Rapport du Conseil fédéral sur

le programme de la législature 2003–2007

La stratégie du Conseil fédéral

Table des matières

Introduction **4**

Bilan de la législature 1999–2003 **6**

Etat des lieux **8**

Orientations majeures **12**

Orientation politique 1 **14**

Orientation politique 2 **42**

Orientation politique 3 **54**

Plan financier de la législature **74**

Projet d'arrêté fédéral simple **82**

Annexes (sur demande)

1 Programme législatif 2003–2007

2 Plan financier de la législature 2005–2007

3 Propositions de classement de motions et de postulats

Editeur

Chancellerie de la Confédération suisse

Contacts

Section planification et stratégie

Palais fédéral ouest

3003 Berne

Diffusion

OFCL, diffusion des publications

Boutique en ligne: www.bundespublikationen.ch

N° de commande: 104.624.f

03.2004 10000 10380/2

Rapport du Conseil fédéral
sur le programme de la législature 2003–2007
du 25 février 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Nous fondant sur l'art. 146 de la loi sur le Parlement, nous vous soumettons le rapport sur le programme de la législature 2003–2007, en vous priant d'en prendre connaissance. Nous vous proposons également d'adopter l'arrêté fédéral simple concernant les objectifs de la législature.

Le présent document comprend les Grandes lignes de la politique gouvernementale 2003–2007, le plan financier pour les années 2005–2007 et le projet d'arrêté fédéral simple concernant les objectifs de la législature.

Simultanément, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

2003	P	03.3224	Législature 2003–2007. Pour un programme digne de ce nom (N 3.10.03, groupe radical-démocratique)

Toutes les interventions mentionnées dans l'annexe 3 du rapport sur le programme de la législature.

Veuillez agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

25 février 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Joseph Deiss

La chancelière de la Confédération,
Annemarie Huber-Hotz

De nouvelles exigences légales
La nouvelle loi sur le Parlement est entrée en vigueur le 1er décembre 2003. En application des art. 174 et 180 de la Constitution fédérale, elle contient certaines dispositions légales relatives à la planification et aux rapports du Conseil fédéral, et conformément à l'art. 146, le Conseil fédéral soumet aux Chambres le rapport sur le programme de la législature 2003–2007 et un projet d'arrêté fédéral simple concernant les objectifs. Le Parlement pourra ainsi imposer des objectifs supérieurs à la politique fédérale des quatre ans à venir.

Des Grandes lignes alignées sur le Plan financier
Le rapport sur le programme de la législature se compose des Grandes lignes de la politique gouvernementale et du Plan financier de la législature: dans la mesure du possible, ces deux parties s'articulent quant au contenu et au calendrier.
Les Grandes lignes de la politique gouvernementale définissent les orientations politiques majeures et les objectifs principaux pour la nouvelle législature, de même que les mesures les plus importantes, à savoir les objets des Grandes lignes. Avec le programme législatif (annexe 1), ces derniers donnent un aperçu des objets à soumettre au Parlement et des principales affaires relevant de la compétence du Conseil fédéral.
A partir des priorités établies par les Grandes lignes de la politique gouvernementale, le Plan financier présente les besoins pour la nouvelle législature et propose les modalités de financement. Comme il est précisé dans l'objectif 3, la priorité sera donnée aux réformes qui allégeront le budget de la Confédération à moyen et long termes. Des mesures appropriées devront permettre d'éliminer le déficit budgétaire structurel. Le Plan financier complet se trouve à l'annexe 2.
Le présent programme résulte d'entretiens approfondis que le Conseil fédéral a menés au sujet de l'orientation de sa future politique. Parallèlement et en fonction de ces priorités, il a discuté et décidé des objectifs financiers. Enfin, le programme législatif a été esquissé à la lumière de ces priorités.

Un cadre de référence pour le Conseil fédéral et le Parlement
Le programme de la législature et les objectifs annuels renseignent le Parlement sur l'agenda politique du gouvernement: les objectifs et les mesures prévus constituent le cadre de référence politique du Conseil fédéral pour les quatre ans à venir. Dans son action, le gouvernement 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. Durant la nouvelle législature, le Conseil fédéral examinera les interventions parlementaires davantage encore sous l'angle de leur conformité au programme de la législature. Si cette conformité n'est pas établie, il en proposera d'ordinaire le rejet, de même qu'il demandera le classement d'interventions déjà transmises (annexe 3). Les objectifs et les priorités du programme de la législature lui permettront également de catégoriser et d'examiner les initiatives parlementaires et populaires.
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.

Un principe fondamental: la continuité
Le fédéralisme et la démocratie directe mènent à la concordance et font que notre système politique repose sur la continuité. Par rapport à d'autres pays, le programme de législature du nouveau gouvernement s'inspire plus du passé tout en se projetant davantage dans l'avenir: il sera donc le reflet, durant les quatre ans à venir, d'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 deviendront réalité, certains objets nouveaux 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 s'exprime dans les orientations majeures et les objectifs restera valable au-delà de la nouvelle législature.

Une base du programme statistique pluriannuel de la Confédération
Conformément à l'art. 9 de la loi sur la statistique fédérale, un programme statistique pluriannuel a été établi dans le cadre du programme de la législature 2003–2007. Le Parlement pourra ainsi vérifier si les activités statistiques s'alignent sur les priorités politiques.

Deux périodes distinctes

En élaborant son programme de la législature 1999–2003, le Conseil fédéral était convaincu que la Suisse aborderait le nouveau millénaire sans difficultés majeures: la concordance, le fédéralisme et la démocratie directe – ainsi que l'effet intégrateur et la stabilité politique qui les accompagnent – devaient être les piliers d'une Suisse forte et prospère, pour autant que l'on parvienne au consensus sur les décisions stratégiques dans les domaines les plus importants. Au début de la législature, l'économie suisse renouait avec la croissance après une longue période de récession, et les finances fédérales connaissaient également un renversement de tendance. Le Conseil fédéral tablait sur l'équilibre budgétaire à la fin de la législature.

Mais 2001 a montré à l'évidence les limites de la prévision: les attentats terroristes contre les Etats-Unis et la lutte qui s'en est suivie contre le terrorisme ont exigé des adaptations de notre politique. Ces événements ont également aggravé la situation de l'aviation civile et le Conseil fédéral a joué un rôle moteur dans le dénouement de la crise de Swissair. La conjoncture mondiale a évolué très lentement et la bourse a affiché une baisse d'une ampleur guère prévisible. En 2002 et 2003, la crise et la guerre en Irak ont ajouté à l'incertitude qui pesait sur le système international. La Suisse a davantage souffert de la faiblesse de l'économie mondiale que la plupart des autres pays industrialisés: sur l'ensemble des deux dernières années de la législature, elle a connu une croissance nulle. Le budget de la Confédération a fortement souffert de cette situation: les recettes escomptées ont dû être nettement revues à la baisse et le Conseil fédéral a dû présenter un programme d'allégement, censé réduire le budget de 3,3 milliards de francs à partir de 2006. La chute de la bourse a touché le deuxième pilier de la prévoyance professionnelle: des problèmes de liquidités ont menacé de nombreuses institutions de prévoyance, raison pour laquelle le Conseil fédéral a abaissé en deux temps le taux d'intérêt minimal.

La législature 1999–2003 aura donc connu deux phases: la première marquée par des perspectives financières intactes et des attentes optimistes, la seconde par des événements imprévus, le fléchissement de l'économie et la détérioration des finances fédérales.

Programme en grande partie réalisé
Malgré cette évolution, le Conseil fédéral a pu largement suivre son programme. Un bilan exhaustif de la législature 1999–2003 peut être tiré des rapports de gestion depuis 2000, et l'édition 2003 présentera une synthèse. En bref:

70% des objets des Grandes lignes – soit les objets essentiels – ont été soumis au Parlement comme prévu. Des dossiers importants ont toutefois souffert de retards et ne pourront être présentés que lors de la nouvelle législature, notamment les révisions de la garantie des risques à l'exportation et de la loi sur les forêts, le nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles, le deuxième message relatif à la nouvelle péréquation financière, la réforme de l'imposition des entreprises II, la loi sur les langues, la loi sur l'encouragement de la culture et la procédure pénale fédérale.

Lors des votations, le peuple et les cantons ont suivi le gouvernement et le Parlement; tous les objets de la législature soumis au vote, à l'exception de la Fondation Suisse solidaire, ont été acceptés: les Bilatérales I, le frein à l'endettement, l'Armée XXI, la protection de la population et la 3e révision de la loi sur l'assurance-chômage. Des 30 initiatives populaires soumises au vote durant la législature 1999–2003, le peuple n'a accepté que l'adhésion de la Suisse à l'ONU, également inscrite dans les objectifs de la législature et soutenue par le Conseil fédéral et le Parlement. Certaines initiatives populaires ont toutefois eu des effets sur la législation.

Le Conseil fédéral tire un bilan globalement positif de la législature, malgré les difficultés rencontrées durant la seconde période: la plupart des objectifs ont été atteints et les écarts ont été minimes.

Les défis à relever

Faire face aux bouleversements planétaires

Mue par une dynamique irrépressible, la mondialisation gagne l'économie, la communauté des Etats et les sociétés du monde entier, entraînant de profonds bouleversements. Si nous voulons maintenir, voire accroître notre prospérité, il faut donc que nous parvenions à participer efficacement à cette mondialisation. Pour notre petite économie ouverte, cela signifie prendre une part active à la consolidation de l'édifice réglementaire international qui crée de nouvelles chances grâce à l'ouverture des marchés. Il faut 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. Plus que jamais, nous sommes appelés à contribuer à relever des défis globaux, car non seulement l'économie se mondialise, mais les problèmes les plus divers de notre planète s'intensifient, entraînant des répercussions non négligeables pour notre pays.

- Tandis que la pauvreté et l'absence de perspectives de développement engendrent des conflits guerriers, le mépris des droits de la personne humaine génère d'importants flux de réfugiés.
- L'instabilité qui affecte le système financier et monétaire international a des répercussions rapides et intenses sur les principales places financières au monde.
- Les conséquences du réchauffement climatique à l'échelle planétaire vont s'aggravant, comme le montrent le recul des glaciers ou la multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes.
- Nos sociétés de haute technologie sont très vulnérables, comme l'ont illustré clairement les attentats du 11 septembre 2001 ou l'épidémie mondiale de SARS.
- Le fossé entre pays pauvres et pays riches, qui ne cesse de se creuser, engendre des conflits et une grande misère et constitue un terrain propice à la violence.

Aucun pays n'est épargné par ces problèmes. Tous – même la Suisse – doivent contribuer activement à les résoudre. L'ONU, à savoir ses organes et ses conférences ainsi que les organisations qui lui sont rattachées, offre le cadre adéquat à cet égard.

Rester un partenaire en Europe
Le 1er mai 2004, non loin de nos frontières, l'Union européenne s'élargira et accueillera dix nouveaux membres issus principalement d'Europe centrale et orientale. De nouveaux Etats devraient y adhérer durant les années à venir. Les relations avec l'Union européenne gagneront donc encore en importance. Il faudra alors que l'on se demande si la voie actuelle des accords bilatéraux restera suffisante pour que la Suisse puisse défendre efficacement ses intérêts en Europe.

Développer les atouts de la Suisse
Si la Suisse – petit Etat tourné vers les exportations – veut pouvoir faire face aux bouleversements planétaires, il est important qu'elle se concentre sur ses atouts (possibilité d'une vue d'ensemble, flexibilité, Etat de droit libéral, faible niveau de la quote-part fiscale et de la quote-part de l'Etat, démocratie directe, indépendance et neutralité). Il faut qu'elle exploite et développe ces atouts.

Plus de croissance pour notre économie
En comparaison internationale, l'économie suisse connaît une croissance inférieure à la moyenne depuis plus de deux décennies. Nous devons donc en tout premier lieu créer de meilleures conditions cadres en vue d'une croissance durable. A cet effet, nous devons veiller au développement équilibré de toutes les régions du pays et ne pas céder à la tentation de sacrifier nos ressources naturelles, en étant appâtés par des avantages éphémères.

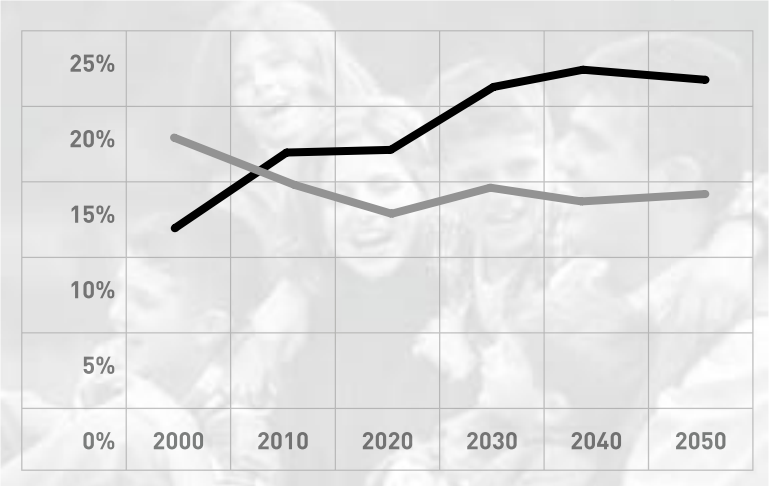
Egalité des sexes: améliorations requises
Comparée aux quinze Etats membres de l'UE, la Suisse est clairement à la traîne au chapitre de l'égalité des sexes, notamment pour ce qui est des écarts salariaux et du secteur de la formation. Dans la vie réelle, les femmes et les hommes ne sont toujours pas à égalité, malgré l'interdiction de discriminer prévue par le droit suisse et le droit international. Des améliorations s'imposent donc d'urgence.

Vieillissement démographique: des adaptations s'imposent
Depuis la fin de la Première Guerre mondiale, la population suisse vieillit. Ce vieillissement s'accélérera ces 30 prochaines années: par rapport à l'ensemble de la population, la proportion de personnes âgées (65 ans et plus) ne cessera d'augmenter. En 2035 elle sera de 24% contre 15% en 2000. Les assurances sociales s'en ressentiront fortement. Elles ont été conçues au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, à une époque où on avait tablé sur les principes suivants:

- La population augmente.
- L'économie est prospère et garantit la stabilité de l'emploi.
- On apprend une profession pour la vie.
- La vie de retraité est courte par rapport à la vie professionnelle.
- La famille, dans sa forme traditionnelle, est aujourd'hui encore le fondement de l'Etat.

Tous ces principes sont actuellement dépassés, raison pour laquelle des adaptations s'imposent.

Des exigences élevées – un lourd tribut
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. L'augmentation des coûts de la santé est supérieure à la moyenne. Il s'agit de remédier à ces mutations de la société et d'en limiter les conséquences financières.



Endettement: briser l'engrenage
Le budget de la Confédération dans les années 90 s'est caractérisé – en raison de la faiblesse marquée de la croissance et de l'augmentation vertigineuse des dépenses – par des déficits élevés et le doublement de la dette. Conformément à la Constitution, qui exige que les dépenses soient fixées en fonction des recettes, compte tenu de la situation conjoncturelle, il convient de briser cet engrenage.

Les chances qui s'offrent à nous
Comparée à d'autres pays de l'OCDE, la Suisse a de nombreux atouts qui lui permettent d'apporter des réponses aux questions urgentes qui se posent. Ces atouts sont:

- la stabilité sociale
- le degré de qualification de la main-d'œuvre
- la souplesse du marché du travail
- la performance des infrastructures
- la faiblesse de la charge fiscale

Par conséquent nous ne devrions pas noircir l'avenir et réagir de façon démesurée. Certes, nos chances ne resteront intactes que si nous nous concentrons sur les principaux défis durant la nouvelle législature et si nous mettons vraiment tout en œuvre pour les relever.

Tout compte fait, il est important que nous parvenions à surmonter l'obstacle de la polarisation politique, à remplacer tout mode de pensée sectaire fondé sur la concurrence par une recherche constructive de la concordance et – lorsque des problèmes particuliers le nécessitent – à trouver et à mettre en pratique de nouvelles formes de coopération entre la Confédération, les cantons et les communes.

Evolution de la population:

part des personnes de 65 ans et plus en % de la population totale

part des personnes de moins de 15 ans en % de la population totale

Source :
Office fédéral de la statistique

Trois orientations majeures pour l'avenir

Le Conseil fédéral s'est fixé trois orientations politiques majeures pour relever les défis qui attendent la Suisse:

1. Accroître la prospérité et assurer le développement durable:
La Suisse doit consolider ses atouts et remédier à ses faiblesses pour faire face à la concurrence internationale.

2. Répondre aux défis posés par l'évolution démographique:
Le vieillissement de la population et ses conséquences requièrent des réponses précoces et graduelles.

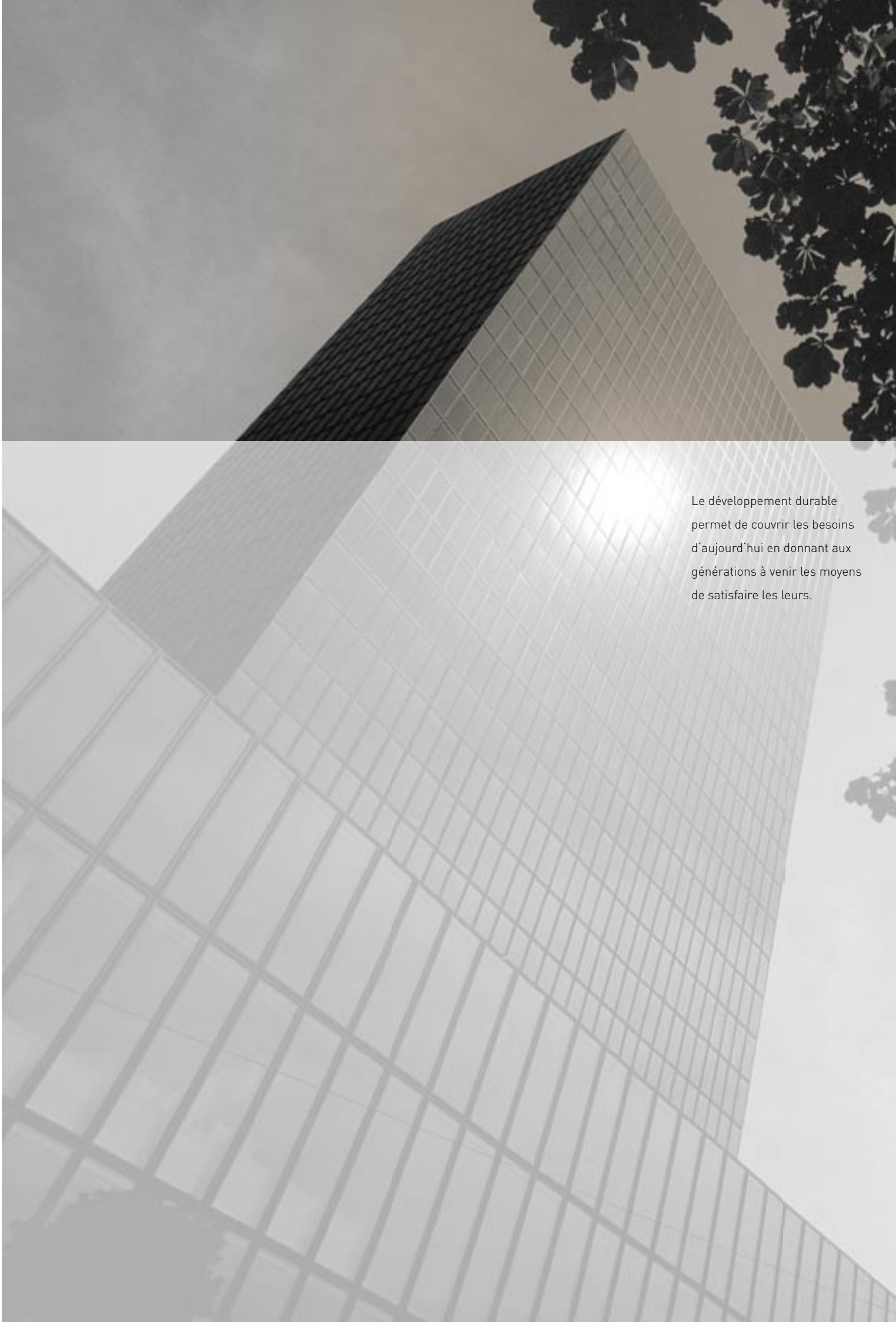
3. Renforcer la position de la Suisse dans le monde:
Des efforts accrus s'imposent si on veut que la Suisse soit à même de défendre efficacement ses intérêts et d'assumer sa responsabilité au plan international.

Il existe des liens logiques entre ces trois orientations. La Suisse ne pourra par exemple relever les défis démographiques de façon acceptable pour la société que si elle parvient à augmenter la croissance économique. Toutefois, pour préserver, voire, accroître la prospérité et assurer sa pérennité, il faut pouvoir tabler sur une croissance économique durable, qui soit conçue de manière à assurer le maintien de nos ressources vitales pour les générations à venir.

Dans le domaine des assurances sociales, cela implique des réformes supplémentaires. Mais la modération devra être de mise, car la stabilité sociale et politique – un des principaux atouts de notre pays – est la condition sine qua non de la prospérité.

Il existe aussi un lien direct entre le maintien de la prospérité et la position de la Suisse sur la scène internationale. Il apparaît de plus en plus clairement qu'à long terme nous ne pourrons assurer notre prospérité, mais aussi nos ressources vitales, que si nous parvenons à défendre efficacement nos intérêts au plan international et si nous sommes perçus comme des partenaires fiables et coopératifs.

Enfin, ces trois orientations doivent aussi tenir compte des moyens financiers disponibles. L'assainissement des finances fédérales répondant toujours à un besoin impératif, le Conseil fédéral accordera la priorité, durant la nouvelle législature, aux réformes qui allègent le budget à moyen et à long terme. Les réformes qui grèvent le budget n'entreront en ligne de compte que si le frein à l'endettement est respecté.



Le développement durable permet de couvrir les besoins d'aujourd'hui en donnant aux générations à venir les moyens de satisfaire les leurs.

Accroître la prospérité et assurer le développement durable

L'Etat doit améliorer les conditions-cadre qu'il fixe afin de remettre notre économie sur la voie de la croissance durable.

La Suisse dispose de nombreux atouts: une main-d'œuvre très qualifiée et productive, la paix sociale, la flexibilité du marché du travail, des infrastructures performantes, une fiscalité attrayante, un développement géographiquement équilibré et un cadre de vie protégé. Ces avantages comparatifs doivent être mis en valeur.

Nos faiblesses doivent être éliminées. Nous devons redresser durablement les finances fédérales, faire baisser le niveau de prix en favorisant la concurrence sur les marchés protégés, recourir à une main-d'œuvre étrangère répondant aux besoins du marché du travail et renforcer la confiance dans l'économie et les institutions.

Objectif 1

Renforcer la croissance économique

La Suisse est un pays riche, notamment parce que des personnes motivées, ayant une bonne formation et faisant preuve d'une grande créativité produisent des biens et prestations à haute valeur ajoutée.

La formation est donc un facteur clé du renforcement de la croissance économique. Elle favorise l'autonomie de l'individu et développe, partant, son aptitude à s'intégrer dans le monde du travail. Un système de formation et de recherche performant est donc une condition essentielle pour assurer le bien-être de tous.

La concurrence est l'un des principaux moteurs de l'économie. Lorsqu'elle fonctionne, elle permet une utilisation efficace des moyens de production et encourage l'innovation – deux facteurs clés en termes de croissance. Il sera donc essentiel, si l'on veut relancer la croissance économique en Suisse, d'améliorer la concurrence sur le marché intérieur.

La qualité de la place économique dépend également des charges fiscales et administratives. L'assainissement des finances de la Confédération (cf. objectif 3) influe dès lors fortement sur la croissance économique. Il convient également d'accorder la priorité à la réforme de l'imposition des entreprises II (cf. objectif 3) et aux améliorations légales dans le domaine économique. La création de valeur ajoutée pour l'économie nationale devra orienter la politique des étrangers à l'égard des pays non-membres de l'UE.

Les différences salariales, le taux de chômage plus élevé chez les femmes et la sous-représentation de ces dernières aux plus hauts échelons de la hiérarchie sont autant d'obstacles à la croissance économique. Il convient donc de promouvoir l'égalité des chances pour les femmes dans la vie professionnelle et l'égalité en général dans d'autres domaines.

Les réseaux d'infrastructures sont vitaux pour notre pays, qu'il s'agisse des transports par voie routière, ferroviaire ou aérienne, des services de poste et de télécommunications, ou encore de l'approvisionnement en énergie. La croissance économique et le bien-être de notre pays dépendent directement de la performance de ces réseaux.

Renforcer la formation et la recherche – développer la société du savoir

Stratégie du Conseil fédéral
Les investissements dans la formation et la recherche comptent parmi les grandes priorités du Conseil fédéral.

La tâche la plus importante des prochaines années consistera à poursuivre de manière ciblée les réformes engagées, après la création, en 1995, des hautes écoles spécialisées et l'adoption, en 1999, de la loi sur l'aide aux universités. Les hautes écoles joueront un rôle clé; elles ont en effet une fonction essentielle dans la société du savoir et l'économie fondée sur le savoir. Il faudra agir en étroite collaboration avec les cantons et respecter les principes suivants:

- le pilotage du système des hautes écoles doit se faire selon une approche nationale;
- les ressources financières doivent être utilisées de manière plus ciblée et plus efficace;
- les hautes écoles doivent être financées selon des règles communes;
- l'autonomie des hautes écoles doit être développée;
- la capacité des hautes écoles à se définir en fonction d'orientations stratégiques doit être renforcée;
- l'application et la mise en œuvre du savoir doivent être améliorées;
- la mobilité des étudiants et des enseignants doit être encouragée, de même que l'égalité entre hommes et femmes.

Objets des Grandes lignes

Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2008 à 2011: en accord avec ses partenaires et en tenant compte des possibilités de financement, la Confédération déterminera les prestations que les structures suisses de formation, de recherche et de technologie devront fournir. Le renforcement du secteur de l'enseignement tertiaire constituera l'un des principaux objectifs du projet. Le message montrera aussi le rôle que la Confédération jouera dans les années à venir dans le domaine du perfectionnement professionnel.

Message relatif à une nouvelle loi fédérale sur les hautes écoles et, le cas échéant, à un nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles: la future loi sur les hautes écoles, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1er janvier 2008, constituera le cadre légal de la réforme du système suisse des hautes écoles. Ces nouvelles dispositions institueront des conditions générales uniformes pour les EPF, les universités et les hautes écoles spécialisées. Il faudra, le cas échéant, adapter la base constitutionnelle. Le Parlement se verra donc éventuellement soumettre non seulement un projet de loi sur les hautes écoles mais aussi un projet d'article constitutionnel sur les hautes écoles. Il y aura lieu d'harmoniser ces travaux avec le projet d'article constitutionnel sur l'éducation que la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national entend créer.

En 2000, la Suisse a affecté à la formation 5,45% de son PIB, la moyenne de l'UE se situant à 5,1%. Le Danemark et la Suède, avec chacun 8,4% du PIB, dépassent nettement ce chiffre.

Source: Eurostat

Message concernant la participation de la Suisse aux programmes de formation et de recherche de l'UE 2006–2010: le but est de créer les conditions financières qui permettront à la Suisse de participer aux programmes de l'UE.

Message concernant la révision partielle de la loi sur les brevets et un arrêté fédéral relatif à trois conventions dans le domaine des brevets: cet objet vise à encourager l'innovation.

Réduire les entraves étatiques, développer la concurrence sur le marché intérieur, renforcer la confiance dans l'économie

Stratégie du Conseil fédéral

De nombreux facteurs expliquent le niveau élevé des prix en Suisse. Une comparaison internationale fait toutefois apparaître très clairement que ce sont les secteurs axés sur le marché intérieur ou réglementés par l'Etat qui sont le plus concernés. Aussi le Conseil fédéral entend-il favoriser la concurrence sur le marché intérieur et éliminer une partie des obstacles étatiques à l'accès au marché. Le secteur des denrées alimentaires est fortement axé sur le marché intérieur, en raison de l'importance de la protection douanière. Cependant, cette protection est de plus en plus remise en cause, au niveau mondial de par la participation de la Suisse à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et au niveau européen de par les accords qui la lient à l'Union européenne et aux pays membres de l'AELE.

Il faudra donc améliorer la compétitivité en poursuivant les réformes de la politique agricole. Dans de nombreux domaines du droit, il existe des règles qui peuvent se justifier pour des motifs de protection mais qui font exploser les coûts de production. Il importera donc de revoir ces règles de sorte à réduire les coûts qu'elles engendrent; les rapports avec les autorités devront être simplifiés, car là aussi les frais sont trop importants. Il est indispensable d'améliorer l'environnement juridique du secteur économique et de rétablir la confiance dans l'économie. A cet effet, il y aura lieu d'assainir les bases d'évaluation des placements en capitaux sur les marchés financiers: la présentation des comptes devra être exempte de toute distorsion et les organes chargés de contrôler la gestion des entreprises devront avoir les moyens d'opérer de manière plus efficace et plus transparente.

Objets des Grandes lignes

Révision de la loi fédérale sur le marché intérieur: la révision vise à éliminer les entraves à la concurrence fixées dans les législations cantonales et communales, de même que les obstacles à la mobilité intercantonale.

Révision de la loi fédérale sur les marchés publics: l'harmonisation au niveau suisse des dispositions légales régissant les marchés publics permettra d'accroître la transparence pour les entreprises soumissionnaires et d'alléger leurs charges administratives.

Révision de la loi fédérale sur l'information des consommatrices et des consommateurs: par une meilleure information, elle rendra le marché plus transparent et permettra de mieux lutter contre les abus – deux facteurs essentiels d'une concurrence efficace et d'un regain de confiance dans l'économie.

Message concernant la politique agricole 2011 et les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2008 à 2011: un rapport présentera un projet de réorganisation du marché laitier après 2009 (suppression du contingentement laitier). Au vu des réformes structurelles qui s'imposent, le droit foncier rural, le droit du bail à ferme agricole et la législation relative à l'aménagement du territoire seront révisés; il sera tenu compte à cet égard du résultat des négociations avec l'OMC, de même que de l'évolution des accords agricoles passés avec l'UE et les pays membres de l'AELE. Enfin, les produits agricoles provenant des pays les plus pauvres ne seront plus frappés de droits de douane.

Train de mesures visant la dérégulation et la réduction des entraves étatiques: on détermine à intervalles réguliers comment la législation modifie le cadre juridique que les entreprises doivent respecter. On analyse notamment les obstacles limitant l'accès au marché, tels que les concessions, les autorisations et les patentes. Les possibilités d'allègements administratifs sont également passées en revue, notamment pour la création d'entreprises, pour l'administration des salaires, pour les déclarations fiscales se basant sur les comptes, pour l'obtention d'autorisations et la déclaration d'activités économiques régulières et, enfin, en cas de poursuite ou de faillite.

En moyenne décennale, les prix auxquels sont confrontés les ménages en Suisse dépassent de 36% ceux pratiqués dans l'UE.

Source :
Office fédéral de la statistique

Renforcer la confiance dans l'économie en améliorant son environnement juridique, en augmentant la transparence et en suivant les principes du gouvernement d'entreprise: la modification du code des obligations (obligation de réviser les comptes) et la loi sur l'accréditation et la surveillance des réviseurs apporteront des simplifications pour les petites et moyennes entreprises, et contribueront à éviter des systèmes de contrôle étrangers ou un enregistrement à l'étranger. L'application de la Convention de La Haye sur les trusts ouvrira de nouveaux marchés. La loi fédérale sur la transparence des rémunérations et des participations des membres du conseil d'administration ou de la direction des sociétés permettra de réglementer dans l'immédiat un aspect qui relève du gouvernement d'entreprise. Parallèlement aura lieu une révision complète de la législation sur les sociétés anonymes dont le but sera de fixer les principes du gouvernement d'entreprise, d'introduire l'action sans valeur nominale, de créer les conditions permettant d'assouplir les structures du capital et de moderniser les prescriptions relatives aux assemblées générales.

Evaluation de la loi sur l'égalité: elle devra déterminer la nécessité d'une action; le cas échéant, le Conseil fédéral adaptera sa politique en matière d'égalité.

Conserver des infrastructures performantes, les développer de manière ciblée et les relier au réseau européen

Stratégie du Conseil fédéral
Dans sa stratégie concernant l'avenir des réseaux suisses d'infrastructures, le Conseil fédéral s'attachera à répondre aux questions ci-après, en tenant compte des exigences du développement durable:

- Quelles sont les mesures à prendre pour maintenir la substance des réseaux actuels?
- Comment peut-on exploiter de manière optimale les réseaux d'infrastructures?
- Quels sont les aménagements nécessaires pour assurer la croissance économique en Suisse?
- De quelle manière peut-on relier efficacement les réseaux suisses d'infrastructures aux réseaux européens?
- Vu les moyens limités à disposition, quelles sont les priorités à fixer?

Ces questions valent pour tous les réseaux d'infrastructures. Selon le cas, l'accent devra toutefois être mis sur tel ou tel aspect, en fonction des exigences qui se poseront sur le plan technique ou sur celui de l'exploitation.

Les réseaux ferroviaires et routiers doivent être modernisés. La 2e réforme des chemins de fer permettra de renforcer l'efficacité des transports ferroviaires. Dans les agglomérations, où se croisent les flux de trafic locaux, régionaux, nationaux et internationaux, la solution consistera à coordonner les différents types de transports et à adapter la planification des transports à l'évolution de l'habitat.
Dans le domaine des transports aériens, il est nécessaire de redéfinir les objectifs et les instruments de la politique aérienne, suite aux turbulences survenues dans ce secteur ces dernières années.
Dans le domaine de l'énergie, la priorité doit être accordée à la réorganisation du secteur de l'électricité.
Dans le domaine des télécommunications et de la poste, il y aura lieu de poursuivre les réformes engagées.

Objets des Grandes lignes

Message concernant Rail 2000, 2e étape: la 1ère étape de Rail 2000 permettra d'offrir de nombreuses et bonnes correspondances dans le domaine des transports publics de voyageurs et donc de raccourcir la durée des voyages. L'objectif de la 2e étape sera de renforcer le trafic longue distance et d'augmenter les capacités dans les domaines du transfert de marchandises de la route au rail et du trafic d'agglomération.

Message concernant le raccordement de la Suisse orientale et de la Suisse occidentale au réseau européen à grande vitesse: le but est de raccorder de manière optimale la Suisse aux réseaux français et allemand à grande vitesse, afin d'améliorer l'attrait du pôle économique suisse. La part du rail dans le trafic international doit être augmentée.

Message concernant la 2e réforme des chemins de fer: alors que la 1ère réforme des chemins de fer visait à ouvrir le marché des transports de marchandises et à rendre les CFF autonomes, la 2e réforme a pour but de réorganiser et d'harmoniser le financement de l'infrastructure, d'assurer l'égalité de traitement des différentes entreprises de transport, de garantir un accès non discriminatoire au réseau et d'améliorer encore le paysage ferroviaire suisse tout en maintenant sa compétitivité.

Trafic d'agglomération: suite au rejet du contre-projet à l'initiative Avanti, on étudiera les solutions aux aspects non controversés. Le cas échéant, un nouveau projet sera élaboré.

Réorganisation du secteur de l'électricité: la réorganisation du marché de l'électricité a pour but, par souci d'harmonisation avec l'UE, de préparer une ouverture de ce marché qui permettre de renforcer la compétitivité dans ce secteur; elle visera par ailleurs à garantir un approvisionnement sûr dans l'ensemble du pays.

En comparaison européenne, les Suisses utilisent le plus assidûment le chemin de fer: en 1997, un Suisse a parcouru en moyenne 1987 km en train, un Européen 767 km seulement.

Source:
Office fédéral de la statistique

Objectif 2

Préserver l'espace vital conformément au développement durable

Les paysages, qui sont l'un de nos biens les plus précieux, doivent être préservés.

Mais comme ils constituent une ressource limitée, il faut harmoniser les besoins en présence en matière de zones d'habitat et d'infrastructure, de surfaces agricoles utiles, d'espaces de loisirs, d'exploitation touristique et de voies de communication.

Notre qualité de vie dépend de la qualité des sols, de l'eau et de l'air. Même la prospérité de l'économie nationale en dépend. Il faut préserver ces ressources naturelles et les exploiter avec ménagement. Il n'y a pas que les générations actuelles qui ont droit à un

espace vital qui puisse continuer à remplir sa fonction; il y a aussi les générations futures. Aussi faut-il veiller, en exploitant ces ressources avec ménagement, à ce que ces générations puissent, à leur tour, jouir d'un environnement préservé, exploiter des sols fertiles, boire une eau pure et respirer un air propre.

Maintenir d'un développement durable et équilibré du territoire

Stratégie du Conseil fédéral

Présenté par le Conseil fédéral en 1996, le Rapport sur les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse sert de cadre stratégique aux objectifs et aux mesures relevant des domaines politiques qui conditionnent pour une part essentielle l'évolution du territoire suisse. Depuis lors, les surfaces d'habitat et d'infrastructure n'ont cessé d'augmenter. Les raisons en sont la hausse de la demande de logements, l'augmentation de la mobilité, le développement des loisirs et l'accroissement de la population. Le Conseil fédéral veut assurer un développement durable et équilibré du territoire en revoyant et en adaptant les grandes lignes de l'organisation du territoire. Pour ce faire, il va fonder son action sur les quatre grands axes suivants:

- Les infrastructures des villes et des agglomérations doivent être optimisées en permanence. Le seul moyen d'y parvenir est d'opérer une planification ne tenant pas compte des frontières communales, cantonales et nationales. Il s'agit de présenter la meilleure manière de le faire et les modèles qui ont les plus grandes chances d'être couronnés de succès sur la place économique suisse.
- La concentration accrue de la population et de l'économie dans les agglomérations génère des déficits dans les zones rurales et dans les régions de montagne. Il s'agit de montrer quelles sont les chances et les solutions de rechange pour ces régions, afin qu'elles puissent malgré tout continuer de se développer de manière autonome.
- Notre agriculture se transforme très rapidement, de nombreuses exploitations disparaissent, et les bâtiments existants ne peuvent plus être utilisés comme c'était le cas jusqu'à présent. Les exploitations qui subsistent doivent se moderniser, ce qui exige, la plupart du temps, la construction de nouveaux bâtiments. L'aménagement du territoire doit être adapté de telle façon que la séparation entre zones à bâtir et zones non constructibles ne soit pas remise en question et que les bases d'existence de l'agriculture puissent être assurées.
- Les surfaces d'habitat et d'infrastructure augmentent de près d'un mètre carré par seconde dans notre pays. Nous devons réussir à stabiliser la demande de terrains par habitant.

Evolution de l'utilisation du sol en Suisse entre 1979/1985 et 1992/1995:
- surfaces d'habitat et d'infrastructure: + 13,3%
- surfaces agricoles utiles: - 3,1%
- surfaces boisées: + 1,4%

Source:
Office fédéral de la statistique (Statistique de la superficie)

Objets des Grandes lignes

Messages relatifs à la nouvelle politique régionale: la politique régionale actuelle est dotée d'une série d'instruments sur lesquels il est difficile d'avoir une vue d'ensemble et qui, de surcroît, ne permettent plus de résoudre les problèmes actuels et ceux qui s'annoncent: croissance économique au point mort, mutations structurelles accrues, disparités croissantes entre régions, nouveaux défis à relever sous l'impulsion de la société du savoir et de l'information. Le Conseil fédéral va présenter d'ici à 2005 une loi sur des mesures de politique régionale destinée à résoudre ces problèmes. En outre, il va déterminer s'il faut créer, en collaboration avec les cantons, une fondation visant à promouvoir les régions de montagne et les espaces ruraux ainsi que l'intégration ville–campagne. L'actuel fonds d'aide aux investissements pourrait servir de capital à cette fondation. Cette «fondation de cohésion» fera l'objet d'une loi qui sera présentée elle aussi d'ici à 2005. La mise en œuvre de la fondation se fera dès 2007, dans le cadre d'un programme pluriannuel.

Nouveau rapport consacré aux grandes lignes de l'organisation du territoire suisse et révision de la loi sur l'aménagement du territoire: le Conseil fédéral veut actualiser le Rapport sur les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, qui date de 1996, en se fondant sur un rapport consacré au développement territorial, qui fera un inventaire complet et qui présentera des scénarios et des mesures envisageables. Parallèlement, il révisera la loi sur l'aménagement du territoire. Il s'agit d'adapter les dispositions régissant la construction en dehors des zones à bâtir, de consacrer dans la loi la politique des agglomérations et le projet d'agglomération, mais aussi de préciser les bases légales des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération.

Préserver les ressources naturelles

Stratégie du Conseil fédéral

Préserver la qualité de l'air, de l'eau et du sol et assurer la protection du climat constituent les objectifs essentiels de la politique suisse de l'environnement. La pollution de l'air est à l'origine de problèmes de santé, de baisses des récoltes et de dommages aux forêts et aux écosystèmes. Nous utilisons l'eau pour boire, pour nous laver, pour irriguer, pour refroidir, pour produire de la chaleur et de l'énergie, pour faire marcher l'artisanat et l'industrie. Nos cours d'eau servent à la navigation, aux loisirs et aux activités sportives. Il s'agit aussi de protéger les sols contre les atteintes inutiles dues aux polluants ainsi que contre le compactage et l'imperméabilisation, afin qu'ils puissent continuer à remplir leur fonction. La diversité de la faune, de la flore et des micro-organismes est aussi indispensable à la conservation d'une nature saine, alors que les listes rouges d'espèces menacées ne cessent de s'allonger. Pays alpin par excellence, la Suisse est exposée à des dangers naturels de toutes sortes. Un climat intact et des forêts naturelles, en bonne santé, peuvent contribuer à prévenir efficacement ces risques.

Pour préserver les ressources naturelles, le Conseil fédéral s'est fixé trois priorités pour la nouvelle législature:

- Protection du climat: la pierre angulaire de l'édifice n'est autre que la loi sur le CO_2, dont l'objectif est de faire baisser les émissions de ce gaz de 10% d'ici à 2010.
- Gestion de la forêt selon les principes du développement durable: l'objectif principal consiste à se prémunir contre les dangers naturels ainsi qu'à préserver et à promouvoir la diversité des espèces dans nos forêts. Pour y parvenir, il faut mettre sur pied une économie forestière et une coopération suprasectorielle qui soient viables.
- Harmonisation de la législation suisse sur les produits chimiques avec la législation de l'UE: il s'agit de continuer d'accroître la protection de l'homme et de l'environnement contre les substances dangereuses et de faciliter les échanges commerciaux par une harmonisation à l'échelle internationale.

Objets des Grandes lignes

Décision quant à l'instauration d'une taxe sur le CO_2: le Conseil fédéral mise avant tout sur les mesures volontaires pour faire baisser les émissions de CO_2. Ce n'est qu'au cas où ces mesures se révéleraient insuffisantes qu'il instaurerait la taxe sur le CO_2 prévue dans la loi du même nom. Aux termes de ladite loi, les recettes de la taxe seraient reversées intégralement aux milieux économiques et à la population. En outre, il est possible de fixer des montants différents pour les combustibles et pour les carburants, montants qui doivent être approuvés par les Chambres fédérales.

Mise en œuvre du Programme forestier suisse et message relatif à la révision de la loi sur les forêts: le Programme forestier suisse est une publication dans laquelle la Confédération expose, pour les années 2004 à 2015, sa stratégie pour faire face aux exigences croissantes vis-à-vis de la forêt et à la situation financière qui s'aggrave dans le secteur de l'économie forestière et de l'industrie du bois. Le programme a été préparé au cours des deux dernières années par un grand nombre d'intervenants. Sa mise en œuvre, qui constituera une étape importante dans le secteur de l'économie forestière suisse, exigera une adaptation de la loi sur les forêts.

Message relatif à l'harmonisation de la législation suisse sur les produits chimiques avec la nouvelle législation de l'UE en la matière: il est judicieux que la Suisse reprenne les symboles internationaux unifiés servant à signaler les dangers potentiels inhérents à l'usage de produits chimiques. L'UE va mettre en vigueur un nouveau système d'enregistrement, d'évaluation, d'autorisation et de limitation des produits chimiques. Ce système prévoit un durcissement des examens et des évaluations obligatoires, mais aussi l'instauration d'un régime d'autorisation pour les substances qui déploient des effets toxiques chroniques ou qui s'accumulent dans la chaîne alimentaire. La Suisse instaurera le même système sur son territoire de façon à prévenir les dangers potentiels et à faciliter les échanges commerciaux.

En 2000, les émissions de CO_2 en Suisse représentaient 84% des émissions de gaz à effet de serre.

Source:
Office fédéral de la statistique

Objectif 3:

Assurer l'équilibre des finances fédérales à long terme

Des finances publiques saines sont un avantage comparatif fondamental sans lequel un Etat ne saurait remplir correctement ses tâches. Elles participent à ce titre de la crédibilité dont jouissent les autorités dans la population et dans l'économie.

Pour que les finances fédérales retrouvent un équilibre à long terme, les efforts de réhabilitation devront être portés simultanément sur quatre plans:

premièrement, il s'agira d'alléger les charges en procédant à des réformes fondamentales dans différents domaines de tâches. Conscient que ces réformes n'exerceront des effets qu'à moyen et à long terme, le Conseil fédéral entend donner, durant la présente législature, une priorité particulière à la préparation de ces réformes;

deuxièmement, le déficit structurel des finances fédérales devra être supprimé d'ici 2007, ce qui nécessitera une triple démarche:

- l'élaboration d'un nouveau programme d'allégement de nature à opérer des effets dans les meilleurs délais,
- un examen d'opportunité rigoureux des tâches de la Confédération,
- l'octroi d'allégements fiscaux limité au strict nécessaire;

troisièmement, il convient d'asseoir le financement de la caisse de pensions de la Confédération et de celles des entreprises qui lui sont proches sur des bases solides;

quatrièmement, il faudra étudier une réforme en profondeur de l'administration fédérale, dans le but d'améliorer les aptitudes à la conduite, de réduire les coûts et d'alléger les tâches à tous les niveaux de direction.

Supprimer le déficit structurel des finances fédérales, avant la fin de 2007

Stratégie du Conseil fédéral

Le frein à l'endettement postule le financement des dépenses, dans les limites d'un cycle conjoncturel, sans augmentation de la dette. Comme le montrent les chiffres, les recettes croissent, en moyenne pluriannuelle, au rythme du produit intérieur brut. Lorsque les recettes et les dépenses sont équilibrées à moyen terme, la loi autorise une croissance des dépenses égale à la croissance économique.

Or le budget de la Confédération accuse aujourd'hui un déficit structurel, autrement dit un excédent de dépenses, compte tenu de la conjoncture, par rapport aux recettes présumées. Cette situation ne peut être corrigée qu'en ramenant la croissance des dépenses en-dessous de la croissance économique ou en augmentant les recettes.

Si rien n'est entrepris, le déficit structurel atteindra 2,5 milliards de francs, en 2007. Un allégement équivalent à ce montant ne saurait être opéré dans le cadre des rectifications budgétaires ou des aménagements habituels du plan financier. Le Conseil fédéral estime que ce but ne pourra être atteint que par la mise en œuvre conjointe d'une réduction des dépenses, d'un examen d'opportunité des tâches et d'une augmentation des recettes; on examinera également la possibilité de privatiser certaines tâches.

Objets des Grandes lignes

Message concernant le programme d'allégement budgétaire 2004: ce programme portera essentiellement sur une réduction des dépenses, par quelques coupes claires, même si des efforts seront également demandés sur le plan des recettes. En fixant certains domaines prioritaires, le Conseil fédéral entend préparer le terrain pour que les réformes des tâches envisagées puissent être réalisées dans les meilleures conditions. Cela lui permettra, le cas échéant, de prévoir également des mesures limitées dans le temps. L'ampleur des économies prévues dans le cadre de ce 2e programme d'allégement dépendra, par ailleurs, du résultat de la votation populaire sur le train de mesures fiscales 2001. Enfin, le programme d'allégement tendra à séparer les comptes de l'AVS/AI et de la Confédération (cf. objectif 5).

Examen systématique des tâches: la procédure choisie sera simple et de nature à produire des résultats dans les meilleurs délais. Les premières mesures devraient entrer en vigueur en 2006. Il conviendra également de se prononcer sur la manière de revoir les tâches et les prestations transversales, notamment la gestion des ressources et des structures. Compte tenu de la somme de travail que requiert un tel examen, les économies escomptées devraient au minimum atteindre 200 millions de francs. Ces travaux devront être coordonnés avec d'autres réformes, comme l'éventuelle réforme de l'administration fédérale et l'examen des subventions qui sera réalisé prochainement.

Le service de la dette engloutit une part considérable des ressources fédérales: depuis 1993, les intérêts passifs absorbent en moyenne 9% des recettes fiscales.

Source:
Office fédéral de la statistique

Message concernant la réforme de l'imposition des sociétés II: cette réforme vise à améliorer les conditions fiscales des entreprises. La double imposition actuelle sera supprimée dans une large mesure pour être remplacée par une procédure d'imposition partielle des revenus des investisseurs-entrepreneurs. L'objectif est de neutraliser l'influence du système fiscal sur les décisions des agents économiques et partant d'atténuer le poids des considérations fiscales dans les pratiques de réinvestissement et de distribution. Des mesures d'accompagnement seront prévues notamment en faveur des sociétés de personnes. Les conséquences financières de ces adaptations devront être strictement limitées comme lors de la précédente réforme.

Consolider la caisse de pensions de la Confédération et celles des entreprises qui lui sont proches

Stratégie du Conseil fédéral

Le transfert de la Caisse fédérale de pensions vers la nouvelle caisse, la PUBLICA, a été décidé, le 9 mai 2003, par le Conseil fédéral malgré l'ampleur des incidences financières liées à cette opération. La PUBLICA, qui a été recapitalisée à cette occasion, ne présente aujourd'hui aucun découvert. Des mesures seront prises pour assurer cette situation à long terme.

Les caisses de pensions de la Poste et des CFF accusent actuellement un découvert important qu'elles ne pourront pas résorber par leurs propres moyens dans un délai raisonnable. La Confédération participera donc au renflouement et à l'assainissement des institutions de prévoyance de ces deux entreprises comme celles-ci le demandent.

La solution passera par une révision partielle de la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions, de la loi sur l'organisation de la Poste et de celle sur les chemins de fer fédéraux. Il s'agira de mettre en place un régime homogène comportant des solutions compatibles et garantissant l'égalité de traitement.

Dans un premier temps, il conviendra de supprimer les garanties comme la garantie des prestations de la Confédération et la garantie du versement de la compensation du renchérissement sur les rentes, qui obèrent les comptes de la Confédération et des entreprises. De plus, pour assurer durablement l'assainissement et la consolidation des institutions de prévoyance, le financement des retraites anticipées devra être réglé dans les moindres détails. Ces mesures s'imposent face à l'évolution démographique afin de casser la tendance générale qui poussent les gens à réduire toujours plus la duré de leur activité professionnelle. Enfin, il est prévu de revoir le droit du travail et le régime de prévoyance pour limiter les risques liés à l'invalidité et les coûts qui en résultent.

La deuxième étape consistera à introduire le principe de la primauté des cotisations dans le système de prévoyance-vieillesse du per-

sonnel de la Confédération. En ce qui concerne les entreprises, le Conseil fédéral a décidé de subordonner le financement du découvert de leurs institutions de prévoyance à l'introduction dans leur régime de prévoyance du principe de la primauté des cotisations.

Il faudra cependant éviter que l'introduction de ce principe n'entraîne une soudaine réduction des prestations. Il est censé au contraire permettre aux institutions de prévoyance de réagir rapidement aux évolutions économiques, financières et à celles du marché du travail. Il créera les conditions permettant d'introduire de façon transparente et socialement supportable des rapports de travail et des plans de carrière évolutifs dans la prévoyance professionnelle.

Objets des Grandes lignes

Message concernant la révision partielle de la loi sur la CFP, de la LCFF et de la LOP: le message exposera dans les détails les mesures de consolidation de la PUBLICA et les mesures qui s'imposent pour assainir les caisses de pensions des entreprises. Au premier plan figurera la réduction des risques financiers encourus par la Confédération.

Message concernant une révision totale de la loi sur la CFP: but visé: l'introduction de la primauté des cotisations dans la prévoyance-vieillesse du personnel fédéral et la mise place d'un régime garantissant le niveau actuel des prestations et permettant de réagir avec souplesse aux évolutions économiques et à celles du marché du travail.

La caisse de pensions PUBLICA affiche un découvert de 11,9 milliards de francs, que la Confédération et les organisations affiliées devront amortir dans un délai de huit ans.

Source:
bilan d'ouverture de PUBLICA

Objectif 4

Améliorer la capacité d'action et de réforme de l'Etat

Pour que notre Etat fédéral soit capable d'agir et de se réformer, il est indispensable que la Confédération et les cantons coopèrent de façon optimale.

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons apporteront une contribution décisive à cet égard. Le pilotage commun de la politique des hautes écoles devra par ailleurs aussi être amélioré. Enfin, l'unification des règles de procédure civile et de procédure pénale au plan fédéral rendra la pratique juridique plus efficace.

Toutefois, avec ses droits populaires et son fédéralisme marqué, la Suisse ne sera capable d'agir et de se réformer que si ses concitoyens ont confiance dans les institutions étatiques.

Pour qu'il en soit ainsi, il faut que:

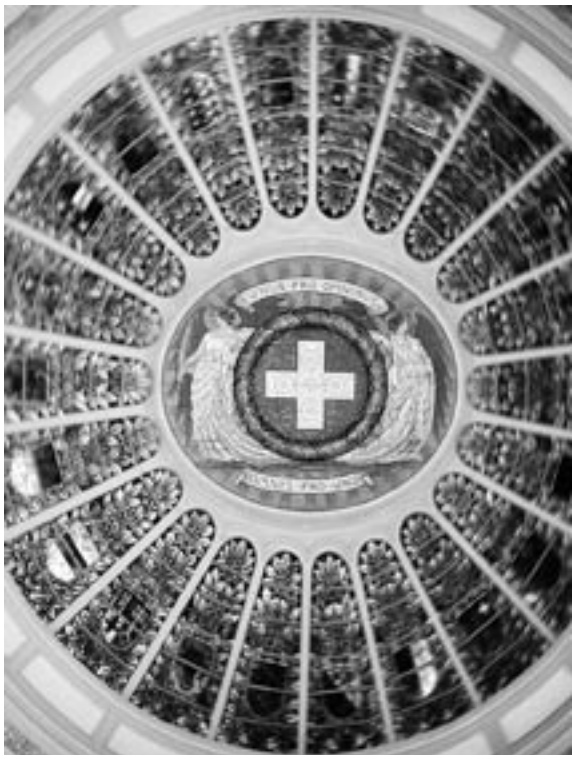
- des solutions politiques convaincantes soient trouvées;
- l'Etat accomplisse ses tâches avec efficacité et sans perdre de vue les coûts;
- l'action de l'Etat soit transparente et compréhensible.

Durant cette législature, le Conseil fédéral entend informer la population à un stade précoce, de façon régulière et exhaustive; il choisira à cet effet un mode de communication aussi simple et compréhensible que possible pour expliquer les problèmes complexes qui se posent et les décisions différenciées qu'ils impliquent par conséquent. Les nouveaux moyens d'information et de communication constitueront un outil précieux dans ce contexte.

Recentrer la collaboration entre les échelons étatiques

Stratégie du Conseil fédéral

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est un des principaux projets de réforme de la Suisse. La Confédération et les cantons ont élaboré en commun ce projet qui vise à adapter à la nouvelle donne les instruments de la péréquation financière datant de 1959. Durant la dernière législature, le Conseil fédéral et le Parlement ont arrêté les principes de base du nouveau système au plan constitutionnel. Au cours de la nouvelle législature, il s'agira de les transposer dans de nombreux actes spécifiques – dans des lois fédérales ayant trait à des tâches précises, mais aussi dans des lois touchant à plusieurs domaines. Le but visé n'a pas changé: la Confédération et les cantons, dans leur globalité, ne devront pas subir de charges supplémentaires. Seule la compensation des cas de rigueur en tant qu'instrument transitoire sera financée pour les deux tiers par la Confédération et pour un tiers par les cantons.



Il est vital pour notre pays de disposer de hautes écoles performantes. Le Conseil fédéral accorde donc la priorité absolue à un partenariat efficace entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la politique de la recherche et de la formation.

A notre époque où la mobilité de la population est élevée et où les rapports juridiques sont fréquemment intercantonaux, voire internationaux, l'existence d'un droit cantonal de la procédure civile et de la procédure pénale entrave de plus en plus le fonctionnement de notre système juridique et empêche d'avoir une vue d'ensemble. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend unifier le droit de la procédure au plan fédéral.

Objets des Grandes lignes

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons: si les projets relatifs aux modifications constitutionnelles requises et à une nouvelle loi sur la péréquation financière sont acceptés en votation populaire, le Conseil fédéral présentera aux Chambres un deuxième message concernant la législation d'exécution, par lequel il proposera la révision d'une vingtaine de lois fédérales. Alors que certaines d'entre elles ne devront être modifiées que légèrement, d'autres devront être entièrement révisées. A l'issue des débats parlementaires sur la législation d'exécution, le Conseil fédéral présentera le troisième et dernier message, qui comprendra deux projets séparés: l'un sur la dotation financière de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et l'autre sur la dotation financière de la compensation des cas de rigueur. De nombreuses ordonnances devront, elles aussi, être adaptées.

Pilotage de l'ensemble du domaine des hautes écoles: sous la désignation de «masterplan», la Confédération et les cantons ont institué une organisation de projet appelée à appliquer, pour la période 2003–2007, les principes du programme d'allègement 2003 au domaine des hautes écoles et à fixer des priorités. Sur la base de ces travaux, le Conseil fédéral adaptera, le cas échéant, les projets à réaliser en fonction des moyens disponibles. En outre il compte mieux asseoir le partenariat entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la politique des hautes écoles: le pilotage de la politique dans ce domaine se fera dorénavant en fonction de conditions cadres et d'objectifs généraux. Toutes les hautes écoles seront financées selon des principes uniformes, et le pilotage sera plus efficace et plus simple (cf. aussi objectif 1).

La capacité financière des cantons est très inégale: par exemple, celle du canton de Zoug est sept fois plus élevée que celle du canton du Valais. La nouvelle péréquation financière vise à atténuer ces disparités.

Unification du droit de la procédure civile et du droit de la procédure pénale: un message et une nouvelle loi seront élaborés pour chacun de ces domaines. Les 26 procédures cantonales seront donc remplacées par une procédure fédérale uniforme. L'organisation judiciaire continuera à relever des cantons.

Renforcer la confiance dans les institutions étatiques

Stratégie du Conseil fédéral

Il faudra informer le public à temps, et de manière régulière, exhaustive et objective, de la façon dont les décisions populaires sont appliquées, et lui indiquer quelles tâches et quelles prestations sont financées par les impôts et pourquoi des mesures d'économie douloureuses sont inévitables. Pendant cette législature, le Conseil fédéral entend en outre veiller à ce que le public le perçoive plus en tant que collège gouvernemental.

Il axera donc davantage l'information du public sur son activité en tant que collège gouvernemental et, en matière de communication, il mettra l'accent sur les priorités de sa politique, à savoir sur les objectifs de la législature 2003–2007 et sur les objectifs annuels respectifs. Il convient d'uniformiser l'image du gouvernement et de l'administration dans le domaine de l'information. Cela implique notamment une standardisation accrue des publications et des produits.

Un nombre toujours croissant de personnes et d'acteurs de notre société utilisent les nouveaux moyens d'information et de communication. Le Conseil fédéral soutient cette évolution. Il retravaillera sa stratégie de 1998 pour une société de l'information et veillera à respecter les principes suivants dans le cadre des projets de cyberadministration:

- Il convient de créer les conditions nécessaires en vue d'une simplification et d'une sécurisation des offres de transaction et d'interaction.
- La répartition des compétences propre au fédéralisme doit être maintenue; à cet effet, les divers acteurs coordonneront et échangeront des données – mais toujours dans le respect de la protection des données.

Objets des Grandes lignes

Révision de la stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information: cette stratégie doit être élaborée en commun par l'administration, l'économie et la recherche et bénéficier, quant à sa teneur, du soutien de tous ces acteurs.

Vote électronique, rapport concernant l'évaluation des projets pilotes et message relatif à la base légale en vue de l'introduction du vote électronique: les projets pilotes cantonaux financés aussi en partie par la Confédération seront évalués, et les résultats soumis au Parlement. Une base légale sera créée pour donner une assise durable aux projets pilotes qui se seront révélés concluants.

Au début de 2003, plus de 60% de la population de plus de 14 ans résidant en Suisse utilisaient Internet.

Source: REMP, 2003

Message relatif à une base légale pour l'harmonisation des registres: en vue de simplifier et d'accélérer les recensements de la population à partir de 2010, les principales informations dans les registres des habitants doivent être définies et gérées selon des normes uniformes dans toute la Suisse. L'harmonisation des registres créera des synergies et permettra de réaliser des économies au niveau de la statistique et dans les administrations.

Message relatif à une base légale pour des identificateurs de personnes sectoriels: il s'agit avant tout de simplifier et d'améliorer les règles juridiques régissant les échanges de données entre les registres des habitants, l'état civil et les grands registres fédéraux des personnes dans le domaine des étrangers et des réfugiés.

Les prestations des assurances sociales ont totalisé en 2001 quelque 88 milliards de francs, soit presque 21% du PIB.

Source:
Office fédéral des assurances sociales

Le vieillissement de la population est encore considéré comme une source de déséquilibre.

A cette notion de vieillissement est souvent associée l'idée qu'il y a trop de personnes âgées et que ces dernières représentent un fardeau pour la société. Depuis longtemps déjà, associer vieillesse et santé est l'un des principaux objectifs de notre politique sanitaire et sociale. Ce à quoi nous sommes confrontés n'est pas le fait que nous vivons toujours plus longtemps, mais la répartition inégale des

Orientation majeure 2

Répondre aux défis posés par l'évolution démographique

charges entre les actifs et les générations plus âgées. A long terme, il s'agira aussi de redéfinir la ligne de partage entre responsabilité sociale et responsabilité individuelle.
Cette évolution exige d'anticiper les problèmes: nous devons renouveler le pacte de solidarité entre jeunes et vieux, parer la menace de fracture sociale entre les personnes âgées et les jeunes parents, et garantir le financement à long terme des assurances sociales.

Objectif 5

Consolider les assurances sociales pour l'avenir

Il a fallu des générations pour construire le système suisse d'assurances sociales. L'intégration de l'individu, tant dans le travail que dans la vie quotidienne, repose sur ce système, qui contribue en grande partie à la stabilité sociale et politique de la Suisse.

La prévoyance-vieillesse ne pourra continuer de jouer son rôle de pilier sur le long terme que si elle est adaptée aux perspectives démographiques de la Suisse. Le nombre de personnes âgées augmentera continuellement au cours des 20 prochaines années et l'espérance de vie s'allonge. En conséquence, les dépenses de la prévoyance-vieillesse ne cesseront de s'alourdir. C'est la raison pour laquelle le principe de la solidarité entre les générations doit être

doté de nouvelles bases. Cela suppose aussi de ne pas surcharger les budgets publics afin de ménager une marge de manœuvre suffisante pour l'avenir.

Le secteur de la santé représente plus de 40 milliards de francs par an et emploie 400 000 personnes. Le volume des prestations d'assurance a une importance économique majeure: l'offre de prestations de santé est de bonne qualité et accessible à tous. Mais les coûts de la santé se sont fortement accrus ces dernières années et cette évolution doit être maîtrisée par voie de réforme.

Garantir la prévoyance-vieillesse à long terme

Stratégie du Conseil fédéral
Les perspectives démographiques de la Suisse exigent de revoir les conditions de départ à la retraite. L'espérance de vie ne cesse de s'allonger, tendance dont il faut tenir compte en assurance-vieillesse et en prévoyance professionnelle. En ce qui concerne la retraite, il faudra rechercher des solutions inédites (p. ex. recul ou assouplissement de l'âge de la retraite, réaménagement de la vie active). Combinées avec celles de l'objectif 6, ces mesures permettront d'alléger les charges qui pèsent sur les assurances. C'est seulement ainsi que l'on pourra contrer le recul de la population active en termes démographiques.

Ces adaptations concernent la population à la fois sur les plans financier et personnel. Elles ont en outre des répercussions sur le marché du travail. Tous ces aspects nécessitent de prévoir des mesures supplémentaires. Ainsi, avec la 12e révision de l'AVS, il faudra autoriser la retraite à la carte à des conditions appropriées pour les assurés dont on ne peut pas exiger qu'ils travaillent au-delà de l'âge actuellement en vigueur. Parallèlement, il faudra développer une politique permettant d'allonger la durée de la vie professionnelle et d'intégrer les personnes âgées dans le monde du travail (cf. objectif 6).
Des mesures destinées à consolider et à développer la prévoyance professionnelle permettront d'adapter celle-ci à l'évolution démographique et économique, et donc de la rendre plus stable.

Les dépenses de l'AVS s'élèvent annuellement à 30 milliards de francs environ.

Source:
Office fédéral des assurances sociales

Objets des Grandes lignes

Message concernant la 12e révision de l'AVS: la 12e révision de l'AVS vise à garantir le financement de l'AVS jusqu'en 2025. A cette fin, l'âge de la retraite devra être reculé de manière progressive. En outre, l'assouplissement de l'âge de la retraite devra être instauré à des conditions acceptables. Le projet propose également de changer les modalités selon lesquelles les rentes sont adaptées à l'évolution économique. De nouvelles sources de financement sont à l'étude. La coordination entre les prestations du premier et du deuxième piliers est garantie.

Séparation du budget de l'AVS/AI et du budget de la Confédération: avec la dissociation des deux budgets, la Confédération devrait pouvoir limiter sa participation aux frais des assurances à un pourcentage fixe du produit de la TVA. Dès lors, la participation de la Confédération ne dépendra plus des dépenses effectives de l'AVS/AI. Le projet indiquera comment ces deux comptes peuvent être séparés sans incidence sur le budget (à partir de l'année de la mise en œuvre). Par ailleurs, il évaluera précisément le besoin de financement des deux assurances et son accroissement à long terme. Cette séparation des comptes fera partie du programme d'allégement budgétaire 2004 (cf. objectif 3).

Garantie et développement de la prévoyance professionnelle: des propositions ont été faites sur plusieurs points problématiques de la prévoyance professionnelle. La surveillance doit être améliorée en vue d'accroître la sécurité des avoirs de prévoyance. Une plus grande diligence et un système de surveillance uniforme permettront d'atteindre cet objectif. Toujours dans cette optique, les institutions de prévoyance seront dotées d'une personnalité juridique propre. Il reste aussi à clarifier la question de la responsabilité en prévoyance professionnelle. Par ailleurs, le taux de conversion des rentes doit être adapté à l'allongement de l'espérance de vie et au changement de contexte dans le domaine des taux d'intérêt. Enfin, il faut s'attaquer à l'évolution des frais concernant les prestations d'invalidité de la prévoyance professionnelle.

Revoir en profondeur le système de santé et stabiliser l'assurance-invalidité

Stratégie du Conseil fédéral
La loi fédérale sur l'assurance-maladie poursuit trois objectifs majeurs: renforcement de la solidarité entre les assurés, maintien d'une qualité élevée pour les prestations médicales, frein à l'augmentation des coûts. Les deux premiers sont déjà atteints. Par contre, les coûts de la santé continuent d'évoluer nettement au-dessus du niveau de la croissance économique.

Pour les prochaines réformes, le Conseil fédéral met donc l'accent sur la maîtrise des coûts. Il souhaite avant tout limiter l'évolution des coûts par des mesures incitatives d'ordre économique. Cet objectif lui permet de reprendre des propositions de révision qui avaient déjà été formulées pour la 2e révision de la LAMal et qui demeurent incontestées, mais aussi d'y intégrer éventuellement de nouveaux éléments.
Parallèlement à ces efforts de réduction des coûts, il s'agit d'entretenir la solidarité entre les assurés et la bonne qualité des prestations médicales. A cette fin, on procédera régulièrement à des ajustements, essentiellement par voie d'ordonnance.

L'assurance-invalidité est elle aussi considérablement touchée par la hausse des coûts de la santé. Le nombre de bénéficiaires de rentes augmente depuis plusieurs années, et les derniers chiffres montrent un accroissement encore plus accentué. Il devient de plus en plus urgent d'agir pour infléchir cette tendance.

Objets des Grandes lignes

Messages concernant la révision de la LAMal: il faut encourager les mesures incitatives visant à juguler le coût des assurances sociales et supprimer celles qui conduisent à une hausse des coûts. Il s'agit notamment de celles concernant l'obligation de conclure une convention tarifaire, le financement des hôpitaux, les modèles alternatifs, tels que le système HMO et les réseaux de santé, et la participation des assurés aux coûts. Les propositions de révision seront présentées sous forme de deux projets législatifs d'envergure. Chacun de ces deux projets contiendra des messages partiels qui pourront être regroupés sur le plan du contenu ou sur le plan chronologique selon la pertinence.

Message concernant la réorganisation du financement dans le domaine des soins: outre la question des coûts et du financement de tout le système de santé, le financement dans le domaine des soins (Spitex et établissements médico-sociaux, hors soins médicaux proprement dits) sera également traité dans un projet distinct. En effet, ce domaine est aussi soumis à une pression croissante sur le plan des coûts. Pour ce projet en particulier, on veillera à la cohérence des décisions par rapport aux autres composantes du système social (AVS, AI, prstations complémentaires, aides sociales cantonales).

Message concernant la 5e révision de la LAI: la hausse du nombre de nouvelles rentes doit être freinée. Un système de détection précoce doit être mis en place pour les personnes en incapacité de travail pour cause de maladie. Ces personnes doivent pouvoir être réintégrées dans la vie active le plus tôt possible. Désormais, les rentes devront être accordées pour des périodes limitées, surtout les premières années. Ces mesures nécessitent de délimiter clairement les responsabilités entre la Confédération et les cantons et de faire participer tous les partenaires sociaux au processus de surveillance lié au versement de l'assurance-invalidité.

En 2001, les dépenses de santé représentaient 11,1% du PIB suisse. En comparaison, à l'échelle internationale, seuls les Etats-Unis affichent un pourcentage plus élevé (13,9%).

Source:
OCDE, données sur la santé 2003

Objectif 6

Renforcer la cohésion sociale

En Suisse, les familles sont de plus en plus petites. On se marie moins souvent et le taux de divorces est élevé. Le nombre de couples sans enfant est en hausse, de même que celui des ménages constitués d'une seule personne et des familles monoparentales.

Ces tendances sociales conduisent à un effritement des fondements de la famille, phénomène qui peut conduire de plus en plus de personnes à l'insécurité matérielle, surtout pour les familles nombreuses, les parents élevant seuls leurs enfants et les plus âgés. Les personnes au foyer qui s'occupent de leur famille ne bénéficient pas toujours d'une couverture sociale suffisante, ce qui constitue un élément supplémentaire de désaffection envers la famille.

Le Conseil fédéral veut éviter cette désintégration sociale. Il s'agit d'abord de créer les conditions qui permettraient de concilier travail et famille. L'activité professionnelle des parents doit être facilitée. Les jeunes femmes actives ne doivent plus être contraintes de choisir entre carrière professionnelle et maternité.

Le Conseil fédéral veut aussi faire en sorte que les personnes plus âgées demeurent plus longtemps dans le processus de travail, en étant mieux intégrées qu'aujourd'hui. Il convient d'élaborer une politique adéquate, qui soit soutenue et relayée par les institutions publiques à tous les niveaux et par les partenaires sociaux.

Mieux intégrer les personnes au foyer avec enfants et les actifs âgés

Stratégie du Conseil fédéral
Le Conseil fédéral s'est toujours prononcé pour une politique active en faveur de la famille. Une telle politique demande une coordination des institutions publiques à tous les niveaux, visant avant tout à une meilleure intégration des personnes qui restent au foyer pour s'occuper des enfants. Deux catégories de mesures s'inscrivent au premier plan:

- La situation économique des familles, en particulier les familles nombreuses ou monoparentales, doit être améliorée. L'allégement fiscal tel qu'il est prévu dans la réforme de l'imposition des familles est un élément important de cette politique. Le versement de prestations complémentaires pour les familles à faibles revenus et la réglementation des allocations familiales à l'échelon fédéral doivent encore être examinés.

- Les personnes concernées doivent pouvoir concilier travail et famille plus facilement. L'instauration d'un congé payé de maternité dans le cadre de la révision du régime des allocations pour perte de gain va dans le sens de cette politique, de même qu'une harmonisation des horaires de cours, des périodes de présence obligatoire, des structures d'accueil pour le repas de midi, du soutien scolaire et des écoles à études surveillées.

L'aptitude au travail des personnes âgées dépend de plusieurs facteurs. Une politique de l'emploi n'est possible que si les partenaires sociaux, les cantons et la Confédération coopèrent en la matière. Tous doivent accorder une plus grande attention à la question du travail des actifs âgés afin de trouver des solutions.

En Suisse, les enfants engendrent annuellement une dépense de 47 milliards de francs en coûts directs et indirects, compensés à hauteur d'un sixième environ par les prestations étatiques.

Source:
rapport de recherche OFAS n° 10, 1998

Objets des Grandes lignes

Message concernant la poursuite du programme d'aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants: ce programme a été lancé en 2003 pour une durée de huit ans. Pour les quatre premières années, il a reçu un crédit d'engagement de 200 millions de francs. En fonction du bilan des premières années, le Conseil fédéral proposera éventuellement au Parlement d'ouvrir un second crédit d'engagement.

Mesures pour permettre de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle: le Conseil fédéral examinera, dans le cadre des travaux en cours relatifs à un nouvel article constitutionnel sur la formation, dans quelle mesure il est possible d'y inscrire une réglementation contraignante sur l'harmonisation des horaires dans les écoles. En tout état de cause, cela se fera dans le respect de la souveraineté des cantons en matière d'instruction publique. La modification de la Constitution sur la question se fera donc en collaboration étroite avec les cantons.

Mesures pour une meilleure intégration des personnes âgées sur le marché du travail: le Conseil fédéral établira dans un rapport s'il y a matière à lancer un projet législatif visant à empêcher la discrimination des personnes âgées sur le marché du travail et à promouvoir la poursuite de leur activité professionnelle. Un large arsenal de mesures sera examiné: prévention en matière de santé au travail, adaptations sur les plans de l'ergonomie et de l'organisation sur le lieu de travail des actifs âgés, horaires et temps de travail à la carte et adaptation de la formation continue aux besoins des actifs âgés. De même, il faudra voir quelles mesures concernent les entreprises, lesquelles peuvent être confiées aux partenaires sociaux et lesquelles doivent être réglées en droit du travail, ou si l'Etat doit intervenir à un autre niveau.

L'adhésion à des organisations internationales est aussi un moyen pour la Suisse de défendre ses intérêts au plan mondial. Elle est membre, par exemple, de l'ONU, de l'OMC, du G10, de l'OCDE et du Partenariat pour la paix (PPP).

Par une présence renforcée sur la scène internationale et par l'intensification de notre collaboration, nous soulignons que la Suisse assume ses responsabilités au sein de la communauté des Etats.

Nous voulons contribuer à la paix, au respect des droits de l'homme, à la prospérité, à la réduction de la pauvreté et à la préservation de l'environnement, ce qui fait de nous des partenaires dignes de confiance tout en consolidant notre position dans le monde. Dans le même temps, cette approche nous donnera la liberté d'action nécessaire pour défendre les intérêts de notre pays de façon efficace et crédible. Cette crédibilité ne pourra être assurée que si nous parvenons à concilier nos intérêts économiques et nos efforts en vue d'un monde plus juste et plus pacifique.

Orientation majeure 3

Renforcer la position de la Suisse dans le monde

Objectif 7

Clarifier et approfondir les relations avec l'Union européenne

L'Union européenne (UE), qui est aujourd'hui déjà notre principal partenaire économique avec ses quinze Etats membres, s'élargira le 1er mai 2004 à dix pays supplémentaires, situés pour la plupart en Europe centrale et orientale.

De nouveaux Etats devraient s'y ajouter au cours des années suivantes. Nos relations avec l'Union européenne y gagneront encore en importance.

Le Conseil fédéral suit très attentivement cette évolution et analyse en permanence les actions qu'elle nécessite. Les priorités à court terme sont la mise en œuvre sans heurts des premiers accords bilatéraux de 1999 et leur extension aux nouveaux Etats membres, ainsi que la conclusion du second tour des négociations bilatérales.

L'agenda européen de la Suisse ne manque donc pas d'objets concrets à traiter ces prochaines années, ce qui n'entame toutefois en rien la volonté qu'a le Conseil fédéral de procéder au cours de la présente législature à l'analyse approfondie des relations entre la Suisse et l'UE avant de décider quelle sera l'option la plus favorable pour notre pays.

Au vu de l'élargissement de l'Union européenne et de ses réformes institutionnelles, le Conseil fédéral étudiera précisément les avantages et les inconvénients que présente l'adhésion de la Suisse.

Consolider et élargir le cadre des bilatérales

Stratégie du Conseil fédéral

Après le refus de l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen en 1992, notre pays a engagé des négociations bilatérales avec l'Union européenne. Une telle approche permet d'une part de résoudre immédiatement avec l'UE certaines questions urgentes et, d'autre part, d'approfondir les relations dans les domaines pour lesquels nous cherchons à établir une collaboration institutionnalisée. Les sept accords bilatéraux de 1999, entrés en vigueur en 2002, ont permis de réduire, voire d'éliminer des discriminations résultant de la non-adhésion. Les négociations bilatérales II actuellement engagées prolongent les premiers accords et ouvrent la voie à une collaboration dans d'autres domaines.

L'élargissement de l'UE, qui passera à 450 millions d'habitants, entraînera une ouverture significative du marché intérieur. La Suisse y trouvera d'ailleurs elle aussi son intérêt. Alors que l'adaptation de six accords bilatéraux sur sept se fera automatiquement, l'accord sur la libre circulation demande l'ouverture de négociations avec l'UE. Il s'agira en l'occurrence d'établir des règles équitables en vue de l'ouverture progressive du marché suisse du travail.

Avec les nouvelles négociations bilatérales (bilatérales II), le Conseil fédéral entend résoudre des problèmes concrets et actuels posés par les relations Suisse–UE et resserrer les liens avec l'Union. Ces bilatérales II portent sur six dossiers qui n'avaient pas pu être traités lors du précédent tour de négociation (statistique, environnement, produits agricoles transformés, double imposition des retraites de fonctionnaires de l'UE, participation aux programmes MEDIA et aux programmes de formation) et sur trois thèmes nouveaux (fiscalité de l'épargne; lutte contre la fraude; renforcement de la coopération dans les domaines de la justice, de la police, de l'asile et de la migration – «Schengen/Dublin»). Afin de garantir un traitement équitable des intérêts en cause, les négociations seront menées en parallèle dans les divers domaines et, dans la mesure où les objectifs de la Suisse auront été atteints, seront conclues de même. Si néces-

saire, le Conseil fédéral déterminera de nouveaux domaines qui pourraient faire l'objet de négociations ultérieures. Il se penchera en outre sur la question des moyens par lesquels la Suisse pourra contribuer à la cohésion économique et sociale de l'Europe.

Objets des Grandes lignes

Message relatif à la ratification de l'extension de l'accord sur la libre circulation aux nouveaux États membres de l'UE: la Suisse vise à obtenir une réglementation transitoire appropriée qui la traite sur le même pied que les 15 Etats membres actuels en ce qui concerne les dix nouveaux adhérents. Le protocole additionnel qu'il s'agit de négocier fera l'objet d'un arrêté fédéral sujet au référendum. L'extension de l'accord sur la libre circulation ne change rien au fait que Assemblée fédérale devra se prononcer en 2009 – sept ans après l'entrée en vigueur de l'accord – sur la prorogation de celui-ci. Cette décision sera elle aussi sujette au référendum.

Message(s) relatif(s) à la ratification des nouveaux accords bilatéraux avec l'UE: en 2001, la Suisse et l'UE ont convenu du principe de mener des négociations bilatérales dans de nouveaux domaines. Depuis juin 2002, neuf dossiers font ainsi l'objet de négociations. Sept d'entre eux ont déjà pu être bouclés en 2003 quant au fond. Deux thèmes (Schengen/Dublin et la lutte contre la fraude) présentent encore des questions ouvertes. A la conclusion des négociations, un ou plusieurs messages relatifs à l'ensemble des négociations seront présentés aux Chambres.

Depuis quelques années, 60% en moyenne des biens exportés par la Suisse prennent le chemin de l'Union européenne.

Source:
Office fédéral de la statistique

Evaluer les conséquences de l'adhésion à l'UE

Stratégie du Conseil fédéral

Le 26 mai 1992, le Conseil fédéral a déposé une demande d'adhésion à l'Union européenne. Après le rejet de l'accord sur l'Espace économique européen, le 6 décembre de la même année, il a décidé d'approfondir tout d'abord les relations contractuelles avec l'Union européenne par voie bilatérale; la demande d'adhésion était mise en sommeil. A la fin de 1993, dans son Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, le Conseil fédéral a réaffirmé que la Suisse était coresponsable du destin de l'Europe et que l'adhésion à l'UE restait l'objectif à long terme de sa politique d'intégration. Par la suite, il a clairement exposé sa politique européenne dans le Rapport sur la politique extérieure 2000. Cette stratégie fait encore partie des lignes directrices de la législature 2003–2007:

Avant que le Conseil fédéral ne prenne une décision quant à l'ouverture de négociations en vue de l'adhésion, les avantages et les inconvénients devront faire l'objet d'une analyse détaillée. Les trois conditions suivantes devront notamment avoir été remplies:

- la Suisse entend tout d'abord acquérir une certaine expérience avec les sept accords bilatéraux;
- deuxièmement, il faudra que les conséquences qu'une éventuelle adhésion à l'UE entraînerait dans certains domaines essentiels de l'Etat suisse aient été parfaitement établies et que les réformes nécessaires aient été proposées;
- enfin, l'objectif de l'adhésion doit bénéficier d'un large soutien politique à l'intérieur du pays.

Objets des Grandes lignes

Rapport sur les conséquences d'une éventuelle adhésion à l'UE: le rapport exposera en détail les avantages et les inconvénients d'une éventuelle adhésion de la Suisse. Les conséquences sur le fédéralisme, les droits populaires, l'organisation du gouvernement, les finances, la politique économique et monétaire, la politique des étrangers et des migrations, l'agriculture et la politique extérieure et de sécurité y seront étudiées. Le rapport tiendra compte également des changements importants au sein de l'UE (élargissement, réformes) et il dressera la liste des réformes que la Suisse serait tenue d'introduire en cas d'adhésion.

Quelque 800 000 ressortissants de l'UE sont établis en Suisse, et 300 000 Suisses résident dans l'UE.

Source:
Bureau de l'intégration DFAE/ DFE, 2003

Objectif 8

Assumer notre responsabilité internationale

La Suisse s'est dotée d'une politique extérieure qui pourrait avoir pour devise: Continuité et prévisibilité. Nous en tirons profit, et nos partenaires aussi.

Les grands principes de cette politique, qui sont énoncés dans la Constitution fédérale, servent de points de repère au Conseil fédéral. Les points forts de la politique extérieure de notre pays qui en découlent, parce qu'ils figurent dans le rapport sur la politique extérieure de 2000, valent encore pour la législature à venir. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral va s'attacher à les concrétiser dans les quatre années à venir.

Les grands défis de notre temps sont des défis globaux, qu'un Etat ne peut plus relever tout seul. Aussi si elle veut contribuer à résou-

dre les problèmes globaux, la Suisse doit le faire en collaborant avec les autres Etats de la planète. D'où l'importance pour nous de mener une politique cohérente dans le cadre de l'ONU et des autres organisations internationales.

L'ouverture des marchés internationaux est un facteur essentiel pour un petit pays comme le nôtre dont la prospérité repose sur les exportations; sans elle, il ne pourrait y avoir de croissance de notre économie. D'un autre côté, il est dans notre intérêt de faire concorder les règles du commerce international avec des impératifs tels que l'aide au développement, la promotion de la paix dans le monde, le respect des droits humains et la protection de l'environnement, car c'est à cette condition seulement que nous pourrons durablement tirer parti des chances que nous offre la mondialisation.

Mettre en œuvre les priorités de la politique extérieure

Stratégie du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral fait de la lutte contre la pauvreté dans le monde le cheval de bataille de sa politique d'aide au développement. Il entend planifier cette politique et la mener sur la base d'un partenariat qui fasse travailler coude à coude les pays industriels, les pays en développement et les pays de transition. Il l'a dit et répété, notamment en 2000 quand l'ONU a adopté les objectifs de développement du millénaire et en 2002, lors de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement. Il en a profité pour rappeler qu'un des objectifs de la Suisse était de faire passer le montant de l'aide publique qu'elle consacre au développement à 0,4% de son produit national brut d'ici à 2010. Il persiste et signe aujourd'hui car il y va de la continuité de notre politique et de sa crédibilité internationale.

Nous sommes engagés depuis le début des années nonante en Europe de l'Est et dans les pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI) et nous soutenons les transformations politiques, économiques et sociales que ces ex-pays communistes ont entreprises. Nos travaux dans cette partie du continent européen vont continuer, de manière ciblée, mais en se fondant sur une nouvelle base légale.

Le Conseil fédéral entend encore mener, dans les quatre années à venir, une politique humanitaire indépendante, au profil bien dessiné, qui s'inscrira dans la tradition de notre pays. Il s'engagera donc aussi en faveur du respect et de la promotion des droits de la personne, de la démocratie et de l'Etat de droit. Il contribuera activement et publiquement à prévenir les conflits armés.

Dernière priorité: son engagement en faveur de règles et de programmes internationaux cohérents et efficaces de sauvegarde de l'environnement. Une place de choix reviendra à la politique internationale en faveur de la sauvegarde du climat.

Objets des Grandes lignes

Message et crédit-cadre concernant la poursuite de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement de 2008 à 2011: le crédit-cadre pour la période 2008–2011 doit permettre de faire passer, d'ici à 2010, le montant que la Suisse consacre à l'aide publique au développement à 0,4% du PNB de notre pays. Le message expliquera le pourquoi et le comment de la politique de la Suisse d'aide au développement dans le contexte de la mondialisation. Apprendre aux pauvres à sortir eux-mêmes de la pauvreté, tel est le principe qui guidera les efforts que notre pays et les organisations internationales auxquelles nous adhérons déploieront pour améliorer les conditions de vie des personnes vivant dans les Etats que nous aidons. Le message dira encore comment le dernier crédit-cadre en date a été utilisé.

Message concernant le plafond de dépenses pour la période 2005–2008 et message concernant la loi fédérale sur la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats de l'Europe de l'Est et de la CEI: le premier de ces deux messages décrit comment la Suisse entend aider les pays de l'Europe de l'Est et de la CEI et précise dans quelles régions elle entend concentrer son aide. Il explique ensuite les difficultés que doivent encore surmonter ces Etats pour passer à la démocratie et au système de l'économie de marché et il donne les raisons qui doivent nous amener à poursuivre la coopération engagée naguère. Quant à la loi fédérale en question, elle donnera une nouvelle assise légale à la poursuite de cette coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI.

En 2000, on comptait 1,1 milliard de pauvres dans le monde, vivant avec moins d'un dollar par jour.

Source:
Banque mondiale

Préparation de la phase suivante de la politique de sauvegarde du climat: les pays industriels devront continuer à faire aller de l'avant la politique de réduction des gaz à effet de serre, mais tous les autres Etats, pays en développement y compris, doivent et peuvent faire mieux. En application de l'art. 2, al. 6, de la loi sur le CO_2, le Conseil fédéral rédigera un rapport et énoncera les propositions de la Suisse pour que soit atteint l'objectif consistant à réduire la teneur de l'atmosphère en gaz carbonique après 2012.

Garder intactes les chances des exportations suisses

Stratégie du Conseil fédéral
Le bien-être social et la croissance économique d'un pays hautement développé et ouvert au monde comme le nôtre dépendent en grande partie des marchés étrangers qu'il conquiert. Aussi la stratégie du Conseil fédéral consiste-t-elle à favoriser l'accès des entreprises suisses aux marchés d'exportation de biens et de services, tout en consolidant la position des investisseurs suisses à l'étranger. Dans ces conditions, il nous faut travailler au renforcement des réglementations bilatérales et multilatérales.

Cela vaudra tout particulièrement pour les négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), lors desquelles nous nous engagerons:
• pour que les droits de douane sur les biens industriels soient abaissés et pour que les entraves au commerce non-tarifaires soient abolies;
• pour que la libéralisation des services aille de l'avant;
• pour que les négociations sur les produits agricoles règlent l'accès au marché, les aides internes et les subventions des exportations d'une agriculture multifonctionnelle;
• pour que les désignations d'origine soient protégées et les échanges facilités, pour que les marchés publics gagnent en transparence et que les investissements et la concurrence fassent l'objet de réglementations nouvelles;
• pour que les rapports régissant le commerce et l'environnement et le commerce et les droits humains soient davantage pris en considération;
• pour que des solutions adéquates, tenant compte de tous les paramètres, soient trouvées aux nombreux problèmes que connaissent les pays en développement pour respecter les accords de l'OMC.

Les relations économiques extérieures de la Suisse représentent plus de 40% du PIB.

Source: seco

La garantie internationale de l'accès au marché n'assurant pas en soi des débouchés aux exportations, les Etats membres de l'OCDE s'emploient tous, sans exception, à promouvoir activement ce secteur. C'est à l'organe fédéral de promotion des exportations qu'il revient, en complément des efforts consentis par les entreprises, de trouver à l'étranger des débouchés aux produits suisses et de faciliter l'accès du plus grande nombre possible d'entreprises de notre pays aux marchés du monde. Comme les autres pays membres de

l'OCDE, la Suisse s'emploie par ailleurs, en pratiquant un marketing approprié très actif, à améliorer constamment l'attractivité de sa place économique dans le monde.

Le fait que nos exportations contribuent grandement à la valeur ajoutée de notre économie est dû en grande partie aux prestations financières. Il est donc capital pour notre pays qu'il maintienne sa position de place financière sur un marché international où la concurrence est rude. D'où la nécessité d'assurer au secteur financier un cadre politique stable et prévisible. Au niveau international, la Suisse plaidera pour l'efficience des marchés financiers et s'engagera en faveur d'un système financier international qui soit stable et ouvert.

Objets des Grandes lignes

Message concernant l'approbation et la transposition des résultats du cycle de négociations de Doha: le Conseil fédéral y indiquera les résultats du cycle de négociations de Doha et y exposera les modifications législatives qu'il proposera aux Chambres d'adopter. D'après la déclaration des ministres faite alors à Doha, les négociations de ce cycle auraient dû s'achever le 1er janvier 2005. Aucun accord n'ayant pu être trouvé à Cancún lors de la Conférence des ministres, elles pourraient toutefois bien durer jusqu'au début de 2007.

Message et rapport concernant la promotion des exportations et message concernant la poursuite du programme «RéusSite: Suisse»: c'est la loi sur la promotion des exportations qui est visée. La stratégie qu'elle sous-tend et sa réalisation feront l'objet d'une évaluation globale. Le premier objectif est de recentrer la promotion de nos exportations en fonction des besoins de notre économie, en tenant compte notamment des intérêts des PME. Un autre objectif est d'assurer une meilleure coordination entre eux des instruments dont la Confédération dispose pour promouvoir les exportations. Enfin, il s'agira de renouveler, en l'étoffant, le programme «RéusSite:Suisse», que la Confédération a lancé en 1996 et qui arrivera à échéance en 2006. Ce programme informe les investisseurs étrangers potentiels des conditions que la place économique suisse leur offre. Les autorités fédérales développent, en collaboration étroite avec les services de promotion économique des cantons, une politique active dont le but est d'amener des entreprises étrangères à s'installer dans notre pays.

Objectif 9

Garantir la sécurité

La Suisse doit impérativement coordonner de manière optimale les instruments dont elle dispose pour assurer sa sécurité.

A l'heure où les ressources financières diminuent, le Conseil fédéral fera donc davantage appel à l'armée pour des engagements subsidiaires aux côtés des autorités civiles afin de garantir la sûreté intérieure. S'agissant des nouvelles compétences de la Confédération en matière de poursuite pénale dans les domaines de la criminalité organisée, de la corruption et du blanchiment d'argent, il convient de continuer à collecter des informations, d'améliorer la collaboration avec les cantons et d'examiner sur cette base le renforcement ultérieur des forces de police, dans les limites des dépenses de 2004. La réorganisation et le renforcement de la police fédérale nécessiteront l'adaptation ou la création des bases légales pertinentes.

La sécurité de la Suisse passe également par la coopération internationale, notamment dans les domaines de la formation militaire, de l'achat d'armements et des engagements ciblés en faveur du soutien de la paix et de la gestion des crises, en ce qui concerne l'armée. A terme, celle-ci devra également être en mesure de collaborer avec d'autres Etats. S'agissant de la coopération internationale en matière de police et de sécurité, la Suisse a en outre tout intérêt à coordonner sa stratégie avec celles de l'UE et de l'ONU et de mettre au point de nouveaux instruments avec d'autres Etats et organisations internationales.

Mettre en œuvre la nouvelle politique de sécurité

Stratégie du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a exposé sa stratégie de sécurité par la coopération dans le rapport du 7 juin 1999 sur la politique de sécurité de la Suisse. C'est sur cette stratégie que se fondent les Plans directeurs de l'armée et de la protection de la population, ainsi que les modifications législatives qui ont présidé à la réorganisation de ce domaine. Au cours de la présente législature, il faudra en premier lieu assurer la mise en œuvre des réformes qui ont été décidées, malgré la diminution des ressources financières. Les moyens à disposition devront donc être harmonisés de manière optimale.

L'armée doit être en mesure de remplir sa mission, qui comprend l'engagement de sûreté sectoriel et la défense, les engagements subsidiaires en faveur des autorités civiles et le soutien de la paix. Les impératifs de la neutralité circonscrivent la coopération internationale. Il convient toutefois d'exploiter systématiquement les possibilités d'améliorer la sécurité de la Suisse dans les limites ainsi tracées.

La protection de la population relève essentiellement des cantons et des communes. Le Conseil fédéral s'efforce de coordonner les activités et d'optimiser la coopération afin que toutes les régions du pays jouissent de la même protection.

La protection de l'Etat est réexaminée à la lumière de l'analyse de la situation et des menaces pour la Suisse à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001. Des travaux législatifs sont en cours. S'agissant de la police, il faudra poursuivre les efforts en vue de résoudre les problèmes de coordination apparus entre la Confédération et les cantons. La police doit rester performante même si les ressources financières sont limitées.

Objets des Grandes lignes

Rapport à l'Assemblée fédérale sur la réalisation des objectifs assignés à l'armée, selon l'art. 149b de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire: le Conseil fédéral présentera son rapport à la fin de la législature; les commissions parlementaires compétentes en détermineront la forme et la teneur.

Rapport à l'Assemblée fédérale sur les structures de conduite de l'armée et les rapports de subordination, selon l'art. 13, al. 2, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée: le gouvernement soumettra ce rapport au Parlement dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de ladite ordonnance.

La Suisse participe depuis 1999 aux forces de maintien de la paix au Kosovo (KFOR); 200 soldats de la Swisscoy sont actuellement engagés. Le Parlement a autorisé la poursuite de l'action jusqu'en 2005, et le budget de la phase 2004/2005 avoisine 79 millions de francs.

Source: DDPS

Optimiser la coopération internationale, la prévention et les structures internes en matière de justice et police

Stratégie du Conseil fédéral
Afin d'exploiter au mieux les opportunités offertes par la coopération internationale en matière de police et de sécurité, le Conseil fédéral observera attentivement l'évolution dans ce domaine au niveau européen et mondial. Dans ce contexte, les accords d'association à Schengen et à Dublin, négociés dans le cadre des Bilatérales II (cf. objectif 7) et la ratification des nouveaux accords de l'ONU contre la criminalité organisée sont prioritaires. Le Conseil fédéral entend en outre contrer la propagation de la cybercriminalité. Il faudra donc intensifier la coopération internationale et adapter notre législation. Le renforcement de la collaboration avec les cantons s'impose également.

Le dispositif de prévention de la violence doit être amélioré, notamment par des mesures contre le racisme, le hooliganisme et la propagande incitant à la violence.

L'organisation de la police et de la justice en Suisse doit être optimisée, sans incidence financière, afin de garantir notre sécurité dans la perspective d'une adhésion aux accords de Schengen et de Dublin (cf. objectif 7). Il faudra également étudier comment accomplir les tâches qui sont du ressort de la Confédération, telles que la protection des bâtiments diplomatiques, des installations et des personnes, aussi efficacement que possible. Le traitement des informations par la police devra être uniformisé et normalisé au niveau fédéral et cantonal.

L'extrême-droite a organisé en 2003 21 manifestations contre 15 l'année précédente.

Source: DFJP

Objets des Grandes lignes

Message concernant la ratification de la Convention de l'ONU contre la criminalité transnationale organisée et des protocoles additionnels contre la traite des personnes et contre le trafic de migrants: la convention vise à lutter contre la criminalité organisée à l'échelle planétaire. Elle établit des normes applicables à la répression d'actes déterminés et à la coopération entre les Etats. Cette réglementation internationale assure que les dispositions appliquées en Suisse le sont également à l'étranger. Le renforcement de la lutte contre la traite des personnes et le trafic de migrants permettra de contenir la migration illégale en Suisse.

Poursuite pénale en matière de cybercriminalité: la lutte contre la cybercriminalité doit être améliorée par des mesures organisationnelles, l'intensification de la coopération avec Interpol et la mise en œuvre des instruments internationaux. Le Conseil fédéral prévoit de réglementer spécifiquement la responsabilité pénale de ceux qui propagent des contenus répréhensibles sur l'Internet et de doter les services fédéraux compétents de nouveaux pouvoirs d'investigation.

Message concernant la loi fédérale sur les mesures contre le racisme, le hooliganisme et la propagande incitant à la violence: ce projet crée les bases légales qui permettront la saisie centralisée de données concernant les personnes qui commettent des actes de violence lors de manifestations sportives. Il rend en outre possible le séquestre du matériel de propagande dont le contenu est à caractère raciste ou incite à la violence. Il prévoit également la création d'une banque de données nationale sur le hooliganisme. Ce projet de loi permettra à la Suisse de participer à d'importantes manifestations, telles que le Championnat d'Europe de football 2008.

Répartition des tâches de police entre la Confédération et les cantons, sans incidence financière: le système de sûreté intérieure de la Suisse doit être amélioré par l'exploitation optimale des ressources financières et des moyens actuels, armée comprise. Le contrôle des personnes à la frontière sera réétudié afin d'assurer, sans coûts supplémentaires, la sécurité de la Suisse dans la perspective d'une adhésion aux accords de Schengen et de Dublin. Le niveau de sécurité actuel devra être maintenu. Afin de faire face aux nouvelles menaces, la création d'un département de la sécurité, englobant toutes les forces chargées d'assurer la sûreté intérieure, sera étudiée.

Plan financier de la législature

Malgré la mise en œuvre du programme d'allégement budgétaire 2003, le plan financier de la législature 2005–2007 affiche des déficits de 2,9 (2005) à 1,8 milliards (2007).

Les exigences du frein à l'endettement ne pourront pas être respectées sans mesures d'assainissement supplémentaires. Si l'on tient compte de charges supplémentaires possibles que le plan financier de la législature n'a pas prévues, un assainissement de l'ordre de 2,5 milliards sera encore nécessaire en 2007, en supposant entre autres que le train de mesures fiscales soit accepté lors du référendum et que l'économie continue à se renforcer, conformément aux prévisions d'octobre 2003.

La législature 2003–2007 sera ainsi marquée par la poursuite de la tendance persistant depuis le début des années 90. Les indicateurs de politique budgétaire en Suisse ne cessent de se détériorer: notre pays est presque le seul de la zone OCDE connaissant une augmentation aussi rapide de la quote-part de l'Etat et de la quote-part d'impôt. L'ensemble des budgets publics devraient enregistrer cette année un déficit en % du PIB se situant aux alentours de 2,5%. Durant ce même laps de temps, le taux d'endettement a presque doublé. A elles seules, les dépenses de la Confédération ont augmenté de 4% par année en moyenne pour une croissance du produit intérieur brut de 2,2% seulement. Il faut parvenir à enrayer rapidement cette évolution, aussi bien dans l'intérêt de notre compétitivité que dans celui des générations futures pour lesquelles la progression de la dette réduira toujours davantage la marge de manœuvre.

Aperçu de l'évolution de la situation budgétaire pour la législature 2003–2007

	Budget	Plan financier de la législature			ΔØ%
	2004	2005	2006	2007	2003–2007
Recettes[1)]	**47 944**	**51 562**	**53 126**	**55 316**	**2,1**
Dépenses[1)]	**51 410**	**54 442**	**55 557**	**57 078**	**2,8**
Accroître la prospérité et assurer le développement durable					
Formation et recherche fondamentale	3 953	4 057	4 204	4 324	3,0
Agriculture et alimentation	3 919	3 868	3 872	3 921	0,1
Autres secteurs économiques	677	700	709	738	–0,1
Trafic	7 478	7 890	7 818	7 954	1,7
Environnement et aménagement du territoire	757	700	697	666	–2,3
Finances et impôts	9 962	12 058	12 725	13 230	6,1
Administration générale	1 983	2 021	2 004	2 042	0,5
Culture et loisirs	463	473	452	457	–4,6
Répondre aux defis posés par l´évolution démographique					
Prévoyance sociale	13 943	14 368	14 874	15 286	3,5
Santé	210	208	201	204	–1,1
Renforcer la position de la Suisse dans le monde					
Relations avec l'étranger	2 488	2 515	2 546	2 679	2,6
Défense nationale	4 820	4 856	4 732	4 814	0,3
Justice et police	757	729	723	763	1,2
Solde	**–3 465**	**–2 880**	**–2 431**	**–1 762**	
Ecart par rapport au plafond des dépenses fixé par le frein à l'endettement (en mio.)	**23**	**–777**	**–1 643**	**–2 149**	
Quote-part de l'Etat (en %)	**11,7**	**12,1**	**11,9**	**11,9**	
Quote-part d'impôt (en %)	**10,2**	**10,7**	**10,7**	**10,8**	
Taux d'endettement (en %)	**29,9**	**29,6**	**29,2**	**27,8**	

Recettes [1)]
Dépenses [1)]
en millions

Evolution des dépenses
Durant la législature 2003–2007, les dépenses augmenteront de 2,8% en moyenne si aucune mesure correctrice n'est prise, et de 1,8% en moyenne annuelle si l'on fait abstraction de l'augmentation du taux de TVA en faveur de l'AI, qui équivaut pour l'essentiel à un transfert de ressources. Ce pourcentage est ainsi inférieur à la croissance économique moyenne prévue, estimée à 2,9%. Les dépenses dans les domaines de la prévoyance sociale, de la formation et de la recherche ainsi que dans celui des finances et des impôts connaîtront une augmentation supérieure à la moyenne. Enfin, comme auparavant, les dépenses dans les domaines des transports et des relations avec l'étranger connaîtront une croissance importante. A l'inverse, les dépenses dans tous les autres groupes de tâches diminueront en termes réels, ou même en termes nominaux.

Le domaine de la prévoyance sociale sera marqué par une augmentation des dépenses de l'AVS, et notamment de l'assurance-invalidité, dont les causes principales se situent au niveau de l'évolution démographique en ce qui concerne l'AVS, et de l'accroissement du nombre de cas d'invalidité en ce qui concerne l'AI. L'augmentation des rentes AVS et AI prévue pour 2006 constitue une autre explication à cette évolution. A l'inverse, les contributions destinées à réduire les primes de l'assurance-maladie connaîtront une dynamique légèrement inférieure à la moyenne, ce qui est une conséquence de l'échec de la deuxième révision de la LAMal devant les Chambres fédérales. La reprise des nouveautés prévues en matière de réduction des primes (objectif social, rattachement des contributions publiques à l'évolution des coûts de la santé) aurait pour effet une importante détérioration supplémentaire de la situation budgétaire.

En ce qui concerne la formation et la recherche, les dépenses des domaines faisant partie intégrante du message concernant l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 enregistreront une croissance de 4,8%, c'est-à-dire supérieure à la moyenne. Les moyens financiers supplémentaires seront principalement attribués à la formation professionnelle ainsi qu'aux hautes écoles spécialisées et aux écoles polytechniques fédérales. En revanche, les contributions versées à des organisations de recherche internationales connaîtront une évolution inférieure à la moyenne. La cause principale de l'augmentation des dépenses du groupe de tâches finances et impôts réside dans les parts de tiers aux recettes de la Confédération, qui afficheront une hausse supérieure à la moyenne, suite au relève-

ment de 0,8% du taux de TVA en faveur de l'AI prévue pour 2005. Les dépenses en termes nominaux du groupe de tâches agriculture et alimentation demeureront stables. La diminution des subsides destinés au soutien du marché sera largement compensée par l'augmentation des paiements directs et des mesures d'accompagnement en matière sociale.

Dans le domaine du trafic, les dépenses liées aux routes augmenteront de 0,8% en moyenne, alors que celles destinées aux transports publics connaîtront une croissance de 2,5% en moyenne, qui s'explique en grande partie par trois facteurs. Premièrement, les indemnités versées en faveur des transports publics régionaux augmenteront en raison d'une hausse des besoins d'amortissement. Ensuite, les contributions aux frais d'infrastructure des CFF connaîtront également une augmentation. Enfin, le relèvement de la RPLP conduira à des attributions plus importantes au fonds pour les grands projets ferroviaires.

Dans le domaine des relations avec l'étranger, ce sont principalement les dépenses destinées à l'aide au développement qui se distinguent par leur importance. Conformément aux décisions du Parlement relatives au PAB 2003, celles-ci augmenteront au même rythme que l'économie, et ce jusqu'en 2006. Le domaine de la défense nationale connaîtra quant à lui une croissance nulle de 2003 à 2007.

Evolution des recettes
En moyenne annuelle, les recettes totales augmenteront de 2,1% si l'on se base sur les données du budget 2003, année durant laquelle les recettes ont connu, comme chacun le sait, une forte chute. Si l'on s'oriente sur les recettes effectives de l'année 2003 et si l'on fait en plus abstraction des effets des hausses et des baisses d'impôts sur les recettes, la croissance annuelle moyenne atteint 3,5% par année. Cette croissance correspond à la dynamique effectivement présumée des recettes. Cette dynamique est comparable à l'évolution du produit intérieur brut. En d'autres termes, le plan financier de la législature part du principe que les recettes connaîtront une croissance plus rapide que l'économie.

Stratégie d'assainissement
Un important assainissement supplémentaire demeure toutefois nécessaire, assainissement qu'il s'agit de mettre en œuvre rapidement. La stratégie du Conseil fédéral, exposée dans l'objectif 3, s'articule sur quatre axes.

Les réformes fondamentales commentées dans les Grandes lignes, qui seront apportées aux différents groupes de tâches, constituent le premier axe. La priorité sera donnée à celles qui allégeront le budget de la Confédération; mais comme elles ne l'allégeront qu'à moyen et à long terme, il conviendra de prévoir suffisamment de temps pour les préparer.

La mise en œuvre d'un deuxième axe est ainsi nécessaire à une réduction rapide des déficits structurels, autrement dit un nouveau programme d'allégement budgétaire devant porter en premier lieu sur les dépenses. En complément, des mesures relatives aux recettes seront également étudiées. Une accumulation d'impôts ainsi que l'introduction de nouveaux impôts n'entrent toutefois pas en ligne de compte. En ce qui concerne les tâches, l'accent sera mis sur des coupes budgétai-

R8 = Richtliniengeschäft

res ciblées dans les six groupes de tâches les plus importants. Les réductions de dépenses doivent être adaptées aux objectifs du programme de la législature et dans le cas idéal, préparer le terrain des réformes prévues en matière de tâches et visant à réduire les dépenses. En outre, il faut tenir compte tout particulièrement des effets que ces réductions entraîneront pour les cantons. Les différentes mesures seront décidées en fonction d'autres projets de politique budgétaire tels que le train de mesures fiscales 2001, la 2e réforme de l'imposition des sociétés, le réaménagement de la péréquation financière et de la répartition des tâches ou encore la répartition des revenus provenant des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale. Le Conseil fédéral veut déterminer les principaux éléments du programme d'allégement budgétaire encore au début de l'été 2004. L'adoption du message par le Parlement est prévue au cours du deuxième semestre 2004.

A titre de troisième axe, une planification systématique de l'abandon de certaines tâches doit permettre de réduire de façon sensible les dépenses de fonctionnement de l'administration, en particulier les dépenses concernant le personnel et les biens et services.

La quote-part d'endettement a doublé depuis 1990

Pour ce qui est du quatrième axe, il faudra étudier une réforme en profondeur de l'administration fédérale, dans le but d'améliorer les aptitudes à la conduite, de réduire les coûts et d'alléger les tâches à tous les niveaux de direction.

Arrêté fédéral concernant les objectifs de la législature 2003–2007

du … 2004

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les art. 173, al. 1, let. g, de la Constitution[1] et 146, al. 1, de la loi sur le Parlement[2],

vu le rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004[3],

arrête:

Art. 1 Orientations politiques majeures

Durant la législature 2003–2007, la politique de la Confédération suit les orientations majeures suivantes:

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

Ces orientations sont précisées par les objectifs détaillés aux art. 2 à 10.

Art. 2 Objectif 1: renforcer la croissance économique

En vue d'atteindre l'objectif 1, les buts sectoriels suivants sont poursuivis:

a) renforcer la formation et la recherche – développer la société du savoir;

b) réduire les entraves étatiques, développer la concurrence sur le marché intérieur, renforcer la confiance dans l'économie;

c) conserver des infrastructures performantes, les développer de manière ciblée et les relier au réseau européen.

Art. 3 Objectif 2: préserver l'espace vital conformément au développement durable

En vue d'atteindre l'objectif 2, les buts sectoriels suivants sont poursuivis:

a) maintenir un développement durable et équilibré du territoire;

b) préserver les ressources naturelles.

Art. 4 Objectif 3: assurer l'équilibre des finances fédérales à long terme

En vue d'atteindre l'objectif 3, les buts sectoriels suivants sont poursuivis:

a) supprimer le déficit structurel des finances fédérales, avant la fin de 2007;

b) consolider la caisse de pensions de la Confédération et celles des entreprises qui lui sont proches.

[1] RS 101
[2] RS 171.10
[3] FF 2004...

Art. 5 Objectif 4: améliorer la capacité d'action et de réforme de l'Etat

En vue d'atteindre l'objectif 4, les buts sectoriels suivants sont poursuivis:

a) recentrer la collaboration entre les échelons étatiques;

b) renforcer la confiance dans les institutions étatiques.

Art. 6 Objectif 5: consolider les assurances sociales pour l'avenir

En vue d'atteindre l'objectif 5, les buts sectoriels suivants sont poursuivis:

a) garantir la prévoyance-vieillesse à long terme;

b) revoir en profondeur le système de santé et stabiliser l'assurance-invalidité.

Art. 7 Objectif 6: renforcer la cohésion sociale

En vue d'atteindre l'objectif 6, le but sectoriel suivant est poursuivi:

a) mieux intégrer les personnes au foyer avec enfants et les actifs âgés.

Art. 8 Objectif 7: clarifier et approfondir les relations avec l'Union européenne

En vue d'atteindre l'objectif 7, les buts sectoriels suivants sont poursuivis:

a) consolider et élargir le cadre des bilatérales;

b) évaluer les conséquences de l'adhésion à l'UE.

Art. 9 Objectif 8: assumer notre responsabilité internationale

En vue d'atteindre l'objectif 8, les buts sectoriels suivants sont poursuivis:

a) mettre en œuvre les priorités de la politique extérieure;

b) garder intactes les chances des exportations suisses.

Art. 10 Objectif 9: garantir la sécurité

En vue d'atteindre l'objectif 9, les buts sectoriels suivants sont poursuivis:

a) mettre en oeuvre la nouvelle politique de sécurité;

b) optimiser la coopération internationale, la prévention et les structures internes en matière de justice et police.

Art. 11 Rapport sur le programme de la législature 2003–2007

Il est pris acte du rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004 sur le programme de la législature 2003–2007.

Art. 12 Référendum

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum.