

08.007

Message sur le programme de la législature 2007 à 2011

du 23 janvier 2008

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons ci-après le message sur le programme de la législature 2007 à 2011 et vous proposons d'adopter l'arrêté fédéral en annexe.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 janvier 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par ce message, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale le programme de la législature 2007 à 2011, accompagné d'un projet d'arrêté fédéral simple.

Le message est subdivisé en une partie principale et de nombreuses annexes. Il commence par un bilan du programme de la législature 2003 à 2007. Il enchaîne par une analyse de la situation, où sont présentés les défis qu'il conviendra de relever au cours de la législature 2007 à 2011. Il expose ensuite, dans son chapitre principal (chap. 4), l'agenda politique du Conseil fédéral pour la législature 2007 à 2011 constitué de cinq lignes directrices de la politique, elles-mêmes subdivisées en seize objectifs. Pour chacun de ces objectifs, il indique les actes de l'Assemblée fédérale prévus et les mesures nécessaires, mesures qui sont brièvement exposées et assorties d'indicateurs servant à évaluer le degré de réalisation des objectifs. Ensuite, dans le chapitre consacré au plan financier, il fixe les besoins financiers pour la législature. Le plan financier et le programme de la législature sont coordonnés par objets et par échéances.

L'annexe 1 donne un aperçu – classé par objectifs – de tous les projets d'actes que le Conseil fédéral prévoit de soumettre à l'Assemblée fédérale durant la législature (programme législatif). L'annexe 2 contient les chiffres détaillés du plan financier de la législature sous la forme d'un tableau assorti de commentaires. L'annexe 3 dresse une liste des indicateurs dont chaque objectif est assorti en vue de l'évaluation du degré de réalisation de l'objectif.

L'arrêté fédéral définit les cinq lignes directrices de la politique et les seize objectifs de la législature et indique les actes de l'Assemblée fédérale prévus ainsi que les autres mesures qui sont nécessaires pour atteindre chacun de ces objectifs.

Table des matières

Condensé	640
1 Introduction	643
1.1 Exigences légales	643
1.2 Un principe fondamental: la continuité	644
1.3 Evaluation du degré de réalisation des objectifs et de l'efficacité des mesures	644
1.4 Importants projets interdépartementaux se recoupant avec le programme de la législature	645
1.4.1 Examen des tâches	645
1.4.2 Stratégie «Développement durable»	646
1.4.3 Politique de la croissance	648
1.5 Base du programme statistique pluriannuel de la Confédération	649
2 Bilan du programme de la législature 2003 à 2007	649
3 Analyse de la situation	652
4 Lignes directrices	667
4.1 Ligne directrice 1: Renforcer la place économique suisse	668
4.1.1 Objectif 1: Accroître la compétitivité sur le marché intérieur et améliorer les conditions générales	668
4.1.2 Objectif 2: Encourager la formation, la recherche et l'innovation	671
4.1.3 Objectif 3: Améliorer la capacité d'action de l'Etat et l'attrait du système fiscal: assurer l'équilibre des finances fédérales à long terme et poursuivre les réformes fiscales	673
4.1.4 Objectif 4: Optimiser la performance et l'utilisation des infrastructures	676
4.2 Ligne directrice 2: Garantir la sécurité	679
4.2.1 Objectif 5: Prévenir et combattre la violence et la criminalité	679
4.2.2 Objectif 6: Renforcer la coopération internationale en matière de justice et de police	680
4.2.3 Objectif 7: Mettre en œuvre la politique de sécurité	681
4.3 Ligne directrice 3: Renforcer la cohésion sociale	682
4.3.1 Objectif 8: Réformer les assurances sociales et assurer leur pérennité	682
4.3.2 Objectif 9: Endiguer les coûts de la santé – promouvoir la santé	684
4.3.3 Objectif 10: Promouvoir la cohésion sociale	685
4.4 Ligne directrice 4: Exploiter les ressources dans le respect du développement durable	687
4.4.1 Objectif 11: Assurer l'approvisionnement énergétique	687
4.4.2 Objectif 12: Exploiter les ressources naturelles en préservant l'environnement	688
4.5 Ligne directrice 5: Consolider la position de la Suisse dans un monde globalisé	690
4.5.1 Objectif 13: Consolider les relations avec l'UE	690
4.5.2 Objectif 14: Consolider les instruments multilatéraux	693

4.5.3 Objectif 15: Promouvoir la paix et prévenir les conflits	694
4.5.4 Objectif 16: Réduire la pauvreté	695
5 Plan financier 2009 à 2011 de la législature	696
Annexes	
1 Programme législatif 2007 à 2011	705
2 Plan financier de la législature 2009 à 2011	717
3 Tableau synoptique des indicateurs	718
Arrêté fédéral sur le programme de la législature 2007 à 2011 (<i>Projet</i>)	723

Message

1 Introduction

Le présent message expose les lignes directrices et les objectifs correspondants de la politique 2007 à 2011 du Conseil fédéral; il contient par ailleurs le plan financier de la législature 2009 à 2011. Le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales, en même temps que le présent message, un projet d'arrêté fédéral simple définissant les lignes directrices de la politique et les objectifs du programme de la législature 2007 à 2011.

1.1 Exigences légales

En sa qualité d'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération, le Conseil fédéral détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale. Il planifie et coordonne les activités de l'Etat (art. 174 et 180 de la Constitution, Cst., RS 101). L'Assemblée fédérale participe aux planifications importantes des activités de l'Etat (art. 173, al. 1, let. g, Cst.). Conformément à l'art. 146 de la loi sur le Parlement (LParl, RS 171.10), le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un message sur le programme de la législature, accompagné d'un projet d'arrêté fédéral simple. Cet arrêté définit les lignes directrices de la politique et les objectifs de la législature; il indique en outre, pour chaque objectif, les actes de l'Assemblée fédérale prévus ainsi que les autres mesures qui sont nécessaires pour atteindre ces objectifs. Dans le message sur le programme de la législature, les objectifs sont accompagnés d'indicateurs permettant d'évaluer le degré de réalisation des objectifs. Le message contient également une analyse de la situation reposant sur les indicateurs. Il donne en plus un aperçu de tous les projets d'acte que le Conseil fédéral prévoit de soumettre à l'Assemblée fédérale durant la législature (programme législatif).

Le message sur le programme de la législature présente en outre le plan financier de la législature, qui fixe les besoins financiers pour la législature. Les objectifs et les mesures du programme de la législature et du plan financier sont coordonnés aussi étroitement que possible par objets et par échéances.

Le programme de la législature et les objectifs annuels renseignent le Parlement sur l'agenda politique du gouvernement. Dans son action, ce dernier suivra ces orientations, indiquera dans ses objectifs annuels quels buts il entend poursuivre avec quels moyens durant les douze mois suivants, et présentera son rapport de gestion annuel au Parlement.

Le Conseil fédéral se réserve le droit de s'écarter de sa planification si des événements imprévisibles ou une modification des conditions générales devaient l'exiger.

Après les délibérations au Parlement, les points forts politiques du programme de la législature 2007 à 2011 seront publiés dans une brochure. Cette publication servira à informer la population des projets et des engagements du gouvernement et du Parlement pour la législature 2007 à 2011.

1.2

Un principe fondamental: la continuité

A la différence d'autres pays, où le gouvernement est recomposé après les élections et où le programme d'un parti ou d'une coalition sert de base de travail, notre système politique repose sur la continuité. Le programme de la législature du Conseil fédéral et du Parlement porte ainsi davantage l'empreinte de décisions antérieures et a plus d'impact sur l'avenir. Il reflétera donc, durant les quatre ans à venir, une politique gouvernementale à plus long terme. Pendant la nouvelle législature, la stratégie politique suivie jusqu'alors sera certes réexaminée, mais elle reposera pour l'essentiel sur les acquis: des projets de la législature précédente seront menés à terme, certains nouveaux objets ne seront soumis en votation que deux législatures plus tard, et la politique envisagée aujourd'hui ne portera ses fruits que dans plusieurs années. A cet égard, la stratégie du Conseil fédéral telle qu'elle ressort des lignes directrices de la politique et des objectifs restera valable au-delà de la nouvelle législature.

1.3

Evaluation du degré de réalisation des objectifs et de l'efficacité des mesures

Au plan fédéral, on dispose de divers instruments pour évaluer le degré de réalisation et l'efficacité des mesures prises par l'Etat.

Conformément à l'art. 170 Cst., l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fassent l'objet d'une évaluation. Les commissions de gestion (CdG) disposent, sous la forme du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), de leur propre service chargé de procéder à des évaluations. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) effectue lui aussi des évaluations de l'efficacité.

L'évaluation est consacrée par des lois et des ordonnances ainsi que par des directives administratives internes. Les commissions parlementaires peuvent exiger du Conseil fédéral qu'il fasse effectuer des évaluations de l'efficacité ou attribuer elles-mêmes des mandats d'évaluation. Conformément à l'art. 44, al. 1, let. f, LParl, les commissions législatives tiennent compte des résultats des évaluations de l'efficacité. En outre, les commissions de chaque conseil doivent veiller à la coordination et à la cohérence des activités en matière d'évaluation.

Conformément à l'art. 141, al. 2, let. g, LParl, le Conseil fédéral doit faire le point, dans ses messages, sur les possibilités de mise en œuvre du projet et sur ses conséquences économiques, sociales et environnementales.

Dans les objectifs annuels et le rapport de gestion du Conseil fédéral, conformément à la demande des CdG, les principales évaluations de l'efficacité réalisées durant l'année sous revue sont présentées dans des annexes séparées. Cela permet aussi de voir sur quelle base juridique des évaluations concrètes ont été réalisées.

Les nouveaux art. 144, al. 3 (objectifs annuels du Conseil fédéral et rapport de gestion), et 146, al. 3 (programme de la législature), LParl prévoient un nouvel instrument pour évaluer le degré de réalisation des objectifs du programme de la législature. Des indicateurs mesurables doivent permettre d'évaluer si les objectifs ont été atteints et si une action s'impose. Pour la première fois, ces indicateurs seront donc intégrés au programme de la législature.

Il n'est pas facile d'associer des indicateurs aux objectifs:

1. Preuve de la causalité: cette preuve est difficile à fournir étant donné qu'il existe beaucoup de facteurs d'influence qui ne sont pas d'origine politique. Il faudrait prouver, à l'aide du lien de causalité, que la réalisation de l'objectif concerné dépend d'actions de l'Etat et non d'autres acteurs et actions.
2. Les incidences de certaines mesures ne se font pas sentir immédiatement après leur instauration, mais avec un certain retard (souvent durant la législature suivante).

Pour ces motifs, il est nécessaire de prendre en compte l'ensemble du contexte pour évaluer le degré de réalisation des objectifs.

1.4 Importants projets interdépartementaux se recoupant avec le programme de la législature

Il existe des liens étroits entre le programme de la législature 2007 à 2011 et d'autres projets interdépartementaux importants tels que l'examen des tâches, la stratégie pour le développement durable et la politique de la croissance. Les différents éléments doivent donc être coordonnés entre eux.

1.4.1 Examen des tâches

Fin août 2005, le Conseil fédéral a décidé de procéder à un examen systématique des tâches de la Confédération. Le projet «Examen des tâches» vise à créer une marge de manœuvre budgétaire pour pouvoir relever efficacement de futurs défis. A cet effet, il convient, d'une part, de limiter la croissance des dépenses à long terme et, d'autre part, de fixer des priorités budgétaires qui permettent de promouvoir au mieux la croissance et le bien-être. Il est prévu d'atteindre ces objectifs d'ici à 2015.

L'examen des tâches repose sur une prise en compte intégrée et globale des tâches et des ressources. Il porte sur un catalogue qui classe les prestations et les activités de la Confédération en 18 domaines de tâches et en 40 tâches environ. Une grille d'évaluation uniforme est utilisée pour examiner systématiquement les tâches pouvant être abandonnées et celles où l'activité étatique peut être réduite, ainsi que les domaines où des réformes structurelles, des externalisations ou des désenchevêtrements plus poussés entre la Confédération et les cantons sont possibles.

Pour quantifier l'objectif global, le Conseil fédéral a décidé que le budget global devait suivre l'évolution de l'économie jusqu'en l'an 2015, c'est-à-dire croître en moyenne de 3 % au maximum par an (stabilisation de la quote-part de l'Etat). Sur cette base, il a défini les objectifs en matière de croissance pour les différents domaines de tâches et a ainsi fixé le profil des priorités. Les mesures de réforme et d'allègement requises pour la réalisation des objectifs seront élaborées par étapes dans le cadre de l'examen des tâches proprement dit. Ensuite le catalogue de mesures détaillé verra le jour et sera approuvé en tant que plan d'action destiné à alimenter le dialogue politique.

Après les mesures d'urgence visant à limiter les dépenses (programmes d'allègement 2003 et 2004, programme d'abandon de tâches), l'examen des tâches est un élément central de la stratégie du Conseil fédéral visant à stabiliser à long terme le budget de la Confédération. A la différence des mesures urgentes qui devaient déployer leurs effets rapidement et visaient donc les prestations, où des allègements sont réalisables à court terme, l'examen des tâches est conçu dans une optique à long terme. Il doit aussi toucher des domaines solidement ancrés dans la législation, dont le dynamisme des dépenses ne peut être influencé que par des réformes structurelles fondamentales.

Les finances de la Confédération doivent être saines, et il faut fixer des priorités pour l'utilisation des deniers publics. Ces conditions optimales d'une croissance future sont indispensables si l'on veut éviter que les générations futures soient restreintes dans leur marge de manœuvre en raison du fardeau de la dette publique. L'examen des tâches contribue donc aussi à la croissance et au développement durable.

1.4.2 Stratégie «Développement durable»

Depuis dix ans, le Conseil fédéral a résumé en une stratégie nationale ses desseins stratégiques et ses consignes concrètes en vue de la mise en œuvre du développement durable en Suisse. La première stratégie «Développement durable en Suisse» a été élaborée en 1997, cinq ans après la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement à Rio de Janeiro. Le Conseil fédéral a approuvé la deuxième de ces stratégies en 2002, à la veille du «Sommet mondial pour le développement durable» de Johannesburg.

Lorsqu'il a approuvé les 22 mesures concrètes de sa «Stratégie pour le développement durable 2002», le Conseil fédéral a décidé en même temps de renouveler cette dernière d'ici à 2007, une évaluation globale de la stratégie 2002 et un bilan de la mise en œuvre du développement durable en Suisse devant servir de base pour l'élaboration de la nouvelle stratégie.

Le programme de la législature et la stratégie «Développement durable» sont étroitement liés. Les deux processus couvrent un large éventail de thèmes, mais ils ne mettent pas l'accent sur les mêmes contenus et ne sont pas conçus dans la même perspective. La stratégie «Développement durable» fixe des objectifs à long terme. Matériellement, elle met l'accent sur une série de défis majeurs, tels que les changements climatiques et les dangers naturels, l'énergie ou les problèmes liés à l'environnement et au développement à l'échelle mondiale. A la différence du programme de la législature, elle ne se limite pas à des objectifs législatifs, mais comprend aussi d'importantes actions stratégiques dans le cadre de la mise en œuvre du droit en vigueur.

Les bases du programme de la législature ont été fixées dans le rapport «Défis 2007 à 2011» de l'état-major de prospective de l'administration fédérale. Ce rapport contient tous les principaux travaux de prospective de la Confédération, notamment les scénarios du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) relatifs à l'évolution du produit intérieur brut, les scénarios de l'évolution démographique élaborés par l'Office fédéral de la statistique (OFS), les perspectives de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) concernant le trafic des voyageurs et des marchandises

et les perspectives énergétiques de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) – autant de travaux qui constituent des références précieuses pour la politique du développement durable. La prise en compte de ces travaux permettra d'assurer la coordination de la stratégie «Développement durable» avec le message sur le programme de la législature 2007 à 2011.

Les Grandes lignes du programme de la législature 2007 à 2011 et la stratégie «Développement durable» se recoupent dans les objets suivants:

- Message concernant la révision de la loi fédérale sur les marchés publics
- Message concernant l'évolution de la politique agricole à partir de 2012
- Engagement dans le cadre du cycle de Doha sous l'égide de l'OMC
- Message relatif à la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles
- Messages relatifs à la révision de la loi sur la recherche
- Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2012 à 2015
- Messages relatifs à la mise en œuvre du réexamen des tâches de la Confédération
- Message relatif aux projets sur le trafic d'agglomération et sur la suppression des goulots d'étranglement dans le réseau des routes nationales
- Message relatif à la révision de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales
- Message relatif à la nouvelle réglementation de la prévention et de la promotion de la santé
- Elaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté
- Mise en œuvre de la stratégie énergétique
- Message relatif à la politique climatique après 2012
- Message relatif à la révision de la loi sur l'aménagement du territoire
- Contribution de la Confédération suisse à la Bulgarie et à la Roumanie au titre de la réduction des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne
- Message concernant la continuation des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme pendant les années 2012 à 2015
- Message concernant la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI pendant les années 2011 à 2015
- Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement pendant les années 2008 à 2011

1.4.3 Politique de la croissance

En 2004, le Conseil fédéral a présenté un train de 17 mesures concrètes visant à ramener la Suisse sur la voie d'une croissance durable. Trois critères ont été décisifs pour l'intégration de mesures du programme de la législature précédent dans ce train de mesures en faveur de la croissance: leur portée pour l'économie dans son ensemble, la compétence de la Confédération et leur compatibilité avec les caractéristiques économiques et financières de la politique de la croissance.

Le train de mesures précité représentait une des premières initiatives politiques qui visait clairement à améliorer la croissance de la productivité. Signalons toutefois que le programme de revitalisation des années 90 et d'autres mesures prises entre-temps (loi sur les cartels de 2003) avaient déjà créé, au niveau de l'offre, les conditions nécessaires pour surmonter la stagnation économique et pour renforcer la croissance.

Les Grandes lignes du programme de la législature 2007 à 2011 et la politique de la croissance se recoupent dans les objets suivants:

- Message concernant la révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)
- Message concernant l'évolution de la politique agricole à partir de 2012
- Extension du réseau des accords de libre échange avec des partenaires hors de l'Union européenne
- Engagement dans le cadre du cycle de Doha sous l'égide de l'OMC
- Mesures d'allégement administratif pour les entreprises
- Message sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015
- Message relatif à la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles
- Messages relatifs à la révision de la loi sur la recherche
- Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2012 à 2015
- Loi fédérale relative aux contributions en faveur de projets communs de la Confédération et des cantons en vue du pilotage de l'espace suisse de formation
- Loi fédérale sur la formation continue
- Messages relatifs à la mise en œuvre du réexamen des tâches de la Confédération
- Message concernant la simplification du système de TVA
- Message concernant la révision totale de la législation sur la Poste
- Message relatif à la reconduction de l'accord conclu entre la Suisse et la CE sur la libre circulation des personnes
- Message concernant l'extension à la Roumanie et à la Bulgarie de l'accord conclu entre la Suisse et la CE sur la libre circulation des personnes

1.5

Base du programme statistique pluriannuel de la Confédération

Conformément à l'art. 9 de la loi sur la statistique fédérale (RS 431.01), un programme statistique pluriannuel est établi dans le cadre de chaque programme de la législature. Le programme pluriannuel renseigne sur les travaux majeurs de la statistique fédérale, les dépenses de la Confédération en argent et en personnel, les incidences pour les participants et les personnes interrogées et la coopération internationale prévue. Le Parlement peut ainsi vérifier que le programme proposé pour les prochaines années en matière de statistique fédérale est conforme aux points forts et aux buts fixés notamment dans les lignes directrices et les objectifs de la politique gouvernementale 2007 à 2011.

2

Bilan du programme de la législature 2003 à 2007

Pour la 47^e législature (2003 à 2007), le Conseil fédéral s'était engagé à relever en priorité les défis suivants (FF 2004 1035):

- accroître la prospérité et assurer le développement durable;
- répondre aux défis posés par l'évolution démographique;
- renforcer la position de la Suisse dans le monde.

Le Conseil fédéral est heureux de pouvoir dresser un bilan positif.

Accroître la prospérité et assurer le développement durable

Dans son rapport sur le programme de la législature 2003 à 2007, le Conseil fédéral avait indiqué que la Suisse ne pouvait préserver sa prospérité que si elle parvenait à participer à la mondialisation et que, pour notre petite économie ouverte, cela signifiait prendre une part active à la consolidation de l'édifice réglementaire international qui crée de nouvelles chances grâce à l'ouverture des marchés. Il relevait par ailleurs qu'il fallait que nous nous attaquions avec plus de détermination et de célérité, mais aussi de façon plus ciblée, aux réformes de politique intérieure exigées par la concurrence internationale. Il notait que pour améliorer une croissance économique inférieure à la moyenne en comparaison internationale, il fallait créer de meilleures conditions cadres en vue d'une croissance durable. Il constatait enfin que non seulement l'économie se mondialise, mais aussi que les problèmes les plus divers de notre planète s'intensifient, exigeant que la Suisse contribue plus activement à relever des défis globaux.

Le budget de la Confédération dans les années 90 s'est caractérisé – en raison de la faiblesse marquée de la croissance et de l'accroissement plus que proportionnel des dépenses dans le domaine social – par des déficits élevés et le doublement de la dette. Conformément au frein à l'endettement prévu dans la Constitution et qui exige que les dépenses, compte tenu de la situation conjoncturelle, soient fixées en fonction des recettes, il convient de rompre la tendance à l'endettement.

Pour atteindre une partie des objectifs précités, le Conseil fédéral a approuvé, début 2004, un train de mesures concrètes en faveur de la croissance. Il a transmis comme prévu au Parlement les objets prioritaires suivants, le plus souvent en tant que partie intégrante de cette stratégie:

- pour promouvoir la concurrence et la compétitivité internationale: le message relatif à la révision de la loi fédérale sur le marché intérieur et le message concernant la politique agricole 2011 (FF 2005 6981 et 2006 6027);
- pour renforcer les fondements du savoir: le message relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'Union européenne pendant les années 2007 à 2013 (FF 2006 7689) et le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 (FF 2007 1149), tandis que l'approbation de la loi-cadre sur les hautes écoles a été retardée (cette dernière a été mise en consultation le 12 septembre 2007 et ne sera présentée qu'au cours de la nouvelle législature);
- pour améliorer le cadre juridique régissant les activités des entreprises: le message relatif à la loi fédérale sur la suppression et la simplification de procédures d'autorisation («Simplifier la vie des entreprises») (FF 2007 311);
- pour développer les infrastructures publiques: les messages sur le trafic ferroviaire (message sur la vue d'ensemble FTP, FF 2007 7217, le message complémentaire sur la réforme des chemins de fer 2, FF 2007 2517 et le message relatif à la loi fédérale sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance, FF 2004 3531).

Le Conseil fédéral dresse un bilan positif dans le domaine de l'assainissement des finances fédérales et des relations financières entre la Confédération et les cantons. Grâce à plusieurs mesures d'assainissement (programmes d'allègement 2003 [FF 2003 5091] et 2004 [FF 2005 693]) et au respect systématique du frein à l'endettement, la Confédération est sortie des chiffres rouges, de même que de nombreux cantons (cf. chap. 3). La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) (FF 2002 2155), qui prévoit un désenchevêtrement des tâches, de nouvelles formes de coopération et de financement pour les tâches devant être assumées en commun, le renforcement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ainsi qu'une péréquation des ressources simplifiée et gérable au plan politique, est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008.

Grâce à ces mesures, auxquelles s'est encore ajoutée la reprise de la conjoncture à l'échelle internationale, l'économie suisse a de nouveau enregistré un regain de croissance depuis 2004. En conséquence, la situation sur le marché du travail s'est aussi détendue: le taux de chômage moyen est passé de 3,9 % en 2004 à 2,8 % en 2007. La quote-part de l'Etat a été ramenée à 10,8 % en 2006 après avoir atteint un niveau record en 2002 (11,7 %).

Répondre aux défis posés par l'évolution démographique

Dans son rapport sur le programme de la législature 2003 à 2007, le Conseil fédéral avait noté que le vieillissement s'accélérait ces 30 prochaines années et que, par rapport à l'ensemble de la population, la proportion de personnes âgées (65 ans et plus) ne cesserait d'augmenter. Il indiquait par ailleurs que les assurances sociales s'en ressentiraient fortement.

Toujours dans le rapport précité, le Conseil fédéral constatait que nombreux sont ceux qui n'arrivent plus à répondre aux exigences élevées de notre société axée sur la productivité, ni à suivre son rythme effréné. Les problèmes de santé augmentent et

le nombre de personnes tributaires d'une rente d'invalidité s'accroît. Il s'agit de remédier à ces mutations de la société et d'en limiter les conséquences financières. Le rapport précisait aussi que, comparée aux Etats membres de l'UE-15, la Suisse était en retard au chapitre de l'égalité des sexes, notamment pour ce qui est des écarts salariaux et du secteur de la formation, et que des améliorations s'imposaient.

Dans le cadre de divers messages, le Conseil fédéral a élaboré des mesures visant à limiter les déficits et la dynamique des dépenses dans le domaine social. En juin 2007, le peuple a accepté la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (RS 831.20; 5^e révision de l'AI). Par contre, il a rejeté, en mai 2004, la 11^e révision de l'AVS (modification de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur l'assurance-vieillesse et survivants). Se fondant sur le résultat de cette votation, le Conseil fédéral a dressé un «Panorama des assurances sociales» et s'en est inspiré pour prendre les décisions quant à la procédure à suivre. Il a décidé que les travaux préliminaires relatifs à une nouvelle révision de l'AVS devant garantir le financement de cette dernière jusqu'en 2020 devaient être entrepris tout de suite. Dans le domaine de la prévoyance professionnelle, la 1^{re} révision de la LPP a été mise en vigueur en trois étapes.

L'assainissement du domaine de la santé est moins avancé que prévu. Le Conseil fédéral a présenté de nouveaux messages au Parlement en mai et en septembre 2004 après l'échec de la révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LA-Mal; RS 832.10) lors de la session de décembre 2003. Trois de ces messages – concernant la liberté de contracter (FF 2004 4055), la participation aux coûts (FF 2004 4121) et le *Managed Care* (FF 2004 5257) – sont toutefois encore pendants au Parlement. En outre, un projet sur le financement des soins (FF 2005 1911) a été soumis; lui aussi est encore en discussion. Grâce à diverses mesures de moindre ampleur, le Conseil fédéral a pu faire en sorte que les coûts de l'assurance obligatoire des soins – et par là même – les primes des caisses-maladie augmentent moins que ces dernières années.

Dans son rapport du 15 février 2006 relatif à l'évaluation de l'efficacité de la loi sur l'égalité en exécution de la motion Vreni Hubmann 02.3142 (FF 2006 3061), le Conseil fédéral s'est engagé à prendre diverses mesures pour améliorer l'égalité des sexes dans la vie professionnelle. Il examinera notamment, en collaboration avec les partenaires sociaux, dans quelle mesure la création d'incitations à promouvoir l'égalité pourrait être utile et fera en sorte que les avantages et les inconvénients de différents modèles d'autorités dotées de compétences en matière d'investigation et d'intervention soient examinés attentivement.

On voit donc que d'importants progrès ont été réalisés, mais qu'il faut encore déployer des efforts.

Renforcer la position de la Suisse dans le monde

Au début de la législature 2003 à 2007, le Conseil fédéral s'interrogeait sur la suffisance à terme de la voie des accords bilatéraux empruntée jusqu'alors. La réponse à cette question figure dans le rapport Europe 2006 (FF 2006 6461), où le Conseil fédéral arrive à la conclusion que nos buts peuvent, à l'heure actuelle, être atteints dans une large mesure, d'une part par le biais du réseau d'accords existants et par son adaptation et son extension continues aux nouvelles exigences et, d'autre part, par la poursuite de politiques autonomes.

Pour que la Suisse – petit Etat fortement dépendant des exportations – puisse se tailler une part du commerce international, il est important qu'elle se concentre sur ses atouts, qu'elle les utilise et qu'elle les valorise.

Au cours de la 47^e législature, la Suisse a encore renforcé ses liens avec l'Union européenne. Le peuple a accepté les accords bilatéraux II, qui comprennent notamment l'association à Schengen et Dublin. Il a par ailleurs dit oui au protocole additionnel prévoyant l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE. Enfin, il a aussi approuvé la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.1). Grâce à ces jalons, un pas important a été franchi en direction de l'ouverture des marchés, ce qui est dans l'intérêt de notre économie.

La participation très remarquée de la Suisse au sein de l'ONU a constitué un volet important de sa politique étrangère. Le Conseil fédéral dresse un bilan positif de l'engagement de la Suisse durant les cinq premières années de sa présence à l'ONU. Dans le cadre du processus de réforme, notre pays a su se profiler en tant qu'acteur sérieux, crédible, constructif et compétent et jeter des ponts entre le Nord et le Sud, dans l'intérêt de chacun.

Pendant la législature 2003 à 2007, la Suisse s'est engagée, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'ONU, en faveur de la coexistence pacifique des peuples, de la lutte contre la pauvreté, du respect des droits de l'homme et de la démocratie ainsi qu'en faveur de l'exploitation parcimonieuse des ressources naturelles.

Le Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, a présenté, début mars 2005, un rapport substantiel intitulé «Dans une liberté plus grande: vers le développement, la sécurité et les droits de l'homme pour tous». La politique suisse de développement s'est axée sur ce programme de réformes: la lutte contre la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire sont décisives pour créer la sécurité à l'échelle mondiale et pour assurer le respect des droits de l'homme. Dans le cadre de partenariats de longue date avec certains pays de concentration et de la coopération multilatérale au développement, la Suisse a déjà fourni une contribution appréciable à la réalisation des Objectifs du Millénaire. Dans certains domaines, elle devra toutefois continuer de s'engager: cohérence des politiques nationales et internationales quant aux Objectifs du Millénaire, financement et efficacité de l'aide au développement – autant de champs d'action qui s'inscriront dans l'agenda de la politique du développement.

Un bilan détaillé du programme de la législature 2003 à 2007 figure dans les rapports de gestion du Conseil fédéral depuis 2004; un aperçu est également disponible dans le rapport de gestion 2007.

3 Analyse de la situation

Appréciation générale

La place économique suisse continue de posséder des atouts par rapport à l'étranger. Mentionnons la grande sécurité juridique, les connaissances scientifiques et technologiques, le haut niveau de qualification et la productivité de la main-d'œuvre, la compétence des cadres, les performances de la place financière, la qualité de vie, la stabilité sociale et politique, le faible coût du capital, une pression fiscale et des contributions sociales inférieures à la moyenne internationale, une situation au cœur de l'Europe, avec de bonnes liaisons internationales et des infrastructures de qualité,

et un fort pouvoir d'achat sur le marché intérieur. La concurrence étant de plus en plus rude, ces avantages comparatifs ne sont jamais acquis définitivement. Le Conseil fédéral entend donc étudier et mettre en œuvre d'autres allègements fiscaux. Notre pays s'est vu confronté à de nouveaux défis ces sept dernières années: les principaux sont développés ci-après.

Tout d'abord, la concurrence doit être renforcée sur le marché intérieur et l'ouverture de l'économie et de la société sur le monde doit se poursuivre. Pour maintenir la forte capacité d'innovation de la Suisse, il faut également renforcer la formation, la formation continue et la recherche. Enfin, la pression fiscale et les contributions sociales versées par les entreprises et les individus doivent encore être réduites, les activités de l'Etat doivent être optimisées et les entreprises doivent bénéficier d'un cadre administratif encore plus favorable.

La question de la sécurité de l'approvisionnement va gagner en importance. Il devient en effet de plus en plus vraisemblable que les ressources principales vont se raréfier ou renchérir dans un avenir relativement proche, notamment en raison de la demande croissante de nouveaux pays industrialisés tels que la Chine et l'Inde. Le prix du pétrole et d'autres matières premières n'a ainsi cessé d'augmenter, de même que celui de certaines denrées alimentaires. Si l'essor économique fulgurant de la Chine et de l'Inde promet la poursuite de cette tendance, les prix élevés ralentissent un épuisement (trop) rapide des ressources naturelles. Les petits Etats comme la Suisse, largement dépendants de l'importation de matières premières, doivent donc suivre attentivement l'évolution des politiques (économiques) extérieures non seulement des grandes puissances telles que les Etats-Unis d'Amérique, la Russie et la Chine. L'économie, l'Etat et la société pourraient donc rencontrer de sérieux problèmes d'approvisionnement en énergie et en matières premières ces prochaines décennies, problèmes qui viendront s'ajouter aux conséquences des changements climatiques.

Le financement des assurances sociales figure désormais au cœur des débats politiques. Les régimes de pension doivent être adaptés à l'évolution démographique et aux diverses modalités de départ à la retraite (flexibilité de l'âge de la retraite).

Le vieillissement de la population nous oblige également à stabiliser les coûts de l'assurance-maladie et à mettre davantage l'accent sur la prévention des maladies et la promotion de la santé. Il faut en outre combattre les causes de l'augmentation du nombre d'invalides souffrant de maladies chroniques ou psychiques.

L'environnement, l'énergie et le climat se sont imposés au centre des préoccupations, mais les problèmes qu'ils soulèvent ne pourront être résolus que si l'ensemble de la communauté internationale se mobilise. Il s'agira de trouver des solutions innovantes afin de concilier la préservation des ressources naturelles pour les générations futures avec l'augmentation des performances économiques.

L'interdépendance croissante des événements nationaux et internationaux appelle un surcroît de cohérence et de coordination dans la défense de nos intérêts face à l'étranger et dans la conciliation des intérêts sur le plan interne. La progression du processus d'intégration européenne met en outre constamment la Suisse sous pression et la force à s'adapter. Le développement du fédéralisme suisse est conditionné à la fois par la concurrence intercantonale et par la nécessité d'une collaboration plus poussée entre cantons.

La paix sociale dépend du maintien de l'équilibre entre les différentes communautés linguistiques et entre populations indigène et étrangère, équilibre qui doit être assorti du respect mutuel entre les cultures. Aussi est-il nécessaire d'identifier à temps les causes d'un manque d'intégration et de les combattre, et de veiller à ce que le vieillissement de la population ne mette pas en péril la cohésion sociale. Il s'agit cependant de clairement distinguer l'immigration qui résulte de l'accord sur la libre circulation des personnes passé avec l'UE des conséquences, parfois problématiques, des mouvements migratoires en provenance des pays impliqués dans le conflit des Balkans dans les années 1990. Le fossé économique entre pays riches et pays pauvres étant loin d'être comblé, le nombre de migrants potentiels continue par ailleurs d'augmenter. Les questions d'intégration gagnent dès lors toujours en complexité.

Le respect de l'état de droit et le respect de la démocratie sont des valeurs centrales de notre société, au même titre que la conscience de la responsabilité de chacun pour le fonctionnement de la société. Il faut à nouveau affirmer et renforcer ces valeurs. La capacité de réagir de manière rapide et flexible à de nouveaux défis est une des compétences clés de l'individu comme de l'Etat. Il faut donc renforcer à tous les niveaux cette confiance en ses propres capacités et donc réaffirmer le rôle subsidiaire de l'Etat.

Ces dernières années, le Parlement a pris le temps, à diverses occasions, de réfléchir de manière approfondie sur les valeurs politiques et éthiques et sur les questions fondamentales de notre société. Ce fut le cas notamment lors de la refonte de la Constitution fédérale et des festivités liées au 150^e anniversaire de l'Etat fédéral, ainsi que lors des délibérations relatives aux programmes des législatures 1999 à 2003 et 2003 à 2007. Le Conseil fédéral considère que ces réflexions ne doivent jamais s'arrêter et qu'il faut régulièrement les relancer, dans le cadre des instruments existants, lorsqu'une question concrète se pose. Le présent programme donne à nouveau l'occasion au Parlement de débattre de questions fondamentales, puisqu'il contient les lignes directrices politiques et les objectifs du Conseil fédéral, ainsi que la stratégie qu'il entend appliquer à cet effet. Le Conseil fédéral a déjà indiqué qu'il souhaitait diriger la réflexion sur les défis que notre pays sera amené à relever. Notre régime fédéraliste et libéral veut cependant que les conclusions qu'il conviendra d'en tirer sur le plan politique soient du ressort de l'ensemble des participants à la vie publique. L'orientation et l'intensité du débat au sujet de l'avenir de notre pays et de ses valeurs dépendront donc étroitement du Parlement, des cantons et de l'ensemble des acteurs politiques.

Etat de la Suisse

Economie

Dans les années 1990, la croissance structurelle de la Suisse a été l'une des plus faibles d'Europe et des pays de l'OCDE. Si les années 2001 à 2003 se sont caractérisées par un tassement conjoncturel, les années 2004 (2,5 %) et 2005 (2,4 %) ont marqué le retour à la croissance. Selon les premières estimations tirées de la comptabilité nationale, l'économie suisse enregistre contre toute attente une hausse soutenue en 2006: le PIB à prix constants progresse de 3,2 % contre 2,4 % en 2005 (à prix courants, le PIB progresse même de 4,9 % pour s'établir à 486,2 milliards de francs). Eu égard à une évolution conjoncturelle particulièrement favorable durant le premier semestre 2006, le groupe d'experts de la Confédération a revu à la hausse ses prévisions de croissance pour 2007 (2,6 % au lieu de 2,3 %). Pour 2008, le

pronostic reste un ralentissement à 1,9 %, bien que l'on ait constaté une accroissement des risques.

En considérant l'évolution du PIB en moyenne annuelle, la croissance économique de la Suisse a été de 1,1 % pour la période de 1991 à 2004. Selon une récente étude de l'Office fédéral de la statistique (OFS) portant sur la *productivité du travail et du capital*, cette croissance résulte pour l'essentiel d'une hausse de 0,6 % de la contribution de l'intrant en capital et d'une augmentation de 0,4 % de la productivité multifactorielle (cette dernière étant globalement attribuée au progrès technique); le reste de la croissance s'explique par une légère hausse de la contribution de l'intrant en travail. Une heure effectivement travaillée utilise toujours plus de capital – même lorsque l'apport de capital diminue –, et contribue à la progression de la productivité horaire du travail.

Selon la statistique de la population active occupée, 72,5 % des personnes exerçant une activité lucrative travaillaient dans le secteur tertiaire en juin 2006 (contre 70,3 % cinq ans plus tôt), 23,7 % dans le secteur secondaire (contre 25,5 %) et 3,8 % dans le secteur primaire (contre 4,2 %). Malgré une diminution de sa main-d'œuvre, le secteur industriel a pu dans l'ensemble augmenter sa production. Selon l'enquête suisse sur la population active, le pourcentage, par rapport à la population totale, de femmes exerçant une activité lucrative est passé de 49,2 à 50,9 % de 2001 à 2007, tandis que le taux d'activité des hommes diminuait très légèrement sur la même période (de 63,3 à 63,2 %), notamment en raison de l'allongement de la formation et des retraites anticipées. La proportion d'étrangers sur le marché du travail (frontaliers y compris) s'élève elle à 25,6 %: presque deux tiers d'entre eux (63 % en 2006) sont des ressortissants d'un pays de l'UE ou de l'AELE; les pays du sud de l'UE en sont les principaux représentants (37 %), suivis des pays du nord et de l'ouest de l'Europe (24 %).

Le *chômage* a atteint le taux record de 5,2 % en 1997. Après avoir reculé à 1,7 % (2001), il est remonté à près de 4 % en 2004 à 2005. Selon les estimations du Secrétariat d'Etat à l'économie, l'année 2006 s'est caractérisée par une baisse nette du taux de chômage (3,3 % à la fin de l'année, soit un recul de 0,5 point). A fin novembre 2007, 104 820 personnes étaient inscrites auprès des offices régionaux de placement, soit 19 313 personnes de moins qu'au mois de novembre de l'année précédente (recul de 15,6 %).

Selon un nouvel indicateur établi par l'OFS, le *coût de la main-d'œuvre* a augmenté nominalement de 1,2 % entre 2002 et 2004, contre 5 % entre 2000 et 2002. Il est estimé à 51,60 francs par heure travaillée en 2004 pour les secteurs secondaire et tertiaire. Les salaires et les traitements comptent pour 82,7 % du total, les cotisations sociales à la charge de l'employeur pour 14,8 % et les frais de formation professionnelle, de recrutement et autres pour 2,5 %.

Ces 51,60 francs par heure travaillée correspondent à 32,9 euros, un montant qui place notre pays dans le groupe de tête avec le Danemark (30,7) et la Belgique (30). Les pays voisins de la Suisse dont le coût de la main-d'œuvre dépasse la moyenne des pays de l'Europe des Quinze (UE-15), à savoir la France, l'Allemagne et l'Autriche, enregistrent des valeurs comprises entre 25 et 28 euros. Ces estimations constituent un indicateur-clé pour comparer l'attrait de la place économique suisse par rapport à ses principaux concurrents européens. Cette comparaison tient cependant également compte du niveau de productivité de l'ensemble de l'économie,

comme le montrent les «unit labor costs in common currency» (les coûts salariaux unitaires exprimés dans une monnaie commune).

Pour les ménages cependant (moins pour les entreprises), l'étalon déterminant est le panier de biens et de services équivalant à une heure de travail. Cet instrument de mesure est le pouvoir d'achat standard (PAS), qui efface les différences de niveau des prix entre les pays. Le coût de la main-d'œuvre en Suisse est estimé à 23,3 PAS par heure travaillée pour l'année 2004, soit légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'UE-15 (22,9 PAS), mais en dessous de la majorité des pays voisins (Autriche: 24,4 PAS; Allemagne: 24,6 PAS; France: 26,1 PAS). Le coût de la main-d'œuvre des dix nouveaux Etats membres de l'UE s'élève en moyenne à 9,1 PAS en 2004. Selon qu'elle est exprimée en euros ou en PAS, la différence entre les coûts de la main d'œuvre montre que les biens et services suisses destinés au marché intérieur sont comparativement onéreux.

L'indicateur du *commerce extérieur* mesure l'ouverture au monde d'un pays donné. Il dépend notamment de la qualité de l'accès au marché que les partenaires commerciaux s'accordent réciproquement. La Suisse se situe traditionnellement dans la moitié supérieure du classement. En 2006, seuls les pays du Benelux et l'Irlande avaient des relations nettement plus développées que notre pays avec l'étranger, tandis que l'Autriche et le Danemark enregistraient des relations légèrement plus poussées. La mondialisation et le renforcement de la demande sur le marché des matières premières et de l'énergie requièrent par ailleurs un bon fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement.

Selon la balance suisse des paiements établie par la Banque nationale suisse, l'excédent de la *balance des transactions courantes* (ensemble des échanges de biens et services, revenus du travail et du capital tirés de l'étranger et versés à l'étranger, ainsi que transferts courants) a atteint 74 milliards de francs en 2006, soit 11 milliards de plus que l'année précédente. Ce montant représente 16 % du PIB (14 % en 2005), ce qui montre bien la place qu'occupent la Suisse et ses entreprises en termes d'investissements directs dans les pays tiers. Tant en valeur absolue qu'en relation avec le PIB, l'excédent de la balance des transactions courantes affichait en 2006 son plus haut niveau.

La bonne conjoncture s'est maintenue en 2006, tant en Suisse qu'à l'étranger. Aussi les échanges de biens et de services ont-ils connu une croissance vigoureuse: les exportations ont augmenté de 13 % et les importations de 11 %, ce qui ne s'était plus vu depuis 2000. L'excédent de la *balance commerciale* a également atteint un montant record en 2006, soit 12 milliards de francs. Les exportations ont ainsi progressé de 13 % en valeur nominale et les importations de 11 %. Toutes les branches exportatrices ont vu leurs ventes augmenter. Les livraisons à destination de l'UE (UE-25) ont ainsi progressé de 12 %, contre 10 % pour celles en provenance de l'UE. Les substantielles recettes nettes au titre des services ont prioritairement contribué à l'augmentation, de 7 à 38 milliards de francs, de l'excédent des exportations. Les revenus nets des capitaux ont passé de 2 à 59 milliards de francs.

Formation, recherche et innovation

En 2005, les *dépenses publiques d'éducation* ont atteint 5,8 % du PIB, soit leur plus haut niveau depuis 1990. En comparaison internationale, la Suisse se situait légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE en 2003, mais nettement en dessous du groupe de tête. En septembre 2007, le Parlement a décidé d'augmenter de 6 % par an en moyenne le crédit pour l'encouragement de la formation, de la

recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011. C'est le secteur qui connaîtra la plus forte augmentation dans le budget de la Confédération, si on fait abstraction du secteur des transferts «Finances et impôts».

En 2004, les *dépenses de recherche et de développement* (R-D) représentaient 2,93 % du PIB, financées à 73,7 % par le secteur privé. En comparaison internationale, la Suisse figure dans le groupe de tête, même si elle est passée du deuxième au quatrième rang depuis 1990. En Suisse, la part du secteur privé dans les investissements R-D reste une des plus élevées au monde (Suisse: 70 %, République de Corée: 75 %, Japon: 75 %, Finlande: 69 %, Allemagne: 67 %, Suède: 65 %, Etats-Unis d'Amérique: 64 %, OCDE: 62 %, UE-25: 54 %; source: OCDE, MSTI).

La proportion des personnes de 25 à 64 ans diplômées d'une haute école est passée de 14 à 20 % entre 1996 et 2006. Ce taux a également progressé dans la population étrangère résidant en Suisse, mais de manière moins marquée (de 19 à 23 %). L'écart du *niveau de formation* entre les deux groupes s'est donc considérablement réduit. La proportion de la population ayant obtenu un diplôme professionnel supérieur (tertiaire B) a augmenté pour atteindre 9 % en 2006. Ce chiffre est plus faible dans la population étrangère résidant en Suisse (entre 4 et 5 %), où il est relativement stable. Avec 28 % de sa population titulaire d'un diplôme de degré tertiaire (formation professionnelle supérieure ou diplôme d'une haute école) en 2004, la Suisse était légèrement mieux placée en comparaison internationale que la moyenne des pays de l'OCDE (25 %). Notre pays compte en outre une proportion relativement élevée (7 %) de personnes titulaires d'un diplôme postsecondaire qui ne relève pas du tertiaire (ce type de diplôme n'existe pas partout).

En Suisse (chiffres 2005), 89 % des jeunes achèvent une formation du degré secondaire II (diplôme de fin d'apprentissage, maturité professionnelle, maturité): 54,5 % d'entre eux ont suivi une formation professionnelle (sans maturité professionnelle), 22 % une école de formation générale et 12,2 % ont obtenu une maturité professionnelle. Les autres ont soit interrompu leurs études après l'école obligatoire, soit achevé une formation générale non prise en compte ici, soit terminé une formation de courte durée (une année) ou une formation professionnelle initiale. Les premières maturités professionnelles ont été décernées au milieu des années 90. Depuis, ce type de formation n'a cessé de gagner en importance. Le taux des formations générales est resté stable ces dernières années.

En 2004, 1760 demandes de brevet suisse ont été déposées dans notre pays par des personnes qui y résident, tandis que 4663 demandes de brevet européen d'origine suisse (demandes Euro-PCT entrant dans la phase régionale y comprises) ont été déposées à l'Office européen des brevets (OEB). En comparaison internationale, le nombre des *demandes de brevet suisse ou européen* déposées annuellement par des personnes ayant leur domicile ou leur siège en Suisse (chiffre qui reflète la capacité d'innovation d'un pays) est relativement faible. Abstraction faite du Japon, la Suisse a présenté en 2005 le plus grand nombre de demandes de brevet (familles triadiques) par million d'habitants. Avec 362 demandes par million d'habitants en 2003 (248 en 1990), la Suisse occupe ainsi toujours la première place du classement international.

Le tableau de bord de l'innovation au niveau européen (European Innovation Scoreboard EIS) compare les performances des pays européens (UE-27, Croatie, Turquie, Islande, Norvège et Suisse), des Etats-Unis et du Japon. L'EIS repose sur 25 indicateurs, tels que les dépenses de R-D, le niveau de formation de la population et le nombre de brevets déposés. Pour analyser les forces et les faiblesses des pays dans le

processus d'innovation, les indicateurs sont répartis en cinq catégories qui reflètent les aspects-clés de l'innovation: ressources humaines pour l'innovation (innovation drivers), création de connaissances (knowledge creation), innovation et esprit d'entreprise (innovation and entrepreneurship), application des connaissances (applications) et propriété intellectuelle (intellectual property). Pour classer les pays, les indicateurs sont résumés en une valeur unique, l'indice synthétique d'innovation (Summary Innovation Index SII). En 2006, la Suisse figurait toujours dans le peloton de tête des pays les plus innovateurs, aux niveaux européen et mondial, avec la Suède, la Finlande, le Danemark, le Japon et l'Allemagne. Elle apparaît aux premières places dans toutes les catégories précitées, à l'exception de l'application des connaissances, et occupe même le premier rang dans la catégorie «Propriété intellectuelle». Les efforts consentis par les entreprises suisses pour encourager l'innovation et exploiter les nouvelles connaissances sur le plan commercial portent donc leurs fruits.

Capacité d'action de l'Etat

La capacité d'action des collectivités publiques suisses est profondément tributaire de la marge de manœuvre budgétaire de la Confédération. En effet, les cantons touchent environ 40 % des dépenses de transfert, soit à peu près 15 milliards de francs, ce qui représente un quart de l'ensemble de leurs recettes. Or, la capacité d'action de la Confédération s'est considérablement réduite dans les années 1990: la stagnation économique conjuguée à une croissance disproportionnée des dépenses a creusé les déficits et fortement aggravé l'endettement.

De 9,6 % en 1990, la *quote-part de l'Etat* (Confédération) est passée à 10,8 % en 2006. Selon les dernières estimations, elle devrait se situer approximativement au même niveau en 2007 et 2008. Ce taux devrait légèrement augmenter (à 11,0 %) pour les années du plan financier 2009 à 2011, notamment en raison des recettes provenant du projet de hausse de la TVA: transférées intégralement à l'AI, celles-ci figureront en effet également sous les dépenses, conformément au principe du produit brut. Si on fait abstraction de ce facteur particulier, la quote-part de l'Etat s'élèvera à 10,7 % en 2011.

De 8,7 % en 1990, la *quote-part d'impôt* de la Confédération est passée à 10,5 % en 2006. Selon les dernières estimations, elle devrait se situer à 10,6 % en 2007 (en baisse par rapport à 2000: 11,0 %) et reculera encore à 10,3 % en 2008. Elle devrait cependant connaître une augmentation en 2010 et 2011, en raison d'une hausse prévue de la TVA, destinée au financement de l'AI. Si on fait abstraction de ce facteur particulier, la quote-part d'impôt devrait se situer en 2011 au niveau de 2008.

De 1990 à 2005, la *dette* de la Confédération a plus que triplé, atteignant le niveau record de 130,3 milliards de francs. Dans le même temps, le *taux d'endettement* est passé de 11,6 à 28,1 %. La première application du frein à l'endettement en 2003, la mise en œuvre systématique de deux programmes d'allègement budgétaire (PAB 03 et PAB 04) et le programme d'abandon de tâches de l'administration ont posé les bases d'un équilibre durable du budget de la Confédération. Ainsi, l'équilibre structurel est atteint depuis 2006 et les objectifs du frein à l'endettement, qui ne sont contraignants que pour le budget, sont même dépassés dans le plan financier 2009 à 2011, ce qui permettra de réduire le taux d'endettement de la Confédération à 21,3 %.

La capacité d'action de l'Etat est également tributaire d'autres facteurs qui ne se laissent pas ramener à des chiffres ou à un budget, tels que le respect de la concordance ou l'adhésion aux règles de la démocratie et de l'état de droit. Sur le plan politique, c'est essentiellement la progression du processus d'intégration européenne, lui-même lié à la mondialisation, qui pose un défi de taille à notre pays. Il est en effet devenu impossible de trouver à l'échelon national des solutions satisfaisantes et efficaces à certains problèmes transfrontaliers. Aussi faudra-t-il soupeser les avantages de participer aux discussions au niveau européen par rapport à une autonomie totale de décision. Cette réflexion devra intégrer non seulement les accords passés avec l'UE et leur développement, mais surtout les conséquences sur la démocratie directe, le fédéralisme, le régime des finances et les politiques agricole et économique. D'ailleurs, même en restant à l'écart de l'UE, la Suisse devrait continuer à perdre de son autonomie de décision dans différents domaines: il apparaît d'ores et déjà que la Confédération ne peut se soustraire à certaines décisions prises au sein de l'UE. Quelle que soit la forme que prendra notre collaboration avec l'UE, l'intensification de la circulation des marchandises, des capitaux, des personnes et du trafic estompera les frontières, tant nationales que cantonales. La résolution des problèmes passera donc de plus en plus par une collaboration internationale (intercantonale à l'échelon de la Suisse), d'où l'importance de pouvoir collaborer rapidement avec d'autres gouvernements (ou cantons). Cette collaboration toujours plus étroite entre gouvernements risque cependant de remettre en question le régime parlementaire et la démocratie directe.

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) vise pour sa part à revitaliser le fédéralisme, à désenchevêtrer les tâches, à renforcer la cohésion fédérale et à accroître le rôle de pilotage dévolu à la Confédération, et partant sa capacité d'action. De nouvelles formes de collaboration et de financement sont également prévues pour les tâches communes qui subsisteront au terme de l'exercice. La RPT se fonde donc sur les structures existantes pour réaliser les réformes qui permettent d'améliorer fondamentalement les processus de décision et la péréquation financière de la Confédération.

L'équilibre entre les communautés linguistiques, assorti du respect mutuel entre les cultures, est un élément indispensable au maintien de la paix sociale et à la cohésion d'un Etat fédéraliste et multilingue comme la Suisse: le quadrilinguisme est consubstantiel à notre pays et fait partie notre identité sociale. Certains facteurs jouent un rôle déterminant à cet égard et sont même susceptibles de diviser les communautés linguistiques. Pensons à la politique européenne et plus largement aux affaires étrangères. On commence toutefois à y observer des signes de détente.

Au soir des votations, zones urbaines et zones rurales ne s'opposent systématiquement que sur quelques thèmes. Les problèmes de fonctionnalité territoriale pourraient cependant créer des tensions entre noyaux urbains et communes périphériques, ainsi qu'entre agglomérations et zones rurales. La concentration de la croissance économique et démographique autour des grandes villes devrait d'ailleurs renforcer le phénomène. C'est pourquoi les mécanismes publics de compensation (péréquation financière, sécurité sociale et infrastructures de base) et la politique territoriale (nouvelle orientation de la politique régionale et de la politique des agglomérations) revêtiront à long terme une importance capitale pour garantir la cohésion territoriale de la Suisse. Enfin, la politique culturelle sera de plus en plus sollicitée pour rendre la culture accessible au plus grand nombre et pour contribuer à

renforcer la cohésion et la compréhension entre les différentes parties du pays en mettant en place des programmes d'échanges ciblés et en encourageant la diversité.

Performance des infrastructures

Les questions de mobilité et de trafic jouent un rôle capital pour un petit pays axé sur les services et les exportations comme la Suisse. Disposer d'un bon raccordement aux voies de communication est donc un facteur important pour la compétitivité de l'économie, des régions et du pays dans son ensemble. La mobilité n'a cependant pas que des avantages: mentionnons simplement la pollution que subissent l'homme et l'environnement en termes de bruit, de rejets dans l'atmosphère (avec ses conséquences sur le climat), d'épuisement des ressources et d'emprise sur le sol. La demande de prestations de transport va continuer d'augmenter ces prochaines années. L'objectif principal est de maîtriser cette croissance de la mobilité en assurant la rentabilité et la sécurité des transports tout en protégeant au maximum l'environnement. La politique des transports doit par ailleurs garantir au plus grand nombre et à toutes les régions un accès suffisant aux infrastructures de transport (service public). La politique des transports suisse se fonde sur une approche globale qui tient compte des avantages et des inconvénients de chaque mode de transport sur les plans économique et écologique et qui vise une coordination optimale avec les autres secteurs politiques (finances, économie, protection de l'environnement et agencement du territoire). Ses objectifs principaux sont la satisfaction des besoins en infrastructures, de même que la sécurité et la performance de celles-ci, la propreté des véhicules, le renforcement du principe du pollueur-payeur, l'autofinancement maximal du trafic et une coordination optimale avec l'Europe. On veillera à recourir aux divers modes de transport de façon rationnelle, c'est-à-dire en fonction de leur compétitivité et de leurs avantages économiques et écologiques.

La politique des transports a connu des tournants décisifs ces dernières années et des projets de réforme ambitieux sont en cours de réalisation pour atteindre à long terme les objectifs fixés. Mentionnons les accords bilatéraux passés avec l'UE sur les transports terrestres et les transports aériens, la modernisation de l'infrastructure ferroviaire (NLFA, Rail 2000, raccordements aux lignes à grande vitesse, vue d'ensemble sur le financement des projets d'infrastructure des transports publics) et l'introduction, puis le relèvement progressif, de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP). Restent les problèmes de trafic dans les agglomérations, la surcharge chronique de certains tronçons du réseau des routes nationales (principalement dans les agglomérations) et le financement de l'entretien des infrastructures dans les régions périphériques et les régions de montagne. Le Conseil fédéral entend aborder ces questions en même temps que le plan sectoriel des transports, le fonds d'infrastructure et la mise en œuvre du péage routier. Par ailleurs, d'autres mesures seront requises pour tenir les objectifs de transfert du trafic de marchandises à travers les Alpes fixés par le Parlement (projet de loi sur le transfert du trafic marchandises). Signalons enfin d'autres dossiers ouverts, à savoir la réduction des nuisances dues au trafic (environnement, bruit et emprise sur le sol), l'augmentation de la sécurité sur les routes et la recherche d'une solution fondée sur le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) pour l'exploitation de l'aéroport de Zurich-Kloten.

Dans le domaine du transport de voyageurs, une augmentation du trafic routier privé d'environ 17 % est prévue pour la période allant de 2000 à 2020. Les prestations exprimées en passagers-kilomètres augmenteront de 20 % d'ici à 2030. Quant au

trafic ferroviaire, le scénario de base table sur une progression de 31 % pour la période allant de 2000 à 2020 et même de 45 % d'ici à 2030. Grâce aux investissements de Rail 2000, mais aussi en raison de l'évolution sociodémographique, on peut supposer que le trafic supplémentaire sera partiellement absorbé par les transports publics. Dans le domaine du transport de marchandises, les prestations par la route et par le rail dans le scénario de base (en tonnes-kilomètres) progresseront bien plus que celles du transport de voyageurs, la hausse atteignant 39 % d'ici à 2020 et 54 % d'ici à 2030.

Le choix des moyens de transport qui permettront de maîtriser cette croissance dépend largement des conditions que définira la politique des transports. Le transport de marchandises à travers les Alpes présente à cet égard un intérêt particulier, car l'acceptation de l'initiative des Alpes en 1994 a signifié l'interdiction d'étendre les axes routiers de transit dans l'espace alpin. Le transfert du trafic de marchandises de la route au rail bat actuellement son plein et la construction des NLFA respecte le calendrier fixé. Les mesures prises (introduction de la RPLP, hausse du poids des camions autorisés sur les routes, première réforme des chemins de fer, mise en œuvre de l'accord sur les transports terrestres et mesures d'accompagnement destinées à favoriser le trafic ferroviaire de marchandises) portent leurs fruits: à la fin de 2005, le nombre des véhicules routiers lourds transportant des marchandises à travers les Alpes suisses a baissé de 14 % par rapport à l'an 2000, tandis que le transport ferroviaire enregistre de forts taux de croissance. Malgré ces progrès, l'objectif de réduire à 650 000 le nombre de trajets de poids lourds à travers les Alpes est inatteignable d'ici à 2009.

L'aviation joue un rôle économique extraordinaire pour notre pays, par la place qu'elle occupe dans la politique économique extérieure et intérieure. Depuis 2004, le nombre de passagers est reparti à la hausse. Le trafic total de passagers devrait augmenter d'environ 80 % entre 2004 et 2020, pour atteindre le chiffre de 52,7 millions de personnes par année; le fret devrait doubler sur la même période, pour atteindre 514 000 tonnes par année. Cette croissance entraînera une augmentation du nombre total de mouvements d'environ 25 %.

La mobilité douce doit devenir le troisième pilier du transport des personnes, aux côtés des transports publics et du transport individuel motorisé. Il en résulterait des effets positifs pour l'environnement, l'organisation du territoire et la santé. Les déplacements vont continuer de s'intensifier au cours des prochaines années (d'où une généralisation des bouchons et d'autres perturbations). Une action ciblée en faveur de la mobilité douce contribuera à enrayer les problèmes de capacité. On ne pourra cependant atteindre cet objectif sans investissements (réseaux routiers, aires de repos et équipements sûrs, attrayants et interconnectés) pour encourager les déplacements non motorisés au quotidien et pendant les loisirs (écotourisme).

Sécurité et criminalité

Une attaque militaire conventionnelle contre la Suisse est peu probable dans un proche avenir. Trois risques menacent toutefois la sécurité de la Suisse: le terrorisme international, la prolifération des armes de destruction massive (dans le pire des cas au sein d'organisations terroristes) et les conséquences transfrontières de conflits régionaux et de l'effondrement de certains Etats (bases pour des organisations terroristes, flux de réfugiés, etc.). Le maintien de la sécurité doit désormais être une tâche commune nationale et internationale, civile et militaire. Sur le plan de la sécurité intérieure et extérieure, la situation de la Suisse est dès lors comparable à celle

d'autres pays d'Europe centrale et occidentale; partout, les frontières entre sécurité intérieure et sécurité extérieure s'estompent, ce qui nécessite un renforcement de la coopération et de la coordination à l'échelle nationale et internationale.

En ce qui concerne la criminalité, le nombre de *condamnations pénales* n'a que peu augmenté jusqu'en 2001; rapporté à la population résidente, il a même diminué. Par la suite, une forte hausse a été enregistrée, pour la première fois également par rapport à la population résidente: le nombre des condamnations est ainsi passé de 22 342 en 2001 à 30 248 en 2004. En 2005 et 2006, le nombre de condamnations s'est stabilisé à un niveau élevé. Les infractions contre le patrimoine représentent de loin la plus grande part des infractions pénales (une bonne moitié des condamnations pénales relève au moins en partie d'une infraction contre le patrimoine). Les infractions violentes (soit les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle) représentaient quant à elles 18 % des condamnations pénales en 2005 et 2006. La *statistique des jugements pénaux des mineurs* montre par ailleurs que le nombre de jugements frappant des mineurs a augmenté depuis 1999, c'est-à-dire depuis la mise en place de la nouvelle statistique. Seul le nombre des jugements pour consommation de stupéfiants a fortement régressé en 2003 (-700) et en 2006 (-600). En 2006, 937 900 mineurs de 7 à 18 ans résidaient en Suisse. De 1999 à 2004, le nombre de jugements pénaux est passé de 12 300 à 14 400 pour ensuite se stabiliser (2006: 14 000). La part des mineurs a légèrement augmenté de 17 % à 20,5 %, alors que celle des enfants de 7 à moins de 15 ans est restée stable (24 % en 1999 contre 23,5 % en 2006). La part des mineurs suisses est passée de 58 % à 64 %. Durant la même période, la proportion de jugements pénaux frappant des mineurs pour consommation de stupéfiants a reculé de 35 % à 24 %, et celle concernant des vols de 33 % à 25 %. En revanche, la part des infractions violentes est passée de 10 % à 17 %, soit en chiffres absolus de 1200 (1999) à 2400 (2006). Les infractions qui affichent le plus fort taux de croissance sont les agressions et les actes de violence à l'encontre des autorités et des fonctionnaires. Les infractions violentes les plus jugées en 2006 ont été les voies de fait (35 %), suivies des blessures corporelles simples (27 %).

Démographie, sécurité sociale et santé

Les *défis liés à l'évolution démographique* ne concernent pas uniquement la sécurité sociale, mais aussi les domaines de la santé et des soins, du marché du travail, de la formation, de la politique familiale, de la migration, de l'intégration, de l'aménagement du territoire, de la politique des agglomérations, des transports et des institutions politiques. Depuis le milieu du siècle dernier, les dépenses, les prestations et les recettes liées à la sécurité sociale ont fortement augmenté en Suisse. Les taux de croissance les plus élevés ont été enregistrés dans les années 1973 à 1975 (extension des prestations de l'AVS et de l'AI) et 1991 à 1993 (sévère crise de l'emploi). Une hausse marquante des dépenses sociales a en outre été enregistrée de 2001 à 2003. Cette évolution récente s'explique par les changements survenus dans les domaines de l'assurance-chômage, de l'AI, des prestations complémentaires à l'AI, de l'aide sociale, de l'assurance-maladie obligatoire et des subventions versées dans le secteur de la santé publique.

Le *vieillessement de la population* (nombre de personnes de 65 ans ou plus pour 100 personnes de 20 à 64 ans faisant partie de la population résidente permanente au 31 décembre) n'a cessé de s'accroître depuis 1950. Le rapport de dépendance des personnes âgées a augmenté de manière ininterrompue, sauf durant la période allant de 1981 à 1984. Si ce rapport se situait encore aux alentours de 16 % en 1950, il a

augmenté de 9 points au cours des 50 années qui ont suivi. Depuis 1980, l'augmentation annuelle du rapport de dépendance des personnes âgées s'est quelque peu atténuée. Fin 2004, pour 100 personnes en âge de travailler, il y avait 25,5 personnes de plus de 64 ans.

Les résultats principaux de la nouvelle série de *scénarios démographiques* de l'OFS montrent que la population suisse continuera de croître légèrement ces trois prochaines décennies, que le vieillissement démographique s'accélérera durant la même période et que le rapport de dépendance s'accroîtra de manière marquante. Le scénario médian prévoit la poursuite de la croissance de la population suisse jusqu'en 2036. Puis la population résidente diminuera progressivement. Toutefois, il est également possible que cette diminution intervienne dès 2015 ou que la population continue de croître au-delà de 2050.

En 2005, les dépenses nominales liées à la sécurité sociale se sont élevées à 135 495 millions de francs au total (contre 132 162 millions en 2004) et le taux de croissance nominal, à 2,5 % (contre 3,7 % en 2004). Ces dernières décennies, le *taux des dépenses sociales* a connu une forte hausse, passant de 11,4 % en 1970 à 19,7 % en 1990. En 2005, il a diminué de 29,3 à 29,2 %. Pour interpréter ces taux, il faut tenir compte de l'évolution du PIB, car ils enregistrent une hausse dès que les agrégats de la protection sociale augmentent plus fortement que le PIB; en 2004, celui-ci a affiché une croissance en termes nominaux de 3,1 % par rapport à l'année précédente et, en 2005, de quelque 2,7 %. En 1990, la Suisse avait, d'après les Comptes globaux de la protection sociale, un taux de dépenses sociales d'environ 20 % et se situait ainsi en dessous des pays de l'UE et de l'AELE ayant les taux les plus bas. En 2004, avec un taux de dépenses sociales de quelque 29,3 %, elle dépassait nettement la moyenne des pays de l'UE-15 (27,6 %).

Les dépenses liées à la *promotion de la santé et à la prévention* ne représentent qu'une part infime, soit 2,1 %, des coûts totaux enregistrés dans le domaine de la santé publique (2005). Durant les années 90, on a assisté à une prise de conscience de l'importance des mesures de promotion de la santé, qui s'est traduite par une augmentation des ressources destinées à la promotion de la santé visée à l'art. 19 LAMal. En l'an 2000, ces ressources s'élevaient à près de 25 millions de francs, contre 2 millions environ en 1995. Depuis l'an 2000 toutefois, les dépenses sont à nouveau en baisse; en 2005, seuls 15,9 millions de francs étaient encore investis dans ce domaine.

Si l'on considère le taux élevé d'étrangers par rapport à la population résidente (soit 21 % environ ou plus de 1,5 million de personnes), on peut affirmer que l'*intégration des étrangers* est dans l'ensemble réussie. Outre cette constatation réjouissante, le rapport sur l'intégration publié en juillet 2006 par l'Office fédéral des migrations a mis en évidence pour la première fois, sur la base d'un vaste état des lieux, les domaines dans lesquels il faut agir et les groupes de personnes particulièrement concernés. Les trois éléments clés de l'intégration sont la langue, la formation et le travail. La promotion de l'intégration ne portera de fruits que si l'on améliore la mise en œuvre des mesures existant au sein des principales structures dites ordinaires (établissements de formation, marché du travail, institutions du domaine de la santé, etc.); la mise en place de mesures et de structures spéciales ne contribuera que de manière limitée à son succès. Il s'agira donc de développer et d'améliorer les mesures existant au sein des structures ordinaires, afin de mieux tenir compte des exigences et des problèmes spécifiques des personnes étrangères (p. ex. connaissances linguistiques lacunaires, manque d'informations, malentendus). Des mesures

devront en outre être prises pour supprimer les inégalités de traitement et les différentes formes de discrimination.

Garantie de l'approvisionnement en énergie et utilisation parcimonieuse des ressources naturelles

La *sécurité de l'approvisionnement* signifie que la demande en énergie est satisfaite, sans interruption et à des prix adéquats. Cette exigence ne pourra être remplie qu'en partie, à des coûts toujours plus élevés ou au prix d'interventions politiques de grande ampleur. L'un des indicateurs de la sécurité de l'approvisionnement est la dépendance à l'égard des importations.

A l'exception de l'énergie hydraulique, la Suisse ne dispose que de ressources énergétiques limitées. Dans notre pays, la consommation d'énergie est couverte à 57 % par le pétrole, à 23 % par l'électricité, à 12 % par le gaz naturel et à 8 % par d'autres agents énergétiques tels que le bois de chauffage, les déchets industriels, le vent et les capteurs solaires. En important 80 % de l'énergie qu'elle consomme, la Suisse est largement dépendante de l'étranger dans ce secteur. Près de trois quarts de l'énergie utilisée en Suisse proviennent du pétrole et du gaz naturel, dont la totalité doit être importée.

Selon les *scénarios énergétiques* les plus récents de l'Office fédéral de l'énergie, il faut s'attendre à ce que, dès 2018 (scénario I), avec les droits actuels de prélèvement à l'étranger, la production indigène d'électricité ne couvre plus la demande d'un semestre d'hiver moyen. Ce scénario présuppose que les droits de prélèvement ne seront pas prolongés lorsqu'ils arriveront à échéance et que le parc de centrales actuel ne sera pas développé. La Suisse est avant tout confrontée à un *problème de charge de base*, qui va s'accroître en raison de l'expiration des droits de prélèvement et de la désaffectation des centrales nucléaires. De nouvelles centrales, capables de produire toute l'année ou durant l'hiver entier, sont nécessaires. Ce socle de production peut être centralisé ou décentralisé; il peut reposer sur des énergies conventionnelles ou sur des énergies renouvelables. Comme les pénuries touchent également les pays voisins, les installations prévues pour y faire face doivent se trouver sur le territoire suisse ou, du moins, à proximité de la frontière.

La quantité d'énergie importée varie selon le scénario (la quantité importée jusqu'en 2035 est, dans le scénario IV, inférieure de près d'un tiers à celle prévue dans le scénario I, en raison surtout d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie). Les scénarios se différencient moins en ce qui concerne la part des divers agents énergétiques dans la consommation brute. Il est difficile de diversifier davantage les agents énergétiques en fonction de leur genre, de leur pays de provenance et des voies par lesquelles ils sont acheminés. La politique suisse devra continuer d'accorder suffisamment d'importance à la prévention des crises d'approvisionnement sur le plan national (loi sur l'approvisionnement du pays, mesures prévues par la loi sur l'approvisionnement en électricité en cas de mise en danger de cet approvisionnement) et sur le plan international (Agence internationale de l'énergie). Des interventions sur ces bases ne doivent s'appliquer qu'en dernier recours et pour limiter les dommages. Seules des décisions de politique énergétique prises en temps utile permettront d'éviter de coûteuses situations de nécessité, dans le secteur de l'électricité en particulier.

Dans l'ensemble, la *consommation d'agents énergétiques fossiles* est en hausse depuis 1986. Si celle des combustibles fossiles a légèrement baissé, celle des carburants a fortement augmenté: le parc automobile, les distances parcourues, le poids

moyen des véhicules et l'utilisation de moteurs plus puissants et de systèmes de climatisation se sont accrus et cette augmentation n'est compensée qu'en partie par le recours à des véhicules au rendement énergétique plus élevé ou fonctionnant avec des carburants renouvelables. Sans l'effet des mesures politiques prises dans le cadre des programmes Energie 2000 et SuisseEnergie, la consommation d'agents énergétiques fossiles serait encore nettement plus élevée; elle dépasserait de 7,6 % environ la consommation observée. En 2004, quelque 565 000 TJ d'agents énergétiques fossiles ont été consommés, dont 337 000 TJ de combustibles et 228 000 TJ de carburants.

La *consommation finale d'électricité* s'est accrue de 12 % entre 1990 et 2000. L'évolution sur cette décennie montre qu'il existe un lien étroit entre croissance économique et consommation d'électricité. Tandis qu'on observe une stagnation de la consommation entre 1991 et 1997, la reprise conjoncturelle enregistrée à partir de 1998 s'est accompagnée d'une nette croissance de la consommation. En 2004, la consommation d'électricité a augmenté de 1,9 %. De 2000 à fin 2004, elle a enregistré ainsi une hausse totale de 7,3 %, de sorte que la valeur-limite fixée pour 2010 est déjà dépassée. Cette hausse est due principalement à l'évolution conjoncturelle précitée et à l'accroissement de la population.

En 2006, la *consommation globale d'énergie* a légèrement diminué en Suisse par rapport à l'année précédente. Des températures nettement plus élevées qu'en 2005 et la hausse des prix du pétrole sont les principales causes de ce recul. Ces facteurs de baisse ont plus que compensé, durant la même période, les facteurs de hausse que constituent la croissance économique et celle de la population.

Si l'on veut couvrir les besoins en énergie à long terme tout en respectant les principes de la durabilité (c.-à-d. le maintien des ressources naturelles et la réparation des dommages existants) et réduire la dépendance de la Suisse à l'égard de l'étranger, il faudra que la consommation de ressources non renouvelables (p. ex. énergies et matières premières fossiles) devienne, à moyen et à long termes, moins importante que la consommation des ressources renouvelables qui pourront être développées. En 2005, 79,9 % de l'énergie brute consommée provenaient de ressources non renouvelables (pétrole brut ou raffiné, gaz naturel, charbon, combustibles nucléaires). L'utilisation de carburants et de combustibles fossiles engendre des émissions de CO₂: près de 40,66 millions de tonnes de CO₂ ont ainsi été libérées en Suisse en 2005. Il est donc crucial de remplacer ces sources d'énergie par des énergies renouvelables.

Depuis 1990, la *part des énergies renouvelables* à la consommation finale d'énergie a progressé d'un demi-point environ pour en constituer près d'un sixième en 2006 (un septième sans la récupération des déchets). Les énergies renouvelables qui ont une longue tradition (force hydraulique, bois) occupent encore une position dominante, mais les nouvelles énergies renouvelables (biogaz, énergies solaire et éolienne, chaleur de l'environnement) progressent rapidement. Le Conseil fédéral s'attachera à faire augmenter la part des énergies renouvelables.

Le lancement, fin 1990, du programme Energie 2000, puis, fin 2000, du programme subséquent SuisseEnergie, a permis de renforcer le développement et l'utilisation des énergies renouvelables.

Une analyse de l'évolution des émissions des principaux gaz à effet de serre – dioxyde de carbone (CO₂), méthane (CH₄) et protoxyde d'azote (N₂O) – depuis 1990 montre que la proportion des émissions de méthane est en régression, en raison

principalement d'une réduction des émissions dans le secteur de l'agriculture (diminution du cheptel bovin). En ce qui concerne les émissions de protoxyde d'azote, la baisse enregistrée dans le secteur agricole (réduction des engrais) a été compensée jusqu'en l'an 2000 par la progression des émissions dans le trafic routier; depuis, les émissions de protoxyde d'azote ont légèrement diminué. Comme la part des émissions de CO₂ est de loin la plus importante, la courbe des émissions totales suit celle des émissions de CO₂. Les émissions de gaz synthétiques (HFC, PFC, SF₆) ne sont intégrées au bilan des gaz à effet de serre que depuis 1997, année de l'adoption du Protocole de Kyoto. Ces gaz ne représentent qu'une part infime des émissions totales (soit env. 1 % en 2002). La forte augmentation enregistrée entre 1994 et 2002 (+150 %) s'explique principalement par le remplacement des CFC par des HFC.

Si les *émissions de CO₂* liées à l'utilisation de combustibles fossiles ont diminué, les émissions dues aux carburants fossiles ont augmenté. Dans l'ensemble, les émissions de CO₂ ont peu évolué depuis 1990. En 2005, elles s'élevaient globalement à 40,7 millions de tonnes (contre 40,9 millions en 1990), dont 23,8 millions étaient dues à des combustibles fossiles (contre 25,4 millions en 1990) et 16,9 millions à des carburants fossiles (contre 15,5 millions en 1990). S'agissant des combustibles, le programme SuisseEnergie et les efforts librement consentis par l'économie (p. ex. meilleure isolation des bâtiments, amélioration des processus industriels) produisent graduellement leurs effets. De plus, des agents énergétiques contenant peu ou pas de CO₂ ont été substitués à certains agents énergétiques riches en CO₂ (p. ex. remplacement du mazout par du gaz ou des pompes à chaleur). Pour ce qui est des carburants, la baisse de la consommation spécifique des véhicules compense à peu près l'augmentation du trafic depuis 2000, sans toutefois réduire le total des émissions de CO₂ provenant des carburants. Le remplacement de carburants fossiles par des carburants contenant peu de CO₂ ou dont le bilan de CO₂ est neutre n'a toutefois guère progressé. En comparaison internationale, les émissions de CO₂ par habitant se situent, en Suisse, en dessous de la moyenne des pays industrialisés, mais au-dessus de la moyenne globale.

Durant les 12 ans qui se sont écoulés entre l'établissement de la *Statistique de la superficie* 1979/85 et 1992/97, 1,27 m² de terre cultivable a disparu chaque seconde au profit de l'habitat et de la forêt. Cela représente une superficie de 482 km² au total – soit à peu près celle du canton d'Obwald – et une perte de 3,1 % de la surface agricole. Sur les surfaces soustraites à l'agriculture, 64 % ont été urbanisées, principalement sur le Plateau, et 36 % se sont reboisées, essentiellement dans des lieux isolés ou en forte pente. Les premiers résultats de la Statistique de la superficie 2004/09 montrent, pour la Suisse romande, que le rythme de l'évolution de l'utilisation du territoire s'est ralenti au début du nouveau millénaire. Ainsi, le taux de croissance des surfaces urbanisées enregistré pour les années 1993 à 2005 est passé à 71 % du taux de croissance établi pour les douze années précédentes. Ces résultats ne concernent toutefois qu'une part de 20,8 % du territoire suisse, qui n'est en outre pas forcément représentative, de sorte qu'il faudra attendre d'autres résultats pour voir si cette tendance se confirme.

Position de la Suisse dans le monde

Partenaire solide et solidaire en Europe, la Suisse ne limite pas son engagement aux seules *relations bilatérales contractuelles avec l'UE* (cf. ch. 4.5.1). Elle défend aussi ses intérêts en sa qualité de membre du Conseil de l'Europe, de l'Association euro-

péenne de libre-échange (AELE) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Depuis 2002, date de son adhésion, la Suisse dispose d'une nouvelle marge de manœuvre au sein de l'ONU pour sauvegarder ses intérêts et pour poursuivre les objectifs de sa politique extérieure. La Suisse a un intérêt majeur dans l'existence d'une organisation universelle promouvant un ordre international basé sur le droit, la paix et la liberté. Dotée d'une légitimité incomparable, l'ONU reste le principal forum mondial où les Etats peuvent traiter leurs problèmes communs sans limitation thématique. Il est donc dans l'intérêt de la Suisse de poursuivre son engagement en faveur des réformes qui visent à renforcer l'organisation, à orienter le travail de celle-ci de manière plus ciblée sur les besoins des Etats membres et à assurer une utilisation efficace des ressources.

L'*aide publique au développement* sera axée sur la mise en œuvre d'une part des objectifs du Millénaire pour le développement convenus en 2000 par la communauté internationale et, d'autre part, du Consensus de Monterrey adopté en 2002. Ces engagements-cadres ont été confirmés en septembre 2005, lors du Sommet du Millénaire +5. En Suisse, l'aide publique au développement (APD) se situait entre 0,32 et 0,34 % du revenu national brut (RNB) dans les années 1995 à 2002; en 2004, elle s'est élevée à 0,40 % du RNB, en 2005 à 0,44 % et en 2006 à 0,39 % (soit 2063 millions de francs). La contribution de la Suisse est donc inférieure au taux de 0,7 % demandé par l'ONU, mais supérieure au taux moyen de contribution des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE, qui s'élevait à 0,30 % en 2006.

Lors du Sommet du Millénaire +5 en 2005, les priorités de la politique internationale ont été confirmées dans trois domaines d'action: le développement (objectifs du Millénaire pour le développement), la sécurité (politique de sécurité favorisant le développement) et les droits de l'homme (respect de normes minimales). Dans le rapport de politique étrangère 2006 (FF 2007 5257), le Conseil fédéral a axé la politique de la Suisse en matière d'aide au développement sur ces trois priorités pour les années qui viennent.

4 Lignes directrices

Pour la législature 2007 à 2011, le Conseil fédéral orientera sa politique autour des cinq lignes directrices suivantes:

ligne directrice 1: renforcer la place économique suisse

ligne directrice 2: garantir la sécurité

ligne directrice 3: renforcer la cohésion sociale

ligne directrice 4: exploiter les ressources dans le respect du développement durable

ligne directrice 5: consolider la position de la Suisse dans un monde globalisé

Ces cinq lignes directrices sont interdépendantes sur de nombreux points.

En effet, la Suisse doit affermir sa position en tant que place économique de sorte à répondre aux besoins des générations actuelles sans pour autant grever les ressources naturelles nécessaires aux générations à venir.

La cohésion sociale ne peut être améliorée que si la place économique suisse reste attrayante. Pour cela, des réformes supplémentaires seront inévitables dans le domaine des assurances sociales.

Il existe aussi un lien direct entre la maîtrise de la situation économique, la garantie de la sécurité et la position de la Suisse sur la scène internationale. Il apparaît de plus en plus clairement que nous ne pourrions assurer notre prospérité et nos ressources vitales à long terme que si nous parvenons à défendre efficacement nos intérêts au plan international, si nous sommes perçus comme des partenaires fiables, crédibles et neutres, et si la stabilité et la sécurité de notre pays continuent d'être garanties.

Enfin, ces cinq lignes directrices doivent être en adéquation avec les moyens financiers disponibles. Dans l'optique des nouveaux défis qu'il s'est fixés, le Conseil fédéral accordera la priorité, durant la nouvelle législature, aux réformes qui allègeront le budget à moyen et à long terme. Il faudra garantir le maintien de la politique de frein aux dépenses et des efforts consentis pour obtenir des excédents structurels et financer les tâches extraordinaires. Les réformes qui grèvent le budget devront donc être compensées d'une autre manière.

4.1 Ligne directrice 1: Renforcer la place économique suisse

Les efforts fournis au cours de la 47^e législature pour renforcer la place économique suisse et garantir la prospérité du pays ont commencé à porter leurs fruits. Afin de conserver notre niveau de prospérité relativement élevé en comparaison internationale, il faut poursuivre la politique de croissance. Il s'agit surtout de créer de bonnes conditions générales pour l'économie suisse, de sorte qu'elle puisse faire face à la concurrence internationale sur le long terme, et d'encourager la formation, la recherche et la capacité d'innovation de la Suisse. Soutenir la prospérité signifie également permettre si possible à tous de participer à la vie active. Enfin, un budget équilibré et un système fiscal compétitif sont des conditions importantes pour l'économie suisse.

4.1.1 Objectif 1: Accroître la compétitivité sur le marché intérieur et améliorer les conditions générales

Stratégie du Conseil fédéral

Pour renforcer la compétitivité de la place économique suisse et assurer ainsi notre prospérité, il faut accroître la productivité. L'innovation et les investissements des entreprises, de même que la capacité d'adaptation des différents secteurs économiques, sont des aspects importants, tout comme la nécessité pour l'emploi de se déplacer des secteurs économiques à faible valeur ajoutée vers ceux à forte valeur ajoutée. Il convient de mettre en place des conditions cadres propices à une meilleure compétitivité de la Suisse en tant que place financière. L'intensification de la concurrence sur le marché intérieur et l'aménagement de conditions optimales devraient favoriser ces développements, mais il faudra également une participation aussi forte que possible du marché de l'emploi, lequel devra faire preuve de souplesse. L'accès à des marchés étrangers (cf. à ce sujet le ch. 4.5.1 sur la libre circulation des personnes) devra être facilité par notre politique économique extérieure et la

Suisse doit se positionner en tant que partenaire fiable et intègre qui participe au développement durable à l'échelle planétaire.

Le Conseil fédéral veut s'engager par des mesures concrètes pour que la productivité du travail puisse dépasser le 1 % de progression qui a été observé dans le passé en Suisse.

Mesures à prendre pour atteindre l'objectif

- *Réviser la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce*: par la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC; RS 946.51), les instruments dont nous disposons aujourd'hui pour remplir les objectifs qu'elle fixe seront complétés par le principe dit du cassis de Dijon: les produits mis sur le marché dans la Communauté européenne (CE) ou dans l'Espace économique européen (EEE) suivant les prescriptions légales doivent en principe pouvoir circuler en Suisse sans subir de contrôles supplémentaires, que ce soit en vertu d'une harmonisation des prescriptions suisses sur les produits avec celles de la CE (ou des pays de l'EEE), ou en vertu d'un accord avec la CE, ou sur la base des nouvelles prescriptions de la LETC, en application du principe «Cassis de Dijon». Les exceptions devront être réservées aux cas où des intérêts supérieurs sont en jeu, comme la protection de la santé, de l'environnement ou des consommateurs.
- *Réviser la loi fédérale sur les marchés publics* (RS 172.056.1): cette révision vise plusieurs buts: faciliter, moderniser et simplifier l'accès aux marchés publics, et assouplir les procédures. Elle permettra également d'harmoniser le droit des marchés publics à l'échelle nationale.
- *Examiner l'évolution de la politique agricole à partir de 2012*: les mesures de politique agricole seront examinées sous l'angle de leur capacité à remplir les objectifs et adaptées à l'évolution des conditions économiques (protection aux frontières, niveau de la demande dans le pays et à l'étranger, réalisation des tâches inscrites dans la Constitution, etc.). Cette politique sera appliquée compte tenu des études et des rapports existants, et en particulier du rapport en réponse à la motion de la Commission de l'économie et des redevances du CE (06.3635) sur l'évolution à venir du système des paiements directs. En vertu de l'art. 6 de la loi sur l'agriculture (RS 910.1), les moyens financiers destinés à l'agriculture doivent être autorisés par un arrêté fédéral. Cela vaut également pour les années 2012 et suivantes. Il faudra en outre prendre en considération l'évolution internationale dans ce domaine (accords OMC, éventuels accords de libre échange des produits agricoles avec l'UE).
- *Réviser la loi sur l'assurance-chômage*: le Conseil fédéral adoptera un message sur la révision de la loi sur l'assurance-chômage (RS 837.0). Il faudra adapter l'assurance-chômage de sorte à lui donner une base plus réaliste, plus stable sur le long terme et moins dépendante de la conjoncture. Jusqu'à présent, le financement de cette assurance tablait sur une moyenne de 100 000 chômeurs, tandis que les derniers chiffres font état de 125 000 chômeurs, ce qui signifie un déficit annuel d'environ un milliard de francs avec le financement actuel.

- *Etendre le réseau des accords de libre échange avec des partenaires hors de l'Union européenne*: en multipliant les accords de libre échange, le Conseil fédéral cherche à consolider les débouchés existants et à gagner de nouveaux marchés, dans le cadre de sa stratégie de politique économique extérieure. Ces accords préférentiels existants ou à venir devraient permettre aux exportateurs et aux investisseurs suisses d'avoir accès aux marchés étrangers aux mêmes conditions que leurs principaux concurrents (notamment l'UE, les Etats-Unis et le Japon). Fondamentalement, la Suisse négocie toujours des accords multibranches, de sorte à couvrir les marchandises, les services, les investissements, les marchés publics, la propriété intellectuelle et les questions de concurrence. A cet égard, les domaines qui nécessitent une réglementation substantielle sont ceux pour lesquels les partenaires commerciaux de la Suisse ont passé des accords préférentiels avec des concurrents importants, ce qui représente une discrimination potentielle pour notre pays. Lors des négociations avec des pays en développement, des conventions de coopération technique peuvent être passées dans certains cas; elles permettent aux Etats partenaires d'utiliser au mieux les accords de libre échange.
- *Engagement dans le cadre du cycle de Doha sous l'égide de l'OMC*: l'objectif fixé ici est que le cycle de Doha puisse être conclu de manière satisfaisante, ce qui permettrait de progresser encore sur la voie de la libéralisation du commerce des marchandises et des services, de consolider et d'adapter les règles du commerce en tenant compte des évolutions de l'économie mondiale, d'obtenir une plus grande cohérence entre la politique commerciale et les autres domaines de la politique, notamment l'environnement et la coopération au développement, et une meilleure intégration des pays en développement dans le système de commerce multilatéral. Pour la Suisse, il est d'une importance primordiale non seulement d'assurer à nos produits de meilleurs débouchés à l'étranger, mais aussi de voir renforcées les règles du commerce international.
- *Alléger la charge administrative des entreprises*: il est possible d'alléger la charge administrative des entreprises en renonçant à certaines réglementations ou en les améliorant de sorte à en limiter les effets, notamment pour les PME. La cyberadministration est un bon moyen d'atteindre cet objectif; elle doit donc être intégrée à la fois dans les actes normatifs et dans les procédures administratives. Ce sont très souvent les cantons qui sont chargés de la mise en œuvre des lois fédérales, et pour cela, ils développent leurs propres réglementations, prennent des mesures d'allègement et élaborent leurs propres instruments de cyberadministration. Il convient de créer des outils qui permettent d'améliorer la coordination entre la Confédération, les cantons et les autres acteurs publics. Les programmes proposés seront combinés avec la stratégie suisse de cyberadministration. La mise en œuvre d'un modèle dit des coûts standards est un autre instrument d'allègement administratif fréquemment employé dans d'autres pays européens. En Suisse, un projet pilote dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée ouvrira la voie à d'autres projets similaires. Ensuite, sur la base des conclusions de ces projets, d'autres moyens pourront être étudiés en vue d'alléger la charge administrative.

- *Mette en place un numéro d'identification des entreprises (UID)*: en se fondant sur une étude de faisabilité du numéro d'identification des entreprises (UID), le Conseil fédéral décidera de la marche à suivre pour sa mise en place. Ce numéro d'identification permettra de faciliter les transactions de cyberadministration qui concernent plusieurs domaines, de même que les relations (notamment administratives) des entreprises entre elles, d'une part, et entre les entreprises et les administrations à tous les niveaux étatiques, d'autre part.
- *Améliorer la protection de la «marque Suisse»*: ce projet devrait clarifier la situation et apporter une plus grande sécurité juridique en ce qui concerne l'utilisation de l'indication de provenance «Suisse» et de la croix suisse pour vendre des marchandises ou des services.
- *Financer la promotion économique 2012 à 2015*: le projet relatif à la promotion économique règle le financement des mesures de promotion pour les années 2012 à 2015. Les mesures de promotion économique mises en œuvre jusqu'à présent seront soumises à un examen stratégique. Les résultats seront présentés dans le message, et des adaptations éventuelles seront proposées.
- *Améliorer les conditions-cadres régissant le secteur financier*: en raison de l'importance du secteur financier suisse, il conviendra de renforcer encore les conditions-cadres (régulation, institutions et fiscalité). La mesure la plus importante sera la loi sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LAUFIN).

Evaluation du degré de réalisation de l'objectif (indicateurs)

L'indicateur principal est ici la productivité du travail, mais d'autres indicateurs permettent au Conseil fédéral d'analyser le contexte de l'objectif 1:

- taux de croissance du produit intérieur brut
- personnes actives occupées et emplois
- personnes sans emploi et chômeurs
- coûts du travail et du capital
- coûts salariaux unitaires en monnaie commune
- balance des paiements

4.1.2 Objectif 2: Encourager la formation, la recherche et l'innovation

Stratégie du Conseil fédéral

Le 21 mai 2006, le peuple et les cantons ont accepté les nouvelles dispositions constitutionnelles sur la formation. En se fondant sur le nouvel art. 63a sur les hautes écoles, le Conseil fédéral s'emploie à renforcer, en collaboration avec les cantons, la coordination du domaine des hautes écoles suisses (Ecoles polytechniques fédérales, universités cantonales, hautes écoles spécialisées). Une loi donnera un cadre aux objectifs communs de la Confédération et des cantons, aux organes qui assureront les tâches communes, à l'assurance de la qualité, à la planification stra-

tégique et à la répartition des tâches, tout en garantissant un financement uniforme, transparent et plus fortement orienté vers les prestations.

Un niveau élevé de formation et d'innovation est décisif pour la croissance économique et la prospérité de notre pays, ainsi que pour le développement social. Promouvoir la formation, la recherche et l'innovation fait donc partie des priorités de l'activité gouvernementale. Pendant la seconde moitié de la législature, le Conseil fédéral élaborera les lignes directrices, les objectifs et les mesures à prendre pour la formation, la recherche et l'innovation pendant les années 2012 à 2015 et demandera au Parlement les moyens financiers correspondants. Il poursuivra la politique qu'il a menée jusqu'à présent et continuera de consolider ce domaine.

Mesures à prendre pour atteindre l'objectif

- *Adopter la loi sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles*: la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE) permettra de mettre en œuvre le nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles (art. 63a Cst.) et de remplacer la loi sur les hautes écoles spécialisées et la loi sur l'aide aux universités. Elle a pour objet de fixer les objectifs communs de la Confédération et des cantons, de créer des organes communs disposant des compétences nécessaires, d'arrêter les principes de l'assurance-qualité, de définir un système d'accréditation indépendant, de mettre en commun la planification stratégique et la répartition des tâches et de mettre en place un financement uniforme, transparent et davantage orienté vers les prestations. Cette loi constituera le cadre des adaptations de programmes entre les différents types de hautes écoles, mais aussi entre les hautes écoles de même type, ce qui permettra d'accroître leur efficacité.
- *Réviser la loi sur la recherche*: les travaux relatifs aux révisions de la loi sur la recherche (RS 420.1) vont être menés en relation avec ceux sur la future loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles. En outre, les mesures d'encouragement prévues jusqu'à présent par la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) seront inscrites dans le projet, en même temps que de nouveaux instruments d'encouragement à l'innovation. Enfin, la loi apportera des précisions quant à la recherche du secteur public fédéral (coordination, planification, assurance-qualité) et réglera l'octroi de contributions en coopération internationale sur la recherche.
- *Adopter les arrêtés de financement liés au message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2012 à 2015*: la Confédération fixera avec ses partenaires, en particulier les cantons, les objectifs, les mesures d'encouragement et les crédits nécessaires à la formation, à la recherche et à l'innovation pendant les années 2012 à 2015, en partant notamment de la LAHE et de la loi révisée sur la recherche. Ce faisant, elle poursuivra la politique qu'elle a menée jusqu'à présent et continuera de consolider ce domaine.
- *Adopter la loi fédérale relative aux contributions en faveur de projets communs de la Confédération et des cantons en vue du pilotage de l'espace suisse de formation*: la Confédération et les cantons entendent piloter ensemble l'espace suisse de la formation. A cette fin, l'Assemblée fédérale a adopté, pour la période FRI 2008 à 2011, la nouvelle loi fédérale relative aux contri-

butions en faveur de projets réalisés en commun par la Confédération et les cantons en vue du pilotage de l'espace suisse de formation. Au cours de la législature 2007 à 2011, on s'interrogera sur la prorogation et les adaptations éventuelles de cette loi.

- *Adopter la loi fédérale sur la formation continue*: le nouvel art. 64a de la Constitution oblige la Confédération à fixer des règles relatives à la formation continue. Le Conseil fédéral élaborera le projet qu'il présentera au Parlement en se fondant sur une vue d'ensemble du domaine.

Evaluation du degré de réalisation de l'objectif (indicateurs)

Le Conseil fédéral se fonde sur les indicateurs suivants pour mesurer l'évolution du contexte relatif à l'objectif 2:

- niveau de formation de la population
- dépenses du secteur privé en matière de recherche et de développement
- indice synthétique de l'innovation
- demandes de brevet déposées

La Confédération et les cantons développeront le monitoring du système d'éducation en Suisse afin d'évaluer le degré de réalisation des objectifs du pilotage commun de l'espace suisse de formation.

La réalisation des objectifs liés au message FRI sera examinée au moyen d'un «controlling stratégique FRI» (cf. message du 24 janvier 2007 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011, FF 2007 1288 s.). Ce controlling stratégique sera coordonné avec le monitoring du système d'éducation.

4.1.3

Objectif 3: Améliorer la capacité d'action de l'Etat et l'attrait du système fiscal: assurer l'équilibre des finances fédérales à long terme et poursuivre les réformes fiscales

Stratégie du Conseil fédéral

Une politique financière durable permet de garantir la stabilité et d'encourager la croissance économique. Elle favorise ainsi l'emploi, le bien-être général et la cohésion sociale. C'est pourquoi le Conseil fédéral vise un budget équilibré sur la durée. L'objectif est de réduire le taux d'endettement à un niveau acceptable et, en même temps, d'atteindre une quote-part de l'Etat et une quote-part d'impôt peu élevées en comparaison internationale. La Suisse, en tant qu'économie ouverte et de petite taille, a intérêt à offrir un système fiscal attrayant et compétitif. Cela favorise l'établissement d'entreprises et la création d'emplois, ou du moins le maintien d'un certain niveau d'emploi.

Sous l'angle de la capacité d'action de l'Etat, le Conseil fédéral s'engage pour que les procédures administratives soient simples et proches du citoyen. L'emploi ciblé des technologies de l'information et de la communication (cyberadministration) doit permettre de réduire la bureaucratie et de moderniser les structures. Ensuite, par une

politique du personnel axée sur les résultats, l'administration fédérale veut être perçue sur le marché du travail comme un employeur compétitif et attrayant.

Mesures à prendre pour atteindre l'objectif

- *Adopter une règle complémentaire au frein à l'endettement:* la Constitution fédérale prévoit que les recettes et les dépenses doivent être équilibrées à moyen terme (art. 126 Cst.). Cet équilibre doit permettre de conserver une marge de manœuvre suffisante pour réaliser des objectifs à venir. Sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, le frein à l'endettement contribue à l'équilibre du compte financier ordinaire. Toutefois, des mesures restent à prendre en ce qui concerne le budget extraordinaire. Le Conseil fédéral propose donc d'inscrire dans la loi sur les finances (RS 611.0) une règle complémentaire au frein à l'endettement. Cette règle devra garantir l'équilibre du solde du budget extraordinaire sur un nombre d'années défini tout en présentant une certaine souplesse et en tenant compte de l'évolution conjoncturelle.
- *Mettre en œuvre l'examen des tâches de la Confédération:* par ce projet, le Conseil fédéral vise à stabiliser le budget à long terme et à garantir une certaine marge de manœuvre en politique budgétaire. Sur les années 2008 à 2015, la croissance moyenne des dépenses devra être limitée à 3 % par an (stabilisation de la quote-part de l'Etat). Fixer des priorités dans le catalogue des tâches de la Confédération permettra en même temps de garantir la qualité du budget.
- *Simplifier le système de la TVA:* une réforme est nécessaire sur le chapitre de la TVA, principale source de recettes de la Confédération. La TVA est considérée aussi bien par les contribuables que par l'administration comme trop complexe et génératrice d'une charge administrative trop importante, de surcroît source de risques. La loi correspondante (RS 641.20) doit donc être soumise à une révision totale. L'objectif est de simplifier le système de TVA autant que possible, de garantir aux contribuables une sécurité juridique maximale, d'accroître la transparence et de permettre une meilleure orientation clientèle de l'administration. L'objectif est de réduire considérablement les efforts des contribuables dans le calcul de la TVA, de rendre la situation juridique plus claire et plus transparente, les relations avec l'administration plus simples et plus rapides; enfin, cette révision devrait mettre fin aux distorsions liées au système, qui pénalisent les consommateurs et l'économie en général.
- *Choisir le système d'imposition des couples mariés et des familles:* des mesures provisoires ont été prises sur le chapitre de l'imposition de la famille, mais la prochaine étape sera la décision de principe entre l'imposition commune et l'imposition individuelle. Le Conseil fédéral a ouvert une consultation en proposant quatre modèles. Tous les quatre visent un système fiscal qui corresponde mieux aux préceptes de l'égalité devant la loi et de l'imposition en fonction de la capacité économique. De plus, à travers les taux d'imposition marginaux, qui encouragent les revenus secondaires des couples, un nouveau système fiscal aurait des effets positifs sur le marché du travail et la croissance économique.

- *Evaluer et améliorer l'efficacité de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges*: la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Durant la législature, la priorité sera la mise en œuvre des points essentiels du projet (désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons, nouvelles formes de collaboration et de financement pour les tâches communes, collaboration intercantonale renforcée assortie d'une compensation des charges, péréquation financière simplifiée et politiquement plus gérable). Le Conseil fédéral rendra compte de ces aspects notamment dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité, qui sera établi tous les quatre ans à l'intention du Parlement. Il estimera en particulier dans quelle mesure les buts de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) (cf. art. 2, RS 613.2) ont été atteints durant la période écoulée. Il énoncera des mesures éventuelles, notamment l'adaptation des dotations de la péréquation des ressources et la compensation des charges, pour la période de quatre ans qui suivra, et une levée partielle ou totale de la compensation des cas de rigueur. Ce rapport contiendra en outre une partie spéciale sur les effets de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, en vertu des art. 10 ss. PFCC. Le premier rapport sur la neutralité budgétaire, prévue pour 2008 (cf. message RTP du 8 décembre 2006; FF 2007 618) sera soumis au Parlement au 1^{er} semestre 2009.
- *Assainir la caisse de pensions des CFF*: la caisse de pensions des CFF se trouve depuis plusieurs années en situation de découvert. Le 21 décembre 2006, le Conseil fédéral a pris connaissance de la stratégie d'assainissement présentée par les CFF. Outre le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations, cette stratégie prévoit de combler, au moyen de fonds des CFF, le découvert des assurés actifs à hauteur de 1,5 milliard pour la fin 2006. En ce qui concerne la part des bénéficiaires de rentes AVS et AI, quatre modèles ont été présentés. Trois de ces modèles prévoient la recapitalisation des CFF par la Confédération et diffèrent par le montant de l'aide financière fédérale. Le quatrième montre les conséquences d'un assainissement sans participation de la Confédération.
- *Réviser la loi sur le personnel de la Confédération*: l'abrogation de la loi sur le statut des fonctionnaires et l'entrée en vigueur de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1), en 2001, ont permis de moderniser les rapports de travail à la Confédération et dans ses entreprises. Les premières expériences faites montrent qu'il est possible de simplifier davantage la nouvelle législation et de réduire encore la densité normative. Le Conseil fédéral a lancé une révision de la LPers dans l'optique d'orienter la gestion du personnel vers des principes de conduite clairs et une plus grande adéquation au marché. Une législation souple et une gestion du personnel plus efficace contribueraient à rendre l'administration fédérale plus compétitive et plus intéressante en tant qu'employeur.
- *Mettre en œuvre la stratégie suisse de cyberadministration*: début 2007, le Conseil fédéral a adopté pour les années 2007 à 2010 la stratégie nationale en matière de cyberadministration, élaborée en commun par la Confédération et les cantons. La cyberadministration a pour objectif central de rendre les activités administratives plus efficaces, plus rentables et plus proches des

citoyens, grâce à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. Concrètement, cette stratégie poursuit trois objectifs: 1) l'économie effectue les transactions administratives avec les autorités par voie électronique; 2) les autorités ont modernisé leurs processus et communiquent entre elles par voie électronique; 3) la population peut régler ses affaires importantes – répétitives ou complexes – avec les autorités par voie électronique. Les projets prioritaires de la stratégie suisse de cyberadministration devraient être mis en œuvre pendant la législature 2007 à 2011.

- *Elaborer un plan d'action pour le traitement uniforme et standardisé des données et des documents électroniques au sein de l'administration fédérale:* dans le cadre de sa stratégie pour une société de l'information en Suisse et des travaux de la Confédération en matière de cyberadministration, le Conseil fédéral décidera d'un plan d'action pour le traitement uniforme et standardisé des données et des documents électroniques au sein de l'administration fédérale. Il vise ici une gestion intégrale des informations numériques, de la création des documents électroniques jusqu'à l'archivage (*information lifecycle management*, ou gestion du cycle de vie informatique), par la mise en place d'une plate-forme d'information et de processus commune à tous les organes de la Confédération et la standardisation des différents systèmes informatiques de l'administration fédérale.

Evaluation du degré de réalisation de l'objectif (indicateurs)

Le Conseil fédéral se fonde sur les indicateurs suivants pour mesurer l'évolution du contexte relatif à l'objectif 3:

- quote-part de la Confédération et des collectivités publiques
- quote-part d'impôt de la Confédération
- quote-part d'impôt des collectivités publiques
- taux d'endettement de la Confédération et des collectivités publiques
- indice des ressources
- indice de compensation des charges au titre des facteurs sociodémographiques
- offre en ligne des pouvoirs publics en comparaison internationale

4.1.4 Objectif 4: Optimiser la performance et l'utilisation des infrastructures

Stratégie du Conseil fédéral

Des infrastructures performantes et la sécurité des approvisionnements en énergie constituent des conditions générales importantes pour l'économie. En effet, si les infrastructures affichent des dysfonctionnements, cela peut rapidement conduire à un ralentissement de la croissance économique. La question décisive est de savoir comment financer nos infrastructures à long terme. Le financement des infrastructures publiques (en particulier les routes et les chemins de fer) est assuré par des impôts à affectation obligatoire – impôt sur les huiles minérales, vignette autoroutière, redevance poids lourds liée aux prestations – et par des fonds distincts – fonds FTP, fonds d'infrastructure – de même que par le budget ordinaire de la Confédération.

tion. Pour ce qui est des infrastructures financées par des fonds privés (aviation, énergies de réseau, poste et télécommunications), les pouvoirs publics doivent poser les conditions générales qui permettront au secteur privé de financer à long terme les investissements nécessaires. Il est indispensable d'élaborer une stratégie sur l'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en prévoyant des mesures qui garantiront la performance de nos réseaux de transports, d'énergie et de télécommunications sur le long terme.

Au cours des quatre prochaines années, le Conseil fédéral mettra les moyens en œuvre pour la création d'infrastructures performantes, efficaces et respectueuses de l'environnement, de même que pour une offre moderne en services de télécommunications. En politique énergétique, les priorités sont la sécurité des approvisionnements sur la durée, ainsi qu'une production et une consommation énergétiques aussi respectueuses de l'environnement que possible (cf. ch. 4.4.1).

Mesures à prendre pour atteindre l'objectif

- *Éliminer les goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et étendre le trafic d'agglomération:* la loi du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure (RS 725.13) prévoit que le Conseil fédéral présentera aux Chambres fédérales, dans les deux ans suivant son entrée en vigueur, un programme de participation au financement des projets sur le trafic d'agglomération et un programme visant à supprimer les goulets d'étranglement dans le réseau des routes nationales.
- *Réviser l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales:* l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales (RS 725.113.11) date du 21 juin 1960. Le plan sectoriel des transports, partie Programme, adopté par le Conseil fédéral le 26 avril 2006, définit sur la base de critères fonctionnels les liaisons routières qui feront partie du réseau des routes nationales. La mise en œuvre législative de l'extension du réseau qui en résultera nécessite une adaptation de l'arrêté fédéral. Les moyens financiers supplémentaires à la charge de la Confédération seront compensés dans le cadre d'une autre procédure de désenchevêtrement des tâches dans le domaine routier.
- *Créer les conditions permettant de tester le péage routier dans les zones urbaines:* le Conseil fédéral veut permettre de tester le péage routier afin de supprimer les embouteillages dans les villes et les agglomérations en adoptant une loi fédérale de durée limitée. Cette loi donnera une base légale à ce type de projets et permettra également de régler les points essentiels (but, cercle des assujettis au péage, objet et montant des péages, etc.).
- *Poursuivre la réforme des chemins de fer:* le volet 2 de la réforme des chemins de fer (FF 2005 2269), qui a échoué dans un premier temps, sera présenté aux Chambres fédérales par étapes. Tandis que le Conseil fédéral a adopté un premier message au cours de la précédente législature (concernant la révision des actes législatifs dans le domaine des transports publics), il s'agit désormais d'alléger le transport transfrontalier de marchandises par le rail en adoptant des normes et des processus techniques harmonisés et en garantissant la non-discrimination dans l'accès au réseau pour les entreprises de transport ferroviaire. Viendra ensuite une nouvelle réglementation concernant le financement de l'infrastructure ferroviaire: le financement actuel est marqué par de nombreuses exceptions et par un traitement inégal des CFF et des entreprises ferroviaires privées. La nouvelle réglementation

permettra de créer un système cohérent, valable pour toutes les entreprises du secteur, avec une plus grande clarté dans la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et des responsabilités mieux établies dans le financement et les processus.

- *Elaborer des options d'extension en vue du développement de l'infrastructure ferroviaire:* à l'automne 2007, le Conseil fédéral a soumis au Parlement le projet d'aménagement des nouvelles infrastructures ferroviaires (ZEB; FF 2007 7217). Ce projet se limite aux priorités destinées à réduire les temps de transport et à augmenter les capacités. Il renonce, pour des raisons financières, à un grand nombre de projets d'aménagement souhaités par les cantons, qui seront inscrits, en fonction des possibilités, dans un message ultérieur (ZEB 2). Sont à l'examen notamment l'aménagement de la ligne Lausanne-Genève et les tunnels d'accès précédemment inscrits dans le projet NLFA.
- *Réviser la loi sur l'aviation:* la révision partielle I de la loi fédérale sur l'aviation (LA; RS 748.0) est la première d'une série de trois. Elle contient entre autres la mise en œuvre des principes directeurs pour une politique aéronautique tels qu'ils ont été formulés dans le rapport sur la politique aéronautique de la Suisse. Cette révision sera en même temps l'occasion de fixer des règles de droit plus précises concernant la surveillance exercée par l'Office fédéral de l'aviation civile et d'adapter la LA au contexte juridique actuel. Elle arrêtera les principes relatifs aux taxes aéroportuaires, qui définissent la répartition des coûts de sécurité (questions de souveraineté) et établira qui paie quoi. Il est prévu en outre d'introduire une taxe de sécurité, qui sera présentée séparément, pour financer les mesures sécuritaires et les règles relatives à l'utilisation de ces fonds. Le système actuel de répartition et d'attribution des coûts de la sécurité aérienne sera également revu. De nouvelles bases juridiques seront établies pour le relèvement du taux de couverture des coûts. Les bases juridiques concernant les enquêtes sur les accidents d'aviation seront adaptées; le bureau d'enquêtes sur les accidents d'aviation et le service d'enquête sur les accidents des transports publics seront regroupés. Le volet II de la révision partielle de la LA comportera une nouvelle version de la procédure d'approbation dans le domaine des infrastructures. Quant à la révision partielle III de la LA, elle aura pour objet l'influence de la Confédération sur les aéroports nationaux, abordée dans le rapport sur la politique aéronautique de la Suisse, et la question des compétences concernant les infrastructures.
- *Ouvrir le marché postal et garantir le service universel:* la révision des dispositions relatives aux services postaux (RS 783.0) permettra de progresser vers une plus grande ouverture du marché. Le service public universel devra être garanti. Les conditions générales qui concernent la Poste devront être améliorées pour lui permettre de rester concurrentielle.
- *Adopter le rapport sur la participation de la Confédération dans l'entreprise Swisscom SA:* en réponse aux interventions parlementaires transmises, le Conseil fédéral présentera au Parlement un rapport sur la participation de la Confédération dans l'entreprise Swisscom SA. Il y traitera, outre la question de la composition de l'actionnariat futur, de la garantie du service public, de la défense des intérêts sécuritaires et de l'indépendance des médias par rapport à l'Etat. En partant de la situation actuelle, il précisera sa conception de la marche à suivre.

Evaluation du degré de réalisation de l'objectif (indicateurs)

Le Conseil fédéral se fonde sur les indicateurs suivants pour évaluer le degré de réalisation de l'objectif 4:

- prestations kilométriques de transport de personnes et de marchandises
- prestations des transports de personnes et de marchandises
- part des divers modes de transport de voyageurs
- part des divers modes de transport de marchandises

4.2 Ligne directrice 2: Garantir la sécurité

Sous l'effet des diverses formes que la menace a prises ces dernières années, la difficulté de garantir la sécurité de même que le coût de celle-ci ne cessent d'augmenter. Le contexte est aujourd'hui marqué par le terrorisme international, la propagation d'armes de destruction massive et par les répercussions transfrontalières des conflits régionaux. Parallèlement, on assiste à une intensification de la violence et de la criminalité dans nos sociétés. Face à cette situation, la garantie de la sécurité est devenue une mission commune des autorités civiles et militaires au niveau national et international. Le Conseil fédéral entend répondre à ces défis en optimisant autant que faire se peut la prévention, la coopération internationale et les structures nationales dans le domaine de la sécurité.

4.2.1 Objectif 5: Prévenir et combattre la violence et la criminalité

Stratégie du Conseil fédéral

La lutte contre la violence et la criminalité dans notre société et les mesures de prévention requises appellent à un renforcement de la collaboration avec les cantons sur les plans judiciaire et policier. La violence ne peut, en effet, être combattue efficacement que par une action concertée des différentes autorités. A cet effet, les forces de sécurité de l'Etat ont été dotées depuis 2007 de moyens nouveaux pour tenir les hooligans à l'écart des stades sportifs et de leurs environs (LMSI, RS 120). Ces moyens ne peuvent être utilisés que dans le respect des droits fondamentaux des individus et des compétences des différentes autorités.

Le Conseil fédéral a engagé une révision par étapes du régime juridique de la police fédérale pour réduire la dispersion – qui s'explique par des raisons historiques – des normes qui la régissent. Aux fins d'améliorer la prévention et la lutte dans le domaine de la criminalité, il proposera, par ailleurs, un réaménagement des dispositions du code pénal (RS 311.0).

Mesures à prendre pour atteindre l'objectif

- *Réviser le droit de la police fédérale:* le Conseil fédéral décidera si les différentes lois régissant la police de la Confédération doivent être rassemblées dans un seul texte ou s'il convient de maintenir la dispersion juridique actuelle. Ce faisant, il veillera à ce que les compétences des cantons soient respectées et que les acquis Schengen soient transposés dans les textes.

- *Donner un nouveau cadre légal à l'organisation des autorités pénales fédérales*: se fondant sur le nouveau code de procédure pénale (FF 2007 6583), le Conseil fédéral fixera le nouveau cadre légal de l'organisation des autorités pénales de la Confédération (police, ministère public, autorités judiciaires et autorités d'exécution).
- *Revoir la systématique des dispositions pénales du droit fédéral*: le Conseil fédéral engagera une vaste analyse sur l'échelle des peines. En outre, il lancera une réflexion sur l'opportunité de réprimer certaines infractions et décidera, le cas échéant, la suppression ou la modification de certaines dispositions.

Evaluation du degré de réalisation de l'objectif (indicateurs)

Le Conseil fédéral a pour but de réduire la violence et la criminalité dans notre pays. Pour vérifier dans quelle mesure l'objectif 5 aura été atteint, il se fondera sur les statistiques de la criminalité [dénonciations, condamnations (adultes) et jugements pénaux (mineurs)].

4.2.2 Objectif 6: Renforcer la coopération internationale en matière de justice et de police

Stratégie du Conseil fédéral

Face au crime organisé, à la criminalité économique et au terrorisme, la nécessité d'établir une collaboration efficace avec les autorités étrangères de poursuite pénale s'est imposée depuis des années. Les Etats ne sont, en effet, plus en mesure de faire cavalier seul s'ils entendent combattre ces fléaux avec les moyens nécessaires. A ce titre, la Suisse s'est engagée activement en faveur de la conclusion d'accords internationaux dans le domaine de la collaboration en matière pénale. Le Conseil fédéral poursuivra ses efforts en vue d'améliorer la collaboration avec les autres Etats pour contrer le terrorisme dans le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme.

Dans ce contexte, la collaboration avec l'UE a acquis une importance particulière nécessitant la conclusion d'accords bilatéraux ad hoc. Le Conseil fédéral s'attachera à mettre en œuvre rapidement les accords d'association à Schengen / Dublin. La Suisse sera ainsi en mesure de maintenir sa capacité d'action et, simultanément, de préserver ses intérêts.

Mesures à prendre pour atteindre l'objectif

- *Adapter le droit suisse au développement de l'acquis Schengen*: depuis qu'elle a signé l'accord, plus de 40 modifications de l'acquis Schengen (décisions et actes de l'UE que la Suisse a signés et repris le 26 octobre 2004, FF 2004 6709) ont déjà été notifiées à la Suisse. Ces textes devront être transposés dans le droit suisse. Il faut s'attendre à ce que d'autres règles à transposer dans notre législation (lois et ordonnances) soient notifiées durant la législature 2007 à 2011 (p. ex. dans le domaine des échanges d'informations et de la protection des données).
- *Intensifier la collaboration avec l'UE sur le plan judiciaire*: Eurojust est une institution indépendante créée par l'UE, qui a pour but de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité organisée à l'échelon international en

améliorant la coopération judiciaire et de faciliter la coordination des actions d'enquêtes et des poursuites couvrant les territoires de plusieurs pays membres. Eurojust viendra compléter sur le plan judiciaire l'accord conclu dans le domaine de la police (Europol), pour renforcer la sécurité.

- *Etendre les accords bilatéraux sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité*: les accords viseront à régler la collaboration transfrontalière entre les polices nationales compétentes dans le domaine des échanges d'informations, de la coordination des engagements opérationnels, de l'institution de groupes de travail communs et de la formation continue et du perfectionnement professionnel dans le respect des dispositions régissant la protection des données. Les accords serviront avant tout à combattre les formes graves de la criminalité étant entendu qu'ils viseront toutes les formes de criminalité.

Evaluation du degré de réalisation de l'objectif (indicateurs)

Pas d'indicateur-clé.

4.2.3

Objectif 7: Mettre en œuvre la politique de sécurité

Stratégie du Conseil fédéral

La stratégie «La sécurité par la coopération» est plus que jamais d'actualité. A ce titre, le Conseil fédéral entend la poursuivre aux niveaux national et international. Il veillera sur le plan national à ce que la Suisse soit en état de répondre aux situations de crise. Les administrations publiques, les organisations de secours, de police et les pompiers, les télécommunications, le secteur de l'approvisionnement en eau et en énergie, les services financiers, l'industrie, le secteur de la santé ainsi que les transports et la logistique sont en effet autant de domaines qui sont de plus en plus tributaires des technologies de l'information et de la communication. Leur exposition aux menaces, aux défaillances, aux pannes ou aux catastrophes naturelles appelle par conséquent à un renforcement de leur protection. La sécurité de la Suisse et de ses habitants ne saurait cependant être assurée sans un engagement de sa part au-delà de ses frontières. Même s'ils se développent à des milliers de kilomètres de chez elle l'instabilité et les conflits armés peuvent avoir des répercussions directes et immédiates sur sa sécurité. La promotion de la paix par des actions civiles et militaires est susceptible d'apporter une contribution essentielle à cet égard.

Mesures à prendre pour atteindre l'objectif

- *Réviser la loi fédérale sur le service civil (RS 824.0) et la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (RS 661)*: le Conseil fédéral se prononcera sur l'opportunité d'instituer la preuve par l'acte lorsque le requérant est admis au service civil. Les dispositions d'exécution en la matière seront optimisées. Le Conseil fédéral statuera sur le relèvement de la taxe d'exemption de l'obligation de servir.
- *Remplacer une partie de la flotte des Tiger*: l'armée de l'air assure notamment le service de police aérienne avec sa flotte de combat essentielle à la montée en puissance de la défense aérienne. Après la mise hors service des F5-Tiger, prévue pour 2010, l'armée de ne sera plus en mesure d'assurer le

service de la police aérienne comme il se doit. Le remplacement partiel des Tiger lui permettra de continuer d'assurer cette mission.

- *Modifier la législation militaire (RS 510.10)*: la révision portera sur la formation et l'engagement des militaires à l'étranger. Elle conduira également à une modification de la procédure d'autorisation parlementaire requise pour les services d'assistance et de promotion de la paix et à la création de bases légales pour les systèmes militaires d'information contenant des données sensibles et des profils de la personnalité.
- *Examiner le rapport du Conseil fédéral sur la stratégie en matière de politique de sécurité*: le Conseil fédéral examinera le rapport du 7 juin 1999 sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000, FF 1999 6903) et décidera de l'opportunité d'actualiser le rapport du 7 juin 1999 ou de demander un nouveau rapport.
- *Examiner la création d'un département de la sécurité*: face à une menace qui ne cesse de se complexifier et au besoin accru de coordination et de coopération qui en résulte entre les autorités chargés de la sécurité, le Conseil fédéral a chargé le DFJP et le DDPS d'élaborer, le cas échéant avec le concours du DFF, un projet portant création d'un département de la sécurité. Le Conseil fédéral statuera sur les domaines clés de la sécurité qui devront être réunis dans ce département.

Evaluation du degré de réalisation de l'objectif (indicateurs)

Le Conseil fédéral présentera une analyse de la situation dans le rapport qu'il doit adresser périodiquement à l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 149b de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM, RS 510.10).

4.3 Ligne directrice 3: Renforcer la cohésion sociale

Les perspectives démographiques et leurs effets appellent des réponses précoces et progressives. L'adaptation du système de sécurité sociale, de la politique de la santé et de la politique sociale doit se poursuivre sur fond de consolidation des assises financières des assurances sociales. Il s'agit notamment, en priorité, de créer un régime flexible de départ à la retraite ou un système de prestations sociales assorti de mesures d'incitation. Il s'agit aussi de promouvoir le sport au service de la santé, de l'éducation, de la formation, de l'engagement au travail, de l'intégration, de la cohésion et de l'économie. Il s'agit enfin de renforcer la confiance des citoyens dans la capacité de l'Etat de garantir la cohésion sociale.

4.3.1 Objectif 8: Réformer les assurances sociales et assurer leur pérennité

Stratégie du Conseil fédéral

Il faut s'attaquer au problème du vieillissement de la population sans laisser des dettes démesurées aux générations futures. Il faut aussi adapter les prestations et rechercher de nouvelles recettes pour assurer la stabilité financière de l'AVS. Il faut encore mettre en œuvre la 5^e révision de l'AI et utiliser les nouveaux instruments

pour assainir durablement cette assurance; il est à noter que le dossier du financement additionnel de l'AI est en discussion au Parlement. Il faut enfin assurer la stabilité des institutions de prévoyance de droit public.

Le Conseil fédéral veut stimuler et mieux exploiter le potentiel de toutes les générations en mettant en place des mesures d'accompagnement dans l'AVS pour dynamiser le système d'incitations destiné à faire rester les travailleurs plus longtemps dans la vie active. Ces mesures affineront et compléteront les mesures prises dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS et de la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle. Il faut par ailleurs mettre en œuvre les instruments qui ont été créés à la faveur de la 5^e révision de l'AI, mais aussi évaluer leur efficacité.

Mesures à prendre pour atteindre l'objectif

- *Adapter la prévoyance vieillesse à l'évolution démographique*: dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS (FF 2000 1771), le Conseil fédéral a laissé entrevoir qu'il présenterait un nouveau projet pour assurer la stabilité financière de l'AVS. Les grandes lignes du projet seront les suivantes: un nouveau régime des rentes permettant de moduler les prestations en fonction de l'évolution démographique; des mesures d'accompagnement permettant aux personnes d'âge mûr de rester plus longtemps dans la vie active; la garantie du financement de l'AVS; la modernisation de l'organisation de l'AVS.
- *Mettre en œuvre la 5^e révision de l'AI*: la 5^e révision de l'AI est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 (RS 831.20). Dans les années à venir, le Conseil fédéral va assurer sa mise en œuvre, mettre en place les nouvelles procédures et les nouveaux instruments et évaluer leur efficacité. Ce faisant, il s'agira de prendre en considération les conséquences de la 4^e révision de l'AI. Le Conseil fédéral entend par ailleurs mieux tenir compte des disparités régionales dans la structure des salaires en adaptant les dispositions servant à calculer le revenu d'invalidité.
- *Garantir le financement des institutions de prévoyance de droit public*: dans 30 ans, les institutions de prévoyance de droit public devront toutes être passées au système de la capitalisation complète. Il s'agira en outre de régler des questions de nature institutionnelle (garantie de l'Etat, surveillance, organes décisionnels).

Evaluation du degré de réalisation de l'objectif (indicateurs)

Le Conseil fédéral se fonde sur les indicateurs suivants pour mesurer l'évolution du contexte relatif à l'objectif 8:

- rapport de dépendance des personnes âgées
- recettes et besoins de financement des assurances sociales
- taux sociaux selon les comptes globaux de la protection sociale
- taux d'actifs occupés
- solde des assurances sociales financées par système de répartition
- taux d'aide sociale et taux de pauvreté de la population en âge de travailler, après transferts sociaux et impôts

Stratégie du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral cherche à inverser la tendance en intervenant sur les facteurs à l'origine de la croissance des coûts dans l'assurance obligatoire des soins. En soumettant au Parlement, en 2004, une série de propositions portant sur la révision de la LAMal dans les domaines de la liberté de contracter, de la participation aux coûts, du financement hospitalier et des réseaux de soins intégrés (*managed care*), il a donné des impulsions permettant de renforcer, dans le système actuel, les incitations à endiguer les coûts. Le Parlement n'a pas encore achevé l'examen de ces projets (à l'exception du financement hospitalier). Parallèlement, le Conseil fédéral veut continuer, par voie d'ordonnance, à endiguer la progression des coûts en utilisant toute la marge de manœuvre dont il dispose en matière de remboursement des prestations.

Par ailleurs, le Conseil fédéral veut changer radicalement de système en donnant davantage la priorité à la prévention des maladies et à la promotion de la santé, ce qui nécessitera une stratégie globale assortie d'objectifs principaux en termes de prévention et de promotion de la santé. Il faudra régler de façon impérative la coordination et la coopération entre les acteurs, mais aussi la mise en œuvre des différentes mesures. Parallèlement, il faudra aussi améliorer la coordination et l'efficacité des activités actuelles dans les domaines de la prévention et de la promotion de la santé. Enfin, il faudra optimiser les structures organisationnelles. En outre, le Conseil fédéral envisage de créer de nouvelles bases légales, conformément au mandat qui lui incombe en vertu de l'art. 118, al. 2, Cst., afin que la Confédération puisse lutter activement contre les maladies non transmissibles et les troubles psychiques qui sont très répandus ou qui sont particulièrement dangereux. En influant sur le comportement des gens en termes de santé, on peut apporter une contribution importante aux efforts visant à juguler la progression des coûts de la santé. Aussi faut-il renforcer les programmes nationaux de prévention. Ce faisant, les besoins que la Confédération devra couvrir pour l'accomplissement de nouvelles tâches ou le renforcement de tâches existantes seront imputés aux moyens inscrits au budget et au plan financier de la Confédération grâce à une redéfinition des priorités.

Mesures à prendre pour atteindre l'objectif

- *Endiguer les coûts dans l'assurance obligatoire des soins*: dans l'assurance-maladie sociale, sont remboursées les prestations fournies par des fournisseurs agréés, qui sont efficaces, adéquates et ont un caractère économique. A ce propos, la LAMal contient des réglementations-cadres qui sont mises en œuvre par voie d'ordonnance par le Conseil fédéral et le département. Le Conseil fédéral va examiner pour quelles décisions de mises en œuvre il existe un potentiel d'économies, avant de l'exploiter. Seules seront remboursées les prestations qui répondront aux critères de l'efficacité, de l'adéquation et du caractère économique et dont la qualité sera au moins égale à celle que l'on connaissait jusque-là.
- *Edicter une nouvelle réglementation en matière de prévention et de promotion de la santé*: le projet portera sur les mesures que la Confédération devra prendre pour lutter contre les maladies non transmissibles et les troubles psychiques qui sont très répandus ou qui sont particulièrement dangereux

(en vertu de l'art. 118, al. 2, let. b, Cst.); sur la coordination et sur l'orientation commune des activités de prévention de la Confédération, des cantons et des acteurs privés par le biais d'objectifs nationaux de prévention et de promotion de la santé; sur la coordination des activités de prévention des services fédéraux au moyen d'une stratégie du Conseil fédéral en matière de prévention et de promotion de la santé; sur la réorganisation de la gestion des taxes qui sont perçues au titre de la prévention en vertu de l'art. 28 de la loi fédérale sur l'imposition du tabac (RS 641.31) et de l'art. 20 LAMal.

- *Améliorer la santé de la population au moyen de programmes nationaux de prévention*: les trois programmes nationaux de prévention (prévention du tabagisme, alimentation et activité physique, prévention de l'alcoolisme) renferment différentes mesures, à prendre tant au niveau de la Confédération que des cantons et des communes, destinées à influencer sur le comportement de la population suisse en matière de santé. Le Conseil fédéral prendra des décisions importantes pour mettre en œuvre ces programmes. En ce qui concerne le programme national pour la prévention du tabagisme, il approuvera le message relatif à l'adoption et à la mise en œuvre de la Convention de l'OMS pour la lutte antitabac. Parallèlement, il veut inscrire dans la législation les mesures de prévention du tabagisme qui figurent dans ladite convention. La coordination de la mise en œuvre de ces programmes nationaux de prévention relève de la compétence de la Confédération. L'évaluation de leurs résultats revêt une importance majeure.

Evaluation du degré de réalisation de l'objectif (indicateurs)

Le Conseil fédéral se fonde sur les indicateurs suivants pour mesurer l'évolution du contexte relatif à l'objectif 9:

- coûts du système de santé
- années potentielles de vie perdues, selon les causes de décès

4.3.3 Objectif 10: Promouvoir la cohésion sociale

Stratégie du Conseil fédéral

La Constitution dispose, à son art. 12, que les personnes qui sont dans une situation de détresse et qui ne sont pas en mesure de subvenir à leur entretien ont le droit d'être aidées et assistées et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Eu égard à l'aggravation des problèmes de pauvreté en Suisse, ce droit fondamental et les buts sociaux énumérés à l'art. 41 Cst. méritent une attention particulière. Il n'y a pas que la pauvreté qui menace la cohésion sociale: il y a aussi la violence. Voilà pourquoi le Conseil fédéral veut étudier les phénomènes qui peuvent déboucher sur des actes de violence et il veut mettre en discussion les mesures à prendre.

Le Conseil fédéral veut agir pour faire diminuer le nombre de personnes au bénéfice de l'aide sociale (en 2005, la moyenne nationale représentait 3,3 % de la population).

Mesures à prendre pour atteindre l'objectif

- *Elaborer une stratégie de lutte contre la pauvreté*: la pauvreté en Suisse s'est accrue au cours de ces dernières années, et le nombre de personnes au bénéfice de l'aide sociale a fortement augmenté. Les personnes présentant des carences de formation, les chômeurs de longue durée, les familles et en particulier les mères élevant seules leurs enfants ainsi que les travailleurs pauvres (*working poors*) font partie des groupes de la population qui sont touchés par la pauvreté ou qui risquent de l'être un jour. Devant l'aggravation des problèmes de pauvreté et conformément à un mandat parlementaire (06.3001 Mo. CSSS-CN. Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté), le Conseil fédéral élaborera une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté de concert avec les principales entités concernées (cantons, communes, partenaires sociaux, etc.). En raison de la faible marge de manœuvre financière de la Confédération, on ne rediscutera pas d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La lutte contre la pauvreté est d'abord de la compétence des cantons et des communes, et cela doit rester ainsi. Le rôle de la Confédération se borne pour l'essentiel à une meilleure coordination et à un aménagement plus efficace des mesures. La première étape permettra de développer des mesures concrètes visant à élaborer un plan d'action national de lutte contre la pauvreté (voir aussi le ch. 4.5.4). La stratégie sera ensuite rendue publique dans le cadre d'une conférence nationale.
- *Présenter des rapports sur la violence des jeunes et sur la violence domestique*: la violence et la criminalité des jeunes semblent avoir connu une recrudescence au cours de ces dernières années. En réponse à deux postulats (03.3298; 06.3646), le Conseil fédéral présentera un rapport approfondi sur la violence des jeunes, lequel mettra en lumière les causes de ce phénomène avant de proposer des mesures concrètes de nature à la fois sociale et politique. Il présentera aussi un rapport, en réponse au postulat 05.3694, qui exposera les causes de la violence domestique, les mesures qui ont déjà été prises et des recommandations aux différentes parties en présence.

Evaluation du degré de réalisation de l'objectif (indicateurs)

Le Conseil fédéral se fonde sur les indicateurs suivants pour mesurer l'évolution du contexte relatif à l'objectif 10:

- personnes actives occupées et emplois
- personnes sans emploi et chômeurs
- niveau de formation de la population
- indice des ressources
- compensation des charges sociodémographiques
- rapport de dépendance des personnes âgées
- taux sociaux selon les comptes globaux de la protection sociale
- taux d'aide sociale
- taux de pauvreté de la population en âge de travailler, après transferts sociaux et impôts

- part des dépenses de prévention des maladies et de promotion de la santé dans l'ensemble des dépenses de santé

La Confédération dispose de peu de possibilités pour influencer sur le pourcentage de personnes bénéficiant de l'aide sociale, car ce pourcentage dépend étroitement de la conjoncture, des tendances qui traversent la société (p. ex. du délitement de la famille), des interactions entre les différentes branches des assurances sociales (en particulier entre l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité) et des diverses politiques qui sont menées (politique sociale, politique familiale et politique fiscale). Qui plus est, l'aide sociale relève de la compétence des cantons, sans parler du fait qu'il faut du temps pour que les mesures qui sont prises déploient leurs effets.

4.4 Ligne directrice 4: Exploiter les ressources dans le respect du développement durable

L'évolution tant économique que démographique va faire augmenter les besoins mondiaux en énergie et en ressources. Cette situation appelle une exploitation des ressources et des espaces naturels respectueuse du développement durable, tout comme une diminution des atteintes à l'environnement. L'approvisionnement en énergie et en ressources doit être assuré. Les grandes lignes de l'action du Conseil fédéral se fonderont sur la stratégie pour le développement durable qu'il a reconduite à la fin de l'année 2007.

4.4.1 Objectif 11: Assurer l'approvisionnement énergétique

Stratégie du Conseil fédéral

La Suisse met au point des stratégies novatrices destinées à assurer son approvisionnement énergétique tout en ménageant le climat et les ressources. Elle a pour objectif de garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique à moyen et à long termes tout en prenant en considération les impératifs de la protection du climat et de l'environnement. L'augmentation de la consommation d'énergie fait que les mesures prises jusqu'à présent dans le domaine de la politique énergétique ne permettront pas d'assurer l'approvisionnement de la Suisse à moyen et à long termes. C'est ce que montrent très clairement les *Perspectives énergétiques 2035*, publiées en 2007. L'approvisionnement de la Suisse en pétrole et en gaz est précaire du fait de la dépendance de cette dernière vis-à-vis de l'étranger et des réserves limitées d'agents énergétiques fossiles. Il faut par ailleurs réduire les émissions de CO₂ en raison des changements climatiques à l'échelle planétaire. L'arrivée à échéance des accords de longue durée portant sur les importations, d'une part, et la durée de vie limitée des centrales nucléaires, d'autre part, risquent d'être à l'origine d'une pénurie d'électricité, alors que celle-ci représente un quart de la consommation énergétique totale. Le Conseil fédéral a donc établi de nouveaux principes de politique énergétique. La stratégie choisie repose sur les quatre piliers que sont l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, les grandes centrales électriques et la politique énergétique étrangère.

Les objectifs de politique énergétique seront élaborés et arrêtés dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie énergétique du Conseil fédéral, en même temps que les

plans d'action portant sur les mesures relatives à l'efficacité énergétique et à la promotion des énergies renouvelables.

Mesure à prendre pour atteindre l'objectif

- *Mettre en œuvre la stratégie énergétique*: début 2008, le Conseil fédéral approuvera des plans d'action portant sur des mesures relatives à l'efficacité énergétique et sur la promotion des énergies renouvelables, lesquels sont assortis de propositions de modification de lois et d'ordonnances; il lancera aussi les travaux législatifs requis. Il s'agit notamment de réviser les lois sur le CO₂, sur l'énergie et sur la protection des eaux, mais aussi d'adapter le droit de l'aménagement du territoire, le droit fiscal et le droit du bail. Le Conseil fédéral continue de miser sur l'énergie nucléaire pour couvrir le reste des besoins en électricité. Il juge nécessaire de remplacer les centrales nucléaires existantes ou de construire de nouvelles centrales, proposant comme solution transitoire la construction, en cas de besoin, de centrales à gaz à cycle combiné. Il veut aussi examiner le raccourcissement des procédures d'autorisation et de construction à la lumière des bases légales actuelles au cas où l'industrie de l'électricité formulerait des demandes allant dans ce sens. Enfin, il est en train de mettre au point une stratégie destinée à donner une meilleure assise à la politique énergétique étrangère et de rédiger un rapport sur l'accélération des procédures d'autorisation afférentes aux grandes centrales électriques.

Evaluation du degré de réalisation de l'objectif (indicateurs)

Le Conseil fédéral se fonde sur les indicateurs suivants pour mesurer l'évolution du contexte relatif à l'objectif 11:

- consommation finale d'agents énergétiques fossiles
- consommation d'électricité
- part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie
- bilan énergétique
- bilan énergétique des agents énergétiques renouvelables
- parts des divers modes de transport de voyageurs
- parts des divers modes de transport de marchandises
- intensité énergétique

4.4.2 Objectif 12: Exploiter les ressources naturelles en préservant l'environnement

Stratégie du Conseil fédéral

La politique environnementale a enregistré des avancées considérables au cours des dernières décennies, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale. La Suisse reste cependant exposée à d'importantes pollutions. Il convient de recourir à des instruments idoines pour préserver, voire pour établir, l'équilibre entre la protection et l'exploitation des ressources naturelles que sont notamment le sol, l'eau, l'air et la forêt de telle façon que les générations futures puissent aussi les exploiter dans le

respect du développement durable. La politique environnementale devient ainsi une politique des ressources qui régit l'accès aux ressources naturelles (air, eau, sol, forêt, paysage, silence, etc.); la politique environnementale fait en outre beaucoup pour la sécurité (p. ex. grâce aux mesures de protection contre les crues), pour la santé (p. ex. en assurant la pureté de l'air) et pour la diversité naturelle (biodiversité). Le Conseil fédéral la fait évoluer en permanence, dans le but de relever non seulement le défi principal qu'est la protection du climat, mais aussi les défis dans tous les autres domaines, notamment sur le front des immissions (polluants atmosphériques, bruit, vibrations, etc.) ou sur celui des substances chimiques nouvelles. A l'avenir, les mesures et les stratégies issues de la politique environnementale suisse seront axées davantage sur le principe du pollueur-payeur et sur les principes économiques.

Mesures à prendre pour atteindre l'objectif

- *Garantir le financement à long terme des mesures de prévention des risques naturels*: la tâche consistant à protéger la population, l'environnement et les biens contre les risques naturels incombe à la fois à la Confédération et aux cantons (tâche commune). Réduire la prévention des risques ferait augmenter les dépenses en termes de réparation des dommages et serait en contradiction avec l'exploitation des ressources dans le respect du développement durable. Les cantons consacrent des moyens considérables à l'aménagement d'ouvrages de protection et à l'établissement des données de base sur les dangers, conformément aux dispositions de la loi sur les forêts (RS 921.0) et de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100). Le Conseil fédéral veut renforcer la protection contre les risques naturels. Afin que les mesures de protection qui s'imposent puissent être mises en œuvre, il a proposé aux Chambres fédérales, sous la forme d'un complément au budget 2008, un relèvement substantiel des crédits d'engagement et des crédits budgétaires (protection contre les crues, protection contre les risques naturels, forêts) pour la période allant de 2008 à 2011. Enfin, notamment dans la perspective des grandes dépenses qu'il faudra consentir pour aménager de grands ouvrages de protection (p. ex. la correction du Rhône), il envisage aussi d'examiner d'autres modes de financement, avant tout en tenant compte davantage du principe du pollueur-payeur.
- *Elaborer une politique climatique pour l'après-2012*: le Protocole de Kyoto (RS 0.814.011) et la loi sur le CO₂ (RS 641.71) exigent des mesures supplémentaires, en termes de politique climatique, pour l'après-2012, soit les années faisant suite à la première période d'engagement (2008 à 2012). Le Conseil fédéral présentera un projet comprenant de nouveaux objectifs de réduction et des mesures destinées tant à faire baisser les émissions de gaz à effet de serre qu'à s'adapter au changement climatique. Il mettra en consultation une série de variantes conformes aux impératifs de réduction des émissions, puis il présentera au Parlement un message assorti d'un projet de loi.
- *Réviser la loi sur l'aménagement du territoire (RS 700)*: l'utilisation mesurée du sol passe par l'arrêt de la dispersion des constructions et par une meilleure harmonisation des attentes vis-à-vis du territoire. Pour ce faire, le Conseil fédéral entend mettre à jour la loi sur l'aménagement du territoire. Il va tout d'abord identifier les tâches de la Confédération à la lumière du prin-

cipe de subsidiarité et proposer les améliorations qui s'imposent dans les domaines des planifications fédérales et des plans directeurs des cantons. Il s'agira aussi de promouvoir l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti et d'accorder davantage d'importance à la question des zones à bâtir. Il est prévu en outre de renforcer la base de planification pour les territoires situés à l'extérieur des zones à bâtir en confiant davantage de responsabilités aux cantons, mais aussi de faire figurer les villes et les agglomérations dans la loi.

- *Mettre à jour le plan d'action pour le développement durable pour la période 2012 à 2015*: le Conseil fédéral envisage de mettre à jour ce plan d'action à la faveur du début de chaque législature. A l'approche de la fin de la 48^e législature, il sera temps de s'atteler à la prochaine mise à jour, pour les années 2012 à 2015.

Evaluation du degré de réalisation de l'objectif (indicateurs)

Le Conseil fédéral se fonde sur les indicateurs suivants pour mesurer l'évolution du contexte relatif à l'objectif 12:

- émissions de gaz à effet de serre
- émissions de CO₂ selon la loi sur le CO₂
- concentration des poussières fines
- surface d'habitat et d'infrastructure par habitant

4.5 Ligne directrice 5: Consolider la position de la Suisse dans un monde globalisé

Les développements aux niveaux national et international se caractérisent par une interdépendance grandissante. Ainsi, l'évolution des tendances et de la concurrence au niveau international, avec les défis qui les accompagnent, gagnent en importance pour la politique suisse. La Suisse doit pour cette raison renforcer ses relations avec les pays voisins et avec le reste du monde, et contribuer, par les voies bilatérales et multilatérales, à l'amélioration des conditions-cadres économiques à l'échelle mondiale et à la promotion de la paix et de la prospérité.

4.5.1 Objectif 13: Consolider les relations avec l'UE

Stratégie du Conseil fédéral

Le Rapport Europe 2006 (FF 2006 6461), paru sept ans après le rapport sur l'intégration de 1999 (FF 1999 3600), a permis au Conseil fédéral d'analyser les développements survenus en Suisse et dans l'UE depuis lors. Ce rapport relève notamment l'interdépendance croissante entre la Suisse et l'UE qui rend nécessaire d'adapter la législation suisse au droit communautaire par des accords bilatéraux ou de manière autonome, de poursuivre les réformes économiques internes et de régler les divers problèmes qui surgissent régulièrement dans le cadre des relations entre la Suisse et sa principale partenaire. Le rapport évoque en particulier les étapes récentes franchies, à commencer par l'approbation par le peuple des accords bilatéraux I

(FF 1999 7963) et les premières expériences réalisées avec ces derniers. Viennent ensuite la conclusion des accords bilatéraux II (FF 2004 5593) et l'approbation, par le souverain, des accords d'association à Schengen/Dublin (FF 2004 6709) et du protocole sur l'extension de la libre circulation des personnes (FF 2004 6685). Pour terminer, le souverain a encore approuvé, après la publication du rapport, la nouvelle loi sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, qui sert de base légale à la contribution suisse à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie.

La poursuite de la coopération bilatérale implique notamment la mise en œuvre de tous les accords bilatéraux conclus avec l'UE, le renouvellement de certains de ces accords, le suivi de leur application, leur adaptation à l'évolution du droit, leur développement et la gestion des affaires courantes qui en découlent. Elle peut comprendre également des négociations additionnelles dans de nouveaux domaines d'intérêt commun, si cela s'avère possible et opportun. Des discussions exploratoires sont en cours dans différents domaines et pourront, le cas échéant, déboucher sur des négociations (p. ex. dans le domaine agroalimentaire, de la santé publique ou sur la participation au système de navigation par satellite Galileo). Il existe déjà, du côté suisse, des mandats de négociation en ce qui concerne l'électricité et la participation à Eurojust. Le Conseil fédéral évaluera ces nouveaux dossiers et définira les priorités qui assureront une approche coordonnée de sa politique européenne.

La politique européenne de la Suisse n'est pas axée uniquement sur la résolution commune de questions bilatérales; elle porte aussi sur le soutien du processus d'intégration européenne en tant que tel. Dans ce contexte, le Conseil fédéral décidera de l'octroi d'une éventuelle contribution à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie qui ont toutes deux adhéré à l'UE le 1^{er} janvier 2007. Il donnerait ainsi suite à une demande formulée au début de l'année 2007 par la Commission européenne. De même, l'accord sur la libre circulation des personnes devra être étendu à ces deux Etats; le régime transitoire sera réglé dans un protocole sujet au référendum. Les négociations y relatives ont débuté en juillet 2007. Le contrôle permanent des effets de la libre circulation des personnes sur le marché du travail suisse revêt une importance capitale, car les Chambres fédérales décideront en 2008 de la reconduction de l'accord par un arrêté sujet au référendum.

Mesures à prendre pour atteindre l'objectif

- *Reconduire l'accord conclu avec l'UE sur la libre circulation des personnes après 2009*: l'accord sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681), dont la durée a été fixée initialement à sept ans, arrivera à échéance le 31 mai 2009. Le Parlement décidera de sa reconduction au cours de la session d'été 2008; sa décision sera sujette au référendum. De l'issue de ce dernier, qui constitue quasiment une clause «guillotine», dépend le maintien des autres accords bilatéraux I.
- *Etendre l'accord sur la libre circulation des personnes à la Roumanie et à la Bulgarie*: la Bulgarie et la Roumanie ont adhéré à l'UE le 1^{er} janvier 2007. Comme l'accord sur la libre circulation des personnes est un accord mixte, son champ d'application n'est pas automatiquement étendu à ces pays, mais doit être renégocié. C'est pourquoi la Suisse doit négocier un protocole II relatif à l'accord sur la libre circulation des personnes – protocole qui contiendra en particulier des dispositions concernant le régime transitoire

applicable à l'extension de la libre circulation aux deux Etats susmentionnés. Le moment du traitement de l'affaire par le Conseil fédéral et le Parlement dépendra de la durée des négociations. Le protocole devra être approuvé par un arrêté fédéral sujet au référendum.

- *Contribution de la Confédération suisse à la Bulgarie et à la Roumanie au titre de la réduction des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie*: le Conseil fédéral se prononcera vraisemblablement en 2008 sur la demande de la Commission européenne relative au financement d'une contribution à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie, qui ont adhéré à l'UE le 1^{er} janvier 2007, et – s'il décide d'entrer en matière sur ladite demande – organisera des pourparlers pour la conclusion d'un protocole d'entente entre la Commission européenne et la Suisse.
- *Modifier l'accord sur le transport des marchandises (RS 0.631.242.05)*: le but de ces négociations est d'éviter de possibles répercussions négatives sur le commerce lors de l'introduction, prévue le 1^{er} juillet 2009, de la modification du code des douanes de l'UE. Cette modification prévoit des mesures de sécurité telles que la déclaration préalable obligatoire de transports transfrontaliers de marchandises dans le commerce avec des Etats tiers. L'intention de la Suisse est une reconnaissance mutuelle de l'équivalence des standards de sécurité et la réduction à zéro du délai de déclaration préalable.
- *Négocier un accord sur la santé publique avec l'UE*: la Suisse et l'UE ont un intérêt commun à approfondir leur coopération dans le domaine de la santé publique. Il faut pour cette raison régler la participation de la Suisse aux deux agences européennes d'évaluation des risques (Autorité européenne de sécurité des aliments [AESA] et Centre européen de prévention et de contrôle des maladies [CEPCM]), le raccordement à quatre systèmes d'alerte de l'UE dans les domaines des maladies infectieuses et de la protection des consommateurs (denrées alimentaires et autres produits [RAPEX]) et la participation au programme d'action 2007 à 2013 de l'UE dans le domaine de la santé publique.
- *Négocier un accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE dans le domaine agroalimentaire*: durant le premier trimestre 2008, le Conseil fédéral devrait décider s'il convient d'entamer des négociations avec l'UE en vue de conclure un accord de libre-échange dans le domaine agroalimentaire, et définirait le cas échéant un mandat de négociation dans ce sens. Cet accord entraînerait une baisse du prix des denrées alimentaires pour les consommateurs suisses et relancerait la croissance. L'ouverture totale des frontières offrirait à l'ensemble de la chaîne de production agroalimentaire de nouvelles possibilités d'exporter des denrées alimentaires de grande qualité, mais aurait aussi des répercussions sur les revenus des familles d'agriculteurs et des employés du secteur agroalimentaire. Un développement social acceptable ne pourrait par conséquent être garanti qu'à condition de prévoir des mesures d'accompagnement et d'en assurer le financement.

Evaluation du degré de réalisation de l'objectif (indicateurs)

Pas d'indicateur-clé.

Stratégie du Conseil fédéral

L'ordre international actuel – avec d'une part l'ONU et ses organisations régionales comme instances politiques centrales, et d'autre part les institutions de Bretton Woods et l'OMC comme piliers d'un ordre économique mondial multilatéral – répond aux intérêts de la Suisse. Notre pays doit, aux côtés d'autres Etats partageant les mêmes points de vue, œuvrer à ce que cet ordre ne s'effondre pas, mais s'adapte aux nouvelles réalités politiques et économiques du XXI^e siècle et continue de se développer. Depuis son adhésion à l'ONU en 2002, la Suisse dispose d'un nouvel instrument pour défendre ses intérêts et pour réaliser ses objectifs de politique extérieure. La Suisse attache une grande importance à la liberté et à la paix, consacrées par le droit international. Organisation quasiment universelle, l'ONU jouit d'une grande légitimité. Elle est l'unique enceinte mondiale au sein de laquelle les Etats peuvent traiter de problèmes communs, quel que soit le thème. Il est donc dans l'intérêt de la Suisse de poursuivre son engagement en faveur des réformes qui permettront à l'ONU de devenir un instrument plus efficace pour relever les défis actuels. En tant que quatorzième contributeur, la Suisse œuvre en faveur d'une ONU efficace et responsable qui se consacre de manière plus ciblée aux besoins des Etats membres et garantisse une utilisation efficiente des ressources. Il est aussi essentiel, pour la Suisse, de veiller à ce que l'engagement des Etats membres en faveur de la dimension opérationnelle de l'ONU ne se traduise pas à long terme par un affaiblissement du rôle de l'Organisation en tant que forum de négociation et de développement du droit international. Des réformes ciblées doivent cependant permettre de renforcer aussi d'autres conventions-cadres de la coopération internationale: le Conseil fédéral s'engage, au moyen d'une proposition de réforme de la réglementation sur les quotas, en faveur d'une meilleure gouvernance des institutions internationales de financement et, partant, en faveur d'une meilleure représentation des pays bénéficiaires au sein des dites institutions. Pour ce qui est de l'OMC, la Suisse souhaite la conclusion du cycle de Doha (cf. ch. 4.1.1) et fera en sorte que les négociations débouchent sur des résultats concrets. Compte tenu des divergences qui existent non seulement entre les pays du G4, mais aussi entre de nombreux autres membres de l'OMC, il sera vraisemblablement difficile de conclure le cycle au cours des prochains douze mois.

Mesures à prendre pour atteindre l'objectif

- *Adopter le message concernant la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées*: la convention relative aux droits des personnes handicapées est la huitième grande convention des Nations Unies en matière de droits de l'homme. Elle interdit la discrimination des personnes handicapées dans tous les domaines de la vie et garantit leurs droits civiques, politiques, sociaux et culturels. Il faut abroger les lois et abandonner les us qui désavantagent les personnes handicapées, et lutter contre les préjugés qui les frappent. La convention n'institue pas de nouvelles obligations, mais confirme le bien-fondé de la politique menée à ce jour et de l'actuelle législation en matière d'égalité de traitement des personnes handicapées en Suisse.

- *Adopter le message concernant la convention des Nations Unies pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*: la convention susmentionnée interdit les disparitions forcées et est la neuvième grande convention des Nations Unies en matière de droits de l'homme. Elle règle pour la première fois à l'échelle mondiale le droit de chaque personne de ne pas être soumise à une disparition forcée; elle vise à prévenir ce crime et à lutter contre l'impunité de ses auteurs. Elle contribue à la promotion du respect des droits de l'homme et correspond ainsi aux objectifs de la politique extérieure de la Suisse. Elle est globalement compatible avec l'ordre juridique suisse, mais il faut encore examiner si des adaptations ponctuelles sont nécessaires.
- *Adopter le message concernant la convention des Nations Unies sur le droit de la mer et l'accord relatif à l'application de la partie XI de la convention sur le droit de la mer*: en ratifiant la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, la Suisse adhère à un instrument international important visant la sécurité de la navigation maritime, la protection de l'environnement marin et l'exploitation durable des ressources marines.

Evaluation du degré de réalisation de l'objectif (indicateurs)

Pas d'indicateur-clé.

4.5.3 Objectif 15: Promouvoir la paix et prévenir les conflits

Stratégie du Conseil fédéral

La politique de paix, la promotion civile de la paix et la promotion des droits de l'homme font partie des priorités de la politique extérieure de la Suisse. En adoptant la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme et en approuvant les crédits-cadres correspondants, les Chambres fédérales ont doté la Suisse des instruments et des ressources nécessaires à la poursuite de sa politique active dans ces domaines. Notre pays devra étendre l'utilisation de ces instruments efficaces et les appliquer de manière flexible et coordonnée, que ce soit au moyen de ses connaissances spécifiques dans des domaines importants (médiation, questions constitutionnelles, réforme des forces armées, gestion de la police, conflits religieux, rôle des groupes armés non étatiques, protection des droits fondamentaux, rôle de l'économie et droits de l'homme, traitement du passé, égalité hommes-femmes, protection des populations civiles, migration et traite des êtres humains) ou par le biais de partenariats avec des organisations internationales, des Etats partageant les mêmes points de vue, des organisations non gouvernementales et des institutions scientifiques.

Mesure à prendre pour atteindre l'objectif

- *Adopter le message concernant la poursuite de mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme pendant les années 2012 à 2015*: fixer les grandes lignes et les ressources financières.

4.5.4 Objectif 16: Réduire la pauvreté

Stratégie du Conseil fédéral

La pauvreté et les inégalités restent les problèmes majeurs des relations Nord-Sud. Elles sont à l'origine de nombreux conflits et mettent en péril la paix et la sécurité tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières nationales. Sous l'effet de la mondialisation, l'agenda de la politique de développement s'est considérablement étoffé au cours des dernières années. Il est aujourd'hui impératif de coordonner les politiques dans les domaines de l'agriculture, des relations extérieures, de la finance, de la recherche et de l'innovation, du commerce extérieur, des droits de l'homme, de la migration, de la sécurité, de l'environnement et de l'économie. La politique de développement est un investissement dans un avenir viable et doit, à ce titre, être perçue aussi par la Suisse comme une politique visant à préserver ses intérêts à long terme. La coopération au développement menée par la Suisse au travers d'instruments bilatéraux, multilatéraux et humanitaires peut aider à atteindre les «Objectifs du Millénaire», à augmenter la sécurité et à favoriser une mondialisation propice au développement.

Mesures à prendre pour atteindre l'objectif

- *Poursuivre la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI pendant les années 2011 à 2015:* au cours des prochaines années, la coopération se concentrera sur les Etats balkaniques et sur la Communauté des Etats indépendants, et poursuivra les objectifs suivants: promouvoir et renforcer l'Etat de droit et les droits de l'homme, et favoriser la construction ou la consolidation du système démocratique; promouvoir un développement économique et social durable, fondé sur les principes de l'économie de marché. La coopération revêtira les formes suivantes: coopération technique, coopération financière, mesures favorisant la participation au commerce mondial, mesures de nature à encourager l'engagement de ressources du secteur privé.
- *Poursuivre la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement pendant les années 2008 à 2011:* le message porte sur la continuation de la coopération avec les pays partenaires du Sud et sur l'initiative d'allègement de la dette multilatérale. La coopération suisse au développement se concentre sur six domaines de prestations, décrits et concrétisés dans le message: 1) réduire la pauvreté, 2) réduire les risques sécuritaires, 3) maîtriser la mondialisation de manière à favoriser le développement, 4) participer à l'élaboration de la politique et des réformes des organisations multilatérales, 5) coopérer en Suisse avec les institutions actives dans le domaine de la politique de développement, 6) coordonner la politique de développement au sein de l'administration fédérale.

- Adopter le message concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement pendant les années 2008 à 2012: l'objectif est de favoriser la participation des pays en développement au commerce mondial, de renforcer durablement la croissance économique et de réduire ainsi la pauvreté. La facilitation des échanges, l'encouragement des investissements privés et la promotion de la stabilité économique constituent les axes prioritaires de l'action de la Suisse. Une importance particulière est accordée aux questions énergétiques, environnementales et climatiques. Le mandat de prestations comprend en outre l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du travail des institutions internationales de financement et la participation au dialogue sur la politique économique et financière au sein de ces institutions.
- *Continuer l'aide humanitaire internationale de la Confédération pendant les années 2011 à 2016:* conformément à la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), l'aide humanitaire a pour but de contribuer, par des mesures de prévention ou de secours, à la sauvegarde de la vie humaine lorsqu'elle est menacée ainsi qu'au soulagement des souffrances. Elle est notamment destinée aux populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé.

Evaluation du degré de réalisation de l'objectif (indicateurs)

Le Conseil fédéral se fonde sur l'indicateur suivant pour mesurer l'évolution du contexte relatif à l'objectif 16:

- évolution de l'aide publique au développement

5 Plan financier 2009 à 2011 de la législature

Stratégie budgétaire

La stratégie suivie depuis 2003 pour assainir les finances de la Confédération a permis d'atteindre, voire de dépasser les objectifs fixés. Grâce à la mise en œuvre systématique du frein à l'endettement au travers des programmes d'allègement budgétaire PAB 03 et PAB 04, le niveau des dépenses a pu être réduit d'environ cinq milliards. L'objectif d'un budget structurellement équilibré a ainsi pu être atteint dès 2006, soit un an plus tôt que prévu.

Le Conseil fédéral poursuit sa stratégie d'assainissement dans le cadre du plan financier 2009 à 2011 de la législature, en mettant l'accent sur deux objectifs budgétaires, à savoir stabiliser la dette de la Confédération en termes nominaux et indexer la croissance des dépenses sur celle du PIB à moyen terme. La réalisation d'excédents structurels devra continuer d'empêcher que des dépenses extraordinaires non soumises au frein à l'endettement n'entraînent une augmentation de la dette. En ce qui concerne les dépenses, la mise en œuvre de l'examen des tâches devra permettre d'en limiter la croissance durablement. Du côté des recettes, les mesures préconisées visent à renforcer la compétitivité du système fiscal suisse et à en accroître l'efficience.

La stabilisation de la dette en termes nominaux exige non seulement l'application du frein à l'endettement, mais aussi la réalisation d'excédents structurels. Seule cette double contrainte peut empêcher les dépenses extraordinaires d'entraîner une nou-

velle hausse de la dette. La réalisation des excédents structurels prévus par le plan financier de la législature constitue une condition impérative pour la tenue de l'objectif visé.

Seules des réformes structurelles de fond sont en mesure de limiter durablement la croissance des dépenses, car la majeure partie des dépenses de la Confédération (de même que la plupart de leurs causes) sont liées et échappent ainsi aux mesures ordinaires de réduction et d'allègement. Avec un taux de 3,2 %, la croissance des dépenses prévue dans le plan financier de la législature (compte tenu des réductions découlant de l'examen des tâches) n'est que légèrement supérieure à l'objectif du Conseil fédéral (croissance moyenne de 3 % pour la période 2008 à 2015). Faire abstraction du facteur spécial que constitue le relèvement de la TVA en faveur de l'AI a certes pour effet de ramener ce taux au-dessous du niveau visé, mais cette manœuvre ne permet de mesurer la tenue de l'objectif visé que de façon limitée: en effet, en prenant ses décisions de principe concernant l'examen des tâches, le Conseil fédéral a défini un objectif de croissance moyenne des dépenses qui inclut explicitement les contributions de la Confédération à la résorption du défaut de financement des assurances sociales. Même compte tenu des réductions encore à effectuer, l'objectif visé dans le plan financier 2009 à 2011 de la législature implique que le taux de croissance des dépenses soit inférieur à 3 % au cours de la législature suivante (2011 à 2015), pour que l'objectif à long terme – c'est-à-dire sur la moyenne des deux législatures – puisse être tenu. Etant donné que les réformes découlant de l'examen des tâches mettront un certain temps avant de déployer leurs effets, ce léger report de l'objectif de réduction des dépenses ne devrait pas poser problème. Toutefois, il sera nécessaire d'user de la plus grande prudence pour ce qui est de la réalisation d'autres projets non encore inscrits dans le plan financier de la législature, afin de tenir compte des objectifs visés par l'examen des tâches: en effet, si tous les projets de dépenses actuellement chiffrables sont mis en œuvre, le taux de croissance des dépenses pour les années 2007 à 2011 augmentera alors à quelque 3,6 %. Les corrections requises pour la période consécutive à 2011 seront par conséquent d'autant plus importantes. Le projet d'examen des tâches doit donc être mené dès la présente législature, sous peine de rendre l'objectif d'une stabilisation de la quote-part de l'Etat rapidement inatteignable.

Coordination entre la planification par objet et la planification financière

L'art. 146, al. 4 LParl stipule que les objectifs et les mesures du programme de la législature et du plan financier de la législature doivent être coordonnés par objets et par échéances. Cette coordination s'effectue sur trois niveaux:

- Le tableau ci-dessous met en rapport les projets législatifs du programme de la législature, classés selon leurs lignes directrices et leurs objectifs, avec le catalogue des tâches du plan financier de la législature: Il désigne les groupes de tâches dans lesquels chaque ligne directrice doit être mise en œuvre. La répartition des lignes directrices dans les différents groupes de tâches a été définie en fonction des grandes lignes et des autres dossiers du programme de la législature. Les lignes directrices ont toutes des répercussions sur plusieurs groupes de tâches, ce qui met en évidence le fait qu'il s'agit d'objectifs supérieurs.
- Le lien concret entre les lignes directrices, les objectifs et les dossiers, d'une part, et le catalogue des tâches, d'autre part, est défini à l'annexe 4 du rapport sur le plan financier de la législature: l'annexe indique quels objectifs

sont déterminants pour chacune des 43 tâches concernées et par quelles orientations stratégiques ces objectifs doivent être mis en œuvre (paragraphe «Objectifs et stratégies»). Par ailleurs, tous les objets des grandes lignes liés à une tâche ainsi que les autres objets d'importance centrale sont présentés dans le détail (paragraphe «Dossiers importants du programme de la législature/autres dossiers»).

- Dans la mesure du possible, les conséquences financières des projets législatifs ont été prises en considération dans les chiffres du plan financier. En vertu de l'art. 5 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération, les plans financiers doivent indiquer les répercussions financières des actes, des arrêtés financiers et des engagements ayant force exécutoire, des projets adoptés par le premier conseil et des messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale. De même, les projets du Conseil fédéral soumis à consultation doivent être pris en compte dans la planification financière si leur portée financière peut être évaluée. Rares sont les dossiers du programme de la législature qui remplissent ces conditions; c'est pourquoi ils n'ont pas été intégrés dans les chiffres. Il serait toutefois indispensable de les inclure dans l'analyse de la situation budgétaire pour permettre d'établir une vue d'ensemble des perspectives budgétaires de la Confédération. Le ch. 333 du rapport sur le plan financier de la législature présente un aperçu des charges supplémentaires que les dossiers du programme de la législature et les projets devant encore être examinés par le Parlement sont susceptibles d'engendrer.

	Ligne directrice 1: Renforcer la place économique suisse	Ligne directrice 2: Garantir la sécurité	Ligne directrice 3: Renforcer la cohésion sociale	Ligne directrice 4: Exploiter les ressources dans le respect du développement durable	Ligne directrice 5: Consolider la position de la Suisse dans un monde globalisé
Conditions institutionnelles et financières					
Ordre et sécurité publique					
Relations avec l'étranger – coopération internationale					
Défense nationale					
Formation et recherche					
Culture et loisirs					
Santé					
Prévoyance sociale					
Trafic					
Protection de l'environnement et aménagement du territoire					
Agriculture et alimentation					
Economie					

Evolution du budget

Mio CHF	Budget		Plan financier			ΔØ en %
	2007*	2008**	2009	2010	2011	2007–11
Compte de financement						
Recettes ordinaires	56 011	57 976	59 992	62 087	64 216	3.5
Dépenses ordinaires	55 107	56 826	58 580	61 675	63 642	3.7
Solde de financement ordinaire	904	1 151	1 412	412	574	
Recettes extraordinaires	–	230	450	420	200	
Dépenses extraordinaires	–	5 247	–	–	–	
Solde de financement	904	–3 867	1 862	832	774	
Frein à l'endettement						
Dépenses maximales	55 507	62 354	59 692	62 211	64 601	
Diff. par rapport aux dépenses totales	400	281	1 112	536	960	
Indicateurs						
Quote-part des dépenses %	11.3*	11.2**	10.9	11.2	11.2	
Quote-part fiscale %	10.6*	10.5**	10.4	10.5	10.5	
Quote-part d'endettement %	26.8*	24.6**	22.7	22.1	21.3	
Allègements prévus non budgétisés						
Allègements découlant de l'examen des tâches	–	–	–	–600	–1 200	
Economies réalisées	–	–	–	196	82	
Solde de financement ordinaire après allègements dus à l'examen des tâches	904	1 151	1 412	816	1 692	
Croissance des dépenses après allègements dus à l'examen des tâches						3.2
Valeurs de référence macro-économiques						
Croissance du PIB réel %	1.5	1.9	1.5	1.5	1.5	
Croissance du PIB nom. %	2.8	3.4	3.0	3.0	3.0	
Renchérissment (IPC) %	1.0	1.2	1.5	1.5	1.5	
* Budget 2007 selon l'AF du 12.12.2006. Les indicateurs suivants se fondent sur l'extrapolation et la révision des chiffres du PIB effectuées en septembre par l'OFAS pour l'année 2007: quote-part des dépenses 10,8 %, quote-part fiscale 10,6 %, taux d'endettement 23,8 %.						
** Budget 2008 selon le message du 22.8.2007. Les indicateurs suivants se fondent sur l'extrapolation et la révision des chiffres du PIB effectuée en septembre par l'OFAS ainsi que sur une actualisation de l'estimation de la dette (effet de base 2007) pour l'année 2008: quote-part des dépenses 10,9 %, quote-part fiscale 10,3 %, taux d'endettement 23,8 %.						

Le plan financier 2009 à 2011 de la législature prévoit des excédents de recettes pour toute la période de planification. Compte tenu de l'objectif de réduction budgétaire, ces excédents oscillent entre 0,8 et 1,7 milliard. Les excédents cumulés pour la période du budget et du plan financier 2008 à 2011 de la législature se montent à 5,1 milliards, dont 4,5 milliards sont de nature structurelle. Mesuré aux exigences du frein à l'endettement, ce dernier montant constitue la marge de manœuvre disponible. Cette évolution positive doit toutefois être relativisée: D'une part, ces excédents sont nécessaires pour garantir que les besoins financiers extraordinaires apparaissant au cours de la même période puissent être compensés par des recettes extraordinaires et par des excédents structurels et que l'objectif d'une stabilisation de la dette en termes nominaux soit atteint. D'autre part, de ces excédents, un montant de 1,8 milliard découle des objectifs de réduction fixés pour les années 2010 à 2011 dans le cadre de l'examen des tâches, mais non encore concrétisés par des mesures (abstraction faite des économies éventuellement réalisées). En outre, les excédents sont menacés par les éventuelles augmentations de dépenses et pertes de recettes actuellement déjà prévisibles. Enfin, il convient de ne pas sous-estimer non plus les risques découlant des incertitudes relatives aux prévisions sur la croissance économique.

Les recettes ordinaires augmentent en moyenne de 3,5 % par année entre 2007 et 2010. Leur évolution est influencée par divers facteurs spéciaux. Mentionnons à ce titre les recettes supplémentaires découlant de la hausse de TVA en faveur de l'AI, de la majoration de la redevance sur le trafic des poids lourds et de l'introduction d'une taxe d'incitation sur les combustibles. Par contre, les allègements fiscaux en faveur des familles et la compensation de la progression à froid dans le domaine de l'impôt fédéral direct freinent la croissance des recettes. Si l'on fait abstraction de ces facteurs particuliers, la croissance moyenne des recettes est de 3,2 % par an, soit 0,1 point de pourcentage de plus que la progression attendue du PIB nominal.

Durant la même période, les dépenses ordinaires augmentent en moyenne de 3,7 %. Compte tenu de l'objectif de réductions découlant de l'examen des tâches, la croissance des dépenses recule à 3,2 % par an. Cette croissance est en majeure partie liée à la forte progression constatée pour les comptes de passage. Les comptes de passages concernent les impôts et les taxes ou une partie des recettes de ceux-ci qui ne sont pas mis à la disposition de la Confédération pour l'exécution de ses tâches principales. Il s'agit de recettes destinées à des tiers et des dépenses qui en résultent, non influençables dans le cadre du budget et du plan financier. A partir de 2010, le principal poste concerné sera la majoration de TVA prévue en faveur de l'AI, dont les recettes seront intégralement transférées dans le fonds de compensation de l'AI. Si l'on fait abstraction de ces postes de passage, la croissance des dépenses recule à 2,4 % par an.

Considérée selon les tâches, la croissance des dépenses est particulièrement marquée dans les domaines de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire (15,1 %), de la formation et de la recherche (5,8 %) ainsi que de la prévoyance sociale (5,0 %). La hausse des dépenses consacrées à l'environnement et à l'aménagement du territoire est exclusivement due au remboursement de la taxe sur le CO₂. Dans le domaine de la formation et de la recherche, la progression est liée aux décisions prises par le Parlement dans le cadre du message sur la formation, la recherche et l'innovation pour les années 2008 à 2011 (message FRI), qui prévoient une augmentation des moyens financiers de 6,2 % en moyenne annuelle. En dépit des allègements résultants de la 5^e révision de l'AI et de la 11^e révision de l'AVS,

les dépenses destinées à la prévoyance sociale continuent de croître considérablement. Les principales causes en sont la majoration de TVA de 0,5 point de pourcentage, qui comprend la contribution spéciale de la Confédération à la charge d'intérêts de l'AI, décidée par le Conseil des Etats dans le cadre du financement complémentaire de l'AI, les adaptations des rentes AVS et AI à l'évolution des salaires et des prix dans les années 2009 et 2011, les effets de l'évolution démographique pour l'AVS et l'augmentation de la demande et des coûts dans le domaine de la santé. S'y ajoutent les conséquences du retour au taux de participation ordinaire de la Confédération aux frais de l'assurance-chômage à partir de 2009, ce taux ayant été réduit de 20 % dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2004. En ce qui concerne les autres groupes de tâches, les relations avec l'étranger sont le seul domaine qui affiche un taux de croissance supérieur à celui du total des dépenses, en raison des moyens supplémentaires consacrés à l'aide au développement. On note en revanche une baisse des dépenses destinées aux domaines de la santé (fin du programme de mesures de prévention des pandémies) ainsi que de la culture et des loisirs (diminution des indemnités versées pour le transport de journaux).

Après avoir atteint son niveau maximal en 2005 (130,3 mrd), la dette brute de la Confédération a régressé de quelque 10 milliards en 2006 et 2007, passant ainsi à 120 milliards environ. Cette évolution positive est imputable aux excédents réalisés dans le compte de financement et aux recettes extraordinaires de quelque quatre milliards résultant de la vente d'actions Swisscom. En 2008, la dette brute augmentera à court terme d'environ quatre milliards en raison des besoins de financement extraordinaires élevés. Entre 2009 et 2011, elle devrait à nouveau fléchir de quelque deux milliards, selon les estimations actuelles, pour se stabiliser à 121 milliards environ.

Evaluation et perspectives

Le plan financier de la législature que nous vous soumettons offre des perspectives réjouissantes pour le budget des prochaines années. Il va sans dire que ces perspectives sont liées en grande partie à la bonne santé actuelle de l'économie suisse. A cet égard, l'impact du frein à l'endettement, qui a engendré un changement de comportement en matière budgétaire, ne doit toutefois pas être sous-estimé. Ancré dans la Constitution, cet instrument budgétaire contraignant a mis fin au manque de discipline qui prévalait depuis de nombreuses années. Désormais, les dépenses supplémentaires destinées à financer de nouvelles tâches ne peuvent plus être réalisées au détriment des générations futures, mais doivent être compensées par une réduction correspondante d'autres dépenses ou être financées par des surplus de recettes. Le frein à l'endettement rend nécessaires la fixation des priorités et une coordination systématique entre les projets de dépenses et leur financement.

Un examen précis de la situation exige toutefois une certaine prudence, car les résultats réjouissants présentés pour ce plan financier ne pourront se concrétiser, pour l'essentiel, qui si trois conditions sine qua non sont remplies:

- L'examen des tâches doit être mis en œuvre: dans le présent rapport concernant les années 2010 et 2011, les réductions de dépenses résultant des réformes structurelles requises suite à l'examen des tâches sont encore indiquées séparément. Leur formulation concrète et la mise en œuvre des mesures de réforme et de réduction au niveau des unités administratives restent encore à effectuer.

- La réalisation de nouveaux projets de dépenses doit s'effectuer avec modération: nombre des dossiers de la législature ne sont pas encore suffisamment élaborés pour pouvoir être intégrés dans les chiffres du plan financier, conformément aux dispositions de l'ordonnance sur les finances de la Confédération. Au vu des éventuelles dépenses supplémentaires prévues, de l'ordre d'un milliard à partir de 2010, il apparaît toutefois que les économies visées par le biais de l'examen des tâches pourraient rapidement être dilapidées en cas de réalisation de toutes les demandes de dépenses. Les exigences du frein à l'endettement pourraient certes être respectées de justesse, mais il serait nécessaire de limiter la forte croissance des dépenses à l'aide de nouvelles mesures d'économies. Les perspectives pour la période consécutive à 2011 sont encore plus sombres: les demandes de dépenses et des diminutions de recettes qui se profilent déjà pour cette période sont en effet nettement supérieures aux éventuelles charges supplémentaires susceptibles de se concrétiser au cours de la législation actuelle. Limiter la croissance des dépenses à 3 % en moyenne entre 2008 et 2015 (ce qui correspond à l'objectif visé par le biais de l'examen des tâches) ne sera donc possible que si les décisions requises à cet effet sont prises dès maintenant, sur la base d'une perspective budgétaire à long terme.
- L'économie doit continuer à croître à un rythme mesuré: les chiffres présentés dans le plan financier se fondent sur un scénario économique modérément optimiste. Ce scénario prévoit une poursuite de la croissance économique proche du taux potentiel, un renchérissement modéré et des taux d'intérêt en légère hausse par rapport au bas niveau actuel. Un ralentissement conjoncturel aurait pour conséquence immédiate une réduction des recettes et une détérioration correspondante des résultats financiers et de l'endettement.

Par ailleurs, la capacité à anticiper les difficultés à venir revêt une importance cruciale en matière budgétaire: la marge de manœuvre disponible ne peut en effet être maintenue que si des mesures sont prises suffisamment tôt. Pour compléter le plan financier, le Conseil fédéral présente donc au moins tous les quatre ans des scénarios prévisionnels concernant des groupes de tâches spécifiques et portant sur des périodes prolongées (conformément à l'art. 8 OFC). Ces scénarios dépassent la période couverte par la planification financière et présentent les tendances prévisibles avec leurs conséquences financières ainsi que des propositions d'éventuelles mesures de gestion ou de correction. Ce nouvel instrument est introduit pour la première fois dans le cadre du plan financier 2009 à 2011 de la législature. Le groupe de tâches examiné est celui de la santé, car ce domaine de responsabilité de l'Etat est soumis à l'influence déterminante des effets de l'évolution démographique. Une présentation détaillée de ces scénarios figure dans l'annexe au rapport sur le plan financier de la législature.

Pour résumer, on peut dire que, sur la base des projections effectuées, les dépenses publiques consacrées à la santé passeront de 4,9 % du PIB (année de base 2005) à 7,1 % en 2050; le transfert des charges des communes vers les cantons, tendance que l'on observe déjà actuellement, se poursuivra bien que de façon atténuée, tandis que les charges supportées par la Confédération en matière de santé, exprimées en pour cent du PIB, devraient se stabiliser. Abstraction faite de la croissance des dépenses due au vieillissement de la population, ces résultats indiquent qu'il est possible de freiner cette tendance à l'aide de mesures appropriées. Enfin, les projets

de réformes déjà existants dans le domaine de l'assurance-maladie, qui concernent notamment le renforcement du réseau de soins intégrés (Managed Care) par le biais d'un accroissement de l'efficacité, devraient pouvoir juguler la hausse des dépenses de la santé.

Programme législatif 2007 à 2011

Liste des objets que le Conseil fédéral envisage de soumettre pour adoption au Parlement durant la législature 2007 à 2011 (de décembre 2007 à décembre 2011).

Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive de tous les objets parlementaires prévus par le Conseil fédéral. En sont notamment exclus:

1. les objets récurrents tels que le budget, le rapport sur la politique économique extérieure, les programmes d'armement, les programmes de construction;
2. les messages concernant la garantie des constitutions cantonales et l'approbation d'actes administratifs, de conventions internationales relatives à la double imposition et d'accords de protection des investissements;
3. les messages concernant des initiatives populaires, des rapports d'importance mineure en réponse à des postulats (sauf décision contraire du Conseil fédéral);
4. les messages concernant des crédits d'engagement pour des constructions régies par des programmes d'investissement civils ou militaires, les crédits additionnels.

Les conséquences financières des objets ci-après ne sont pas intégralement quantifiables, car elles dépendent fortement de leur contenu concret. Le Conseil fédéral veillera à ne soumettre au Parlement que des objets dont le financement est assuré dans le respect des exigences du frein à l'endettement et de la stabilisation nominale de la dette. Les objets qui ne répondent pas à ces critères devront faire l'objet de compensations ou être ajournés. Lorsqu'il s'agira de fixer des priorités, la préséance sera accordée aux objets des Grandes lignes.

1 Renforcer la place économique suisse

Objectif 1:

Accroître la compétitivité sur le marché intérieur et améliorer les conditions générales

Objets des grandes lignes

- Message concernant la révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)
- Message concernant la révision de la loi fédérale sur les marchés publics
- Message concernant l'évolution de la politique agricole à partir de 2012
- Message sur la révision de la loi sur l'assurance-chômage
- Message concernant l'extension du réseau des accords de libre échange avec des partenaires hors de l'Union européenne

- Message concernant l'amélioration de la protection de la «marque Suisse»
- Message sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015

Autres objets

- Message concernant la révision totale de la loi sur le contrat d'assurance
- Message relatif à la loi fédérale sur la sécurité des produits
- Message concernant la modification de la loi sur les embargos (LEmb), de la loi sur le contrôle des biens (LCB) et de la loi sur le matériel de guerre (LFMG)
- Message relatif à la révision partielle du code des obligations concernant la protection contre le licenciement des personnes qui dénoncent des abus
- Message relatif à la révision partielle du code des obligations concernant les avoirs non réclamés
- Message concernant la révision partielle sur la poursuite pour dettes et la faillite (droit de l'assainissement)
- Mise à jour et élargissement de l'accord CH-CE sur l'agriculture dans le domaine vétérinaire
- Accord relatif aux mesures sanitaires et zootechniques applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux avec les pays qui ont conclu des accords avec la CE dans ce domaine
- Message concernant la révision de la Convention de Lugano
- Message relatif à la révision de la loi fédérale sur la libre circulation des avocats (devoirs et droits des employés exerçant une activité de conseil juridique ou de représentation en justice)
- Message concernant la révision partielle du droit du bail dans le code des obligations
- Rapport relatif à l'examen de l'opportunité d'un assouplissement de l'interdiction d'organiser des jeux de hasard sur les réseaux de télécommunication
- Rapport d'évaluation sur les mesures prises et l'exécution de la loi sur les cartels
- Rapport sur le développement du système des paiements directs
- Rapport sur les dispositions successorales applicables aux entreprises

Crédits d'engagement et plafonds de dépenses

- Moyens financiers pour l'agriculture de 2012 à 2015: plafond de dépenses
- Moyens financiers pour la promotion économique de 2012 à 2015: plafond de dépenses et crédit d'engagement
- Message relatif à l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété du logement (cautionnement)

Objectif 2: **Encourager la formation, la recherche et l'innovation**

Objets des grandes lignes

- Message relatif à la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles
- Messages relatifs à la révision de la loi sur la recherche
- Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2012 à 2015
- Loi fédérale relative aux contributions en faveur de projets communs de la Confédération et des cantons en vue du pilotage de l'espace suisse de formation
- Loi fédérale sur la formation continue

Autres objets

- Message concernant la loi fédérale relative à la recherche sur l'être humain
- Message concernant l'approbation de l'échange de lettres entre la Suisse et Euratom sur la participation de la Suisse au programme de recherche en fusion ITER
- Message relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE de 2009 à 2013
- Message relatif à la révision partielle de la loi sur les EPF (transfert immobilier et modification de la structure de direction du domaine des EPF)

Crédits d'engagement et plafonds de dépenses

- Message FRI 2012 à 2015: divers crédits d'engagement et plafonds de dépenses
- Message relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE (2009 à 2013): crédit d'engagement

Objectif 3: **Améliorer la capacité d'action de l'Etat et l'attrait du système fiscal:** **assurer l'équilibre des finances fédérales à long terme et poursuivre les réformes fiscales**

Objets des grandes lignes

- Message portant sur l'introduction d'une règle complémentaire au frein à l'endettement
- Messages relatifs à la mise en œuvre du réexamen des tâches de la Confédération
- Message concernant la simplification du système de TVA

- Message concernant le système d'imposition des couples mariés et des familles
- Message sur l'assainissement de la caisse de pensions des CFF
- Message concernant la révision de la loi sur le personnel de la Confédération
- Rapport et message concernant l'efficacité de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges

Autres objets

- Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'alcool
- Message sur le programme de la législature 2007 à 2011
- Rapport 2008 sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (évaluation et suite de la procédure GMEB)
- Rapport concernant le programme statistique pluriannuel 2007 à 2011

Crédits d'engagement et plafonds de dépenses

- Aucun

Objectif 4: Optimiser la performance et l'utilisation des infrastructures

Objets des grandes lignes

- Message relatif aux projets sur le trafic d'agglomération et sur la suppression des goulets d'étranglement dans le réseau des routes nationales
- Message relatif à la révision de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales
- Message relatif aux essais sur le péage routier
- Messages sur l'interopérabilité des chemins de fer et sur la réorganisation du financement de l'infrastructure
- Message concernant la poursuite du développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB 2)
- Messages relatifs à la révision de la loi sur l'aviation
- Message concernant la révision totale de la législation sur la Poste
- Rapport sur la participation de la Confédération dans l'entreprise Swisscom SA

Autres objets

- Message sur la transposition dans le droit suisse du 3^e paquet ferroviaire (droit des passagers, ouverture du marché au trafic voyageurs transfrontalier)

- Message sur l’approbation des règles internationales relatives aux garanties portant sur des matériels d’équipement mobile et du protocole ferroviaire ad hoc
- Message sur la convention de prestations entre la Confédération suisse et la Société anonyme des Chemins de fer fédéraux (CFF) pour les années 2011 à 2014 et le plafond de dépenses relatif au financement de l’infrastructure ferroviaire des CFF pour les années 2011 à 2014
- Message relatif à la loi d’exécution de l’art. 86 de la Constitution (financement spécial du transport aérien)
- Message relatif à l’approbation d’un accord international sur la création d’un bloc d’espace aérien fonctionnel (FAB) avec la participation de la Suisse (Ciel unique européen)
- Message sur l’approbation de l’accord révisé entre la Suisse et l’Italie concernant la navigation sur le lac Majeur et le lac de Lugano
- Rapport sur la politique fédérale en matière de navigation (en réponse au postulat Fetz 06.3541)
- Rapport sur le transfert du trafic (2009)

Crédits d’engagement et plafonds de dépenses

- Réorganisation du financement des infrastructures: plafond de dépenses
- Convention de prestations CFF et financement de l’infrastructure ferroviaire: plafond de dépenses

2 Garantir la sécurité

Objectif 5:

Prévenir et combattre la violence et la criminalité

Objets des grandes lignes

- Message relatif à une nouvelle loi sur la police de la Confédération
- Message relatif à la loi fédérale sur l’organisation des autorités pénales de la Confédération
- Message concernant la modification du code pénal, du code pénal militaire et des dispositions pénales figurant dans d’autres lois fédérales (harmonisation du cadre légal des peines et abrogation des dispositions obsolètes)

Autres objets

- Message relatif à la modification de la loi fédérale sur le droit pénal administratif (DPA)
- Message concernant la modification du code pénal et du code pénal militaire (dispositions sur le casier judiciaire) et éventuellement élaboration d’une loi fédérale sur le casier judiciaire

- Message concernant la création d’une base légale visant la protection extraprocédurale des témoins

Crédits d’engagement et plafonds de dépenses

- Aucun

Objectif 6:

Renforcer la coopération internationale en matière de justice et de police

Objets des grandes lignes

- Message relatif à l’arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l’échange de notes entre la Suisse et l’Union européenne sur la reprise de la décision-cadre 2006/960/JAI relative à la simplification de l’échange d’informations et de renseignements entre les services répressifs
- Message relatif à l’arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l’UE sur la reprise du règlement (CE) n° 2007/2004 sur la création de FRONTEX
- Message relatif à l’approbation et à la transposition du développement de l’acquis Schengen concernant la protection des données personnelles traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale
- Message concernant l’Accord de coopération entre la Suisse et Eurojust
- Message concernant des accords bilatéraux de coopération en vue de combattre la criminalité

Autres objets

- Message relatif à l’adhésion à la Convention du Conseil de l’Europe sur la cybercriminalité
- Message relatif à l’adhésion à la Convention du Conseil de l’Europe sur la protection des enfants contre l’exploitation et les abus sexuels
- Message concernant divers traités bilatéraux d’entraide judiciaire en matière pénale
- Message concernant divers traités bilatéraux sur le transfèrement des personnes condamnées
- Message concernant un traité bilatéral avec les Etats-Unis sur le partage des valeurs patrimoniales d’origine criminelle confisquées
- Message concernant l’adhésion à la Convention du Conseil de l’Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme
- Message relatif à la modification du code pénal et d’autres lois fédérales en vue de la mise en œuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale
- Message concernant la révision partielle de la loi sur l’entraide pénale internationale

Crédits d'engagement et plafonds de dépenses

- Aucun

Objectif 7:

Mettre en œuvre la politique de sécurité

Objets des grandes lignes

- Message relatif à la révision de la loi fédérale sur le service civil et de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir
- Message concernant la modification de la législation militaire (LAAM et loi fédérale sur les systèmes militaires d'information)
- Rapport du Conseil fédéral sur la stratégie de politique de sécurité

Autres objets

- Message concernant l'engagement de l'armée pour l'assistance au «World Economic Forum» (WEF) 2010 à 2012
- Message concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile
- Rapport sur l'examen des objectifs assignés à l'armée selon l'art. 149b de la LAAM

Crédits d'engagement et plafonds de dépenses

- Message concernant un crédit-cadre pour la poursuite du soutien aux trois centres de Genève et aux activités de la politique de sécurité apparentées

3 Renforcer la cohésion sociale

Objectif 8:

Réformer les assurances sociales et assurer leur pérennité

Objets des grandes lignes

- Message relatif à la 12^e révision de l'AVS
- Message relatif au financement des institutions de prévoyance de droit public

Autres objets

- Message relatif à la révision de la loi fédérale sur l'assurance-accidents
- Message relatif à la révision de la loi fédérale sur l'assurance-militaire
- Message relatif à la forme juridique des institutions de prévoyance
- Rapport sur l'élaboration d'une stratégie globale de surveillance renforcée de l'exécution de l'AI par la Confédération (en réponse à la motion CdG-E 05.3468)
- Rapport sur la détermination du taux de conversion pour les années suivantes

Crédits d'engagement et plafonds de dépenses

- Aucun

Objectif 9:

Endiguer les coûts de la santé – promouvoir la santé

Objet des grandes lignes

- Message relatif à la nouvelle réglementation de la prévention et de la promotion de la santé

Autres objets

- Message relatif à la révision totale de la loi sur les épidémies
- Message concernant la révision partielle de la loi sur les produits thérapeutiques
- Message relatif à l'élaboration de bases légales permettant la mise en œuvre de la stratégie nationale en matière de cybersanté
- Message relatif à la loi fédérale sur les professions relevant du domaine de la psychologie

Crédits d'engagement et plafonds de dépenses

- Aucun

Objectif 10:

Promouvoir la cohésion sociale

Objets des grandes lignes

- Rapports sur la violence des jeunes (en réponse aux postulats 03.3298 et 06.3646)
- Rapport sur les causes de la violence domestique (en réponse au postulat Stump 05.3694)

Autres objets

- Message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2009 à 2013
- Révision partielle du code civil (partage de la prévoyance professionnelle et questions relatives aux enfants)
- Message concernant la révision de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports
- Message concernant la loi fédérale sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport
- Message concernant l'inscription dans la loi de l'aide financière aux ressortissants suisses séjournant temporairement à l'étranger
- Message concernant la loi fédérale sur le soutien financier aux institutions des Suisses de l'étranger

Crédits d'engagement et plafonds de dépenses

- Aucun

4 Exploiter les ressources dans le respect du développement durable

Objectif 11: Assurer l'approvisionnement énergétique

Objet des grandes lignes

- Concrétisation et mise en œuvre de la stratégie énergétique (plusieurs projets)

Autre objet

- Rapport sur les possibilités de développement et les conditions générales de la production de bioéthanol en Suisse (en réponse au postulat Stähelin 06.3474)

Crédits d'engagement et plafonds de dépenses

- Aucun

Objectif 12: Exploiter les ressources naturelles en préservant l'environnement

Objets des grandes lignes

- Message relatif au financement à long terme des mesures destinées à prévenir les risques naturels
- Message relatif à la politique climatique après 2012
- Message relatif à la révision de la loi sur l'aménagement du territoire

Autre objet

- Rapport sur le programme de gestion des déchets radioactifs

Crédits d'engagement et plafonds de dépenses

- Aucun

5 Consolider la position de la Suisse dans un monde globalisé

Objectif 13: Consolider les relations avec l'UE

Objets des grandes lignes

- Message concernant la reconduction de l'accord conclu entre la Suisse et la CE sur la libre circulation des personnes

- Message concernant l’extension à la Roumanie et à la Bulgarie de l’accord conclu entre la Suisse et la CE sur la libre circulation des personnes
- Message concernant la contribution de la Suisse à la Bulgarie et à la Roumanie au titre de la réduction des disparités économiques et sociales dans l’UE élargie
- Accord avec l’UE sur la santé publique
- Message relatif à la modification de l’accord sur le transport des marchandises
- Accord de libre-échange avec l’UE dans le domaine agroalimentaire

Autre objet

- Message sur l’harmonisation des dispositions suisses concernant la protection des consommateurs (denrées alimentaires; produits chimiques; radio-protection) avec les dispositions correspondantes de l’UE

Crédits d’engagement et plafonds de dépenses

- Financement de la contribution de la Suisse à la Bulgarie et à la Roumanie au titre de la réduction des disparités économiques et sociales dans l’UE élargie: crédit-cadre

Objectif 14:

Consolider les instruments multilatéraux

Objets des grandes lignes

- Message concernant la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées
- Message concernant la convention des Nations Unies pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées
- Message concernant la convention des Nations Unies sur le droit de la mer et l’accord relatif à l’application de la partie XI de la convention sur le droit de la mer

Autres objets

- Message concernant la convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens
- Convention des Nations Unies sur le transport multimodal transmaritime
- Message concernant le projet immobilier («site unique») de l’Organisation mondiale du commerce (OMC) à Genève
- Message concernant l’octroi d’un prêt à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) destiné au financement d’un nouveau bâtiment administratif pour l’Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) à Gland/VD
- Message relatif à l’octroi d’un prêt à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) destiné au financement d’une nouvelle halle logistique pour la Croix rouge (CICR) à Genève

- Message concernant l’octroi d’un prêt à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) destiné au financement d’un nouveau bâtiment pour l’Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) à Genève
- Message concernant l’accord sur les privilèges et immunités de la Cour pénale internationale
- Message relatif à la ratification d’une convention et à l’amendement d’une convention ainsi qu’à l’adhésion à deux protocoles de révision de l’ONU visant à combattre les actes terroristes contre la sécurité nucléaire et maritime
- Rapport sur le premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l’homme

Crédits d’engagement et plafonds de dépenses

- Crédit d’engagement FIPOI en faveur de l’OMC
- Crédit d’engagement FIPOI en faveur de l’UICN
- Crédit d’engagement FIPOI en faveur du CERN
- Crédit d’engagement FIPOI en faveur du CICR

**Objectif 15:
Promouvoir la paix et prévenir les conflits**

Objet des grandes lignes

- Message concernant la continuation des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l’homme pendant les années 2012 à 2015

Autres objets

- Aucun

Crédits d’engagement et plafonds de dépenses

- Promotion civile de la paix et prévention des conflits: crédit-cadre

**Objectif 16:
Réduire la pauvreté**

Objets des grandes lignes

- Message sur la poursuite de la coopération avec les Etats d’Europe de l’Est et de la CEI pendant les années 2011 à 2015
- Message concernant la continuation de la coopération technique et de l’aide financière en faveur des pays en développement pendant les années 2008 à 2011
- Message concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement pendant les années 2008 à 2012

- Message concernant la poursuite de l’aide humanitaire de la Confédération pendant les années 2011 à 2016

Autres objets

- Aucun

Crédits d’engagement et plafonds de dépenses

- Coopération avec les Etats d’Europe de l’Est et de la CEI: crédit d’engagement
- Coopération technique et aide financière en faveur des pays en développement: crédit d’engagement
- Mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement: crédit-cadre
- Crédit-cadre pour la continuation de l’aide humanitaire internationale de la Confédération 2011 à 2016

Plan financier de la législature 2009 à 2011

L'annexe relative au plan financier de la législature n'est pas publiée dans la Feuille fédérale. Le rapport sur le plan financier de la législature est disponible auprès de:

OFCL, Vente des publications fédérales, CH-3003 Bern

www.bbl.admin.ch/fr/bundespublikationen

Art.-Nr. 601.202.08f

Tableau synoptique des indicateurs

Ligne directrice 1: Renforcer la place économique suisse

Indicateur	Périodicité	Source	Objectif
Taux de croissance du PIB	annuel	Estimations trimestrielles PIB (SECO) Comptes nationaux (OFS)	1
Productivité	annuel	Productivité du travail (OFS/CN)	1
Personnes actives occupées et emplois (ch. absolus et taux)	annuel	Personnes actives occupées (vue d'ensemble) (OFS)	1; 8; 10
Personnes sans emploi et chômeurs (ch. absolus et taux)	annuel	Personnes sans emploi (vue d'ensemble) (OFS); marché du travail (SECO)	1; 10
Coûts de la main d'œuvre et des capitaux	annuel	Coûts de la main-d'œuvre (OFS)	1
Coûts salariaux unitaires en monnaie commune	annuel	Coûts de la main-d'œuvre en comparaison internationale (OFS)	1
Balance des paiements	annuel	Bilan commercial (OFS) Balance des paiements, chiffres clefs (AFD)	1
Niveau de formation de la population	annuel	Niveau de formation de la population (OFS)	2; 10
Dépenses du secteur privé en matière de recherche et de développement	bisannuel	Dépenses de R-D (OFS)	2
Indice synthétique de l'innovation (Summary Innovation Index SII)	annuel	Tableau de bord de l'innovation au niveau européen (European Innovation Scoreboard EIS)	2
Dépôts de brevets	annuel	Brevets et familles de brevets (OFS)	2
Quote-part de l'Etat de la Confédération et des collectivités publiques	annuel	Indicateurs de la Confédération (AFF) Finances publiques (AFF)	3
Quote-part d'impôt de la Confédération et quotes-parts d'impôts des collectivités publiques	annuel	Indicateurs de la Confédération (AFF) Finances publiques (AFF)	3
Taux d'endettement de la Confédération et des collectivités publiques	annuel	Indicateurs de la Confédération (AFF) Finances publiques (AFF)	3
Indice des ressources	annuel	Potentiel de ressources et indice des ressources (année de référence, en allemand seulement) (RPT)	3; 10
Indice de compensation des charges au titre des facteurs sociodémographiques	annuel	Compensation des charges au titre des facteurs sociodémographiques (RPT)	3; 10
Services publics en ligne en comparaison internationale		Services publics en ligne (OFS)	3

Indicateur	Périodicité	Source	Objectif
Prestations kilométriques de transport de personnes et de marchandises		Utilisation des véhicules et de l'infrastructure (Statistique suisse des transports, OFS)	4
Prestations de transport de personnes et de marchandises (personnes transportées, personnes-kilomètres et tonnes transportées, tonnes-kilomètres)		Prestations de transport (Statistique suisse des transports, OFS)	4
Parts des divers modes de transport de voyageurs	annuel	Parts des divers modes de transport de voyageurs (OFS)	4; 11
Parts des divers modes de transport de marchandises	annuel	Parts des divers modes de transport de marchandises (OFS)	4; 11

Ligne directrice 2: Garantir la sécurité

Indicateur	Périodicité	Source	Objectif
Dénonciations selon la statistique policière de la criminalité (SPC) ¹	annuel	Dénonciations selon le CP, chiffres clefs (OFS)	5
Condamnations (adultes)	annuel	Condamnations d'adultes (Statistique des condamnations pénales (SUS), OFS)	5
Jugements pénaux des mineurs	annuel	Jugements pénaux des mineurs (Statistique des jugements pénaux des mineurs (JUSUS), (OFS)	5

Ligne directrice 3: Renforcer la cohésion sociale

Indicateur	Périodicité	Source	Objectif
Rapport de dépendance des personnes âgées, projet spécial (prévisions)	annuel	Rapport de dépendance des personnes âgées (OFS)	8; 10
Recettes et besoins de financement des assurances sociales	annuel/ projets spéciaux (prévisions)	Besoins de financement des assurances sociales (OFAS)	8
Taux sociaux selon les comptes globaux de la protection sociale	annuel	Comptes globaux de la protection sociale (CGPS) (OFS)	8; 10

¹ La statistique policière de la criminalité (SPC) est une statistique de dénonciation limitée à une sélection de catégories d'infractions. Elle présente de nombreuses lacunes dans la conception de la saisie: (techniques d'enregistrement, catégorisation, règles d'enregistrement et principes d'exploitation, possibilités techniques et manières d'enregistrer et d'exploiter). Début avril 2006, la Conférence des directrices et des directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a décidé, conjointement avec les départements fédéraux concernés (DFJP et DFI), de mettre en œuvre le projet de révision globale de la SPC, élaboré par l'Office fédéral de la statistique (OFS) en collaboration avec les cantons. D'après la planification, la nouvelle SPC devrait être présentée en 2010, avec des données considérablement plus détaillées et fiables.

Indicateur	Périodicité	Source	Objectif
Taux d'actifs occupés (15 à 64 ans, 55 à 64 ans)	annuel	Enquête suisse sur la population active (ESPA) (OFS)	8; 10
Solde des assurances sociales financées par système de répartition	annuel	Finances des assurances sociales (OFS)	8
Taux d'aide sociale	annuel (ch. à partir de 2004)	Statistique de l'aide sociale (OFS)	8; 10
Taux de pauvreté de la population en âge de travailler, après transferts sociaux et impôts	annuel (ch. à partir de 2000)	Statistique de la pauvreté (OFS)	8; 10
Coûts du système de santé	annuel	Coûts du système de santé (OFS)	9
Taux des années potentielles de vie perdues (par causes de décès principales)	annuel	Décès: nombre, évolution, causes (OFS)	9

Ligne directrice 4: Exploiter les ressources dans le respect du développement durable

Indicateur	Périodicité	Source	Objectif
Bilan énergétique	annuel	Statistique globale de l'énergie (OFEN)	4; 11
Bilan énergétique des agents énergétiques renouvelables	annuel	Statistique globale de l'énergie (OFEN)	4; 11
Consommation finale d'agents énergétiques fossiles	annuel	Statistique globale de l'énergie (OFEN)	11; 4
Consommation d'électricité	annuel	Statistique globale de l'énergie (OFEN)	11; 4
Part des énergies renouvelables dans la consommation finale	annuel	Statistique globale de l'énergie (OFEN); Energies renouvelables (MONET)	11; 4
Intensité énergétique	annuel	Intensité énergétique (MONET)	4; 11
Emissions de CO ₂ selon la loi sur le CO ₂	annuel	Emissions selon la loi sur le CO ₂ (OFEV)	12
Emissions de gaz à effet de serre	annuel	Key World Energy Statistics (IEA) L'inventaire officiel des émissions de gaz à effet de serre de la Suisse est élaboré en vertu de la Convention-cadre sur les changements climatiques UNFCCC Inventaire des émissions de gaz à effet de serre (OFEV)	12
Concentration des poussières fines	annuel	Evolution de la pollution atmosphérique (OFEV)	12
Surfaces d'habitat et d'infrastructure	2004/2009	Statistique de la superficie (OFS)	12

Ligne directrice 5: Consolider la position de la Suisse dans un monde globalisé

Indicateur	Périodicité	Source	Objectif
Evolution de l'aide publique au développement	annuel	Aide publique au développement (MONET); coopération au développement (DDC); coopération et développement économiques (SECO)	16

Message sur le programme de la législature 2007 à 2011

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2008
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	08.007
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.02.2008
Date	
Data	
Seite	639-722
Page	
Pagina	
Ref. No	10 141 385

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.