



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

PLAN FINANCIER 2025–2027 DE LA LÉGISLATURE

25

27

ANNEXE AU MESSAGE
SUR LE PROGRAMME
DE LA LÉGISLATURE 2023–2027

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. 601.202.24f

24.016

**MESSAGE
SUR LE PROGRAMME DE LA LÉGISLATURE 2023 À 2027**

du 24 janvier 2024

Annexe 2

Plan financier 2025-2027 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	Différence
\emptyset	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

SOMMAIRE

A	RAPPORT SUR LE PLAN FINANCIER 2025–2027 DE LA LÉGISLATURE
B	PLAN FINANCIER 2025–2027 DE LA LÉGISLATURE
C	PERSPECTIVES À MOYEN TERME
D	PERSPECTIVES À LONG TERME

TABLE DES MATIÈRES

A	RAPPORT SUR LE PLAN FINANCIER 2025-2027 DE LA LÉGISLATURE	5
	APERÇU DES CHIFFRES	9
	RÉSUMÉ	11
1	CONTEXTE	15
	11 RÉTROSPECTIVE ET PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES	15
	12 ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE	17
	13 CHANGEMENTS PAR RAPPORT AU PLAN FINANCIER D'AOÛT 2023	18

APERÇU DES CHIFFRES

APERÇU DES CHIFFRES

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23-24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23-27
Compte de résultats								
Recettes courantes	74 766	80 309	82 027	2,1	83 465	87 279	88 758	2,5
Dépenses courantes	75 072	76 629	79 182	3,3	80 777	83 631	85 370	2,7
Autofinancement	-307	3 681	2 845		2 688	3 648	3 389	
Variations de l'évaluation du patrimoine administratif	-3 313	-3 342	-3 151		-3 545	-3 521	-3 665	
Résultat annuel	-3 619	339	-305		-856	127	-277	
Compte des investissements								
Recettes d'investissement	882	1 038	1 035	-0,3	1 026	1 016	1 014	-0,6
Dépenses d'investissement	5 825	9 544	6 525	-31,6	6 114	6 797	7 395	-6,2
Investissements nets	-4 943	-8 506	-5 491		-5 088	-5 781	-6 381	
Frein à l'endettement et dette nette								
Recettes	75 648	81 347	83 062	2,1	84 491	88 295	89 772	2,5
Dépenses	80 897	86 173	85 707	-0,5	86 891	90 428	92 764	1,9
Solde de financement	-5 249	-4 825	-2 645		-2 400	-2 133	-2 992	
Solde de financement extraordinaire	-1 525	-4 142	-2 148		209	57	57	
Solde de financement ordinaire	-3 724	-683	-497		-2 609	-2 190	-3 049	
Solde de financement conjoncturel exigé/autorisé	-296	-878	-497		-169	-88	-	
Solde de financement structurel / marge de manoeuvre	-3 428	194	0		-2 440	-2 101	-3 049	
Dette nette (capitaux de tiers ./ . patrimoine financier)	139 068	139 893	143 429	2,5	145 829	147 962	150 954	1,9
Total des investissements de la Confédération								
Dépenses d'investissement (fonds inclus)	10 594	11 055	12 412	12,3	12 712	13 775	14 233	6,5
Indicateurs								
Quote-part des dépenses en %	10,5	10,9	10,5		10,3	10,4	10,4	
Taux d'endettement net en %	18,1	17,6	17,5		17,2	17,0	17,0	

VALEURS DE RÉFÉRENCE ÉCONOMIQUES

	E 2022	E 2023	E 2024	Δ 23-24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Ø 24-27
Valeurs de référence macroéconomiques								
Croissance du produit intérieur brut réel en %	2,0	1,3	1,2	-0,1	1,8	1,6	1,5	1,5
Croissance du produit intérieur brut nominal en %	5,4	2,6	2,8	0,2	2,9	2,6	2,5	2,7
Renchér. (indice suisse prix à consomm., IPC) en %	2,8	2,2	1,9	-0,3	1,1	1,0	1,0	1,2
Taux d'intérêt à long terme en % (moyenne annuelle)	0,8	1,1	1,2	0,1	1,4	1,8	2,1	1,6
Taux d'intérêt à court terme en % (moyenne annuelle)	-0,2	1,5	1,9	0,4	1,8	1,6	1,6	1,7
Taux de change du dollar en CHF (moyenne annuelle)	0,95	0,95	0,90	-0,05	0,90	0,90	0,90	0,90
Taux de change de l'euro en CHF (moyenne annuelle)	1,00	1,05	0,95	-0,10	0,95	0,95	0,95	0,95

Remarque : cadre financier selon les prévisions / hypothèses de septembre 2023 (pour les années 2023-2024 selon le groupe d'experts pour les prévisions conjoncturelles, pour les années 2025-2027 selon le SECO et l'AFF).

RÉSUMÉ

Le plan financier 2025-2027 prévoit des déficits de financement structurels croissants, d'un montant de 2 à 3 milliards. Selon les perspectives actuelles, les exigences du frein à l'endettement ne seront pas respectées durant chacune des trois années de planification considérées. Les dépenses connaîtront une croissance supérieure à celle des recettes. Cette évolution s'accroîtra à partir de 2027 avec l'accélération de la hausse des dépenses de l'armée. Selon les perspectives à moyen terme jusqu'en 2032, les déficits de financement structurels continueront de se creuser. C'est pourquoi de nouvelles mesures d'assainissement seront nécessaires au cours des prochaines années pour maintenir l'équilibre budgétaire.

ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE

Les *paramètres macroéconomiques* retenus pour le plan financier 2025-2027 de la législature reposent sur les prévisions émises en septembre 2023 par le groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles. Celui-ci prévoit, pour les années 2023 et 2024, une croissance économique inférieure à la moyenne de, respectivement, 1,3 % et 1,2 % (en termes réels, corrigée des grands événements sportifs). Sur la base de ces prévisions, une reprise conjoncturelle n'est attendue qu'en 2025 et 2026 (1,8 et 1,6 %). Le produit intérieur brut (PIB) devrait renouer avec son évolution tendancielle à partir de 2027 (1,5 %). Un renchérissement d'environ 2 % est prévu pour 2023 (2,2 %) et 2024 (1,9 %) ; il diminuera cependant à 1,1 % en 2025, avant de se stabiliser à 1 %.

DES DÉFICITS STRUCTURELS EN HAUSSE

Le plan financier 2025-2027 de la législature prévoit des *déficits de financement structurels* de 2025 à 2027. Au plan financier d'août 2023 figuraient des besoins de correction budgétaire augmentant à 1,2 milliard en 2027, malgré les vastes mesures d'assainissement décidées au printemps dernier et en dépit du projet concernant le train de mesures d'allègement 2025, déjà pris en considération dans les chiffres. Depuis, ce besoin d'assainissement s'est accru, oscillant entre 2,4 milliards (2025) et 3,0 milliards (2027).

La *détérioration des perspectives budgétaires* est due, avant tout, à la prolongation du statut de protection S. Alors que, jusqu'ici, aucun moyen financier n'avait été budgétisé à partir de 2025 pour les personnes à protéger en provenance d'Ukraine, désormais, des montants de 1,3 milliard (2025 et 2026) et de 1,2 milliard sont inscrits au plan financier. Comme ces dépenses ne peuvent pas être sollicitées durablement à titre extraordinaire sur la base de la règle d'exception du frein à l'endettement, elles ont été planifiées à titre ordinaire. À ces dépenses s'ajoutent les besoins supplémentaires du domaine propre relatifs aux projets de numérisation (entre 250 et 390 mio) et à la réduction individuelle des primes (env. 100 mio par an). Du côté des recettes, les estimations ont en outre été revues à la baisse (entre - 390 et - 460 mio), en raison d'une croissance économique nominale plus faible que prévu pour 2024 et 2025.

RECETTES ET PRIORITÉS EN MATIÈRE FISCALE

Liée en premier lieu aux conditions économiques, *l'évolution des recettes* est également tributaire de plusieurs réformes. Ainsi, le taux de la TVA est relevé en 2024 (réforme AVS 21) et les droits de douane sur les produits industriels sont supprimés. Les chiffres du plan financier tiennent compte, en outre, des premières recettes attendues à partir de 2026 au titre de l'impôt complémentaire (mise en œuvre de l'imposition minimale prévue par l'OCDE). Un relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales est également prévu en 2026 en faveur du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération. Par rapport au budget 2023, les recettes ordinaires croissent de 3,0 % en moyenne annuelle jusqu'en 2027 (ou de 3,2 % par an par rapport à l'estimation pour l'exercice 2023), ce qui représente une progression nettement plus forte que la croissance économique nominale (2,7 % par an).

En ce qui concerne les *priorités en matière fiscale*, le Conseil fédéral entend adopter, au cours de la nouvelle législature, deux messages de grande portée financière. D'une part, le message sur l'introduction de l'imposition individuelle, qui prévoit d'imposer également les couples mariés sur la base de leur situation individuelle en matière de revenus et de fortune. Cette réforme engendrera des diminutions de recettes considérables. D'autre part, le message sur l'introduction d'une taxe sur les véhicules électriques (vers 2030), qui permettra d'alléger les finances fédérales et d'assurer le financement des routes à long terme.

FORTE CROISSANCE DES DÉPENSES EN FAVEUR DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE ET DE L'ARMÉE

Au cours de la nouvelle législature, les *dépenses ordinaires* de la Confédération augmenteront, en moyenne, de 3,6 % par an (par rapport au budget 2023), soit nettement plus que les recettes. Les principaux vecteurs de cette croissance sont la prévoyance sociale et l'armée.

Comptant parmi les groupes de tâches dont les dépenses augmentent le plus, la *prévoyance sociale* sollicite plus d'un tiers du budget de la Confédération. Entre 2023 et 2027, les dépenses en faveur de l'assurance-vieillesse enregistreront une hausse moyenne de 6,1 % par an ; celle-ci s'explique en partie par le relèvement du taux de TVA en faveur de l'AVS en 2024 (AVS 21). Au cours de la même période, les dépenses en matière de santé (principalement au titre de la réduction individuelle des primes) poursuivront leur envolée, avec une progression annuelle de 5,4 %. Celle-ci est imputable aux progrès technologiques et au vieillissement de la population. La prévoyance sociale comprend également les dépenses du domaine de la migration (y c. les dépenses liées au statut de protection S), qui se maintiendront à un niveau élevé jusqu'en 2027.

Les dépenses consacrées à la *sécurité* croissent d'environ 1 milliard entre 2023 et 2027, ce qui correspond à une progression moyenne de 3,6 % par an. Après l'éclatement de la guerre en Ukraine en 2022, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de relever progressivement les dépenses militaires de façon que celles-ci atteignent 1 % du PIB d'ici 2030. Compte tenu de la situation des finances fédérales, le Conseil fédéral a décidé, dans le cadre de la mise au point du budget 2024, d'étendre la période d'augmentation des dépenses militaires jusqu'en 2035. Il a fixé le taux de progression des dépenses à 3 % par an en termes réels en 2025 et 2026 et à 5,1 % en termes réels à partir de 2027. Le Parlement a entériné cette décision lors de l'examen du budget.

L'introduction de l'impôt complémentaire (mise en œuvre de l'imposition minimale prévue par l'OCDE) se répercute également sur les dépenses du groupe de tâches *Finances et impôts*. Ainsi, les cantons recevront une part de 75 % des recettes supplémentaires estimées en provenance de cet impôt. Les dépenses requises au titre de la gestion de la fortune et de la dette croissent fortement au budget 2024 (par rapport au budget 2023), avant de se stabiliser à 1,4 milliard.

Les dépenses des autres groupes de tâches, notamment la *formation et la recherche*, le *trafic*, la *coopération internationale* et *l'agriculture* enregistrent une évolution plus faible que celle de la croissance économique attendue.

De nombreux projets ne figurent pas encore dans le plan financier 2025–2027 de la législature. Un des projets importants concerne les négociations avec l'Union européenne. La participation suisse aux programmes Horizon Europe, Erasmus et Copernicus, la conclusion d'un accord de coopération en matière de santé et le versement régulier d'une éventuelle contribution à la cohésion et à la stabilité en Europe pourraient engendrer des charges supplémentaires de plus de 1 milliard par an. Un autre poste de dépenses important est la contribution de la Suisse à la reconstruction de l'Ukraine. Des discussions sont menées à ce sujet en ce qui concerne le montant, les modalités et les possibilités de financement de cette contribution. Enfin, des dépenses supplémentaires sont attendues dans le domaine de l'environnement, notamment en lien avec l'objectif zéro émission net que l'administration fédérale se doit d'atteindre d'ici 2040, la réalisation des objectifs climatiques à l'échelle nationale et internationale ou la protection contre les crues.

PRIORITÉS EN MATIÈRE DE DÉPENSES

Les *dépenses supplémentaires planifiées* ne bénéficient pas d'un financement. C'est pourquoi l'une des priorités de la nouvelle législature consiste à stabiliser les finances fédérales au niveau des dépenses. Faute de stabilisation, le financement des tâches de la Confédération ne pourra pas être assuré à long terme et aucune marge de manœuvre ne subsistera pour financer d'éventuels projets urgents. Résorber les déficits structurels va donc de pair avec la ligne directrice n°1 du programme de la législature (assurer durablement la prospérité de la Suisse).

En parallèle, le Conseil fédéral s'est employé, au cours des derniers mois, à fixer les *priorités applicables aux dépenses faiblement liées*, lesquelles constituent un tiers environ des dépenses de la Confédération. Il s'agit notamment de celles des groupes de tâches Formation et recherche, Armée, Coopération internationale, Politique agricole, Transport régional des voyageurs, Environnement, Culture et Domaine propre de l'administration. Conformément à la volonté du Parlement, le Conseil fédéral donne clairement la priorité aux dépenses en faveur de l'armée. Celles-ci croîtront de 5 % par an dans les années à venir pour atteindre 1 % du PIB d'ici à 2035. Par ailleurs, compte tenu des coûts élevés auxquels la reconstruction de l'Ukraine devrait donner lieu, le Conseil fédéral a déterminé l'ordre de priorité des dépenses en matière de coopération internationale.

Dans le *domaine propre de l'administration*, le Conseil fédéral entend accorder la priorité en particulier à la numérisation, en mettant l'accent sur plusieurs grands projets, notamment l'e-ID, la numérisation du domaine de la santé (DigiSanté), ou encore la création d'un Swiss Government Cloud. La croissance des dépenses du domaine propre (à l'exception de l'armée) devra cependant rester, dans l'ensemble, inférieure à celle de la performance économique (PIB nominal). Cela signifie que plusieurs projets, notamment immobiliers, devront être soit reportés, soit ralentis par rapport à la planification.

Après une diminution temporaire due aux mesures d'assainissement inscrites au budget 2024, le Conseil fédéral prévoit, à partir de 2025, une nouvelle croissance réelle des dépenses de tous les domaines, agriculture exceptée, du fait des priorités fixées. Les dépenses supplémentaires planifiées ne bénéficient toutefois pas d'un financement. À moins d'opérer des coupes dans les dépenses faiblement liées, les exigences du frein à l'endettement ne pourront pas être respectées à court terme. Il s'agira, par conséquent, d'examiner quels groupes de tâches pourraient contribuer à résorber les déficits structurels et dans quelle proportion. En outre, la possibilité de mener des réformes touchant les dépenses fortement liées devra aussi être étudiée. Le Conseil fédéral présentera en temps voulu les messages relatifs aux actes législatifs requis à cet effet.

PERSPECTIVES À MOYEN TERME (JUSQU'EN 2032)

Les perspectives à moyen terme concernant l'évolution attendue des finances fédérales jusqu'en 2032 prévoient une détérioration de la situation budgétaire. Les dépenses croissant davantage que les recettes, les déficits de financement structurels qui en découlent augmenteront ainsi à 3,9 milliards en 2032. À noter cependant que la planification ne prévoit plus de dépenses liées au statut de protection S à partir de 2029. Les résultats annuels seront fortement marqués par la croissance des dépenses de l'armée (plus de 6 % par an) et de la prévoyance sociale. La part des dépenses fortement liées continuera de progresser.

PERSPECTIVES À LONG TERME (JUSQU'EN 2060)

Les perspectives à long terme jusqu'en 2060 analysent les conséquences du vieillissement de la population et des mesures climatiques sur la durabilité des finances publiques. Concernant le *vieillissement de la population*, l'AVS nécessitera, selon les projections, de nouvelles réformes à partir des années 2030. En outre, la pression exercée par les dépenses de santé menace la durabilité des finances des cantons. Il est donc indispensable et urgent d'entreprendre des réformes visant à améliorer l'efficacité du système de santé et à mieux gérer les dépenses en la matière. En progression, la croissance économique devrait toutefois faciliter la gestion des charges supplémentaires encourues par les finances publiques en raison du vieillissement de la population.

Les mesures de protection du climat requises pour atteindre l'objectif de zéro émission net d'ici 2050 auront des conséquences négatives sur les finances publiques ces prochaines décennies. Bien que principalement à la charge du secteur privé, elles déploieront des effets indirects du fait du ralentissement de la croissance économique qui pourrait en résulter. Les effets sur les finances affecteront principalement la Confédération et les assurances sociales, qui devront s'attendre notamment à une baisse des recettes. Les dépenses publiques reculeront également, toutefois dans une mesure moindre que les recettes. Dans l'ensemble, il faut s'attendre à une détérioration des soldes de financement et donc à une hausse des taux d'endettement liée aux mesures de protection du climat. L'octroi de subventions supplémentaires augmentera la pression sur les finances publiques.

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

La planification financière pluriannuelle constitue l'instrument central de planification budgétaire pour le Conseil fédéral et le Parlement. Son objectif est d'assurer l'établissement d'un lien étroit entre les projets de dépenses et la politique budgétaire. Le plan financier est mis à jour au début de chaque nouvelle législature. Le plan financier de la législature est intégré en tant qu'annexe dans le programme de la législature. Il définit les besoins financiers pour la législature et indique leur mode de financement.

Le rapport sur le plan financier de la législature comprend, outre le plan financier de la législature (parties A et B), les perspectives à moyen terme jusqu'en 2032, accompagnées des priorités budgétaires du Conseil fédéral (partie C), et les perspectives à long terme jusqu'en 2060 (partie D). Ces dernières présentent les répercussions du vieillissement de la population et des mesures climatiques sur la durabilité des finances publiques.

ADAPTATION DES CHIFFRES DU COMPTE 2022

La modification de la loi sur les finances (LFC ; RS 611.01) visant à simplifier et à optimiser la gestion financière est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Appliquées pour la première fois dans le cadre du budget 2023, les nouvelles dispositions ont nécessité l'adaptation des chiffres du compte 2022. Cette adaptation a également tenu compte du passage à la comptabilisation du produit de l'impôt fédéral direct selon le principe d'échéance.

1 CONTEXTE

11 RÉTROSPECTIVE ET PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES

La législature 2019–2023 a été marquée par des crises qui se sont répercutées sur la politique budgétaire. Des mesures de réduction de la dette liée à la crise du COVID-19 et les conséquences de la guerre en Ukraine devraient également concerner la nouvelle législature 2023–2027. La pression sur le budget fédéral ne faiblira pas et de nouvelles mesures de correction seront nécessaires.

La législature 2019–2023 a été marquée par plusieurs crises, qui se sont répercutées ou auraient pu se répercuter fortement sur les finances de la Confédération. Alors que l'année 2019 s'était soldée par un excédent de financement de 3,6 milliards, la Confédération a enregistré des déficits de financement élevés les années suivantes.

Les années 2020 à 2022 portent, avant tout, l'empreinte de la *pandémie de COVID-19*. Les dépenses liées aux mesures de lutte contre la pandémie totalisaient 32,8 milliards à fin 2022, la plupart d'entre elles ayant nécessité le recours à la disposition d'exception du frein à l'endettement (dépenses extraordinaires pour un montant de 30,3 mrd). D'autres dépenses ont été requises en 2023 et le seront en 2024, notamment pour financer la contribution aux CFF visant à couvrir les pertes induites par le COVID-19 (1,25 mrd).

L'attaque russe contre l'Ukraine le 24 février 2022 a entraîné d'autres crises. D'une part, la Suisse a accueilli des *personnes à protéger en provenance d'Ukraine*. Les dépenses en la matière sont prises en charge par la Confédération (2022 : 0,7 mrd ; budget 2023 et 2024 : 1,2 mrd). Elles ont à nouveau nécessité le recours à la disposition d'exception du frein à l'endettement. Elles ne pourront toutefois pas être comptabilisées durablement à titre extraordinaire. C'est pourquoi elles sont inscrites à titre ordinaire au plan financier 2025–2027 de la législature (1,2-1,3 mrd).

Au cours de la session d'été 2022, le Conseil national et le Conseil des États ont, en outre, transmis deux motions similaires (22.3367 et 22.3374) dans desquelles ils demandaient le relèvement progressif des *dépenses de l'armée* à partir de 2023 de manière qu'elles atteignent au moins 1 % du PIB d'ici à 2030. Le Conseil fédéral a approuvé ces motions, tout en indiquant que l'évolution des dépenses de l'armée devrait être réévaluée en continu compte tenu de celle des dépenses totales de la Confédération. Il a donc augmenté les dépenses de l'armée au budget 2024 et au plan financier 2025–2027, mais dans une mesure moindre eu égard aux coupes budgétaires opérées dans d'autres groupes de tâches. Selon la planification actuelle, les dépenses de l'armée atteindront 1 % du PIB d'ici à 2035.

La guerre en Ukraine a également eu pour conséquence de contraindre l'Europe à réduire sa dépendance énergétique (et donc ses importations) vis-à-vis de la Russie. Cette situation constitue un gros défi en termes d'approvisionnement en énergie, en particulier en hiver. Parallèlement aux diverses mesures prises pour éviter une pénurie d'énergie en Suisse (telles que la mise sur pied de centrales de réserve), le Conseil fédéral a également prévu un *mécanisme de sauvetage en faveur des fournisseurs d'électricité d'importance systémique*. Finalement, Axpo Holding SA n'a pas eu besoin de recourir à la ligne de crédit (4 mrd) mise à sa disposition et celle-ci a pu être annulée au 1^{er} décembre 2023. Le mécanisme de sauvetage reste cependant valable jusqu'en 2026.

Enfin, en mars 2023, Credit Suisse a basculé dans une grave crise de confiance, qui s'est traduite par le retrait massif de fonds de clients. Le Conseil fédéral, la BNS et la FINMA ont dû intervenir à court terme au mois de mars, afin de stabiliser cette banque d'importance systémique au niveau mondial. Le 19 mars 2023, le Conseil fédéral a adopté un train de mesures qui a permis l'acquisition de Credit Suisse par UBS. Ces mesures comprenaient l'octroi à la BNS d'une garantie en cas de défaillance destinée à assurer

l'approvisionnement en liquidités de la banque (100 mrd) et d'une garantie à UBS pour couvrir les éventuelles pertes découlant de l'acquisition (9 mrd). UBS a finalement résilié le contrat de garantie contre les pertes le 11 août 2023, de même que l'accord conclu entre Credit Suisse et la BNS sur les prêts d'aide sous forme de liquidités assortis d'une garantie du risque de défaillance de la Confédération. Celle-ci n'a donc pas eu à prendre des pertes à sa charge.

Lors de son examen du budget 2024 avec PITF 2025-2027, le Parlement a, d'un côté, réaffirmé sa volonté de respecter les exigences du frein à l'endettement. De l'autre, il a débattu même les réductions portant sur des crédits de faible ampleur et l'évolution future des dépenses de l'armée. Le mécontentement au sein du Parlement s'est manifesté notamment par le fait que le budget 2024 n'a été adopté, lors du vote d'ensemble, que de justesse par le Conseil national (par 79 voix contre 75 et 40 abstentions).

Aucune amélioration de la situation budgétaire ne se dessine pour les prochaines années. Au cours des années du plan financier, les dépenses augmenteront davantage que les recettes. Or le frein à l'endettement ne permet pas de cumuler les déficits de financement à long terme, c'est pourquoi de nouvelles mesures de correction budgétaire seront nécessaires. La forte croissance des dépenses est liée, notamment, à la contribution de la Confédération à l'AVS (qui couvre 20,2 % des dépenses annuelles de l'assurance) et à la réduction individuelle des primes (correspondant à 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins). À cela s'ajoute la croissance des dépenses de l'armée.

Le plan financier doit également tenir compte des dépenses au titre de la réduction de la dette liée à la pandémie de COVID-19. À fin 2022, le découvert du compte d'amortissement s'élevait à quelque 23 milliards. Or il devrait encore se creuser en raison des nouvelles dépenses extraordinaires de 2023 et de 2024. Dans le même temps, aucune distribution supplémentaire n'est attendue de la part de la BNS ; par conséquent, le découvert du compte d'amortissement ne pourra pas être comblé dans le délai initialement prévu. Ce délai peut certes être prolongé (de 2035 à 2039). Tout nouveau recours à des dépenses extraordinaires accroît toutefois la probabilité que les possibilités de couvrir des dépenses au moyen des recettes extraordinaires planifiées (montants supplémentaires versés par la BNS : 1,3 mrd) et de combler des déficits de financement structurels par des recettes ordinaires (soldes de crédits de 1 mrd en moyenne) ne soient pas suffisantes et qu'il faille prendre de nouvelles mesures de correction.

12 ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE

Inférieure à la moyenne au cours des deux années précédentes, la croissance de l'économie suisse devrait bénéficier d'une reprise sensible à partir de 2025 et afficher une croissance moyenne réelle de 1,5 % vers la fin de la période de planification. Le renchérissement devrait, lui aussi, connaître une normalisation.

PARAMÈTRES MACROÉCONOMIQUES

	Prévision de juin 2023		Prévision de septembre 2023	
	2023	2024	2023	2024
Variation en %				
PIB réel	1,1	1,5	1,3	1,2
PIB nominal	3,2	3,0	2,6	2,8
Taux en %				
Inflation (IPC)	2,3	1,5	2,2	1,9

CROISSANCE D'ABORD INFÉRIEURE À LA MOYENNE

Le plan financier 2025–2027 de la législature est fondé sur les prévisions conjoncturelles du groupe d'experts de la Confédération du 20 septembre 2023, tandis que le budget 2024 s'appuie, pour sa part, sur celles de juin 2023. Le groupe d'experts prévoit, pour les années 2023 et 2024 un taux de croissance inférieur à la moyenne de 1,3 et de 1,2 % (en termes réels et corrigé des grands événements sportifs). La consommation a fortement progressé durant l'année 2023. La demande en biens de consommation devrait faiblir en 2024, notamment en raison d'une hausse du chômage (de 2,0 % en 2023 à 2,3 % en 2024) liée au ralentissement de la situation conjoncturelle.

Une reprise conjoncturelle sensible n'est attendue qu'à partir de 2025, avec un taux de croissance économique réelle de 1,8 % en 2025 et de 1,6 % en 2026. L'économie suisse devrait renouer avec une croissance moyenne de 1,5 % en 2027. Le tableau présentant les hypothèses économiques retenues figure au début du chapitre « Aperçu des chiffres ».

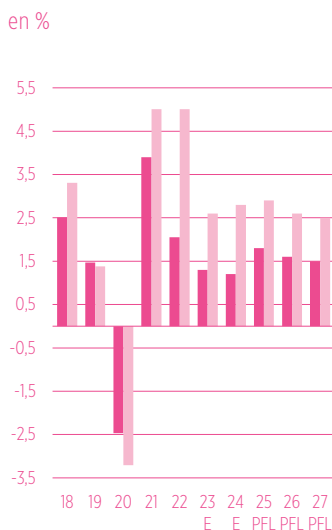
RECU DES TAUX D'INFLATION

Bien qu'ils aient globalement fléchi, les taux d'inflation restent importants à l'échelle internationale. C'est pourquoi les banques centrales devraient maintenir leurs taux directeurs à des niveaux élevés, avec pour effet d'atténuer la demande. L'inflation en Suisse étant faible en comparaison internationale, les mesures de politique monétaire requises seront moins poussées qu'ailleurs. Après avoir atteint 2,2 % en 2023 et 1,9 % en 2024, le renchérissement devrait nettement diminuer en 2025 (1,1 %), avant de se stabiliser par la suite (1,0 %).

RISQUES CONJONCTURELS MARQUÉS

Les risques conjoncturels sont très élevés. D'une part, l'inflation pourrait persister plus longtemps que prévu, ce qui nécessiterait des mesures de politique monétaire plus restrictives, avec pour conséquence de freiner encore la demande mondiale. D'autre part, il n'est pas exclu que le resserrement de la politique monétaire se répercute sur l'économie réelle plus fortement qu'escompté. D'autres risques sont liés à l'endettement mondial élevé, aux possibles corrections enregistrées par les marchés financiers et immobiliers ou aux problèmes de bilan des établissements financiers. Enfin, bien qu'ils aient nettement diminué par rapport à l'année précédente, les risques demeurent concernant une pénurie d'énergie.

ÉVOLUTION DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (RÉEL ET NOMINAL ; CORRIGÉ DE L'INFLUENCE DES GRANDS ÉVÉNEMENTS SPORTIFS)



■ Taux de croissance du PIB réel
■ Taux de croissance du PIB nominal

L'évolution conjoncturelle reste modérée à court terme. Des effets de rattrapage devraient intervenir à partir de 2025 et permettre ainsi au taux de croissance du PIB réel de se rapprocher de son évolution tendancielle. Le renchérissement devrait fléchir peu à peu au cours des prochaines années.

13 CHANGEMENTS PAR RAPPORT AU PLAN FINANCIER D'AOÛT 2023

Le plan financier 2025–2027 de la législature a été élaboré sur la base des chiffres actualisés du plan financier du 23 août 2023, qui ont montré que des mesures de correction accrues sont nécessaires. La détérioration de la situation budgétaire est due, avant tout, à la hausse des dépenses liée à la prolongation du statut de protection S, aux besoins supplémentaires du domaine propre et à la réduction individuelle des primes. À cela s'ajoutent des diminutions de recettes résultant de la baisse de la croissance économique nominale attendue pour les années 2024 et 2025.

RECETTES

Les principales recettes fiscales attendues ont fait l'objet d'une nouvelle estimation fondée sur les prévisions conjoncturelles du groupe d'experts de la Confédération du 20 septembre 2023 et sur de nouvelles décisions. Dans l'ensemble, les recettes évolueront au même rythme que le produit intérieur brut (2,7 % en moyenne annuelle) entre 2024 et 2027. Leur montant est toutefois inférieur au montant prévu au plan financier 2025–2027 d'août 2023. Cette différence est due principalement au ralentissement de la croissance économique nominale en 2024 (2,8 au lieu de 3,0 %) et en 2025 (2,9 au lieu de 3,1 %). L'évolution du PIB nominal sert d'indicateur de référence pour l'estimation tant du produit de l'impôt sur le bénéfice (impôt fédéral direct des personnes morales, IFD) que de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Dans le cas de l'impôt sur le revenu (IFD perçu auprès des personnes physiques), la différence par rapport au plan financier d'août 2023 est également liée à la compensation de la progression à froid, car l'estimation du renchérissement prévu pour 2024 est nettement plus élevée (1,9 contre 1,5 %).

Pour la redevance sur le trafic des poids lourds (recettes fiscales diverses), les tarifs seront également adaptés au renchérissement au cours de l'année 2024. Cette adaptation étant plus importante qu'estimé initialement, celle qui était prévue également pour l'année 2026 sera supprimée. Le plan financier d'août dernier ne tenait pas encore compte des recettes liées aux forfaits pour le mécanisme public de garantie des liquidités en faveur des banques d'importance systémique (*public liquidity backstop*, PLB). Le message à ce sujet a été adopté le 6 septembre 2023. Les recettes attendues à ce titre sont budgétisées à partir de 2026 (140 mio). Elles expliquent la progression des recettes non fiscales.

DÉPENSES

Du côté des dépenses, les corrections apportées à l'estimation des recettes se traduisent par une diminution des parts de tiers aux recettes de la Confédération. Celles-ci concernent principalement le groupe de tâches Finances et impôts. En outre, le crédit-cadre prévu pour le mécanisme de sauvetage du secteur de l'électricité en faveur d'Axpo a été annulé à fin 2023. C'est pourquoi le montant de 4 milliards prévu à ce titre n'apparaît plus dans les dépenses extraordinaires et les dépenses du groupe de tâches Économie fléchissent en conséquence. Le recul des dépenses d'intérêt par rapport aux prévisions d'août 2023 induit une diminution des dépenses du groupe de tâches Finances et impôts. À part cette diminution, ce sont essentiellement des dépenses supplémentaires qui sont à signaler depuis l'adoption des chiffres du budget en août 2023.

La variation la plus importante découle de la prolongation du statut de protection S pour les personnes à protéger en provenance d'Ukraine. Désormais, un montant de 1,3 milliard est prévu à ce titre pour l'année 2025 du plan financier. La perspective d'un retour rapide de ces personnes dans leur pays devenant de moins en moins probable, des dépenses en la matière sont également attendues en 2026 (1,3 mrd) et 2027 (1,2 mrd). En outre,

la contribution fédérale à la réduction individuelle des primes (RIP) s'accroît de près de 100 millions par an en raison de la poussée des coûts de la santé (groupe de tâches Prévoyance sociale dans les deux cas). À cela s'ajoutent des besoins supplémentaires dans le domaine propre de l'administration, des investissements élevés étant requis ces prochaines années, notamment dans le cadre de projets de numérisation. Un montant de 246 millions est désormais prévu à ce titre en 2025. D'ici à 2027, ce montant pourrait atteindre 389 millions. Les dépenses supplémentaires se répartissent entre les différents groupes de tâches concernés.

Les dépenses liées au projet d'accueil extrafamilial des enfants (env. 450 mio nets à partir de 2025 ; prévoyance sociale) et au projet de loi sur le CO₂ (env. 150 mio à partir de 2025 ; économie) restent inchangées par rapport au plan financier d'août dernier. De fortes incertitudes demeurent en ce qui concerne les coûts requis et la date d'entrée en vigueur de la loi.

Entre 2024 et 2027, les dépenses ordinaires augmenteront, en moyenne, de 3,6 % au total, soit nettement plus que les recettes.

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

mio de CHF	PF25 du 23.08.23	PF26 du 23.08.23	PF27 du 23.08.23	PFL25	PFL26	PFL27	Δ val. abs. PF25/PFL25	Δ val. abs. PF26/PFL26	Δ val. abs. PF27/PFL27
Recettes	84 881	88 700	90 234	84 491	88 295	89 772	-390	-405	-462
<i>dont recettes extraordinaires</i>	209	57	57	209	57	57	0	0	0
Recettes courantes	83 855	87 684	89 221	83 465	87 279	88 758	-390	-405	-463
Recettes fiscales	79 592	83 395	85 005	79 230	82 855	84 409	-362	-540	-596
Impôt fédéral direct des personnes physiques	14 114	14 695	15 255	13 977	14 475	14 998	-137	-220	-257
Impôt fédéral direct des personnes morales	15 331	15 935	16 327	15 199	15 767	16 150	-132	-168	-177
Impôt complémentaire	-	1 600	1 600	-	1 600	1 600	-	0	0
Impôt anticipé	6 244	6 405	6 565	6 231	6 393	6 552	-13	-12	-13
Droits de timbre	2 470	2 480	2 490	2 470	2 480	2 490	0	0	0
Taxe sur la valeur ajoutée	28 310	29 020	29 740	28 200	28 910	29 620	-110	-110	-120
Autres impôts à la consommation	7 881	8 002	7 818	7 870	7 991	7 808	-11	-11	-10
Recettes fiscales diverses	5 242	5 258	5 210	5 282	5 238	5 191	40	-20	-19
Recettes non fiscales	4 263	4 289	4 215	4 236	4 424	4 349	-27	135	134
Patentes et concessions	1 057	1 052	1 052	1 057	1 052	1 052	0	0	0
Autres recettes	2 492	2 532	2 493	2 456	2 636	2 598	-36	104	105
Recettes financières	714	705	671	722	736	699	8	31	28
Recettes d'investissement	1 026	1 016	1 014	1 026	1 016	1 014	0	0	0
Dépenses par groupe de tâches	89 430	92 988	91 390	86 891	90 428	92 764	-2 539	-2 560	1 374
<i>dont dépenses extraordinaires</i>	4 000	4 000	-	-	-	-	-4 000	-4 000	-
Conditions institutionnelles et financières	3 544	3 509	3 521	3 673	3 674	3 762	129	165	241
Relations avec l'étranger - Coopération internationale	3 854	3 935	4 048	3 853	3 944	4 062	-1	10	14
Sécurité	7 162	7 381	7 806	7 189	7 419	7 826	27	38	20
Formation et recherche	8 537	8 722	8 957	8 537	8 725	8 960	0	3	3
Culture et loisirs	625	624	629	625	624	628	0	0	0
Santé	293	288	284	314	318	316	21	31	31
Prévoyance sociale	29 820	30 484	31 557	31 173	31 849	32 809	1 353	1 365	1 252
Trafic	10 876	11 346	11 377	10 920	11 337	11 370	44	-9	-7
Environnement et aménagement du territoire	1 651	1 665	1 685	1 818	1 828	1 844	168	163	159
Agriculture et alimentation	3 613	3 593	3 593	3 610	3 595	3 594	-3	2	2
Économie	6 532	6 627	2 701	2 360	2 470	2 555	-4 172	-4 158	-146
Finances et impôts	12 923	14 813	15 233	12 819	14 645	15 038	-105	-168	-195

TABLE DES MATIÈRES

B	PLAN FINANCIER 2025–2027 DE LA LÉGISLATURE	21
1	RÉSULTATS SELON LE FREIN À L'ENDETTEMENT	25
2	ÉVOLUTION DES FINANCES FÉDÉRALES	29
	21 ÉVOLUTION DES RECETTES	29
	22 ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR GROUPE DE TÂCHES	32
	23 CHARGES SUPPLÉMENTAIRES POSSIBLES	55
3	TABLEAUX DÉTAILLÉS	61

PLAN FINANCIER 2025-2027 DE LA LÉGISLATURE

1 RÉSULTATS SELON LE FREIN À L'ENDETTEMENT

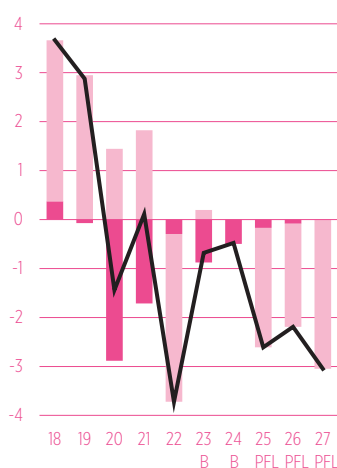
Grâce aux mesures d'assainissement décidées jusqu'ici, les exigences du frein à l'endettement sont respectées au budget 2024. Des déficits de financement structurels allant de 2,1 à 3 milliards par an restent toutefois attendus pour les années 2025 à 2027. De nouvelles mesures d'assainissement seront donc nécessaires pour assurer le respect des exigences du frein à l'endettement.

SOLDE DE FINANCEMENT

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027
Autofinancement (selon le compte de résultats)	-307	3 681	2 845	2 688	3 648	3 389
+ Investissements nets (selon le compte des investissements)	-4 943	-8 506	-5 491	-5 088	-5 781	-6 381
= Solde de financement	-5 249	-4 825	-2 645	-2 400	-2 133	-2 992
- Solde de financement extraordinaire	-1 525	-4 142	-2 148	209	57	57
= Solde de financement ordinaire	-3 724	-683	-497	-2 609	-2 190	-3 049

BUDGET ORDINAIRE SELON LE FREIN À L'ENDETTEMENT

En mrd de CHF



- Solde conjoncturel
- Solde structurel
- Solde de financement ordinaire

Des déficits de financement structurels élevés (entre 2,1 et 3,0 mrd) sont attendus pour les années 2025 à 2027 du plan financier de la législature, car les dépenses ordinaires croîtront plus fortement que les recettes ordinaires.

BUDGET ORDINAIRE ET BUDGET EXTRAORDINAIRE

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ in % 23-24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23-27
Recettes	75 648	81 347	83 062	2,1	84 491	88 295	89 772	2,5
Recettes ordinaires	74 056	79 789	82 852	3,8	84 282	88 238	89 715	3,0
Recettes extraordinaires	1 592	1 558	210		209	57	57	
Dépenses	80 897	86 173	85 707	-0,5	86 891	90 428	92 764	1,9
Dépenses ordinaires	77 781	80 473	83 349	3,6	86 891	90 428	92 764	3,6
Dépenses extraordinaires	3 116	5 700	2 358		-	-	-	
Solde de financement	-5 249	-4 825	-2 645		-2 400	-2 133	-2 992	

DES DÉFICITS DE FINANCEMENT ÉLEVÉS

Au cours des années 2025 à 2027 du plan financier de la législature, les contributions de financement issues du compte de résultats (autofinancement) ne suffiront pas pour permettre à la Confédération de couvrir ses besoins d'investissement importants (investissements nets) prévus au compte des investissements. Il en découlera des déficits de financement élevés.

Des recettes extraordinaires d'un montant allant de 57 à 209 millions par an sont attendues entre 2025 et 2027. Aucune dépense extraordinaire n'est prévue. À la demande d'Axpo Holding SA, le DETEC a annulé en décembre 2023 le crédit-cadre prévu pour le mécanisme de sauvetage du secteur de l'électricité (4 mrd). Les déficits de financement ordinaires atteindront cependant 3,0 milliards en 2027, car les dépenses augmenteront davantage que les recettes.

RESPECT DU FREIN À L'ENDETTEMENT DANS LE BUDGET ORDINAIRE

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23-24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23-27
1 Recettes ordinaires	74 056	79 789	82 852	3,8	84 282	88 238	89 715	3,0
2 Facteur conjoncturel	1,004	1,011	1,006		1,002	1,001	1,000	
3 Plafond des dépenses totales [3=1*2]	74 353	80 667	83 349	3,3	84 451	88 326	89 715	2,7
4 Dépenses ordinaires	77 781	80 473	83 349	3,6	86 891	90 428	92 764	3,6
5 Solde de financement ordinaire [5=1-4]	-3 724	-683	-497		-2 609	-2 190	-3 049	
6 Solde de financement conjoncturel exigé/autorisé [6=3-5]	-296	-878	-497		-169	-88	-	
7 Solde de financement structurel / marge de manoeuvre [7=3-4]	-3 428	194	0		-2 440	-2 101	-3 049	

**VASTES MESURES DE CORRECTION REQUISES AU BUDGET ORDINAIRE
À PARTIR DE 2025**

Le frein à l'endettement exige que les dépenses prévues au budget ordinaire restent inférieures aux recettes, en tenant toutefois compte des variations de celles-ci dues à l'évolution conjoncturelle. Le plafond des dépenses correspond ainsi aux recettes corrigées de l'influence conjoncturelle, c'est-à-dire aux recettes structurelles. Cette correction se fait au moyen du facteur conjoncturel, qui constitue un indice de mesure de l'exploitation des capacités de production de l'économie.

Au budget 2024, le frein à l'endettement autorisait un déficit de financement conjoncturel d'un montant de 497 millions (plafond des dépenses supérieur aux recettes ordinaires). La situation de sous-utilisation des capacités de production de l'économie s'améliorera rapidement au cours des années du plan financier, c'est pourquoi seuls des déficits de financement conjoncturels de faible ampleur seront encore autorisés en 2025 et 2026. Dans le même temps, les déficits de financement ordinaires se creuseront jusqu'en 2027. Il en résultera des déficits de financement structurels élevés (dépenses budgétisées dépassant le plafond des dépenses).

Le message concernant le budget 2024 avec PITF 2025-2027 du 23 août 2023 prévoyait, à partir de 2025, un besoin d'assainissement qui augmentera à 1,2 milliard en 2027, malgré les vastes mesures d'assainissement décidées au printemps dernier et le projet concernant le train de mesures d'allègement 2025, déjà pris en considération dans les chiffres. Depuis, ce besoin d'assainissement s'est accru, oscillant entre 2,4 milliards (2025) et 3,0 milliards (2027). C'est pourquoi, selon l'optique actuelle, les exigences du frein à l'endettement ne pourront plus être respectées à partir de 2025 et les perspectives budgétaires se détérioreront encore.

CROISSANCE DE DÉPENSES DONT LE FINANCEMENT N'EST PAS ASSURÉ

La détérioration de la situation budgétaire est imputable, avant tout, aux dépenses, mais aussi aux recettes, dont le niveau estimé reste inférieur aux prévisions du plan financier 2025-2027 d'août 2023. Cette situation est essentiellement liée à la croissance économique nominale en 2024 et 2025 qui, selon l'estimation effectuée en septembre 2023, sera plus faible que prévu lors de l'élaboration du budget en juin 2023.

Du côté des dépenses, des charges supplémentaires considérables par rapport aux chiffres du message d'août 2023 sont prévues au plan financier. En effet, la prolongation du statut de protection S accordé aux personnes à protéger en provenance d'Ukraine entraîne des dépenses notables pour les années 2025 à 2027, dépenses qui n'avaient pas été prises en considération jusqu'ici (env. 1,2 mrd). Comme ces dépenses ne peuvent pas être sollicitées durablement à titre extraordinaire sur la base de la règle d'exception du frein à l'endettement, elles ont été planifiées à titre ordinaire. En outre, l'évaluation

des besoins en vue de définir le cadre d'évolution du domaine propre a montré que des investissements importants dans des projets de numérisation seront nécessaires ces prochaines années.

Au final, les dépenses devraient croître de 3,6 % en moyenne annuelle jusqu'en 2027, soit un taux nettement supérieur à celui de la croissance des recettes (3,0 % par an) et du plafond des dépenses (2,7 % par an).

RECETTES ET DÉPENSES EXTRAORDINAIRES

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027
Recettes extraordinaires	1 592	1 558	210	209	57	57
E190.0105 Revenus extraordinaires des amendes	112	-	-	-	-	-
E190.0107 COVID: remboursement de prêts	1	2	2	1	1	1
E190.0108 COVID: remboursement de prêts, entreprises culturelles	1	0	1	2	-	-
E190.0110 COVID: remboursement de matériel sanitaire	69	-	-	-	-	-
E190.0111 COVID: remboursement Prêt Comité Internat. de la Croix-Rouge	-	-	50	50	50	50
E190.0112 COVID: remboursement de prêts SFL/SIHF	12	20	7	6	5	6
E190.0113 COVID: recettes, soutien au trafic aérien	14	3	-	-	-	-
E190.0114 COVID: remb. élargissement de l'aide indirecte à la presse	4	-	-	-	-	-
E190.0115 COVID: remboursement aides financières	47	-	-	-	-	-
E190.0118 Distribution extraordinaire du bénéfice de la BNS	1 333	1 333	-	-	-	-
E190.0120 Dividendes extraordinaires RUAG	-	200	150	150	-	-
Dépenses extraordinaires	3 116	5 700	2 358	-	-	-
A290.0104 COVID: prestations, allocations pour perte de gain	286	-	-	-	-	-
A290.0105 COVID: contribution de la Confédération à l'AC	1 149	-	-	-	-	-
A290.0106 COVID: cautionnements	380	-	-	-	-	-
A290.0113 COVID: acquisition de matériel sanitaire	585	-	-	-	-	-
A290.0118 COVID: aide humanitaire	60	-	-	-	-	-
A290.0130 COVID: tests SARS-CoV-2, financement par la Confédération	324	-	-	-	-	-
A290.0132 COVID: mesures cantonales, cas de rigueur entreprises	149	-	-	-	-	-
A290.0135 COVID: indemnisation du transport régional des voyageurs	107	-	-	-	-	-
A290.0136 COVID: indemnisation du trafic local	60	-	-	-	-	-
A290.0141 COVID: indemnisation du trafic touristique	28	-	-	-	-	-
A290.0144 Ukraine: contributions aux cantons	702	1 700	1 206	-	-	-
A290.0145 Mécanisme de sauvetage destiné au secteur de l'électricité	-	4 000	-	-	-	-
A290.0146 Apport unique en capital aux CFF	-	-	1 152	-	-	-
E190.0116 COVID: cautionnements	-506	-	-	-	-	-
E190.0121 Prélèvement sur provisions COVID-19	-205	-	-	-	-	-

2 ÉVOLUTION DES FINANCES FÉDÉRALES

21 ÉVOLUTION DES RECETTES

De 2023 à 2027, les recettes de la Confédération devraient augmenter, en moyenne, de 3,2 % par an (par rapport à l'estimation pour 2023). Cette croissance est légèrement inférieure à celle prévue dans le plan financier d'août 2023 (3,3 %). Cela s'explique par une croissance économique nominale plus faible dans les années 2024 et 2025.

ÉVOLUTION DES RECETTES

mio CHF	C 2022	B 2023	E 2023	B 2024	Δ en % 23-24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23-27
Recettes	75 648	81 347	79 122	83 062	5,0	84 491	88 295	89 772	3,2
<i>dont recettes extraordinaires</i>	<i>1 592</i>	<i>1 558</i>	<i>425</i>	<i>210</i>		<i>209</i>	<i>57</i>	<i>57</i>	
Recettes courantes	74 766	80 309	78 084	82 027	5,0	83 465	87 279	88 758	3,3
Recettes fiscales	69 493	74 970	74 923	77 830	3,9	79 230	82 855	84 409	3,0
Impôt fédéral direct des personnes physiques	12 532	13 306	13 511	13 696	1,4	13 977	14 475	14 998	2,6
Impôt fédéral direct des personnes morales	12 249	13 835	14 439	14 966	3,6	15 199	15 767	16 150	2,8
Impôt complémentaire	-	-	-	-	-	-	1 600	1 600	-
Impôt anticipé	3 888	6 675	5 929	6 056	2,1	6 231	6 393	6 552	2,5
Droits de timbre	2 483	2 375	2 450	2 460	0,4	2 470	2 480	2 490	0,4
Taxe sur la valeur ajoutée	24 588	25 410	25 390	27 178	7,0	28 200	28 910	29 620	3,9
Autres impôts à la consommation	8 207	8 077	8 014	8 014	0,0	7 870	7 991	7 808	-0,6
Recettes fiscales diverses	5 546	5 292	5 190	5 461	5,2	5 282	5 238	5 191	0,0
Recettes non fiscales	5 272	5 339	3 161	4 197	32,8	4 236	4 424	4 349	8,3
Patentes et concessions	2 393	2 350	350	1 078	207,7	1 057	1 052	1 052	31,6
Autres recettes	2 521	2 589	2 411	2 395	-0,7	2 456	2 636	2 598	1,9
Recettes financières	358	400	399	724	81,3	722	736	699	15,0
Recettes d'investissement	882	1 038	1 038	1 035	-0,3	1 026	1 016	1 014	-0,6

Les recettes estimées pour le plan financier de la législature 2025-2027 se fondent sur les prévisions relatives à l'évolution de l'économie de septembre 2023 et sur l'état des recettes jusqu'à fin septembre. Les estimations pour 2023 et 2024 sont restées inchangées par rapport au message sur le budget 2024. Pour les années 2025 à 2027, les recettes sont toutefois estimées plus basses (d'env. 390 à 460 mio). Cela s'explique principalement par le fait que la croissance économique nominale attendue pour les années 2024 et 2025 est plus faible qu'en juin. Dans le détail, les recettes évoluent comme suit.

IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT DES PERSONNES PHYSIQUES

Les recettes de l'impôt sur le revenu augmentent modérément en 2024 (1,4 % par rapport à l'estimation pour 2023). Cela est dû au ralentissement conjoncturel durant l'année fiscale 2023 et la compensation du renchérissement qui fut relativement élevé jusqu'à mi-2022 (compensation de la progression à froid). Pour les années suivantes, l'estimation des recettes est revue à la baisse par rapport au plan financier d'août 2023 (- 257 mio en 2027) en raison d'une croissance économique réelle plus faible en 2024 et 2025.

IMPÔT FÉDÉRAL DIRECT DES PERSONNES MORALES

Pour 2024, les recettes de l'impôt sur les bénéficiaires devraient augmenter de 3,6 % (par rapport à l'estimation pour 2023). Cette croissance est plus élevée que celle du PIB nominal attendu pour 2023 (2,6 %), car on s'attend à un effet de rattrapage. Pour les années 2025–2027, le produit de l'impôt sur le bénéfice est également estimé plus bas que prévu dans le plan financier d'août (- 177 mio en 2027), en raison d'une croissance économique nominale plus faible en 2024 et 2025.

IMPÔT COMPLÉMENTAIRE (IMPOSITION MINIMALE PRÉVUE PAR L'OCDE)

Avec la mise en œuvre de l'imposition minimale prévue par l'OCDE, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024, des recettes provenant de l'impôt complémentaire sont escomptées à partir de 2026. Les trois quarts des recettes sont versés au canton (voir le chap. B 22, Finances et impôts), la part de la Confédération s'élevant à 400 millions.

IMPÔT ANTICIPÉ

Les recettes de l'impôt anticipé ont diminué ces dernières années. En conséquence, l'évolution tendancielle attendue des recettes a également été revue à la baisse. Ainsi, pour le budget 2024, le modèle d'estimation (lissage statistique) prévoit un niveau tendanciel de recettes de 6,1 milliards. Le calcul d'une valeur tendancielle a pour effet de compenser les erreurs d'estimation au fil du temps. Les prévisions de recettes pour les années 2025 à 2027 du plan financier se fondent sur la croissance économique nominale escomptée.

DROITS DE TIMBRE

L'estimation des recettes provenant des droits de timbre est basée sur leur moyenne à long terme. Soutenu principalement par les recettes provenant du droit de timbre de négociation, le montant inscrit au budget 2024 est de 2,5 milliards (0,4 % par rapport à l'estimation pour 2023) et reste proche de celui de l'année précédente (2,4 mrd). Une hausse similaire attendue en moyenne pour les années du plan financier.

TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

La hausse des recettes de la TVA en 2024 (7,0 % par rapport à l'estimation pour 2023) est influencée non seulement par la croissance économique (estimée à 2,8 %), mais également par le relèvement du taux de la taxe au 1^{er} janvier 2024 (de 7,7 % à 8,1 %), qui engendre des recettes supplémentaires en faveur de l'AVS (réforme AVS 21 ; voir le chap. B 22, Prévoyance sociale). Les années suivantes, les recettes évoluent avec la croissance économique nominale. Les recettes sont estimées un peu plus basses que dans le plan financier d'août 2023 (- 120 mio en 2027).

AUTRES IMPÔTS À LA CONSOMMATION

La tendance à la baisse se poursuit pour les recettes issues des autres impôts à la consommation. Il s'agit notamment des recettes de l'impôt sur les huiles minérales, de l'impôt sur le tabac, de l'impôt sur la bière, de l'impôt sur les spiritueux et du supplément réseau. Les recettes de l'impôt sur les huiles minérales augmenteront en 2026 en raison de la nécessité de relever l'impôt cette année-là pour assurer le financement du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). De 2023 à 2027, les recettes diminuent en moyenne de 0,6 % par an (par rapport à l'estimation pour 2023).

RECETTES FISCALES DIVERSES

Les recettes fiscales diverses comprennent notamment les redevances sur la circulation, les droits de douane, l'impôt sur les maisons de jeu et les taxes d'incitation. En 2024, on s'attend globalement à une forte croissance (+ 5,2 %), bien que les droits de douane sur les produits industriels soient abolis en 2024 (- 590 mio). En ce qui concerne l'impôt sur les véhicules automobiles, l'exonération dont bénéficiaient les véhicules électriques sera abolie au 1^{er} janvier 2024 (+ 226 mio). À cela s'ajoutent deux effets uniques : du côté la redevance sur le trafic des poids lourds, une nette hausse des recettes est attendue en 2024 (+ 200 mio) en raison d'une opération comptable unique. Les recettes de la taxe sur les émissions de CO₂ augmentent en 2024 (+ 218 mio), car elles ont été grevées l'année précédente par la constitution d'une provision. Dans les années du plan financier, les recettes stagnent.

RECETTES NON FISCALES

L'évolution positive des recettes non fiscales en 2024 (+ 271 mio) s'explique principalement par le fait qu'une distribution de bénéfices de la BNS de 667 millions est budgétée pour 2024 et les années du plan financier, après l'absence de distribution de bénéfices en 2023. Les années suivantes, les recettes stagnent.

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 affichent un taux de croissance de 3,3 % en 2024 et de 2,4 % en moyenne jusqu'en 2027. Ces taux de croissance sont relativement proches de ceux du PIB nominal (2,8 % et 2,7 %).

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

mio de CHF	E 2023	B 2024	Δ en % 23-24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23-27
Total des recettes	79 122	83 062	5,0	84 491	88 295	89 772	3,2
Facteurs (hausse/diminution des recettes)	-28	1 277		1 178	2 846	2 693	
Impôt fédéral direct: compensation de la progression à froid	-	-283		-519	-825	-1 056	
Impôt complémentaire (mise en œuvre de l'imposition minimale de l'OCDE)	-	-		-	1 600	1 600	
TVA: AVS 21	-	1 070		1 354	1 388	1 423	
TVA: modification de la LTVA	-	-		40	50	51	
TVA: arrêt du TF	-28	-63		-98	-133	-140	
Suppression des droits de douane sur les produits industriels (TVA comprise)	-	-590		-594	-595	-595	
Impôt sur les véhicules automobiles: suppression de l'exonération pour les voitures électriques	-	226		279	330	378	
Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations: effet unique (comptabilisation par exercice)	-	200		-	-	-	
RPLP: adaptation au renchérissement	-	50		50	60	60	
Impôt sur les huiles minérales: relèvement du taux en faveur du FORTA	-	-		-	240	240	
Impôt sur les huiles minérales: suppression du remboursement aux ETC	-	-		-	65	65	
Recettes non fiscales: distribution du bénéfice de la BNS	-	667		667	667	667	
Total ajusté des recettes (hors facteurs)	79 150	81 785	3,3	83 313	85 449	87 079	2,4

22 ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR GROUPE DE TÂCHES

Dans le domaine des dépenses, le plan financier de la législature est marqué par l'augmentation des dépenses de la prévoyance sociale et de l'armée. Les dépenses ordinaires croissent de 3,6 % en moyenne annuelle.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR GROUPE DE TÂCHES

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23-24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23-27
Dépenses par groupe de tâches	80 897	86 173	85 707	-0,5	86 891	90 428	92 764	1,9
<i>dont extraordinaires</i>	3 116	5 700	2 358		-	-	-	
Prévoyance sociale	27 045	27 712	29 254	5,6	31 173	31 849	32 809	4,3
Finances et impôts	11 099	12 145	13 361	10,0	12 819	14 645	15 038	5,5
Trafic	10 598	10 647	12 016	12,9	10 920	11 337	11 370	1,7
Formation et recherche	7 904	8 647	8 374	-3,2	8 537	8 725	8 960	0,9
Sécurité	7 195	6 802	6 900	1,4	7 189	7 419	7 826	3,6
Relations avec l'étranger - coopération internationale	3 818	3 811	3 751	-1,6	3 853	3 944	4 062	1,6
Agriculture et alimentation	3 663	3 719	3 681	-1,0	3 610	3 595	3 594	-0,8
Autres groupes de tâches	9 575	12 690	8 370	-34,0	8 790	8 913	9 105	-8,0

Entre 2023 et 2027, les dépenses de la Confédération augmenteront, en moyenne, de 1,9 % par an. Si l'on fait abstraction des dépenses extraordinaires, les dépenses s'accroissent même de 3,6 % par an, soit nettement plus que les recettes. Les principaux vecteurs de cette évolution sont les groupes de tâches Prévoyance sociale (AVS, réduction individuelle des primes), Sécurité (armée) ainsi que Finances et impôts (impôt complémentaire lié à la réforme fiscale de l'OCDE à partir de 2026, intérêts de la dette).

Les dépenses des groupes de tâches Formation et recherche, Trafic, Coopération internationale et Agriculture enregistrent une hausse inférieure à la croissance attendue du PIB (2,7 % par an en termes nominaux). Les dépenses des autres groupes de tâches, quant à elles, sont en net recul. Celui-ci s'explique par l'abandon du crédit-cadre prévu pour le mécanisme de sauvetage destiné à Axpo à fin 2023 et par le fait qu'il n'y a plus de dépenses requises en lien avec la pandémie de COVID-19.

Les mesures inscrites au programme de la législature ne sont prises en compte qu'en partie dans les chiffres du présent plan financier. Les arrêtés financiers pluriannuels que le Conseil fédéral entend soumettre au Parlement (message FRI, coopération internationale, transport régional de voyageurs, culture, armée, politique agricole, environnement) ont été pris en considération, ce qui n'est pas le cas de plusieurs dossiers en lien avec la politique européenne (notamment Horizon, Erasmus, Copernicus), de projets de lois (loi sur les épidémies, loi sur la reconstruction de l'Ukraine ; voir le chap. 23 Charges supplémentaires possibles).

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

1 CONDITIONS INSTITUTIONNELLES ET FINANCIÈRES

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23–24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23–27
Dépenses totales	3 333	3 488	3 609	3,5	3 673	3 674	3 762	1,9
Conditions institutionnelles et financières								
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	4,1	4,0	4,2		4,2	4,1	4,1	
Soutien des pouvoirs législatif et exécutif	343	375	369	-1,7	373	380	467	5,7
Politique fiscale	594	623	643	3,1	627	619	612	-0,5
Gestion des ressources et gestion administrative	118	222	195	-12,0	210	205	189	-4,0
Prestations de service internes	1 572	1 490	1 624	9,0	1 638	1 653	1 688	3,2
Évaluation et collecte de données	346	364	357	-2,0	357	352	347	-1,2
Questions juridiques générales	102	114	117	2,5	158	155	146	6,3
Tribunaux et poursuite pénale	259	299	305	2,0	310	310	313	1,2

Les dépenses du groupe de tâches croissent, en moyenne, de 1,9 % par an entre 2023 et 2027. Cette évolution est principalement liée aux investissements urgents dans les constructions civiles de la Confédération et à la numérisation de l'administration.

AFFAIRES DU PROGRAMME DE LA LÉGISLATURE

Mise en place du Swiss Government Cloud (SGC)	Adoption du message	OFIT
Stabilisation des finances fédérales	Adoption du message	AFF
Reprise du projet «Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons»	Décision concernant la suite des opérations	AFF
Ordonnance sur l'obligation des infrastructures critiques de signaler les cyberattaques	Adoption	OFCS
Rapport sur la cyberstratégie nationale	Prise de connaissance	OFCS
Poursuivre le développement de la coopération dans le cadre de la transformation numérique de l'administration	Décision de principe	SG-DFF
Développement du domaine de l'intelligence artificielle dans l'administration fédérale	Décision de principe	OFS
État des lieux sur la réglementation de l'intelligence artificielle	Décision de principe	OFCOM
Révision partielle de la loi fédérale sur la géoinformation (LGéo): mise en place d'un cadastre des conduites pour la Suisse	Adoption du message	swisstopo
Objectifs stratégiques 2024–2027 du Conseil fédéral sur la promotion du plurilinguisme	Adoption	SG-DFF
Modification du droit pénal administratif (mise en œuvre de la mo. Caroni 14.4122)	Adoption du message	OFJ
Rapport 2020–2025 sur l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons	Approbation	AFF

Planification financière

Le groupe de tâches comprend essentiellement, outre les dépenses pour le Parlement ainsi que les autorités indépendantes et les tribunaux, les dépenses liées aux activités du domaine propre. Font partie de ces activités la préparation des dossiers politiques, la gestion administrative, la perception d'impôts et de taxes, les prestations préalables internes à l'administration (avant tout dans les domaines de l'informatique et des constructions / logistique) et la gestion des ressources (finances, personnel, informatique). S'y ajoutent des prestations telles que la statistique, l'archivage, la topographie et la météorologie.

Les dépenses au titre du *soutien des pouvoirs législatif et exécutif* seront stables jusqu'en 2026. Pour l'année 2027, seul un poste global regroupant les dépenses estimées destinées à couvrir la croissance future dans le domaine de l'administration est inscrit sous

ce groupe de tâches. Le Conseil fédéral décidera en 2025 de l'utilisation de ce crédit, qui devrait être affecté en grande partie à la numérisation.

La diminution des dépenses en matière de *politique fiscale* s'explique par le recul progressif de l'indemnisation de tiers pour la vente de la vignette autoroutière (introduction de la vignette électronique) et par l'achèvement, en 2026, du programme de transformation DaziT de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières.

Le poste de la *gestion des ressources et de la gestion administrative* réunit en particulier les enveloppes budgétaires de l'AFF et de l'OFPER ainsi que les crédits du secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique de la Chancellerie fédérale et du nouvel Office fédéral de la cybersécurité.

Les dépenses liées aux *prestations de service internes* croissent de 3,2 % en moyenne. Les dépenses requises pour les constructions et la logistique augmentent en raison de la hausse importante des prix de la construction et de la nécessité de réaliser des investissements urgents (Agroscope, sport, culture). Un montant de 13 millions par an est prévu dès 2024 pour assurer le financement initial des infrastructures numériques et services de base urgents (Administration numérique suisse). Le transfert de prestations informatiques du DDPS vers l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication engendre une hausse nette des dépenses de 65 millions. Ces dépenses supplémentaires relevaient jusqu'ici du groupe de tâches Sécurité.

Les dépenses *au titre de l'analyse et de la collecte de données* reculent, en moyenne, de 1,2 % jusqu'en 2027. Dans le domaine de la météorologie, les dépenses prévues diminuent de 12 millions, notamment du fait que le projet « RZ plus » destiné à assurer la sécurisation de la puissance de calcul et la transformation afférente de l'infrastructure informatique de MétéoSuisse sera achevé. Compte tenu de diverses évolutions contraires, un montant inférieur de 8 millions au total est prévu pour les dépenses de la statistique.

Les dépenses liées aux *questions juridiques générales* croissent de 6,3 % en moyenne, notamment en raison de l'introduction planifiée du moyen d'identification électronique reconnu par l'État (e-ID ; 30 mio jusqu'en 2027). En revanche, le recul des contributions de solidarité requises pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance ou des placements extrafamiliaux engendre une baisse des dépenses (- 12 mio).

Les dépenses planifiées pour *les tribunaux fédéraux et la poursuite pénale* augmentent de 14 millions jusqu'en 2027. Cette évolution est due, en particulier, aux dépenses requises pour la dématérialisation de la justice (projet Justitia 4.0) et la procédure pénale fédérale (projet Joining Forces).

2 RELATIONS AVEC L'ÉTRANGER – COOPÉRATION INTERNATIONALE

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23–24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23–27
Dépenses totales Relations avec l'étranger - coopération internationale	3 818	3 811	3 751	-1,6	3 853	3 944	4 062	1,6
<i>dont dépenses extraordinaires</i>	60	–	–		–	–	–	
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	4,8	4,4	4,4		4,4	4,4	4,4	
Relations politiques	704	783	741	-5,4	714	704	714	-2,3
Aide au développement (pays du Sud et de l'Est)	3 022	2 910	2 871	-1,3	2 908	2 963	3 032	1,0
Relations économiques	92	119	139	17,1	230	278	317	27,8

Les dépenses du groupe de tâches Relations avec l'étranger augmenteront de 1,6 % par an en moyenne entre 2023 et 2027. Cette évolution est liée, avant tout, à celle des dépenses consacrées à l'aide au développement. Elle est également due à la hausse des dépenses requises pour la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE.

AFFAIRES DU PROGRAMME DE LA LÉGISLATURE

Stratégie de coopération internationale (CI) 2025–2028	adoption du message	DFAE / SECO
Contribution à la reconstruction de l'Ukraine	décision de principe	DFAE
Stratégie relative au multilatéralisme et à l'État hôte 2026–2029	adoption du message	DFAE
Négociations sur la pérennisation de la contribution suisse à l'intention de certains États de l'UE	conclusion	DFAE
Accord de libre-échange entre les pays de l'AELE et la Moldavie	adoption du message	SECO
Augmentation du capital de la Banque mondiale	adoption du message	DFAE / SECO
Augmentation du capital de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)	adoption du message	SECO
Rapport sur les relations entre la Suisse et l'UE	approbation	DFAE

Planification financière

Relations politiques : ce groupe de tâches comprend notamment le réseau extérieur, la centrale du DFAE à Berne, les contributions à des organisations internationales et la politique d'État hôte. La diminution des dépenses à ce titre (2,3 % par an en moyenne) prévue entre 2023 et 2027 est principalement liée au recul du volume des prêts accordés à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). Les travaux de rénovation du bâtiment de l'ONU à Genève s'achèveront en effet ces prochaines années.

Les dépenses consacrées à l'aide au développement croissent de 1 % en moyenne entre 2023 à 2027. Elles sont gérées, pour une part de plus de 85 %, par le biais du message sur la coopération internationale 2025–2028 (voir l'encadré). Près des deux tiers (64 %) de ces dépenses sont versés à la coopération bilatérale et multilatérale, 20 % environ sont destinées à l'aide humanitaire, 14 % à la coopération économique et quelque 3 % à la promotion de la paix et des droits humains.

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. Leur hausse à partir de 2024 est due aux dépenses prévues pour la deuxième contribution en faveur de certains États membres de l'UE.

MESSAGE SUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 2025–2028

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 lutter contre la pauvreté. Le message doit être soumis au Parlement au début de 2024. Des crédits d'engagement d'un total de 11 milliards sont prévus pour les années 2025 à 2028. Les dépenses augmentent de 2,5 % par an en moyenne. Selon les dernières prévisions, la part du revenu national brut consacrée l'aide publique au développement (APD) sera de 0,42 % au cours des années du plan financier (contre 0,56 % en 2022).

Ukraine : le Conseil fédéral a décidé qu'une partie des ressources (1,5 mrd) destinées à la CI pour la période allant de 2025 à 2028 serait affectée à la fourniture d'une aide à l'Ukraine et aux pays limitrophes. C'est pourquoi le Conseil fédéral discutera, en mars 2024, du montant, de la forme et du financement de la contribution de la Suisse aux opérations de reconstruction et soumettra ensuite les crédits nécessaires au Parlement. Ces opérations sont susceptibles d'engendrer des charges supplémentaires (voir le chap. B 23 Charges supplémentaires possibles).

3 SÉCURITÉ

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23–24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23–27
Dépenses totales Sécurité	7 195	6 802	6 900	1,4	7 189	7 419	7 826	3,6
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	8,9	7,9	8,1		8,3	8,2	8,4	
Défense nationale militaire	6 107	5 615	5 671	1,0	5 933	6 191	6 594	4,1
Protection de la population et service civil	133	167	188	12,8	200	182	178	1,7
Police, exécution des peines, service de renseignement	560	587	595	1,4	616	610	608	0,9
Contrôles à la frontière	394	433	446	3,0	441	436	446	0,7

Les dépenses consacrées au groupe de tâches Sécurité croissent d'environ 1 milliard entre 2023 et 2027, soit de 3,6 % par an. Cette croissance est nécessaire pour porter les dépenses de l'armée à 1 % du produit intérieur brut d'ici à 2035.

AFFAIRES DU PROGRAMME DE LA LÉGISLATURE

Message sur l'armée	adoption des messages 2024, 2025, 2026 et 2027	D
Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité	approbation	SG-DDPS
Rapport sur la mise en œuvre du rapport sur l'alimentation (deuxième partie)	approbation	SG-DDPS
Système mobile de communication de sécurité à large bande (CMS)	adoption du message	OFPP
Rapport sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile (première partie)	adoption du message	OFPP
Reprise et mise en œuvre du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'échange automatisé de données dans le cadre de la coopération policière (Prüm II)	adoption du message	fedpol
Loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP)	adoption du message	fedpol
Révision partielle de la loi fédérale sur le renseignement (LRens)	adoption du message	SRC

Planification financière

L'augmentation des dépenses de sécurité concerne principalement la *défense nationale militaire*. Les dépenses dans ce domaine augmenteront ainsi de quelque 980 millions entre 2023 et 2027. Après l'éclatement de la guerre en Ukraine en 2022, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de relever progressivement les dépenses militaires de façon que celles-ci atteignent 1 % du PIB d'ici 2030. Compte tenu de la situation des finances fédérales, le Conseil fédéral a décidé, dans le cadre de la mise au point du budget 2024, d'étendre la période d'augmentation des dépenses militaires jusqu'en 2035. Il a fixé le taux de progression des dépenses à 3 % par an en termes réels en 2025 et 2026 et à 5,1 % en termes réels à partir de 2027. Les moyens supplémentaires devront permettre de combler les lacunes en matière de capacités, d'accroître la capacité d'intervention dans la durée et, par là, la capacité de défense de l'Armée suisse. Les dépenses s'accroissent, par conséquent, essentiellement dans le domaine de l'armement, alors qu'elles restent stables en matière d'exploitation. De nouveaux avions de combat de type F-35A et un système de défense sol-air de type Patriot seront acquis ces prochaines années. L'équipement des centres de calcul du DDPS, le maintien de la valeur du char de grenadiers 2000, la modernisation des télécommunications de l'armée et l'acquisition d'un système de reconnaissance tactique constituent d'autres projets d'armement importants. Des versements destinés à l'acquisition d'une nouvelle plateforme d'efficacité de l'artillerie sont prévus vers la fin de la législature. À partir de 2024, des moyens supplémentaires sont planifiés pour les études de projets, les essais et les préparatifs d'achats, pour les nouvelles acquisitions et les acquisitions de remplacement de matériel de l'armée ainsi que pour les munitions d'instruction. Dans le domaine des biens immobiliers, les dépenses augmentent légèrement au titre de l'exploitation, de l'entretien et des investissements.

L'évolution des dépenses du domaine de la *protection de la population et du service civil* est liée, en particulier, au projet de système national d'échange de données sécurisé (SEDS). Le montant le plus élevé requis par ce projet est actuellement prévu en 2025.

Dans le groupe de tâches *Police, exécution des peines et service de renseignement*, les dépenses sont en hausse entre 2024 et 2025 pour les *services de police*. Cette évolution est principalement liée aux projets informatiques de fedpol (notamment aménagements techniques de Schengen / Dublin). Entre 2025 et 2027, les dépenses concernant les services de police reculent à nouveau légèrement.

Les dépenses relatives aux *contrôles à la frontière* croissent de près de 13 millions de 2023 à 2027 : d'une part, elles augmentent pour le renforcement du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes Frontex ainsi que pour les mesures salariales générales du personnel de la Confédération. D'autre part, le programme de transformation DaziT et le projet de maintien de la valeur du réseau radio de sécurité Polycom sont menés à leur terme au cours de la période de planification.

PLAFOND DES DÉPENSES DE L'ARMÉE POUR LES ANNÉES 2025 À 2028

Les dépenses d'exploitation, les dépenses d'armement et les investissements dans des immeubles de l'armée sont gérés par le biais d'un plafond des dépenses. Le Conseil fédéral soumettra au Parlement le message sur l'armée 2024 au printemps 2024. Il y présente notamment le plafond des dépenses de l'armée pour les années 2025 à 2028, dans le cadre duquel il prévoit une croissance réelle de 5,1 % par an à partir de 2027. Ce taux de croissance permettra d'augmenter les dépenses de l'armée à 1 % du PIB d'ici 2035. Les moyens supplémentaires devront permettre de renforcer la capacité de défense de l'Armée suisse.

4 FORMATION ET RECHERCHE

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23–24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23–27
Dépenses totales Formation et recherche	7 904	8 647	8 374	-3,2	8 537	8 725	8 960	0,9
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	9,8	10,0	9,8		9,8	9,6	9,7	
Formation professionnelle	959	1 031	973	-5,6	1 026	1 047	1 073	1,0
Hautes écoles	2 288	2 385	2 380	-0,2	2 431	2 467	2 514	1,3
Recherche	4 605	5 171	4 959	-4,1	5 019	5 148	5 309	0,7
Autres tâches d'enseignement	52	60	61	2,5	61	62	64	1,6

Les dépenses en faveur de la formation et de la recherche augmentent de 0,9 % en moyenne au cours des années du plan financier. Le Conseil fédéral accorde à ce domaine une importance prioritaire dans le cadre du message FRI 2025–2028. La date d'une possible association au programme Horizon Europe n'étant pas encore connue, la contribution obligatoire n'est plus budgétisée à partir de 2024. Elle est remplacée par des moyens financiers inscrits au plan financier en faveur de mesures transitoires. Une association aux programmes européens pourrait engendrer des charges supplémentaires de plusieurs centaines de millions par an.

AFFAIRES DU PROGRAMME DE LA LÉGISLATURE

Encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pour la période 2025–2028	adoption du message	SEFRI
Accord associant la Suisse au programme-cadre de recherche et d'innovation de l'UE (Horizon Europe) et à d'autres éléments du paquet Horizon 2021–2027	conclusion	SEFRI
Participation de la Suisse au programme d'observation de la Terre de l'UE «Copernicus»	adoption du message	OFEV
Participation de la Suisse au programme «Erasmus+» de l'Union européenne	adoption du message	SEFRI
Modification de la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)	adoption du message	SEFRI
Adaptation de l'annexe III de l'accord sur la libre circulation des personnes (reconnaissance des qualifications professionnelles)	adoption du message	SEFRI
Loi fédérale sur l'espace	adoption du message	SEFRI

Planification financière

Les dépenses de ce groupe de tâches sont pilotées, pour une part de quelque 85 %, au moyen des crédits d'engagement et des plafonds des dépenses sollicités dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI). Les ressources prévues par le projet mis en consultation concernant le message FRI 2025–2028 sont inscrites au plan financier (FF 2023 1358).

Les charges de fonctionnement (6 % des dépenses totales) affichent une faible évolution, tandis que les contributions obligatoires aux organisations internationales (2 % des dépenses totales) sont en recul. Ce dernier s'explique par le fait que, à partir de 2024, plus aucune contribution obligatoire n'est budgétisée pour l'association au programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe ». Les contributions obligatoires sont remplacées, au plan financier, par des moyens destinés aux mesures transitoires (6 % des dépenses). Au final, les dépenses de l'ensemble du groupe de tâches connaissent une croissance moyenne de 0,9 %.

Formation professionnelle : les dépenses en la matière 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). La croissance des dépenses du domaine est liée aux contributions aux cantons pour la formation professionnelle et à

l'encouragement de la formation dans le secteur des soins, à la suite de l'acceptation de l'initiative populaire « Pour des soins infirmiers forts ».

Hautes écoles : des dépenses consacrées aux hautes écoles, 28 % concernent les hautes écoles spécialisées, 37 % les universités cantonales et 35 % les hautes écoles fédérales (domaine des EPF, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle [IFFP]).

Recherche : les dépenses vouées à la recherche sont destinées, pour une part de 40 %, au domaine des EPF et, pour une autre de 30 %, aux institutions chargées d'encourager la recherche et l'innovation, à savoir le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) et Innosuisse. Un montant de 190 millions par an (4 %) est prévu pour plusieurs organisations internationales telles que l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), l'Agence spatiale européenne (ESA) et les programmes européens de navigation par satellite Galileo et EGNOS. Par ailleurs, ce sous-groupe de tâches comprend tous les moyens financiers destinés aux mesures transitoires concernant Horizon Europe.

Autres tâches d'enseignement : ce domaine englobe diverses aides financières en faveur de la formation sur le plan international et une partie des charges propres liées à l'administration.

PILOTAGE DU GROUPE DE TÂCHES : MESSAGE FRI ET MESURES TRANSITOIRES RELATIVES AU PROGRAMME HORIZON EUROPE

Le Conseil fédéral prévoit une hausse annuelle moyenne de 2 % sur la période 2025 à 2028, pour le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI), qui disposera ainsi d'un montant total de près de 29,7 milliards. Il décidera de la répartition définitive des moyens financiers lors de l'adoption du message FRI 2025–2028, prévue pour le début de 2024.

La Suisse est un pays tiers non associé au programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » et aux programmes et initiatives qui y sont liés. Une association de la Suisse au paquet Horizon dans les meilleurs délais reste l'objectif visé. D'ici là, le Conseil fédéral a approuvé des mesures transitoires pour un montant de 1,9 milliard. Le plan financier prévoit également des moyens supplémentaires pour d'autres mesures transitoires dans l'éventualité où une association à Horizon Europe ne serait pas possible d'ici à fin 2027. Si une association au programme devait se concrétiser, le Conseil fédéral demanderait un crédit supplémentaire pour l'année concernée afin de couvrir la contribution obligatoire. La contribution obligatoire et les mesures transitoires devraient, par conséquent, être budgétisées parallèlement, ce qui pourrait entraîner des charges supplémentaires de plusieurs centaines de millions au plan financier.

5 CULTURE ET LOISIRS

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23–24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23–27
Dépenses totales Culture et loisirs	727	618	626	1,4	625	624	628	0,4
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	0,9	0,7	0,7		0,7	0,7	0,7	
Conservation du patrimoine culturel	160	164	165	0,9	167	168	170	1,0
Encouragement de la culture	233	145	146	0,9	148	149	151	1,1
Sports	272	246	252	2,4	247	243	244	-0,3
Politique des médias	63	63	63	-0,4	63	63	63	0,0

Les dépenses requises pour la culture, le sport et l'aide à la presse stagnent au cours de la période 2023 à 2027. Tandis que les dépenses vouées à la culture évoluent parallèlement au renchérissement, les dépenses en faveur des médias et du sport diminuent compte tenu de la correction du renchérissement. Dans le cas du sport, le recul des dépenses est lié en particulier à la diminution des contributions aux investissements dans les installations sportives d'importance nationale.

AFFAIRES DU PROGRAMME DE LA LÉGISLATURE

Encouragement de la culture pour la période 2025 à 2028	adoption du message	OFC
Révision de la loi sur l'encouragement du sport	adoption du message	OFSP0
Loi fédérale pour une réglementation des plateformes de communication	adoption du message	OFCOM

Planification financière

Dans le domaine de la culture, des moyens financiers supplémentaires sont prévus pour l'encouragement du cinéma, Pro Helvetia, le Musée national suisse, la culture du bâti et les mesures encourageant la compréhension. Les crédits planifiés pour les années du plan financier correspondent aux chiffres du message sur la culture 2025–2028. Pour leur part, les dépenses en faveur du sport prévues à la fin de la période de planification sont inférieures au niveau inscrit au budget 2024, car les constructions prévues dans le cadre de la « Conception des installations sportives d'importance nationale » devraient avoir été achevées dans une large mesure d'ici là. De plus, les grands événements sportifs planifiés sont plus nombreux au début qu'à la fin de la période. Les dépenses relatives à l'aide à la presse restent stables sur la période considérée.

MESSAGE CULTURE 2025–2028

Le Conseil fédéral a mené la consultation sur le message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2025–2028 au cours de l'été 2023. Dans son message, il prévoit un montant total de 1 milliard pour les contributions fédérales couvrant la période considérée et une hausse moyenne des dépenses à ce titre de 1,2 % par an. Le Conseil fédéral adoptera le message culture au printemps 2024.

6 SANTÉ

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23–24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23–27
Dépenses totales Santé	1 302	750	325	-56,7	314	318	316	-19,5
<i>dont dépenses extraordinaires</i>	<i>909</i>	<i>–</i>	<i>–</i>		<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	1,6	0,9	0,4		0,4	0,4	0,3	

Selon la Constitution, les tâches de la Confédération en matière de santé se limitent à trois domaines : la lutte contre les maladies et la prévention, la sécurité alimentaire et la santé animale. La pandémie de COVID-19 étant terminée, les dépenses reculent de près de 60 % par rapport à 2023.

AFFAIRES DU PROGRAMME DE LA LÉGISLATURE

Programme d'encouragement de la transformation numérique dans le système de santé (Digisanté)	adoption du message	OFSP
Révision totale de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP)	adoption du message	OFSP
Modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) afin de garantir le principe «once only» à l'échelle nationale pour tous les utilisateurs de données dans le domaine hospitalier	adoption du message	OFSP
Révision partielle de la loi sur les épidémies (LEp)	adoption du message	OFSP
Mise en œuvre de l'initiative sur les soins infirmiers (deuxième étape)	adoption du message	OFSP
Négociation d'un accord sur la santé publique avec l'UE	conclusion	OFSP
Accord sur la santé publique avec l'UE	adoption du message	OFSP
Loi fédérale sur les maladies rares (mise en œuvre des mo. CSSS-E 21.3978 et CSSS-N 22.3379)	adoption du message	OFSP
Dispositions d'exécution relatives à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal): mesures visant à freiner la hausse des coûts (2e volet) et objectifs en matière de coûts	adoption	OFSP
Révision partielle de la loi sur la radioprotection	adoption du message	OFSP
Modification de la loi sur les denrées alimentaires (LDAI)	adoption du message	OSAV

Planification financière

Nettement plus élevé jusqu'en 2023 en raison des mesures de lutte contre la pandémie (vaccins, tests de dépistage), le niveau des dépenses se normalise en 2024. À l'inverse, de plus en plus de moyens financiers sont requis pour la numérisation du système de santé et le dossier électronique du patient. Les dépenses ordinaires de la Confédération relatives au groupe de tâches de la santé englobent également la contribution fédérale à Swissmedic (20 mio), la part des cantons à l'impôt sur les boissons spiritueuses (28 mio) et les dépenses en matière de sécurité alimentaire (25 mio). Le plan financier ne prend pas en compte les charges supplémentaires susceptibles de grever le budget à partir de 2027 et pouvant atteindre jusqu'à 100 millions par an ; ces charges sont liées à la nouvelle stratégie de vaccination de la Confédération et à l'application de la nouvelle loi sur les épidémies, qui prévoit de renforcer la surveillance des maladies infectieuses et de la résistance aux antibiotiques.

Le groupe de tâches comprend aussi les dépenses consacrées à la *santé animale*, d'environ 95 millions. Font partie de ces dépenses les contributions aux abattoirs de 49 millions versées par l'Office fédéral de l'agriculture pour l'élimination des sous-produits animaux. Ces contributions ont été introduites pour indemniser les charges supplémentaires liées à l'interdiction d'utiliser des farines animales.

7 PRÉVOYANCE SOCIALE

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23-24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23-27
Dépenses totales	27 045	27 712	29 254	5,6	31 173	31 849	32 809	4,3
Prévoyance sociale								
<i>dont dépenses extraordinaires</i>	<i>2 136</i>	<i>1 700</i>	<i>1 206</i>		-	-	-	
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	33,7	32,2	34,1		35,9	35,2	35,4	
Assurance-vieillesse	13 264	13 708	15 233	11,1	16 288	16 632	17 361	6,1
Assurance-invalidité	4 014	4 161	4 275	2,7	4 381	4 473	4 568	2,4
Assurance-maladie	2 921	3 049	3 313	8,7	3 519	3 639	3 758	5,4
Prestations complémentaires	1 860	1 956	2 012	2,8	2 052	2 080	2 088	1,6
Assurance militaire	151	165	151	-8,5	153	154	156	-1,4
Assurance-chômage/service de l'emploi	1 798	588	618	5,1	378	390	402	-9,1
Constr. de log. à caract. social/encour. à la cons. de log.	43	43	39	-10,4	37	37	36	-4,3
Migrations	2 612	3 924	3 519	-10,3	3 499	3 568	3 541	-2,5
Politique familiale, égalité	382	117	95	-18,7	865	877	899	66,7

Comptant parmi les groupes de tâches dont les dépenses augmentent le plus, la prévoyance sociale sollicite plus d'un tiers du budget de la Confédération. Les coûts liés à la prévoyance vieillesse et à la santé (réduction individuelle des primes) ne cessent de croître, tandis que les dépenses au titre de la migration restent très élevées.

AFFAIRES DU PROGRAMME DE LA LÉGISLATURE

Garantir l'avenir de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS)	adoption du message	OFAS
Révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) (rentes de survivants)	adoption du message	OFAS
Révision partielle de la loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC) (mise en œuvre de la mo. CSSS-N 18.3716)	adoption du message	OFAS
Modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) (intervention précoce intensive en cas d'autisme infantile, IPI)	adoption du message	OFAS
Loi fédérale sur les systèmes d'information des assurances sociales	adoption du message	OFAS
Crédit d'engagement destiné à l'encouragement de l'intégration 2028-2031	adoption du message	SEM
Modification de la loi sur l'asile (sécurité et exploitation des centres de la Confédération)	adoption du message	SEM

Planification financière

La prévoyance sociale est le groupe de tâche le plus important en termes de volume financier. Avec une croissance annuelle moyenne de 4,3 % pour la période 2023-2027, les dépenses évoluent deux fois plus vite que le total des dépenses de la Confédération. Les dépenses en faveur de l'AVS sont le principal facteur de croissance, suivies par les contributions à la réduction des primes.

Au cours de la période 2023-2027, l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) continue d'être le principal facteur de croissance dans le domaine de la prévoyance sociale. Avec une croissance moyenne de 6,1 % par année, les dépenses de la Confédération à ce titre augmentent plus de deux fois plus fortement que le PIB nominal suisse (2,6 %) et que les recettes de la Confédération (2,5 %). En 2024, la hausse est particulièrement forte en raison du relèvement de la TVA, reversée à l'AVS, décidée dans le cadre de la réforme AVS 21. La réforme permettra ensuite de ralentir légèrement la progression, sans toutefois permettre de l'endiguer. Dès 2025, la croissance est portée avant tout par le vieillissement démographique ainsi que l'adaptation des rentes à l'évolution des salaires et des prix. En comparaison, pour la période sous revue, la croissance annuelle moyenne des dépenses totales de l'AVS devrait s'élever à 3,8 %.

Les dépenses consacrées à l'*assurance-invalidité* (AI) connaissent une évolution annuelle moyenne de 2,4 %. Cette croissance s'explique principalement par l'évolution des recettes de la TVA, à laquelle la contribution de la Confédération à l'AI est liée. L'évolution des salaires et des prix est également prise en compte pour le calcul de la contribution.

Les dépenses requises au titre de l'*assurance-maladie* augmentent de 5,4 % par an en moyenne. Cette évolution concerne principalement (98 %) la réduction individuelle des primes. À cet effet, la Confédération verse aux cantons des contributions correspondant à 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins. La forte hausse des dépenses est liée aux technologiques en constante évolution et au vieillissement de la population. Au cours des dernières années, les dépenses requises dans les domaines de la physiothérapie, de l'aide et des soins à domicile et des traitements hospitaliers ambulatoires ainsi que dans le secteur pharmaceutique ont enregistré une évolution supérieure à la moyenne. Une hausse annuelle de 3,4 % est attendue à moyen terme.

Les dépenses au titre des *prestations complémentaires* (PC) devraient progresser de 1,6 % par an en moyenne. Cette croissance s'explique principalement par l'augmentation des prestations moyennes perçues par les bénéficiaires vivant à la maison. La réforme des PC, entrée en vigueur en 2021, continue de déployer ses effets en limitant la progression des dépenses. La réforme AVS 21 devrait également, à terme, réduire les dépenses PC. Les effets restent toutefois encore marginaux pour la période sous revue.

Les dépenses de la Confédération pour l'*assurance militaire* affichent un recul de 1,4 % en moyenne. Cette évolution est due à la diminution du volume des rentes versées dans le cadre de l'assurance militaire.

Les dépenses prévues au plan financier au titre de la *migration* restent d'environ 3,5 milliards. Ce chiffre comprend, en particulier, les indemnités versées aux cantons pour les mesures de soutien et d'intégration en faveur des personnes à protéger en provenance d'Ukraine. Les dépenses consacrées à la migration diminueront dès lors que la situation en Ukraine s'améliorera au point de permettre le retour de ces personnes dans leur pays. D'ici là, les efforts se concentrent sur une meilleure intégration des Ukrainiens sur le marché du travail de façon à réduire considérablement les dépenses d'aide sociale.

La contribution de la Confédération à l'*assurance-chômage* (AC) évolue en principe proportionnellement à la somme des salaires soumis à cotisation. Son recul à partir de 2025 est lié au fait que le Conseil fédéral a proposé, dans le cadre de la loi fédérale sur des mesures d'allègement budgétaire, de réduire temporairement la contribution de la Confédération de 1,25 milliard pendant 5 ans (soit de 250 mio par an). Pendant la pandémie de COVID-19, la Confédération a non seulement versé à l'AC sa contribution ordinaire, mais a aussi assumé la totalité des coûts des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, ce qui a permis à l'AC de surmonter la crise sans s'endetter. Cette réduction temporaire n'entraîne aucune diminution des prestations de l'assurance. Une clause de sauvegarde permet, par ailleurs, d'éviter que la mesure ne menace la stabilité financière de l'AC.

Les dépenses en faveur de la *construction de logements à caractère social* sont en baisse de 4,3 %. Cette évolution est due, en premier lieu, à la diminution progressive des engagements pris sous l'ancien droit (abaissments supplémentaires de loyer : en recul de 5 mio, les dépenses ne s'élèveront plus qu'à 1,7 mio en 2027). Compte tenu de la situation budgétaire, l'apport de la Confédération au fonds de roulement est réduit de 0,5 %.

Les dépenses pour la *politique familiale* présentent une croissance annuelle moyenne de plus de 66 %. Cette hausse s'explique par la prise en compte des dépenses engendrées par l'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles », selon la décision du Conseil national. Sa mise en œuvre entraînera dès 2025 des dépenses supplémentaires de près de 800 millions par année. Le début des versements dépendra de l'avancée du traitement de l'initiative et sera probablement repoussé par rapport à la planification actuelle. Le financement de nouvelles dépenses d'un tel volume représentera un défi important, d'autant plus que l'accueil extrafamilial est, selon le Conseil fédéral, une tâche qui relève principalement des cantons.

8 TRAFIC

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23–24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23–27
Dépenses totales Trafic	10 598	10 647	12 016	12,9	10 920	11 337	11 370	1,7
<i>dont dépenses extraordinaires</i>	<i>-11</i>	<i>-</i>	<i>1 152</i>		<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	13,2	12,4	14,0		12,6	12,5	12,3	
Circulation routière	3 312	3 190	3 238	1,5	3 277	3 536	3 479	2,2
Trafic ferroviaire et transports publics	7 116	7 254	8 581	18,3	7 418	7 565	7 653	1,3
Aviation	171	204	196	-3,7	225	236	238	4,0

Les dépenses consacrées au trafic sont marquées fortement par les apports au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Leur évolution est donc tributaire des recettes affectées (en particulier le produit de l'impôt sur les huiles minérales et de la RPLP) ainsi que des apports indexés versés par la Confédération et les cantons. Elles affichent une croissance légèrement supérieure au renchérissement attendu.

AFFAIRES DU PROGRAMME DE LA LÉGISLATURE

Financement de l'exploitation et de la maintenance de l'infrastructure ferroviaire, tâches systémiques de ce domaine et contributions d'investissement en faveur des installations privées de transport de marchandises pour la période 2025–2028	adoption du message	OFT
Indemnisation des prestations de transport régional de voyageurs (TRV) 2026–2028	adoption du message	OFT
Prochaine étape du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES)	adoption du message	OFT
Redevance pour les véhicules électriques	adoption du message	OFROU
Plafond de dépenses 2028–2031 et étape d'aménagement 2027 pour les routes nationales	adoption du message	OFROU
Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure route	adoption	OFROU
Stratégie en matière d'espace aérien et d'infrastructure aéronautique Suisse (AVISTRAT-CH)	adoption	OFAC
Stratégie en matière de drones	adoption	OFAC

Planification financière

Financées par des recettes affectées, les dépenses en faveur de la *circulation routière* sont tributaires, pour une part d'environ 75 %, de l'apport au FORTA. Elles augmentent de 2,2 % en moyenne annuelle sur l'ensemble de la période de planification. Cette évolution est principalement imputable à la hausse de l'apport au FORTA. Celle-ci résulte de l'augmentation de la surtaxe sur les huiles minérales en 2026 ainsi que de l'accroissement du produit de l'impôt sur les véhicules automobiles (suppression de l'exonération fiscale pour les véhicules électriques en 2024) et de la redevance pour l'utilisation des routes nationales.

Les dépenses consacrées au *trafic ferroviaire et aux transports publics* sont requises, pour une part de 80 % (env. 6 mrd) par l'apport au FIF et, pour une autre de 15 % (env. 1,1 mrd), par les indemnités pour le transport régional de voyageurs. Elles croissent de 1,3 % en moyenne. Elles augmentent de 1,6 % par an dans le cas de l'infrastructure ferroviaire. Les indemnités pour le transport régional de voyageurs progressent de 1,3 % par an durant la période considérée. Dans le cadre de la révision de la loi sur le CO₂, de nouvelles subventions sont en outre prévues, à partir de 2025, en faveur des systèmes de propulsion alternatifs pour les bus et les bateaux (jusqu'à 47 mio par an) ainsi que de l'offre de transport ferroviaire transfrontalier de voyageurs (jusqu'à 30 mio par an). Les dépenses en matière de fret ferroviaire reculent de 6,2 % par an conformément à la planification. Cette évolution est due principalement à la diminution des indemnités d'exploitation en faveur du transport combiné à travers les Alpes et à l'avancement probable des projets

d'installations de transbordement pour le transport combiné. Le projet de perfectionnement du transport de marchandises n'est pas encore pris en compte dans les chiffres. Par ailleurs, un apport en capital de 1,5 milliard destiné aux CFF est prévu en 2024 pour indemniser les pertes subies par le trafic grandes lignes durant la pandémie de COVID-19. Il sera sollicité à titre de dépenses extraordinaires au sens de l'art. 15 LFC.

Les dépenses au titre de l'*aviation* augmentent de 4,0 % par an en moyenne sur l'ensemble de la période de planification. Cette hausse est notamment liée aux moyens financiers supplémentaires visant à encourager la production de carburants d'aviation synthétiques à partir de 2025. La base légale requise à cet effet sera créée dans le cadre de la révision de la loi sur le CO₂.

CRÉDIT D'ENGAGEMENT DESTINÉ AU TRANSPORT RÉGIONAL DE VOYAGEURS POUR LES ANNÉES 2026 À 2028

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 prend à sa charge environ la moitié de ces coûts, qui s'élèveront à près de 1,1 milliard en 2024. En vertu de l'art. 30a de la loi sur le transport de voyageurs, l'Assemblée fédérale vote tous les quatre ans un crédit d'engagement destiné au TRV. Le crédit d'engagement pour les années 2026 à 2028 ne porte exceptionnellement que sur une période de trois ans. Ce raccourcissement est requis pour que le crédit d'engagement concorde avec le prochain plafond des dépenses quadriennal (2025–2028) relatif à l'exploitation et au maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire.

9 ENVIRONNEMENT ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23–24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23–27
Dépenses totales Environnement et aménagement du territoire	1 903	1 654	1 699	2,7	1 818	1 828	1 844	2,8
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	2,4	1,9	2,0		2,1	2,0	2,0	
Environnement	1 388	1 128	1 177	4,4	1 273	1 259	1 247	2,5
Protection contre les dangers naturels	289	300	299	-0,2	289	290	295	-0,4
Protection de la nature	205	207	204	-1,3	238	259	282	8,0
Aménagement du territoire	20	19	19	-4,8	19	19	20	0,2

Les dépenses consacrées à l'environnement et à l'aménagement du territoire augmentent de 2,8 % par an entre 2023 et 2027. Cette évolution est liée à la hausse des dépenses au titre de la redistribution du produit de la taxe sur le CO₂ et de la taxe sur les composés organiques volatils (COV) ainsi qu'à celle des dépenses requises pour le traitement des eaux usées et l'élimination des déchets. La croissance des dépenses pour la protection de la nature est due au contre-projet indirect à l'Initiative biodiversité, que le Parlement a rejeté après l'adoption des chiffres du plan financier de la législature.

AFFAIRES DU PROGRAMME DE LA LÉGISLATURE

Crédits d'engagement destinés aux conventions-programmes dans le domaine de l'environnement (2025–2028)	adoption du message	OFEV
Plan d'action pour la Stratégie Biodiversité Suisse, phase de mise en œuvre II (2025–2030)	décision de principe	OFEV
Stratégie intégrée pour la forêt et le bois à l'horizon 2050	adoption	OFEV
Stratégie d'adaptation aux changements climatiques en Suisse	adoption	OFEV

Planification financière

Au cours des années 2023 à 2027, les dépenses concernant le groupe de tâches Environnement et aménagement du territoire progresseront de 2,8 % par an en moyenne.

Les dépenses en faveur de l'*environnement* sont en hausse de 2,5 % en moyenne annuelle. Elles sont requises, pour près de 69 %, au titre de la redistribution du produit des taxes d'incitation. Leur hausse est due, en majeure partie, à l'augmentation des recettes de la taxe sur les COV et de la taxe sur le CO₂ devant être redistribuées. À cela s'ajoute l'augmentation des dépenses pour l'élimination des déchets (+ 19 % par an), en particulier l'assainissement des sites contaminés, ainsi que pour le traitement des eaux usées (+ 10 % par an) qui, selon le principe de causalité, sont répercutées sur les consommateurs et ainsi financées par le produit d'émoluments.

Un léger recul des dépenses de 0,4 % par an est prévu dans le domaine de la *protection contre les dangers naturels*. Comme les moyens financiers prévus temporairement pour garantir un entretien et une exploitation durables des forêts ne seront pas reconduits, les dépenses pour la forêt et l'économie forestière affichent une diminution. En revanche, les dépenses nécessaires à la protection contre les crues sont en légère hausse en raison de la 3^e correction du Rhône et elles pourraient croître davantage à partir de 2028 en fonction de l'avancement des travaux. Les chiffres du plan financier n'englobent pas encore les moyens financiers requis par le projet de protection contre les crues dans le Rhin alpin et qui seront soumis au Parlement au début de 2024.

Les dépenses consacrées à la *protection de la nature* sont celles qui s'accroissent le plus, avec une hausse de 8,0 % par an. Cette évolution est due au fait que les dépenses supplémentaires liées au contre-projet indirect à l'Initiative biodiversité, que le Parlement a rejeté lors de sa session d'hiver, sont encore prises en compte dans les chiffres du plan financier (voir le chap. B 23 Charges supplémentaires possibles).

Dans le domaine de l'*aménagement du territoire*, les dépenses restent plus ou moins stables en termes nominaux.

CRÉDITS D'ENGAGEMENT EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT POUR LES ANNÉES 2025 À 2028

Dans le domaine de l'environnement, de nombreuses tâches sont exécutées de concert avec les cantons. C'est pourquoi une part importante de ces tâches communes sont pilotées à l'aide de conventions-programmes. La période de programme actuelle va de 2020 à 2024. Neuf crédits d'engagement sont prévus pour la nouvelle période de programme 2025-2028 : ils seront soumis pour la première fois au Parlement au début de 2024 au moyen d'un message séparé. Les dépenses planifiées pour les années 2025 à 2028 concernent principalement la nature et le paysage, la protection contre les crues et la forêt.

10 AGRICULTURE ET ALIMENTATION

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23–24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23–27
Dépenses totales	3 663	3 719	3 681	-1,0	3 610	3 595	3 594	-0,8
Agriculture et alimentation								
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	4,6	4,3	4,3		4,2	4,0	3,9	
Bases de production	138	143	143	0,1	146	144	145	0,4
Production et ventes	538	560	553	-1,3	544	542	542	-0,8
Paiements directs	2 811	2 812	2 812	0,0	2 749	2 734	2 733	-0,7
Autres dépenses	176	205	174	-15,0	171	175	174	-3,9

Les dépenses prévues au plan financier de la législature diminuent en raison des mesures d'économies linéaires décidées par le Conseil fédéral. Comme le nombre des exploitations agricoles est en baisse, celles qui restent voient toutefois leurs subventions augmenter en moyenne.

AFFAIRES DU PROGRAMME DE LA LÉGISLATURE

Enveloppes budgétaires agricoles 2026–2029	adoption du message	OFAG
Modification de la loi sur l'agriculture (politique agricole 2030–2033)	adoption du message	OFAG
Accord sur la sécurité sanitaire des aliments avec l'UE	adoption du message	OSAV
Centre de compétences pour la transformation numérique dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire	décision	OFAG

Planification financière

Les dépenses consacrées à l'agriculture sont gérées au moyen des trois plafonds de dépenses suivants : Bases de production, Production et ventes et Paiements directs. Le Conseil fédéral soumettra au Parlement les moyens financiers requis pour ces trois plafonds des dépenses par le biais de son message sur les enveloppes budgétaires agricoles 2026–2029. Par la motion 22.4251, le Parlement a, en outre, chargé le Conseil fédéral d'élaborer, d'ici à 2027, un message relatif à l'évolution future de la politique agricole à partir de 2030.

Lors de son examen du budget 2024, le Parlement a annulé les coupes linéaires décidées par le Conseil fédéral. Celui-ci examinera la possibilité et les moyens de mettre en œuvre cette suppression dans le cadre du plan financier.

Les ressources destinées aux bases de production augmentent à partir de 2025 à la faveur des contributions aux primes d'assurance-récolte nouvellement versées (décision relative à la PA22+). Le plafond des dépenses couvre également les améliorations structurelles dans l'agriculture, la sélection végétale et la sélection animale ainsi que la vulgarisation agricole.

Les dépenses au titre de la *production et des ventes* restent stables. Elles continuent d'englober les moyens financiers pour la promotion de la qualité et des ventes, les suppléments accordés à l'économie laitière, les aides à la production végétale, les aides à la production animale et le supplément pour les céréales.

Le plafond des dépenses consacrées aux *paiements directs* est en légère diminution depuis 2023 (- 0,7 %). Son niveau résulte, outre des coupes transversales de 2 % demandées par le Conseil fédéral (et refusées par le Parlement dans le cadre du budget 2024), des décisions prises concernant la PA22+ : ainsi, des fonds sont transférés des paiements directs vers les bases de production, afin de financer les contributions aux primes d'assurance-récolte (3,5 mio en 2025, 4,4 mio en 2026 et 5,5 mio en 2027). Les paiements directs bénéficient, pour leur part, de plusieurs compensations de faible ampleur.

Les autres dépenses regroupent, pour l'essentiel, les allocations familiales dans l'agriculture (env. 40 mio) ainsi que les charges administratives de l'Office fédéral de l'agriculture et d'Agroscope (env. 120 à 125 mio). Elles comprennent également les contributions à la recherche (env. 9 mio) et les mesures de lutte (3,5 mio). La diminution des dépenses est imputable principalement à la réduction des allocations familiales dans l'agriculture.

ARRÊTÉ FÉDÉRAL SUR LES MOYENS FINANCIERS DESTINÉS À L'AGRICULTURE POUR LES ANNÉES 2026 À 2029

En octobre 2023, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation concernant les enveloppes budgétaires agricoles 2026–2029. Il prévoit les montants suivants au sein du plafond des dépenses : 674 millions pour les bases de production, 2151 millions pour la production et les ventes et 10 851 millions pour les paiements directs. Au cours des années 2026 à 2029, la production agricole devra bénéficier d'un soutien plus poussé pour s'adapter aux conséquences du changement climatique et accroître sa résilience. Les moyens financiers destinés aux améliorations structurelles (+ 86 mio) ainsi qu'à la sélection végétale et à la protection (+ 24 mio) devront être augmentés à cet effet. À l'inverse, les paiements directs (- 92 mio), la promotion de la qualité et des ventes (- 9 mio) et les aides à la production végétale (- 9 mio) seront réduits. En approuvant les plafonds des dépenses agricoles, le Parlement fixe les montants maximaux des crédits budgétaires destinés au groupe de tâches Agriculture et alimentation.

11 ÉCONOMIE

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23–24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23–27
Dépenses totales Économie	2 310	6 180	2 110	-65,9	2 360	2 470	2 555	-19,8
<i>dont dépenses extraordinaires</i>	22	4 000	–		–	–	–	
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	2,9	7,2	2,5		2,7	2,7	2,8	
Ordre économique	137	147	149	0,9	152	154	156	1,4
Promotion place écon., pol. rég., approvision. écon. du pays	193	154	140	-8,9	153	151	143	-1,8
Énergie	1 980	5 879	1 822	-69,0	2 055	2 164	2 256	-21,3

Le groupe de tâches Économie est fortement marqué par les questions de l'approvisionnement en énergie. Comme la ligne de crédit destinée à Axpo Holding SA expire en 2024, les dépenses diminuent fortement à partir de l'année budgétaire 2024. Elles augmentent à nouveau dès 2025 dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur le climat et l'innovation.

AFFAIRES DU PROGRAMME DE LA LÉGISLATURE

Négociations sur le paquet de stabilisation et de développement des relations entre la Suisse et l'UE	conclusion	DFAE
Promotion économique 2028–2031	adoption du message	SECO
Révision de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement	adoption du message	SECO
Réforme dans le domaine des aides d'État	décision de principe	SECO
Révision de la loi sur les travailleurs détachés (LDét)	adoption du message	SECO
Accord de libre-échange entre les pays de l'AELE et les pays du MERCOSUR	adoption du message	SECO
Loi sur l'approvisionnement en gaz	adoption du message	OFEN
Accord sur l'électricité avec l'UE	adoption du message	OFEN
Modification de la loi sur l'approvisionnement en électricité (centrales de réserve)	adoption du message	OFEN
Crédit d'engagement pour le programme d'encouragement de la recherche SWEETER	adoption du message	OFEN
Modification de la loi sur les télécommunications (LTC)	adoption du message	OFCOM
Modification de la loi sur la poste (LPO)	adoption du message	OFCOM
Modification de la loi sur l'approvisionnement en électricité (exigences envers les entreprises d'importance systémique)	adoption du message	OFEN

Planification financière

L'ordre économique comprend 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, de la législation sur le marché du travail et des activités du Bureau de la consommation. Corrigées du renchérissement, les dépenses en la matière restent stables.

Le recul des dépenses consacrées à la promotion de la place économique, à la politique régionale et à l'approvisionnement économique du pays prévu en 2027 s'explique en grande partie par l'arrivée à terme, en 2026, du programme de relance pour le tourisme suisse et la diminution des charges liées aux cautionnements COVID.

Le domaine de l'énergie couvre les dépenses ordinaires en la matière (notamment l'apport au fonds alimenté par le supplément et le programme Bâtiments) et le crédit-cadre extraordinaire de 4 milliards en faveur d'Axpo Holding SA (mécanisme de sauvetage destiné au secteur de l'électricité). Les dépenses ordinaires consacrées à l'énergie augmentent d'environ 380 millions (par rapport au budget 2023) jusqu'en 2027, en raison du relèvement progressif des moyens financiers requis pour la mise en œuvre de la loi sur le climat et l'innovation (programme d'impulsion pour le remplacement des installations de chauffage, mesures visant à accroître l'efficacité énergétique dans les bâtiments et programme de promotion des technologies de décarbonation). Les revenus provenant du supplément perçu sur le réseau (2,3 c. / kWh) sont entièrement versés au fonds alimenté

par ce supplément (1,3 mrd), qui finance la rétribution du courant injecté ainsi que les contributions aux investissements consentis dans les installations productrices de courant. La consommation d'électricité devrait rester stable au cours des années du plan financier. C'est pourquoi le montant des apports au fonds alimenté par le supplément n'affiche pas de variation.

Le crédit-cadre en faveur d'Axpo Holding SA (mécanisme de sauvetage destiné au secteur de l'électricité) a été supprimé à fin 2023. C'est pourquoi les fonds budgétisés à ce titre diminuent de 4 milliards à partir de 2024.

12 FINANCES ET IMPÔTS

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23–24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23–27
Dépenses totales Finances et impôts	11 099	12 145	13 361	10,0	12 819	14 645	15 038	5,5
Part aux dépenses des différents groupes de tâches, en %	13,7	14,1	15,6		14,8	16,2	16,2	
Parts aux recettes de la Confédération	6 554	7 438	7 893	6,1	7 324	9 105	9 256	5,6
Recherche de fonds, admin. de la fortune et de la dette	922	920	1 435	56,0	1 409	1 435	1 424	11,5
Péréquation financière	3 623	3 788	4 033	6,5	4 086	4 106	4 358	3,6

Avec une croissance en moyenne annuelle de 5,5 %, les dépenses de ce groupe de tâches augmentent nettement plus fortement que la moyenne des dépenses ordinaires totales (+ 3,6 %) durant la période de planification. La progression de ce groupe, le deuxième de par son volume, porte notamment l'empreinte des parts aux recettes provenant de l'impôt complémentaire (selon l'imposition minimale prévue par l'OCDE) qui seront enregistrées pour la première fois en 2026 et de l'augmentation de la charge d'intérêts en raison de la hausse escomptée des taux d'intérêt.

AFFAIRES DU PROGRAMME DE LA LÉGISLATURE

Accord de reconnaissance mutuelle en matière de réglementation et de surveillance financières avec le Royaume-Uni	adoption du message	SFI
Modification de l'accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international	adoption du message	SFI
Adaptation des bases légales pour l'échange international automatique des déclarations pays par pays	adoption du message	SFI
Révision de la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF)	adoption du message	SFI
Adaptation du droit des marchés financiers pour favoriser les modèles commerciaux innovants des établissements financiers (types d'autorisation pour les Fintech)	adoption du message	SFI
Loi fédérale sur la transparence des personnes morales et autres constructions juridiques (LTPM)	adoption du message	SFI
Modification des bases légales relatives à l'échange international automatique international de renseignements en matière fiscale	adoption du message	SFI
Mise en place de l'échange automatique de renseignements fiscaux avec les États partenaires	adoption du message	SFI
Accord FATCA avec les États-Unis selon le modèle 1	adoption du message	SFI
Révision des dispositions sur l'assistance administrative de la loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA)	adoption du message	SFI
Création d'une base constitutionnelle pour couvrir les dommages causés aux bâtiments en cas de séismes	adoption du message	SFI
Initiative populaire «Pour une imposition individuelle indépendante de l'état civil (initiative pour des impôts équitables)» et contreprojet indirect (loi fédérale sur l'imposition individuelle)	adoption du message	AFC
Stabilité de la place financière suisse	adoption du message	SFI
Loi fédérale sur la déduction fiscale des frais professionnels des travailleurs salariés	adoption du message	AFC
Loi fédérale sur l'imposition du travail mobile dans le contexte international	adoption du message	AFC

Planification financière

Les *parts de tiers aux recettes de la Confédération*, qui progressent de 5,6 % en moyenne annuelle, représentent environ la moitié des dépenses de ce groupe de tâches. Celles-ci enregistrent une progression importante à partir de 2026 en raison de la part des cantons au produit de l'impôt complémentaire (part de 75 %, soit 1,2 mrd sur un total de 1,6 mrd).

Les dépenses au titre de la *recherche de fonds et de la gestion de la fortune et de la dette*, qui comprennent pour l'essentiel les intérêts passifs et, dans une moindre mesure, les commissions, taxes et frais de la Trésorerie fédérale croissent fortement (+ 11,5 % par an) notamment en raison de la progression des taux d'intérêts à long terme.

La *péréquation financière* présente une hausse en moyenne annuelle de 3,6 %. Ceci est notamment dû à la hausse escomptée de la péréquation des ressources, mais également aux contributions complémentaires qui interviendront à partir de 2024 (RFFA).

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 loi et correspond à 60 % de la dotation totale.

23 CHARGES SUPPLÉMENTAIRES POSSIBLES

Plusieurs projets ne figurent pas encore dans le plan financier de la législature. Les charges supplémentaires susceptibles de grever le budget ces prochaines années sont principalement liées à des projets de dépenses. Elles sont déjà estimées à plus de 1 milliard pour 2025.

CHARGES SUPPLÉMENTAIRES POSSIBLES

en mio de CHF	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	ultérieu- rement
Total des charges supplémentaires (budget ordinaire, chiffres arrondis)	< 1100	< 1100	< 1300	< 2400
Charges supplémentaires liées aux recettes				
Réforme de l'imposition du couple et de la famille / imposition individuelle	-	-	-	> 1000
Rachat rétroactif dans le pilier 3a (mise en œuvre de la mo. Ettlin 19.3702)	-	-	12	120
Charges supplémentaires et diminutions de charges				
Prévoyance sociale				
Migration	< 200	< 200	< 200	< 200
Accueil extrafamilial pour enfants	-440	-470	-500	-550
Réforme des rentes de survivants	-	-1	-5	- 35 jusqu'à - 150
Révision de la loi sur les épidémies et stratégie de vaccination	-	-	< 100	< 100
Environnement				
Rôle de modèle de la Confédération (art. 10 de la loi sur le climat et l'innovation)	-	n. q.	n. q.	n. q.
Atteinte des objectifs climatiques à l'échelle nationale et internationale	-	-	-	n. q.
Abandon du contre-projet indirect à l'initiative biodiversité	-33	-53	-72	-88
Protection contre les crues dans le Rhin alpin et le Rhône	10	15	60	< 100
Divers groupes de tâches				
Relations avec l'UE (Horizon, cohésion, Erasmus+, Copernicus, santé)	> 1000	> 1000	> 1000	> 1000
Reconstruction de l'Ukraine	n. q.	n. q.	n. q.	n. q.
Fret ferroviaire	< 150	< 150	< 150	< 150
Stratégie en matière de très haut débit	-	-	100	100
Augmentation de l'aide indirecte à la presse (lv. Pa.)	-	55	55	55
Participation de la Confédération à la compensation financière genevoise (télétravail)	100	50	50	50
Numérisation / grands projets			n. q.	n. q.
Autres projets	< 50	< 100	< 150	< 200

CHARGES SUPPLÉMENTAIRES LIÉES À DES PROJETS DE RECETTES

Réforme de l'imposition du couple et de la famille / imposition individuelle

Durant la session d'automne 2020, le Parlement a demandé que l'adoption d'un message sur l'introduction de l'imposition individuelle soit intégrée dans le programme de la législature 2019 à 2023. Se fondant sur les résultats de la consultation, le Conseil fédéral a fixé les grandes lignes du projet en août 2023. Sur la base de celles-ci, il adoptera, d'ici au mois de mars 2024, le message relatif à la loi sur l'imposition individuelle, qu'il soumettra ensuite au Parlement. La part des contribuables qui verront leur charge fiscale diminuer grâce à la réforme est nettement plus élevée que celle des contribuables dont la charge augmentera. Les allègements fiscaux profiteront principalement aux personnes mariées dont les revenus sont répartis plus ou moins également entre les deux époux.

Comme, au final, il résulte de cette réforme un allègement fiscal, les recettes issues de l'impôt fédéral direct diminueront de 1 milliard. La part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct étant de 21,2 %, les cantons subissent ainsi une perte de recettes équivalent

à quelque 200 millions. Cette diminution de recettes concerne l'année fiscale 2024. Étant donné que les cantons doivent, eux aussi, modifier leur législation fiscale, le changement de système prendra probablement plus de temps que prévu. Par conséquent, plusieurs années pourraient s'écouler avant que les diminutions de recettes ne se concrétisent. Leur ampleur dépendra de l'évolution du produit de l'impôt fédéral direct d'ici à l'entrée en vigueur de la loi.

Rachat rétroactif dans le pilier 3a (mise en œuvre de la motion Ettlín 19.3702)

Le Conseil fédéral a mis en consultation en novembre 2023 une modification d'ordonnance afin que les lacunes de cotisations dans le pilier 3a puissent être comblées par des rachats ultérieurs. Ces mesures entraîneront, à moyen terme, une diminution des recettes fiscales de 100 à 150 millions par année pour l'impôt fédéral direct, dont 78,8 % affecteront la Confédération et 21,2 % les cantons.

CHARGES SUPPLÉMENTAIRES ET DIMINUTIONS DE CHARGES

Migration

Le nombre élevé de demandeurs d'asile enregistré en 2023 entraîne une hausse des coûts dans le domaine de la migration. Les indemnités versées aux cantons pour leurs prestations d'aide sociale sont le facteur principal de la progression des coûts. Aucune hausse importante des dépenses liées aux personnes à protéger en provenance d'Ukraine n'est attendue, le montant inscrit à ce titre pour les années du plan financier étant déjà d'au moins 1 milliard par an. Les indemnités versées aux cantons pour leurs prestations d'aide sociale pourraient être réduites si l'on parvient à augmenter le nombre des personnes relevant du domaine de l'asile exerçant une activité lucrative.

Accueil extrafamilial d'enfants

Dans le cadre de l'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles », une mise en œuvre prévoyant une allocation de garde d'enfant selon la loi sur les allocations familiales, financée par les cotisations des employeurs, est examinée par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E). Cette proposition permettrait d'éviter une nouvelle charge durable et fortement liée pour le budget fédéral. Figure actuellement au plan financier la décision du premier conseil (Conseil national ; charges supplémentaires nettes d'env. 440 mio à partir de 2025) (voir le chap. B 22, 7 Prévoyance sociale, Politique familiale).

Réforme des rentes de survivants

Le Conseil fédéral prévoit d'adapter les rentes de veuves et de veufs afin d'éliminer la différence de traitement entre ceux-ci. Il a mis pour cela un projet de révision partielle de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) en consultation en décembre 2023. Si la réforme entre en vigueur en 2026, le nouveau régime devrait déployer pleinement ses effets en 2035 et permettre une diminution annuelle des dépenses d'environ 720 millions dans l'AVS et d'environ 150 millions pour la Confédération.

Révision de la loi sur les épidémies et stratégie de vaccination

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur la révision de la loi sur les épidémies. Celle-ci prévoit des dépenses supplémentaires pour la surveillance des maladies transmissibles et de la résistance aux antibiotiques et les mesures de lutte en la matière. La coopération internationale doit également être renforcée dans ce domaine. Pour améliorer l'approvisionnement en vaccins, le Conseil fédéral a, en outre, arrêté une stratégie d'encouragement de la recherche ainsi que de développement et de production de vaccins.

Rôle de modèle de la Confédération (art. 10 de la loi sur le climat et l'innovation)

L'art. 10 de la loi sur le climat dispose que l'administration fédérale centrale doit avoir atteint l'objectif de zéro émission net d'ici à 2040. En plus des émissions directes et indirectes, les émissions générées par des tiers en amont et en aval de la chaîne de valeur ajoutée doivent également être prises en considération (émissions de catégorie 3).

Cela signifie que le volume des émissions de gaz à effet de serre devant être réduit est désormais dix fois supérieur à celui qui est actuellement pris en compte dans le cadre de RUMBA et de SMEA DDPS, qui couvrent uniquement les émissions directes et indirectes. Selon de premières estimations globales, les émissions totales de l'administration fédérale centrale correspondent à environ 1,7 million de tonnes d'équivalent CO₂ (t CO₂-eq). Les mesures à prendre pour réduire ces émissions pourraient engendrer des dépenses supplémentaires considérables de plusieurs centaines de millions par an, dès 2026 au plus tard.

Atteinte des objectifs climatiques à l'échelle nationale et internationale

Si les objectifs de réduction ne sont pas atteints, la loi sur le CO₂ prévoit, aux art. 4 et 5, que la Confédération peut assurer la réalisation des objectifs de réduction en acquérant des attestations internationales à partir de 2025. Les moyens financiers qui seront requis à cet effet dépendront de la possibilité d'acquérir de telles attestations et du nombre de celles-ci ainsi que du prix du CO₂ alors en vigueur. Les charges supplémentaires qui en découleront ne peuvent guère être estimées actuellement.

Un nouvel objectif collectif international visant à soutenir financièrement les pays à faible revenu dans la mise en œuvre de mesures climatiques devrait être fixé lors de la conférence sur le climat prévue à fin 2024. Bien que ce nouvel objectif ne soit pas juridiquement contraignant pour la Suisse, la pression politique pourrait pousser notre pays à investir davantage de moyens dans le financement international de l'action climatique, ce qui se traduirait par des charges supplémentaires pour le budget fédéral.

Abandon du contre-projet indirect à l'initiative biodiversité

Le Conseil fédéral entendait opposer un contre-projet indirect à l'initiative biodiversité. Le 7 décembre 2023, le Parlement a décidé de renoncer à ce contre-projet. Pour en assurer la mise en œuvre, le Conseil fédéral avait prévu des moyens financiers en hausse progressive chaque année : 40 millions dès 2025, 60 millions dès 2026, 80 millions dès 2027 et 96 millions dès 2028. Les fonds déjà planifiés deviennent donc à nouveau disponibles pour leur plus grande part. Une petite partie doit cependant être utilisée pour mettre en œuvre des mandats légaux existants dans le domaine de la biodiversité.

Protection contre les crues dans le Rhin alpin et le Rhône

La Confédération participe notamment à deux projets de protection contre les crues : la 3^e correction du Rhône et l'amélioration de la protection contre les crues dans le Rhin de l'embouchure de l'Ille au lac de Constance (Rhin alpin, projet mené en commun avec l'Autriche). À fin 2019, Le Parlement a voté un crédit d'ensemble de plus de 1 milliard pour la réalisation de la 2^e étape de la 3^e correction du Rhône. Des moyens supplémentaires par rapport au plan financier devraient être nécessaires à partir de 2028. Concernant le projet de protection contre les crues dans le Rhin alpin (2025-2052), le Conseil fédéral soumettra au Parlement en 2024 un arrêté fédéral relatif au financement de la participation suisse pour un montant s'élevant également à environ 1 milliard. Les fonds requis par ce projet s'élèveront, à partir de 2025, à 39 millions par an en moyenne, les versements pouvant toutefois varier fortement d'une année à l'autre. Une part de 20 % des coûts sera prise en charge par le canton de Saint-Gall.

Relations avec l'UE (Horizon, cohésion, Erasmus+, Copernicus, santé)

Le 21 juin 2023, le Conseil fédéral a approuvé les paramètres d'un mandat de négociation avec l'Union européenne. Des discussions exploratoires ont débuté en novembre 2023 avec l'Union européenne. La Suisse pourrait assumer des charges supplémentaires supérieures à 1 milliard par an du fait de sa participation aux programmes Horizon Europe, Erasmus et Copernicus, de la conclusion d'un accord de coopération dans le domaine de la santé et de l'acquittement régulier d'une éventuelle contribution de solidarité à la cohésion et à la stabilité européennes.

Reconstruction de l'Ukraine

Le Conseil fédéral a décidé d'affecter un montant de 1,5 milliard provenant de la coopération internationale au développement (CI) à la fourniture d'une aide à l'Ukraine et aux pays limitrophes pour la période allant de 2025 à 2028. Ce montant devrait être faible en comparaison internationale. C'est pourquoi le Conseil fédéral discutera, au cours de l'hiver 2023 / 2024, du montant, de la forme et du financement de la contribution de la Suisse aux opérations de reconstruction et soumettra ensuite les crédits nécessaires au Parlement.

Fret ferroviaire

Le Conseil fédéral a ouvert, en novembre 2022, une consultation sur le développement des conditions-cadres en matière de transport suisse de marchandises. Il propose deux variantes pour l'encouragement du fret ferroviaire. La première prévoit des conditions-cadres modernisées pour le transport ferroviaire de marchandises avec un soutien financier global de la Confédération. La seconde se concentre sur des instruments d'incitation concurrentiels. Si des mesures générales d'encouragement sont introduites, les dépenses supplémentaires qui en découleraient à partir de 2025 pourraient atteindre jusqu'à 155 millions par an. Elles s'élèveraient à environ 30 millions si des instruments d'incitation concurrentiels sont mis en place.

Le Conseil fédéral se prononcera pour l'une ou l'autre variante dans le cadre de l'adoption du message au début de 2024. Il examinera, à cette occasion, la question du financement du projet.

Stratégie en matière de très haut débit

Le Conseil fédéral a adopté le 28 juin 2023 le rapport « Stratégie de la Confédération en matière de très haut débit » en réponse au postulat 21.3461. Le 8 décembre 2023, il a clarifié la mise en œuvre de la stratégie en proposant un programme de soutien à l'extension du réseau en dehors des centres. Ce programme serait partiellement financé par la branche et les cantons. Les besoins financiers pourraient atteindre au maximum 750 millions, répartis sur une durée prévue de sept ans, soit environ 110 millions par année. Le DETEC est chargé de proposer un projet d'ici fin 2024.

Augmentation de l'aide indirecte à la presse (lv. Pa.)

Le Parlement a donné suite à l'initiative parlementaire 22.423 « Pour une presse écrite indépendante, il faut adapter les montants de l'aide indirecte ». L'avant-projet de la commission des transports et des télécommunications du Conseil national prévoit une modification de la loi sur la poste. Les contributions annuelles de la Confédération passeraient à 45 millions pour la presse régionale et locale (+ 15 mio) et à 30 millions pour la presse associative et la presse de fondations (+ 10 mio). De plus, la Confédération devrait nouvellement soutenir la distribution matinale de la presse locale et régionale en abonnement à hauteur de 30 millions par année. Ces soutiens supplémentaires d'un montant total de 55 millions seraient limités à 7 ans à partir de l'entrée en vigueur de la révision. L'avant-projet est en consultation jusqu'au 1^{er} mars 2024.

Participation de la Confédération à la compensation financière genevoise (télétravail)

Le 22 novembre 2023, le Conseil fédéral a adopté le message concernant l'approbation et la mise en œuvre d'un avenant à la convention contre les doubles impositions (CDI) conclue avec la France. L'avenant règle les modalités d'imposition du télétravail transfrontalier, qui pourra notamment représenter jusqu'à 40 % du temps de travail par année civile. Le message du Conseil fédéral prévoit en outre que la Confédération participe à hauteur d'environ 50 millions de francs par an à la compensation que le canton de Genève verse annuellement à deux départements français, afin d'assurer une meilleure égalité de traitement entre le canton de Genève et d'autres cantons qui connaissent des règles fédérales sur l'imposition des travailleurs frontaliers.

Selon les estimations actuelles et en considérant que l'avenant devrait pouvoir entrer en vigueur au plus tôt fin 2024, un montant d'environ 100 millions sera versé au canton de Genève en 2025 pour les années transitoires 2023 et 2024. Dès 2026, environ 50 millions seront mis au budget pour le versement annuel au canton. Une actualisation de ces montants sera faite en vue du budget 2025 avec plan intégré des tâches et des finances 2026–2028.

Numérisation / grands projets

Plusieurs projets d'envergure en matière de numérisation sont susceptibles de dépasser le crédit global planifié à partir de 2027 pour couvrir la croissance future dans le domaine de l'administration. Parmi les grands projets en cours et les besoins à renouveler figurent notamment le développement de l'acquis Schengen / Dublin, la création du Swiss Government Cloud (SGC), la transformation numérique du système de santé (DigiSanté), la mise en œuvre des nouvelles exigences édictées par la législation sur la protection des données et le développement de systèmes transversaux tels que la gestion électronique des affaires.

Autres projets

D'autres projets sont en discussion notamment dans les domaines de la formation (fonds d'innovation), de la protection de la population (système de communication mobile de sécurité à large bande), du trafic (infrastructure de données sur la mobilité), de la santé (réglementation des dispositifs médicaux), du sport (Euro féminin 2025), des organisations internationales (prêts à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales, FIPOI) ou du tourisme (programme d'impulsion pour la modernisation des établissements d'hébergement dans les régions axées sur un tourisme à caractère saisonnier). Plusieurs projets immobiliers sont également prévus au cours des prochaines années dans les domaines de la douane, de la culture et des organisations internationales ; le Conseil fédéral examine les possibilités de financer leurs coûts par des gains d'efficacité ou de réduire les dépenses par une réduction des dimensions des projets.

DÉFINITION ET IMPORTANCE DES CHARGES SUPPLÉMENTAIRES POSSIBLES

Conformément l'art. 4, al. 3, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (RS 611.01), les plans financiers indiquent les conséquences financières estimées des actes législatifs, arrêtés financiers et engagements ayant force exécutoire, des projets d'actes adoptés par le premier conseil, des messages du Conseil fédéral et des projets d'acte soumis à l'un des conseils par une commission parlementaire. Les projets du Conseil fédéral soumis à consultation doivent également être pris en compte si leur portée financière peut être évaluée. Diverses réformes axées tant sur les recettes que sur les dépenses font actuellement l'objet de discussions, mais elles ne satisfont pas aux exigences susmentionnées et n'ont donc pas été intégrées dans les chiffres du plan financier. Elles sont toutefois présentées et brièvement commentées dans ce chapitre afin de donner un aperçu général des perspectives budgétaires pour les finances fédérales.

3 TABLEAUX DÉTAILLÉS

COMPTE DE RÉSULTATS

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23-24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23-27
Recettes courantes	74 766	80 309	82 027	2,1	83 465	87 279	88 758	2,5
Recettes fiscales	69 493	74 970	77 830	3,8	79 230	82 855	84 409	3,0
Impôt fédéral direct des personnes physiques	12 532	13 306	13 696	2,9	13 977	14 475	14 998	3,0
Impôt fédéral direct des personnes morales	12 249	13 835	14 966	8,2	15 199	15 767	16 150	3,9
Impôt complémentaire	-	-	-	-	-	1 600	1 600	-
Impôt anticipé	3 888	6 675	6 056	-9,3	6 231	6 393	6 552	-0,5
Droits de timbre	2 483	2 375	2 460	3,6	2 470	2 480	2 490	1,2
Taxe sur la valeur ajoutée	24 588	25 410	27 178	7,0	28 200	28 910	29 620	3,9
Autres impôts à la consommation	8 207	8 077	8 014	-0,8	7 870	7 991	7 808	-0,8
Recettes fiscales diverses	5 546	5 292	5 461	3,2	5 282	5 238	5 191	-0,5
Recettes non fiscales	5 272	5 339	4 197	-21,4	4 236	4 424	4 349	-5,0
Patentes et concessions	2 393	2 350	1 078	-54,1	1 057	1 052	1 052	-18,2
Autres recettes	2 521	2 589	2 395	-7,5	2 456	2 636	2 598	0,1
Recettes financières	358	400	724	81,0	722	736	699	15,0
Dépenses courantes	75 072	76 629	79 182	3,3	80 777	83 631	85 370	2,7
Dépenses propres	12 009	11 626	11 637	0,1	11 648	11 655	11 615	0,0
Dépenses de personnel	6 107	6 379	6 486	1,7	6 574	6 640	6 740	1,4
Dépenses de biens et services et dépenses d'exploitation	4 970	4 443	4 261	-4,1	4 325	4 264	4 261	-1,0
Dépenses d'armement	932	804	890	10,7	749	751	613	-6,5
Dépenses de transfert	62 057	63 993	66 013	3,2	67 628	70 447	72 233	3,1
Apports à des fonds spéciaux et des financements spéciaux	7 614	8 034	8 439	5,0	8 042	8 518	8 590	1,7
Contributions à de propres institutions	3 920	3 926	3 999	1,9	3 971	3 971	4 027	0,6
Contributions aux assurances sociales	19 332	18 426	20 062	8,9	20 969	21 412	22 247	4,8
Contributions aux cantons et communes	23 025	25 088	25 194	0,4	25 204	26 912	27 507	2,3
Contributions à des tiers	8 166	8 519	8 319	-2,3	9 442	9 634	9 863	3,7
Dépenses financières	1 006	1 010	1 531	51,6	1 501	1 529	1 522	10,8
Autofinancement	-307	3 681	2 845	-22,7	2 688	3 648	3 389	-2,0
Amortissement d'immobilisations corporelles et incorp.	-2 946	-3 123	-3 133	-0,3	-3 224	-3 249	-3 279	1,2
Amortissement de contributions à des investissements	-1 188	-1 432	-1 340	6,4	-1 888	-1 994	-2 075	9,7
Autres variations de l'évaluation du patrimoine admin.	-694	-210	-191	9,1	-201	-196	-229	2,2
Résultat des participations	1 516	1 423	1 513	6,3	1 768	1 918	1 918	7,7
Résultat annuel	-3 619	339	-305	-190,0	-856	127	-277	-4,9

COMPTE DES INVESTISSEMENTS

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23-24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23-27
Recettes d'investissement	882	1 038	1 035	-0,3	1 026	1 016	1 014	-0,6
Recettes de dividendes	633	833	783	-6,0	783	783	783	-1,5
Remboursement de prêts	105	152	192	26,5	183	173	170	3,0
Autres recettes d'investissement	145	53	60	12,0	60	60	60	3,1
Dépenses d'investissement	5 825	9 544	6 525	-31,6	6 114	6 797	7 395	-6,2
Immeubles	861	898	870	-3,1	938	1 039	1 145	6,3
Biens mobiliers	123	135	178	31,1	154	116	118	-3,5
Stocks	673	105	120	14,3	110	114	109	1,1
Routes nationales	2 012	1 772	1 731	-2,3	1 776	2 053	1 989	2,9
Matériel d'armement	771	950	940	-1,1	1 319	1 578	2 048	21,2
Immobilisations incorporelles	52	38	28	-27,0	15	12	12	-24,4
Prêts	62	4 143	96	-97,7	65	49	49	-67,0
Participations	81	71	1 224	n.d.	22	8	8	-41,9
Propres contributions à des investissements	1 189	1 432	1 340	-6,4	1 715	1 827	1 917	7,6
Investissements nets	-4 943	-8 506	-5 491	35,4	-5 088	-5 781	-6 381	-6,9

VARIATION DE LA DETTE NETTE

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23-24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23-27
Dettes nettes au 01.01.	134 698	139 006	139 893	0,6	143 429	145 829	147 962	1,6
Solde de financement	-5 249	-4 825	-2 645	45,2	-2 400	-2 133	-2 992	
Transactions portant sur les capitaux propres	-2 678	n.d.	n.d.		n.d.	n.d.	n.d.	
Dettes nettes au 31.12.	139 006	139 893	143 429	2,5	145 829	147 962	150 954	1,9

RÉCAPITULATION DE LA DETTE NETTE

mio CHF	C 2018	C 2019	C 2020	C 2021	C 2022
Capitaux de tiers	147 864	147 629	155 516	170 538	184 510
Dettes brutes	99 002	96 575	103 176	108 206	123 704
Engagements courants	13 608	13 696	11 341	15 470	19 235
Engagements financiers	85 395	82 879	91 835	92 736	104 469
Provisions/engagements de prévoyance en faveur du personnel	35 859	34 731	33 453	42 513	41 462
Autres capitaux de tiers	13 002	16 323	18 888	19 819	19 344
Patrimoine financier	38 879	44 673	35 836	35 840	45 504
Liquidités et placements financiers	29 923	36 190	27 485	26 425	30 716
Créances et comptes de régularisation	8 956	8 483	8 351	9 414	14 788
Dettes nettes (capitaux de tiers moins patrimoine financier)	108 985	102 956	119 680	134 698	139 006

INDICATEURS DE LA CONFÉDÉRATION

En %	C 2021	C 2022	B 2023	B 2024	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027
Quote-part des dépenses	12,0	10,5	10,9	10,5	10,3	10,4	10,4
<i>Dépenses (en % du PIB nom.)</i>							
Quote-part du déficit ou de l'excédent	- 1,6	- 0,7	- 0,6	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,3
<i>Solde de financement (en % du PIB nom.)</i>							
Taux d'endettement net	10,4	18,1	17,6	17,5	17,2	17,0	17,0
<i>Dettes moins patrimoine financier (en % du PIB nom.)</i>							

DÉPENSES COURANTES SELON LA CLASSIFICATION PAR NATURE

mio CHF	C 2022	B 2023	B 2024	Δ en % 23-24	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 23-27
Dépenses courantes	75 072	76 629	79 182	3,3	80 777	83 631	85 370	2,7
Dépenses propres	12 009	11 626	11 637	0,1	11 648	11 655	11 615	0,0
Dépenses de personnel	6 107	6 379	6 486	1,7	6 574	6 640	6 740	1,4
Dépenses de biens et services et dépenses d'exploitation	4 970	4 443	4 261	-4,1	4 325	4 264	4 261	-1,0
Dépenses d'armement	932	804	890	10,7	749	751	613	-6,5
Dépenses de transfert	62 057	63 993	66 013	3,2	67 628	70 447	72 233	3,1
Apports à des fonds spéciaux et des financements spéciaux	7 614	8 034	8 439	5,0	8 042	8 518	8 590	1,7
Contributions à de propres institutions	3 920	3 926	3 999	1,9	3 971	3 971	4 027	0,6
Contributions aux assurances sociales	19 332	18 426	20 062	8,9	20 969	21 412	22 247	4,8
Contributions aux cantons et communes	23 025	25 088	25 194	0,4	25 204	26 912	27 507	2,3
Contributions à des tiers	8 166	8 519	8 319	-2,3	9 442	9 634	9 863	3,7
Dépenses financières	1 006	1 010	1 531	51,6	1 501	1 529	1 522	10,8

TABLE DES MATIÈRES

C	PERSPECTIVES À MOYEN TERME	63
1	ÉVOLUTION DES FINANCES FÉDÉRALES ET PRIORITÉS BUDGÉTAIRES POUR LES ANNÉES 2024 À 2032	67
	11 RÉSULTATS ET APPRÉCIATION	67
2	ÉVOLUTION DES RECETTES ET PRIORITÉS EN MATIÈRE FISCALE	69
	21 ÉVOLUTION DES RECETTES	69
	22 PRIORITÉS EN MATIÈRE FISCALE	71
3	ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET PRIORITÉS EN MATIÈRE DE DÉPENSES	73
	31 ÉVOLUTION DES DÉPENSES	73
	32 PRIORITÉS EN MATIÈRE DE DÉPENSES	75

PERSPECTIVES À MOYEN TERME

1 ÉVOLUTION DES FINANCES FÉDÉRALES ET PRIORITÉS BUDGÉTAIRES POUR LES ANNÉES 2024 À 2032

1.1 RÉSULTATS ET APPRÉCIATION

Les perspectives budgétaires s'assombrissent, y compris à moyen terme. Les dépenses augmentant davantage que les recettes, les déficits de financement structurels qui en découlent atteindront 3,8 milliards en 2032. Les résultats sont fortement marqués par les dépenses de l'armée, en hausse de 5 à 6 % par an, et par celles de la prévoyance sociale. Par conséquent, aucune marge de manœuvre ne subsiste pour d'autres projets de dépenses prioritaires.

RÉSULTATS

mrd de CHF	B 2024	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 24-27	Persp MT 2028	Persp MT 2029	Persp MT 2030	Persp MT 2031	Persp MT 2032	Δ Ø en % 27-32
Recettes ordinaires	82,9	84,3	88,2	89,7	2,7	91,3	93,1	95,8	97,5	99,5	2,1
Dépenses ordinaires	83,3	86,9	90,4	92,8	3,6	94,6	96,3	99,2	101,0	103,3	2,2
Solde de financement structurel	0,0	-2,4	-2,1	-3,0	-	-3,3	-3,2	-3,4	-3,6	-3,8	-

Remarque: de faibles déficits conjoncturels étant autorisés en 2025 et 2026, le solde ne correspond pas exactement à l'écart entre les recettes et les dépenses. Pour les années suivantes, les différences résultent de l'arrondissement des chiffres.

Les recettes ordinaires connaîtront une croissance moyenne de 2,1 % entre 2027 et 2032, contre 2,2 % pour les dépenses. Le PIB nominal devrait croître de 2,5 % par an au cours de la même période. Selon ce scénario, les déficits de financement structurels exploseront, passant à 3 milliards en 2027, avant d'atteindre 3,8 milliards en 2032. Les déficits sont fortement marqués par les dépenses de l'armée, qui s'accroissent de 5 à 6 % par an en moyenne. Les dépenses consacrées à la prévoyance vieillesse (+ 4 % par an) et les dépenses requises pour la réduction individuelle des primes (+ 3,6 % par an) enregistrent, elles aussi, une hausse supérieure à la moyenne. De plus, les mesures d'assainissement temporaires, telles que la réduction de l'apport au FIF (jusqu'en 2027) et celle de la contribution à l'assurance-chômage (jusqu'en 2029), arriveront bientôt à leur terme.

Comme la situation budgétaire sera tendue au cours des prochaines années, l'un des objectifs prioritaires consistera à stabiliser les finances fédérales. Faut de quoi, le financement des tâches de la Confédération ne pourra pas être assuré à long terme et aucune marge de manœuvre ne subsistera pour financer les projets urgents. Résorber les déficits structurels va donc de pair avec la ligne directrice n°1 du programme de la législature (assurer durablement la prospérité de la Suisse). Le Conseil fédéral présentera en temps voulu les messages relatifs aux actes législatifs requis à cet effet.

MÉTHODE APPLIQUÉE AUX PERSPECTIVES À MOYEN TERME

Les recettes ont été estimées à l'aide de modèles de prévision éprouvés ; les décisions et réformes déjà connues ont été prises en considération, conformément aux dispositions de l'art. 4 OFC. Ces décisions concernent le changement de système d'imposition de la propriété du logement (suppression de la valeur locative), qui entraînera des diminutions de recettes au titre de l'impôt sur le revenu (IFD perçu auprès des personnes physiques) à partir de 2028. Du côté des dépenses, les dépenses liées doivent être estimées à l'aide des modèles correspondants, qu'il s'agit d'étayer, si nécessaire, au moyen d'hypothèses et de prévisions (concernant le renchérissement, le niveau des taux, l'évolution du PIB, l'évolution démographique, etc.). Comme il le fait habituellement, le Conseil fédéral a fixé, pour la nouvelle législature, des priorités et des objectifs en termes de taux de croissance applicables aux arrêtés financiers pluriannuels (relatifs à la formation et à la recherche, à l'armée, à l'agriculture, à la coopération internationale, à l'environnement, à la culture, au transport régional de voyageurs). Ces taux de croissance cibles sont également utilisés pour établir les perspectives à moyen terme. Faiblement liées, les autres dépenses sont généralement estimées en fonction du renchérissement attendu.

2 ÉVOLUTION DES RECETTES ET PRIORITÉS EN MATIÈRE FISCALE

21 ÉVOLUTION DES RECETTES

La croissance des recettes prévue au cours des années 2027 à 2032 devrait rester inférieure à celle du PIB nominal. Les premières recettes issues de l'impôt complémentaire (mise en œuvre de l'imposition minimale prévue par l'OCDE) sont escomptées à partir de 2026. La suppression de la valeur locative engendrera des diminutions de recettes au titre de l'impôt sur le revenu à partir de 2028. L'introduction de la taxe sur les véhicules électriques est attendue en 2030 au plus tard.

ÉVOLUTION DES RECETTES

mrd de CHF	B 2024	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 24-27	Persp MT 2028	Persp MT 2029	Persp MT 2030	Persp MT 2031	Persp MT 2032	Δ Ø en % 27-32
Recettes ordinaires	82,9	84,3	88,2	89,7	2,7	91,3	93,1	95,8	97,5	99,5	2,1
Recettes fiscales	77,8	79,2	82,9	84,4	2,8	85,8	87,6	90,2	91,8	93,7	2,1
Taxe sur la valeur ajoutée	27,2	28,2	28,9	29,6	2,9	30,4	31,1	31,9	32,3	33,1	2,2
Impôt fédéral direct	28,7	29,2	30,2	31,1	2,8	31,9	32,9	33,9	35,0	36,1	3,0
Impôt complémentaire	-	-	1,6	1,6	-	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	0,0
Impôt anticipé	6,1	6,2	6,4	6,6	2,7	6,7	6,9	7,1	7,2	7,4	2,5
Droits de timbre	2,5	2,5	2,5	2,5	0,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	0,4
Impôt sur les huiles minérales	4,3	4,2	4,4	4,2	-0,6	4,1	3,9	3,8	3,8	3,6	-3,0
Taxe sur les véhicules électriques	-	-	-	-	-	-	-	0,8	0,8	1,0	-
Impôt sur le tabac	2,0	2,0	1,9	1,9	-2,1	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7	-1,9
Supplément perçu sur le réseau	1,3	1,3	1,3	1,3	0,5	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	0,7
Redevances sur la circulation	2,9	2,7	2,7	2,7	-1,9	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	-0,4
Droits de douane	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Taxes d'incitation	1,5	1,4	1,4	1,3	-2,9	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	-3,4
Autres recettes fiscales	0,9	0,9	0,9	0,9	0,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,0
Recettes non fiscales	4,2	4,2	4,4	4,3	1,2	4,4	4,5	4,5	4,6	4,7	1,5
Distribution du bénéfice BNS	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0
Recettes d'investissement	0,8	0,8	1,0	1,0	5,1	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	2,2

Entre 2027 et 2032, les recettes afficheront une croissance inférieure à la croissance moyenne du PIB nominal (2,1 % contre 2,5 %), en dépit des nouvelles recettes issues de l'impôt complémentaire (mise en œuvre de l'imposition minimale prévue par l'OCDE probablement à partir de 2026) et de l'introduction de la taxe sur les véhicules électriques (à partir de 2030).

Parmi les recettes fiscales importantes, l'impôt fédéral direct devrait enregistrer une progression moyenne de recettes de 3 % entre 2027 et 2032, soit nettement plus forte que celle du PIB, tandis que l'impôt anticipé évoluera au même rythme que le PIB. À ces recettes s'ajouteront celles qui découleront de l'impôt complémentaire à partir de 2026. L'évolution positive de ces types de recettes ne parviendra toutefois pas à compenser le ralentissement d'autres postes de recettes importants (en particulier la TVA, les droits de timbre, les redevances sur la circulation et les recettes non fiscales) et le recul, en particulier, du produit de l'impôt sur les huiles minérales et des taxes d'incitation. Comme les recettes issues des taxes d'incitation et de l'impôt sur les huiles minérales sont en

grande partie affectées, leur diminution s'accompagne d'une réduction correspondante de dépenses. Le fait que l'évolution du produit de la TVA (2,2 % en moyenne) soit plus faible que celle du PIB nominal s'explique par l'arrivée à terme du relèvement linéaire temporaire de 0,1 point de TVA en faveur du FIF en 2031. Du côté des recettes non fiscales, la part ordinaire du bénéfice distribué par la BNS est inscrite au plan financier pour un montant de 667 millions par an. Un montant supplémentaire à ce titre est à nouveau attendu à partir de 2028. Les incertitudes à cet égard restent élevées. Les montants supplémentaires attendus sont budgétés à titre extraordinaire et serviront à réduire la dette liée à la pandémie de COVID-19. Ils n'ont donc pas d'incidence sur le solde de financement structurel au budget ordinaire.

22 PRIORITÉS EN MATIÈRE FISCALE

Le Conseil fédéral souhaite adopter, au cours de la nouvelle législature, deux messages de grande portée financière. Le message sur l'introduction de l'imposition individuelle prévoit d'imposer également les couples mariés sur la base de leur situation individuelle en matière de revenus et de fortune, ce qui se traduira par une diminution de recettes considérable. En revanche, l'introduction d'une taxe sur les véhicules électriques (vers 2030) permettra d'alléger les finances fédérales et d'assurer le financement des routes à long terme.

RÉFORME DE L'IMPOSITION DU COUPLE ET DE LA FAMILLE / IMPOSITION INDIVIDUELLE

Objectifs de la réforme

Le Conseil fédéral soumet au Parlement un projet de réforme visant l'introduction de l'imposition individuelle à tous les niveaux institutionnels. Cette réforme tient lieu de contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour une imposition individuelle indépendante de l'état civil (initiative pour des impôts équitables) », que le Conseil fédéral propose de rejeter. L'objectif du projet de loi fédérale sur l'imposition individuelle est d'instaurer une imposition indépendante de l'état civil et de supprimer ainsi la discrimination fiscale touchant les couples mariés. Le projet vise également à accroître l'incitation des personnes mariées qui réalisent le revenu secondaire à travailler davantage et à améliorer la situation en matière d'égalité entre femmes et hommes.

Mesures

Le projet que propose le Conseil fédéral a pour élément central la suppression de l'imposition commune des couples mariés telle qu'elle prévalait jusqu'ici. Ce texte prévoit que le revenu et la fortune seront imposés pour chaque personne individuellement. Le montant de l'impôt sera ainsi déterminé par le revenu et la fortune de la personne et non par l'ensemble du revenu et de la fortune du couple, ce qui permettra de mettre en place une imposition indépendante de l'état civil et supprimera l'inégalité de traitement entre les personnes mariées et les personnes non mariées. Dans le but de garantir une imposition équilibrée, le Conseil fédéral propose des mesures d'accompagnement en matière d'impôt fédéral direct. Il entend relever le montant de la déduction pour enfants de 6600 francs actuellement à 12 000 francs par enfant, car le passage à l'imposition individuelle réduira l'effet d'allègement de cette déduction pour les couples mariés. Les ajustements du barème contribueront, en outre, à rendre plus uniforme la répartition entre toutes les classes de revenus de l'effet d'allègement de la réforme. Ainsi, les taux d'imposition seront réduits pour les bas et moyens revenus et relevés légèrement pour les très hauts revenus. Si elle sera renforcée d'un côté par ces ajustements du barème, la progressivité de l'impôt sera toutefois atténuée d'un autre côté après le passage à l'imposition individuelle, notamment pour les couples mariés qui disposent de deux revenus plus ou moins équivalents.

Conséquences financières

Compte tenu de la statistique relative à l'impôt fédéral direct pour l'exercice 2020 et de l'extrapolation faite pour l'année 2024, la réforme proposée par le Conseil fédéral se traduira, pour l'impôt fédéral direct, par une diminution de recettes estimée à 1 milliard. La part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct étant de 21,2 %, les pertes à la charge de la Confédération seront d'environ 800 millions et celles des cantons s'élèveront à quelque 200 millions.

TAXE SUR LES VÉHICULES ÉLECTRIQUES

Objectifs de la réforme

En raison de la progression constante du nombre de véhicules électriques en circulation, les recettes issues de l'impôt sur les huiles minérales grevant les carburants sont en recul. À terme, elles ne suffiront plus pour assurer le financement des routes. C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé le DETEC et le DFF, le 13 décembre 2019, d'élaborer un concept de redevance liée au kilométrage destinée notamment à remplacer la taxe sur les huiles minérales. Cette redevance devra permettre de garantir à long terme le financement des infrastructures de transport et des dépenses fédérales en la matière. Ce concept a été présenté le 29 juin 2022 au Conseil fédéral, qui a pris dans ce cadre de premières décisions préliminaires quant aux modalités de la taxe : ainsi, une redevance liée au kilométrage sera introduite au plus tard en 2030 pour les véhicules électriques. Le Conseil fédéral adoptera un message sur l'introduction d'une taxe sur les véhicules électriques au cours de la législature. Non concernés par cette taxe, les véhicules à essence ou au diesel resteront soumis à l'impôt sur les huiles minérales.

Mesures

Selon les premières décisions préliminaires prises par le Conseil fédéral, la taxe s'appliquera à tous les véhicules admis à la circulation routière et sera calculée sur la base des kilomètres parcourus (kilométrage) et du poids total autorisé pour le véhicule concerné. En ce qui concerne la saisie du kilométrage, il conviendra en particulier de vérifier si cette opération peut être effectuée par la Confédération sans nécessiter la localisation géographique des différents déplacements des véhicules.

Conséquences financières pour la Confédération

Compte tenu de la tendance croissante des consommateurs à opter pour des véhicules électriques, le produit de l'impôt sur les huiles minérales devrait passer de 4,4 milliards en 2022 à environ 3,5 milliards en 2030 et 1,4 milliard en 2040. L'introduction, pour les véhicules électriques, d'une taxe basée sur les kilomètres parcourus vise à combler, à long terme, cette lacune de financement. Les recettes que la taxe permettra de générer seront réparties de la même manière que le produit de l'impôt sur les huiles minérales. Elles seront affectées, en premier lieu, au financement de l'infrastructure routière et des projets de trafic d'agglomération. Une partie du produit de l'impôt sur les huiles minérales alimente, en outre, le budget général de la Confédération.

PRISE EN COMPTE AU SEIN DU PLAN FINANCIER 2025-2027 DE LA LÉGISLATURE

L'introduction de la taxe sur les véhicules électriques est prévue pour l'année 2030. Les recettes attendues à ce titre sont donc prises en considération dans les perspectives à moyen terme à partir de 2030. La date d'introduction de l'imposition individuelle n'étant pas encore fixée, les diminutions de recettes qui découleront de ce changement ne sont pas prises en compte dans les chiffres.

3 ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET PRIORITÉS EN MATIÈRE DE DÉPENSES

31 ÉVOLUTION DES DÉPENSES

L'évolution des dépenses est marquée, à moyen terme, par la forte augmentation des dépenses de l'AVS et de l'armée. La part des dépenses fortement liées continuera de croître.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES

mrd de CHF	B 2024	PFL 2025	PFL 2026	PFL 2027	Δ Ø en % 24-27	Persp MT 2028	Persp MT 2029	Persp MT 2030	Persp MT 2031	Persp MT 2032	Δ Ø en % 27-32
Dépenses ordinaires	83,3	86,9	90,4	92,8	3,6	94,6	96,3	99,2	101,0	103,3	2,2
Prévoyance sociale	28,0	31,2	31,8	32,8	5,3	33,3	33,5	34,6	35,9	36,8	2,3
Finances et impôts	13,4	12,8	14,6	15,0	4,0	15,4	15,8	16,3	16,5	16,9	2,3
Trafic	10,9	10,9	11,3	11,4	1,6	11,6	11,8	12,3	11,9	12,0	1,1
Formation et recherche	8,4	8,5	8,7	9,0	2,3	9,2	9,3	9,5	9,7	9,8	1,9
Sécurité	6,9	7,2	7,4	7,8	4,3	8,2	8,7	9,1	9,6	10,1	5,3
Relations avec l'étranger – CI	3,8	3,9	3,9	4,1	2,5	4,1	4,2	4,3	4,4	4,5	1,9
Agriculture et alimentation	3,7	3,6	3,6	3,6	-0,2	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	-0,1
Conditions institutionnelles et financières	3,6	3,7	3,7	3,8	1,4	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	2,4
Économie	2,1	2,4	2,5	2,6	6,4	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	-0,7
Environnement et aménagement du territoire	1,7	1,8	1,8	1,8	2,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	0,2
Culture et loisirs	0,6	0,6	0,6	0,6	0,1	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Santé	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,9	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	1,4

Entre 2027 et 2032, les dépenses augmenteront, en moyenne, de 2,2 % par an. Bien qu'elle soit inférieure à celle du PIB nominal à long terme (2,5 % par an), leur évolution sera supérieure à celle des recettes (2,1 %), si bien que la situation budgétaire se dégradera progressivement. Les principaux vecteurs de la croissance de dépenses sont la prévoyance sociale et la sécurité. Compte tenu de l'évolution démographique prévue jusqu'en 2032, les prestations de la Confédération versées à l'AVS croîtront de plus de 3 milliards, ce qui correspond à une hausse moyenne de 4 % par an. Les dépenses requises pour la réduction individuelle des primes connaîtront elles aussi une croissance supérieure à la moyenne de 3,6 % par an. La plus forte progression concernera toutefois les dépenses de l'armée, qui croîtront de plus de 6 % par an à partir de 2027, afin d'atteindre le taux de 1 % du PIB d'ici 2035.

L'évolution des dépenses est influencée par différents facteurs spéciaux. D'un côté, les réductions temporaires de l'apport au FIF (- 150 mio par an jusqu'en 2027) et de la contribution à l'assurance-chômage (- 250 mio par an jusqu'en 2029) décidées par le Conseil fédéral pour assainir les déficits structurels arriveront bientôt à leur terme. De l'autre, plusieurs postes de dépenses importants d'un volume de près de 1 milliard expireront vers la fin de la période de planification, notamment en ce qui concerne la loi sur le climat et l'innovation (remplacement des installations de chauffage, programme de décarbonisation de l'industrie), la loi sur le CO₂ (électrification des transports publics par bus et par bateau, carburants d'aviation synthétiques, transport international de voyageurs), la péréquation financière (contributions complémentaires visant à atténuer les conséquences des modifications de la péréquation financière dans le cadre de la RFFA) et le FIF (pour-mille de TVA temporaire). En outre, plus aucune dépense liée au statut de protection S ne sera budgétisée à partir de 2029 (- 1 mrd). Ces facteurs modèrent la croissance des dépenses dans les domaines de l'environnement, de l'économie, du trafic, des finances et impôts ainsi que de la prévoyance sociale pour la période 2027 à 2032, par rapport aux années 2024 à 2027. À l'inverse, les chiffres ne tiennent pas encore compte des projets susceptibles d'engendrer les surcroûts de dépenses mentionnés dans le chapitre de la section B consacré aux charges supplémentaires possibles.

En raison de la progression importante des dépenses de la prévoyance sociale, les dépenses fortement liées solliciteront, à l'avenir, une part correspondant à plus des deux tiers des dépenses totales. À court terme, le volume des dépenses fortement liées ne peut pas être infléchi et, à long terme, il ne peut l'être qu'au moyen de modifications légales. C'est pourquoi le Conseil fédéral et les Chambres sont de plus en plus limités dans leur activité de gestion budgétaire à court terme. Si aucune réforme ne parvient à réduire le rythme de croissance des dépenses fortement liées d'ici à 2032, les déficits de financement structurels prévus à moyen terme pourraient devoir être comblés au moyen de coupes dans les dépenses faiblement liées ou de hausses d'impôts. S'ils sont résorbés uniquement par le biais de coupes dans les dépenses faiblement liées, le volume de ces dernières (sans les dépenses de l'armée) subirait une stagnation qui ne correspond pas aux objectifs de croissance indiqués dans le tableau.

32 PRIORITÉS EN MATIÈRE DE DÉPENSES

Les priorités définies en matière de dépenses se répercutent sur les dépenses faiblement liées fixées dans les arrêtés financiers pluriannuels que le Conseil fédéral adopte au début de chaque nouvelle législature. La situation budgétaire tendue n'offre cependant qu'une faible marge de manœuvre. En application du mandat du Parlement, les dépenses de l'armée augmenteront de 5 à 6 % par an.

ARRÊTÉS FINANCIERS PLURIANNUELS

mrd de CHF	Plafond total	TC Ø nominal en %	TC Ø réel en %
Formation, recherche et innovation 2025-28	29,7	2,0	1,0
Armée 2025-28	26,0	5,1	4,1
Politique agricole 2026-29	13,7	-0,1	-1,1
Coopération internationale 2025-28	10,6	2,5	1,5
Transport régional de voyageurs 2025-28	4,6	1,9	0,9
Environnement 2025-28	2,2	4,6	3,6
Culture 2025-28	1,0	1,2	0,2

Les chiffres tiennent compte des priorités fixées par le Conseil fédéral pour les dépenses faiblement liées, lesquelles représentent environ un tiers des dépenses de la Confédération. Il s'agit notamment de celles des groupes de tâches Formation et recherche, Armée, Coopération internationale, Politique agricole, Transport régional des voyageurs, Environnement, Culture et Domaine propre de l'administration. Conformément à la volonté du Parlement, le Conseil fédéral donne clairement la priorité aux dépenses en faveur de l'armée. Celles-ci croîtront de 5 à 6 % par an dans les années à venir pour atteindre 1 % du PIB d'ici 2035. En tête des priorités figure aussi le domaine de l'environnement, plus particulièrement la préservation de la biodiversité. Par ailleurs, compte tenu des coûts élevés auxquels la reconstruction de l'Ukraine devrait donner lieu, le Conseil fédéral a déterminé l'ordre de priorité des dépenses en matière de coopération internationale.

Dans le domaine propre de l'administration, le Conseil fédéral entend accorder la priorité en particulier à la numérisation, en mettant l'accent sur plusieurs grands projets, notamment l'e-ID, la numérisation du domaine de la santé (DigiSanté), ou encore la création d'un Swiss Government Cloud. La croissance du domaine propre (à l'exception de l'armée) devra rester, dans l'ensemble, inférieure à celle de la performance économique (PIB). Cela signifie que plusieurs projets, notamment immobiliers, devront être soit reportés, soit ralentis par rapport à la planification.

ARRÊTÉS FINANCIERS PLURIANNUELS

Au début de chaque législature, le Conseil fédéral adopte les messages relatifs aux arrêtés financiers pluriannuels de grande portée. Ces arrêtés servent de cadre au pilotage d'environ un quart des dépenses de la Confédération, notamment celles qui concernent les groupes de tâches suivants : formation et recherche, armée, coopération internationale, politique agricole, transport régional des voyageurs, environnement, culture. En fixant des taux de croissance cibles, le Conseil fédéral et le Parlement définissent les priorités politiques pour la législature à venir. Les objectifs de croissance figurant dans le tableau ci-dessus ont été fixés par le Conseil fédéral le 10 mars 2023.

Avec le relèvement des dépenses de l'armée (à 1 % du PIB d'ici 2035) et l'augmentation sensible et persistante des dépenses, déjà élevées, liées à la prévoyance sociale (notamment la prévoyance vieillesse, les prestations complémentaires, la santé et l'accueil extrafamilial des enfants), le budget de la Confédération atteint les limites de ses capacités, d'autant plus que le Conseil fédéral entend s'en tenir, dans toute la mesure possible, aux taux de croissance cibles actuels pour la plupart des arrêtés financiers. Il est question ici de taux et de montants maximaux, dont l'atteinte dépendra de l'évolution des finances fédérales. Au cours des années du plan financier, il faudra continuer de prendre des mesures de consolidation importantes pour satisfaire aux exigences du frein à l'endettement à partir de 2025. Le besoin effectif de consolidation dépendra notamment des décisions que le législateur prendra dans les dossiers en cours.

TABLE DES MATIÈRES

D	PERSPECTIVES À LONG TERME	77
1	RÉPERCUSSIONS DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION SUR LES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2060	81
2	RÉPERCUSSIONS DES MESURES DE PROTECTION DU CLIMAT SUR LES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2060	89

PERSPECTIVES À LONG TERME

1 RÉPERCUSSIONS DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION SUR LES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2060

En raison du vieillissement de la population, de nouvelles réformes de l'AVS seront nécessaires à partir des années 2030. Dans les cantons, la durabilité des finances sera menacée par la pression qu'exercent les dépenses de santé.

1.1 CONTEXTE

Le vieillissement de la population suisse se poursuivra de manière marquée jusqu'au milieu des années 2030. À ce moment, les personnes de la génération du baby-boom (décennies 1960 et 1970) auront atteint l'âge de la 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 de la faiblesse du taux de natalité et de l'allongement de l'espérance de vie. Selon les calculs de l'Office fédéral de la statistique (OFS), ce rapport de dépendance passera de 31 % actuellement à 50 % en 2060. Cette croissance est imputable à raison de trois quarts aux années jusqu'à 2040. Ensuite, la pression démographique fléchit. Les perspectives à long terme 2024¹ donnent un aperçu des charges supplémentaires liées au vieillissement de la population attendues pour les finances publiques entre 2021 et 2060.

1.2 BASES

L'analyse des effets du vieillissement de la population sur les finances publiques se fonde notamment sur les scénarios en matière d'évolution de la population et de formation établis par l'OFS et les calculs concernant l'AVS et l'AI de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). L'Administration fédérale des finances (AFF) a réalisé sur cette base les projections concernant l'évolution des finances des différents niveaux institutionnels ainsi que des domaines de la santé et des soins de longue durée.

Les prévisions reposent sur le statu quo juridique et sur le plan financier de la législature de la Confédération (compte tenu des réformes importantes, par ex. AVS 21). Par ailleurs, elles partent de l'hypothèse que les règles budgétaires (et notamment le frein à l'endettement) ne sont pas contraignantes, ce qui permet de mettre en évidence la nécessité d'adapter la politique budgétaire en raison du vieillissement de la population. Les perspectives à long terme étant des projections concernant des évolutions futures, elles sont entourées d'incertitudes. Les résultats présentés dans ce chapitre doivent être interprétés comme des hypothèses : si l'évolution démographique et économique concorde avec les projections, il en résultera par exemple des charges supplémentaires pour les finances publiques en raison de l'augmentation des dépenses requises pour l'AVS et le domaine de la santé. Selon la convention internationale, l'évolution des dépenses non liées à la démographie qui concernent les périodes au-delà du plan financier est adaptée en fonction de l'évolution du produit intérieur brut (PIB).

¹ Le présent chapitre est un abrégé du rapport du DFF « Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2024 », dont la publication est prévue au printemps 2024. Par souci de simplicité, ce rapport sera cité ci-après avec le titre abrégé « Perspectives à long terme ».

Les flux migratoires et la croissance économique exercent une influence déterminante sur l'évolution des dépenses. L'immigration atténue l'accroissement du rapport de dépendance, car les personnes qui arrivent en Suisse sont en général en âge de travailler. Ce fait se reflète dans les chiffres de l'emploi, qui ont à leur tour un effet positif sur la croissance économique. Enfin, les assurances sociales en tirent également bénéfice. Outre l'évolution de l'immigration et de l'emploi, les gains de productivité jouent un rôle primordial pour la croissance économique. Pour tenir compte des incertitudes quant à l'évolution économique et démographique, cinq scénarios sont établis.

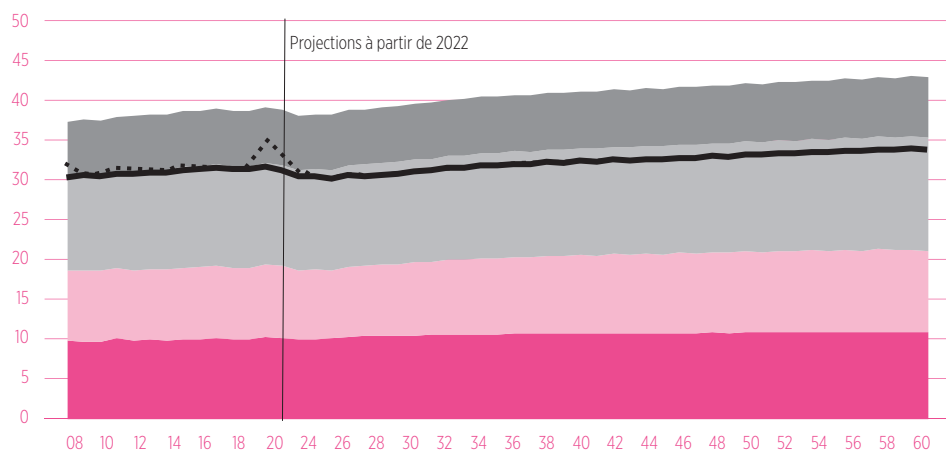
Le scénario de base de l'OFS prévoit un solde migratoire de 52 000 personnes à partir de 2023. L'immigration nette augmentera à 55 000 personnes jusqu'en 2030, avant de refluer à 35 000 personnes jusqu'en 2040. On considère par ailleurs que la productivité du travail progressera jusqu'en 2060 au même rythme que dans le passé, soit de 1,2 % en moyenne annuelle. Les quatre autres scénarios possibles seront détaillés dans la prochaine section.

1.3 ÉVOLUTION DE LA QUOTE-PART DE L'ÉTAT

Entre 2008 et 2019, la quote-part de l'État a progressé, passant de 30,2 à 31,1 % (voir le graphique)². Sous l'effet des dépenses extraordinaires liées à la pandémie de COVID-19, elle a augmenté à 34,8 % en 2020 et s'est établie à 33,3 % en 2021, année de référence, avant de retrouver progressivement son niveau d'avant la crise.

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

en % du PIB



- Confédération
- Assurances sociales
- Cantons
- Communes
- Administrations publiques, consolidées
- .. Administrations publiques, dépenses extraord. incl.

Source : AFF

Remarques : la quote-part de l'État est corrigée des transferts entre les niveaux institutionnels. Les dépenses extraordinaires sont présentées à titre d'illustration, mais ne sont pas prises en compte dans les projections de la quote-part de l'État à long terme.

² La quote-part de l'État représente le rapport entre les dépenses des administrations publiques (assurances sociales incluses) et le PIB nominal. Pour éviter que les effets à court terme se répercutent sur le long terme, le PIB est corrigé des influences conjoncturelles.

Pour 2023, le scénario de base prévoit, par rapport à l'année de base 2021, un recul à 30,3 % de la quote-part de l'État dans un premier temps en raison d'une forte progression du PIB nominal. Ensuite, cette quote-part augmentera progressivement pour atteindre 33,7 % en 2060. Cette recrudescence tient avant tout à la hausse des dépenses liées à l'évolution démographique, qui devraient passer de 17,2 % du PIB en 2021 à 19,8 % en 2060 (voir le tableau). Ces dernières regroupent les dépenses consacrées aux assurances sociales (AVS et AI), au domaine de la santé, aux soins de longue durée (personnes âgées de 65 ans et plus) et à la formation.

DÉPENSES PUBLIQUES SENSIBLES AUX ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES, PAR TÂCHE SELON LE SCÉNARIO DE BASE

en % du PIB	2021		2040		2060	
	Quote-part	Quote-part	Écart p. r. à 2021	Quote-part	Écart p. r. à 2021	
Fonctions						
Assurances sociales	8,6	9,4	0,8	9,5	0,9	
AVS	4,6	5,4	0,8	5,6	1,0	
AI	0,8	0,6	-0,2	0,5	-0,3	
Santé	2,4	2,8	0,4	3,1	0,7	
Soins de longue durée	0,7	0,9	0,2	1,3	0,6	
Formation	5,5	5,7	0,2	5,7	0,2	
Total	17,2	18,8	1,6	19,8	2,6	

Source : AFF

Remarque : les dépenses publiques sont corrigées des transferts entre les niveaux institutionnels. Dans la classification fonctionnelle, les assurances sociales recouvrent, outre les dépenses consacrées à l'AVS et à l'AI, aussi d'autres dépenses telles que les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

D'après les projections, 53 % de l'augmentation des dépenses liées à la démographie sont imputables au secteur de la santé (santé et soins de longue durée), 37 % aux pensions et à l'AI (prestations complémentaires AVS / AI comprises) et 10 % à la formation. Dans le domaine de l'assurance-vieillesse et de l'AI, la pression sur les dépenses émane uniquement de prestations versées par l'AVS. Le départ à la retraite des personnes de la génération du baby-boom accroîtra les charges supplémentaires de l'AVS, particulièrement jusqu'en 2040. Entre 2040 et 2060, la croissance des dépenses de l'AVS ralentit. L'évolution positive des dépenses de l'AI compense en partie les charges supplémentaires générées par l'AVS. Le nombre d'élèves et d'étudiants enregistrant une baisse dès le début des années 2030, les dépenses liées à la formation affichent leur plus forte progression dans les années avant 2040. En revanche, le domaine de la santé et des soins de longue durée n'est pas influencé uniquement par le vieillissement, mais aussi par des facteurs non liés à la démographie tels que les technologies médicales en constante évolution, qui sont des vecteurs de coûts. C'est pourquoi la pression exercée par les dépenses relatives à ce domaine ne fléchit pas durant toute la période considérée.

ÉVOLUTION DE LA QUOTE-PART DES DÉPENSES PAR NIVEAU INSTITUTIONNEL

Les charges supplémentaires mentionnées ont un effet spécifique sur chaque niveau institutionnel (voir le tableau 2). La plus forte augmentation des dépenses liées à la démographie est enregistrée par les cantons (près de + 1,0 % du PIB). Jusqu'en 2040, l'évolution des dépenses est influencée en premier lieu par les dépenses de santé, suivies des soins de longue durée et de la formation. Après 2040, cette dernière ne joue plus qu'un rôle secondaire pour cette évolution, les principaux vecteurs de la hausse des dépenses étant la santé et les soins de longue durée.

DÉPENSES SENSIBLES AUX ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES, PAR NIVEAU INSTITUTIONNEL SELON LE SCÉNARIO DE BASE

en % du PIB	2021		2040		2060	
	Quote-part	Quote-part	Écart p. r. à 2021	Quote-part	Écart p. r. à 2021	
Niveau institutionnel						
Confédération	3,9	4,3	0,4	4,4	0,5	
Assurances sociales	5,4	6,0	0,5	6,2	0,7	
AVS	4,6	5,4	0,8	5,6	1,0	
AI	0,8	0,6	-0,2	0,5	-0,3	
Cantons	5,5	6,0	0,5	6,5	1,0	
Communes	2,4	2,5	0,2	2,7	0,3	
Administrations publiques	17,2	18,8	1,6	19,8	2,6	

Source : AFF

Remarque : les dépenses publiques sont corrigées des transferts entre les niveaux institutionnels.

En parallèle, la quote-part des dépenses des assurances sociales relevant de la compétence de la Confédération (AVS et AI) augmente sensiblement, soit de + 0,7 % par rapport au PIB jusqu'en 2060. La pression sur les coûts émane de l'AVS. Jusqu'en 2040, la hausse des dépenses est relativement forte en raison du départ à la retraite des personnes de la génération du baby-boom (près de + 0,8 % par rapport au PIB). Elle est un peu moins accentuée après 2040, car les cohortes d'âges partant à la retraite à partir de ce moment sont moins nombreuses. La réforme AVS 21, et en particulier le relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans pour les femmes, ainsi que le recul des dépenses de l'AI par rapport au PIB ont en revanche un effet modérateur sur la croissance des dépenses. L'évolution affichée par l'AI peut s'expliquer par le fait que le nombre de bénéficiaires de rentes AI progresse au même rythme que la population active, mais que celle-ci, en raison de l'évolution démographique, augmente plus lentement que le groupe de la population âgé de 65 ans et plus.

Dans le cas de la Confédération, la plus grande pression sur les coûts émane de l'AVS et des prestations complémentaires (+ 0,3 % du PIB). Cette hausse est quelque peu atténuée par l'évolution enregistrée par l'AI. À la pression sur les coûts s'ajoute aussi l'augmentation des dépenses destinées à la réduction individuelle des primes (RIP) (+ 0,2 % du PIB). Jusqu'en 2040, le départ à la retraite des personnes de la génération du baby-boom constituera une charge supplémentaire pour les finances fédérales. Ensuite, la pression démographique sur les dépenses de la Confédération se relâchera.

Les communes sont les moins touchées par les dépenses supplémentaires (+ 0,3 % du PIB jusqu'en 2060). Jusqu'en 2040, leurs dépenses sont influencées par les soins de longue durée (+ 0,1 % du PIB) et de formation (+ 0,05 % du PIB). Après 2040, les charges supplémentaires seront imputables au seul domaine des soins.

AUTRES SCÉNARIOS POSSIBLES

Les autres scénarios possibles reposent sur l'hypothèse qu'à partir de 2029, l'immigration nette sera supérieure ou inférieure de 15 000 personnes à celle du scénario de base. En outre, deux scénarios prévoient des gains de productivité inférieurs ou supérieurs de 0,5 point de pourcentage à ceux prévus par le scénario de base (respectivement 0,7 % et 1,7 %).

DÉPENSES PUBLIQUES SENSIBLES AUX ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES, EN COMPARAISON AVEC LE SCÉNARIO DE BASE

en % du PIB Scénarios	2021	2060	Écart par rapport au scénario de base			
	Année de référence	Scénario de base	Productivité + 0,5	Productivité - 0,5	Flux migratoires élevés	Flux migratoires faibles
Confédération	3,9	4,4	-0,1	0,1	-0,1	0,1
Assurances sociales	5,4	6,2	-0,4	0,4	-0,4	0,4
AVS	4,6	5,6	-0,3	0,4	-0,3	0,4
AI	0,8	0,5	-0,0	0,0	-0,0	0,0
Cantons	5,5	6,5	0,2	-0,1	0,2	-0,1
Communes	2,4	2,7	-0,0	0,0	-0,0	0,0
Administrations publiques	17,2	19,8	-0,3	0,4	-0,3	0,4

Source : AFF

Remarque : comme les valeurs de référence des perspectives à moyen terme sont prises en compte, les autres scénarios possibles ne diffèrent du scénario de base qu'à partir de l'année 2033.

Si les gains de productivité sont plus élevés, l'allègement ne sera perceptible qu'après 2040, car ils diminuent la charge tant de la Confédération que des assurances sociales. Les gains de productivité plus importants réduisent la pression sur les dépenses de la Confédération et des assurances sociales, car les rentes AVS et AI sont adaptées selon l'indice mixte et augmentent donc moins fortement que les salaires, qui eux devraient, selon l'hypothèse retenue, croître au même rythme que les gains de productivité. En revanche, les gains de productivité plus élevés alourdissent la charge des cantons, car le secteur de la santé, en raison des grands besoins en personnel, ne peut pas en profiter pleinement. Il en résulte une pression accrue sur les dépenses des cantons et, dans une moindre mesure, des communes. Dans le même temps, les dépenses en matière de soins sont légèrement atténuées par la croissance économique plus forte. Dans l'ensemble, il en résulte un faible allègement pour les communes.

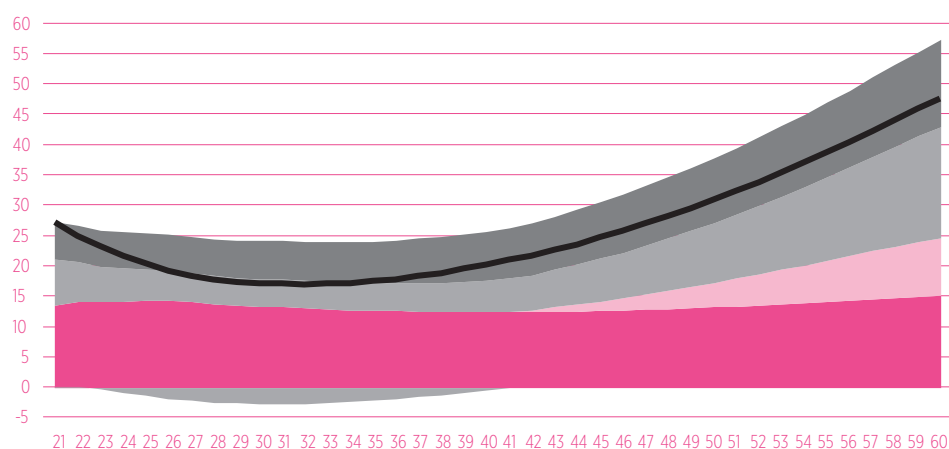
Dans le scénario qui prévoit des flux migratoires plus importants, la croissance économique plus robuste découle d'une immigration nette plus élevée et donc d'une hausse au niveau de l'emploi. Les principaux bénéficiaires en sont les assurances sociales, car les rentes AVS / AI qu'elles versent augmentent moins fortement en raison de l'indice mixte. Il en résulte un allègement pour la Confédération et les assurances sociales. La hausse de la croissance économique associée à celle des flux migratoires se traduit en outre par une diminution légère de la part dans le PIB des dépenses en matière de santé et de soins. Cette baisse résulte du fait que la grande majorité des personnes immigrées sont en âge de travailler. Toutefois, cet allègement pour les cantons et les communes est annulé par la hausse accrue des dépenses liées à la formation. L'augmentation de ces dernières est due à la progression plus forte du nombre d'élèves et d'étudiants dans ce scénario que dans les autres. Dans l'ensemble, les cantons et les communes voient leurs charges augmenter.

1.4 ÉVOLUTION DU TAUX D'ENDETTEMENT

Compte tenu de la hausse des dépenses liées à l'évolution démographique, les impôts ou les cotisations aux assurances sociales doivent être augmentés ou des mesures d'économies être prises afin de couvrir les droits acquis actuellement. Si l'équilibre entre les recettes et les dépenses n'est pas garanti, la dette publique brute mesurée au PIB (taux d'endettement) augmentera de 27 % à 48 % entre 2021 et 2060 (voir le graphique). Cette évolution s'explique par la croissance des dépenses liées à la démographie. Quant aux recettes, leur évolution est, suivant la convention internationale, proportionnellement liée à celle du PIB. Font toutefois exception à ce principe les recettes de la période allant jusqu'à la fin du plan financier de la législature de la Confédération, en 2027, ainsi que les bénéfices distribués par la BNS à la Confédération et aux cantons.

ÉVOLUTION DE LA DETTE PAR NIVEAU INSTITUTIONNEL SELON LE SCÉNARIO DE BASE

en francs



- Confédération
- Assurances sociales
- Cantons
- Communes
- Administrations publiques, consolidées

Source : AFF

Remarques : le taux d'endettement des administrations publiques est corrigé des transferts entre les niveaux institutionnels.

Dans un premier temps, le taux d'endettement de l'État recule à près de 17 % du PIB jusqu'en 2032. Ensuite, il augmentera de manière continue. Les raisons du fléchissement se trouvent dans la réforme AVS 21, qui n'entraînera des déficits réguliers des assurances sociales qu'à partir de 2032, et l'évolution positive des dépenses de l'AI. En ce qui concerne les cantons, l'augmentation progressive escomptée des distributions de bénéfices de la BNS entre 2024 et 2032, qui devraient passer de 1,3 milliard de francs par an à 4 milliards, a un effet favorable. En outre, la croissance annuelle moyenne du PIB nominal supérieure à sa tendance à long terme jusqu'en 2030 a un effet positif sur le taux d'endettement de l'État. Parallèlement, le taux d'intérêt annuel moyen sur la dette publique de 2022 à 2060 est relativement bas, à 1,3 %.

En contraste avec cette évolution, les charges au niveau de la Confédération augmentent au vu de divers défis en matière de dépenses au cours des années du plan financier de la législature. Le taux d'endettement de la Confédération augmente par conséquent de 13,5 % en 2021 à 14,3 % en 2026. Néanmoins, le montant du bénéfice distribué par la BNS, la réforme AVS 21, l'évolution financière favorable de l'AI et une dynamique macroéconomique favorable permettent de compenser en grande partie sur la période de projection les charges supplémentaires durables de la Confédération liées à la démographie. De ce fait, le taux d'endettement de la Confédération n'est que légèrement plus élevé en 2060 (15,1 %) qu'en 2021 (13,5 %).

En 2021, les assurances sociales ne présentent pas de dette brute notable³. Elles affichent un excédent annuel jusqu'en 2032. À partir de 2042, elles commencent à accumuler une dette pour atteindre un taux d'endettement de 9,5 % du PIB en 2060. L'augmentation des dépenses de l'AI, inférieure à celle du PIB, a un effet modérateur.

En ce qui concerne les cantons, la progression de la quote-part des dépenses liées à la démographie se traduit par l'augmentation de leur taux d'endettement. Ainsi, ce dernier passera de 7,5 % en 2021 à 18 % en 2060, soit la plus forte hausse de tous les niveaux institutionnels. Cette évolution est largement influencée par les dépenses en matière de santé et de soins de longue durée, auxquelles s'ajoutent jusqu'en 2040 les dépenses liées à la formation.

Quant aux communes, leur taux d'endettement passera de 6,2 % à 14 %, notamment en raison des soins de longue durée. Pour la période s'étendant jusqu'en 2040, les dépenses liées à la formation jouent également un rôle.

1.5 ÉVOLUTION DU DÉFAUT DE FINANCEMENT (*FISCAL GAP*)

Le défaut de financement (*fiscal gap*) reflète l'évolution du taux d'endettement. Cet indicateur montre dans quelle mesure des économies, des augmentations de cotisations ou d'impôts sont supposées être durablement nécessaires à partir de 2028 pour stabiliser le taux d'endettement jusqu'en 2060 au niveau de l'année de référence 2021⁴. Le *fiscal gap* de l'État est de près de 0,7 % du PIB. Au vu de ce constat, l'évolution des finances publiques liée à l'évolution démographique ne peut pas être considérée comme durablement saine.

DÉFAUT DE FINANCEMENT SELON LE SCÉNARIO DE BASE AU DÉBUT DE LA PHASE DE CONSOLIDATION EN 2028

en % du PIB	Défaut de financement lors de la consolidation du taux d'endettement
Confédération	0,1
Assurances sociales	0,3
Cantons	0,4
Communes	0,3
Administrations publiques	0,7

Source : AFF

Remarque : le *fiscal gap* de l'État se réfère au taux d'endettement consolidé entre les niveaux institutionnels.

De ces considérations, il ressort que les cantons sont davantage touchés par le vieillissement de la population que les autres niveaux institutionnels, de sorte qu'ils présentent le *fiscal gap* le plus élevé. Celui-ci est un peu plus faible pour les assurances sociales et les communes, tandis qu'il est bas en ce qui concerne la Confédération. Toutefois, cette dernière est également compétente en matière d'assurances sociales. Il est donc tout aussi important pour la Confédération que pour les cantons de prendre des mesures.

En raison de la croissance économique, le revenu corrigé du renchérissement disponible par habitant (après déduction des impôts, cotisations et primes d'assurance-maladie) progresse en dépit des charges supplémentaires qu'indique le *fiscal gap*. Les effets du vieillissement de la population sont atténués d'autant plus que la croissance économique est forte.

³ Conformément aux normes internationales, les perspectives à long terme recourent au taux d'endettement brut. Par conséquent, les actifs des fonds AVS et AI ne sont pas pris en considération.

⁴ Le concept de durabilité employé ici correspond au standard international reconnu par l'OCDE, le FMI et la Commission européenne. Suivant celui-ci, les finances publiques sont durables lorsque la dette publique peut être stabilisée à un niveau suffisamment bas par rapport au PIB (taux d'endettement). Les exigences du frein à l'endettement sont plus restrictives. En effet, celui-ci dispose que la dette de la Confédération doit être stabilisée à sa valeur nominale en francs.

1.6 CONCLUSION

L'analyse des effets de l'évolution démographique sur les finances publiques montre que le besoin d'agir est à peu près le même pour la Confédération (dépenses consacrées aux assurances sociales incluses) et pour les cantons. En raison du vieillissement de la population, de nouvelles réformes de l'AVS seront nécessaires à partir des années 2030. Dans les cantons, la durabilité des finances sera menacée par la pression qu'exercent les dépenses de santé. Il est donc indispensable et urgent d'entreprendre des réformes visant à améliorer l'efficacité du système de santé et à mieux gérer les dépenses de santé. La croissance économique plus élevée devrait toutefois faciliter la gestion des charges supplémentaires encourues par les finances publiques en raison du vieillissement de la population.

2 RÉPERCUSSIONS DES MESURES DE PROTECTION DU CLIMAT SUR LES FINANCES PUBLIQUES JUSQU'EN 2060

Les mesures de protection du climat requises pour atteindre l'objectif de zéro émission net en 2050 auront des conséquences négatives sur les finances publiques ces prochaines décennies, notamment au niveau de la Confédération et des assurances sociales, qui doivent s'attendre à une baisse des recettes. Les dépenses des administrations publiques reculeront également, dans une moindre mesure toutefois que leurs recettes.

2.1 CONTEXTE

Les signes du changement climatique sont de plus en plus perceptibles. Celui-ci est bien plus rapide et entraîne des conséquences plus lourdes qu'on ne le pensait jusqu'à présent. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) indique que le réchauffement climatique est principalement dû aux émissions de gaz à effet de serre produites par l'activité humaine. Le changement climatique se traduit non seulement par une hausse constante des températures à l'échelle planétaire, mais aussi par des phénomènes météorologiques extrêmes plus fréquents et plus intenses, tels que les sécheresses, les inondations et les tempêtes. En Suisse, il se manifeste par une augmentation des températures d'environ 2,5 degrés Celsius depuis l'époque préindustrielle, ainsi que par la diminution de la couverture neigeuse, la fonte des glaciers alpins, la fréquence des fortes précipitations et leur intensité accrue ainsi que les vagues de chaleur plus nombreuses en été⁵. Pour atténuer les conséquences du changement climatique et s'y adapter, des mesures de politique climatique doivent être mises en œuvre.

S'appuyant sur une étude pilote, les perspectives à long terme 2024 indiqueront pour la première fois l'ampleur des charges supplémentaires auxquelles les finances publiques pourraient se trouver confrontées de 2021 à 2060 par suite des mesures de protection du climat visant à atteindre l'objectif de zéro émission net. Les projections qui fondent ces perspectives présentent, du point de vue de la politique budgétaire, la manière dont la politique climatique modifiera la structure des recettes et des dépenses publiques en fonction des hypothèses retenues et son effet sur le taux d'endettement⁶. Les mesures de protection du climat visent notamment à respecter les objectifs de l'accord de Paris et donc à éviter de futurs dommages causés par le changement du climat. Les bénéfices des mesures de protection du climat n'ont toutefois pas pu être quantifiés dans le cadre de cette étude.

⁵ Voir le site du National Centre for Climate Services, NCCS (2023), Évolution du climat observée en Suisse.

⁶ Les projections se fondent sur l'étude établie par Ecoplan (2024) relative aux effets à long terme sur les finances publiques d'une politique visant l'objectif de zéro émission net. L'étude sera publiée en même temps que le rapport du DFF sur les perspectives à long terme.

Celle-ci revêt un caractère pilote, car il n'existe pas encore de procédure établie au niveau international pour analyser les effets à long terme des mesures de protection du climat sur les finances publiques. Les coûts liés au changement climatique lui-même, par exemple ceux qui résultent directement de l'augmentation des températures, des phénomènes météorologiques extrêmes et de l'appauvrissement de la biodiversité, ainsi que les investissements dans les mesures d'adaptation, par exemple dans la gestion des risques naturels ou le maintien de l'agriculture, ne sont pas pris en compte en raison des trop grandes incertitudes en la matière et de données lacunaires⁷. Selon le Réseau des banques centrales et des superviseurs pour le verdissement du système financier (*Network for Greening the Financial System*, NGFS), les coûts des mesures de protection du climat seront, à long terme, largement inférieurs à ceux induits par un changement climatique non maîtrisé.

⁷ Les investissements prévus par les Perspectives énergétiques 2050+ dans la rénovation, la modernisation et le remplacement des infrastructures énergétiques existantes, des bâtiments, des installations, des appareils ou des véhicules se montent à 1400 milliards environ. L'objectif de zéro émission net fixé à l'horizon 2050 fait augmenter ce besoin d'investissement de 109 milliards, soit 8 %. On suppose que ces investissements concerneront en majorité des mandats confiés à des entreprises suisses.

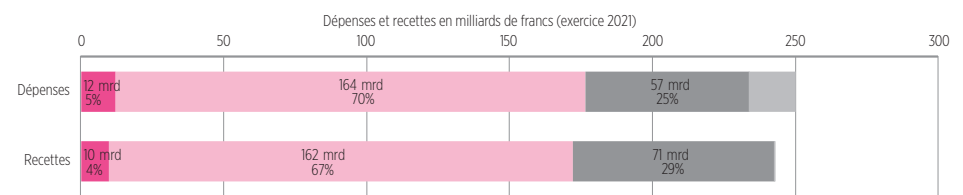
2.2 BASES

Recettes et dépenses

Les mesures de protection du climat ont des effets directs et indirects sur les recettes et les dépenses des trois niveaux institutionnels et des assurances sociales publiques. Les effets directs se traduisent par exemple par la baisse des recettes issues de l'impôt sur les huiles minérales et de la taxe sur le CO₂ sur les combustibles, ainsi que par les investissements publics dans le programme Bâtiments de la Confédération et des cantons. En revanche, les effets indirects prennent en compte les recettes fiscales, par exemple celles de l'impôt fédéral direct et de la TVA, ou les dépenses de sécurité sociale, comme les contributions de la Confédération aux assurances sociales et la réduction individuelle de primes (RIP). Les variations de l'évolution macroéconomique induites par les différentes mesures de protection du climat prévues en fonction du scénario ont une influence sur ces paramètres. Elles peuvent se manifester sous la forme d'une croissance atténuée du produit intérieur brut (PIB), de la consommation ou des salaires⁸.

Le graphique suivant illustre les dépenses et les recettes sensibles aux mesures de protection du climat de l'ensemble des administrations publiques, en milliards de francs pour l'année 2021. Toutes les recettes et les dépenses concernées sont prises en compte, qu'elles soient directes ou indirectes.

RECETTES ET DÉPENSES DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES SENSIBLES AUX MESURES DE PROTECTION DU CLIMAT (2021)



- Influencées de manière directe par la protection du climat
- Influencées de manière indirecte par la protection du climat
- Pas influencées par la protection du climat
- À titre extraordinaire (liées notamment à la lutte contre le COVID-19)

Source : Ecoplan (2024), basé sur la statistique financière de l'AFF.

Remarque : les recettes et dépenses de l'ensemble des administrations publiques sont corrigées des transferts entre les niveaux institutionnels.

La répartition montre qu'environ 75 % des dépenses ordinaires et 71 % des recettes ordinaires sont potentiellement concernées de manière directe ou indirecte par la protection du climat. L'influence indirecte est la plus importante, et porte sur des dépenses d'environ 164 milliards et des recettes d'environ 162 milliards. L'influence directe, quant à elle, concerne des dépenses d'environ 12 milliards et des recettes d'environ 10 milliards. Le niveau de la Confédération est particulièrement touché, notamment en raison des recettes importantes que celle-ci tire de l'impôt sur les huiles minérales, de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et de la taxe sur le CO₂. Les assurances sociales sont également fortement affectées, car les mesures de protection du climat, en influençant la croissance des salaires, se répercutent indirectement sur les recettes et les dépenses de l'AVS et de l'AI.

Projections

Compte tenu de la répartition de l'année 2021, les différents postes de recettes et de dépenses de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales publiques sont projetés jusqu'en 2060. Les recettes et les dépenses qui ne sont pas affectées par le changement climatique sont mises à jour dans le scénario de référence « Pour suite de la politique énergétique actuelle (PPA) » en fonction de la croissance du PIB.

⁸ Voir Ecoplan (2022) : Energieperspektiven 2050+ Volkswirtschaftliche Auswirkungen Analyse mit einem Mehrländer- Gleichgewichtsmodell – Annahmen, Szenarien, Ergebnisse (en allemand uniquement)

Dans le scénario de référence, l'objectif de zéro émission net n'est pas atteint en 2050. L'évolution des recettes et des dépenses sensibles aux mesures liées à la protection du climat est analysée dans le cadre de quatre scénarios politiques différents (1 à 4), avec une pondération différente des taxes d'incitation, des normes d'émission et des subventions. Ces scénarios ont été conçus de manière à ce que l'objectif de zéro émission net puisse être atteint d'ici 2050. Les données, les hypothèses et les scénarios politiques se basent majoritairement sur les résultats des Perspectives énergétiques 2050+ établies sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN)⁹.

Dans le cadre des perspectives à long terme 2024, un nouveau modèle d'impact budgétaire permet d'analyser pour la première fois les effets des mesures de protection du climat sur les finances publiques. Il faut noter que l'étude pilote sur les répercussions des mesures de protection du climat doit être considérée indépendamment de l'étude sur les répercussions du vieillissement de la population sur les finances publiques. Cette distinction s'explique par les approches différentes et la diversité des domaines politiques étudiés, par les écarts méthodologiques, notamment en ce qui concerne les modèles d'analyse utilisés, et par le degré d'incertitude plus prononcé dans le domaine du climat. Ainsi, contrairement à l'étude sur les effets du vieillissement, qui repose sur l'hypothèse d'un statu quo (*no policy change*), l'analyse des effets des mesures de protection du climat compare l'évolution des finances publiques dans les scénarios politiques à celle du scénario de référence. Correspondant aux variations proportionnelles des finances publiques pour chacun des trois niveaux de l'État ainsi que pour les assurances sociales, les résultats obtenus au moyen de ces comparaisons représentent les données centrales de l'analyse.

En dépit de leurs différentes approches, les deux analyses des répercussions sur les finances publiques du vieillissement de la population et des mesures de protection du climat se fondent en grande partie sur des évolutions macroéconomiques identiques. Elles s'appuient sur les données des statistiques des finances publiques, embrassent une période de projection s'étendant de 2021 à 2060 et supposent que les règles budgétaires – y compris le frein à l'endettement de la Confédération – ne sont pas contraignantes. Tout comme pour l'étude sur le vieillissement de la population, l'interprétation des résultats concernant l'effet des mesures de protection du climat repose sur des hypothèses et ne permet donc pas de donner une image exacte de l'avenir.

Scénarios

Le scénario de référence et les scénarios politiques 1 à 3 se fondent sur les hypothèses retenues pour les Perspectives énergétiques 2050+. Le scénario de référence suppose que les conditions restent égales (*no policy change*). Il prévoit que les industries à forte consommation d'énergie sont soumises au système suisse d'échange de quotas d'émission (SEQE suisse), qui est lié au SEQE de l'UE. La taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles fossiles (par ex. le mazout et le gaz naturel) reste inchangée jusqu'en 2050. La réglementation concernant la consommation de carburants fossiles (comme l'essence et l'huile diesel), la production d'électricité et les autres émissions, notamment dans les domaines de l'agriculture, de l'incinération des déchets et de la production de ciment n'est pas renforcée. Comme le scénario de référence n'atteint pas l'objectif de zéro émission net, il ne peut pas être considéré comme étant une alternative valable aux scénarios politiques. Il est mentionné uniquement à titre de comparaison pour mettre en évidence les effets sur les finances publiques des mesures de protection du climat visant à atteindre l'objectif de zéro émission net.

⁹ Les Perspectives énergétiques 2050+ montrent, à l'aide de différents modèles (notamment des modèles de système énergétique et un modèle d'équilibre général), les effets de la réalisation de l'objectif de zéro émission net sur le système énergétique et sur l'économie.

L'analyse se concentre sur le scénario politique 1, qui table sur le maintien des instruments de politique énergétique et climatique existants pour la Suisse et leur renforcement afin d'atteindre l'objectif de zéro émission net d'ici 2050. Comme dans le scénario de référence, les industries à forte consommation d'énergie sont soumises au SEGE. La taxe sur le CO₂ sur les combustibles fossiles est progressivement relevée jusqu'à 500 francs par tonne de CO₂ en 2050. Les carburants fossiles sont soumis à des normes d'émission conçues de telle façon que le secteur des transports ne produise plus aucune émission d'ici 2050. Pour les émissions difficiles à réduire, par exemple dans l'agriculture, l'incinération des déchets et la fabrication de ciment, on part du principe que des technologies de captage et de stockage du carbone (CSC) et des technologies d'émission négative (NET) sont utilisées. Ces technologies sont financées par le secteur privé, conformément au principe du pollueur-payeur. Pour la production d'électricité, le scénario table sur la prescription, de manière exogène, de taux minimaux en ce qui concerne le recours à des sources d'énergie renouvelables. Finalement, on prévoit de compenser au moyen de taxes de remplacement la baisse des recettes de l'impôt sur les huiles minérales, de la surtaxe sur les huiles minérales et de la RPLP à partir de 2030 et de celle des recettes de l'impôt sur les véhicules à moteur à partir de 2028. Ces dernières se composent d'un montant fixe par kilomètre parcouru et par catégorie de véhicule.

Le scénario politique 2 mise davantage sur les taxes d'incitation, notamment par l'instauration d'une taxe sur le CO₂ à la place des normes d'émission pour les carburants fossiles.

Le scénario politique 3 met, quant à lui, davantage l'accent sur les normes d'émission, qui sont également applicables aux combustibles fossiles. Dans ce scénario, la taxe sur le CO₂ reste inchangée jusqu'en 2050.

Le scénario politique 4 – qui a été redéfini pour l'étude pilote établie dans le cadre des perspectives à long terme 2024 – privilégie les subventions. Il part du principe que la Confédération verse des subventions dans le domaine des combustibles fossiles en vertu de la loi sur le climat et l'innovation (LCI). Il suppose par ailleurs que la Confédération prend en charge les coûts des capacités en matière de NET achetées à l'étranger. Dans les autres scénarios, ces coûts sont supportés par les secteurs économiques concernés.

2.3 ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES DÉPENSES SENSIBLES AUX MESURES DE PROTECTION DU CLIMAT

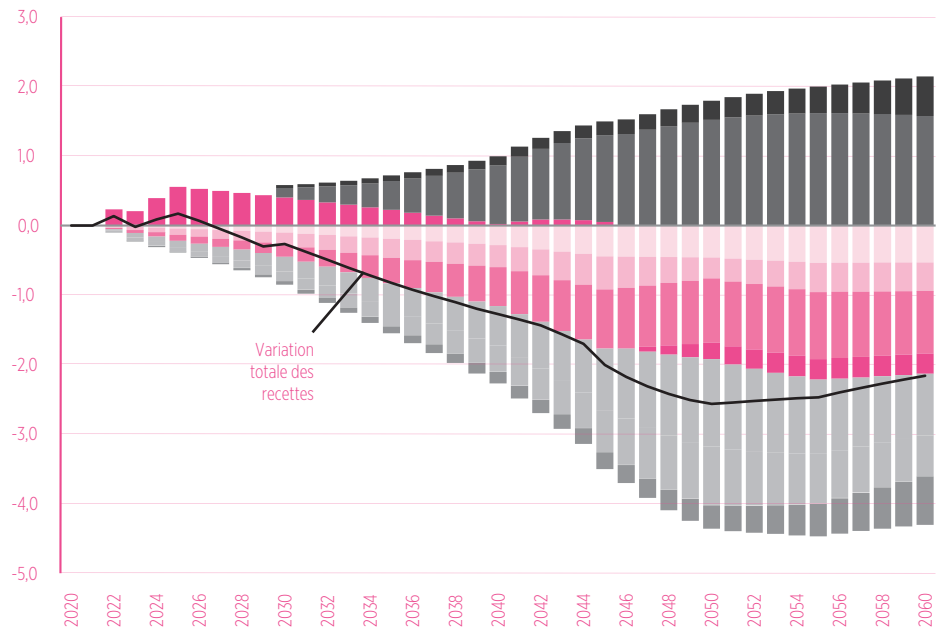
Au cours des prochaines décennies, les mesures de protection du climat requises pour atteindre l'objectif de zéro émission net modifieront, de manière directe ou indirecte, la structure des finances publiques. Les explications ci-dessous détaillent l'évolution des recettes et dépenses sensibles aux mesures de protection du climat dans le scénario politique 1 par rapport au scénario de référence.

Confédération

Les graphiques suivants illustrent, en prenant la Confédération comme exemple, comment les mesures de protection du climat se répercutent sur les postes de recettes et de dépenses des administrations publiques. Le premier graphique montre l'évolution aux prix de 2021 des postes de recettes et le deuxième graphique celle des postes de dépenses jusqu'en 2060. Les lignes noires représentent l'évolution des recettes totales et des dépenses totales. Leur trajectoire indique que les mesures de protection du climat entraînent une baisse des recettes et des dépenses. Par rapport au scénario de référence, les recettes affichent un recul nettement plus marqué (environ - 2,2 mrd en 2060) que les dépenses (environ - 0,9 mrd en 2060).

ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA CONFÉDÉRATION PAR RAPPORT AU SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE

en milliards de francs



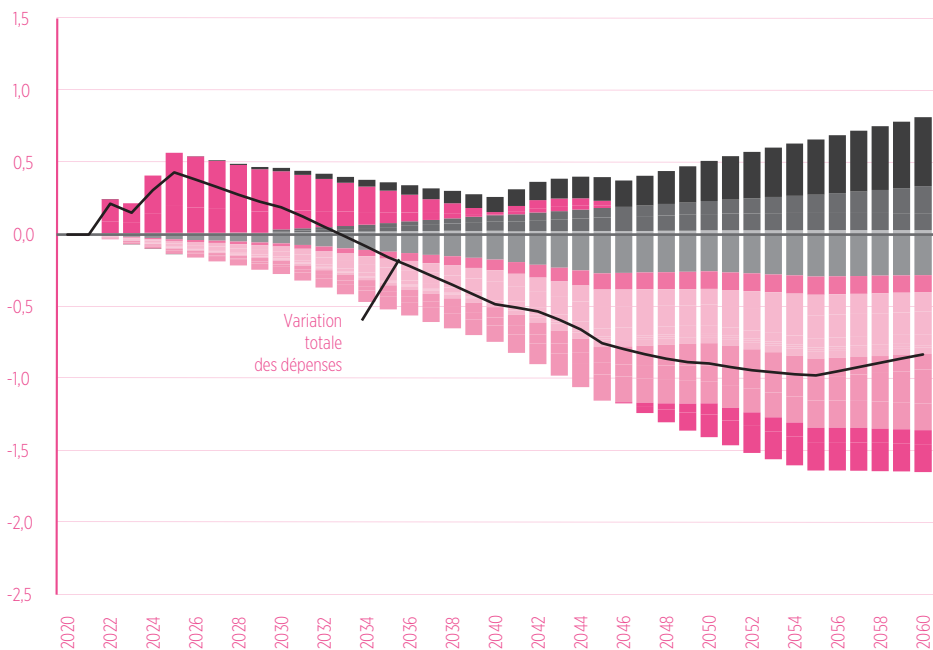
- Taxe sur le CO₂ sur les combustibles
- Taxe sur la valeur ajoutée
- Impôts directs, personnes physiques
- Impôts directs, personnes morales
- Impôt sur les huiles minérales grevant les carburants (y c.surtaxe)
- RPLP
- Taxe de remplacement, véhicules électriques
- RPLP, véhicules électriques

Source : Ecoplan (2024)

Remarques : les montants sont exprimés en milliards de francs en termes réels, aux prix de 2021. Les valeurs négatives signalent une diminution des recettes par rapport au scénario de référence, les valeurs positives une hausse des recettes. L'axe relatif aux recettes n'est pas identique à celui du graphique suivant, qui concerne les dépenses.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE LA CONFÉDÉRATION PAR RAPPORT AU SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE

en milliards de francs



- Redistribution de la taxe sur le CO₂ sur les combustibles + transferts aux cantons en faveur du programme Bâtiments
- Dépenses liées aux prestations préalables
- Transferts aux cantons résultant de postes de recettes existants
- Contributions de la Confédération aux assurances sociales
- Bâtiments
- Dépenses de personnel
- Transferts aux cantons résultant des nouvelles taxes de remplacement de l'impôt sur les huiles minérales et de la RPLP
- Dépenses d'intérêts de la dette

Source : Ecoplan (2024)

Remarques : les montants sont exprimés en milliards de francs en termes réels, aux prix de 2021. Les valeurs négatives signalent une diminution des dépenses par rapport au scénario de référence, les valeurs positives une hausse des dépenses. L'axe relatif aux dépenses n'est pas identique à celui du graphique précédent, qui concerne les recettes.

Au niveau des postes de recettes, la baisse du produit de l'impôt sur les huiles minérales (- 2 mrd en 2050) est particulièrement notable. Par suite des mesures de protection du climat, plus aucune recette ne sera enregistrée à ce titre en 2050, alors qu'environ 2 milliards sont prévus dans le scénario de référence pour cette année. Cette perte de recettes est toutefois compensée par le produit des taxes de remplacement sur les véhicules électriques qui, selon l'hypothèse retenue, seront introduites en 2030. L'évolution est similaire pour la RPLP, qui est la deuxième composante des recettes directement concernée.

L'évolution de la taxe sur le CO₂ sur les combustibles est légèrement différente : dans un premier temps, les recettes augmentent par rapport au scénario de référence, ce qui s'explique par le fait que la taxe sur le CO₂ est nettement plus élevée en vue d'atteindre l'objectif de zéro émission net. Un revirement de la tendance est prévu à partir de 2040, car les mesures de protection du climat entraînent une baisse plus rapide des émissions de CO₂ que dans le scénario de référence.

Vecteurs eux aussi de répercussions négatives, les effets indirects sur les recettes issues de la TVA et de l'impôt fédéral direct résultent des effets défavorables des mesures de protection du climat sur le PIB, la consommation et les salaires (voir les explications à ce sujet dans les Perspectives énergétiques 2050+). Il en résulte des recettes fiscales plus faibles que dans le scénario de référence, notamment - 0,9 milliard en termes réels pour la TVA en 2050.

Dans l'ensemble, la baisse des recettes par rapport au scénario de référence prévue par suite des mesures de protection du climat est principalement due aux effets indirects. Dans l'hypothèse retenue, les variations des postes de recettes directement concernés sont compensées par des taxes de remplacement.

En ce qui concerne les dépenses de la Confédération, les mesures de protection du climat entraînent une baisse des contributions fédérales en faveur des assurances sociales. Deux effets jouent un rôle à cet égard : d'une part, les recettes provenant de la TVA versées à l'AVS dans le scénario politique sont inférieures à celles prévues dans le scénario de référence. D'autre part, les mesures de protection du climat entraînent une légère baisse des dépenses des assurances sociales, car, selon les Perspectives énergétiques 2050+, les salaires augmentent moins dans le scénario politique que dans le scénario de référence. En conséquence, la contribution fédérale à l'AVS est également plus faible.

D'autres effets notables du côté des dépenses résultent d'une part des variations dans les transferts des recettes de l'impôt sur les huiles minérales aux cantons ainsi que de la taxe sur le CO₂ sur les combustibles. Les recettes issues de cette dernière sont en partie redistribuées aux entreprises et aux ménages et en partie transférées aux cantons en faveur du programme Bâtiments. D'autre part, le solde budgétaire négatif résultant de la variation des recettes et des dépenses entraîne pour la Confédération une hausse de la dette et, par conséquent, du montant à consacrer au service de celle-ci. De ce fait, le scénario politique présente à partir de 2030 des dépenses d'intérêts de la dette supérieures à celles du scénario de référence. Par ailleurs, les dépenses de personnel diminuent, à long terme, d'environ 0,3 milliard. Leur recul s'explique par la croissance plus faible des salaires dans le scénario politique.

Compte tenu de l'ensemble des changements liés à la protection climatique, les dépenses supplémentaires prédominent pendant les premières années. En effet, contrairement au scénario de référence, le montant de la redistribution de la taxe sur le CO₂ est plus élevé en valeur absolue en raison des recettes supplémentaires tirées de cette taxe. À partir de 2030, l'effet global devient négatif, notamment en raison de la baisse des dépenses de personnel et de la diminution des contributions fédérales aux assurances sociales. À cela s'ajoute l'augmentation constante des dépenses d'intérêts de la dette, qui vient contrebalancer la baisse des dépenses.

Cantons, communes et assurances sociales

Les effets indirects sont déterminants également en ce qui concerne les recettes des cantons et des communes. Le scénario politique prévoit notamment une baisse des recettes issues des impôts directs sur les personnes physiques et morales. Ces recettes dépendent fortement des variations des paramètres macroéconomiques tels que les revenus du travail et du capital ainsi que le PIB, qui sont moins élevés que dans le scénario de référence en raison des mesures de protection du climat. Par suite de la diminution des recettes de l'impôt sur les huiles minérales, les cantons doivent en outre s'attendre à des transferts moins élevés en provenance de la Confédération. Cet effet est toutefois compensé par l'introduction de taxes de remplacement.

Au chapitre des dépenses des cantons et des communes, ce sont encore une fois les effets indirects sur les dépenses de personnel des administrations publiques qui sont déterminantes. Sous l'effet des mesures de protection du climat, celles-ci sont, comme pour la Confédération, inférieures à celles du scénario de référence et expliquent, à raison de deux tiers environ, la variation des dépenses totales.

Finalement, les assurances sociales sont elles aussi fortement exposées aux effets indirects des mesures de protection du climat. Du côté des recettes, elles enregistrent ainsi notamment une baisse provenant des cotisations salariales (- 1,5 à - 2 mrd à partir de 2040), qui s'explique par la croissance plus faible des salaires dans le scénario politique que dans le scénario de référence. L'augmentation atténuée des salaires due à la protection du climat influe également sur les dépenses. Les dépenses consacrées aux rentes AVS et AI sont moins élevées que dans le scénario de référence, d'environ 0,8 milliard en moyenne annuelle à partir de 2050 par exemple.

2.4 ÉVOLUTION DES SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Le tableau suivant montre les effets des mesures de protection du climat dans le scénario politique 1 par rapport au scénario de référence sur le solde budgétaire de tous les niveaux institutionnels et des assurances sociales. Ce solde découle de la différence entre les recettes et les dépenses des administrations publiques.

RÉPERCUSSIONS DES MESURES DE PROTECTION DU CLIMAT SUR LE SOLDE, EN COMPARAISON AVEC LE SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE

mrd de CHF	2030	2040	2050	2060
Ensemble des administrations publiques	-1,3	-2,1	-2,8	-3,4
en % des recettes totales des administrations publiques selon le scénario de référence	0,5	0,7	0,8	0,8
en % du PIB selon le scénario de référence	0,2	0,2	0,3	0,3
Confédération	-0,4	-0,7	-1,7	-1,3
en % des recettes totales de la Confédération selon le scénario de référence	0,5	0,7	1,5	1,0
Cantons	-0,3	-0,4	-0,1	-0,4
en % des recettes totales des cantons selon le scénario de référence	0,3	0,3	0,1	0,2
Communes	-0,2	-0,3	-0,1	-0,2
en % des recettes totales des communes selon le scénario de référence	0,3	0,4	0,1	0,3
Assurances sociales	-0,4	-0,8	-0,9	-1,4
en % des recettes totales des assurances sociales selon le scénario de référence	0,5	0,9	0,9	1,2

Source : Ecoplan (2024)

Remarques : le solde budgétaire de l'ensemble des administrations publiques est corrigé des transferts entre les échelons institutionnels. Les valeurs correspondent à des milliards de francs en termes réels, aux prix de 2021.

Pour l'ensemble des administrations publiques, les mesures de protection du climat entraînent en 2030 un solde provenant des variations des recettes et des dépenses inférieur de 1,3 milliard au solde du scénario de référence (prix de 2021). Ne cessant de s'agrandir, cet écart atteint 3,4 milliards en 2060. Ce chiffre tient déjà compte de la compensation, par des taxes de remplacement, des pertes de recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales, de la RPLP et de l'impôt sur les véhicules à moteur. Sans ces nouvelles taxes, l'écart serait nettement plus grand, à savoir - 7,2 milliards en 2060 (- 3,4 mrd avec les taxes de remplacement). Les répercussions des mesures de protection du climat sur le solde budgétaire s'élèvent en 2060 à environ 0,8 % des recettes publiques ordinaires totales dans le scénario tenant compte des taxes de remplacement et à 0,3 % du PIB dans le scénario de référence.

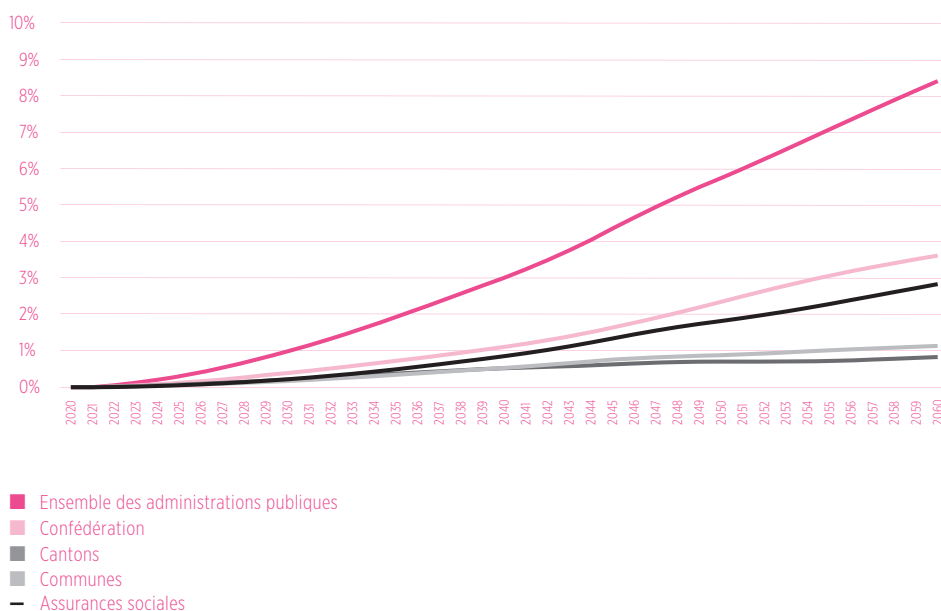
L'évolution défavorable du solde budgétaire par rapport au scénario de référence s'observe pour les trois niveaux institutionnels et les assurances sociales publiques. La Confédération et les assurances sociales sont particulièrement touchées. En raison des mesures de protection du climat, le solde de la Confédération se détériore régulièrement par rapport au scénario de référence jusqu'en 2050, où il pourrait atteindre - 1,7 milliard, avant de connaître une légère amélioration pour s'établir à - 1,3 milliard en 2060. Ce résultat s'explique par des recettes inférieures de 2,2 milliards et des dépenses inférieures de 0,9 milliard en 2060 par rapport au scénario de référence. Après s'être détérioré à - 0,9 milliard en 2050, le solde des assurances sociales se dégrade de 0,5 milliard supplémentaire jusqu'en 2060, alors même que l'objectif de zéro émission net devrait avoir été atteint selon l'hypothèse retenue. Pour leur part, les cantons et les communes sont moins concernés par les mesures de protection du climat.

2.5 ÉVOLUTION DU TAUX D'ENDETTEMENT

Par rapport au scénario de base, les effets des mesures de protection du climat entraînent une détérioration du solde budgétaire de tous les niveaux institutionnels et des assurances sociales (voir le tableau). Dans l'hypothèse du cumul de tous les soldes budgétaires annuels négatifs, le taux d'endettement des administrations publiques serait supérieur, en 2060, de 8,4 points de pourcentage au solde du scénario de référence (voir le graphique). La Confédération supporterait la charge la plus lourde : son taux d'endettement est supérieur de 3,6 points de pourcentage par rapport au scénario de référence en 2060 ; les assurances sociales viennent ensuite, avec un taux d'endettement supérieur de 2,8 points de pourcentage. En revanche, dans le scénario politique, les taux d'endettement des cantons et des communes ne seraient supérieurs, respectivement, que de 0,8 et 1,1 point de pourcentage à ceux du scénario de référence.

EFFETS DES MESURES DE PROTECTION DU CLIMAT SUR LE TAUX D'ENDETTEMENT PAR NIVEAU INSTITUTIONNEL, EN COMPARAISON AVEC LE SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE (EN % DU PIB)

en %



Source : Ecoplan (2024)

Remarque : le solde budgétaire de l'ensemble des administrations publiques est corrigé des transferts entre les échelons institutionnels.

Autres scénarios politiques

Une pondération plus importante des taxes d'incitation ou des réglementations et normes s'appliquant aux mesures de protection du climat (scénarios politiques 2 et 3) modifie certes la structure des postes de recettes et de dépenses par rapport au scénario politique 1. Elle ne devrait toutefois avoir qu'un impact limité sur l'évolution des finances publiques dans leur ensemble.

Dans le scénario politique 2, qui prévoit des taxes sur le CO₂ prélevées sur les carburants fossiles, le taux d'endettement des administrations publiques serait plus élevé de 9,4 points de pourcentage en 2060 que dans le scénario de référence (8,4 points de pourcentage dans le scénario politique 1). D'après les Perspectives énergétiques 2050+, le prix à payer en matière de prospérité économique pour atteindre l'objectif de zéro émission net serait un peu moins élevé dans le scénario politique 2 que dans le scénario politique 1. La taxe sur le CO₂ sur les carburants fossiles a cependant un effet plus défavorable sur les paramètres macroéconomiques tels le PIB, les salaires ou la consommation. Les effets indirects sur les recettes fiscales sont par conséquent plus importants. Les répercussions des divers instruments ne coïncident donc pas nécessairement du point de vue macroéconomique et financier.

Dans le scénario politique 3, qui table sur l'instauration de normes d'émission sur les combustibles fossiles, le taux d'endettement en 2060 serait supérieur de 9,2 points de pourcentage à celui du scénario de référence, soit à peu près au même niveau que dans le scénario politique 2. Il convient de mentionner en particulier le scénario politique 4 qui, en tenant compte des subventions prévues par la LCI et des achats de NET, prévoit un taux d'endettement supérieur de 11 points de pourcentage à celui du scénario de référence en 2060. Ces résultats montrent que les finances publiques seront davantage mises sous pression par l'application d'une politique climatique basée surtout sur les subventions.

2.6 CONCLUSION

Dans le cadre d'une étude pilote, les Perspectives à long terme 2024 analysent pour la première fois les répercussions sur les finances publiques des mesures de protection du climat visant à atteindre l'objectif de zéro émission net. Les résultats basés sur des modèles montrent que la mise en œuvre de ces mesures augmentera la pression sur les finances publiques, en premier lieu par leur impact sur les recettes.

En comparaison avec un scénario ne tenant pas compte de nouvelles mesures de protection du climat et ne permettant par conséquent pas d'atteindre l'objectif de zéro émission net, les administrations publiques devront s'attendre à une baisse des recettes issues de la TVA et des impôts directs si elles appliquent les nouvelles mesures de protection du climat, qui entraîneront une atténuation de la croissance du PIB, de la consommation et des salaires. En revanche, les recettes de l'impôt sur les huiles minérales et de la RPLP qui tombent en raison de l'électrification du secteur des transports peuvent être compensées par l'introduction de taxes de remplacement.

Dans l'ensemble, il faut s'attendre à une détérioration des soldes budgétaires et donc à une hausse des taux d'endettement en raison des mesures de protection du climat. En ce qui concerne les répercussions sur les finances, ce sont la Confédération et les assurances sociales qui sont particulièrement touchées. L'octroi de subventions supplémentaires accroîtra la pression sur les finances publiques.

