

11.048

Message

concernant la loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité et l'arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011

du 31 août 2011

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation le projet de loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité et le projet d'arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011.

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

31 août 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans la Feuille fédérale http://www.admin.ch/ch/f/ff/fait_foi.

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet à l'approbation des Chambres fédérales un projet de loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité et un projet d'arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011.

La valeur extérieure élevée du franc affecte considérablement la compétitivité-prix des entreprises suisses vis-à-vis de leurs concurrentes étrangères, alors que les perspectives économiques mondiales s'assombrissent. Si la conjoncture intérieure est encore robuste, il apparaît déjà que certains secteurs sont frappés de plein fouet par la fermeté du franc. Fort de ce constat, le Conseil fédéral propose deux trains de mesures: le premier vise à soutenir l'économie à court terme, tandis que le second sera axé sur l'amélioration des conditions générales dans différents domaines.

Le premier train de mesures (2011) comprend une contribution exceptionnelle au fonds de l'assurance-chômage, ainsi que des mesures à court terme visant à atténuer les effets de la force du franc et à améliorer la compétitivité. Ces mesures pourront être appliquées en 2011. Elles sont soumises au Parlement avec le présent message sous la forme de deux actes législatifs: il est prévu que les modifications de lois nécessaires à la mise en œuvre soient regroupées dans la loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets de la force du franc et à améliorer la compétitivité, édictée sous la forme d'un acte modificateur unique (ch. 3); le financement des mesures se fera par le biais d'un arrêté fédéral concernant l'inscription anticipée d'un supplément IIa au budget 2011 (ch. 4). Un deuxième train de mesures (2012), d'un montant maximal de 1 milliard de francs, sera soumis séparément au Parlement, sous la forme d'une inscription tardive au budget 2012, et intégré au plan financier de la législature 2013–2015.

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Condensé | 2 |
| 1 Contexte | 5 |
| 1.1 Evolution du cours de change | 5 |
| 1.2 Evolution de la conjoncture mondiale et de l'économie suisse | 5 |
| 1.3 Secteurs frappés de plein fouet | 6 |
| 2 Articulation des mesures | 6 |
| 2.1 Réaction à la fermeté du franc | 6 |
| 2.1.1 Politique monétaire | 6 |
| 2.1.2 Mesures déjà arrêtées par la Confédération | 7 |
| 2.1.3 Politique économique axée sur la croissance | 8 |
| 2.2 Cadre budgétaire | 9 |
| 2.2.1 Etat actuel de la planification budgétaire | 9 |
| 2.2.2 Risques budgétaires | 10 |
| 2.2.3 Comment financer les mesures urgentes visant à atténuer les effets du franc fort | 11 |
| 2.3 Mesures | 11 |
| 2.3.1 Aperçu 11 | |
| 2.3.2 Atténuation des effets potentiels du franc fort sur l'assurance-chômage | 13 |
| 2.3.3 Mesures dans le domaine de la promotion des exportations | 13 |
| 2.3.4 Mesures dans le domaine du tourisme | 14 |
| 2.3.5 Mesures dans le domaine de la recherche, de la technologie et de l'innovation | 16 |
| 2.3.5.1 Augmentation exceptionnelle des contributions fédérales allouées à la CTI | 16 |
| 2.3.5.2 Paiements compensatoires destinés aux participants associés à des programmes de recherche internationaux | 17 |
| 2.3.5.3 Esprit d'entreprise et capacité d'innovation dans le domaine de la recherche | 18 |
| 2.3.5.4 Infrastructures de recherche du domaine des EPF prêtes pour la mise en œuvre | 19 |
| 2.3.6 Mesures dans le domaine des transports | 21 |
| 2.3.6.1 Augmentation des indemnités pour le trafic combiné à travers les Alpes | 21 |
| 2.3.6.2 Transport régional de voyageurs | 21 |
| 3 Loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité | 22 |
| 3.1 Grandes lignes du projet | 22 |
| 3.1.1 Généralités | 22 |
| 3.1.2 Les changements proposés | 23 |
| 3.2 Commentaire des dispositions | 23 |
| 3.2.1 Loi du 7 octobre 1983 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI) | 23 |
| 3.2.2 Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV) | 24 |

| | |
|---|-----------|
| 3.2.3 Loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI) | 25 |
| 4 Contenu de l'arrêté financier (supplément IIa/2011) | 25 |
| 4.1 Les différents éléments de l'arrêté financier | 25 |
| 4.2 Atténuation des effets potentiels du franc fort sur l'assurance-chômage | 25 |
| 4.3 Augmentation des fonds visant à compenser les prix à l'exportation de produits agricoles transformés («loi chocolatière») | 26 |
| 4.4 Augmentation du prêt de la Confédération à la Société suisse de crédit hôtelier | 26 |
| 4.5 Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) | 27 |
| 4.6 Paiements compensatoires destinés aux participants à des programmes de recherche internationaux | 27 |
| 4.7 Esprit d'entreprise et capacité d'innovation dans le domaine de la recherche | 28 |
| 4.8 Infrastructures de recherche du domaine des EPF prêtes pour la mise en œuvre | 29 |
| 4.9 Trafic combiné à travers les Alpes | 30 |
| 4.10 Transport régional des voyageurs | 30 |
| 5 Conséquences | 30 |
| 5.1 Conséquences pour la Confédération | 30 |
| 5.2 Conséquences pour les cantons et les communes | 31 |
| 5.3 Conséquences économiques | 31 |
| 6 Lien avec le programme de la législature | 31 |
| 7 Aspects juridiques | 31 |
| 7.1 Constitutionnalité | 31 |
| 7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse | 32 |
| 7.3 Forme de l'acte à adopter | 32 |
| 7.4 Frein aux dépenses | 32 |
| Loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité (Projet) | 33 |
| Arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011 (Projet) | 37 |
| Commentaires techniques et chiffres relatifs à l'arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011 | 39 |

Message

1 Contexte

1.1 Evolution du cours de change

Les incertitudes qui pèsent sur les marchés financiers internationaux en lien avec la dette publique de plusieurs Etats de la zone euro (et progressivement celle des Etats-Unis) ont eu pour effet de renforcer massivement le franc dans son rôle traditionnel de valeur refuge depuis le printemps 2010. Ces 18 derniers mois, le franc s'est apprécié de 20 à 30 % vis-à-vis de grandes devises telles que l'euro, le dollar américain ou la livre britannique et a atteint des plus hauts historiques.

Depuis le début de 2010, le cours de l'euro est tombé de 1,50 franc à un niveau proche de la parité (1,03 franc pour 1 euro, le 10 août), et durant la même période, le cours du dollar est passé de 1,00 à 0,72 franc. Dans la foulée des interventions opérées en août par la Banque nationale suisse (BNS) – primo, les mesures appliquées pour augmenter les liquidités en francs sur le marché monétaire; secundo, les déclarations claires concernant la volonté de la banque centrale de lutter résolument contre la vigueur du franc –, le franc a accusé un fléchissement à la mi-août 2011, l'euro se traitant à 1,15 franc et le dollar à 0,80 franc.

En dépit de ces mesures, le franc reste malgré tout très surévalué, même après le fléchissement de la fin août. L'indice réel du cours du franc (à parité de pouvoir d'achat par rapport à 40 partenaires commerciaux) est monté de quelque 20 % depuis le début de 2010.

Si le franc suisse a toujours connu des épisodes d'appréciation, la rapidité du mouvement d'appréciation de la dernière période est extraordinaire; historiquement, seules les années 1977 et 1978 peuvent lui être mises en regard. Dans les années 90, le franc suisse s'est apprécié il est vrai dans une mesure un peu similaire au mouvement qui a débuté en 2010, mais cela s'est fait progressivement, sur une période de quatre ans (1991 à 1995). Les entreprises ont eu ainsi la possibilité de s'adapter aux nouvelles conditions-cadre.

Une autre caractéristique frappante de la situation actuelle se situe dans l'étendue de l'appréciation: contrairement aux précédentes périodes d'appréciation, où le franc s'est généralement raffermi par rapport à une zone monétaire (p. ex. celle du dollar ou de l'euro, mais rarement par rapport aux deux devises en même temps), la période actuelle concerne toutes les monnaies, à quelques exceptions près.

1.2 Evolution de la conjoncture mondiale et de l'économie suisse

La conjoncture économique mondiale s'est assombrie ces deux derniers mois. C'est la première fois depuis la fin de la crise économique et financière de 2009 qu'un ralentissement conjoncturel à prendre au sérieux se fait sentir, au terme d'environ deux années de reprise. Les craintes récessionnistes se sont multipliées récemment, en particulier pour l'économie américaine qui doit faire front à un fléchissement de

la croissance et à un chômage qui se maintient à un niveau élevé. Or ce mouvement risque de contaminer les autres régions du monde.

Plus modérée qu'ailleurs, la récession de 2009 (recul du PIB de 1,9 %) a été suivie d'une reprise rapide et vigoureuse (croissance du PIB de +2,6 %), qui s'est aussi ressentie sur le marché du travail. Le taux de chômage, qui dépassait 4 % au début de 2010, est tombé à 3 % en juillet 2011 (chiffres corrigés des variations saisonnières). En 2011, durant les mois écoulés, le développement économique a lui aussi conservé sa robustesse en dépit de premiers signes de dégradation. Les enquêtes conjoncturelles menées auprès des entreprises et des consommateurs dénotent depuis quelques mois une légère détérioration de climat, sans toutefois attester la dégradation tant redoutée liée à la situation monétaire.

En dépit de valeurs économiques encore rassurantes, il ne faut pas se cacher que les risques de voir les perspectives conjoncturelles s'assombrir se sont grandement accrus, comme en témoignent plusieurs facteurs d'influence décisifs pour l'économie suisse d'exportation qui se sont fortement détériorés simultanément, à commencer par les taux de change et la conjoncture mondiale. En ce moment, la Suisse est confrontée à une conjugaison de paramètres des plus défavorables, alliant une surévaluation massive du franc à des perspectives conjoncturelles mondiales très incertaines. Enfin, il y a tout lieu de penser que la situation ne va pas se normaliser ces prochains temps, sachant que les conséquences des crises sur la conjoncture mondiale et les marchés financiers risquent de perdurer.

1.3 Secteurs frappés de plein fouet

La valeur extérieure élevée du franc affecte considérablement la compétitivité-prix de l'économie suisse vis-à-vis de ses concurrents étrangers. Différents secteurs économiques en ont déjà fait l'expérience: le secteur du tourisme et l'industrie des machines sont les premiers à en avoir ressenti les effets.

Cette évolution va gagner de larges pans de l'industrie, de l'industrie manufacturière et du secteur de l'hébergement, sous l'influence des nuages qui viennent assombrir les perspectives économiques mondiales. La croissance économique va se contracter, même si la conjoncture intérieure reste actuellement vigoureuse, raison pour laquelle aucune tendance récessive ne se fait jour pour l'instant. Par contre, il apparaît déjà que certains secteurs sont frappés de plein fouet par la fermeté du franc. Cette situation justifie des mesures sectorielles ciblées plutôt que des actions de soutien conjoncturel.

2 Articulation des mesures

2.1 Réaction à la fermeté du franc

2.1.1 Politique monétaire

La BNS est habilitée à conduire de manière indépendante la politique monétaire allant dans l'intérêt du pays et dispose d'une large batterie d'instruments pour ce faire. Depuis l'an dernier, elle en a fait grand usage et mène une politique monétaire très expansionniste afin d'agir contre la surévaluation du franc. En 2009 et en 2010

plus encore, elle a par exemple acheté des euros et des dollars contre du franc, afin d'empêcher qu'une appréciation rapide et marquée du franc ne compromette la reprise en Suisse et n'enclenche une tendance déflationniste. Depuis peu, elle injecte d'importantes liquidités sur le marché, en laissant gonfler les avoirs des banques en comptes de virement auprès de la BNS de quelque 30 à 200 milliards de francs au milieu de 2011. Elle rachète à cet effet des obligations (bons) de la BNS sur le marché et convient de swaps de change avec les banques.

Par cet «assouplissement quantitatif», la BNS augmente l'offre de francs suisses, fait baisser le taux d'intérêt et contribue ainsi au fléchissement du franc. L'augmentation massive de la masse monétaire lui a permis de faire pression sur le taux d'intérêt Libor en francs, le poussant même dans des valeurs négatives. Par ailleurs, la BNS a clairement laissé entendre à plusieurs reprises qu'elle est disposée en tout temps à prendre au besoin d'autres mesures pour affaiblir le franc, qu'elle juge largement surévalué.

Le Conseil fédéral salue la politique cohérente de la BNS en vue de normaliser la situation régnant sur le marché des changes et soutient la banque centrale dans les autres activités qu'elle est amenée à déployer pour améliorer les conditions-cadre monétaires pour l'économie suisse d'exportation. Un nouvel affaiblissement du franc serait nécessaire sur le plan de la compétitivité-prix. En dépit de l'augmentation de la masse monétaire liée à l'affaiblissement du franc, le Conseil fédéral ne craint pas de risque d'inflation dans le contexte qui nous occupe. En cas de retour à la normale sur le marché des changes, il s'agira de résorber les liquidités créées, ce pour quoi la BNS est parfaitement armée.

2.1.2 Mesures déjà arrêtées par la Confédération

Le Conseil fédéral a déjà arrêté des mesures visant à atténuer les incidences négatives du franc fort en février 2011. Afin de soulager la branche du tourisme accablée par la cherté du franc, un supplément de 12 millions de francs lui a été affecté pour 2011 et 2012 pour la promotion touristique nationale. En outre, 20 millions de francs supplémentaires ont été attribués à la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) pour ces mêmes années. Le Conseil fédéral a également décidé de prolonger la mise en œuvre d'instruments supplémentaires de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE). Par ailleurs, eu égard aux doutes quant à la répercussion suffisante des avantages de change sur les importations, il a chargé l'administration d'identifier les éventuelles sources de problèmes. Enfin, le groupe de travail placé sous la houlette du SECO et réunissant des représentants de la BNS, de l'Union suisse des arts et métiers (USAM), de Swissmem, d'économiesuisse, du Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI) et de l'Association suisse des banquiers (ASB) a été chargé de suivre les conditions d'accès au financement des entreprises et d'en faire rapport chaque trimestre.

2.1.3

Politique économique axée sur la croissance

L'objectif de la politique de croissance est de renforcer la compétitivité de l'économie suisse sur le plan international en mettant en place les meilleures conditions-cadre possibles, et de soutenir la croissance et la prospérité. Pour y parvenir, il est nécessaire de poursuivre les réformes économiques également en Suisse. Car si d'autres pays, secoués par la crise, transforment leurs structures économiques, la Suisse doit elle aussi se montrer plus productive, surtout si le cours élevé du franc ne devait pas se corriger aussi rapidement qu'on le voudrait. Le marché intérieur, notamment, doit aussi contribuer à augmenter la productivité, étant donné l'impact qu'il a sur le coût des intrants pour l'économie d'exportation et sur le coût général de la vie.

Les réformes antérieures ont permis à la Suisse de progresser dans le palmarès de l'OCDE établissant le degré de libéralisation des marchés de biens et de services, où elle figure aujourd'hui en milieu de peloton. En comparaison internationale, la Suisse conserve depuis toujours une bonne position pour ce qui est des finances publiques, du taux de participation au marché du travail ou encore du niveau de formation de la population ou de la capacité d'innovation des entreprises. Son cadre juridique est favorable à l'esprit d'entreprise. Si l'intégration dans le marché intérieur européen est avancée, en raison notamment de la libre circulation des personnes, elle présente des faiblesses. Le réseau d'accords conclus avec des Etats non membres de l'UE (accords de libre-échange, accords sur les investissements et accords visant à éviter la double imposition) est autant développé que celui de ses concurrents commerciaux, mais la protection du secteur agricole vient freiner son développement.

Parmi les défis à venir de la politique de croissance, on peut en mettre six en exergue: premièrement, il est nécessaire d'accroître la stabilité financière tout en préservant l'attrait de la place financière. La politique économique extérieure est elle aussi sollicitée, car elle doit veiller à ce que la réglementation des marchés financiers ne frappe pas de discrimination, sur les autres places financières importantes, les prestations de services fournies depuis la Suisse. Deuxièmement, il s'agit d'étendre l'accès de notre économie aux marchés internationaux en concluant de nouveaux accords de libre-échange. Troisièmement, l'efficacité des coûts des secteurs du marché intérieur aujourd'hui très réglementés doit être améliorée. Le domaine de la santé est parmi les premiers concernés, car la progression des primes non seulement, mais aussi l'ouverture des marchés qui se profile dans l'UE plaident en faveur d'une réduction des coûts. Quatrièmement, en raison du manque accru de capacités, il convient de rajouter au programme de croissance la réforme des règles régissant l'organisation du marché, mais aussi le développement des infrastructures. La gestion de la mobilité, qui est un élément de première importance dans ce contexte, devra redonner davantage de poids au facteur prix. Cinquièmement, réaliser les objectifs climatiques à un coût raisonnable et utiliser les ressources de manière plus efficace constituent un défi majeur. Enfin, une croissance garantie à long terme relâche la pression exercée sur les assurances sociales, pour lesquelles – c'est le sixième défi – il y a lieu d'introduire des mécanismes permettant un financement durable dans les secteurs qui n'en sont pas encore dotés.

2.2 Cadre budgétaire

2.2.1 Etat actuel de la planification budgétaire

En vertu de l'*extrapolation* faite par le Département fédéral des finances (DFF) à la fin du mois de juin 2011, le résultat du compte 2011 devrait être supérieur de près de 3,2 milliards au résultat prévu au budget. L'excédent ainsi escompté se monte à 2,5 milliards (contre un déficit de 0,6 milliard prévu au budget; cf. tableau). Etant donné que le frein à l'endettement autorise encore un déficit cette année, l'excédent structurel, autrement dit l'écart positif par rapport aux exigences du frein à l'endettement, est encore plus important (environ 2,9 milliards).

Tableau

Marge de manœuvre disponible en 2011 selon le frein à l'endettement

| En millions de CHF | Budget 2011 | Extrapol. 2011 | Différence |
|--|----------------|-------------------|------------|
| Recettes ordinaires | 62 423 | 64 540 | +2 117 |
| Dépenses ordinaires | 63 069 | 62 006 | -1 063 |
| Solde de financement ordinaire conjuncturel | -646 | 2 534 | +3 180 |
| structurel | -811 | -387 | +424 |
| | 166 | 2 921 | +2 756 |
| Pour mémoire: | | | |
| - Facteur conjuncturel (état juin 2011) | 1.013 | 1.006 | -0.007 |
| - Plafond de dépenses | 63 234 | 64 927 | +1 693 |

Cette évolution positive n'est pas surprenante: elle se profilait déjà au début de l'année 2011 du côté des recettes, car le bon résultat inattendu du compte 2010 (non encore pris en considération dans le budget 2011) se répercute sur l'année 2011 en tant qu'effet de base. Quant aux diminutions de recettes, elles évoluent elles aussi dans le cadre habituel.

L'évolution positive émanant de l'extrapolation n'engendre pas de marge budgétaire supplémentaire pour l'année 2012, étant donné que le bon résultat de 2011 en matière de recettes a été décelé assez tôt pour être pris en compte dans le *budget* 2012. Il a ainsi été possible de procéder à une importante correction à la hausse des recettes par rapport aux chiffres du plan financier, correction qui a permis de compenser les réductions de recettes attendues (baisse du bénéfice distribué par la BNS, suppression du droit de timbre d'émission sur les capitaux de tiers). C'est donc un budget 2012 équilibré, assorti d'un excédent structurel de 466 millions, que le Conseil fédéral a adopté le 24 août 2011.

Le *plan financier de la législature* 2013 à 2015 sera mis au point à l'automne et adopté au début de 2012 avec le programme de la législature 2011-2015. Selon la planification établie à fin juin 2011, les exigences du frein à l'endettement seront respectées. S'élevant à quelque 100 millions, les excédents structurels seront toutefois relativement faibles.

2.2.2 Risques budgétaires

L'excédent structurel de 2011 devrait se maintenir, même en cas de ralentissement sensible de la conjoncture vers la fin de l'exercice 2011. En effet, d'une part, les deux tiers environ des recettes attendues ont déjà été encaissées au milieu de 2011, d'autre part, en raison des modalités de taxation et de perception, les recettes réagissent avec un décalage d'un moins un trimestre à l'évolution de la conjoncture. Par ailleurs, un ralentissement notable de la croissance réelle survenant cette année encore augmenterait automatiquement la marge de manœuvre accordée par le frein à l'endettement (en relevant le déficit conjoncturel autorisé). Toutefois, d'ici à la clôture définitive du compte, une certaine incertitude demeure en ce qui concerne les recettes (en particulier l'impôt anticipé). Quant aux diminutions de dépenses, l'expérience montre que les fluctuations en la matière restent relativement limitées.

Même si la conjoncture fléchissait sensiblement en 2012, le Conseil fédéral estime qu'il ne sera pas nécessaire de réduire les dépenses pour l'exercice budgétaire 2012. L'Administration fédérale des finances (AFF) a analysé les effets d'une appréciation supplémentaire du franc à l'aide d'un scénario budgétaire (budget 2012, tome 3, ch. 32). Ce scénario pessimiste révèle qu'une dégradation de la conjoncture n'aurait qu'une influence modeste sur le solde structurel du budget fédéral de 2012. Etant donné que le mécanisme du frein à l'endettement se fonde sur l'évolution de la conjoncture, un solde de financement moins bon est presque entièrement compensé par un facteur conjoncturel plus élevé. Dès lors, le budget de la Confédération peut déployer librement son effet de stabilisateur automatique.

Toutefois, la distribution du bénéfice de la BNS constitue un important facteur d'incertitude. La convention révisée entre le DFF et la BNS sur la distribution du bénéfice de la BNS ne devrait être disponible qu'au dernier trimestre de 2011. Etant donné que le franc s'est encore apprécié sensiblement depuis l'adoption du budget par le Conseil fédéral, la probabilité que la BNS puisse effectivement procéder à une distribution de son bénéfice s'est nettement amoindrie. Le risque que les 333 millions inscrits à ce titre dans le budget 2012 ne pourront pas être versés est relativement élevé. En outre, le facteur conjoncturel ne contrebalancerait pas la disparition de ce poste, ce qui signifie que cette disparition grèverait l'excédent structurel actuellement budgété. Selon les informations présentement disponibles, une planification réaliste doit donc tabler en 2012 sur un excédent structurel diminué, estimé à quelque 133 millions.

En ce qui concerne les *années couvertes par le plan financier de la législature 2013 à 2015*, la suppression de la distribution des bénéfices de la BNS entraînerait en l'absence de mesures correctrices une violation des exigences du frein à l'endettement. En outre, un ralentissement prolongé de l'activité économique en Suisse nécessiterait, d'après les divers scénarios envisagés, d'importants réajustements budgétaires. Par ailleurs, le Parlement doit encore décider de l'engagement de dépenses, notamment en ce qui concerne le remplacement des avions de combat.

2.2.3 Comment financer les mesures urgentes visant à atténuer les effets du franc fort

Le Conseil fédéral estime qu'il est légitime d'utiliser une partie du bon résultat prévisible en 2011 afin d'atténuer les effets du franc fort. En effet, la bonne tenue des finances publiques de la Suisse n'est, en tant que gage de stabilité, pas étrangère à la force du franc. Toutefois, la situation actuelle ne doit pas mener à remettre en question les acquis budgétaires. A long terme en effet, des finances fédérales solides constituent un avantage concurrentiel d'importance pour l'économie suisse.

Les mesures urgentes présentées dans le présent message répondent à cet impératif: il s'agit d'atténuer les effets de l'appréciation du franc au deuxième semestre 2011, mais en aucun cas d'établir une aide durable.

Le principe budgétaire de l'annualité, inscrit dans la loi du 7 octobre 2005 sur les finances¹ (art. 31, al. 1), devra être appliqué strictement, ce qui signifie que les ressources octroyées devront être utilisées pendant l'exercice en cours, faute de quoi elles seront échues.

Pour les mesures urgentes, le Conseil fédéral propose de prévoir pour 2011 un montant de quelque 870 millions. En raison des incertitudes que présente actuellement l'extrapolation, il ne serait pas prudent d'engager la totalité de l'excédent structurel estimé à 2,9 milliards pour 2011. En outre, cette restriction permet de mieux garantir la limitation temporelle indispensable ainsi que l'effet ciblé des mesures.

2.3 Mesures

2.3.1 Aperçu

Les mesures visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité se divisent en deux catégories: un premier train de mesures (2011) comprend une contribution exceptionnelle au fonds de l'assurance-chômage ainsi que des mesures à court terme visant à atténuer les effets de la force du franc et à améliorer la compétitivité. Ces mesures pourront être appliquées en 2011. Elles sont soumises au Parlement avec le présent message sous la forme de deux actes législatifs: il est prévu que les modifications de lois nécessaires à la mise en œuvre soient réalisées dans la loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité, qui prend la forme d'un acte modificateur unique (ch. 3). Leur financement se fera par le biais d'un arrêté fédéral concernant un supplément IIa anticipé au budget 2011 (ch. 4).

Avec le premier train de mesures, le Conseil fédéral vise à apporter un soutien immédiat à l'économie. Mais pour garantir la prospérité de la Suisse, des mesures déployant leurs effets à long terme sont indispensables, raison pour laquelle le Conseil fédéral proposera un deuxième train de mesures visant à améliorer les conditions-cadre dans divers domaines, ceci afin d'être mieux armé à l'avenir pour relever les défis que pose actuellement la force du franc.

Le deuxième train de mesures (2012), d'un montant maximal de 1 milliard de francs, doit servir en particulier à promouvoir la technologie, la recherche, l'innovation et la

¹ RS 611.0

formation professionnelle, ainsi qu'à améliorer les infrastructures. Il sera soumis séparément au Parlement, sous la forme d'une inscription tardive au budget 2012 (donc intégré au plan financier 2013–2015 de la législature).

Une petite partie des mesures qui ne prendront pas effet avant 2012 portera sur le renforcement ciblé de la promotion des exportations (6,5 millions de francs), de la promotion touristique de la Suisse à l'étranger (7,9 millions de francs) et d'Innotour (4 millions de francs). Ces mesures concernent les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses que le Parlement approuvera probablement lors de la session d'automne 2011 dans le cadre du message du 23 février 2011 sur la promotion économique².

Le franc fort a replacé la question de l'îlot suisse de cherté sur le devant de la scène. L'augmentation de la transparence concernant la répercussion des avantages de change et la révision de la loi sur les cartels doivent permettre de faire en sorte que les consommateurs finaux profitent davantage des avantages du franc fort.

L'impact financier des mesures proposées par le présent message (train de mesures 2011) est résumé dans le tableau figurant ci-après. Les commentaires détaillés se trouvent dans les descriptions des mesures aux chiffres suivants.

Train de mesures 2011

| En millions de CHF | |
|--|--------------|
| Assurance-chômage (ch. 2.3.2) | 500.0 |
| Conséquences de la force du franc sur l'AC | 500.0 |
| Promotion des exportations (ch. 2.3.3) | 10.0 |
| Augmentation des fonds destinés aux contributions à l'exportation («loi chocolatière») | 10.0 |
| Tourisme (ch. 2.3.4) | 100.0 |
| Société suisse de crédit hôtelier | 100.0 |
| Technologie et innovation (ch. 2.3.5) | 212.5 |
| CTI | 100.0 |
| Paiements compensatoires pour les programmes de recherche internationaux | 43.0 |
| Esprit d'entreprise et innovation dans le domaine de la recherche | 25.0 |
| Infrastructures de recherche du domaine des EPF prêtes pour la mise en œuvre | 44.5 |
| Transports (ch. 2.3.6) | 46.5 |
| Trafic combiné transalpin | 28.5 |
| Transport régional de voyageurs | 18.0 |
| Total | 869.0 |

² FF 2011 6243

Les fonds nécessaires à la mise en œuvre des mesures seront demandés par le biais d'un arrêté fédéral concernant un supplément IIa anticipé au budget 2011.

2.3.2 Atténuation des effets potentiels du franc fort sur l'assurance-chômage

Les turbulences qui ont secoué les marchés des changes ont entraîné une forte appréciation du franc. L'actuelle surévaluation massive du franc met un grand nombre d'entreprises suisses dans une situation très difficile. Les incertitudes devant l'évolution de la conjoncture mondiale leur pose des problèmes supplémentaires. Dans ce contexte, il faut s'attendre à des pertes de travail, des licenciements ou des délocalisations. Cette nouvelle donne risque d'occasionner une augmentation des coûts de l'assurance-chômage (AC) ces prochaines années, notamment pour l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. En conséquence de quoi, la Confédération alloue 500 millions de francs supplémentaires au fonds de l'assurance-chômage pour 2011.

Une extension du catalogue de prestations de l'assurance-chômage n'est pas prévue. Les 500 millions de francs versés au fonds de l'assurance-chômage sont destinés à couvrir en particulier les coûts supplémentaires liés à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Au cours de la dernière récession, la réduction de l'horaire de travail s'est révélée être un instrument efficace pour maintenir des emplois dans une phase économique délicate et pour permettre aux entreprises de surmonter une passe difficile.

Les critères donnant droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail ne seront pas assouplis. Le projet ne prévoit pas de changement sur ce point: les entreprises qui remplissent les critères en vigueur – en particulier celles pouvant prouver une perte de travail – pourront bénéficier de l'indemnité. Toutefois, le Conseil fédéral prévoit, le cas échéant, de faire usage de la compétence qui lui est attribuée par la LACI, et de prolonger la durée maximale d'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail de 12 à 18 mois à partir du 1^{er} janvier 2012, ainsi que de réduire à un jour le délai d'attente.

Enveloppe financière: 500 millions de francs en 2011

Mise en œuvre: Disposition transitoire intégrée à la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)³
Crédit supplémentaire IIa au budget 2011

2.3.3 Mesures dans le domaine de la promotion des exportations

La compétitivité-prix de l'industrie d'exportation suisse souffre de la vigueur durable du franc. Les exportateurs sont notamment touchés sur les marchés des zones dollar et euro. Les fonds supplémentaires alloués à la promotion des exportations de la Confédération viseraient en particulier la prospection de marchés hors zone dollar

³ RS 837.0

et euro en 2012. Outre cette mesure, le Conseil fédéral propose d'adapter l'ordonnance du 25 octobre 2006 sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation⁴.

Dans le cadre du présent train de mesures, il est proposé d'augmenter les fonds visant à compenser les prix à l'exportation de produits agricoles transformés. Pour 2011, 70 millions de francs sont inscrits au budget pour compenser le prix plus élevé des matières premières en Suisse, au titre de la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés⁵ («loi chocolatière»). Les écarts de prix des matières premières entre la Suisse et l'UE, ainsi que par rapport à d'autres marchés de destination, se sont accrues du fait de la force du franc. Compte tenu des contributions à l'exportation versées à ce jour et des demandes de contribution attendues pour les mois de septembre à décembre 2011, on estime à un montant compris entre 8 et 10 millions de francs le découvert pour ces mois, si la tendance actuelle se confirme. Il existe alors deux options: soit l'agriculture et le premier échelon de transformation comblent ce découvert (mesures privées, dites «autres»), soit l'industrie alimentaire recourt à des matières premières importées (trafic de perfectionnement).

L'augmentation du budget 2011 demandée pour financer les contributions aux exportations (10 millions de francs, ce qui porte la somme totale à 80 millions de francs) vise à contrecarrer une baisse, liée au taux de change, de la compétitivité des exportations suisses de denrées alimentaires et celle des matières premières agricoles qui les composent (en particulier les matières de base du lait et les céréales ou la farine).

Enveloppe financière: 10 millions de francs en 2011

Mise en œuvre: Supplément IIa au budget 2011

2.3.4 Mesures dans le domaine du tourisme

La situation du tourisme suisse n'a cessé de se dégrader ces derniers mois en raison de la crise monétaire. Le franc fort affecte en particulier très durement le tourisme suisse de vacances. La clientèle des hôtels suisses étant composée à près de 60 % d'hôtes étrangers (issus pour plus de la moitié de la zone euro), l'industrie suisse du tourisme est frappée de plein fouet par la vigueur du franc.

Dans ce contexte particulièrement difficile, le tourisme suisse doit être soutenu par des mesures ciblées. Deux axes prioritaires sont définis. Premièrement, il convient de stimuler la demande en augmentant les moyens destinés au marketing touristique et de favoriser, en particulier, la diversification de la demande par une meilleure prospection des principaux marchés de provenance situés hors de la zone euro. Deuxièmement, il faut garantir que les entreprises touristiques puissent continuer d'effectuer les investissements nécessaires dans les infrastructures et maintenir leur capacité d'innovation malgré l'effritement de leurs marges et la détérioration de leur situation économique. D'où une double approche: le prêt accordé par la Confédération à la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) doit être augmenté à titre temporaire pour permettre au secteur de l'hébergement d'investir dans la rénovation de ses infrastructures, et l'innovation dans le domaine de l'industrie du tourisme doit être

⁴ RS 946.101

⁵ RS 632.111.72

soutenue par l'extension provisoire de l'encouragement de l'innovation dans le domaine du tourisme. Le Conseil fédéral propose d'augmenter le prêt accordé à la SCH dans le cadre du premier train de mesures.

La SCH est une coopérative de droit public. D'une part, elle accorde des prêts de rang subordonné aux établissements d'hébergement sis dans les régions touristiques et les stations thermales; d'autre part, elle fournit des conseils aux établissements d'hébergement, aux entreprises de tourisme, aux banques, aux pouvoirs publics et à d'autres institutions de toute la Suisse. La SCH bénéficie actuellement d'un prêt de la Confédération d'un montant de 136 millions de francs, qui lui permet d'exercer pleinement son mandat en situation normale. Mais cela ne suffit pas en situation exceptionnelle. Il faut s'attendre à ce que le recul de la demande touristique dû au cours de change et son corollaire, la détérioration marquée de la situation économique des entreprises du secteur de l'hébergement, conduisent les banques privées à durcir les conditions de financement des établissements de ce secteur au cours des prochaines années.

Pour que la SCH dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour monter au créneau en cas de resserrement du crédit, le Conseil fédéral propose une augmentation temporaire de 100 millions de francs du prêt de la Confédération. La SCH pourra ainsi avoir une réaction rapide et d'envergure en cas de hausse de la demande de crédit et/ou d'assèchement exceptionnel de l'offre de crédits. Elle pourra proposer les conditions de taux et d'amortissement les plus avantageuses possible en restant dans le cadre des dispositions légales en vigueur, étoffer ses prestations de conseil et utiliser la marge de manœuvre que lui laisse la législation en égard aux limites des prêts et de la garantie et au périmètre régional d'encouragement. La SCH continuera de préserver l'autonomie financière attendue par la Confédération et constituera les provisions nécessaires.

Il est prévu que la SCH inscrive le nouveau prêt dans ses comptes sous la forme d'un fonds indépendant limité à la fin de 2015. Le délai pluriannuel pour l'utilisation des fonds est rendu nécessaire par le fait que les activités de crédit de la SCH ont une vocation à long terme. De plus, ce délai garanti à la SCH de pouvoir gérer l'extension de ses activités de crédit sur le plan entrepreneurial. Les moyens qui auront été engagés d'ici à la fin de 2015 devront être considérés comme une augmentation durable du prêt de 136 millions que la Confédération accorde aujourd'hui à la SCH (fonds de roulement). La part des 100 millions de francs supplémentaires qui n'aura pas été utilisée d'ici fin 2015 sera restituée à la Confédération. Les détails relatifs aux conditions d'utilisation et de remboursement du prêt supplémentaire doivent faire l'objet d'une convention avec la SCH.

Cette mesure devrait accroître de façon provisionnelle la marge de manœuvre de l'activité de soutien déployée par la SCH. Il est essentiel de donner les moyens au secteur suisse de l'hébergement de poursuivre ses investissements malgré le contexte difficile attendu ces prochaines années. Ce nouveau prêt permettra à la SCH d'aider là où les besoins sont les plus criants et où les chances de succès commercial sont avérées. Cette mesure présente un multiplicateur d'investissement élevé puisque la SCH n'assure le financement résiduel qu'à hauteur d'environ 20 %.

Enveloppe financière: 100 millions de francs en 2011

Mise en œuvre: Supplément IIa au budget 2011

2.3.5 Mesures dans le domaine de la recherche, de la technologie et de l'innovation

2.3.5.1 Augmentation exceptionnelle des contributions fédérales allouées à la CTI

L'industrie d'exportation est le moteur de la croissance économique suisse. Son succès face à la concurrence réside dans l'innovation et dans les investissements correspondants en recherche & développement (R&D). Les exportations suisses occupent ainsi des niches de qualité, même dans les secteurs dominés par les prix.

L'innovation est un moyen efficace, grâce au bénéfice qu'en retirent les clients, d'augmenter périodiquement les prix des produits et, partant, de compenser la force du franc. La CTI intensifie à cette fin le transfert de savoir et de technologie (TST). Afin de lutter contre le risque de délocalisations à l'étranger, il convient dans l'immédiat de maintenir la capacité d'innovation de la Suisse grâce à une accélération de la mise en œuvre et de la commercialisation, et à l'augmentation de la productivité. A moyen terme, le paysage suisse de l'innovation en sortira renforcé et l'innovation sera encouragée au travers de l'amélioration des produits et des méthodes.

- La CTI crée des procédures express en vue d'accélérer le lancement de nouveaux projets R&D. Des institutions de recherche ouvrent leurs laboratoires et proposent des solutions sur site aux problèmes techniques actuels, analysent des projets sous l'angle des économies de coûts et des améliorations qualitatives. Des bureaux d'ingénieurs peuvent en outre être associés à ces démarches. L'accent est mis sur la recherche appliquée, qui utilise les connaissances et les technologies de base pour faciliter la mise en place d'installations de démonstration, de prototypes et, par conséquent, le développement de nouveaux produits. La CTI paie temporairement l'ensemble des coûts des partenaires chargés de la recherche et les contributions aux coûts de projet indirects (*overhead*).
- La CTI soutient l'optimisation des innovations portant sur des produits. La CTI est ainsi en mesure de soutenir à brève échéance les projets R&D, ce qui accélère la mise en œuvre et la commercialisation des innovations.
- Par le biais de son réseau très étendu, la CTI recrute immédiatement 50 spécialistes de l'innovation (mentors) supplémentaires pour soutenir sans délai les PME tournées vers l'export dans leurs projets d'innovation et d'optimisation des coûts. L'introduction des bons d'innovation a montré que les prestations de conseil individuelles conduisaient à une multiplication des projets R&D de grande qualité au sein des PME.
- La CTI réduit au besoin les prestations propres des PME sous le seuil des 50 % pour tous les projets R&D, voire les prend intégralement en charge selon les cas pour les PME en situation de nécessité. Par cette mesure, l'industrie exportatrice est soutenue, en ce sens qu'elle peut maintenir sa compétitivité grâce aux investissements en R&D en dépit de mauvais résultats financiers.
- La CTI propose aux PME, par le biais de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI), des recherches «à prix cassés» sur les brevets et sur l'état des connaissances et de la technique.

- La CTI finance en complément des infrastructures au sein des institutions publiques de recherche, qui servent par exemple à l'élaboration d'études de faisabilité (analyses) et à la fabrication de prototypes dans les projets d'innovation. Les conditions sont que ces infrastructures garantissent à la Suisse des caractéristiques uniques dans la course à l'innovation, qu'elles servent au lancement de projets d'innovation et qu'elles présentent un intérêt général pour les entreprises.
- La CTI encourage en outre les projets d'innovation à risques et à haut potentiel d'innovation en réduisant les prestations fournies en propres par les entreprises, afin de minimiser leurs risques et de ne pas compromettre davantage leur rentabilité.
- La CTI met à disposition de nouvelles tranches de chèques d'innovation.

Les mesures de la CTI n'entraînent pas de distorsion de la concurrence. L'examen du potentiel d'innovation et des retombées commerciales par les experts de la CTI reste inchangé. La mesure déploie ses effets sur toutes les entreprises exportatrices et sur leurs fournisseurs, et non sur tel ou tel secteur. Les mesures servent en particulier à accélérer une mise en œuvre rapide de projets d'innovation. En d'autres termes, les activités encouragées sont en premier lieu celles qui conduisent à la réalisation rapide de nouveaux produits ou de processus plus efficaces. A moyen terme, c'est l'ensemble du paysage de l'innovation en Suisse qui en sortira renforcé.

Enveloppe financière: 100 millions de francs en 2011

Mise en œuvre: Révision partielle temporaire de l'ordonnance du 10 juin 1985 sur la recherche et l'innovation⁶

Supplément IIa au budget 2011

2.3.5.2 Paiements compensatoires destinés aux participants associés à des programmes de recherche internationaux

Dans la stratégie du Conseil fédéral de mise en réseau internationale du paysage suisse de la recherche, les instruments d'encouragement internationaux revêtent une grande importance. Les contributions versées annuellement par la Confédération à des institutions ou à des projets de recherche internationaux s'élèvent à plus de 500 millions de francs. Le bénéfice retiré du seul programme-cadre de recherche de l'Union européenne est estimé à 286 millions de francs en 2011, auxquels s'ajoute le bénéfice retiré de l'Agence spatiale européenne (ESA) et de toutes les autres institutions de recherche internationales. Dans la cadre de projets internationaux, les chercheurs suisses disposent d'un large portefeuille de contrats avec des fonds d'encouragement internationaux, conclus en euros (ou en dollars) et comportant donc un risque de change. Les fonds d'encouragement sont utilisés dans une large mesure pour l'engagement de personnel de recherche, et notamment de jeunes chercheurs. L'appréciation du franc risque de compromettre l'encouragement de la relève scientifique en Suisse.

⁶ RS 420.11

Les paiements compensatoires versés aux participants au 7^e programme-cadre de l'UE, aux programmes de l'ESA et aux institutions visées à l'art. 16, al. 3, let. b et c, de la loi du 7 octobre 1983 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)⁷ (institutions selon l'art. 16 LERI) ont pour objectif d'atténuer les effets du franc fort en 2011, pour autant qu'une valeur seuil de 15 % du montant du contrat soit dépassée. La contribution fédérale unique qui est prévue doit permettre aux parties prenantes suisses aux programmes précités (7^e programme-cadre de l'UE et ESA) et aux institutions selon l'art. 16 LERI de compenser une partie de leur perte de change de l'année 2011 résultant des programmes de recherche correspondants. Cela permet de soutenir l'internationalisation du paysage suisse de la recherche et la continuité de la relève scientifique.

Le présent projet propose de financer des paiements compensatoires à hauteur de 43 millions de francs. Selon une première estimation, 10 millions de francs pourraient être versés aux chercheurs des EPF et 10 millions de francs à ceux des autres hautes écoles. 20 millions de francs seront vraisemblablement versés à des entreprises (pour moitié à celles concernées par le programme-cadre et pour moitié à celles de l'industrie aérospatiale), et 3 millions de francs à diverses institutions.

Enveloppe financière: 43 millions de francs en 2011

Mise en œuvre: Révision partielle temporaire de la loi du 7 octobre 1983 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)⁸

Supplément IIa au budget 2011

2.3.5.3 Esprit d'entreprise et capacité d'innovation dans le domaine de la recherche

Il convient d'accroître la rapidité avec laquelle des résultats de la recherche et les dernières connaissances peuvent être exploités sur le plan économique dans les entreprises. C'est pourquoi il faut valoriser davantage l'expérience considérable dont jouissent le Fonds national suisse (FNS) et les écoles polytechniques fédérales de Zurich (EPFZ) et de Lausanne (EPFL) en matière de transfert de savoir et de technologie.

Dans cet esprit, l'EPFZ et l'EPFL investissent, en termes de structures et de personnel dans leurs plateformes respectives (Innovation and Entrepreneurship Lab, à Zurich, et Teaching and Innovation Square, à Lausanne):

- *EPFZ*: l'Innovation and Entrepreneurship Lab est une initiative lancée par cette école. Elle vise à réunir sous un même toit les étudiants et les scientifiques innovants ayant l'esprit d'entreprise, de jeunes entrepreneurs et des partenaires industriels (*coaches*). Des coopérations naissent dans ce contexte, notamment avec le centre de transfert de technologie de l'EPFZ et Swissmem. L'objectif est de renforcer la capacité d'innovation et la compétitivité de l'industrie suisse, et plus particulièrement des PME.

⁷ RS 420.1

⁸ RS 420.1

Une subvention fédérale de 6 millions de francs doit permettre un développement accéléré de l'Innovation and Entrepreneurship Lab afin de soutenir les PME dans le domaine de la production, de la conception et des sciences de la vie. Elle permettrait également d'améliorer le transfert de technologie, de créer des *spin-off* supplémentaires et d'accélérer le transfert de technologie vers les PME.

- *EPFL*: l'objectif principal du Teaching and Innovation Square, pour lequel la présente mesure prévoit un budget de 9 millions de francs, vise la création d'un carrefour permettant la collaboration, dans le cadre de projets concrets, entre les PME, les étudiants, les doctorants, les ingénieurs et les scientifiques. Le but recherché est une approche interdisciplinaire, basée sur des projets, de l'apprentissage et de la recherche, approche unique en son genre au niveau international. Des appareils scientifiques et des plateformes techniques doivent être mis à disposition dans ce cadre pour permettre aux divers acteurs de collaborer étroitement et d'élaborer des solutions innovantes pour répondre aux grands enjeux sociétaux.
- *FNS*: le Fonds national suisse peut soutenir, dans le cadre des pôles de recherche nationaux (PRN), des projets de transfert technologique qui génèrent des impulsions à court et à moyen terme en faveur des entreprises. Outre la recherche de pointe, les PRN ont pour rôle de jeter des ponts entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée en vue d'éventuelles concrétisations. De nombreux PRN ont déjà enregistré des succès considérables dans le domaine du transfert de savoir et de technologie. Dans la majorité des projets, il s'agit de poursuivre le développement d'appareils, de systèmes ou de méthodes qui se situent à l'interface entre la recherche fondamentale et l'application pratique. Dans ce domaine, de nombreuses bonnes idées risquent d'être enterrées car elles ne représentent plus de défi du point de vue de la recherche, mais ne sont pas prêtes pour autant à être exploitées par l'économie. C'est exactement ici qu'interviennent les projets de transfert de technologie.

Cette mesure a déjà été testée avec succès dans le cadre de la deuxième phase des mesures de stabilisation conjoncturelle (supplément Ia au budget 2009) au titre de la première série PRN et a donné naissance, sur la base d'une subvention fédérale de 10 millions de francs, à 28 projets touchant au transfert de savoir qui ont généré un volume total de 25 millions de francs dans le développement de nouvelles technologies. Cette nouvelle mesure pourrait permettre d'intégrer et d'exploiter les potentiels de transfert de toutes les séries PRN actuellement en cours.

Enveloppe financière: 25 millions de francs en 2011

Mise en œuvre: Supplément IIa au budget 2011

2.3.5.4 Infrastructures de recherche du domaine des EPF prêtes pour la mise en œuvre

Le Conseil fédéral considère que les investissements dans les infrastructures de recherche significatives d'un point de vue stratégique sont un élément clé du succès de la recherche suisse. D'une part, ces infrastructures constituent des atouts décisifs

dans la concurrence mondiale autour des talents, dans la mesure où elles attirent des chercheurs de premier plan du monde entier. D'autre part, elles génèrent des résultats qui permettent des innovations et des créations de *start-up* dans les domaines de la recherche énergétique, de la recherche des matériaux et de la biotechnologie, notamment. A noter aussi que les infrastructures de recherche sont des installations et des investissements qui profitent directement à de nombreuses entreprises du domaine de la technologie et à d'autres entreprises suisses.

Le *financement d'infrastructures de recherche promouvant l'innovation* prévoit les financements anticipés et élargis ci-après pour le domaine des EPF:

- *Institut Paul Scherrer (PSI)*: Une grande partie des moyens (34 millions) sont prévus pour SwissFEL. Le projet peut ainsi placer la Suisse plus tôt que prévu à la tête de ce segment de la recherche relativement récent, mais prometteur. Le 23 août 2011, le Grand Conseil du canton d'Argovie a approuvé l'adaptation nécessaire du plan directeur cantonal, permettant ainsi à l'institut d'acquiescer sans attendre les structures de recherche techniques requises. Le canton d'Argovie a également déjà approuvé une participation au financement du projet (30 millions). La préparation des travaux de construction se déroule en parallèle et le financement de ces derniers est assuré dans le message FRI 2012. Les acquisitions techniques seront effectuées en 2011 dans la mesure du possible auprès d'entreprises suisses, qui sont axées vers l'exportation, et qui jouiront donc ainsi d'un soutien direct.

Par ailleurs, l'Institut Paul Scherrer prévoit, dans le domaine de la recherche énergétique (4 millions), d'encourager une installation pilote pour la conception de véhicules fonctionnant à l'hydrogène, de développer une turbine à gaz innovante de petit format et de mettre sur pied une installation qui, grâce à un nouveau procédé de mise sous pression, permet de transformer la biomasse en électricité; 2 millions de francs peuvent être investis à cette fin en 2011. Dans le domaine de la protonthérapie, le développement de systèmes partiels centraux pour l'infrastructure clinique d'installations de protonthérapie de haute précision est également à l'ordre du jour (0,5 million de francs). Des moyens supplémentaires (1 million de francs) sont nécessaires pour la construction, l'automatisation et les optimisations des processus dans le cadre du projet «La Source de Lumière Suisse» (SLS). La nouvelle source de neutrons ultra froids (UCN) nécessite en outre le développement et la conception d'un isolement pour les instruments (2011: 0,5 million).

- *Empa*: le laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherches (Empa) planifie un immeuble d'habitation et de bureaux modulaire (objet de recherche «NEST») qui permet de développer et de tester des technologies de construction durables. Des consortiums nationaux et internationaux de la science et de l'industrie construiront ces locaux selon un système *plug-in* et analyseront des thèmes de recherche allant de l'énergie au confort d'habitat en passant par l'eau. 2,5 millions de francs sont prévus pour l'année 2011. Au total, 18 millions de francs sont nécessaires pour la mise sur pied de l'installation de base de NEST pour les années 2011 à 2014.
- *EPFZ*: La spectroscopie par résonance magnétique (SRM) est aujourd'hui l'instrument d'analyse principal de la chimie synthétique. L'EPFZ compte parmi les leaders absolus dans ce domaine. Afin de renforcer cette position, un champ intense SRM de 1,2 GHz doit être créé. Les moyens nécessaires

en 2011 s'élèvent à 4 millions de francs et l'appareil peut être commandé immédiatement, étant donné qu'il n'existe qu'un seul fournisseur au monde (entreprise suisse).

Enveloppe financière: 44,5 millions de francs en 2011

Mise en œuvre: Supplément IIa au budget 2011

2.3.6 Mesures dans le domaine des transports

2.3.6.1 Augmentation des indemnités pour le trafic combiné à travers les Alpes

La faiblesse de l'euro engage parfois le diagnostic vital des entreprises de transport ferroviaire actives dans le trafic des marchandises à travers la Suisse (CFF Cargo, BLS Cargo, Crossrail, etc.). Si les recettes des transports transalpins sont libellées en euros, les coûts d'exploitations le sont en francs. Les entreprises concernées ne sont pas en mesure de remédier par leurs propres moyens à ce déséquilibre marqué. Les économies réalisées grâce aux mesures d'augmentation de la productivité prises à l'issue de la crise conjoncturelle de 2009 et intensifiées en 2010 ont été plus que compensées par la forte dépréciation de l'euro dans le courant de l'année 2011. Etant donné que les indemnités fédérales sont jusqu'à présent versées en euros (à partir de 2012, elles seront versées en francs) il n'en résulte aucune bouffée d'oxygène. La contre-valeur des indemnités définies sur la base du taux de référence du budget fédéral 2011 (1,45 CHF/euro) a diminué de quasiment 20 % du fait de la faiblesse de l'euro.

L'augmentation du crédit destiné aux indemnités pour le trafic combiné à travers les Alpes permet de compenser en partie la diminution des recettes des entreprises de transport ferroviaire (ETF) imputable à la faiblesse de l'euro. Cette mesure soutient l'objectif constitutionnel d'un transfert de la route vers le rail pour ce qui touche au transport des marchandises à travers les Alpes.

Le présent message propose d'augmenter de 28,5 millions de francs le crédit relatif aux indemnités pour le trafic combiné.

Enveloppe financière: 28,5 millions de francs en 2011

Mise en œuvre: Supplément IIa au budget 2011

2.3.6.2 Transport régional de voyageurs

L'appréciation du franc renchérit de manière substantielle les vacances en Suisse, principalement pour les touristes des zones euro, livre sterling et dollar, qui constituent, de loin, le plus grand groupe de visiteurs étrangers de notre pays. Le caractère imprévisible de cette évolution au moment du dépôt des offres de prestations en matière de trafic régional au printemps 2010 se traduit par un recul étonnamment marqué de la demande, surtout pour les entreprises de transport qui peuvent prétendre aux indemnités et pour lesquelles le trafic touristique est une part d'activité importante.

Le Conseil fédéral propose de compenser les pertes de recettes induites par le recul de la demande aux entreprises de transport concernées. Aux termes de l'art. 23 de l'ordonnance du 11 mars 2009 sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs (OITRV)⁹, il n'est possible d'ouvrir de nouvelles négociations après l'entrée en vigueur des commandes qu'avec l'accord de tous les commanditaires et, en règle générale, uniquement si les entreprises de transport doivent faire face à des circonstances indépendantes de leur volonté. Ces conditions sont réunies dans le cas du franc fort. Les entreprises de transport n'ont aucune influence sur les cours de change. Dès lors, l'accord de tous les commanditaires sur de nouvelles négociations est présupposé.

Le Conseil fédéral propose par conséquent d'ouvrir une nouvelle négociation sur les conventions d'offres pour l'année de l'horaire 2011. La charge attendue est d'environ 18 millions de francs.

La Confédération invitera toutes les entreprises actives dans le trafic régional à indiquer les lignes touristiques affectées par un recul de la demande depuis le début de l'année 2011. Il leur appartiendra en outre d'évaluer les pertes de recettes par rapport aux offres pour l'ensemble de l'année 2011. Si celles-ci se situent au-dessus d'un seuil qui reste encore à définir, une nouvelle négociation peut avoir lieu. Les moyens disponibles seront alors répartis de manière proportionnelle entre les entreprises de transport concernées.

Pour une utilisation pertinente des fonds, c'est-à-dire bénéficiant aux seules entreprises de transport effectivement touchées par les effets du franc fort, le Conseil fédéral prévoit comme mesure additionnelle de *controlling*, sur la base de l'art. 22 OITRV, d'inscrire une réserve dans les conventions passées avec les entreprises de transport. S'il s'avère, dans le cadre du bilan 2011 que la perte de recettes effective est moins importante que prévu et que l'entreprise de transport a même dégagé un bénéfice sur les lignes concernées, ce gain sera pris en compte au niveau des indemnités versées par la Confédération pour l'année de l'horaire 2012.

Cette proposition prévoit d'augmenter de 18 millions de francs le crédit relatif au trafic régional 2011.

Enveloppe financière: 18 millions de francs en 2011

Mise en œuvre: Supplément IIa au budget 2011

3 Loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité

3.1 Grandes lignes du projet

3.1.1 Généralités

Par le passé, l'économie suisse a vécu et surmonté plusieurs périodes d'appréciation du franc. La phase actuelle de forte surévaluation du franc conjuguée à un ralentissement de l'économie mondiale est toutefois sans précédent. En 1977–1978 comme dans les années 90, l'appréciation du franc s'est produite dans un contexte économique mondial favorable. Dans les années 90, l'augmentation de la valeur extérieure

⁹ RS 745.16

du franc s'est échelonnée sur plusieurs années, de sorte que les entreprises ont eu le temps de s'adapter à l'évolution de la situation. La surévaluation exceptionnelle du franc suisse que l'on connaît aujourd'hui, qui s'accompagne d'une dégradation des conditions économiques mondiales, présente un risque élevé pour le développement de l'économie.

C'est dans ces circonstances que le Conseil fédéral soumet au Parlement, par le présent message, un train de mesures urgentes propres à déployer leurs effets encore en 2011. Le train de mesures inclut également une augmentation à titre provisionnel du fonds de l'assurance-chômage.

3.1.2 Les changements proposés

La plupart des mesures proposées dans le présent message peuvent être mises en œuvre sur la base du droit en vigueur. L'augmentation du fonds de l'assurance-chômage (cf. ch. 3.2.3), les paiements compensatoires destinés aux participants à des programmes de recherche internationaux (cf. ch. 2.3.5.2) et l'augmentation de l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (cf. ch. 2.3.6.2) exigent quant à eux une modification temporaire des actes législatifs concernés. Les modifications requises sont regroupées dans la loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité, édictée sous la forme d'un acte modificateur unique.

3.2 Commentaire des dispositions

3.2.1 Loi du 7 octobre 1983 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)

Commentaire relatif à l'art. 16k

La mesure prévoit une compensation financière unique pour permettre aux parties prenantes suisses à des contrats de recherche internationaux conclus en devises étrangères de compenser une partie de leur perte de change, afin de soutenir ainsi en 2011 l'internationalisation du paysage suisse de la recherche et la continuité de la relève scientifique.

Tous les chercheurs, toutes les institutions et toutes les entreprises qui obtiennent des subventions provenant du 7^e programme-cadre de recherche de l'UE, des programmes de l'ESA ou d'autres programmes internationaux de recherche sont habilités à déposer une demande. S'agissant des autres programmes internationaux de recherche (par exemple les contrats d'encouragement de la recherche d'institutions d'encouragement privées telles que la « bill & melinda gates foundation », les bénéficiaires ou les institutions employeuses doivent cependant être des institutions soutenues par la Confédération selon l'art. 16 LERI. Pour être autorisé à déposer une demande, une condition supplémentaire est que les chercheurs, les institutions et les entreprises qui, en raison de contrats d'encouragement de la recherche non libellés en francs et qui font de la recherche en Suisse, aient subi en 2011 une perte dépassant 15 % de la somme fixée dans le contrat. Exception: les contrats conclus avec des partenaires

commerciaux qui collaborent à l'extérieur d'un programme international de recherche et de développement.

Modalités de dépôt des demandes: Les demandes doivent être déposées sous forme groupée par chaque institution ayant droit à une compensation. Les institutions concernées en premier lieu sont celles visées par la LERI qui déposent d'ici au 30 octobre 2011 une demande détaillée sur l'ensemble des projets de recherche de leur institution (par exemple une université). Elles y ajoutent aussi les demandes des entreprises qui collaborent avec elles dans des projets internationaux. Seules les entreprises qui n'ont pas de tels liens peuvent déposer leur demande directement auprès du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER).

Le SER examine les demandes et effectue un versement par demande dans les limites des moyens disponibles. Dans ce cadre, 15 % au minimum de la perte générale en 2011 sont déduits de la perte au titre des propres risques. Le SER tient compte ce faisant des clauses de garantie de risques figurant le cas échéant dans le contrat ou d'éventuels versements compensatoires effectués par d'autres organes publics. Les institutions et les entreprises qui déposent une demande sont tenues en l'occurrence de communiquer les informations correspondantes au Secrétariat d'Etat conjointement avec la demande.

Le paiement compensatoire est unique et sert à atténuer les pertes subies en 2011. Pour 2012, les requérants doivent, en cas de maintien du franc fort, soit adapter leurs structures, soit renégocier les termes du contrat avec leur partenaire contractuel.

3.2.2 Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)¹⁰

Commentaire de l'art. 33, al. 1^{bis}

Aux termes de l'art. 28, al. 1, LTV, la Confédération et les cantons indemnisent les entreprises pour les coûts non couverts selon les comptes planifiés pour la prestation du transport régional de voyageurs qu'ils commandent conjointement. L'art. 33 LTV régit la répartition financière entre la Confédération et les cantons. Une participation des cantons à des indemnisations supplémentaires dans le cadre d'un programme de soutien de la Confédération remettrait en cause, pour des raisons politiques et de temps, une telle indemnisation, compte tenu des procédures administratives et décisionnelles cantonales. L'art. 33 LTV doit donc être complété pour permettre à la Confédération de compenser, dans le cadre d'un programme de soutien, les pertes de recettes dues au cours de change même sans la participation des cantons. La conclusion d'une convention d'offre venant compléter l'existante concerne uniquement la part de la Confédération et n'a aucune incidence sur la part cantonale, qui reste inchangée. Cette approche permet de veiller à ce que l'adaptation des conventions intervienne rapidement et d'un commun accord.

¹⁰ RS 745.1

3.2.3

Loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)¹¹

Commentaire de l'art. 120b

Il est prévu de verser 500 millions de francs au fonds de l'assurance-chômage; ces moyens sont destinés à couvrir les coûts supplémentaires, en particulier ceux liés à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. La participation de la Confédération prévue à l'art. 90a LACI doit par conséquent être augmentée de 500 millions de francs pour l'année 2011.

4 Contenu de l'arrêté financier (supplément IIa/2011)

4.1 Les différents éléments de l'arrêté financier

La mise en œuvre rapide des mesures commande que les moyens nécessaires soient présentés au Parlement dans un supplément distinct (supplément IIa), de manière à ce qu'une décision puisse déjà être prise à la session d'automne 2011. Les différents éléments du supplément sont décrits ci-après (ch. 4.2 à 4.8).

4.2 Atténuation des effets potentiels du franc fort sur l'assurance-chômage

En millions de CHF

| Unité administrative | N° du crédit | Désignation | Supplément |
|----------------------|--------------|--|------------|
| 704 SECO | A2310.0351 | Prestations de la Confédération à l'AC 500,0 | |

Les turbulences qui secouent les marchés des changes et les incertitudes grevant l'évolution de la conjoncture risquent d'entraîner ces prochaines années une augmentation des coûts de l'assurance-chômage, notamment pour l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Afin de préserver l'assainissement de l'AC entrepris dans le cadre de la 4^e révision de la LACI, il est prévu que la Confédération verse une contribution supplémentaire exceptionnelle de 500 millions de franc en 2011 (pour de plus amples explications sur les modalités de la mesure, cf. ch. 2.3 et 3.2.3).

¹¹ RS 837.0

4.3

Augmentation des fonds visant à compenser les prix à l'exportation de produits agricoles transformés («loi chocolatière»)

En millions de CHF

| Unité administrative | N° du crédit | Désignation | Supplément |
|----------------------|--------------|---|------------|
| 606 SECO | A2310.0211 | Contributions à l'exportation pour produits agricoles transformés | 10,0 |

Les écarts de prix des matières premières entre la Suisse et l'étranger se sont accrus du fait de la force du franc. L'augmentation du budget 2011 demandée pour financer les contributions à l'exportation (10 millions de francs, ce qui porte la somme totale à 80 millions de francs) a pour but d'éviter une réduction des taux des contributions versées pour compenser les prix et ainsi de contrecarrer une baisse, liée au taux de change, de la compétitivité des exportations suisses de denrées alimentaires et celle des matières premières agricoles qui les composent (cf. ch. 2.3.3).

4.4

Augmentation du prêt de la Confédération à la Société suisse de crédit hôtelier

En millions de CHF

| Unité administrative | N° du crédit | Désignation | Supplément |
|----------------------|--------------|--|------------|
| 704 SECO | A4200.0108 | Prêt en faveur de la Société suisse de crédit hôtelier | 100,0 |

D'une part, la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) accorde des prêts de rang subordonné aux établissements d'hébergement sis dans les régions touristiques et les stations thermales; d'autre part, elle fournit des conseils aux établissements d'hébergement, aux entreprises de tourisme, aux banques, aux pouvoirs publics et à d'autres institutions de toute la Suisse.

Pour que la SCH dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour monter au créneau en cas de resserrement du crédit, le Conseil fédéral propose une augmentation temporaire de 100 millions de francs de l'actuel prêt de la Confédération à la charge du supplément IIa au budget 2011. La SCH pourra ainsi avoir une réaction rapide et d'envergure en cas de hausse de la demande de crédit et/ou d'assèchement exceptionnel de l'offre de crédits. Les moyens qui auront été engagés d'ici à la fin de 2015 devront être considérés comme une augmentation durable du prêt de 136 millions que la Confédération accorde aujourd'hui à la SCH (fonds de roulement). La part des 100 millions de francs supplémentaires qui n'aura pas été utilisée d'ici fin 2015 sera restituée à la Confédération. Les détails relatifs aux conditions d'utilisation et de remboursement du prêt supplémentaire doivent faire l'objet d'une convention avec la SCH (cf. également ch. 2.3.4)

4.5 Commission pour la technologie et l'innovation (CTI)

| En millions de CHF | | | | |
|----------------------|--------------|--|------------|--|
| Unité administrative | N° du crédit | Désignation | Supplément | |
| 760 CTI | A2310.0477 | Encouragement de la technologie et de l'innovation CTI | 100,0 | |

L'industrie d'exportation revêt une importance primordiale pour la croissance économique suisse. Le succès de la vente de produits passe par l'innovation et par la recherche-développement qui s'y rattache. Un montant supplémentaire de 100 millions de francs est donc mis à disposition afin de permettre aux entreprises de se consacrer à des projets d'innovation dans des conditions favorables. Cette mesure n'entraîne pas d'augmentation des crédits budgétaires à partir de 2012.

Adaptation du crédit d'engagement

Un crédit additionnel est proposé pour la mise en œuvre des mesures de la CTI.

| En millions de CHF | | | | |
|----------------------|---|--|---------------|------------|
| Unité administrative | Crédit d'engagement | | Déjà autorisé | Relèvement |
| 706/760 OFFT/CTI | Financement des activités de la CTI 2008–2011 | | 553,5 | 100,0 |

4.6 Paiements compensatoires destinés aux participants à des programmes de recherche internationaux

| En millions de CHF | | | | |
|----------------------|--------------|--|------------|--|
| Unité administrative | N° du crédit | Désignation | Supplément | |
| 325 SER | A2310.0195 | Institutions selon art. 16 LERI | 3,0 | |
| 325 SER | A2310.0208 | 7 ^e programme-cadre de recherche de l'UE | 30,0 | |
| 325 SER | A2310.0441 | Mesures d'accompagnement pour la collaboration dans le domaine spatial | 10,0 | |

Les effets du franc fort subis en 2011 doivent être atténués par des versements uniques en faveur, d'une part, d'institutions selon l'art. 16 LERI et, d'autre part, des participants au 7^e programme-cadre de recherche de l'UE ainsi qu'aux activités de recherche de l'ESA. Une perte de change subie en 2011 d'au moins 15 % du montant fixé par contrat et concernant les instruments d'encouragement de la recherche mentionnés dans la loi doit être établie pour pouvoir bénéficier d'une subvention. Cette mesure doit permettre de maintenir le caractère international du paysage de la recherche et soutenir la promotion de la relève.

Adaptation des crédits d'engagement/plafond de dépenses

Le plafond de dépenses prévu pour les contributions aux institutions selon l'art. 16, al. 3, let. b et c, LERI, doit être relevé pour assurer la mise en œuvre des mesures. Des crédits additionnels pour les mesures d'accompagnement du 7^e programme-cadre de recherche et pour les activités de recherche de l'UE et de l'ESA sont par ailleurs demandés.

| En millions de CHF | | | | |
|----------------------|---|---------------|------------|--|
| Unité administrative | Plafond de dépenses / crédit d'engagement | Déjà autorisé | Relèvement | |
| 325 SER | Institutions selon art. 16 LERI 2008–2011 | 137,9 | 3,0 | |
| 325 SER | Mesures d'accompagnement pour une participation à part entière au 7 ^e programme-cadre de recherche de l'UE 2007–2013 | 51,0 | 30,0 | |
| 325 SER | Mesures d'accompagnement pour la collaboration aux activités spatiales 2008–2011 | 25,9 | 10,0 | |

4.7 Esprit d'entreprise et capacité d'innovation dans le domaine de la recherche

| En millions de CHF | | | | |
|----------------------|--------------|---|------------|--|
| Unité administrative | N° du crédit | Désignation | Supplément | |
| 325 SER | A2310.0193 | Fondation Fonds national suisse | 10,0 | |
| 328 Domaine des EPF | A2310.0346 | Contributions au financement du domaine des EPF | 6,0 | |
| 629 OFCL | A4100.0125 | Constructions EPF | 9,0 | |

Avec le supplément au budget 2011, des moyens supplémentaires sont sollicités en vue d'accélérer le transfert des connaissances de la recherche vers l'économie. Le Fonds national suisse (FNS) et les deux EPF possèdent une expérience considérable en la matière et peuvent de ce fait procéder de manière ciblée. Les fonds pour le FNS seront octroyés en 2012 et, pour les EPF, les premiers versements pourront être effectués en 2011.

Adaptation des plafonds de dépenses/crédits d'engagement

Le plafond de dépenses pour les institutions d'encouragement de la recherche et celui du domaine des EPF doivent être augmentés pour assurer la mise en œuvre de la mesure. Un crédit additionnel pour les investissements à l'EPFL (Teaching and Innovation Square) est par ailleurs proposé.

| En millions de CHF | | | | |
|----------------------|-----------------|--|---------------|------------|
| Unité administrative | | Plafond de dépenses / crédit d'engagement | Déjà autorisé | Relèvement |
| 325 | SER | Institutions d'encouragement de la recherche 2008–2011 | 3 824,3 | 10,0 |
| 328 | Domaine des EPF | Contribution de la Confédération au financement du domaine des EPF 2008–2011 | 10 493,8 | 6,0 |
| 620 | OFCL | Constructions EPF 2010 d'un montant supérieur à 10 millions | 12,0 | 9,0 |

4.8 Infrastructures de recherche du domaine des EPF prêtes pour la mise en œuvre

| En millions de CHF | | | | |
|----------------------|-----------------|--------------|---|------------|
| Unité administrative | | N° du crédit | Désignation | Supplément |
| 328 | Domaine des EPF | A2310.0346 | Contributions au financement du domaine des EPF | 30,1 |
| 620 | OFCL | A4100.0125 | Constructions EPF | 14,4 |

L'augmentation de la contribution financière et du crédit budgétaire pour les constructions EPF va permettre d'avancer des investissements, notamment en vue de la construction du laser à rayons X SwissFEL.

Adaptation des plafonds de dépenses/crédits d'engagement:

Pour mettre en œuvre la mesure, il faut que le plafond de dépenses pour le domaine des EPF, qui serait déjà relevé au titre de la mesure 4.6, soit une nouvelle fois augmenté. Le Conseil fédéral propose par ailleurs un nouveau crédit d'engagement d'un montant de 12,9 millions de francs qui serait affecté aux investissements liés à l'éventuelle construction de SwissFEL. Les dépenses d'investissement restantes, s'élevant à 1,5 million de francs, n'appellent pas d'autre crédit d'engagement, puisqu'elles peuvent d'ores et déjà être engagées au titre du crédit-cadre Constructions EPF 2011.

| En millions de CHF | | | | |
|----------------------|-----------------|--|---------------|------------|
| Unité administrative | | Plafond de dépenses / crédit d'engagement | Déjà autorisé | Relèvement |
| 328 | Domaine des EPF | Contribution de la Confédération au financement du domaine des EPF 2008–2011 | 10 493,8 | 44,5 |
| 620 | OFCL | Nouveau crédit d'engagement SwissFEL | – | 12,9 |

4.9 Trafic combiné à travers les Alpes

| En millions de CHF | | | |
|----------------------|--------------|---|------------|
| Unité administrative | N° du crédit | Désignation | Supplément |
| 802 OFT | A2310.0214 | Indemnisation du trafic combiné à travers les Alpes | 28,5 |

L'augmentation du crédit destiné à l'indemnisation du trafic combiné à travers les Alpes permet de compenser en partie la diminution des recettes des entreprises de transport ferroviaire (ETF) imputable à la faiblesse de l'euro. Cette mesure soutient l'objectif constitutionnel d'un transfert de la route vers le rail pour ce qui touche au transport des marchandises à travers les Alpes.

4.10 Transport régional des voyageurs

| En millions de CHF | | | |
|----------------------|--------------|----------------------------------|------------|
| Unité administrative | N° du crédit | Désignation | Supplément |
| 802 OFT | A2310.0216 | Transport régional des voyageurs | 18,0 |

L'augmentation du crédit destiné à l'indemnisation du transport régional des voyageurs permet de compenser la diminution des recettes, imputable à la faiblesse de l'euro, des entreprises de transport qui peuvent prétendre aux indemnités et pour lesquelles le trafic touristique est une part d'activité importante. La Confédération prévoit d'ouvrir une nouvelle négociation sur les conventions d'offres avec les entreprises concernées. Les pertes de recettes avérées par rapport au compte prévisionnel sur lequel se fonde la convention d'offres doivent être compensées par une augmentation de l'indemnisation. Les moyens disponibles seront alors répartis de manière proportionnelle entre les entreprises concernées.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet entraîne dans sa globalité des dépenses supplémentaires de 869 millions de francs pour les finances fédérales (cf. tableau au ch. 2.3.1). Les modifications proposées dans le projet de loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité permettront de mettre en œuvre trois des mesures prévues dans le dispositif 2011, qui entraîneront les dépenses uniques suivantes dans le budget de la Confédération en 2011 :

| | en millions |
|--|--------------|
| Augmentation à titre provisionnel du fonds de l'AC | 500.0 |
| Paiement compensatoire pour les programmes de recherche internationaux | 43.0 |
| Trafic régional de voyageurs | 18.0 |
| Total | 561.0 |

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les modifications de loi proposées dans l'acte modificateur unique sont sans incidences pour les cantons et les communes. La commande de prestations du trafic régional est en soi une tâche commune à la Confédération et aux cantons. L'adaptation envisagée de la loi sur le transport des voyageurs (cf. ch. 3.2.2) prévoit que les pertes de recettes dues au cours de change que subissent les entreprises de transport peuvent être compensées sans la participation financière des cantons.

5.3 Conséquences économiques

Les présentes modifications de loi visent à atténuer les effets du franc fort sur l'économie. L'utilisation d'une partie de l'excédent prévisible en 2011 ne remet pas en cause le cap de stabilité de la politique budgétaire défini depuis l'introduction du frein à l'endettement. Les avantages concurrentiels durables que procure la santé des finances publiques en Suisse sont préservés malgré le train de mesures.

6 Lien avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011¹², ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011¹³. La loi est urgente et n'était pas prévisible, raison pour laquelle elle est présentée au Parlement en dehors du programme de la législature.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Les modifications légales proposées se fondent sur les dispositions de la Constitution fédérale en matière de compétence. Aux termes de l'art. 167 Cst., l'arrêté fédéral simple concernant le supplément IIa au budget 2011 relève de la compétence financière de l'Assemblée fédérale. En outre, des bases légales

¹² FF 2008 639

¹³ FF 2008 7745

spécifiques s'appliquent, dans les différents domaines d'activité, aux différents crédits et plafonds de dépenses.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les mesures envisagées n'ont aucune incidence sur les engagements internationaux de la Suisse.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Pour pouvoir mettre en œuvre le train de mesures 2011, il est nécessaire de modifier trois lois fédérales qui, au moment de leur adoption, étaient sujettes au référendum en vertu de l'art. 141 Cst. Cette adaptation est effectuée par le biais d'un acte modificateur unique qui revêt la forme d'une loi fédérale. Or, pour que les mesures puissent encore déployer leurs effets en 2011, le Parlement doit se pencher sur les bases légales lors de la session d'automne. Recourir à la procédure extraordinaire s'avère donc impératif si l'on vise une mise en œuvre efficace de la politique. Pour les raisons précitées, la loi fédérale à durée limitée qui est soumise au Parlement est déclarée urgente (art. 165, al. 1, Cst.). Sa durée de validité étant limitée à une année, elle n'est pas sujette au référendum.

7.4 Frein aux dépenses

Aux termes de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.¹⁴, les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil.

Cela concerne principalement les modifications légales proposées par la loi fédérale sur les mesures visant à atténuer la force du franc et à améliorer la compétitivité: le coût des mesures touchant à l'assurance-chômage (500 millions) et à la recherche (43 millions) excède le seuil de 20 millions de francs. Il y a donc lieu de soumettre les art. 90a, al. 2, LACI et 16k LERI au frein aux dépenses, que les dépenses soient uniques ou périodiques. La compensation des pertes de recettes dans le trafic régional de voyageurs revêt naturellement un caractère unique. Mais les indemnités prévues par la LTV sont accordées périodiquement pour couvrir les charges d'exploitation et sont donc de nature récurrente. Comme ces dépenses (18 millions) dépassent le seuil déterminant pour les dépenses périodiques, l'art. 33, al. 1^{bis}, LTV doit également être soumis au frein aux dépenses. Il importe également de soumettre au frein aux dépenses les dispositions des art. 3 et 5 de l'arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011.

¹⁴ RS 101

Loi fédérale sur les mesures visant à atténuer les effets du franc fort et à améliorer la compétitivité

Projet

du ...

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 31 août 2011¹,
arrête:*

I

Les lois mentionnées ci-après sont modifiées comme suit:

1. Loi du 7 octobre 1983 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation²

Titre précédant l'art. 16k (nouveau)

Section 6 Paiements compensatoires destinés aux participants à des programmes de recherche internationaux

Art. 16k (nouveau)

¹ Une contribution visant à atténuer une perte de change extraordinaire peut être allouée, sur demande, aux participants à des programmes de recherche internationaux qui sont soutenus au titre de la présente loi.

² Sont habilités à déposer une demande les institutions, chercheurs et entreprises qui:

- a. touchent des subventions provenant:
 1. du 7^e programme-cadre de recherche de l'UE,
 2. de programmes de l'Agence spatiale européenne (ESA), ou
 3. d'autres programmes internationaux de recherche, dans la mesure où le bénéficiaire ou l'institution employeuse est une institution soutenue par la Confédération conformément à l'art. 16;
- b. font de la recherche en Suisse dans le cadre de contrats d'encouragement de la recherche qui ne sont pas libellés en francs suisses, et

¹ FF 2011 ...

² RS 420.1

- c. voient, à la suite de l'évolution du cours du franc en 2011, la valeur des versements qu'ils touchent au titre de leur contrat d'encouragement de la recherche réduite de 15 % (valeur seuil) en parité de pouvoir d'achat par rapport au taux de change en vigueur à la date de la conclusion du contrat.

³ L'institution employeuse est chargée du dépôt de la demande. Une seule demande peut être déposée par institution. La demande peut inclure des propositions visant à atténuer une perte de change concernant des contributions versées:

- a. à des chercheurs à titre individuel;
- b. à des groupes de chercheurs;
- c. à des entreprises et à des chercheurs qui travaillent à un même projet que les chercheurs visés aux let. a et b.

⁴ Les entreprises et les chercheurs qui ne sont pas visés par l'al. 3 déposent leur demande directement. Il en va de même pour les entreprises ayant conclu des contrats dans le cadre des programmes de l'ESA.

⁵ Les demandes doivent être déposées auprès du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (Secrétariat) d'ici au 30 octobre 2011.

⁶ Le Secrétariat examine les demandes. Les critères retenus sont:

- a. la qualité pour déposer une demande;
- b. la perte de change effective compte tenu des clauses de garantie des risques figurant le cas échéant dans le contrat ou d'éventuels paiements compensatoires versés par d'autres entités publiques.

⁷ Il fixe, sur la base des résultats de l'examen, le montant du paiement compensatoire après déduction de la valeur seuil et dans les limites des moyens disponibles (al. 2, let. c).

⁸ Le versement se fait en une tranche avant le 20 décembre 2011.

2. Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs³

Art. 33, al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} Dans le cadre de programmes de soutien à l'économie, la Confédération peut verser une indemnité supplémentaire. Les conventions d'offre déjà conclues peuvent être adaptées en conséquence.

³ RS 745.1

3. Loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage⁴

Art. 90a, al. 2 (nouveau)

² Elle est augmentée de 500 millions de francs pour l'année 2011.

II

¹ La présente loi est déclarée urgente conformément à l'art. 165, al. 1, Cst..

² Elle entre en vigueur le ... [jour qui suit son adoption] et a effet jusqu'au ... [au maximum 1 an à compter du jour de son adoption].

Arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011

Projet

du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les art. 126 et 167 de la Constitution¹,
vu le message du Conseil fédéral du 31 août 2011²,
arrête:

Art. 1 Crédits supplémentaires

Les crédits budgétaires suivants sont autorisés au titre de part anticipée du deuxième supplément au budget 2011 de la Confédération suisse, selon liste spéciale:

| | francs |
|---|-------------|
| a. Compte de résultats: charges de | 745 600 000 |
| b. Domaine des investissements: dépenses de | 123 400 000 |

Art. 2 Dépenses

Des dépenses supplémentaires de 869 000 000 francs sont approuvées dans le cadre du compte de financement pour l'année 2011.

Art. 3 Crédits d'engagement soumis au frein aux dépenses

Les crédits additionnels suivants sont autorisés:

| | francs |
|--|-------------|
| a. Financement de l'activité de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) pendant les années 2008 à 2011 | 100 000 000 |
| b. Mesures nationales d'accompagnement à la participation de la Suisse au 7 ^e programme-cadre de l'Union européenne (UE) pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration pendant les années 2007 à 2013 | 30 000 000 |
| c. Financement des mesures d'accompagnement prises au niveau national destinées au soutien de la participation aux programmes de l'ESA pendant les années 2008 à 2011 | 10 000 000 |
| d. Constructions du domaine des EPF pendant l'année 2010 (projets déterminés) | 9 000 000 |

¹ RS 101

² FF 2011 ...

Art. 4 Crédit d'engagement non soumis au frein aux dépenses

Un crédit d'engagement de 12 900 000 francs est autorisé pour des investissements en relation avec la construction du nouveau laser à rayons X (SwissFEL) à l'Institut Paul Scherrer (PSI).

Art. 5 Plafonds de dépenses soumis au frein aux dépenses

Les plafonds de dépenses ci-dessous sont relevés des montants suivants:

| | Franken |
|--|------------|
| a. Institutions visées à l'art. 16, al. 3, let. b et c, de la loi du 7 octobre 1983 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI) ³ pour les années 2008 à 2011, au total | 3 000 000 |
| b. Institutions chargées d'encourager la recherche selon l'art. 10, al. 1, LERI pendant les années 2008 à 2011 | 10 000 000 |
| c. Couverture des besoins financiers du domaine des EPF liés à l'exploitation et aux investissements pendant les années 2008 à 2011 | 59 500 000 |

Art. 6 Disposition finale

Le présent arrêté n'est pas soumis au référendum.

³ RS 420.1

Commentaires techniques et chiffres relatifs à l'arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011

Crédits d'engagement proposés avec le supplément IIa

1. Département fédéral de l'intérieur

325 Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche

Fondation Fonds national suisse

| | |
|-------------------|-------------------|
| A2310.0195 | 10 000 000 |
|-------------------|-------------------|

| | |
|--|------------|
| – Autres contributions à des tiers AIF | 10 000 000 |
|--|------------|

Le budget 2011 du Fonds national suisse est augmenté en vue de renforcer le transfert de savoir et de technologie dans le domaine des PNR. L'approbation des projets aura lieu à partir de 2012.

Institutions selon l'art. 16 LERI

| | |
|-------------------|------------------|
| A2310.0195 | 3 000 000 |
|-------------------|------------------|

| | |
|--|-----------|
| – Autres contributions à des tiers AIF | 3 000 000 |
|--|-----------|

Les institutions selon l'art. 16, al. 3, let. b et c, bénéficient, en plus des contributions ordinaires, d'un paiement compensatoire unique en vue d'atténuer une partie de la perte de change qu'elles ont subie en 2011 dans le cadre de contrats d'encouragement de la recherche, pour autant que la perte dépasse 15 % au minimum de la somme fixée contractuellement.

7^e programme-cadre de recherche de l'UE

| | |
|-------------------|-------------------|
| A2310.0208 | 30 000 000 |
|-------------------|-------------------|

| | |
|--|------------|
| – Autres contributions à des tiers AIF | 30 000 000 |
|--|------------|

Les chercheurs, les institutions et les entreprises suisses qui participent au 7^e programme-cadre de recherche de l'UE bénéficient d'un paiement compensatoire unique en vue d'atténuer une partie de la perte de change qu'ils ont subie en 2011 dans le cadre de contrats d'encouragement de la recherche, pour autant que la perte dépasse 15 % au minimum de la somme fixée contractuellement.

Mesures d'accompagnement pour la collaboration dans le domaine spatial

| | |
|-------------------|-------------------|
| A2310.0441 | 10 000 000 |
|-------------------|-------------------|

| | |
|--|------------|
| – Autres contributions à des tiers AIF | 10 000 000 |
|--|------------|

Les entreprises et les institutions suisses qui participent à des programmes de l'Agence spatiale européenne (ESA) bénéficient d'un paiement compensatoire unique en vue d'atténuer une partie de la perte de change qu'elles ont subie en 2011 dans le cadre de contrats d'encouragement de la recherche, pour autant que la perte dépasse 15 % au minimum de la somme fixée contractuellement.

Contributions au financement du domaine des EPF

| | |
|-------------------|-------------------|
| A2310.0346 | 36 100 000 |
|-------------------|-------------------|

| | |
|--|------------|
| – Autres contributions à des tiers AIF | 36 100 000 |
|--|------------|

Les moyens octroyés au domaine des EPF sont augmentés afin d'accélérer le transfert de savoir et de technologie. A l'EPFZ, cette mesure concerne l'«Innovation and Entrepreneurship Lab». En outre, des investissements sont effectués de manière anticipée dans des infrastructures prêtes pour une mise en œuvre, telles que le laser à rayons X SwissFEL.

2. Département fédéral des finances**606 Administration fédérale des douanes***Contributions à l'exportation pour produits agricoles transformés*

| | |
|-------------------|-------------------|
| A2310.0211 | 10 000 000 |
|-------------------|-------------------|

| | |
|--|------------|
| – Autres contributions à des tiers AIF | 10 000 000 |
|--|------------|

Les écarts de prix des matières premières entre la Suisse et l'étranger se sont accrus du fait de la force du franc. L'augmentation du budget 2011 demandée pour financer les contributions à l'exportation (10 millions de francs, ce qui porte la somme totale à 80 millions de francs) a pour but d'éviter une réduction des taux des contributions versées pour compenser les prix et la baisse, liée au taux de change, de la compétitivité des exportations suisses de denrées alimentaires et des matières premières agricoles qui les composent (cf. ch. 2.3.3).

620 Office fédéral des constructions et de la logistique*Constructions du domaine des EPF*

| | |
|-------------------|-------------------|
| A4100.0125 | 23 400 000 |
|-------------------|-------------------|

| | |
|-----------------|------------|
| – Immeubles AIF | 23 400 000 |
|-----------------|------------|

Le « Teachning and Innovation Square », un lieu d'interactions entre les PME, les étudiants, les doctorants, les ingénieurs et les scientifiques, est créé à l'EPFL. Il permettra aux différents acteurs de collaborer à des projets communs. Concrètement, le « Teachning and Innovation Square » sera aménagé dans l'ancienne bibliothèque, qui sera transformée à cet effet. Par ailleurs, de premiers investissements seront effectués en relation avec la construction du SwissFEL à l'Institut Paul Scherrer.

3. Département fédéral de l'économie

Secrétariat d'Etat à l'économie

Prestations versées par la Confédération à l'AC

A2310.0351 **500 000 000**

– Contribution à l'AC AIF 500 000 000

Les turbulences qui secouent les marchés des changes et les incertitudes grevant l'évolution de la conjoncture risquent d'entraîner ces prochaines années une augmentation des coûts de l'assurance-chômage, notamment pour l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Afin de préserver l'assainissement de l'AC entreprise dans le cadre de la 4^e révision de la LACI, il est prévu que la Confédération verse une contribution supplémentaire exceptionnelle en 2011

Prêts en faveur de la Société suisse de crédit hôtelier

A4200.0108 **100 000 000**

– Prêts AIF 100 000 000

Pour que la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour réagir en cas de resserrement du crédit frappant les établissements hôteliers, et qu'elle puisse proposer les conditions d'intérêt et d'amortissement les plus avantageuses possible en cas de demandes d'octroi de crédit, le Conseil fédéral propose une augmentation temporaire de 100 millions de francs du prêt de la Confédération. Les moyens qui auront été engagés d'ici à la fin de 2015 devront être considérés comme une augmentation durable du prêt de 136 millions que la Confédération accorde aujourd'hui à la SCH (fonds de roulement). La part des 100 millions de francs supplémentaires qui n'aura pas été utilisée d'ici fin 2015 sera restituée à la Confédération.

760 Commission pour la technologie et l'innovation

Encouragement de la technologie et de l'innovation CTI

A2310.0477 **100 000 000**

– Autres contributions à des tiers AIF 100 000 000

Les entreprises suisses doivent pouvoir poursuivre des projets d'innovation en bénéficiant de conditions allégées. L'accent est mis sur la recherche appliquée, qui utilise les connaissances et les technologies de base pour faciliter la mise en place d'installations de démonstration et, par conséquent, le développement de nouveaux produits. Il s'agit d'une mesure unique en 2011, raison pour laquelle un éventuel solde de crédit ne pourra pas être reporté sur l'année suivante.

4. Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

Office fédéral des transports

Indemnisation du trafic combiné à travers les Alpes

A2310.0214 **28 500 000**

– Autres contributions à des tiers AIF 28 500 000

Les moyens supplémentaires demandés permettront de compenser en partie la diminution des recettes des entreprises de transport ferroviaire (ETF) imputable à la faiblesse de l'euro. Cette mesure soutient l'objectif constitutionnel d'un transfert de la route vers le rail pour ce qui touche au transport des marchandises à travers les Alpes.

Transport régional des voyageurs

A2310.0216 18 000 000

– Autres contributions à des tiers AIF 18 000 000

Les entreprises de transport qui peuvent prétendre aux indemnités et pour lesquelles le trafic touristique représente une part d'activités élevée sont confrontées à un recul étonnamment marqué de la demande des visiteurs étrangers. La diminution des recettes qui en résulte doit être compensée par une augmentation des indemnités.

Crédits d'engagement proposés avec le supplément IIa

| CHF | | Crédit d'engagement (V, J) Crédit budgétaire (A) | Crédits d'engagement autorisés précédemment y c. crédits additionnels | Crédit d'engage- ment/crédit additionnel proposé |
|---|---|---|--|---|
| Soumis au frein aux dépenses | | | | 165 900 000 |
| Département fédéral de l'intérieur | | | | 40 000 000 |
| 325 | Mesures d'accompagnement, participation intégrale au 7 ^e PCR | V0137.01 A2310.0208 | 51 000 000 | 30 000 000 |
| 325 | Mesures d'accompagnement, coopération dans le domaine spatial | V0165.00 A2310.0441 | 25 900 000 | 10 000 000 |
| Département fédéral des finances | | | | 21 900 000 |
| 620 | Constructions du domaine des EPF 2010 > 10 millions | V0196.04 A4100.0125 | 12 000 000 | 9 000 000 |
| 620 | Nouveau crédit budgétaire SwissFEL | nouveau A4100.0125 | – | 12 900 000 |
| Département fédéral de l'économie | | | | 104 000 000 |
| 704 | Encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme 2012 à 2015* | V0078.02 A2310.0357 | 20 000 000 | 4 000 000 |
| 706/ 760 | Financement de l'activité de la CTI 2008 à 2011 | V0084.02 A2310.0107 A2310.0477 | 553 500 000 | 100 000 000 |

* Ce crédit d'engagement doit être approuvé par le Parlement à la session d'automne 2011, dans le cadre de l'examen du message sur la promotion économique. Les moyens indiqués dans la colonne «Crédits d'engagement autorisés précédemment, y c. crédits additionnels» correspondent au montant selon la décision du conseil prioritaire.

Plafonds de dépenses proposés avec le supplément IIa

| CHF | | Plafond de dépenses (Z) Crédit budgétaire (A) | Plafonds de dépenses autorisés précédemment, y c. relèvements | Plafond de dépenses/ relèvement proposé |
|---|---|---|---|---|
| Soumis au frein aux dépenses | | | | 89 900 000 |
| Département fédéral de l'intérieur | | | | 75 500 000 |
| 325 | Institutions chargées d'encourager la recherche 2008 à 2011 | Z0009.01 A2310.0193 A2310.0194 | 3 824 300 000 | 10 000 000 |
| 325 | Institutions visées à l'art. 16 LERI 2008 à 2011 | Z0041.00 A2310.0195 | 137 900 000 | 3 000 000 |
| 328 | Contribution financière au domaine des EPF 2008 à 2011 | Z0014.01 A2310.0346 | 10 493 800 000 | 59 500 000 |
| Département fédéral de l'économie | | | | 14 400 000 |
| 704 | Suisse Tourisme 2012 à 2015* | Z0016.02 A2310.0355 | 207 300 000 | 7 900 000 |
| 704 | Promotion des exportations 2012 à 2015* | Z0017.03 A2310.0365 | 75 000 000 | 6 500 000 |

* Ces plafonds de dépenses doivent être approuvés par le Parlement à la session d'automne 2011, dans le cadre de l'examen du message sur la promotion économique. Les moyens indiqués dans la colonne «Plafonds de dépenses autorisés précédemment, y c. relèvements» correspondent au montant selon la décision du conseil prioritaire.