



Initiative populaire « Pour un financement équitable des transports »; incidences sur l'accomplissement des tâches de la Confédération

Etat: mars 2016

1. Exposé de la situation

- En cas d'acceptation de l'initiative populaire «Pour un financement équitable des transports», 1,4 à 1,5 milliard de francs seront immédiatement affectés au trafic routier (l'initiative déploiera ses effets dès le lendemain de la votation).
- Ces ressources manqueront aux finances fédérales durant une période où se poseront de toute manière des problèmes difficiles (mesures d'économies dans le budget et le plan financier, programme de stabilisation 2017-2019).
- Une compensation par l'augmentation d'autres recettes fiscales n'est pas réaliste à court terme.
- C'est pourquoi la mise en œuvre d'un programme d'économies rapidement efficace s'impose, avec des réductions de dépenses dans tous les groupes de tâches.
- Ces réductions seront particulièrement sensibles partout où il sera possible d'influer à court terme sur les dépenses (dépenses non affectées).
- Le potentiel d'économies sur les dépenses non affectées n'étant pas illimité, on ne peut toutefois exclure, à plus long terme, d'avoir à réduire des dépenses liées, c'est-à-dire ancrées dans la Constitution ou dans la loi.

2. Hypothèses et méthodologie du programme d'économies

Approche du programme d'économies

- La répartition des objectifs d'économies repose sur l'**hypothèse simplificatrice d'un programme linéaire**, qui portera intégralement sur les dépenses non affectées.

Objectifs d'économies

- Sachant que l'initiative déploiera ses effets dès le lendemain de la votation populaire, le déficit du budget de la Confédération par rapport au financement spécial du trafic routier croîtra immédiatement en proportion de l'affectation supplémentaire. Cela obligerait en fait à engager un programme d'économies aux effets tout aussi immédiats. Il faudrait donc économiser environ 0,7 milliard en 2016, puis de 1,4 à 1,5 milliard en 2017. Or un programme d'économies de cette ampleur n'est guère réalisable à brève échéance.
- Un programme prévoyant un échelonnement des objectifs d'économies apparaît plus réaliste. Il implique que les premières mesures d'économies, portant sur 0,5 milliard,

puissent être mises en œuvre en 2017 et que l'essentiel de l'effort d'économies, soit 1,6 milliard, soit atteint en 2020. Relevé par rapport à l'objectif d'économies moyen de 1,1 milliard, ce chiffre est nécessaire pour amortir le déficit accumulé les premières années par le budget par rapport au financement spécial du trafic routier en raison du décalage des mesures d'économies.

- Les objectifs d'économies tiennent compte, dans les deux variantes, du fait qu'en cas d'acceptation de l'initiative, le projet du Conseil fédéral de création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) ne serait pas réalisé, ce qui rendrait superflue également l'affectation obligatoire prévue de l'impôt sur les véhicules automobiles à partir de 2018. Il en résulterait un allègement de quelque 400 millions des finances de la Confédération. C'est pourquoi l'objectif d'économies sera réduit de 400 millions à compter de 2018.
- Après 2022, il subsistera selon les deux variantes un objectif d'économies permanent d'environ 0,9 milliard.

V1: programme rapidement efficace	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Objectif d'économies	723	1460	1052	1048	1029	1000	967
Part des dépenses non affectées	2,9 %	5,9 %	4,2 %	4,1 %	3,9 %	3,7 %	3,6 %
V2: programme efficace avec un décalage dans le temps							
Objectif d'économies		500	800	1200	1600	1600	1600
Part des dépenses non affectées		2,0 %	3,2 %	4,7 %	6,1 %	6,0 %	5,9 %

Répartition des objectifs d'économies entre les différents groupes de tâches

Les dépenses seront groupées comme suit:

- Les groupes de tâches suivants présentent une part élevée de dépenses non affectées et seraient donc plus fortement touchés par les mesures d'économies. Aussi sont-ils mentionnés séparément:
 - formation et recherche,
 - agriculture et alimentation,
 - défense nationale,
 - relations avec l'étranger / coopération internationale,
 - trafic.
- Les petits groupes de tâches et ceux qui ne présentent qu'une part assez faible de dépenses non affectées (prévoyance sociale, conditions institutionnelles et financières, environnement et aménagement du territoire, ordre et sécurité publique, etc.) sont regroupés sous le titre «Autres tâches».

Les objectifs d'économies sont répartis entre les différents groupes de tâches selon la clé suivante¹, en fonction de leur part dans les dépenses non affectées:

Groupe de tâches	Part en %
<i>Formation et recherche</i>	25,9
<i>Agriculture</i>	12,4
<i>Défense nationale</i>	18,8
<i>Relations avec l'étranger – coopération internationale</i>	13,0
<i>Trafic*)</i>	9,3
<i>Autres tâches</i>	20,6

*) Le groupe de tâches *Trafic* comprend les dépenses suivantes:

- apport au fonds FTP/FIF provenant de la RPLP
- indemnisation du trafic régional de voyageurs
- transfert du trafic de poids lourds sur le rail
- aviation

Le secteur routier en est excepté puisque l'initiative a pour but de mobiliser davantage de ressources pour la construction de routes.

Evolution réelle des dépenses

Les graphiques qui suivent reposent sur une appréciation nominale. Afin de mettre en évidence l'incidence du renchérissement, chaque commentaire présente l'évolution réelle des dépenses durant les années 2015 à 2022 et 2015 à 2019, dans l'hypothèse d'un renchérissement annuel moyen de 0,5 %. D'où la nécessité, pour pouvoir maintenir le niveau des dépenses en termes réels, que ces dépenses croissent elles aussi de 0,5 %. Si le taux de croissance moyen d'un groupe de tâches est inférieur à 0,5 %, les dépenses diminueront en valeur réelle. Inversement, si la croissance dépasse 0,5 %, elles augmenteront en valeur réelle.

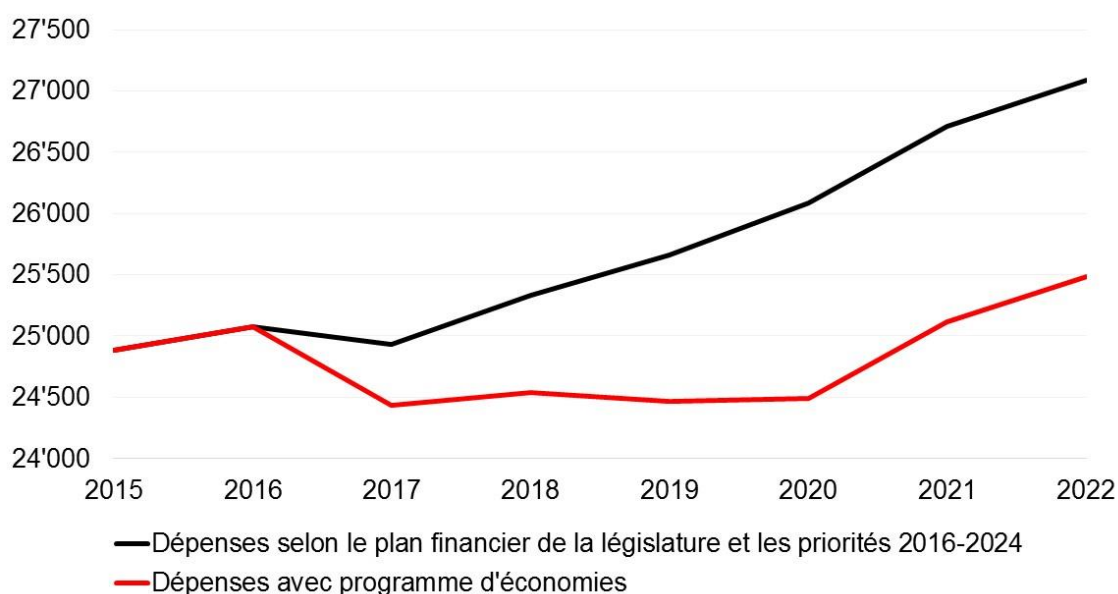
¹ Base: part de chacune des tâches dans les dépenses non affectées en 2018 et 2019 conformément au plan financier 2017-2019 de la législature.

3. Conséquences pour le budget fédéral

Les incidences du programme d'économies sur les dépenses non affectées de la Confédération peuvent être résumées comme suit:

- Les économies les plus substantielles porteront sur les paiements directs à l'agriculture, la contribution financière aux EPF, le personnel de la défense, les institutions chargées d'encourager la recherche et le trafic régional de voyageurs. Mais elles toucheraient fortement aussi la coopération au développement, l'apport au fonds d'infrastructure ferroviaire provenant de la RPLP, les contributions à la formation professionnelle, l'aide aux universités et le Corps des gardes-frontière.
- Conformément aux objectifs du programme d'économies «à effet différé», il faudra économiser entre 2020 et 2022 1,6 milliard, soit env. 6 %, sur les dépenses non affectées.
- Le niveau nominal des dépenses de 2016 ne sera de nouveau atteint qu'en 2021.
- Sous l'effet du programme d'économies, l'évolution réelle des finances fédérales sera de moins 0,2 % entre 2015 et 2022, et de moins 0,9 % entre 2015 et 2019.

Graphique: Dépenses de la Confédération de 2015 à 2022, tous groupes de tâches confondus (dépenses non affectées), en mio fr.

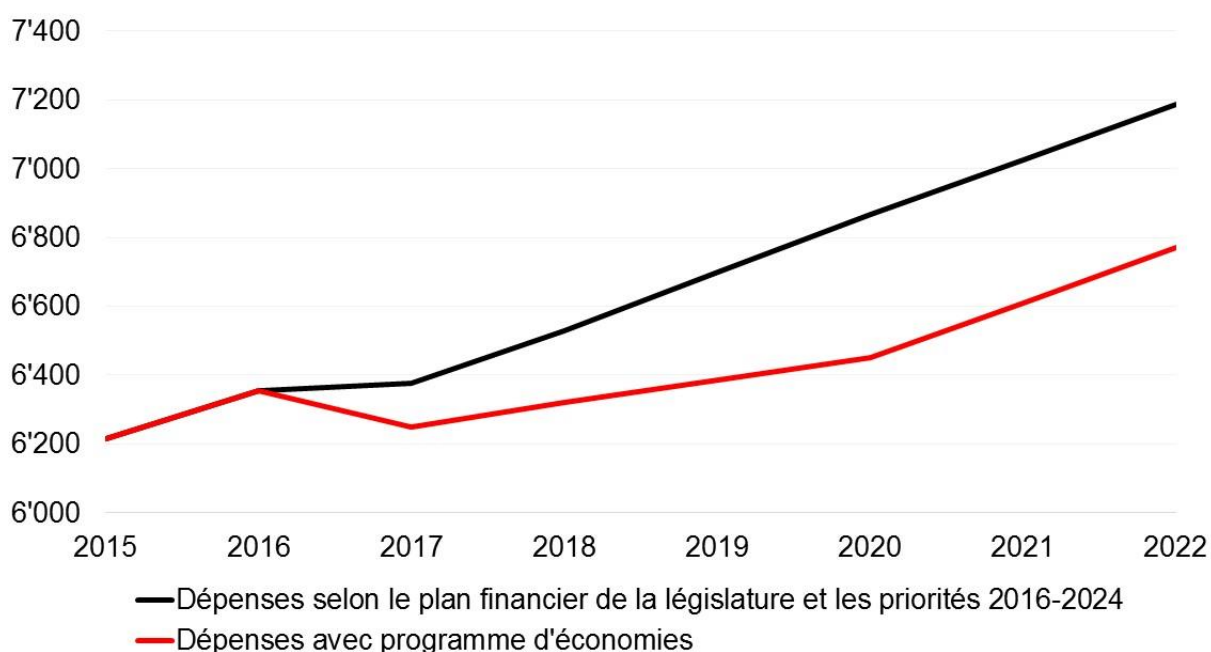


4. Conséquences pour chacun des groupes de tâches

Formation et recherche

- Les économies toucheront principalement les EPF, l'encouragement de la recherche, la formation professionnelle et les universités cantonales.
- La contribution aux économies passera à 415 millions d'ici à 2020.
- Le niveau nominal des dépenses de 2016 ne sera légèrement dépassé qu'en 2019.
- Entre 2015 et 2019, il en résultera une croissance annuelle moyenne de 0,2 % en termes réels. Ce chiffre augmentera ensuite mais se stabilisera à 0,7 % d'ici à 2022, tandis que le nombre des étudiants continuera de croître et que la concurrence s'intensifiera entre les sites de recherche.

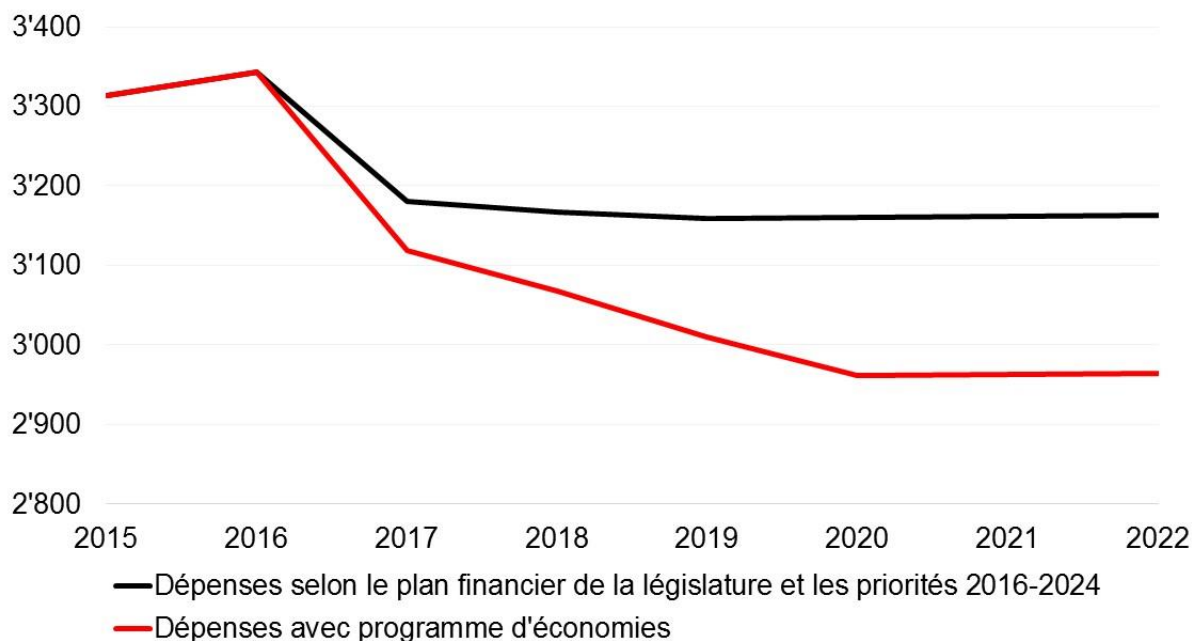
Graphique: Dépenses de la Confédération de 2015 à 2022, groupe de tâches Formation et recherche (dépenses non affectées), en mio fr.



Agriculture et alimentation

- Comme les paiements directs représentent 84 % des dépenses de ce groupe de tâches, ce sont eux qui supporteront l'essentiel des économies (env. 166 mio en 2020).
- La contribution aux économies passera à 198 millions d'ici à 2020.
- Le niveau nominal des dépenses de 2016 ne sera plus atteint d'ici à 2022.
- La croissance réelle de ce groupe de tâches sera de moins 2,1 % par an entre 2015 et 2022 et de moins 2,9 % entre 2015 et 2019.

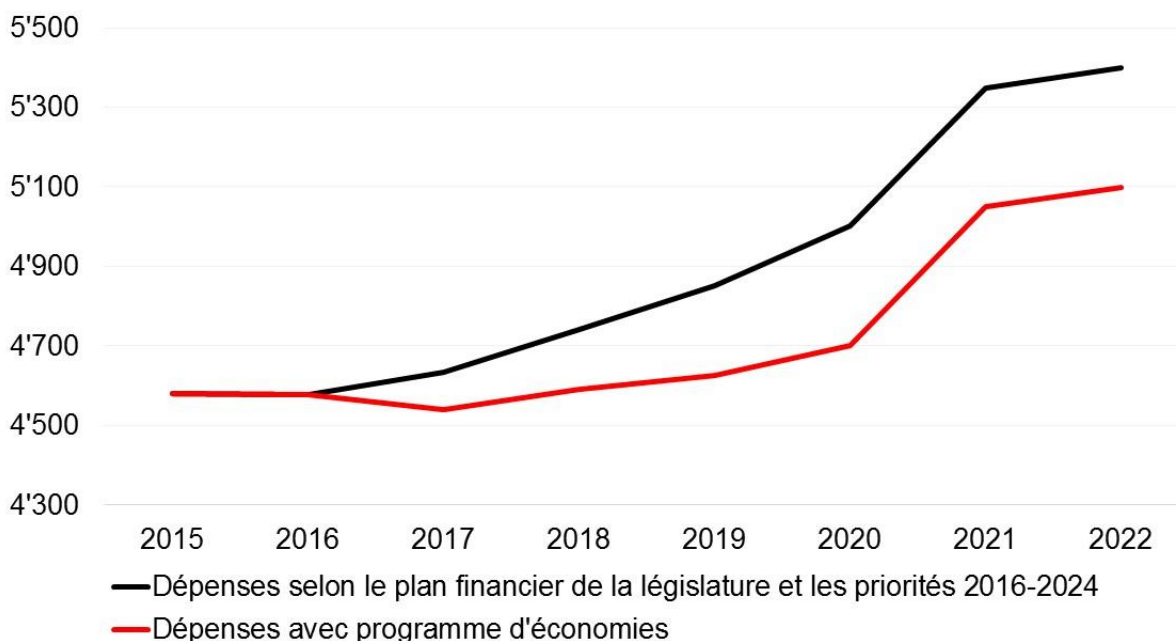
Graphique: Dépenses de la Confédération de 2015 à 2022, groupe de tâches Agriculture et alimentation (dépenses non affectées), en mio fr.



Défense nationale

- Le groupe de tâches Défense nationale comprend en premier lieu les dépenses de l'armée, autrement dit les crédits de la défense et d'armasuisse Immobilier.
- Dans le plan financier 2017-2019 et ses priorités en matière budgétaire 2016-2024, le Conseil fédéral a prévu pour la période 2017-2020 un plafond des dépenses de l'armée d'environ 18,8 milliards. Ce montant diminuerait de 700 millions, à un peu plus de 18 milliards, suite aux mesures d'économie supplémentaires prises pour financer l'initiative «Vache à lait».
- La contribution aux économies du groupe de tâches Défense nationale passera à 301 millions d'ici à 2020.
- La croissance réelle de ce groupe de tâches atteindra 1,1 % entre 2015 et 2022 avec le programme d'économies. Elle sera de moins 0,2 % entre 2015 et 2019.
- Il est entendu que les dépenses concernant la défense nationale augmenteront de 100 millions en 2020 et de 300 millions supplémentaires à partir de 2021, afin que les dépenses de l'armée atteignent un niveau de 5 milliards (arrêté du Conseil fédéral du 11 décembre 2015 portant sur les priorités en matière budgétaire pour les années 2016 à 2024). Cet arrêté serait remis en question en cas d'acceptation de l'initiative.

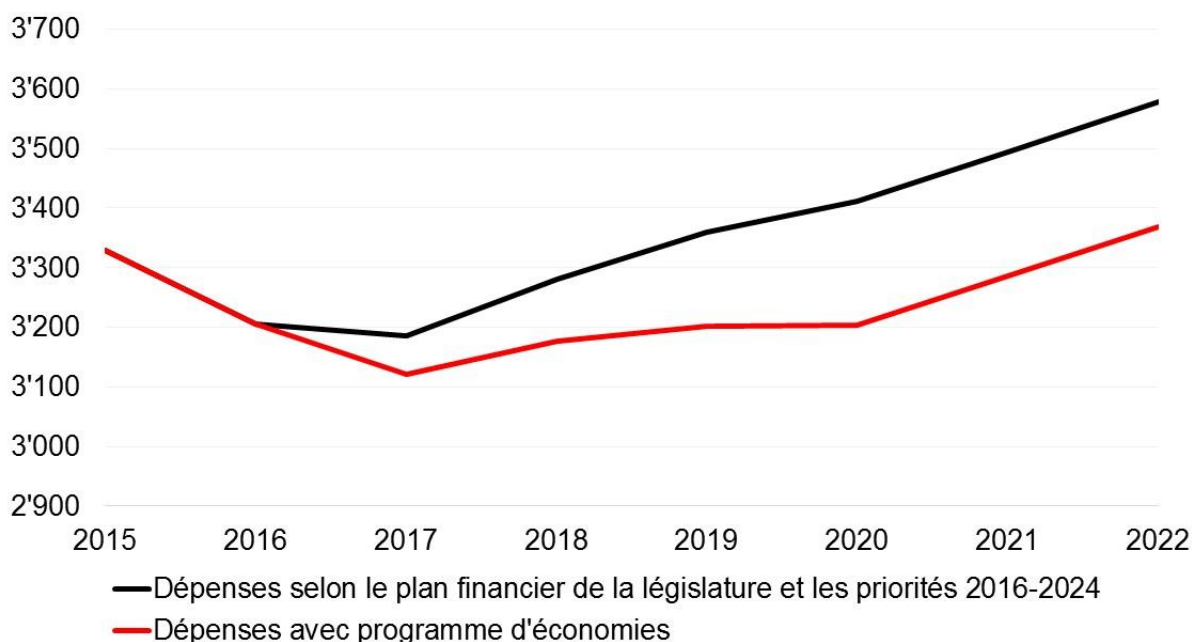
Graphique: Dépenses de la Confédération de 2015 à 2022, groupe de tâches Défense nationale (dépenses non affectées), en moi fr.



Relations avec l'étranger

- Etant donné leur part dans les dépenses, les domaines les plus touchés par les économies seraient la coopération au développement et le soutien aux actions humanitaires.
- La contribution aux économies de ce groupe de tâches passera à 208 millions d'ici à 2020.
- Le niveau nominal des dépenses de 2016 ne sera dépassé qu'en 2021.
- La croissance réelle de ce groupe de tâches atteindra moins 0,3 % entre 2015 et 2022 avec le programme d'économies. Elle sera de moins 1,5 % entre 2015 et 2019.
- Sur la base des hypothèses et des estimations arrêtées dans le plan financier de la législature, les économies auraient pour conséquence que le taux d'APD de la Suisse (autrement dit la part du revenu national brut consacrée à l'aide publique au développement) diminuerait de 0,03 % en 2020, passant de 0,48 à 0,45 %.

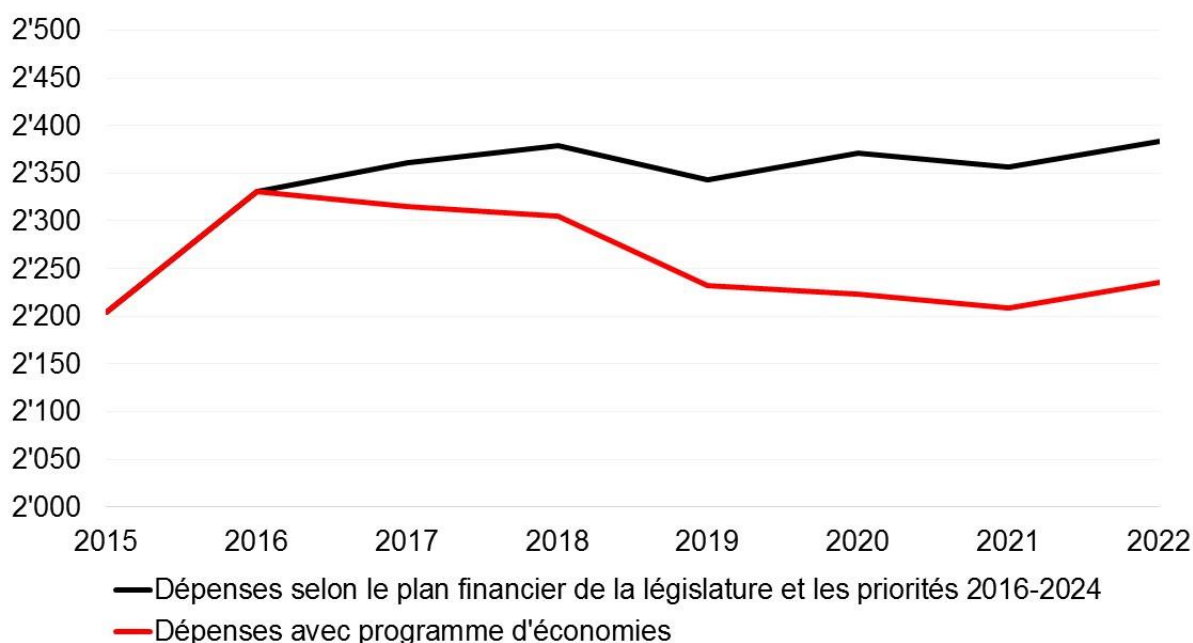
Graphique: Dépenses de la Confédération de 2015 à 2022, groupe de tâches Relations avec l'étranger (dépenses non affectées), en mio fr.



Trafic

- L'essentiel des économies devrait être supporté par le trafic régional de voyageurs et l'apport au fonds d'infrastructure ferroviaire provenant de la RPLP.
- La contribution aux économies de ce groupe de tâches passera à 148 millions d'ici à 2020.
- Le niveau nominal des dépenses de 2016 ne sera plus atteint d'ici à 2022.
- La croissance réelle de ce groupe de tâches atteindra moins 0,3 % entre 2015 et 2022 avec le programme d'économies. Elle sera aussi légèrement négative, à moins 0,2 %, entre 2015 et 2019.

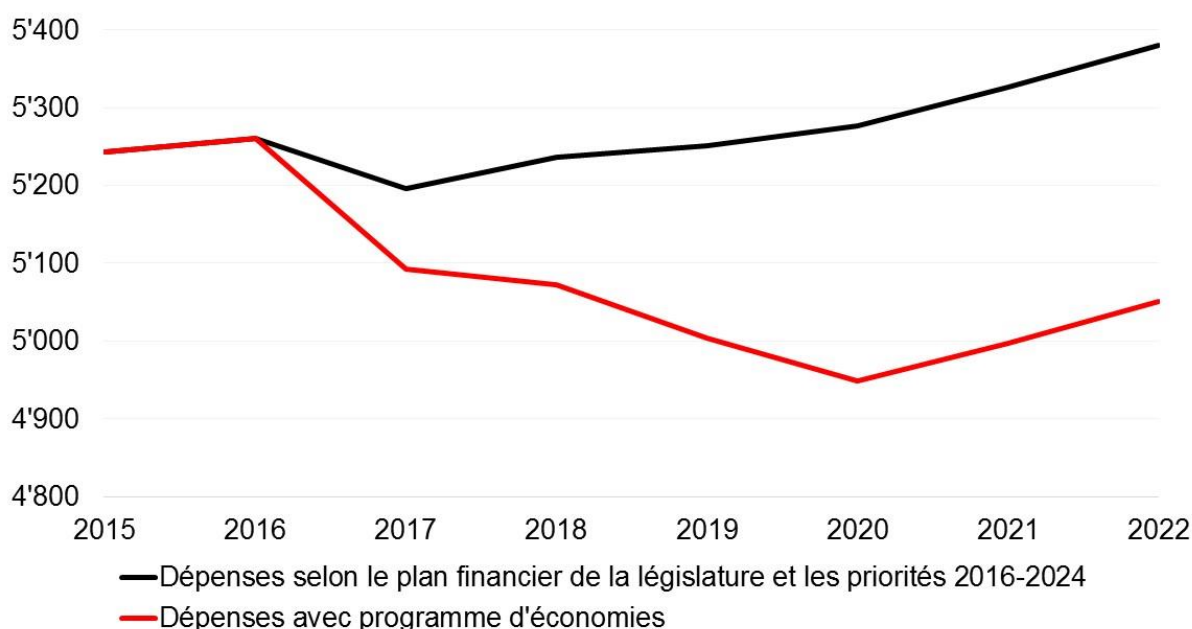
Graphique: Dépenses de la Confédération de 2015 à 2022, groupe de tâches Trafic (dépenses non affectées), en mio fr.



Autres tâches

- L'essentiel des économies devrait porter sur le personnel et les dépenses de biens et services les plus divers. Mais elles toucheraient également les subventions accordées dans les domaines de la culture, de la santé, de la politique de la famille et de la jeunesse, de la protection de l'environnement et de la nature, de la politique régionale, de la promotion de la place économique et du tourisme, de la forêt et de la politique énergétique.
- La contribution aux économies de ce groupe de tâches passera à 329 millions d'ici à 2020.
- Le niveau nominal des dépenses de 2016 ne sera plus atteint d'ici à 2022.
- La croissance réelle de ce groupe de tâches atteindra moins 1 % entre 2015 et 2022 avec le programme d'économies. Elle affichera moins 1,7 % entre 2015 et 2019.

Graphique: Dépenses de la Confédération de 2015 à 2022, Autres tâches (dépenses non affectées pour la prévoyance sociale, les finances, les conditions institutionnelles, l'environnement et l'aménagement du territoire, l'économie, etc.), en mio fr.



Effets cumulés des différentes mesures d'économies

Comme il est dit au chiffre 3, un programme d'économies pourra, suite à l'initiative, se traduire par des réductions de 6 % en moyenne des dépenses non affectées. Il faut savoir toutefois que, ces deux dernières années déjà, il a fallu procéder à des réductions considérables (6 % encore, en moyenne) des dépenses prévues dans le plan financier 2016-2018, soit une baisse moyenne de 12 % en chiffres cumulés.

Voici, à partir d'exemples concrets, les effets cumulés des programmes d'économies:

Mio CHF en 2018	Armée		Formation, recherche		Nouvelle politique régionale		Revitalisation des cours d'eau	
		%		%		%		%
Dépenses selon le plan financier 2016-2018	4'817.5		6'778.8		28.3		43.6	
Réductions dans le plan financier	-134.2	-2.8	-222.6	-3.3	-0.4	-1.4	-1.8	-4.1
Dépenses selon le plan financier 2017-2019	4'683.3		6'556.2		27.9		41.8	
Réductions dans le programme de stabilisation	-80.9	-1.7	-188.6	-2.9	-1.9	-6.8	-1.8	-4.3
Total des dépenses selon le programme de stabilisation	4'602.4		6'367.6		26.0		40.0	
Programme d'économies selon l'initiative (6 %)	-276.1	-6.0	-382.1	-6.0	-1.6	-6.0	-2.4	-6.0
Total des dépenses, y c. programme d'économies selon l'initiative	4'326.3		5'985.5		24.4		37.6	
Recul par rapport au plan financier 2016-2018	-491.2	-10.2	-793.3	-11.7	-3.9	-13.6	-6.0	-13.8

5. Conclusion

Le programme d'économies aura des incidences notables sur les dépenses non affectées. Seuls les groupes de tâches Formation et recherche et, sous réserve des restrictions évoquées, Défense nationale enregistreront d'ici à 2022 une croissance réelle, quoique fortement réduite, des dépenses par rapport aux planifications actuelles. Dans tous les autres groupes de tâches, les dépenses diminueront en termes réels. Les dépenses consacrées à l'agriculture, au trafic et aux autres tâches seront, en 2022, inférieures à celles de 2016 en valeur nominale. D'autres mesures d'économies déjà engagées pourraient remettre en question l'accomplissement de tâches dans de nombreux groupes de tâches.