

09.062

Message

relatif à la loi fédérale sur des mesures de stabilisation conjoncturelle temporaire dans le domaine du marché du travail et des technologies de l'information et de la communication (3^e phase des mesures de stabilisation conjoncturelle)

du 10 août 2009

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'adopter, le projet de loi fédérale sur des mesures de stabilisation conjoncturelle temporaire dans le domaine du marché du travail et des technologies de l'information et de la communication.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

10 août 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet à l'approbation des Chambres fédérales une loi de durée limitée sur des mesures de stabilisation conjoncturelle qui donne une base légale à des mesures dans le domaine du marché du travail et des technologies de l'information et de la communication.

La Suisse et la plupart des pays industrialisés traversent la plus grave récession depuis des décennies. Le Conseil fédéral a réagi de manière ciblée à la détérioration de la conjoncture. Il a présenté aux Chambres fédérales, le 12 novembre 2008, la première phase des mesures de stabilisation conjoncturelle et, le 11 février 2009, la deuxième. Depuis, les perspectives économiques n'ont pas cessé de s'assombrir. Dans ce contexte, le Conseil fédéral estime nécessaire de lancer une troisième phase de mesures de stabilisation.

La loi présentée avec le présent message crée les bases nécessaires à l'exécution de cette troisième phase. Des aides financières temporaires doivent être accordées d'une part pour des mesures touchant au domaine du marché du travail et, d'autre part, dans les domaines des technologies de l'information et de la communication et de la promotion à l'étranger. Ces aides sont prises en compte dans le budget 2010, que le Conseil fédéral devrait adopter le 19 août 2009.

Message

1 **Grandes lignes du projet**

1.1 **Contexte**

Face à la rapide détérioration de la conjoncture, le Conseil fédéral a arrêté, le 12 novembre 2008, une stratégie de stabilisation en plusieurs étapes et adopté une première phase de mesures. Une deuxième phase a suivi le 11 février 2009 en raison de l'aggravation de la récession. Bien que les deux trains de mesures aient concerné le budget 2009, les objectifs du frein à l'endettement ont été respectés. Le Conseil fédéral a fixé, le 22 avril 2009, le calendrier d'une éventuelle troisième phase de mesures de stabilisation conjoncturelle pour l'année 2010 et choisi d'attendre les prévisions conjoncturelles de juin pour se déterminer. Il a en outre confié à l'administration une série de mandats d'examen concernant les modalités de cette éventuelle troisième phase. Les mesures à examiner devaient prendre en considération les trois objectifs suivants:

- éviter ou restreindre les décisions procycliques;
- endiguer la progression du chômage;
- poursuivre la politique de croissance et les mesures de promotion de la place économique.

Le Conseil fédéral a adopté, le 29 mai 2009, un rapport en réponse au postulat 08.3764 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N), dans lequel il expose sa stratégie de stabilisation et détaille les trois objectifs susmentionnés dans l'optique d'une nouvelle phase. Les perspectives économiques s'étant, depuis, encore assombries, le Conseil fédéral a décidé, le 17 juin 2009, de lancer la troisième phase de mesures de stabilisation.

Perspectives conjoncturelles

Les informations disponibles à l'été 2009 augurent de perspectives conjoncturelles moroses. Ces derniers mois, les prévisions économiques mondiales ont encore été revues à la baisse par bon nombre d'institutions, dont le Fonds monétaire international (FMI) et l'OCDE; l'Union européenne, en général, et l'Allemagne, en particulier, sont concernées. Selon ces prévisions internationales, l'activité économique va se contracter de plusieurs points de pourcentage dans la plupart des pays de l'OCDE durant l'année en cours.

Certains indicateurs conjoncturels montrent, depuis avril 2009, dans de nombreux pays, les premiers signes de stabilisation (à un très bas niveau toutefois), tandis que l'on observe une certaine détente sur les marchés financiers. Ces éléments laissent présager un ralentissement progressif de la récession aux Etats-Unis et dans l'UE, mais pas encore une reprise notable. Soutenue par la politique monétaire et budgétaire expansive menée à l'échelle globale, la conjoncture mondiale devrait se stabiliser d'ici à 2010. Toutefois, les répercussions de la crise financière qui résonnent aux sons du désendettement du secteur financier et des ménages privés, principalement aux Etats-Unis, feront obstacle à une dynamique haussière forte. La plupart des prévisions internationales prévoient, fin juin 2009, que la croissance du PIB aux Etats-Unis et dans l'UE ne progressera que mollement d'ici à fin 2010.

Conformément aux craintes, la récession s'est confirmée en Suisse jusqu'à l'été 2009, même si elle est jusqu'ici relativement modérée en comparaison internationale. Manifestement, la Suisse a résisté plus longtemps que d'autres pays à la récession grâce à une conjoncture intérieure encore robuste fin 2008. Après l'industrie d'exportation, la première à avoir été frappée par la crise, c'est maintenant au tour des secteurs axés sur l'économie intérieure (par ex. le commerce de détail) et de la consommation privée d'être touchés par la récession. On ne saurait escompter un renversement significatif de la tendance conjoncturelle au second semestre 2009. Les prévisions estivales du 17 juin 2009 du Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles tablent sur un recul du PIB réel de 2,7 % en 2009. En raison de la lenteur de l'amélioration, il faut s'attendre à un nouveau recul du PIB de 0,4 % en 2010. Cette évaluation recoupe largement les prévisions de juin réalisées par d'autres instituts.

Par rapport aux prévisions du printemps 2009, les perspectives du marché du travail, principalement, se sont nettement dégradées. Comme la conjoncture aura de la peine à retrouver un rythme soutenu, il faut compter avec une montée continue du chômage en Suisse d'ici à fin 2010. Le Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles table sur un taux de chômage de 5,5 % en moyenne annuelle en 2010. Les mauvaises perspectives du marché du travail s'inscrivent ainsi dans le prolongement des mauvaises prévisions conjoncturelles.

Les grands axes d'action envisagés

En Suisse, la récession n'est pas indigène. Elle ne tient pas, comme dans d'autres pays, à des déséquilibres économiques intérieurs ni à des décisions politico-économiques erronées. Elle découle en fait de la plus grave crise économique mondiale de l'après-guerre. La cause de la crise ne résidant pas dans l'économie intérieure, il n'est pas non plus possible de sortir de la récession en faisant uniquement intervenir des instruments de politique économique focalisés sur la Suisse. La politique économique doit donc viser à contenir l'onde de choc. Les deux premières phases des mesures de stabilisation ont épuisé les possibilités permettant d'anticiper les investissements publics.

Plusieurs défis d'importance doivent être relevés compte tenu des prévisions conjoncturelles, notamment celles touchant à l'évolution du marché du travail. Il convient, d'une part, de stabiliser autant que faire se peut la conjoncture pour endiguer la progression du chômage, l'empêcher de s'inscrire dans la durée et de créer les conditions permettant, lorsque la relance interviendra, d'abaisser rapidement et notablement le taux de chômage. D'autre part, la Suisse doit être armée pour être en mesure de tirer pleinement profit de la prochaine reprise. Une politique de croissance durable et un endettement public modéré sont des conditions indispensables. Enfin, éviter ou restreindre les décisions de nature à accentuer la récession sont aussi des enjeux importants.

Mesures

Compte tenu de l'ampleur exceptionnelle de la récession et des prévisions pessimistes concernant l'évolution du chômage, le Conseil fédéral estime nécessaire de lancer une troisième phase de mesures de stabilisation:

- des mesures ciblées doivent compléter les instruments de l'assurance-chômage (AC) pour lutter contre la relativement forte hausse attendue du chômage des jeunes et du chômage de longue durée;

- la politique de croissance 2008 à 2011 doit être poursuivie avec célérité; il faut créer les conditions qui permettront à la Suisse de profiter pleinement de la reprise lorsque l'économie mondiale se redressera; les mesures supplémentaires doivent permettre d'exploiter les potentiels de la place technologique Suisse.

Parallèlement, différentes mesures combattent déjà les effets aggravant la récession: premièrement, le Conseil fédéral a décidé, le 29 mai 2009, de verser pour 2010 une contribution spéciale unique de 200 millions de francs destinée à réduire les primes de l'assurance-maladie. Deuxièmement, le Parlement a décidé d'avancer à début 2010 l'entrée en vigueur de la réforme de la TVA, ce qui représentera une baisse des prélèvements de 150 millions de francs. Troisièmement, le pouvoir d'achat ne pâtira pas, en 2010, de l'éventuelle augmentation de la TVA pour le financement de l'AI, reportée à 2011.

1.2 Cadre budgétaire

Déduction faite de la contribution spéciale de 200 millions de francs pour la réduction des primes de l'assurance-maladie et compte tenu de la baisse des recettes de 150 millions de francs due à l'entrée en vigueur anticipée de la réforme de la TVA, il reste, dans le budget de 2010, une marge de manœuvre d'environ 400 millions de francs qu'il est prévu d'exploiter dans son intégralité. Avec un déficit d'environ 2,4 milliards de francs, le budget reste dans les limites fixées par le frein à l'endettement.

1.3 Mesures dans le domaine du marché du travail

Tableau 1

Aperçu des mesures dans le domaine du marché du travail

Mesures relatives au marché du travail	Nombre de participants	Durée en mois	Dépenses en millions de francs
Chômage des jeunes			
Mesures de formation pour les personnes sans emploi diplômées de la formation professionnelle initiale	min. 8000	max. 12	40
Soutien à l'entrée sur le marché du travail	2000	6	12
Stages au terme de l'apprentissage	4000	6	0
Armée en service long	350	10	0
Chômage de longue durée et fin de droits			
Engagements de durée déterminée dans les réseaux d'emplois	7400	6	238
Engagements de durée déterminée pour des tâches spéciales	500	4.5	15

Mesures relatives au marché du travail	Nombre de participants	Durée en mois	Dépenses en millions de francs
Qualification durant le chômage			
Formation continue pendant la période de réduction de l'horaire de travail	5000	2	30
Engagements dans des projets de recherche pendant la période de réduction de l'horaire de travail*			0
Qualification dans le domaine de l'énergie			
Développement du programme energiewissen.ch			1
Formation continue et reconversion dans le domaine de l'énergie (programme passerelle)	max. 1400		14
Total			350

* La présente loi permet des engagements de durée limitée dans des projets de recherche pendant la période de réduction de l'horaire de travail. Ces engagements n'occasionnent pas de frais en dehors de l'AC.

Les prévisions quant à l'évolution du marché du travail pour 2009 et 2010 sont mauvaises. Les pronostics actuels du Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles indiquent que le taux de chômage atteindra 5,5 % en moyenne annuelle en 2010 (soit 217 000 personnes). Dans l'année à venir, la situation va se tendre sur trois fronts en particulier.

Tout d'abord, le chômage des jeunes, qui croît de manière disproportionnée durant les phases de récession. Bien que pour cette catégorie de personnes le chômage reste la plupart du temps de courte durée, il faut tout mettre en œuvre pour aider les jeunes à entrer sur le marché du travail.

Deuxièmement, le nombre des chômeurs de longue durée va augmenter au cours de l'année 2010. Des emplois dans les réseaux d'emplois et des tâches spéciales doivent temporairement être créés pour eux.

Troisièmement, il faut promouvoir les mesures de qualification pour aider les personnes au chômage à passer ce cap ou à sortir du chômage.

L'AC est bien préparée aux périodes de récession «normales». La loi en vigueur permet de réagir rapidement aux changements que subit le marché du travail et de mettre à disposition les moyens financiers nécessaires. L'AC propose un large éventail de mesures d'intégration. Elle prévoit, pour son budget 2010, 875 millions de francs destinés aux mesures de qualification et de formation et aux mesures spéciales liées au marché du travail.

En raison de la flambée exceptionnelle du chômage et du risque de voir la récession s'accroître et surtout durer plus longtemps que prévu, il s'avère nécessaire d'élargir temporairement l'éventail des instruments de l'AC pour réagir de manière adaptée au chômage des jeunes et au chômage de longue durée.

Le Conseil fédéral considère que les mesures supplémentaires doivent être organisées et financées hors du budget de l'AC, et ce pour deux raisons. Premièrement, la situation financière de l'AC est mauvaise. L'an prochain, les dettes de l'assurance dépasseront leur plafond légal, forçant ainsi le Conseil fédéral à déclarer une hausse

des cotisations. Deuxièmement, il se peut que les mesures supplémentaires débouchent, pour l'AC, sur des exigences contradictoires entre la vocation de l'assurance qui est d'axer ses mesures sur la réintégration rapide des chômeurs et la nécessité d'occuper temporairement les personnes au chômage en raison du manque d'emplois dû à la récession. Divers groupes techniques de l'AC, tels que l'Association des offices suisses du travail, les offices cantonaux du travail et les représentants des partenaires sociaux ont été consultés régulièrement pendant l'élaboration des mesures et informés des développements.

1.3.1 Lutte contre le chômage des jeunes

Formation continue pour les personnes sans emploi diplômées de la formation professionnelle initiale

L'aide financière accordée aux personnes sans emploi diplômées de la formation professionnelle initiale pour des mesures de formation allant jusqu'à douze mois est une impulsion supplémentaire devant permettre à cette catégorie de personnes de surmonter une période sans emploi. Les mesures sont conçues de manière à éviter autant que possible tout effet d'aubaine.

Soutien à l'entrée sur le marché du travail

Une aide financière doit être octroyée à l'employeur pour six mois au maximum, lorsque ce dernier engage pour une durée indéterminée des jeunes demandeurs d'emploi qui ont peu d'expérience professionnelle. Cette mesure doit permettre d'intégrer de jeunes chômeurs qui cherchent un emploi sans succès depuis au moins six mois et qui sont menacés de chômage de longue durée.

Maintien en emploi des jeunes qui terminent leur apprentissage et augmentation l'offre de stages

La Confédération réagit à la situation tendue sur le marché de l'emploi – en particulier pour les jeunes adultes – et étoffe, temporairement et sous la houlette de l'Office fédéral du personnel (OFPER), l'offre en places d'apprentissages et de stages pour universitaires dans l'administration fédérale.

Dans le cadre du projet PONTE de l'OFPER, 60 postes supplémentaires de durée déterminée seront créés pour les jeunes qui ont terminé un apprentissage à la Confédération et n'ont pas trouvé de solution au terme de leur formation professionnelle. L'OFPER prévoit par ailleurs d'augmenter de 380 actuellement à environ 450 le nombre de places de stage destinées aux universitaires et d'élargir l'offre des places d'apprentissage de 100 unités supplémentaires. La Confédération espère, par le biais de ces mesures dans le domaine du personnel, donner un signal à l'intention du marché de l'emploi et prêcher par l'exemple.

Promotion du service long à l'armée

Compte tenu de la situation économique actuelle, l'armée est prête, dans le cadre des prescriptions légales et des directives en matière d'effectifs, à porter dès maintenant le nombre de places pour militaires en service long à 3000 par an (+300 à 400 places). Les militaires en service long sont des soldats de milice qui effectuent la totalité de leur service militaire en 300 jours consécutifs. Ils sont ensuite affectés pendant dix ans à la réserve et n'effectuent pas de cours de répétition, mais seulement le tir

obligatoire annuel. Dans la situation économique actuelle, les militaires en service long ont ainsi la possibilité de s'acquitter de leur service d'un trait, d'acquérir de l'expérience dans la gestion de personnes – pour autant que les conditions préalables soient remplies – pour entrer sur le marché du travail avec un décalage bienvenu. Les coûts moyens par militaire en service long s'élèvent à 34 fr. 90 par jour de service ce qui correspond à ceux des autres recrues. Ces coûts ne comprennent pas les dépenses liées par exemple au matériel ou à l'habillement.

1.3.2 Lutte contre le chômage de longue durée

Engagements de durée déterminée dans les réseaux d'emplois pour des missions auprès d'organisations à but non lucratif

Les réseaux d'emplois placent les demandeurs d'emploi dans des postes de durée limitée. Ces organisations ont déjà été activées dans les années 90, avec de bons résultats et doivent à nouveau être utilisées afin de placer des chômeurs pour des engagements de durée déterminée. Grâce à ces postes, les personnes au chômage restent actives sur le marché du travail tout en épuisant moins rapidement leurs indemnités journalières de l'AC. Ce type d'engagement doit également ouvrir des perspectives sur le marché du travail, notamment en ouvrant au participant un domaine professionnel où il pourra acquérir une expérience utile ou encore établir des contacts.

La durée de ce type d'engagement doit être limitée à six mois. Les coûts d'organisation des réseaux d'emplois et les salaires usuels du lieu et de la branche sont financés dans le cadre de la troisième phase des mesures de stabilisation. Une participation financière peut être demandée aux organisations. L'exécution du service civil devra être assurée.

Engagements de durée déterminée pour des tâches spéciales dans des organisations à but non lucratif

Pour les tâches spéciales, les personnes au chômage doivent être engagées pour une durée déterminée aux conditions usuelles du lieu et de la branche en matière de salaire. Les chômeurs doivent être engagés en groupe pour la réalisation de ces tâches. Diverses organisations des domaines du tourisme, de la nature, de la jeunesse et des sports ont été approchées dans le cadre d'une analyse préalable. Ces domaines ont besoin de tels engagements. Les objectifs, la structure et le cadre général de ces engagements sont les mêmes que pour les réseaux d'emplois. Une participation financière peut être demandée aux organisations. Là aussi il faudra veiller à ce que l'exécution du service civil soit assurée.

1.3.3 Mesures de qualification

Formation continue pendant la réduction de l'horaire de travail

Les entreprises ont la possibilité d'organiser une formation continue pendant les périodes de réduction de l'horaire de travail pour les employés concernés. Il peut s'agir au premier chef de cours de langue, mais aussi de cours spécialisés (par ex. sur les nouveaux développements techniques, l'utilisation des nouveaux matériaux

et la prévention des accidents). La possibilité existe déjà, mais il faut l'exploiter davantage. La Confédération prendra temporairement à sa charge une partie des coûts de formation continue pendant la réduction de l'horaire de travail. Dans ce cadre, les montants ne sont pas versés directement aux collaborateurs, mais à l'entreprise (comme pour l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail). En recourant au besoin aux associations professionnelles, les employeurs doivent pouvoir solliciter le cofinancement de ces mesures de qualification dans le cadre de la troisième phase des mesures de stabilisation.

Parallèlement à cet encouragement de la formation continue, il est prévu de ne pas appliquer l'art. 35, al. 1^{bis}, de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI; RS 837.0) pendant la durée de validité de la loi. Au cours de cette période, la perte de travail peut dépasser 85 % de l'horaire de travail normal de l'entreprise pendant plus de quatre périodes de décompte.

Campagne de formation et de perfectionnement dans le secteur de l'énergie

Grâce au programme d'assainissement des bâtiments en cours et au nombre croissant d'installations de chauffage et de chauffe-eau faisant appel aux énergies renouvelables, le manque de personnel qualifié se fait sentir de façon aiguë dans le secteur de l'installation, au niveau des artisans (toiture, murs et fenêtres) et dans les professions de planification directement concernées (bureaux d'ingénieurs, etc.). Si les campagnes de recrutement menées auprès des jeunes en fin de scolarité pour promouvoir ces métiers et la création de nouvelles places d'apprentissage sont en partie engagées, il faudra plusieurs années pour qu'elles aient un impact. Des résultats plus rapides peuvent toutefois être obtenus lorsque des professionnels de domaines d'activités proches de la branche se reconvertissent dans le secteur de l'énergie ou du bâtiment. Il faut lancer à cet effet une initiative de perfectionnement et de reconversion à grande échelle. Dans le cadre de ce «programme passerelle», la Confédération doit pouvoir, d'une part, financer la formation requise, y compris les moyens didactiques, et, d'autre part, verser des contributions financières à des entreprises qui emploient du personnel en reconversion. Parallèlement, il importe de renforcer ponctuellement le programme pluriannuel «energiewissen.ch», lancé en 2009. La mise en œuvre de la campagne de reconversion requiert une étroite collaboration avec les interprofessions. Ces efforts contribuent, conformément à la stratégie énergétique du Conseil fédéral, à améliorer l'efficacité énergétique et à promouvoir les énergies renouvelables.

1.4 Aide financière temporaire dans le domaine des technologies de l'information et de la communication

1.4.1 Points de repère

Internet tient une place de plus en plus grande dans notre économie et notre société hyperconnectées. Moteur de l'innovation, de la croissance et de la productivité, il encourage le changement structurel et ouvre des opportunités pour des prestations nouvelles et meilleures dans tous les domaines de notre économie.

Malgré des infrastructures de qualité et une forte densité d'appareils en réseau, la Suisse souffre, en comparaison internationale, d'un retard de développement sur le plan de la société de l'information. Elle doit maintenant poser des jalons afin de

retirer de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) des avantages comparatifs décisifs pour sa place économique.

Dans le cadre de sa politique de croissance, le Conseil fédéral entend exploiter la durée de la crise pour préparer les structures de sorte qu'elles soutiennent l'économie de manière optimale lors de la reprise. Il estime qu'il convient d'agir en particulier au niveau de l'encouragement et de la mise à disposition des fondamentaux nécessaires au bon fonctionnement et à la fiabilité de l'espace économique électronique. Cela concerne en particulier le développement de la signature numérique estampillée *SuisseID* comme mode d'authentification sécurisé des transactions d'affaires et des relations avec l'administration, y compris les mesures de promotion des ventes. Il convient en outre de prendre des *mesures d'accompagnement* afin de promouvoir l'espace économique électronique (projets pilotes, diffusion du numéro d'identification des entreprises [UID], habilitation des acteurs et harmonisation du certificat électronique de fonction, financement initial de projets prioritaires s'inscrivant dans la stratégie de la Confédération en matière de cyberadministration).

Une partie des mesures peuvent être mise en œuvre sans autre par l'administration ou par des mandats externes. Une nouvelle base légale s'avère nécessaire lorsque l'encouragement s'effectue au travers d'aides financières versées à des acteurs externes à l'administration. Ceci concerne en l'occurrence les contributions à l'achat de cartes *SuisseID*, qui sont également disponibles sous forme de clé USB.

Les mesures proposées se renforcent mutuellement et concourent à ce que les transactions d'affaires et les relations avec l'administration puissent s'imposer rapidement au sein d'un espace économique électronique sûr et fiable. Vingt-cinq millions de francs au total doivent être affectés à ces mesures dans le budget 2010 au titre de la troisième phase.

1.4.2 Aide financière pour l'achat de cartes *SuisseID*

Philosophie

Une preuve d'identité électronique sécurisée est une condition indispensable pour la réussite du commerce électronique. Un nombre croissant d'Etats mettent à la disposition de leur population ce type de preuve d'identité sous forme de fonctionnalité additionnelle de la carte d'identité, de citoyenneté ou de santé. Même en agissant très vite, on ne pourrait introduire une nouvelle carte d'identité électronique en Suisse qu'en 2014 au plus tôt.

La signature électronique sécurisée, dont la fonction est voisine de celle de la preuve d'identité électronique, est réglementée en Suisse. Il existe sur le marché trois fournisseurs de cartes de certificat pour la signature numérique au sens de la loi du 19 décembre 2003 sur la signature électronique (SCSE; RS 943.03). Leurs produits n'ont pas vraiment réussi à s'imposer sur le marché jusqu'ici, s'agissant d'éléments d'infrastructure de base qui ne peuvent être rentables qu'à partir du moment où ils sont utilisés dans un très grand nombre d'applications.

Une solution consiste à mettre au point, en collaboration avec les fournisseurs de cartes de signature conformes aux dispositions de la SCSE, une carte estampillée *SuisseID* avec signature numérique (comme aujourd'hui) et à y adjoindre une preuve d'identité électronique sécurisée. Cette carte sera distribuée dès 2010 par les fournisseurs habituels. La Confédération encouragera la vente de ces cartes durant la phase

de lancement (en 2010) et contribuera par là même, parallèlement à d'autres mesures, à ce que ce produit s'impose sur le marché.

Norme pour la nouvelle *SuisseID*

Les spécifications de la future *SuisseID* peuvent s'appuyer sur les normes existantes. Un ensemble de spécifications couvrant toutes les fonctionnalités jugées aujourd'hui essentielles pour une carte électronique du citoyen existent sont regroupées dans la norme *European Citizen Card* (ECC) et incluent aussi celles relatives à la preuve d'identité électronique. Les spécifications contenues dans cette norme sont au point et utilisées dans plusieurs pays dans les projets de cartes les plus divers. Le dernier exemple en date concerne la France, qui va délivrer très prochainement une carte nationale d'identité électronique compatible ECC.

Dans ce contexte, il est possible de fixer, en 2009 encore, une norme pour une nouvelle *SuisseID* qui soit acceptée et applicable par les principaux acteurs du marché, et qui puisse être intégrée en 2010 dans les produits des différents fournisseurs.

Montant de l'aide financière par carte reconnue

Le prix en première acquisition d'une carte de type *SuisseID* devrait être d'un peu plus de cent francs si le volume de vente est élevé, avec une tendance à la baisse. Les ventes devraient vraisemblablement être fortement stimulées par une aide financière de 50 à 80 francs par carte.

Le SECO doit pouvoir disposer d'une certaine marge de manœuvre dans la fixation de l'aide financière par carte, pour qu'il puisse réagir, au besoin, de manière flexible en fonction du succès remporté par l'opération et pour être en mesure, en cas de trop faible diffusion, d'augmenter le montant ou, en cas de très grand succès, de réduire celui-ci.

Versement de l'aide financière

Le versement de l'aide financière doit justement exploiter la technologie visée par la mesure d'encouragement. Une application Internet sera créée, afin que l'acheteur d'une *SuisseID* s'identifie avec ladite carte et saisisse directement sa demande d'aide financière en fournissant les indications requises, telles que l'adresse de paiement. La sécurité complète qu'apporte la *SuisseID* permettra d'automatiser largement le reste du processus jusqu'au versement.

Ainsi, les critères habituels de la procédure, évoqués au début, sont non seulement remplis, mais on déclenche en outre un processus d'activation et d'apprentissage chez les utilisateurs tout en fournissant aux développeurs une application pilote didactique dont ils pourront utiliser librement les modules.

1.5

Aide supplémentaire à la promotion à l'étranger des réseaux industriels axés sur l'exportation

Compte tenu du fait qu'une grande partie des PME suisses, souvent très petites mais aussi très novatrices, ne sont pas organisées par branche, les dépenses induites par l'internationalisation, la prospection des marchés et la présentation de leurs produits s'avèrent souvent trop lourdes à assumer. Le regroupement sous un même toit, au sein de plateformes de promotion des exportations, permet à ces entreprises de s'ouvrir de nouveaux marchés.

La planification des activités de *marketing* procède d'une stratégie claire consistant pour la Suisse à se faire connaître et à se profiler dans une première étape en qualité d'exportatrice pour une certaine branche. Dans une seconde étape, les plateformes doivent pouvoir bénéficier d'un large soutien en communiquant leurs objectifs et en prospectant de nouveaux membres au moyen de participation à des foires, de séminaires spécialisés, de publications, de voyages de délégations et de missions d'appariement (*matchmaking*).

L'Osec fournit une aide organisationnelle en matière de mise en place et d'exploitation de structures et de commercialisation et mise en réseau de plateformes de promotion des exportations. Vingt-cinq millions de francs doivent être affectés à ces mesures dans le budget 2010 au titre de la troisième phase. Le choix final des branches et la délimitation opérée entre elles s'effectueront sur la base de l'analyse des potentiels et des besoins.

Les domaines suivants sont prioritaires selon une analyse préliminaire relative à la création de plateformes de promotion des exportations: technologies de l'environnement et énergies renouvelables, santé et sciences de la vie, architecture, *design* et *design* industriel, fournisseurs automobiles et infrastructures. A l'issue du financement initial durant la phase de déploiement, les plateformes devront rapidement prouver leur viabilité. Au-delà de cette phase, les plateformes continueront d'être soutenues, dans le cadre des crédits ordinaires, pendant deux à trois ans sur les plans de l'organisation et du *marketing*.

2

Commentaire des dispositions

Préambule

La loi se fonde sur l'art. 100, al. 1, de la Constitution (Cst.; RS 101). Les mesures proposées dans le domaine du marché du travail tendent à assurer une évolution régulière de la conjoncture et visent à prévenir et à combattre le chômage. Les mesures relatives aux plateformes de promotion des exportations et aux technologies de l'information et de la communication doivent faciliter le retour d'une évolution régulière de la conjoncture (cf. art. 100, al. 1, Cst.). Les effets conjoncturels sont décrits au ch. 3.3.

Art. 1 Aide financière à la formation continue des personnes sans emploi diplômées de la formation professionnelle initiale

La participation au financement de la formation continue a pour but d'accroître l'employabilité des jeunes diplômés de la formation professionnelle initiale et de leur permettre de mettre à profit la période sans emploi. Les formations continues visent à promouvoir la qualification professionnelle en répondant aux besoins du marché du travail.

Exemple: une jeune fille ayant achevé sa formation professionnelle initiale qui opte pour un séjour linguistique de six mois en Angleterre dont le coût s'élève à 7000 francs sera soutenue à concurrence de 3500 francs par Confédération.

La durée de la formation continue est limitée afin d'éviter de subventionner des modules de formation faisant normalement partie du niveau tertiaire.

Art. 2 Aide financière visant à favoriser l'entrée sur le marché du travail

Les allocations d'initiation au travail versées par l'AC visent en particulier à soutenir les travailleurs âgés. L'aide financière allouée pour favoriser l'entrée sur le marché du travail est une mesure complémentaire d'une durée limitée qui offre un soutien similaire à des jeunes chômeurs et des jeunes adultes n'ayant pas suffisamment d'expérience professionnelle, afin de faciliter leur insertion sur le marché du travail.

Art. 3 Aide financière pour des engagements de durée déterminée dans des organisations à but non lucratif

Par organisation à but non lucratif, il faut entendre des personnes morales ou physiques poursuivant des buts de service public ou d'utilité publique.

Les engagements de durée déterminée dans des organisations à but non lucratif contribuent à éviter les arrivées en fin de droits. Les personnes au chômage économisent leurs indemnités journalières de l'AC et bénéficient d'une durée de recherche d'emploi prolongée. Elles acquièrent une expérience professionnelle et ont la possibilité de se créer ou de développer un réseau professionnel et social. Grâce à ces engagements de courte durée, elles améliorent leur employabilité et augmentent leurs chances de s'intégrer durablement sur le marché du travail.

La limitation de la durée de ces engagements prévient les risques de suppression d'emplois existants au profit d'emplois subventionnés. Par ailleurs, seuls des emplois qui n'auraient pas été créés sans cette aide financière et pouvant être supprimés lors de la prochaine reprise économique bénéficient de ce cofinancement.

Les missions spéciales sont envisageables dans des domaines tels que le tourisme *host angels*, la nature (régions de montagne), la promotion de la jeunesse et du sport. Elles peuvent être organisées comme projets autonomes occupant plusieurs personnes au chômage pendant une période déterminée.

Les mesures prévues pourraient rendre l'exécution du service civil plus difficile. Dans une période où le nombre de demandes d'admission au service civil est en forte augmentation et requiert davantage de places, les mesures précitées pourraient concurrencer quelque peu les places mises à disposition pour le service civil par des organisations à but non lucratif. Le service civil est en principe accompli dans des organismes d'intérêt général, soit dans le même secteur que les organisations à but

non lucratif au sein desquelles les emplois de durée déterminée doivent être créés pour les chômeurs. Or, les coûts de ces emplois seront minimales pour les organisations concernées, tandis que les places occupées pour le service civil leur coûtent entre 1600 et 1700 francs par mois. Pour éviter toute distorsion de la concurrence et ne pas rendre inutilement plus difficile l'exécution du service civil, il faut réduire les coûts du service civil et, à cet effet, suspendre le prélèvement des contributions des établissements d'affectation – versées à la Confédération à titre de compensation pour le travail fourni (art. 46 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil; RS 824.0) – tant que les mesures de stabilisation seront appliquées. Les frais des établissements d'affectation seront ainsi ramenés à 1300 francs par mois pour chaque personne en service civil. Le Conseil fédéral doit encore se prononcer sur la suspension de l'obligation de verser la contribution en vertu l'art. 46, al. 2, de la loi sur le service civil. C'est pourquoi une diminution des recettes d'environ 4 millions de francs a été prévue au budget 2010.

Art. 4 Aide financière à la formation continue pendant la réduction de l'horaire de travail

Les périodes de réduction de l'horaire de travail doivent être utilisées pour des bilans de compétences et des formations continues améliorant les qualifications professionnelles des personnes concernées. Des institutions spécialisées peuvent déterminer les besoins avec le concours des associations et offrir des formations pertinentes. Le montant et la durée du cofinancement sont fixés au cas par cas afin de prévenir les effets d'aubaine.

Art. 5 Engagements dans des projets de recherche durant la période de réduction de l'horaire de travail

Cette mesure s'adresse à des employés en réduction d'horaire de travail bien formés qui peuvent participer, à titre gratuit, à des projets de recherche pendant la période de réduction de l'horaire de travail. Cette mise en réseau de l'économie et des universités permettra non seulement d'élever le niveau de qualification professionnelle, mais favorisera le transfert de connaissances et renforcera la capacité d'innovation des entreprises.

L'art. 41, al. 4, LACI n'est pas applicable, puisque les engagements dans ces projets ne sont pas rémunérés.

Art. 6 Aide financière à la formation, au perfectionnement et à la reconversion dans les secteurs du bâtiment et de l'énergie

Le manque de personnel qualifié dans le secteur de l'énergie et du bâtiment (branche des monteurs, artisans, bureaux d'ingénieurs, etc.) doit être combattu par une campagne de formation et perfectionnement ou de reconversion. Un «programme passe-relle», destiné à environ 1200 à 1400 spécialistes qui ne trouvent plus de travail dans leur métier d'origine ou n'y ont que de faibles perspectives d'emploi, constitue le cœur de la campagne.

Une partie des aides financières destinées à la mise en œuvre de ce programme ne peut être octroyée en se fondant sur la législation sur l'énergie en vigueur. Aux termes de l'art. 13, al. 2 et 3, de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'énergie (OEn; RS 730.01), la Confédération ne peut pas soutenir la formation et le perfec-

tionnement à titre individuel, mais uniquement les structures nécessaires à cet effet. Les contributions proposées ici doivent être destinées à la formation et au perfectionnement à titre individuel, même si les personnes en formation n'en bénéficient que de façon indirecte. Pour ces aides financières d'un genre nouveau dans le domaine de l'énergie, une base explicite s'impose dans le projet de loi. De cette façon, les contributions seront par ailleurs clairement limitées dans le temps.

En revanche, aucune base spéciale n'est requise dans la présente loi pour l'autre volet des aides financières prévues. Les fonds avec lesquels la formation à proprement parler (organisation, déroulement, formation des formateurs, élaboration de supports de cours, etc.) et le programme «energiewissen.ch» déjà lancé doivent être soutenus peuvent être versés en vertu des art. 11, al. 2, de la loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne; RS 730.0) et 13, al. 2, OEn.

Art. 7 Aides financières pour l'achat de cartes d'identification, d'authentification et de signature

Peut prétendre à l'aide financière l'acheteur d'une carte *SuisseID* qui offre une fonctionnalité précise selon une norme définie. Compte tenu des fonctionnalités prévues [l'identification (I), l'authentification (A) et la signature (S)], la carte est appelée «carte IAS» dans la loi. La notion de «carte reconnue» signifie que seules les cartes IAS répondant à certaines spécifications peuvent prétendre à l'aide financière.

Pour que les cartes de l'ensemble des fournisseurs puissent parfaitement fonctionner et être interopérables, une norme doit être fixée pour la nouvelle fonctionnalité relative à la preuve d'identité électronique (composants d'identification et d'authentification). Cette norme doit se rapprocher le plus possible des spécifications de l'ECC. Ainsi seulement sera-t-on en mesure de fixer rapidement une norme.

La fonctionnalité de signature définie par la SCSE ne doit pas être remise en cause. L'obligation de respect de la norme SCSE induit parallèlement un écrémage qualitatif des fournisseurs potentiels.

La demande d'aide financière doit être effectuée au moyen d'une application Internet et d'une carte IAS reconnue. Dans ce contexte spécifique, il paraît admissible voire même judicieux que l'aide financière ne puisse, elle-même, être sollicitée qu'en utilisant la *SuisseID*. Le soutien ne doit être accordé qu'à ceux qui non seulement achètent la carte, mais ont la volonté et la capacité de l'utiliser, dans l'esprit de la loi.

Art. 8 Montant de l'aide financière

Les moyens disponibles doivent générer le maximum d'impact. Non seulement la possibilité est donnée au SECO d'influer, si nécessaire, sur les ventes en ajustant à court terme le montant de l'aide financière octroyée par carte, mais le plafonnement de l'aide financière à 80 % du prix doit empêcher les achats inconsidérés et les abus éventuels.

Art. 10 Rapport avec d'autres lois fédérales

L'art. 35, al. 1^{bis}, LACI restreint le droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail à quatre mois lorsque la perte de travail dépasse 85 % de l'horaire normal de l'entreprise. La non-application de cette disposition pendant une période limitée permettra de maintenir des entreprises et des emplois même en cas de perte de travail plus élevée et plus longue.

Art. 11 Référendum et entrée en vigueur

Les crédits de la troisième phase des mesures de stabilisation portent exclusivement sur l'exercice 2010. C'est pourquoi le Conseil fédéral s'emploie à ce que les mesures soient mises en œuvre, autant que faire se peut, en 2010. On ne saurait toutefois exclure complètement, dans l'intérêt de la qualité de l'exécution, que certaines mesures puissent connaître leur terme après la fin de l'année 2010. C'est la raison pour laquelle la durée de validité de la loi est limitée au 31 décembre 2011.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières pour la Confédération

Le cadre financier de la troisième phase des mesures de stabilisation conjoncturelle est de 400 millions de francs. Le plafond de dépenses pour 2010, selon le frein à l'endettement, ne sera donc pas dépassé. Les moyens nécessaires sont inscrits au budget 2010. Pour mettre en œuvre les mesures et absorber en partie la surcharge administrative induite, le Département fédéral de l'économie a inscrit au budget des postes correspondant à un taux d'occupation de 350 % et limités aux années 2010 et 2011. Les coûts induits par le transfert de certaines activités en vue de réaliser les mesures n'occasionnent pas de dépenses supplémentaires mais sont financés avec les moyens à disposition.

Tableau 2

Vue d'ensemble des coûts de la troisième phase des mesures de stabilisation

Mesure	Millions de francs
Endiguer la progression du chômage/campagne de formation et de perfectionnement dans le secteur de l'énergie	350
Technologies de l'information et de la communication	25
Aide supplémentaire à la promotion à l'étranger des réseaux industriels axés sur l'exportation	25
Total	400

3.1.1 Frein aux dépenses

Dans le but de limiter les dépenses, l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. prévoit que 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. Les mesures prises dans le domaine du marché du travail (art. 1, 3 et 4) excèdent ces plafonds et sont donc assujetties au frein aux dépenses.

3.2 Conséquences financières pour les cantons et les communes

Les mesures de stabilisation conjoncturelle auront un effet positif sur les cantons et les communes. D'une part, les cantons et les communes profiteront des mesures et de la stabilisation de l'économie qu'elles induisent. D'autre part, les offices régionaux de placement seront moins sollicités puisque les mesures dans le domaine du marché du travail feront qu'il y aura moins de personnes au chômage ayant besoin du soutien et des services de placement de leur part.

3.3 Conséquences économiques

En dépit de l'orientation expansive de la politique monétaire, des mesures de consolidation du système financier, des effets des stabilisateurs automatiques (en particulier de l'assurance-chômage) et des deux premières phases des mesures de stabilisation conjoncturelle (cf. message du 11 février 2009 concernant la deuxième phase des mesures de stabilisation conjoncturelle: supplément la au budget 2009 et autres mesures; FF 2009 871), les prévisions conjoncturelles de la Confédération du mois de juin ne laissent pas entrevoir de reprise rapide et durable. C'est pourquoi le Conseil fédéral s'est prononcé, le 17 juin 2009, en faveur de mesures ciblées dans le domaine du marché du travail et de mesures destinées à favoriser la relance. Sur le plan économique, ces mesures contribuent à surmonter la crise. Elles satisfont aux trois critères suivants: mise en œuvre rapide, durée limitée et action ciblée. Elles permettent de lutter contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, en particulier, et d'accroître le pouvoir d'achat ayant un impact sur la demande.

Les coûts des mesures sont limités à 400 millions de francs. Leur bénéfice ne peut être chiffré avec précision et doit être considéré du point de vue qualitatif. Les mesures prises dans le domaine du marché du travail ont un effet bénéfique sur la consommation et atténuent les effets de la crise sur les personnes les plus touchées.

- Les jeunes adultes doivent pouvoir prendre pied sur le marché du travail. Par ailleurs, leur intégration professionnelle évitera d'éventuels coûts sociaux.
- Quant aux chômeurs de longue durée, leur absence du marché du travail pendant une longue période rend leur réinsertion plus difficile voire impossible. Les mesures visent dès lors à maintenir les chômeurs en contact avec la vie professionnelle.

- Les mesures de qualification permettent de développer les connaissances et les compétences des travailleurs (capital humain). Les perspectives de croissance seront ainsi plus importantes lors de la reprise. Une qualification ciblée sur un poste donné est porteuse d'un grand potentiel. C'est particulièrement vrai pour les mesures de qualification dans le domaine énergétique, où les spécialistes sont très demandés dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de la Confédération en la matière.

Les mesures concernant le marché du travail pourront bénéficier à plus de 28 000 personnes en 2010 (voir tableau 1).

Dans l'industrie d'exportation, des concentrations ciblées d'entreprises tournées vers l'international, parfois de taille modeste, permettront de réaliser des économies d'échelle et donc de diffuser aussi bien les produits que le savoir-faire. L'impulsion donnée dans le domaine des technologies de l'information et de la communication en vue de l'introduction de la signature et de l'identification numériques pourra déboucher à terme sur un allègement administratif.

La formulation des dispositions du projet de loi est ouverte, afin de donner de la souplesse dans l'exécution et de permettre de procéder à d'éventuelles adaptations. Si cette approche a été retenue, c'est parce que les mesures temporaires ont dû être élaborées rapidement et qu'elles innoveraient dans certains domaines.

3.4 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 2011 (FF 2008 639), ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 7745). Les mesures prévues n'ont aucun lien direct avec le cœur du programme de la législature.

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité

La constitutionnalité est garantie par l'art. 100, al. 1, Cst. (pour plus de détails, cf. partie du ch. 2 consacrée au préambule et ch. 3.3).

4.2 Procédure de consultation

Le Conseil fédéral a décidé, le 17 juin 2009, sur la base des prévisions conjoncturelles à sa disposition, de lancer une troisième phase de mesures de stabilisation conjoncturelle. Le 3 juillet 2009, la conférence de coordination a décidé de traiter ce dossier lors de la session d'automne 2009 selon une procédure extraordinaire en vertu de l'art. 85, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (RS 171.10).

Afin de garantir l'examen préalable, le délai entre la décision du Conseil fédéral de lancer une troisième phase de mesures de stabilisation conjoncturelle et l'adoption de la loi fédérale et du message destinés au Parlement a été ramené à quelques semaines. Le message et la loi ont été rédigés en moins d'un mois. Leur mise au

