l'État.

4 Les «autres dépenses» recouvrent les dépenses des ménages privés, de l'assurance-accidents obligatoire, des assurances complémentaires et des fondations privées.

5 Participation aux coûts de l'AOS et paiements directs (out of pocket [OOP]). L'évolution de ces derniers est conditionnée principalement par les dépenses destinées à la «santé hors soins de longue durée» et aux «soins de longue durée (à partir de 65 ans)».

3 Le mécanisme de la loi de Baumol est le suivant: la forte intensité de main-d'œuvre dans le secteur de la santé génère des gains de productivité relativement faibles. Il en découle une pression sur les coûts si les salaires versés aux professionnels de la santé croissent, à long terme, dans la même proportion que les salaires versés dans les autres secteurs économiques. Étant relativement peu élastique, la demande en prestations de santé subit par conséquent une hausse des prix plus forte que le reste de l'économie.

Les pouvoirs publics, soit le secteur des administrations publiques, financent 32 % de toutes les dépenses de santé. Les cantons financent à eux seuls plus des deux tiers de cette part (69 %). La part restante incombe, à parts à peu près égales, à la Confédération (12 %), à l'AVS/AI (10 %) et aux communes (8 %). Le financement par les pouvoirs publics des différents domaines de santé profite, à 66 %, aux dépenses de santé hors soins de longue durée, à 19 % aux dépenses pour les soins de longue durée aux personnes âgées de 65 ans et plus et, à 15 %, aux dépenses pour les soins de longue durée aux personnes âgées de moins de 65 ans. Les dépenses consacrées à la santé hors soins de longue durée comprennent les frais hospitaliers, la réduction individuelle des primes, les dépenses de prévention et de gestion ainsi que les dépenses de recherche et de développement. Les dépenses destinées aux soins de longue durée pour les personnes âgées de 65 ans et plus englobent les dépenses liées aux services d'aide et de soins à domicile, les dépenses pour les établissements médico-sociaux ainsi que les prestations complémentaires que l'AVS fournit pour les séjours dans un établissement médico-social et pour les frais de maladie et d'invalidité.

Entre 2017 et 2050, la part du PIB que les administrations publiques consacrent au domaine de santé augmentera, selon le scénario de référence, de 1,4 %. Les dépenses publiques de santé affichent la même évolution que les coûts de l'ensemble du système de santé. Le vieillissement de la population se répercute davantage sur les dépenses publiques de santé que sur les coûts de l'ensemble du système de santé, du fait que la part des dépenses pour les soins aux personnes âgées de 65 ans et plus est plus élevée (19 % contre 14 %). Le financement au moyen des prestations de l'AI des soins de longue durée pour les personnes âgées de moins de 65 ans a toutefois pour effet de réduire les coûts. Par conséquent, la part des coûts hors soins de longue durée dans les dépenses en matière de santé est nettement moins élevée pour les administrations publiques que pour l'ensemble du système de santé (66 % contre 81 %).

Les cantons sont les plus affectés par la hausse des dépenses. Ils financent 80 % des dépenses supplémentaires jusqu'en 2050. Cette augmentation est avant tout liée aux frais hospitaliers et aux dépenses pour les soins aux personnes âgées de 65 ans et plus. La part restante des dépenses supplémentaires, qui reviennent pour moitié à la Confédération et aux communes, concerne la réduction individuelle des primes (Confédération) et les dépenses pour les soins aux personnes âgées de 65 ans et plus (communes). Les dépenses des assurances sociales restent stables. L'augmentation, de 0,1 % du PIB, des dépenses au titre des allocations de l'AVS pour impotents est compensée par un recul des dépenses de l'AI pour les soins de longue durée aux personnes âgées de moins de 65 ans, qui est dû à une progression plus faible de la population active par rapport au PIB.

FIXATION D'UN PLAFOND DES DÉPENSES DE L'AOS VISANT À FREINER LES COÛTS

L'AOS est marquée par une forte hausse de ses dépenses. Corrigées de l'inflation (et sans la réduction individuelle des primes [RIP]), celles-ci se sont accrues de 4,1 % en moyenne annuelle entre 1999 et 2017. Ce taux de croissance correspond à une hausse de 1,4 % par rapport au PIB. À moins d'être freinée, cette évolution risque, à long terme, de compromettre le financement des dépenses de l'AOS et l'accès à tous aux prestations de la santé.

Les finances publiques sont directement concernées par l'évolution des dépenses de l'AOS. La Confédération et les cantons assument en commun le financement de la RIP et les cantons cofinancent les forfaits hospitaliers par cas (système tarifaire SwissDRG). Prévus par la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), ces deux types de prestations sollicitent 58 % des dépenses publiques pour l'AOS. Les cantons financent la majeure partie de ces dépenses (80 %).

Une part de 90 % des dépenses de l'AOS est consacrée à la santé sans les soins de longue durée. Ces dépenses sont donc dominées par des facteurs non démographiques tels que l'effet multiplicateur du revenu et les progrès de la médecine, mais aussi les inefficiencies susceptibles de résulter de mauvaises incitations liées à la demande induite par l'offre. Selon une étude actuelle mandatée par l'Office fédéral de la santé publique, il existerait, dans le domaine de l'AOS, un potentiel d'efficience estimé à près de 20 %⁴. Compte tenu de ce potentiel, la croissance des dépenses de l'AOS et des prestations publiques relevant de la LAMal peut être réduite sans que cela entraîne une baisse de la qualité. La fixation d'un plafond des dépenses permettrait d'atteindre cet objectif.

Les projections de dépenses en matière de santé montrent, de façon exemplaire, les répercussions d'un accroissement de l'efficience, obtenu au moyen d'un plafond des dépenses, sur les prestations de la LAMal (RIP et forfaits hospitaliers par cas) financées par l'AOS et les pouvoirs publics et l'effet de ces gains d'efficience sur l'évolution des primes. L'hypothèse retenue est que la fixation d'un plafond des dépenses permettrait d'augmenter la responsabilité des principaux acteurs de la santé en matière de coûts ainsi que d'inciter ces derniers à prendre davantage en considération les questions de coût-bénéfice et à exploiter le potentiel d'efficience existant⁵.

S'écartant du scénario de base, le scénario «*Plafond des dépenses*» prévoit qu'il est possible, en fixant un plafond des dépenses, de limiter l'effet multiplicateur du revenu à une hausse proportionnelle des dépenses, afin d'assurer le financement à long terme des prestations relevant de la LAMal. En outre, l'effet de prix relatif peut être restreint à la seule loi de Baumol, sur laquelle il n'est par contre guère possible d'exercer une influence. Au total, le renchérissement prévu par ce scénario dans le domaine de la santé hors soins de longue durée est inférieur de 25 points de pourcentage par rapport au scénario de référence. Réduire l'effet multiplicateur du revenu et l'effet de prix relatif signifie que des inefficiencies telles que l'extension de l'offre en prestations médicalement non nécessaires ou les accords tarifaires surévalués peuvent être atténuées. Dans ce scénario, les dépenses en matière de soins relevant de l'AOS ne sont pas soumises au plafond des dépenses.

Étant donné que les inefficiencies dans le domaine de l'AOS sont relativement importantes, un scénario «*Pression sur les coûts*» a été élaboré parallèlement au scénario de référence. Ce scénario prévoit un nombre encore plus important d'inefficiencies dans le domaine de la santé hors soins de longue durée (élasticité du revenu de 1,4). En raison de l'accroissement de la quantité des prestations non fondées médicalement et des tarifs surévalués, la pression sur les prix est encore plus forte que dans le scénario de référence.

⁴ Voir l'étude «Effizienzgewinne bei den KVG-pflichtigen Leistungen», mandatée par l'Office fédéral de la santé publique, Berne, à la Winterthurer Institut für Gesundheitsökonomie, ZHAW et Infras (parution en 2020).

⁵ Voir le document de travail n°22 de l'Administration fédérale des finances, Berne: «Plafonds visant à freiner la croissance des dépenses de santé: expériences choisies et enseignements pour la Suisse», Brändle, T., Colombier, C., Baur, M., Gaillard, S. (2018).

DÉPENSES DE L'ÉTAT ET DE L'AOS PAR RAPPORT AU SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE

en % du PIB	Quote-part	Quote-part	Écart p. r. à la pression sur les coûts	Quote-part	Écart p. r. à la pression sur les coûts	
	2017	2035	au plafond	Référence	au plafond	
Dépenses liées à la LAMal¹	6,6	7,7	-0,4	+0,3	8,8	-0,8
<i>Agents financeurs</i>						
Secteur des administrations publiques ²	2,2	2,7	-0,2	+0,1	3,0	-0,3
Confédération	0,4	0,5	-0,0	+0,0	0,5	-0,0
Cantons	1,8	2,2	-0,1	+0,1	2,5	-0,3
AOS (hors RIP)	4,4	5,0	-0,2	+0,2	5,7	-0,5
AOS (hors participation aux coûts et RIP)	3,7	4,3	-0,2	+0,1	4,9	-0,4
Participation des ménages privés aux coûts de l'AOS	0,7	0,8	-0,0	+0,0	0,9	-0,1

1 Il s'agit des dépenses que le secteur des administrations publiques, l'AOS et les ménages privés doivent assumer conformément aux dispositions de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal); montant approximatif.

2 Il s'agit des dépenses que le secteur des administrations publiques assume conformément aux dispositions de la LAMal, à savoir le cofinancement des forfaits par cas dans les hôpitaux et la réduction individuelle des primes (RIP); montant approximatif. L'application de la LAMal n'entraîne aucune dépense pour les communes et les assurances sociales.

Résultats des scénarios pour les agents financeurs

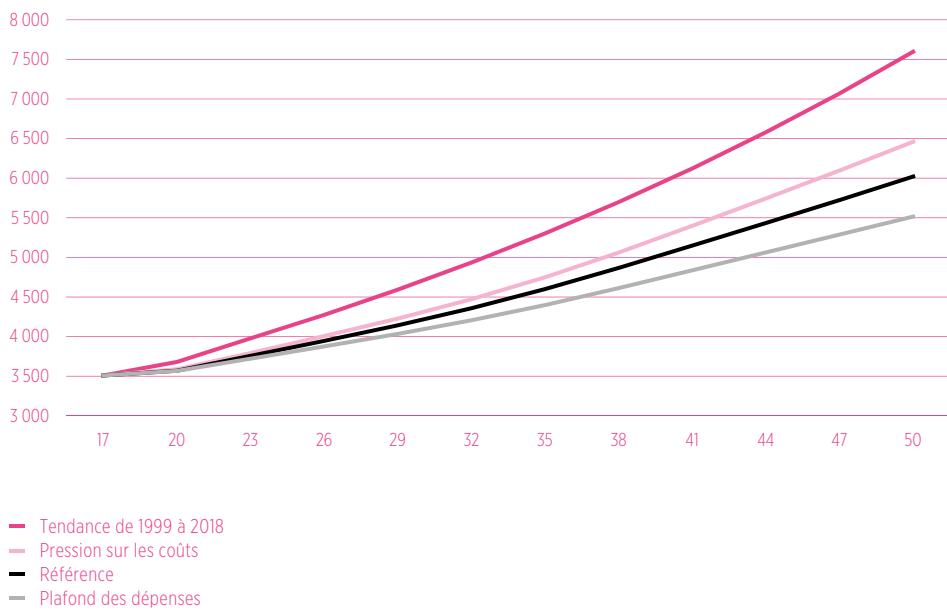
Plafonner les dépenses de l'AOS se répercuterait sur toutes les prestations relevant de la LAMal. L'AOS (sans la RIP) finance actuellement 66 % et les pouvoirs publics 34 % des dépenses liées à la LAMal. Un plafond des dépenses permettrait à ces deux agents financeurs de réaliser des économies substantielles (voir le tableau «Dépenses par rapport au scénario de référence»).

Le scénario «*Plafond des dépenses*» prévoit, entre 2017 et 2050, une hausse des dépenses inférieure de 0,8 point de pourcentage par rapport au scénario de référence. Sur la base des prix valables en 2017, cet écart correspond à une hausse des dépenses, pour cette période, de 44,7 milliards à 87,6 milliards au lieu de 96,2 milliards. Il en résulte des économies de 8,6 milliards, soit une part de 9 % des dépenses prévues en 2050. Les économies attendues pour les cantons correspondent à une part de quelque 0,3 % du PIB, soit 2,8 milliards. En outre, la Confédération réalisera également de modestes économies de 0,5 milliard (0,04 % du PIB) au titre de la RIP. Pour l'AOS (sans la RIP), les dépenses diminueront de 5,3 milliards (0,5 % du PIB).

Dans le scénario «*Pression sur les coûts*», qui prévoit un accroissement du nombre des inefficiences dans le domaine de la santé par rapport au scénario de référence, les dépenses relevant de la LAMal afficheront, en 2050, un niveau plus élevé de 0,7 % du PIB, soit un montant corrigé de l'inflation de 7,3 milliards. Cet écart correspond à 7 % des dépenses prévues en 2050. Les pouvoirs publics et l'AOS seront touchés par ces dépenses supplémentaires en proportion de leur part au financement des dépenses liées à la LAMal (34 % et 66 %).

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES DE L'AOS, CORRIGÉES DU RENCHÉRISSEMENT,
PAR PERSONNE ASSURÉE (SANS PARTICIPATION DES MÉNAGES PRIVÉS AUX COÛTS, AVEC RIP)
ET COMpte TENU D'UN PLAFOND DES DÉPENSES POUR LA PÉRIODE 2017 À 2050**

en fr.



Sources: AFF, OFSP, OFS

La comparaison avec ce dernier scénario montre que, pour juguler l'accroissement des inefficiencies, la fixation d'un plafond constituierait une solution particulièrement efficace. Cette mesure permettrait de réaliser des économies à hauteur de 1,5 % du PIB en 2050, ce qui correspond à un montant, corrigé de l'inflation, de 15,9 milliards, soit 15 % des dépenses prévues par le scénario «Pression sur les coûts» pour l'année 2050. Les cantons économiseraient 5,1 milliards (0,5 % du PIB) et la Confédération 0,8 milliard (0,1 % du PIB). L'AOS (sans la RIP) profiterait de plus de la moitié du montant économisé, soit 10 milliards (0,9 % du PIB).

Résultats des scénarios pour les assurés

Pour les assurés, l'élément pertinent est l'évolution future des primes de l'AOS. Pour évaluer cette dernière, il convient de considérer les dépenses nettes de l'AOS par personne assurée qui, à long terme, correspondent à la prime moyenne à long terme calculée par l'Office fédéral de la santé publique. Pour l'année de base 2017, les dépenses nettes par personne assurée s'élevaient à 3500 francs, soit un montant proche de la prime moyenne chiffrée à 3600 francs.

En fixant un plafond des dépenses, il est possible de freiner la croissance des dépenses de 0,3 point de pourcentage par an par rapport au scénario de référence et de ramener cette croissance à un taux moyen, corrigé de l'inflation, de 1,5 % par an. Par rapport au scénario de référence, il en résulterait une économie de 500 francs en 2050 (voir le graphique «Évolution des dépenses nettes de l'AOS, corrigées du renchérissement, par personne assurée»). Cette économie obtenue grâce au plafond des dépenses correspond, par personne assurée, à une prime mensuelle. Par rapport au scénario «Pression sur les coûts», les économies attendues pour 2050 atteignent près de 1000 francs, soit deux primes mensuelles pour chaque assuré. La croissance des dépenses ralentirait de 0,5 point de pourcentage par an.

Les réductions de dépenses obtenues grâce au plafond sont encore plus importantes si l'on se fonde sur l'hypothèse que les coûts nets de l'AOS par personne assurée évolueront, en moyenne, de 2,5 % par an, comme au cours de la période 1999 à 2018 (scénario «Tendance de 1999 à 2018»). La croissance des dépenses peut ainsi être freinée d'un point de pourcentage en moyenne par an. L'économie attendue pour 2050 serait ainsi de 2100 francs par personne assurée, ce qui correspond à 3,3 primes mensuelles par personne assurée.

La solution d'un plafond des dépenses est d'autant plus efficace que les inefficiencies du système de santé sont importantes. Selon les projections, elle permettrait de ramener la croissance des primes de l'AOS, corrigée de l'inflation, à 1,5 % par an contre 2,5 % par an actuellement. Outre à l'AOS, le plafond des dépenses profitera avant tout aux cantons. Il se traduira aussi par un allégement des finances fédérales. Au total, il réduirait de 22 % la lacune de financement des administrations publiques, qui passera de 0,9 % à 0,7 % du PIB.

CONCLUSION

La pression persistante sur les coûts de la santé affecte autant l'AOS que les finances publiques. La prise de mesures visant à améliorer l'état de santé de la population et à réduire les inefficiencies telles que les mauvaises incitations émanant des acteurs de la santé constituerait un moyen important pour atténuer la croissance des coûts de la santé. En réduisant les inefficiencies, la fixation d'un plafond des dépenses de santé permettrait de ralentir notamment la hausse des primes de l'AOS. En outre, cette solution contribuerait à alléger sensiblement les finances des cantons et de la Confédération.

