



Dossier de presse

Date: 27.01.2016

Embargo : jusqu'au début de la conférence de presse

Programme de la législature 2015 à 2019

Le Conseil fédéral entend relever les défis à venir en se donnant trois lignes directrices (A), subdivisées en 16 objectifs assortis de 60 mesures (objets des lignes directrices) (B). Le programme comprend également les besoins financiers pour les années 2017 à 2019 (C).

A) Les trois lignes directrices de la politique gouvernementale

Ligne directrice 1: La Suisse assure durablement sa prospérité.

Ligne directrice 2: La Suisse soutient la cohésion nationale et œuvre au renforcement de la coopération internationale.

Ligne directrice 3: La Suisse pourvoit à la sécurité et agit en partenaire international fiable.

B) Aperçu des projets relevant des lignes directrices de la politique gouvernementale

Ligne directrice 1: La Suisse assure durablement sa prospérité

Objectif 1: La Confédération pourvoit à l'équilibre de son budget et garantit des prestations étatiques efficaces

1. adopter le message concernant le programme de stabilisation 2017–2019,
2. adopter le message concernant le nouveau régime financier 2021,
3. mettre en œuvre la Stratégie suisse de cyberadministration,
4. mettre en œuvre, évaluer et renouveler la stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2016 à 2019.

Objectif 2: La Suisse crée un environnement économique optimal à l'intérieur du pays et renforce ainsi sa compétitivité

5. adopter le message concernant la modification du code des obligations (droit de la société anonyme),
6. adopter le message sur la promotion économique pour les années 2020 à 2023,
7. adopter le message concernant la modification de la loi du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance,
8. adopter et mettre en œuvre la stratégie portant sur la nouvelle politique de croissance,
9. adopter le message relatif à la suppression de la discrimination des couples mariés devant l'impôt et à l'élaboration de solutions équilibrées pour l'imposition des couples mariés et des familles,
10. adopter le rapport relatif à la vue d'ensemble du développement de la politique agricole à moyen terme (en exécution de plusieurs interventions parlementaires¹).

Objectif 3: La Suisse apporte sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et assure l'accès aux marchés internationaux à son économie

11. adopter les messages concernant des accords de libre-échange,
12. adopter le message concernant l'accord plurilatéral sur le commerce des services (TISA),
13. adopter le message concernant l'accord de Doha et les adaptations législatives nécessaires,
14. adopter le message concernant un accord avec l'UE dans le domaine de la sécurité alimentaire,
15. arrêter la stratégie portant sur la poursuite des négociations en cours dans la perspective de la conclusion d'un accord de libre-échange entre l'UE et les États-Unis (TTIP).

Objectif 4: La Suisse renouvelle et développe ses relations politiques et économiques avec l'UE

16. trouver une solution avec l'UE concernant l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP),
17. adopter le message concernant un accord institutionnel entre la Suisse et l'UE,
18. prendre la décision de principe relative à une contribution de la Suisse à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie.

¹ Postulats 14.3023, 14.3514, 14.3815, 14.3618, 14.3894, 14.3991 et 14.4046

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

19. adopter le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) pendant les années 2017 à 2020,
20. adopter le message relatif à la suite des travaux concernant la participation de la Suisse aux programmes de l'UE dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle et de la jeunesse et à la mise en réseau de la formation suisse à l'échelle internationale jusqu'en 2020,
21. adopter le message relatif à la suite des travaux concernant la participation de la Suisse aux programmes-cadres de l'UE dans les domaines de la recherche et de l'innovation et à la mise en réseau de la recherche et de l'innovation suisses à l'échelle internationale jusqu'en 2020.

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

22. adopter le message concernant le financement de l'exploitation et du maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire suisse (CFF et chemins de fer privés) pour les années 2017 à 2020,
23. adopter le message concernant l'organisation de l'infrastructure ferroviaire (OBI),
24. adopter le message concernant la réforme du transport régional de voyageurs,
25. adopter le message concernant l'introduction d'une vignette autoroutière électronique,
26. adopter la modification de la fiche du Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique concernant l'aéroport de Zurich (deuxième étape PSIA Zurich),
27. mettre à jour et mettre en œuvre la stratégie pour une société de l'information en Suisse.

Objectif 7: La Suisse fait une utilisation rationnelle du sol et des ressources naturelles et garantit un approvisionnement énergétique durable

28. adopter le message relatif à la modification de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (2^e étape),
29. adopter le message relatif au plan d'action concernant la Stratégie Biodiversité Suisse,
30. adopter le message relatif à la politique climatique après 2020,
31. adopter le message relatif à l'approbation de l'accord bilatéral avec l'UE concernant le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émissions,
32. adopter le message relatif à l'accord sur l'électricité avec l'UE,
33. adopter le message relatif à l'ouverture du marché de l'électricité (2^e étape),
34. prendre une décision à propos de la conclusion de la deuxième étape du plan sectoriel «Dépôts en couches géologiques profondes».

Ligne directrice 2: La Suisse soutient la cohésion nationale et œuvre au renforcement de la coopération internationale

Objectif 8: La Suisse renforce la cohésion des régions et favorise la compréhension mutuelle entre les cultures et entre les communautés linguistiques

35. adopter le message concernant la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges entre la Confédération et les cantons pour la période de contribution 2020 à 2025,
36. adopter le rapport d'évaluation «Promotion du plurilinguisme»,

37. adopter le message relatif à l'association de la Suisse au nouveau programme-cadre «Europe créative» de l'UE.

Objectif 9: La Suisse encourage la cohésion sociale et garantit le respect de l'égalité des sexes

38. adopter le message relatif à la modification de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants,
39. adopter le message relatif à la modification de la loi du 24 mars 1995 sur l'égalité.

Objectif 10: La Suisse renforce son action en faveur de la coopération internationale et son rôle d'État hôte d'organisations internationales

40. adopter le message concernant la coopération internationale 2017–2020,
41. adopter le message concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme État hôte après 2019.

Ligne directrice 3: La Suisse pourvoit à la sécurité et agit en partenaire international fiable

Objectif 11: La Suisse réforme ses assurances sociales et en assure le financement durable

42. adopter le message relatif à la révision partielle de la loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (réforme des PC),
43. adopter le message relatif au développement de l'AI.

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

44. adopter le message concernant la modification de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (mise en place d'un système de prix de référence pour les médicaments dont le brevet a expiré),
45. adopter et mettre en œuvre la Stratégie nationale de prévention des maladies non transmissibles,
46. adopter le message concernant la révision totale de la loi fédérale du 8 octobre 2004 sur l'analyse génétique humaine.

Objectif 13: La Suisse gère la migration et exploite le potentiel économique et social qu'offre celle-ci

47. adopter le message relatif à la modification de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (mise en œuvre de l'art. 121a Cst. et améliorations concernant l'exécution de l'ALCP),
48. adopter le message additionnel au message du 8 mars 2013 relatif à la modification de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (intégration) en vue de l'adaptation à l'art. 121a Cst. et de la reprise de cinq initiatives parlementaires.

Objectif 14: La Suisse prévient la violence, la criminalité et le terrorisme et lutte efficacement contre ces phénomènes

49. adopter le message concernant la modification de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale, la reprise du protocole additionnel du 17 mars 1978 à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et le retrait de la réserve fiscale dans le 2^e protocole additionnel du 17 mars 1978 à la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 (extension de l'entraide judiciaire en matière fiscale),

50. adopter le message relatif à l'approbation de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul),
51. adopter le message relatif à la modification du code pénal et du code pénal militaire du 13 juin 1927 (mise en œuvre de l'art. 123c Cst.),
52. adopter le message relatif à la loi fédérale sur l'harmonisation des peines dans le code pénal, le code pénal militaire du 13 juin 1927 et le droit pénal accessoire,
53. adopter le message relatif à la Convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 pour la prévention du terrorisme.

Objectif 15: La Suisse connaît les menaces intérieures et extérieures qui pèsent sur sa sécurité et dispose des instruments nécessaires pour y parer efficacement

54. adopter le message 2016 relatif à l'armée,
55. adopter le message relatif à l'approbation des accords avec l'UE concernant Prüm et Eurodac ainsi que de l'accord «Preventing and Combatting Serious Crime» conclu avec les États-Unis,
56. adopter le rapport relatif à la mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+,
57. adopter le message concernant la modification de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile,
58. adopter le message concernant le maintien de la valeur du réseau radio de sécurité Polycom 2030,
59. adopter le rapport sur la politique de sécurité de la Suisse.

Objectif 16: La Suisse se mobilise activement en faveur de la stabilité internationale

60. adopter la stratégie de politique étrangère pour les années 2016 à 2019 (engagement à grande échelle en faveur de la paix et de la sécurité).

C) Plan financier 2017 à 2019 de la législature

En raison de l'appréciation du franc en 2015, les recettes attendues ont dû être fortement revues à la baisse. Le Conseil fédéral a rapidement réagi à cette situation et réduit les dépenses inscrites au plan financier en deux étapes, pour un montant allant jusqu'à 2 milliards par an. Ces mesures de consolidation ne sont toutefois pas suffisantes pour résorber le déséquilibre structurel. Le plan financier 2017–2019 de la législature prévoit, en effet, des déficits structurels croissants malgré le programme de stabilisation. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend privilégier la retenue en matière budgétaire dans le cadre des nouveaux projets et demandera au Parlement de respecter les directives du Conseil fédéral quant aux projets de grande portée budgétaire (3e réforme de l'imposition des entreprises ou RIE, réforme de la prévoyance vieillesse, FORTA, armée), car il importe d'éviter les charges supplémentaires. Il conviendra également d'examiner les possibilités d'alléger les finances fédérales à moyen et à long termes, y compris dans le domaine des dépenses liées.

1 Hypothèses concernant l'évolution de l'économie

Le plan financier 2017–2019 de la législature se fonde sur les paramètres macroéconomiques de l'automne 2015. Après le ralentissement marqué de la croissance économique de 2015 induit par la forte appréciation du franc, une reprise timide est attendue en 2016 et 2017. Selon les prévisions, l'économie réelle devrait retrouver son taux de croissance tendanciel d'ici 2018. Le renchérissement devrait peu à peu augmenter, dans le sillage de la reprise conjoncturelle.

2 Déficits structurels malgré le programme de stabilisation 2017–2019

Le plan financier 2017–2019 de la législature prévoit des déficits sur l'ensemble de la période considérée. Ces déficits continueront de se creuser, passant d'environ 500 millions en 2017 à près de 1 milliard en 2019.

Cette détérioration des perspectives est le résultat à l'affaiblissement de la croissance économique induit par l'appréciation du franc, elle-même engendrée par la suppression du cours plancher par rapport à l'euro. Compte tenu de l'affaiblissement de la croissance économique en termes réels et de la baisse du renchérissement, les recettes attendues ont dû être fortement revues à la baisse. Les dépenses prévues dans le cadre du plan financier ont donc dû être adaptées à la baisse des recettes attendues. Le Conseil fédéral a pris de premières mesures d'économies dans le cadre du budget 2016, mesures dont la plupart déploieront des effets au-delà de l'année 2016. Il a également élaboré le programme de stabilisation 2017–2019, présenté dans un message. Les mesures d'allégement budgétaire, qui portent sur un montant total allant jusqu'à 2 milliards, sont déjà prises en compte dans les chiffres du plan financier de la législature.

Le plan financier 2017–2019 de la législature prévoit toutefois des déficits structurels croissants, malgré les mesures prises. Outre les dépenses supplémentaires liées au futur fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération et à la 3^e réforme de l'imposition des entreprises, les causes de ces déficits comprennent les charges supplémentaires résultant de la décision du conseil prioritaire (Conseil des Etats) concernant la réforme Prévoyance vieillesse 2020 et la hausse du nombre des demandes d'asile.

Tableau 1: aperçu du plan financier 2017–2019 de la législature

mio CHF	Plan financier de la législature			Δ Ø en %
	2017	2018	2019	2015-19
Compte de financement				
Recettes ordinaires	68'940	71'554	73'748	2.2
Dépenses ordinaires	69'416	72'298	74'719	2.7
Solde de financement ordinaire	-476	-744	-972	
Frein à l'endettement				
Excédent structurel (+) / déficit structurel (-)	-270	-744	-972	
Dépenses maximales autorisées	69'146	71'554	73'748	
Indicateurs				
Quote-part des dépenses en %	10.4	10.6	10.7	
Quote-part d'impôt en %	9.7	9.8	9.9	
Taux d'endettement brut en %	16.6	15.2	14.5	
Valeurs de référence macroéconomiques				
Croissance du produit intérieur brut réel en %	2.0	1.7	1.7	1.7
Croissance du produit intérieur brut nominal en %	2.6	2.5	2.7	2.2
Renchéris. (indice suisse prix à consomm., IPC) en %	0.6	0.8	1.0	0.6

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

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

Les dispositions du frein à l'endettement s'appliquent uniquement au budget. Le Conseil fédéral a toutefois comme objectif d'axer les plans financiers sur une politique d'assainissement, puisque chaque année du plan financier devient ultérieurement une année

budgétaire. Un éventuel déficit structurel ne peut être toléré, la première année du plan financier, qu'à condition de pouvoir être éliminé dans le cadre du processus ordinaire d'élaboration du budget. Tel est le cas en 2017. Dans les années 2018 et 2019, les exigences du frein à l'endettement ne pourront toutefois être tenues que si le Parlement, dans ses décisions relatives aux projets générant d'importantes dépenses, ne s'écarte pas des décisions prises par le Conseil fédéral. Dans le cas contraire, de nouvelles mesures d'allègement budgétaire seront nécessaires, selon les prévisions actuelles.

4 Croissance modérée des recettes

Durant la période 2015 à 2019, les recettes augmentent en moyenne de 2,2 % par an. Cette croissance est marquée par des facteurs spéciaux. La rupture structurelle la plus importante est liée au fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité, qui sera intégré dans le budget fédéral à partir de 2017 dans le cadre du premier train de mesures prévu par la Stratégie énergétique 2050. Les revenus supplémentaires qui résultent de la réforme du financement de l'infrastructure ferroviaire constituent un autre facteur important. Les recettes supplémentaires issues du relèvement de la surtaxe sur les huiles minérales, qui seront affectées au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), jouent également un rôle dans la croissance des recettes.

Abstraction faite de tous les facteurs spéciaux, les recettes progressent de 1,9 % en moyenne, soit moins fortement que le PIB nominal qui croît de 2,2 % par an durant la même période.

5 Augmentation des dépenses due à de nouveaux projets et aux réformes

Jusqu'en 2019, les dépenses de la Confédération augmenteront en moyenne de 2,7 % par an. Cette augmentation est due, en grande partie, aux nouveaux projets et réformes tels que le fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité, le fonds d'infrastructure ferroviaire, le réforme de la prévoyance vieillesse et la 3^e réforme de l'imposition des entreprises. Les autres dépenses affichent une hausse nettement inférieure à la progression du PIB nominal, ce qui s'explique par les mesures d'économies décidées et celles proposées dans le cadre du programme de stabilisation.

En raison de la situation budgétaire, la marge de manœuvre permettant d'établir des priorités dans les dépenses est très restreinte. Le principal objectif visé en matière budgétaire est de maintenir l'équilibre du budget et d'éviter des charges supplémentaires. En dépit de cette pression exercée sur le budget, les dépenses consacrées au trafic en particulier enregistrent une forte hausse induite par les moyens supplémentaires versés au fonds d'infrastructure ferroviaire (dès 2016) et au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (probablement dès 2018). Une progression relativement importante s'observe également du côté des dépenses requises pour financer les groupes de tâches Economie (intégration dans le budget fédéral, à partir de 2017, du fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité), Finances et impôts (relèvement, dès 2019, de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct dans le cadre de la 3^e RIE) et Prévoyance sociale (AVS, migration).

6 Conclusions

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

L'appréciation du franc en 2015 n'a fait qu'accentuer cette tendance. La croissance économique s'est alors une nouvelle fois ralentie et le renchérissement est redevenu négatif. Les recettes attendues ont ainsi dû être fortement revues à la baisse. En réaction à cette baisse, le Conseil fédéral réduit les dépenses en deux étapes, pour un montant total d'environ 2 milliards.

Les allègements dans le cadre du budget 2016 et du programme de stabilisation 2017–2019 ne sont toutefois pas suffisants pour rétablir l'équilibre structurel des finances fédérales. C'est pourquoi le Conseil fédéral a dû adopter, malgré les efforts de consolidation, un plan financier 2017–2019 de la législature présentant encore des déficits structurels. L'augmentation de ces derniers est due aux charges supplémentaires résultant de la décision prise par le Conseil des Etats, en tant que conseil prioritaire, concernant la réforme Prévoyance vieillesse 2020 et de l'accroissement des demandes d'asile, en sus de la hausse des moyens consacrés au futur fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération ainsi qu'à la 3e réforme de l'imposition des entreprises.

En ce qui concerne le budget 2017, les exigences du frein à l'endettement devraient, selon les prévisions actuelles, pouvoir être respectées dans le cadre du processus budgétaire. Les défis à relever les années suivantes seront, en revanche, nettement plus importants. D'où l'importance que le Conseil national et le Conseil des Etats veillent à éviter, dans le cadre de leurs décisions concernant les projets de grande portée budgétaire, que les dépenses ne dépassent pas les montants proposés par le Conseil fédéral. Si l'on entend éviter tout nouveau programme d'économies, il est impératif de veiller à ce que la réforme de la prévoyance vieillesse et le projet de création du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) ainsi que la 3e RIE n'engendrent pas des dépenses supérieures aux montants proposés par le Conseil fédéral dans ses messages. La retenue reste également de mise quant aux autres projets susceptibles d'entraîner des charges supplémentaires, car il est à prévoir que certains de ces projets verront leur réalisation se prolonger dans le temps ou devront être mis en œuvre plus tard que prévu initialement.

Les projections budgétaires à moyen terme font apparaître un nouvel accroissement de la marge de manœuvre budgétaire après 2019. Le Conseil fédéral entend utiliser celle-ci pour relever le plafond des dépenses de l'armée à 5 milliards (dès 2020) et financer la réforme de l'imposition des couples mariés (dès 2022). Ces prévisions budgétaires à moyen terme sont toutefois entourées d'incertitudes et pourraient à nouveau s'assombrir rapidement, comme en témoignent les événements de ces dernières années. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend examiner les possibilités d'alléger durablement les finances fédérales, y compris dans le domaine des dépenses liées. Il a donc chargé le DFF de lui soumettre des propositions de mesures d'ici au printemps prochain.

Annexe:*Tableau: Evolution des recettes*

mrd CHF	Plan financier de la législature			$\Delta \emptyset$ en %
	2017	2018	2019	2015-19
Recettes ordinaires	68'940	71'554	73'748	2.2
Δ en %	3.3	3.8	3.1	
Recettes fiscales	64'680	66'985	69'298	2.1
Impôt fédéral direct	20'031	20'895	21'818	1.7
Impôt anticipé	5'872	6'048	6'224	4.0
Droits de timbre	2'300	2'400	2'525	1.0
Taxe sur la valeur ajoutée	23'650	24'420	25'120	1.4
Autres impôts à la consommation	7'948	8'274	8'675	4.3
Redevances sur la circulation	2'330	2'425	2'440	1.6
Droits de douane	1'005	1'000	995	1.2
Impôt sur les maisons de jeu	250	250	250	-4.5
Taxes d'incitation	1'222	1'202	1'182	4.1
Recettes non fiscales	4'259	4'569	4'450	4.2

Tableau: dépenses par groupe de tâches

mrd CHF	Plan financier de la législature			$\Delta \emptyset$ en %
	2017	2018	2019	2015-19
Dépenses ordinaires	69'416	72'298	74'719	2.7
Δ en %	3.4	4.2	3.3	
Conditions institutionnelles et financières	2'671	2'711	2'727	-0.2
Ordre et sécurité publique	1'166	1'183	1'183	1.4
Relations avec l'étranger - coopération internationale	3'506	3'580	3'654	-0.3
Défense nationale	4'789	4'898	4'998	1.5
Formation et recherche	7'559	7'731	7'939	1.9
Culture et loisirs	538	544	545	1.8
Santé	249	248	252	1.9
Prévoyance sociale	23'245	23'890	24'440	2.2
Trafic	9'198	10'866	10'838	6.1
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	1'654	1'583	1'551	1.5
Agriculture et alimentation	3'540	3'523	3'514	-1.2
Economie	1'592	1'593	2'059	29.2
Finances et impôts	9'708	9'950	11'020	2.6

Pour toute question:

concernant le programme de la législature 2015 à 2019
 Lorenzo Cascioni, chef de la section Planification et stratégie,
 Chancellerie fédérale
 tél. 058 462 38 90; lorenzo.cascioni@bk.admin.ch

concernant le plan financier 2017 à 2019 de la législature
 Serge Gaillard, directeur de l'Administration fédérale des
 finances
 tél. 058 462 60 05; serge.gaillard@efv.admin.ch