

Perspectives 2025

Analyse de la situation et du contexte pour la politique fédérale



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundeskanzlei BK
Chancellerie fédérale ChF
Cancelleria federale CaF
Chanzlia federala ChF



La statue « Helvetia en voyage », de Bettina Eichin, trône depuis 1980 sur le *Mittlere Rheinbrücke* à Bâle.

Elle représente la figure allégorique de la Suisse regardant pensivement couler le Rhin. Sortie d'une pièce de deux francs, Helvetia se reposerait de son voyage à travers le pays.

Photo : Juri Weiss

Table des matières

Avant-propos du Conseil fédéral	3
Résumé	4
Situation initiale	5
Structure du rapport	5
Première partie : Procédure et méthodologie.....	7
Processus en cinq phases	8
Méthodologie : analyse des tendances et technique des scénarios.....	9
Algorithme du développement des scénarios	11
Déduction des défis stratégiques à l'horizon 2025.....	12
Développements et événements imprévisibles	13
Deuxième partie : Analyse des tendances déterminantes pour la Suisse à l'horizon 2025	15
Six tendances générales solidement fondées	17
Cadre extérieur	17
Société en réseau	18
Environnement naturel.....	19
Transformations sociales	20
Fondamentaux économiques	21
Suisse officielle.....	21
Troisième partie : Scénarios « La Suisse en 2025 »	23
Brève présentation des scénarios	25
Scénario 1 : intégration mondiale / intégration régionale.....	28
Environnement mondial et régional dans le scénario Intégration mondiale / Intégration régionale	28
La Suisse en 2025 dans le scénario Intégration mondiale / Intégration régionale.....	29
Scénario 2 : intégration mondiale / fragmentation régionale	30
Environnement mondial et régional dans le scénario Intégration mondiale / Fragmentation régionale.....	30
La Suisse en 2025 dans le scénario Intégration mondiale / Fragmentation régionale	31
Scénario 3 : fragmentation mondiale/ fragmentation régionale	32
Environnement mondial et régional dans le scénario Fragmentation mondiale / Fragmentation régionale	32
La Suisse en 2025 dans le scénario Fragmentation mondiale / Fragmentation régionale.....	33
Scénario 4 : fragmentation mondiale/ intégration régionale	34
Environnement mondial et régional dans le scénario Fragmentation mondiale / Intégration régionale.....	34
La Suisse en 2025 dans le scénario Fragmentation mondiale / Intégration régionale	35
Vue d'ensemble des opportunités associées aux scénarios	36
Vue d'ensemble des risques associés aux scénarios	37
Quatrième partie : Défis pour la Suisse à l'horizon 2025.....	39
1) Assurer le positionnement de la Suisse sur la scène régionale et internationale et optimiser sa marge d'action	41
2) Reconnaître à temps les nouveaux dangers et garantir la sécurité intérieure et extérieure	43
3) Maintenir et améliorer la capacité d'action de l'Etat et des institutions	45
4) Maintenir l'attractivité du pôle économique suisse et garantir sa compétitivité	47
5) Assurer le financement des activités de l'Etat	49
6) Déceler à temps les tensions sociales et culturelles et renforcer l'adhésion à des valeurs communes	51
7) Anticiper l'évolution démographique ; encourager une relève compétente pour l'économie, la recherche et le système de milice et assurer la mise en place d'une politique proactive de la migration et de l'intégration	53
8) Stabiliser les dépenses de santé sans compromettre la qualité des soins	55
9) Limiter les conséquences du changement climatique et prendre des mesures pour s'y adapter ; préserver les ressources et garantir l'approvisionnement énergétique à long terme	56
10) Utiliser le potentiel des technologies de l'information et de la communication et réduire la vulnérabilité des infrastructures	58
11) Maintenir les infrastructures et garantir leur financement	59
12) Mettre à profit les opportunités offertes par la métropolisation et réduire au minimum les risques liés à l'urbanisation	60
Annexe	61
Défis majeurs et moyens d'action pour chaque scénario	63
Défis majeurs et moyens d'action dans le scénario 1 (intégration mondiale / intégration régionale).....	64
Défis majeurs et moyens d'action dans le scénario 2 (intégration mondiale / fragmentation régionale)	65
Défis majeurs et moyens d'action dans le scénario 3 (fragmentation mondiale / fragmentation régionale)	66
Défis majeurs et moyens d'action dans le scénario 4 (fragmentation mondiale / intégration régionale)	67

Editeur : Chancellerie de la Confédération suisse
Art. n° : 104.692.f

Diffusion: OFCL, vente des publications fédérales, CH-3003 Berne
www.publicationsfederales.admin.ch
Egalement disponible sur Internet : www.bk.admin.ch

Avant-propos du Conseil fédéral

L'Etat-major de prospective de l'administration fédérale, mandaté par le Conseil fédéral, élabore tous les quatre ans une vue d'ensemble des principaux thèmes déterminants pour la future politique fédérale. Le document en question sert de base au programme de la législature.

Le Conseil fédéral prend acte du présent rapport, sans se prononcer en détail sur les énoncés qu'il contient ni nécessairement les faire siens. Il analysera les défis à venir lorsqu'il préparera son programme pour la prochaine législature, puis exposera dans le message sur le programme de la législature 2011 à 2015 les priorités et les points essentiels qu'il entend assigner

à la politique gouvernementale pour ces prochaines années.

Comme le Conseil fédéral l'a déjà déclaré, il a l'intention de jouer un rôle moteur dans les discussions concernant les défis à venir. La question des conséquences politiques qu'il s'agira d'en tirer ne relève toutefois pas du seul gouvernement mais constitue, dans notre Etat fédéral et libéral, une tâche commune de tous les acteurs politiques. L'orientation et l'intensité des discussions sur notre avenir dépendront fortement aussi du Parlement, des cantons et de l'opinion publique. C'est dans cette optique que le Conseil fédéral publie le présent rapport.

Résumé

Le rapport « Perspectives 2025 : Analyse de la situation, du contexte et des défis déterminants pour la politique fédérale » est destiné en premier lieu à servir au Conseil fédéral de document de base pour l'élaboration du programme de la législature. Son horizon temporel est d'une dizaine à une quinzaine d'années, c'est-à-dire qu'il s'étend délibérément au-delà de la périodicité quadriennale à court terme du programme de la législature. Par rapport au programme 2011 à 2015, il s'agit avant tout de cerner les défis stratégiques auxquels la Suisse peut se trouver confrontée dans les prochains dix à quinze ans, pour que notre pays puisse aborder l'avenir dans la meilleure position possible. La présente vue d'ensemble des principales questions qui seront déterminantes pour la politique fédérale a pour but de contribuer à définir une politique gouvernementale cohérente qui tienne compte de toutes les éventualités.

Les éléments qui figurent dans le rapport sont le fruit d'un processus en cinq phases. La méthodologie adop-

tée se fonde sur la technique des scénarios et sur l'analyse des tendances (cf. 1^e partie, Procédure et méthodologie).

L'exposé des résultats intermédiaires du processus contient d'abord les résultats de l'analyse des tendances (cf. 2^e partie). Il s'agit là des principales tendances évolutives qui vont influencer et marquer la Suisse sur une période de dix à quinze ans. L'exposé se poursuit par la description de quatre scénarios (cf. 3^e partie) centrés sur les opportunités, les dangers et les défis les plus pertinents pour toute la période considérée.

Le résultat principal se présente sous la forme de douze défis stratégiques centraux, associés aux domaines dans lesquels la Suisse devra intervenir au cours des dix à quinze prochaines années, voire au-delà (cf. 4^e partie).

Les défis stratégiques identifiés à l'issue de la procédure sont les suivants :

Politique	<ol style="list-style-type: none"> 1) Assurer le positionnement de la Suisse sur la scène régionale et internationale et optimiser sa marge d'action 2) Reconnaître à temps les nouveaux dangers et garantir la sécurité intérieure et extérieure 3) Maintenir et améliorer la capacité d'action de l'Etat et des institutions
Economie	<ol style="list-style-type: none"> 4) Maintenir l'attractivité du pôle économique suisse et sa compétitivité 5) Assurer le financement des activités de l'Etat
Société	<ol style="list-style-type: none"> 6) Déceler à temps les tensions sociales et culturelles et renforcer l'adhésion à des valeurs communes 7) Anticiper l'évolution démographique ; encourager une relève compétente pour l'économie, la recherche et le système de milice et assurer la mise en place d'une politique proactive de la migration et de l'intégration 8) Stabiliser les dépenses de santé sans compromettre la qualité des soins
Environnement/ infrastructures	<ol style="list-style-type: none"> 9) Limiter les conséquences du changement climatique et prendre des mesures pour s'y adapter ; préserver les ressources et garantir l'approvisionnement énergétique à long terme 10) Utiliser le potentiel des technologies de l'information et de la communication et réduire la vulnérabilité des infrastructures 11) Maintenir les infrastructures et garantir leur financement 12) Mettre à profit les opportunités offertes par la métropolisation et réduire au minimum les risques liés à l'urbanisation

La maîtrise de ces défis est une tâche cruciale pour le processus de conduite stratégique et politique.

Situation initiale

Depuis 1968, le Conseil fédéral présente le programme de la législature au Parlement nouvellement élu. Dans ce rapport, il fixe les objectifs et les mesures principaux de la législature à venir. Organe central chargé de la préparation de ce programme, l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale, sous la direction de la Chancellerie fédérale et en collaboration avec les sept départements, élabore une analyse de la situation et du contexte (loi sur le Parlement, RS 171.10, art. 146 Programme de la législature).

Le document de base qu'est le rapport « Perspectives 2025 » présente pour la première fois sous cette forme une vue d'ensemble des principales questions d'avenir

que la politique fédérale aura à traiter. En relation avec le programme de la législature 2011 à 2015, l'objectif est avant tout de déterminer quels sont les défis stratégiques que la Suisse va devoir relever ces dix à quinze prochaines années, si elle entend se positionner de manière optimale pour l'avenir. Le rapport a pour but de contribuer à la mise en place d'une politique gouvernementale prévoyante et cohérente qui s'appuie sur une perspective dont l'horizon est sciemment étendu au-delà de la périodicité quadriennale à court terme du programme de la législature. Dans l'exécution de son mandat, l'Etat-major de prospective a bénéficié du soutien scientifique et méthodologique du Center for Security Studies de l'EPF de Zurich (CSS ETHZ).

Structure du rapport

Le présent rapport se compose de quatre parties :

1re partie : Procédure et méthodologie

La première partie présente les méthodes appliquées, les personnes ayant participé aux travaux et la nature de leur participation, de même que les résultats du processus.

2e partie : Analyse des tendances pertinentes pour la Suisse à l'horizon 2025

La deuxième partie énumère les principales tendances évolutives mises en évidence par l'analyse des tendances et qui vont influencer et marquer la Suisse sur une période de dix à quinze ans.

3e partie : Scénarios « La Suisse en 2025 »

La troisième partie comprend quatre scénarios, qui ont été élaborés en plusieurs étapes. Ces scénarios esquissent

quatre développements plausibles, nettement distincts les uns des autres, pour la Suisse de 2025.

4e partie : Défis pour la Suisse à l'horizon 2025

La quatrième partie du rapport final est consacrée aux défis stratégiques identifiés au cours de la procédure, pour toute la période prise en compte et les domaines d'intervention possibles.

Annexe

En annexe figurent des tableaux consacrés aux défis majeurs et aux moyens d'action possibles correspondant à chacun des scénarios. Les résultats reflètent les opinions formulées par des experts internes à l'administration et des experts externes à l'issue d'une procédure créative fondée sur la technique des scénarios et menée dans le cadre d'ateliers de réflexion.

Première partie

Procédure et méthodologie

Processus en cinq phases

Le contenu du rapport « Perspectives 2025 » a été élaboré au cours de cinq phases. Le but de la procédure de recherche et d'analyse a consisté à développer une vue d'ensemble des principales questions d'avenir déterminantes pour la Suisse et à élaborer des représentations prégnantes de l'évolution de notre pays au cours des

dix à quinze prochaines années. La procédure a pris en compte les savoirs scientifiques et spécialisés de l'administration fédérale, de même que les avis d'experts issus de l'économie, de la science et de la société en général. Les objectifs et les résultats des différentes phases sont énumérés ci-après :

	Objectif	Résultat	Participants
Phase 1	Elaboration des bases : identification des principales tendances évolutives qui pourraient être déterminantes pour la Suisse dans les dix à quinze ans à venir, de même que des opportunités et des dangers qui en découlent	Tendances évolutives, opportunités et dangers pour tous les domaines politiques importants	Etat-major de prospective, associé aux équipes de projet des sept départements et de la Chancellerie fédérale
Phase 2	Validation des tendances évolutives : validation, approfondissement et priorisation des tendances évolutives ; sélection des facteurs d'influence à fort taux de certitude et à fort impact et des facteurs à faible taux de certitude et à fort impact	Facteurs d'influence essentiels, triés par impact et par probabilité : base pour le développement des scénarios et l'analyse des tendances	Experts externes issus de l'économie, de la science et de la société en général
Phase 3	Interconnexion – développement de scénarios d'avenir pour la Suisse : développement de plusieurs scénarios d'avenir pour la Suisse à l'horizon 2025	Quatre scénarios plausibles, cohérents et nettement distincts les uns des autres	Etat-major de prospective, équipes de projet, experts externes
Phase 4	Evolution politique – défis liés aux scénarios : identification des opportunités, des dangers, des défis majeurs et des domaines d'intervention, scénario par scénario	Tableaux des opportunités et des dangers, de même que des défis majeurs et des domaines d'intervention, scénario par scénario	Etat-major de prospective, équipes de projet, experts externes
Phase 5	Evolution politique – défis stratégiques pour l'ensemble de la période considérée : analyse, segmentation et synthèse ; élaboration du rapport final et de la documentation relative au projet	Rapport final : présentation des résultats de l'ensemble du processus ainsi que des défis stratégiques et des champs d'action pour toute la période considérée ; documentation relative au projet	Etat-major de prospective, associé aux équipes de projet des sept départements et de la Chancellerie fédérale

Méthodologie : analyse des tendances et technique des scénarios

La méthodologie qui sous-tend le processus en cinq phases visant à élaborer les principaux défis stratégiques auxquels la Suisse en général et la politique fédérale en particulier se trouveront confrontés repose sur la *combinaison de l'analyse des tendances et de la technique des scénarios*.

Le projet « Perspectives 2025 » anticipe l'avenir tel qu'il se présentera dans une quinzaine d'années. Il suffit de repenser à la situation d'il y a quinze ans et de réfléchir à tout ce qui s'est produit d'imprévu, voire d'inimaginable, depuis 1995 pour constater à quel point il est difficile ou même impossible de faire un pronostic valable concernant la situation de la Suisse en 2025. L'environnement au sein duquel nous nous mouvons devient de plus en plus complexe et son évolution s'accélère. Les incertitudes croissantes rendent les prévisions à moyen et à long terme plus difficiles. La politique n'en nécessite pas moins des hypothèses d'avenir fiables, car ces dernières constituent la base de toute décision de planification ou d'investissement. Cette contradiction fondamentale ne se laisse pas résoudre. Au cours du dernier demi-siècle, la futurologie a toutefois développé différentes méthodes qui aident à conceptualiser de manière systématique et étayée des développements non linéaires. La *technique des scénarios* est la plus complète de ces méthodes et se révèle particulièrement adaptée lorsqu'il s'agit de décrire

l'avenir dans un environnement complexe et tributaire de développements incertains.

Comme le montre l'illustration 1, la technique des scénarios circonscrit des espaces de développement plausibles et concevables à l'intérieur desquels l'avenir pourrait se dérouler. L'utilité des scénarios réside dans le fait qu'ils permettent de concevoir un éventail plus large de développements envisageables (cône élargi) que ne le permet l'analyse des tendances (cône plus étroit). Les scénarios favorisent la prise de conscience des divergences, voire des contradictions, que les différents développements potentiels présentent entre eux. Ils servent donc essentiellement à systématiser le traitement des incertitudes et permettent ainsi une meilleure préparation face à l'avenir.

Contrairement à la science des pronostics traditionnelle, qui cherche à prédire les événements, les circonstances et les développements futurs, la technique des scénarios ne produit délibérément *aucune indication quant à la probabilité* de voir se réaliser l'un ou l'autre des développements esquissés. Les scénarios doivent projeter une image créative, éventuellement provocatrice, des développements qui pourraient affecter la Suisse et son environnement pertinent, offrant ainsi une base stimulante sur laquelle poursuivre le processus stratégique et planificateur.

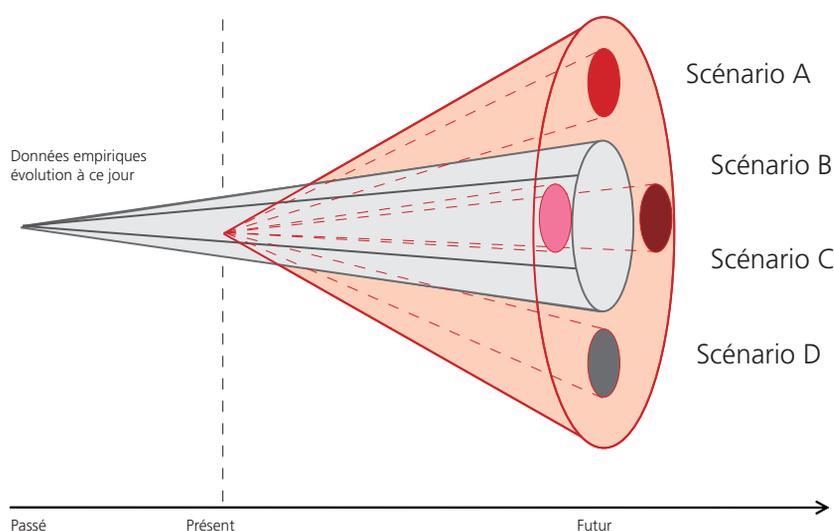


Illustration 1 : Cône des scénarios et cône des tendances

Au rebours de la technique des scénarios, l'analyse des tendances, qui extrapole l'avenir à partir des données de l'expérience présente, aide à fixer l'attention sur les « connaissances solides ».

En ce qui concerne leur point de mire, l'analyse des tendances et la technique des scénarios, telles qu'elles ont été mises en œuvre pour élaborer le présent rapport, se distinguent comme suit :

L'analyse des tendances s'attache aux facteurs d'influence qui exigeront une réaction énergique de la part du système décisionnel suisse (« fort impact »), mais dont l'évolution à court et à moyen terme est relativement prévisible (« faible taux d'incertitude »). La question se formule ainsi : « Quels sont les principales tendances évolutives qui vont influencer et marquer la

Suisse sur une période de dix à quinze ans ? » Cette question a été examinée lors de la première et de la deuxième phase du processus. Les résultats correspondants sont reproduits dans la deuxième partie du présent rapport.

La technique des scénarios s'appuie par contre sur les facteurs d'influence qui requerront eux aussi une très forte réaction du système décisionnel suisse (« fort impact »), mais dont les manifestations futures sont incertaines (« fort taux d'incertitude »). La question est ici la suivante : « Quels sont, pour toute la période considérée, les opportunités, les dangers et les défis les plus déterminants ? » Cette question a été traitée au cours de la troisième et de la quatrième phase. Les résultats correspondants sont reproduits dans la troisième partie du présent rapport.

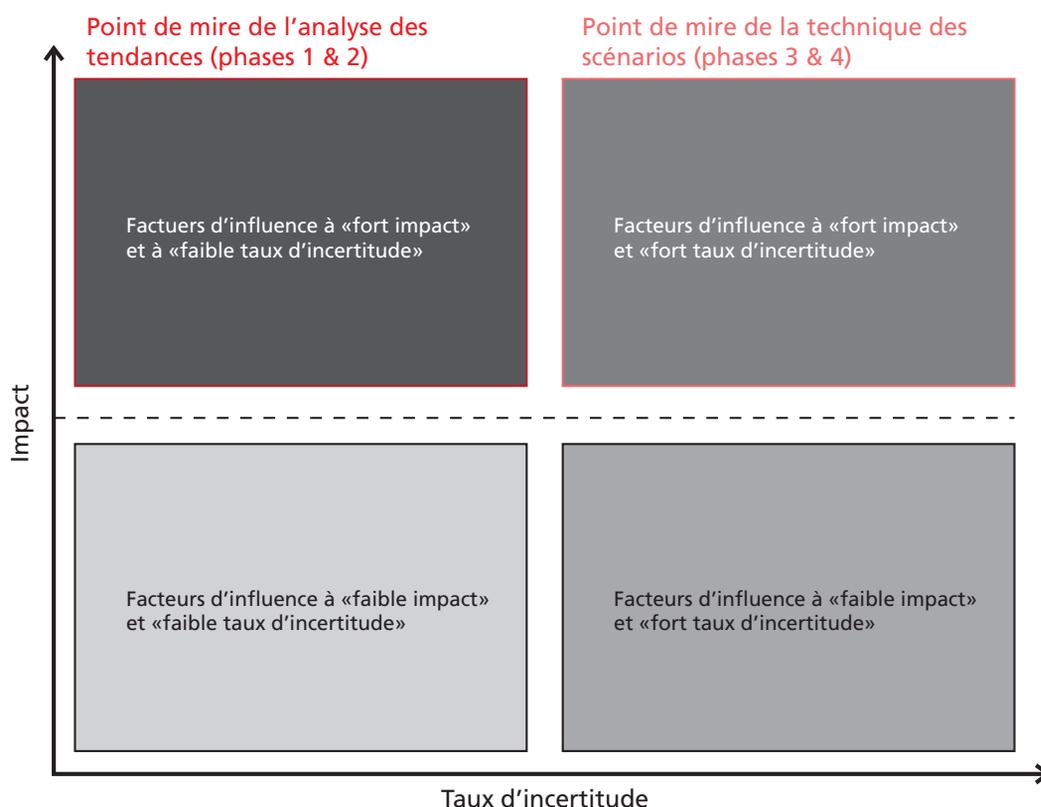


Illustration 2 : Points de mire de l'analyse des tendances et de la technique des scénarios

Algorithme du développement des scénarios

La technique du développement des scénarios recourt à un plan cartésien dont les axes correspondent à des facteurs à fort impact et à fort taux d'incertitude. Le choix des axes donne un cadre de réflexion pour le développement des scénarios. Au moment de caractériser individuellement ces derniers, les autres facteurs d'influence sont néanmoins pris en compte.

Les axes retenus pour le projet « Perspectives 2025 » sont : *Déplacement et redéfinition des rapports de force à l'échelle mondiale* et *Evolution de l'Union européenne*. Ce choix repose sur les raisons suivantes :

1. Tant les experts de l'administration fédérale que ceux de l'économie, de la science et de la société en général ont jugé que ces deux facteurs d'influence étaient particulièrement importants et leur évolution particulièrement incertaine.
2. S'agissant d'une analyse de la situation et du contexte, il a paru indiqué d'examiner de près

l'évolution externe de l'environnement régional et mondial de la Suisse. La politique suisse ne peut exercer qu'une influence limitée sur cet environnement, qui définit néanmoins de manière décisive le cadre dans lequel s'inscrivent les interventions de la Suisse.

La technique des scénarios exige en outre que soient définies deux situations antinomiques qui seront placées aux extrémités opposées de chacun des axes. L'angle d'ouverture du cône des scénarios est ainsi maximal, ce qui permet d'élaborer des projections de l'avenir qui soient aussi différentes que possible les unes des autres. Les *caractères distinctifs* assignés dans le projet « Perspectives 2025 » aux deux axes directeurs se présentent sous la forme d'une paire antithétique constituée de *l'intégration* et de *la fragmentation*. Il en est résulté le plan cartésien des scénarios tel qu'il est reproduit par l'illustration 3, avec les caractères distinctifs exposés par l'illustration 4.

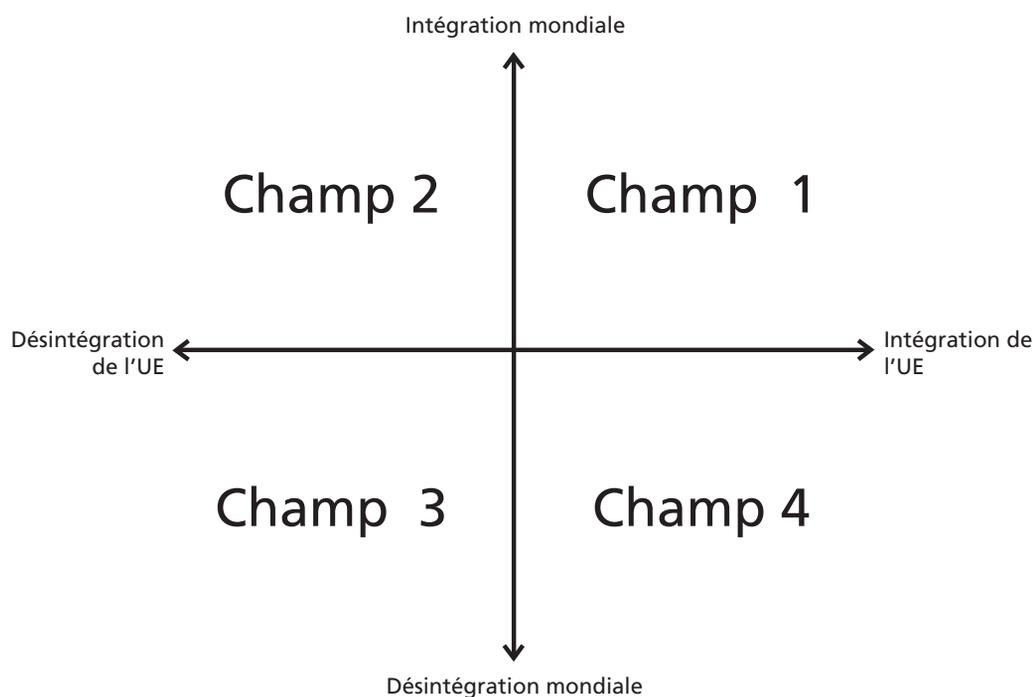


Illustration 3 : Plan cartésien des scénarios

	Rapports de force à l'échelle mondiale	Evolution régionale
Intégration	<p>L'intégration à l'échelle mondiale décrit une situation dans laquelle le déplacement des rapports de force à l'échelle mondiale est marqué par la stabilité, la fiabilité et la continuité : au point de vue géopolitique, les rapports de domination et les sphères d'influence sont clairement établis ; le système international de gouvernance se signale par sa volonté de coopérer et sa capacité à le faire ; au point de vue de l'économie, la mondialisation continue de progresser, aussi bien quantitativement que qualitativement ; au point de vue de la culture et des normes sociales, la société civile mondiale se renforce.</p>	<p>L'intégration à l'échelle régionale décrit une UE dont le processus de réforme et d'approfondissement est marqué par le consensus politique et la volonté d'aboutir. L'efficacité de l'UE n'est pas entravée par son élargissement. Malgré l'accueil de nouveaux membres, l'UE réussit à accroître sa capacité d'action et à renforcer sa légitimité démocratique. Son profil s'affirme également de plus en plus aux plans de la politique extérieure et de la politique de sécurité ; l'UE se développe en une puissance active sur le plan mondial.</p>
Fragmentation	<p>La fragmentation à l'échelle mondiale décrit une situation dans laquelle le déplacement des rapports de force à l'échelle mondiale est marqué par l'instabilité, les incertitudes et les ruptures : au point de vue géopolitique, les rapports de domination et les sphères d'influence clairs font défaut ; le système international de gouvernance se signale par le manque de volonté de coopérer et l'incapacité à le faire ; au point de vue de l'économie, le protectionnisme national et régional prend de l'ampleur et la pression contre la mondialisation se renforce ; au point de vue de la culture et des normes sociales, les visions du monde divergent et entraînent des tensions intra- et interétatiques croissantes.</p>	<p>La fragmentation à l'échelle régionale décrit une UE dont le processus de réforme et d'approfondissement est marqué soit par une logique de négociation laborieuse, soit carrément par un affaiblissement, voire un délitement, dû à une crise radicale. Cette crise reflète l'hétérogénéité des intérêts des Etats membres et la perte croissante d'efficacité et de légitimité des institutions de Bruxelles. En ce qui concerne son profil au point de vue de la politique extérieure et de la politique de sécurité, l'UE stagne au niveau d'une puissance régionale purement réactive dont l'importance sur la scène mondiale ne fait que décroître.</p>

Illustration 4 : Caractérisation des axes

Le projet « Perspectives 2025 » s'est attaché à développer un scénario par quadrant (cf. 3e partie)

Déduction des défis stratégiques à l'horizon 2025

Les *défis stratégiques* déterminants pour la Suisse au cours des dix à quinze prochaines années ont été déduits en combinant les résultats de l'analyse des tendances et du processus de développement des scénarios :

1. Les tendances générales exposées dans la deuxième partie ont été intégrées dans les quatre scénarios ou ont été prises en compte lors de l'élaboration de ceux-ci.
2. Les défis majeurs associés à chacun des scénarios (cf. annexe) reflètent les implications qu'entraînent les diverses tendances, assorties de nuances spécifiques à chaque scénario. On y a tenu compte du fait que la Suisse, tout comme l'Europe et la communauté internationale, devront réagir aux tendances générales de manière différenciée, en fonction du scénario qui se réalisera. En plus de ces défis majeurs dé-

duits des tendances déterminantes, les tableaux en annexe présentent des défis très spécifiques révélés par le processus de développement des scénarios.

3. Les défis majeurs associés aux quatre scénarios ont été comparés entre eux pour en identifier les similitudes et notamment les recouvrements (technique dite de « segmentation »). Les thèmes apparentés ont alors été agrégés. Les défis stratégiques à l'horizon 2025 découlent de ces agrégats thématiques.

Les défis stratégiques transcendent les domaines politiques et revêtent une importance capitale à long terme. Les maîtriser est une tâche cruciale pour le processus de conduite stratégique et politique. Les douze défis stratégiques, au total, sont décrits plus en détail dans la quatrième partie, dans laquelle les domaines d'intervention possibles sont en outre esquissés.

Développements et événements imprévisibles

La théorie dite « du cygne noir » traite d'événements largement imprévisibles et hautement improbables, associés à des effets dévastateurs (11 septembre 2001, éruption volcanique de mars 2010 en Islande, série de catastrophes au Japon en mars 2011, p. ex.). Les événements de ce type ne sont pas analysés dans le présent rapport. En présence de pareils développements, les scénarios exposés dans le rapport et les stratégies qui en découlent sont toutefois réexaminés et doivent, le cas échéant, être adaptés – notamment si de nouveaux défis imprévus sont classés comme prioritaires.

De par la nature des choses, il existe un grand nombre d'opportunités, de dangers et de développements cruciaux qui peuvent surgir inopinément et ne sont pas encore analysés dans le rapport ou ne le sont qu'indirectement. Il se peut aussi que certaines tendances évoluent autrement que prévu et gagnent en importance du point de vue de la politique fédérale. Au besoin, certains aspects des scénarios décrits dans le rapport peuvent être approfondis et affinés. L'actualité des scénarios peut en outre être vérifiée à intervalles réguliers.

Deuxième partie

Analyse des tendances déterminantes
pour la Suisse à l'horizon 2025

Six tendances générales solidement fondées

La technique des scénarios sert principalement à décrire les incertitudes de telle manière que le processus de planification politique puisse les gérer. L'analyse des tendances, quant à elle, s'attache aux « connaissances solides », c'est-à-dire aux hypothèses d'avenir dont la portée et l'impact peuvent, à dire d'expert, être assez bien évalués à court et à moyen terme. Les ruptures de tendance ne sont pas absolument exclues, mais elles sont considérées comme relativement improbables.

Les tendances générales suivantes ont été identifiées dans le cadre du projet « Perspectives 2025 » :

- **Cadre extérieur** : le monde est de plus en plus multipolaire, l'intégration européenne progresse, la complexité et donc la vulnérabilité de notre société vont croissantes
- **Société en réseau** : la technologisation se poursuit, les technologies de l'information et de la communication s'imposent dans de nouveaux domaines, alors que la convergence entre les réseaux d'infrastructure augmente, de même que leur sollicitation
- **Environnement naturel** : le changement climatique suit son cours, les ressources s'épuisent, la sécurité de l'approvisionnement est de plus en plus cruciale
- **Transformations sociales** : la population mondiale croît, les migrations légales et illégales persistent, la cohésion sociale est mise à l'épreuve
- **Fondamentaux économiques** : la globalisation se poursuit, la concurrence entre les sites s'intensifie
- **Suisse officielle** : la capacité d'intervention de l'Etat tend à se réduire et l'efficacité du système politique à diminuer

Ces tendances, qui exercent leur influence sur chacun des quatre scénarios, sont décrites ci-après, au mieux des connaissances actuelles. La Suisse, tout comme l'Europe et la communauté internationale, devront réagir aux tendances générales de manière différenciée, en fonction du scénario qui se développera.

Cadre extérieur : le monde est de plus en plus multipolaire, l'intégration européenne progresse, la complexité et donc la vulnérabilité de notre société vont croissantes

A l'échelle mondiale, les rapports de force tendent vers un *monde multipolaire*. Le moteur de cette tendance est principalement d'ordre économique ; le commerce, les investissements, les innovations et les transferts de technologies continuent de jouer un rôle déterminant dans la formation des pôles et dans la définition de leurs rapports mutuels. L'évolution démographique et notamment la divergence des taux de croissance démographique entre différentes régions du monde, entre autres facteurs, favorisent également la tendance à la multipolarité. Les gigantesques déficits étatiques accumulés actuellement renforcent encore le mouvement. Dans le même temps, l'influence économique croissante prise par de nombreux pays ira de pair avec un renforcement des capacités militaires, ce qui ne permet pas d'exclure l'hypothèse que certains intérêts seront défendus par la force des armes. Concrètement, c'est avant tout l'émergence de l'Asie (Chine et Inde), de même que du Brésil et de l'Afrique du Sud, qui est déterminante. En règle générale, les pays en développement pourront continuer d'accroître leur part du marché mondial ; l'Occident, notamment les USA mais aussi l'Europe, perdent par contre de leur influence. Parallèlement au renforcement de la position et du potentiel économiques de ces Etats en plein développement grâce aux débouchés qu'ils offrent, on assiste à un transfert des rapports de force à l'échelle mondiale. Cette *réorientation des rapports de force* se reflète également dans les organisations internationales et régionales, de même que dans d'autres institutions supranationales. Globalement, les relations entre les anciennes et les nouvelles puissances devraient se caractériser par un équilibre tendu de rivalité et de coopération. Il sera plus difficile de se faire une vue d'ensemble du monde et les défis à l'échelle planétaire seront de plus en plus complexes.

La poursuite du développement de l'*Union européenne (UE)* revêt une grande importance pour la Suisse. C'est particulièrement vrai au point de vue de l'économie : les Etats voisins et l'UE dans son ensemble sont nos principaux partenaires commerciaux. Dans de nombreux do-

maines politiques, il existe en outre des réglementations européennes auxquelles la Suisse, petit pays ouvert, central et étroitement interconnecté à l'Europe, ne peut que difficilement se soustraire, surtout qu'elle n'aurait aucun avantage à le faire. Cette « européanisation » se manifeste de façon exemplaire dans le domaine des infrastructures, dans lequel les réseaux de transport, d'énergie et de communication sont de plus en plus imbriqués par-dessus les frontières, ce qui fait que les investissements et les réglementations doivent eux aussi être réalisés en collaboration internationale. En ce qui concerne l'évolution de l'Europe, après l'achèvement des réformes institutionnelles entraînées par le Traité de Lisbonne, il faut en principe s'attendre à la poursuite de l'approfondissement dans certains domaines thématiques (questions économiques, financières, fiscales et législatives) - même si ce n'est pas dans tous les domaines - de même qu'à l'adhésion de nouveaux Etats membres. Si la baisse de l'euro devait se poursuivre, une rupture de tendance n'est pas à exclure ; la tendance va pourtant plutôt dans le sens de la poursuite de la politique d'approfondissement et d'élargissement suivie jusqu'ici, même si le dynamisme peut faiblir et la vitesse des changements n'être pas la même dans tous les secteurs. Si l'UE devait encore se consolider et se renforcer, la Suisse, en tant qu'Etat tiers, pourrait éprouver des difficultés accrues à défendre ses intérêts. Outre l'UE, de nombreuses autres *organisations internationales*, notamment l'ONU, restent importantes pour la Suisse.

La complexité et, partant, la vulnérabilité de notre société ne cessent de croître. Cet effet est renforcé par la disponibilité et l'accessibilité de nouvelles technologies ainsi que par l'abolition croissante des frontières et des distances. Les questions liées aux ressources (alimentation, énergie) peuvent créer ou aggraver des tensions et déclencher des conflits. Les pénuries et le renchérissement vont se multiplier au gré de la croissance démographique et économique mondiale.

Garantir la sécurité d'un système de plus en plus vulnérable demandera de plus en plus d'efforts. Ce constat vaut aussi bien pour la lutte contre la criminalité que dans le domaine militaire.

Société en réseau : la technologisation se poursuit, les technologies de l'information et de la communication s'imposent dans de nouveaux domaines, alors que la convergence entre les réseaux d'infrastructure augmente, de même que leur sollicitation

Divers développements sociaux, économiques et politiques sont fortement corrélés aux progrès de la *technologisation*.

Il en résulte que diverses tendances sont renforcées ou affaiblies par ce moteur, dont l'action se fait sentir dans les domaines politiques les plus variés. C'est ainsi que les progrès en matière de biotechnologie et de technique médicale prolongent l'espérance de vie, ce qui exacerbe le problème de la surpopulation mondiale et de la pénurie d'énergie. La raréfaction croissante de l'énergie et des autres ressources appelle à son tour des améliorations dans le domaine des technologies vertes. Cet « effet de traction » technologique peut créer de nouveaux marchés de croissance mais peut aussi déboucher sur une aggravation des problèmes, comme lorsque la production de biocarburants se fait au détriment de la production alimentaire. Des développements technologiques et des poussées d'innovation sont attendus dans les domaines les plus divers.

La tendance à un développement technologique de plus en plus poussé va de pair avec l'importance croissante des *technologies de l'information et de la communication (TIC)*. Avec les progrès de la miniaturisation et l'accès illimité et pratiquement gratuit aux réseaux à haut débit, rien n'indique que cette évolution fulgurante soit près d'arriver à son terme. Dans le domaine des infrastructures, par exemple, on constate une percée des TIC « intelligentes » dans les réseaux de transport et d'énergie, qui débouchent sur un système global de plus en plus interdépendant et complexe. D'un côté, la multiplication des mises en réseau permet d'obtenir des gains d'efficacité aux points de vue économique et écologique ; de l'autre, la plus grande fragilité des systèmes et des réseaux TIC plus complexes et la dépendance croissante de la société à leur égard rendent fondamentalement l'ensemble plus vulnérable. Les systèmes sont ainsi plus souvent exposés à des dangers comme la cybercriminalité ou d'autres interventions hostiles.

A côté de ces aspects techniques, l'impact du *développement des TIC* se fait également sentir dans d'autres domaines. Au point de vue politique, la tendance à créer de nouvelles formes de participation dans les domaines de la politique et de l'administration (cyberadministration, campagnes de relations publiques) devrait se poursuivre. Dans le domaine du droit, on peut relever l'échange automatisé de données entre registres judiciaires (cyberjustice), ou encore la sauvegarde de l'intégrité des données et la protection des données et de la personnalité. Au point de vue de l'économie, on peut table sur une segmentation accrue des chaînes de production de valeur, une modification des habitudes de consommation et d'achat, ou encore sur la création d'un monde du travail de plus en plus délocalisé dans un « espace virtuel », en raison du découplage entre

l'infrastructure TIC et les applications. Au point de vue écologique, il est à prévoir que la consommation électrique des systèmes informatiques modernes continuera de grimper. Dans le domaine de la formation, il sera de plus en plus nécessaire de développer et d'améliorer les compétences requises pour l'utilisation des nouvelles technologies et des nouveaux médias. Dans le domaine sociopolitique, la tendance à créer de nouvelles formes d'interaction sociale au sein de réseaux virtuels se poursuit et l'utilisation des médias ne cesse de prendre de nouvelles formes.

Les réseaux d'infrastructure en Suisse, prévus à l'origine pour des fonctions spécifiques, convergent en raison des progrès techniques pour former un réseau complexe et interdépendant. Ce constat est valable aussi bien au sein de chaque secteur qu'entre ceux-ci. L'intégration des TIC aux réseaux de transport et d'énergie renforce notamment cette tendance. Enfin, les différents réseaux d'infrastructure nationaux finissent par se souder les uns aux autres à l'échelon supranational. Cette convergence entraîne aussi bien des opportunités (gains d'efficacité) que des risques (dépendance et vulnérabilité accrues). En raison de l'accroissement de la population et de la différenciation des processus économiques et sociaux, les infrastructures seront de plus en plus sollicitées. Les capacités existantes des réseaux de transport, d'énergie et de communication font l'objet d'une utilisation plus intensive et des goulets d'étranglement se dessinent. Les conséquences en sont d'une part l'usure plus rapide des installations physiques, ce qui nécessite leur remplacement à intervalles plus rapprochés ; d'autre part l'érosion des capacités de réserve destinées à stabiliser les réseaux, surtout en l'absence de possibilités de substitution (absence de redondances sur le réseau).

Environnement naturel : le changement climatique suit son cours, les ressources s'épuisent, la sécurité de l'approvisionnement est de plus en plus cruciale

Le *changement climatique* a le potentiel de modifier fortement les conditions de vie des humains. La longue durée sur laquelle doit porter le pronostic implique toutefois une grande incertitude quant à l'ampleur et aux conséquences possibles du changement climatique, dont les effets devraient se faire sentir essentiellement après 2025. Il n'en demeure pas moins que de nouvelles *constellations de conflits* se dessinent dans des régions fragiles du monde, sur fond de crises alimentaires, de pénurie d'eau, d'inondations catastrophiques et de sécheresses, ou encore en raison de migrations provoquées par des crises. Le changement climatique

accélère en outre les processus de paupérisation et constitue un défi que les Etats faibles n'ont pas les moyens de relever. On peut en déduire une tendance continue qui n'épargnera pas la Suisse, où elle se manifesterait par des précipitations exceptionnelles, des inondations et des glissements de terrain plus fréquents. La moyenne annuelle des précipitations, par contre, ne devrait pas suivre une tendance linéaire. Dans ce contexte, des *mesures d'adaptation* sont nécessaires pour éviter les effets négatifs sur l'environnement, l'agriculture et le tourisme. Tant dans le domaine de la prévention des dangers que dans celui des secours en cas d'événements extrêmes, il faut s'attendre à un coût financier plus élevé.

Une autre tendance évolutive fréquemment évoquée concerne le domaine des *matières premières* et des *ressources naturelles*. Les scénarios énergétiques pointent vers un accroissement de la demande à l'échelle mondiale, dû en particulier à la forte demande de pays émergents en plein développement (notamment en Asie). La demande en métaux précieux et en produits agricoles se renforce elle aussi, du fait de la croissance de la population mondiale et de celle des classes moyennes, par exemple en Chine. L'influence du changement climatique est également à prendre en compte, notamment en ce qui concerne la production agricole. Au point de vue de l'offre, l'évaluation des réserves de matières premières disponibles est souvent très incertaine ; la plupart des spécialistes tablent néanmoins sur une volatilité accrue des prix, alors que ce sont précisément les pays en développement qui seront les plus touchés, en raison des troubles sociaux, voire des famines, qu'une forte hausse peut entraîner. De grands Etats cherchent en outre à obtenir un accès direct à certaines matières premières – y compris à l'énergie primaire – et à des ressources supplémentaires dans des pays tiers, alors que les pays abondamment pourvus s'appuient sur leurs avantages pour promouvoir d'autres intérêts politiques. Vu par ailleurs la dépendance à l'égard des matières premières et des ressources constatée à l'échelle mondiale, les conflits potentiels sont nombreux. La sécurité de l'approvisionnement énergétique de la Suisse, par exemple, qui importe quelque 80 % de son énergie primaire, est largement tributaire de l'évolution de la situation internationale. En raison de la faiblesse de sa part de marché, notre pays n'a guère d'influence sur la consommation ni sur les prix. En règle générale et grâce à son pouvoir d'achat, il reste néanmoins en mesure de couvrir sa propre demande.

Transformations sociales : la population mondiale croît, les migrations légales et illégales persistent, la cohésion sociale est mise à l'épreuve

D'après l'ONU, la population mondiale passera de 6,9 à 8 milliards de personnes d'ici à 2025 (scénario moyen), soit une augmentation de 16 %. D'après Eurostat*, la population des 27 Etats membres de l'UE augmentera de 3 % au cours des quinze ans à venir, passant ainsi de 501 millions d'habitants au début de 2010 à 518 millions à la fin de 2025. D'après le scénario de référence** de l'Office fédéral de la statistique (OFS), la population suisse croîtra de 9 % entre 2010 et 2025. Le nombre de personnes résidant de manière permanente en Suisse passera de 7,9 millions en 2010 à 8,6 millions en 2025. Cette projection est toutefois entachée d'une assez forte marge d'incertitude, car l'immigration est un facteur décisif en la matière. Le vieillissement de la population s'accélénera entre 2010 et 2025. Si l'on considère le nombre de personnes de plus de 65 ans pour cent personnes âgées de 20 à 64 ans (une proportion connue sous le nom de « rapport de dépendance des personnes âgées »***), il passe de 28 en 2010 à 38 en 2025. En Europe, le quotient d'âge suivra la même évolution qu'en Suisse, c'est-à-dire qu'il passera également de 28 à 38 dans le même laps de temps.

L'augmentation de la population mondiale ouvre des opportunités pour une croissance économique plus vigoureuse. Elle accroît cependant aussi la pression sur des ressources naturelles déjà fort sollicitées et sur les prestations fournies par l'environnement naturel. La raréfaction supplémentaire des ressources entraîne des hausses de prix et pourrait déclencher des conflits. La production alimentaire constitue à cet égard un défi particulier, avec d'un côté un plus grand nombre de bouches à nourrir et une demande accrue de calories par personne, et de l'autre une diminution des surfaces cultivables, en raison par exemple de l'urbanisation ou de la désertification. La tendance au vieillissement démographique se poursuit et le fait que les actifs auront à soutenir un nombre croissant de retraités perdure. La participation accrue des femmes au marché du travail ne parvient pas à compenser cette évolution. La tendance

en question concerne avant tout la politique du marché du travail (flexibilisation du temps de travail et du temps libre, recul de l'âge de la retraite, mesures en faveur de la formation et de la qualification), la politique sociale (financement des assurances sociales), la politique de la santé (coût du système de santé et des soins), la politique de la famille (garde extra-familiale des enfants) et la politique des migrations (immigration de travailleurs).

La *migration* est étroitement liée à l'évolution démographique. Le cours de l'immigration en Suisse est difficilement prévisible. Il s'agit d'une tendance fortement corrélée au développement économique. Des crises ou des conflits n'importe où dans le monde peuvent également amorcer des flux migratoires. La tendance à la *migration*, aussi bien *légale* qu'*illégale* devrait se poursuivre. Sur fond de vieillissement démographique, la Suisse dépend de plus en plus de travailleurs et de spécialistes hautement qualifiés (par exemple dans le domaine de la santé et des soins, dans les écoles et les universités, ou encore dans domaine de l'informatique). La concurrence pour engager ces spécialistes qualifiés, que ce soit avec d'autres pays de l'OCDE ou avec des pays émergents, devrait s'intensifier. La *migration illégale*, qui tend à se renforcer en raison de la différence de niveau de vie avec les pays d'origine, devrait se stabiliser en raison des rapatriements volontaires ou forcés. L'évolution du nombre de requérants d'asile est difficile à prédire. Une forte proportion d'étrangers s'accompagne de problèmes de compréhension de nature linguistique ou culturelle, et la capacité d'intégration du pays pourrait trouver ses limites. L'immigration des personnes d'origine culturelle différente, notamment, entraîne des réactions de rejet qui peuvent aller jusqu'à la xénophobie et le réexamen des critères identitaires (nationaux) propres, réexamen dont les conséquences pour la politique intérieure et extérieure restent ouvertes.

Différents développements économiques et sociaux encouragent la diversification des modes de vie et mènent à une *fragmentation* de la société suisse. Cette fragmentation peut mettre la cohésion sociale à l'épreuve. En ce qui concerne les *développements économiques*, il faut notamment relever les points suivants : inégalité des revenus ; paupérisation et précarisation des conditions de vie pour une partie de la population ; problématique des « travailleurs pauvres » ; hausse du chômage insupportable ; concurrence accrue pour les emplois en raison de la libre circulation des personnes ; concurrence fiscale ; renforcement général de la concurrence nationale et internationale autour des facteurs de production mobiles ; perte possible du pouvoir d'achat due au renchérissement des ressources et des services ; ou encore explo-

* Eurostat, Statistiques en bref, 72/2008 « Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies », Bruxelles, 2008.

** OFS, Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2010–2060, Neuchâtel, 2010.

*** Le rapport de dépendance des personnes âgées est l'indicateur classique du vieillissement démographique et renseigne sur la proportion des personnes qui ne sont plus en âge d'exercer une activité professionnelle par rapport à la population en âge de travailler.

sion du coût de l'assurance-maladie et des assurances sociales. Les *développements sociaux* qui pourraient mettre en danger la cohésion sont par exemple la diversification croissante de la population aux points de vue culturel, linguistique, ethnique et religieux ; le vieillissement démographique ; les migrations légales et illégales ; l'individualisation croissante et la tendance à l'individualisme ; l'évolution des formes que prend la famille ; la montée en puissance des régions métropolitaines face aux régions périphériques ; les carences au niveau de la formation dans certains secteurs de la population ; la constitution d'un fossé numérique, et enfin l'écart grandissant entre groupes de population en parfaite santé et groupes plus susceptibles d'être malades.

Fondamentaux économiques : la globalisation se poursuit, la concurrence entre les sites s'intensifie

Dans l'ensemble, des tendances évolutives macroéconomiques à l'échelle internationale ont souvent des répercussions en Suisse. *Le système financier et le système économique*, du fait qu'ils sont fortement interconnectés à l'échelle mondiale et qu'ils entraînent ainsi des risques systémiques considérables, sont exemplaires à cet égard. La collaboration par-dessus les frontières devient une nécessité, étant donné que les défis sont de plus en plus de nature supranationale et que leur maîtrise par des Etats isolés touche rapidement à ses limites. Les régulations et les normes internationales, tout comme l'assistance judiciaire et administrative, revêtent donc une nouvelle importance, notamment dans le domaine financier. De nouveaux thèmes, comme la durabilité écologique ou la solidarité sociale, font irruption dans les débats, par exemple dans le domaine de la politique commerciale, en raison de la participation plus fréquente de pays en voie de développement ou en transition. Globalement, la crise actuelle du système financier mondial insufflé une nouvelle énergie aux discussions qui portent sur le rôle que doit jouer l'Etat dans la vie économique nationale et internationale. La *ressource* qu'est le *savoir* est un autre point essentiel. Les exigences à l'égard du capital humain et social continuent de se renforcer et les systèmes de formation et de recherche subissent une forte pression réformatrice. L'exigence de la qualité se renforce à tous les niveaux de la formation, alors que l'emploi migre de plus en plus vers des branches qui demandent des connaissances pointues et reposent sur la science. Une grave pénurie d'employés qualifiés se dessine pour la Suisse. Le recrutement à l'étranger ne suffira pas à le pallier : il faudra en outre relever le niveau de formation de la population dans son ensemble.

La mondialisation entraîne également un renforcement de la *concurrence entre les sites d'implantation* et de la *concurrence fiscale*. En ce qui concerne cette dernière, il est évident que les contribuables très mobiles peuvent aujourd'hui échapper plus facilement au fisc : il leur suffit de s'établir là où on leur offre l'arrangement fiscal le plus avantageux. Les conséquences en sont une imposition plus lourde des personnes contraintes de rester sur place, une remise en question plus radicale des dépenses de l'Etat et un financement insuffisant des biens publics internationaux. A l'échelon politique se développe en même temps un mouvement inverse qui entend limiter, voire supprimer, cette concurrence systémique et développer au contraire des solutions de type coopératif. Avec la suppression des frontières, la concurrence entre sites d'implantation ne s'exerce plus nécessairement entre Etats, mais plutôt entre diverses métropoles. Ce n'est plus : la Suisse contre la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, mais les places financières de Genève et de Zurich contre Londres ou Francfort. La capacité d'innovation et le dynamisme de la Suisse résulte principalement des *régions métropolitaines* de Zurich, de Bâle et du bassin lémanique. Vu le peuplement décentralisé de la Suisse, la politique des transports et des infrastructures joue un rôle important en matière de raccordement des diverses régions du pays et peut contribuer à étendre encore et à renforcer les espaces métropolitains. Toutefois, l'espace vital est de plus en plus sollicité par la tendance continue à la métropolisation et à la connexion aux réseaux de transport : pour ne rien dire des atteintes au paysage, en elles-mêmes problématiques, l'évolution actuelle de l'occupation du territoire n'est manifestement pas durable. Elle doit également être remise en question sous l'angle économique, en raison du coût élevé des infrastructures par tête d'habitant.

Suisse officielle : la capacité d'intervention de l'Etat tend à se réduire et l'efficacité du système politique à diminuer

Le système politique, de même que son environnement, gagnent en complexité. Parallèlement, le temps de réaction dont disposent la politique et les administrations se réduit. Ce phénomène s'accompagne d'une tendance vers une diminution de la capacité d'intervention de l'Etat et d'une baisse de l'efficacité du système politique. Les causes en sont extrêmement diverses et ne se laissent énumérer qu'en gros : influence des développements internationaux sur la marge de manœuvre à l'échelle nationale ; interdépendance croissante de la politique intérieure et de la politique extérieure ; interconnexion plus serrée entre la politique et l'économie,

avec la professionnalisation du lobbying exercé par cette dernière ; mobilité accrue et individualisation de la société, qui se reflète par exemple par une moindre disponibilité à exercer un mandat politique sous un régime de milice ; accumulation des tâches étatiques et difficulté croissante pour les financer ; enfin, pression des médias, activisme et réformes à tout prix, ce qui semble faire partie du jeu politique tel qu'il est compris dans la société de l'information.

Les institutions doivent faire face à des exigences plus élevées : elles sont censées prendre en compte tous les intérêts, coordonner un nombre croissant d'acteurs éta-

tiques, agir de manière cohérente et communiquer efficacement avec le public. Outre les discussions sur le fait de savoir si le Parlement de milice est encore d'actualité dans le monde moderne ou de savoir ce qu'est la bonne gouvernance de l'administration et des entreprises liées à la Confédération, le fédéralisme est particulièrement mis sous pression. L'autonomie des cantons est rognée, ce qu'ils tentent de compenser en étendant leurs possibilités de participer aux travaux de la Confédération. Un grand nombre de ces développements devraient perdurer, ce qui augmentera la pression exercée sur les institutions pour qu'elles s'adaptent, et pourrait multiplier les appels à entreprendre les réformes institutionnelles.

Troisième partie

Scénarios « La Suisse en 2025 »

La présente partie contient quatre scénarios sur la situation de la Suisse en 2025 :

- On trouvera tout d'abord une brève présentation de ces scénarios et un tableau contenant leurs caractéristiques principales.
- Chaque scénario est ensuite analysé en trois temps :
 - a. le *résumé* présente les principaux aspects du scénario, de manière aussi concise que possible ;
 - b. la section *Environnement de la Suisse* présente les interactions entre l'environnement mondial et l'environnement régional de la Suisse en 2025 ;
 - c. la section *La Suisse dans son environnement* présente comment la Suisse s'insérera dans cet environnement en 2025.

Les scénarios donnent un instantané de la situation en 2025, mais ils ne constituent que l'une des innombrables formes que peut prendre l'avenir. Conçus sur un mode potentiel (« Que se passera-t-il si... ? »), ils permettent de dégager les opportunités et les risques associés à telle ou telle évolution et, en partie, de reconstituer la manière dont cette évolution pourrait se mettre en place. L'objectif est d'analyser les implications stratégiques de ces évolutions, en d'autres termes d'identifier les défis majeurs et de présenter les différentes manières de les relever, tout en suscitant des réflexions stratégiques plus poussées. Les hypothèses de base posées au cours du processus (par ex., adhésion à l'EEE et accord sur le climat dans le scénario 1 et adhésion imminente à l'UE dans le scénario 4) peuvent ainsi être approfondies pour mieux cerner l'avenir.

Deux tableaux présentant les opportunités et les risques associés aux quatre scénarios concluent l'analyse.****

**** Les groupes sociaux (hommes et femmes, jeunes et moins jeunes, riches et pauvres, personnes nées en Suisse et immigrés, personnes bien formées et personnes peu formées, etc.) ne sont pas tous exposés de la même manière aux changements liés aux différents scénarios et ils n'ont pas les mêmes possibilités de saisir les opportunités ou de minimiser les risques qui les accompagnent. Il faut tenir compte de ces inégalités pour ne pas accentuer les tensions sociales.

Brève présentation des scénarios

<p>Intégration mondiale / intégration régionale</p> 	<p>La Suisse fait partie d'un monde multipolaire à fort taux de croissance, chapeauté par des institutions internationales fortes et efficaces. La course à l'innovation est permanente : l'économie, la politique et la société doivent relever des défis de taille pour s'adapter à un environnement extrêmement dynamique. Petit État, la Suisse lutte pour maintenir son influence politique et ne pas être marginalisée. Elle a adhéré à l'EEE et repris le droit du marché intérieur de l'UE, mais elle a aussi négocié divers accords de libre-échange à l'échelle mondiale. La vie en Suisse se caractérise par un sentiment d'identité mondiale et par une forte mobilité. De plus en plus multiculturelle, la Suisse s'ouvre largement au monde, mais cette évolution s'accompagne de l'effacement de valeurs communes et d'une perte d'identité. Sur le plan international, les questions centrales sont l'approvisionnement en matières premières et le réchauffement climatique.</p>
<p>Intégration mondiale / fragmentation régionale</p> 	<p>La Suisse fait partie d'un monde où le pouvoir économique et les clés d'interprétation se déplacent de plus en plus de l'Occident vers l'Orient. Les risques latents de conflit mondial sont sous contrôle, grâce à des institutions et des organes internationaux réformés avec succès. À l'inverse, l'environnement régional de la Suisse s'enfonce depuis des années dans une profonde crise politique et économique. La Suisse n'est plus un pôle économique aussi attrayant en comparaison internationale, mais ses atouts se sont plutôt renforcés en comparaison régionale. Comme les domaines politiques traités au niveau européen sont au point mort, la Suisse ne peut plus développer sa collaboration avec l'UE. Globalement, la Suisse essaie de se tourner davantage vers la zone asiatique.</p>
<p>Fragmentation mondiale / fragmentation régionale</p> 	<p>La Suisse fait partie d'un monde instable et peu sûr, où les risques de conflit sont élevés. En concurrence permanente, les grandes puissances mènent une politique extérieure et une politique économique qui servent uniquement leurs intérêts. La politique interétatique traditionnelle et les alliances opportunistes sur des sujets spécifiques affaiblissent les institutions et les traités internationaux. Comme d'autres pays, la Suisse lutte depuis de nombreuses années contre une croissance anémique, qui met la paix sociale en danger. Elle ne conclut que les accords qui lui semblent absolument nécessaires. Compte tenu des difficultés politiques et économiques dans lequel le monde se débat, la Suisse se replie sur ses valeurs traditionnelles telles que la modestie, la simplicité, la performance, la solidarité et l'innovation.</p>
<p>Fragmentation mondiale / intégration régionale</p> 	<p>La Suisse, qui occupe géographiquement le cœur de l'UE, se positionne par rapport à l'UE, qui est devenue une puissance mondiale et qui maintient sa suprématie en appliquant des mesures protectionnistes. En dehors de l'Europe, la fragmentation économique et politique a engendré la formation de blocs régionaux. On constate partout dans le monde un retour aux identités locales, régionales et nationales. La prépondérance des liens avec l'UE pave la voie à une adhésion de la Suisse à l'UE. L'économie suisse, et surtout la place financière, tire profit dans son ensemble d'un marché européen homogène et protégé. Une intégration pleine et entière à l'UE semble désormais proche. Comme elle impliquerait une nouvelle limitation de la marge de manœuvre de la Suisse, cette perspective crée de fortes dissensions politiques et sociales.</p>

Caractéristiques principales des scénarios

Intégration mondiale / Intégration régionale



Intégration mondiale / fragmentation régionale



Fragmentation mondiale / fragmentation régionale



Fragmentation mondiale / intégration régionale



Environnement mondial et régional	État	Intégration mondiale / Intégration régionale	Intégration mondiale / fragmentation régionale	Fragmentation mondiale / fragmentation régionale	Fragmentation mondiale / intégration régionale
État	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mot d'ordre : « Mondialisation et mobilité » ▪ État d'esprit dans le monde et sur le plan régional : globalement optimiste 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mot d'ordre : « Renaissance de l'Asie » ▪ État d'esprit dans le monde : moyennement optimiste ▪ État d'esprit sur le plan régional : pessimiste 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mot d'ordre : « Retour aux traditions suisses » ▪ État d'esprit dans le monde et sur le plan régional : globalement pessimiste 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mot d'ordre : « L'Europe est une grande puissance » ▪ État d'esprit dans le monde : moyennement pessimiste ▪ État d'esprit sur le plan régional : globalement optimiste 	
Politique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Monde multipolaire : UE - BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) - États-Unis ▪ Coexistence pacifique des grandes puissances : risque minime de conflits ▪ Les institutions internationales sont adaptées et utilisées 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Monde multipolaire : statu quo pour les États-Unis, Asie renforcée, UE affaiblie ▪ Coexistence globalement pacifique de blocs régionaux : risque limité de conflits ▪ Les institutions internationales sont réformées et consolidées 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports de force incertains ▪ Fragmentation régionale, constitution de blocs instables : risque élevé de conflits ▪ Alliances d'opportunité instables ▪ Les institutions internationales sont faibles et paralysées 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Monde unipolaire : l'UE est forte et sûre d'elle, les États-Unis et l'Asie ne sont que des points de comparaison éloignés ▪ Risque latent de tensions et de conflits entre les grandes puissances et dans les États fragiles hors de la zone d'influence de l'UE ▪ Les institutions internationales sont largement paralysées 	
Économie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Croissance dynamique dans le monde ▪ Grande prise de risques des entreprises ▪ Rarefaction de l'énergie et des ressources ▪ Augmentation des risques systémiques 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Essor en Asie, stagnation en Occident et dans l'UE ▪ Le modèle d'économie planifiée gagne du terrain sur celui d'économie de marché 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stagnation de l'économie mondiale ▪ Mercantilisme, obstacles au commerce et étatsations en hausse 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Croissance dans l'UE, stagnation du commerce international ▪ Renforcement de la coopération économique régionale, protectionnisme régional 	
Société	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcement des identités globales (américaine, latino-américaine, asiatique) ▪ Mot d'ordre principal : recherche du bien-être matériel ▪ Perte de valeurs communes et du sentiment d'appartenance à une mère patrie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcement des identités globales et renforcement des identités nationales au sein de l'UE ▪ Importance croissante des valeurs asiatiques ▪ Mot d'ordre principal : reorientation vers l'Asie ▪ Polarisation idéologique 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prépondérance des identités nationales ▪ Valeurs traditionnelles et conservatrices ▪ Mot d'ordre principal : recherche de la sécurité 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une identité européenne coexiste avec des identités locales ▪ Mot d'ordre principal : consolidation et approfondissement de l'intégration 	
Environnement et infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Politique climatique mondiale efficace via des mesures incitatives ▪ Dangereuse rarefaction de l'énergie, des matières premières et des autres ressources 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aucun accord mondial sur le climat ▪ Problèmes d'acquisition et d'approvisionnement (énergie, matières premières, ressources naturelles) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les crises économiques atténuent la charge pesant sur l'environnement et les infrastructures ▪ Conflits pour l'accès aux matières premières et aux ressources ; les mesures protectionnistes accentuent la pénurie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les possibilités d'une politique climatique mondiale sont intactes (objectif porté par l'UE) ▪ L'accès de l'UE aux matières premières et aux ressources est provisoirement assuré 	

<p>La Suisse et son environnement</p>	<p>État d'esprit</p>	<ul style="list-style-type: none"> Appartenance à l'Europe et au monde Mondialisation et mobilité 	<ul style="list-style-type: none"> Orientation vers l'Asie Polarisation 	<ul style="list-style-type: none"> Repli sur soi Besoin de sécurité et de stabilité 	<ul style="list-style-type: none"> Orientation vers l'Europe Disponibilité à l'intégration et à la coopération
<p>Politique</p>	<ul style="list-style-type: none"> La Suisse est membre de l'EEE Elle se profile en proposant ses bons offices Importance capitale du développement de stratégies et des capacités d'innovation et d'intégration Pression accrue sur les dépenses (baisse des recettes en raison de la concurrence fiscale internationale) 	<ul style="list-style-type: none"> Politique opportuniste, avec les partenaires du moment Augmentation des dépenses et du personnel affectés aux affaires étrangères Défis budgétaires accrus pour financer les assurances sociales et les infrastructures (oppositions sociales et régionales pour la répartition des fonds disponibles) 	<ul style="list-style-type: none"> Toute dépendance est évitée Seules les alliances indispensables sont conclues Croissance de l'endettement La faiblesse de la croissance économique rend le financement des assurances sociales et du système de santé plus difficile 	<ul style="list-style-type: none"> La Suisse est près d'adhérer à l'UE Marge de manœuvre politique restreinte dans de nombreux domaines Marge de manœuvre budgétaire restreinte en raison d'une croissance économique mondiale atone 	
<p>Économie</p>	<ul style="list-style-type: none"> Concurrence accrue entre les pays Rôle limité de l'État Climat favorable à l'innovation 	<ul style="list-style-type: none"> Faible croissance en l'absence d'intégration européenne Concurrence et course à l'innovation accrues 	<ul style="list-style-type: none"> Faible croissance 	<ul style="list-style-type: none"> Large avantages offerts par un marché homogène et protégé en Europe 	
<p>Société</p>	<ul style="list-style-type: none"> Population très cosmopolite Perte de valeurs communes et du sentiment d'appartenance à une mère patrie Augmentation des risques systémiques (économiques, politiques et techniques) Besoin d'intégrer et de former les immigrés 	<ul style="list-style-type: none"> Polarisation entre riches et pauvres, villes et campagnes, jeunes et vieux 	<ul style="list-style-type: none"> Retour aux valeurs traditionnelles Renforcement des identités locales 	<ul style="list-style-type: none"> Reprise des valeurs européennes 	
<p>Environnement et infrastructures</p>	<ul style="list-style-type: none"> Forte croissance et extension des agglomérations et des espaces métropolitains Raréfaction rapide des terres agricoles et des zones constructibles Perte encore plus marquée de la qualité du paysage Surcharge des infrastructures de transport La croissance menace d'épuiser les ressources et l'énergie 	<ul style="list-style-type: none"> Poursuite modérée de l'utilisation du sol et du mitage du territoire Démantèlement des infrastructures dans les régions de montagne et les régions périphériques Raréfaction des ressources des matières premières et de l'énergie La rationalisation de la politique énergétique de l'UE tend à rendre l'approvisionnement en gaz et en électricité plus difficile 	<ul style="list-style-type: none"> Situation économique difficile dans les régions rurales faute de moyens pour maintenir des infrastructures sur l'ensemble du territoire La protection de l'environnement n'est plus un thème politique aussi prioritaire Réduction des moyens financiers pour le maintien des infrastructures La sécurité de l'approvisionnement en énergie est menacée 	<ul style="list-style-type: none"> Les métropoles transfrontalières prennent un poids politique important Mitage du territoire Intégration dans les projets d'infrastructure de l'UE (réseaux trans-européens) Les moyens pour maintenir les infrastructures manquent en raison de la faiblesse de l'économie mondiale Sécurité de l'approvisionnement en énergie relativement élevée pour l'Europe 	

Scénario 1 : intégration mondiale / intégration régionale



La Suisse fait partie d'un monde multipolaire à fort taux de croissance, chapeauté par des institutions internationales fortes et efficaces. La course à l'innovation est permanente : l'économie, la politique et la société doivent relever des défis de taille pour s'adapter à un environnement extrêmement dynamique. Petit État, la Suisse lutte pour maintenir son influence politique et ne pas être marginalisée. Elle a adhéré à l'EEE et repris le droit du marché intérieur de l'UE, mais elle a aussi négocié divers accords de libre-échange à l'échelle mondiale. La vie en Suisse se caractérise par un sentiment d'identité mondiale et par une forte mobilité. De plus en plus multiculturelle, la Suisse s'ouvre largement au monde, mais cette évolution s'accompagne de l'effacement de valeurs communes et d'une perte d'identité. Sur le plan international, les questions centrales sont l'approvisionnement en matières premières et le réchauffement climatique.

Environnement mondial et régional dans le scénario Intégration mondiale / Intégration régionale

Le monde est globalement dans un état d'esprit positif : de grandes parties de l'humanité voient leur niveau de vie augmenter et sont convaincues qu'une coexistence pacifique est possible à long terme. Les mises en garde répétées des économistes contre une surchauffe de l'économie et contre de nouvelles crises financières ne changent rien à l'optimisme ambiant. La vulnérabilité de la société aux risques systémiques d'ordre économique, technique et politique a globalement augmenté. Les manifestations de violence telles que le terrorisme international n'ont certes pas disparu, mais leur pouvoir d'attraction a diminué grâce à la croissance de l'économie mondiale.

L'environnement de la Suisse se caractérise par une croissance dynamique, une augmentation de la prospérité et une situation politique stable. Le monde est multipolaire : les États-Unis d'Amérique restent un acteur central, mais la prospérité et la puissance économique se déplacent de plus en plus vers les anciens pays et marchés émergents. Les défis politiques et économiques auxquels le monde est confronté se règlent pour la plupart au sein des institutions internationales et selon les règles fixées dans les traités internationaux. Grâce à sa politique commune (affaires étrangères, économiques et sécuritaires) et son économie innovante, l'Europe est

elle aussi un acteur de poids sur le plan international. L'Union européenne a mené ses réformes institutionnelles avec succès, en trouvant un équilibre entre les intérêts nationaux et les intérêts supranationaux. Devenue plus transparente, elle est mieux acceptée par ses citoyens. L'humanité se demande de plus en plus si elle a pris à temps des mesures suffisantes pour assurer un développement durable. Un accord sur une réduction par étapes de 60 % des gaz à effet de serre d'ici à 2050 est entré en vigueur il y a quelques années, mais ses effets sont encore minimes. Dans l'intervalle, de violents phénomènes météorologiques et des catastrophes écologiques se succèdent. Des innovations dans le domaine des techniques de l'information, de l'hydrogène et des nanotechnologies pourraient certes mettre l'économie mondiale sur la voie du développement durable. Toutefois, il semble plus probable que l'application systématique de normes de protection de l'environnement et d'efficacité énergétiques ne suffise pas pour changer le cours des choses et n'apporte, au mieux, qu'un remède temporaire aux problèmes liés au climat et aux ressources. La croissance effrénée de l'économie accélère la raréfaction des matières premières, de l'énergie et du capital humain et augmente ostensiblement les besoins de rénovation et d'extension des réseaux d'infrastructures. Comme la pénurie menace, on assiste à un transfert croissant des richesses vers les pays qui disposent de grandes quantités de ressources, de matières premières et d'énergie.

La Suisse en 2025 dans le scénario Intégration mondiale / Intégration régionale

La Suisse s'efforce de suivre le développement dynamique de son environnement. Une majorité des décideurs politiques et économiques considère que le renforcement de la mondialisation est une chance pour notre pays. La Suisse continue d'être un modèle d'intégration pacifique de différents groupes linguistiques et culturels. Toutefois, même si son image peut être qualifiée de bonne, la Suisse a encore perdu de l'influence sur la scène internationale. L'économie a pu longtemps tirer profit de la voie indépendante suivie par notre pays, mais la pression s'est faite de plus en plus forte. L'adhésion à l'EEE en 2019 a permis de la faire quelque peu retomber. Toutefois, la Suisse reste très exposée aux pressions politiques venant de l'étranger. La complexité croissante des problèmes à l'ère de la mondialisation rend de plus en plus difficile de définir une stratégie au sein des frontières nationales. Les mondes politique et économique accordent au reste la priorité absolue à l'amélioration de la capacité de notre petit pays à définir des stratégies, à innover et à intégrer les nouveaux arrivants.

La concurrence entre les pays fait rage au niveau mondial. L'État s'efforce de créer un cadre favorable pour l'économie et la société. L'adhésion à l'EEE a éliminé les obstacles empêchant l'accès au marché européen. Dans ce contexte de compétition effrénée, les changements structurels s'accroissent en Suisse. Un environnement favorable à l'innovation soutient l'économie, une forte consommation et une demande pour des produits particuliers taillés sur mesure. La Suisse a pris le virage de la société du savoir suffisamment tôt. Les hautes écoles suisses sont à la pointe en Europe et sont bien positionnées dans les réseaux internationaux. L'économie bénéficie elle aussi de bons réseaux et elle est très présente sur les marchés hautement spécialisés demandant un grand savoir-faire. Notre place financière doit répondre à de grandes attentes de la part de l'étranger, notamment pour des contributions de solidarité. Les entreprises prennent souvent de grands risques. La criminalité économique est un problème de plus en plus sérieux.

La concurrence est rude dans le monde pour attirer du personnel hautement qualifié. De ce fait, l'égalité entre

homme et femme s'améliore dans les entreprises. Toutefois, selon leur niveau de formation et leurs obligations familiales, les hommes ne sont pas autant exposés que les femmes aux différents risques et celles-ci n'ont pas les mêmes possibilités de saisir les opportunités qui se présentent. La Suisse dépend encore davantage de l'apport de travailleurs étrangers. Grâce à l'immigration, la croissance démographique se poursuit et la population est de plus en plus hétérogène. L'intégration des immigrés et la formation des groupes défavorisés restent des défis importants. La Suisse doit tenir compte de toutes ces différences qui traversent sa population afin d'éviter les tensions sociales. L'âge de la retraite a été relevé progressivement à 70 ans pour répondre à la modification de la pyramide des âges et aux besoins de l'économie.

La mondialisation s'accompagne d'un accroissement de la mobilité et le secteur de la santé doit pouvoir répondre en permanence à de nouvelles pandémies. En raison de l'augmentation des coûts de la santé, les patients recourent plus fréquemment à des prestations à l'étranger. Dans ce monde prospère, les identités locales, régionales et mondiales coexistent. Ceux qui veulent faire carrière accordent une grande importance à l'identité mondiale assortie d'une grande mobilité. D'autres groupes sociaux critiquent la perte de valeurs communes et du sentiment d'appartenance à une mère patrie. Le fossé se creuse entre ceux qui profitent de la mondialisation et ceux qui en sont exclus, par choix ou par nécessité. Parfois, ces tensions débouchent même sur de violents conflits.

Des mesures à long terme prises dans le domaine du climat et des énergies renouvelables ont permis d'améliorer quelque peu la sécurité de l'approvisionnement et de réduire notre dépendance.

En raison de la forte croissance économique, la formation de métropoles, le mitage du territoire et la consommation du sol s'accroissent. Comme la population continue par ailleurs de croître, les infrastructures doivent répondre à une demande toujours plus forte, qui encombre gravement les voies de transport. Malgré une plus grande sensibilité aux problèmes environnementaux au sein de la population, la qualité du paysage et la biodiversité continuent de décliner.

Scénario 2 : intégration mondiale / fragmentation régionale



La Suisse fait partie d'un monde où le pouvoir économique et les clés d'interprétation se déplacent de plus en plus de l'Occident vers l'Orient. Les risques latents de conflit mondial sont sous contrôle, grâce à des institutions et des organes internationaux réformés avec succès. À l'inverse, l'environnement régional de la Suisse s'enfonce depuis des années dans une profonde crise politique et économique. La Suisse n'est plus un pôle économique aussi attractif en comparaison internationale, mais ses atouts se sont plutôt renforcés en comparaison régionale. Comme les domaines politiques traités au niveau européen sont en rade, la Suisse ne peut plus développer sa collaboration avec l'UE. Globalement, la Suisse essaie de se tourner davantage vers la zone asiatique.

Environnement mondial et régional dans le scénario Intégration mondiale / Fragmentation régionale

Plusieurs puissances régionales situées hors d'Europe ont vu leur poids politique et économique se renforcer. Le monde est multipolaire. Le pouvoir économique et les clés d'interprétation du monde se déplacent de plus en plus de l'Occident vers l'Orient. Le modèle d'économie planifiée a affaibli l'attrait exercé par les économies de marché occidentales et leur modèle démocratique. Le monde est de plus en plus façonné par un petit nombre de grandes puissances qui règlent leur coopération en cercle restreint. Les États moins importants se regroupent en blocs régionaux ou essaient de trouver leur place dans des marchés de niche. Les grandes puissances s'efforcent de maîtriser les risques latents de conflit en mettant en place des institutions et organes aux pouvoirs renforcés et en créant des conditions optimales pour les marchés et la croissance mondiale. Les États très peuplés comme la Chine et l'Inde font partie des gagnants de la mondialisation de l'économie, mais la nouvelle coalition des pays les moins développés parvient à mieux faire valoir les intérêts des perdants de la mondialisation. La solidarité s'observe davantage au sein des blocs régionaux qu'entre ceux-ci.

L'environnement régional de la Suisse est plongé dans une longue crise. Au sein de l'UE, l'heure est au pessi-

misme. L'idée européenne a perdu de son éclat, même chez les élites. Le niveau d'intégration est certes encore relativement élevé en comparaison d'autres blocs régionaux, mais le retard pris par certains États membre dans les réformes, l'effondrement de la devise européenne, la stagnation économique et la rapide perte de crédit des institutions sont autant de manifestations d'un déclin continu de l'UE. Ce dépérissement se traduit globalement par un affaiblissement de la compétitivité du continent face à l'Asie et à l'Amérique du Nord. La crise des systèmes politiques et sociaux pèse sur le rapport des citoyens à l'UE. On constate un retour aux valeurs et aux identités nationales. L'Europe est moins solidaire : les pays riches ne sont plus disposés à payer davantage pour les pays plus pauvres que ce que prévoient les traités qu'ils ont conclus. Le fossé nord-sud et est-ouest s'est renforcé. L'UE peine à surmonter la crise de la dette, qui n'a cessé de s'aggraver à la suite de la crise financière et du poids des dépenses liées aux assurances sociales.

L'exploitation des ressources naturelles et la pollution se poursuivent à grande échelle. Des innovations techniques et une augmentation de l'efficacité ont certes réduit les besoins par rapport aux prévisions actuelles, mais la course pour le contrôle des ressources s'accélère. Les conflits, qui portent aussi sur la hausse des prix, ont pu jusqu'ici être réglés sans recours à la force dans les instances internationales. Les risques de conflit sont cependant élevés.

La Suisse en 2025 dans le scénario Intégration mondiale / Fragmentation régionale

Le destin de la Suisse est étroitement lié à celui de l'Europe. La crise que traverse l'UE et la dynamique de l'environnement mondial mettent la Suisse sous forte pression pour rester concurrentielle et innovatrice. D'un point de vue économique, la Suisse est toujours un modèle pour ses voisins. Elle continue aussi d'être attrayante pour les citoyens de l'UE et pour les entreprises soumises à de trop nombreuses restrictions dans leur pays d'origine. Toutefois, la crise que connaît son environnement régional pose de grands défis à la Suisse en raison des liens étroits qu'elle entretient avec l'Europe des points de vue politique, économique et culturel. Comme les domaines politiques traités au niveau européen sont au point mort, la Suisse ne peut pas développer sa collaboration avec l'UE. Le développement de relations bilatérales sur les plans régional et mondial est de plus en plus difficile. Inquiète de la situation en Europe, la population suisse place de grands espoirs dans l'État. Compte tenu des grandes incertitudes qui pèsent sur l'avenir, l'économie se tourne elle aussi davantage vers l'État. La capacité d'action de la Confédération est cependant limitée : sa marge financière est réduite et elle doit composer avec des coalitions mouvantes réunissant des partenaires variables.

Comme un grand nombre d'États, la Suisse met tout en œuvre pour renforcer ses relations économiques avec l'Asie et le Pacifique. La formation d'une coalition avec de petits et moyens États d'Asie et d'Amérique latine ouverts au commerce n'a pas eu les effets escomptés. Même si la Suisse est ouverte sur le monde, la croissance est réduite, principalement parce que les exportations vers l'UE stagnent à un bas niveau. Certains segments spécialisés ont certes réussi à bien se positionner sur les marchés internationaux, mais d'autres souffrent de la rude concurrence des pays asiatiques et latino-américains. Globalement, les inégalités socio-économiques se renforcent. Même si le chômage augmente, les entreprises suisses continuent de recruter dans l'UE et l'AELE.

Dans le domaine de la formation, la Suisse n'a répondu qu'en partie à la spécialisation internationale et au renfor-

cement de la concurrence. Prises il y a quelques années seulement, les mesures visant à améliorer la qualité et la compétitivité du secteur n'ont pas encore d'effets tangibles. L'immigration asiatique est cantonnée à un petit nombre de secteurs économiques spécialisés et de domaines de recherche restés concurrentiels. Les ingénieurs, spécialistes environnementaux et architectes suisses sont très demandés en Asie, d'où un certain échange des savoirs. Celui-ci reste cependant en-deçà des attentes. Globalement, la réorientation de l'économie suisse vers l'Asie centrale n'a que partiellement atteint ses objectifs.

Le vieillissement démographique et les différences d'investissement dans les infrastructures entre ville et campagne mettent la cohésion nationale à l'épreuve. Le fossé se creuse entre les différentes couches de la population et les tensions sociales augmentent. La problématique du financement des assurances sociales (augmentation des cotisations à l'AVS, baisse du taux de conversion) et du système de santé accentuent la polarisation entre jeunes et vieux, personnes bien formées et mal formées, forts et faibles, anciens et nouveaux immigrés. Les manœuvres pour toucher une part du gâteau se multiplient et le ressentiment contre les nantis gronde. Tant les chômeurs que les carriéristes sont en marge de la société.

La Suisse ne profite plus que partiellement des avantages comparatifs que lui donne son rôle de plaque tournante en matière de transport et d'énergie. Faute de moyens, les infrastructures manquent d'entretien. La situation est particulièrement critique sur le marché de l'électricité : fragmenté et surchargé, il souffre grandement d'une infrastructure vieillissante. La politique énergétique commune avec l'UE est dans l'impasse, ce qui affaiblit la position de la Suisse dans son approvisionnement en ressources. Les ententes cartellaires sur plan mondial lui posent de plus en plus de problèmes à cet égard. La Suisse participe aux efforts internationaux visant à maîtriser les problèmes environnementaux, notamment les dérèglements climatiques. Sa stratégie vise cependant aussi à se positionner dans le domaine des technologies propres en les renforçant par des traités internationaux. La formation de métropoles, le mitage du territoire et la consommation du sol se poursuivent, mais un peu moins vite qu'aujourd'hui.

Scénario 3 : fragmentation mondiale / fragmentation régionale



La Suisse fait partie d'un monde instable et peu sûr, où les risques de conflit sont élevés. En concurrence permanente, les grandes puissances mènent une politique extérieure et une politique économique qui servent uniquement leurs intérêts. La politique interétatique traditionnelle et les alliances opportunistes sur des sujets spécifiques affaiblissent les institutions et les traités internationaux. Comme d'autres pays, la Suisse lutte depuis de nombreuses années contre une croissance anémique, qui met la paix sociale en danger. Elle ne conclut que les accords qui lui semblent absolument nécessaires. Compte tenu des difficultés politiques et économiques dans lequel le monde se débat, la Suisse se replie sur ses valeurs traditionnelles telles que la modestie, la simplicité, la performance, la solidarité et l'innovation.

Environnement mondial et régional dans le scénario Fragmentation mondiale / Fragmentation régionale

Le monde est instable et peu sûr. Les rapports de force ne sont pas clairement définis et les institutions et traités internationaux n'ont qu'une influence marginale. En concurrence, les grandes puissances mènent une politique extérieure et une politique économique agressives. Elles forment des coalitions opportunistes sur des thèmes spécifiques et n'hésitent pas à les dénoncer en cas de besoin. Les risques de conflit entre les États et au sein même de ceux-ci sont élevés. Dans de nombreux pays, l'état de droit, la liberté de la presse et la protection de la propriété privée sont menacés, de même que l'existence de partis forts et d'un gouvernement qui prend ses responsabilités et rend des comptes sur son action. L'insécurité augmente dans le monde : des terroristes commettent des attentats en se jouant des frontières et de nombreuses armes NBC circulent sans contrôle. L'instabilité de l'économie mondiale est elle aussi source de tensions permanentes : la croissance est atone et inégale selon les régions. Des matières premières sont accaparées par certains États, désireux de renforcer leur position sur la scène internationale en s'assurant l'accès à ces ressources. La lutte pour l'accès aux matières premières et aux ressources va de pair avec le protectionnisme et les obstacles au commerce. Seuls les accords économiques qui apportent un avantage immédiat à toutes les parties voient le jour. Une grande partie de l'humanité est résignée, désillusionnée, voire radicalisée.

Faute d'intégration interne, l'Europe peine à parler d'une seule voix. Les divergences d'intérêts et les différences de compétitivité entre les États membres se sont accrues et la répartition des fonds disponibles fait l'objet de querelles incessantes. Souffrant d'un manque de flexibilité, d'une population vieillissante et d'une lourde dette, les économies européennes sont en stagnation. Certains pays s'en sortent cependant bien mieux que d'autres, parce qu'ils ont rapidement réduit leurs dettes et assaini leurs assurances sociales. En raison du vieillissement démographique, l'espace économique européen dépend toujours plus de la main-d'œuvre étrangère, d'où la nécessité de développer une stratégie d'immigration ciblée.

Le paysage politique européen est lui aussi de plus en plus dominé par des coalitions d'intérêts sélectives. La politique extérieure et la politique de sécurité sont en partie à nouveau nationales. L'OTAN a également perdu de son importance en sa qualité d'organe de consultation transatlantique. Toutefois, une guerre entre États européens semble improbable, même si on ne saurait totalement l'exclure. La collaboration institutionnelle et technique se poursuit, même si elle se ne déroule plus à haut niveau.

La faiblesse globale de la croissance a quelque peu ralenti la raréfaction des ressources. Toutefois, l'environnement est loin d'être une priorité politique compte tenu des difficultés économiques et sociales, si bien que le risque de catastrophe naturelle augmente. L'extension et l'entretien des infrastructures sont aussi négligés, ce qui accentue la faiblesse de la croissance dans de nombreuses régions.

La Suisse en 2025 dans le scénario Fragmentation mondiale / Fragmentation régionale

L'identité suisse repose sur ses valeurs traditionnelles de liberté, d'indépendance et de neutralité. La Suisse ne conclut que les traités qui lui paraissent indispensables. Le débat politique se concentre sur les questions de sécurité intérieure et extérieure. La tâche principale de l'État est d'assurer un sentiment de sécurité. Frappée par les difficultés économiques, la population se montre cependant de plus en plus insatisfaite des institutions, qui lui paraissent faibles et peu efficaces. Dès lors, la pression s'accroît pour réformer le système politique suisse. La Confédération peine à développer des stratégies et se trouve fréquemment paralysée : la poursuite d'intérêts particuliers et le manque de soutien des citoyens envers un pouvoir politique qui semble éloigné de leurs préoccupations empêchent toute décision d'envergure. Sous couvert de « service universel », des infrastructures sont réalisées dans tout le pays pour renforcer les équilibres régionaux, sans qu'on tienne compte de la demande. L'économie suisse stagne depuis de nombreuses années, même si un accès limité aux principaux marchés d'exportation a pu être maintenu. Les obstacles au commerce en Europe et la formation de blocs régionaux rendent toutefois les exportations peu sûres. Dans un monde morcelé, le maintien de la division internationale du travail dans les domaines de la recherche, du développement et de la production rencontre de grandes difficultés. Aussi les sites de production et de recherche se destinent-ils de plus en plus aux marchés locaux et régionaux. La Suisse tente de contrer la délocalisation des secteurs de la recherche et du développement en lançant un grand programme d'investissements.

De larges couches de la population craignent de perdre leur travail et de se retrouver sans revenu. La baisse de la prospérité et l'avenir incertain pèsent sur l'état de santé de la population. Les personnes âgées

et les malades sont de plus en plus soignés chez eux. Dictée par la réduction des coûts, cette évolution manque cependant de stabilité. Prendre soin de ses proches à titre bénévole ne pèse plus sur la carrière et sur la couverture sociale individuelle. D'autres mesures ciblées dans le domaine du social, de la formation et de l'économie sont prévues pour mieux répartir ce travail bénévole entre les hommes et les femmes. Les cantons ont adapté leur fiscalité en 2024 pour soutenir les familles (déduction pour enfant et pour les frais de formation). Les difficultés économiques et l'apparition d'une couche importante de la population souffrant d'une relative pauvreté menacent la paix sociale en Suisse. Les inégalités sociales s'accroissent, de même que les tensions qui y sont liées. On ne sait dans quelle mesure la cohésion sociale pourra être renforcée en poursuivant des valeurs traditionnelles telles que la modestie, la simplicité, la performance, la solidarité et l'innovation.

Les prix croissants et instables des matières premières et de l'énergie incitent fortement à améliorer l'efficacité de leur utilisation. Le recours à des ressources indigènes telles que le bois se fait plus intense, ce qui conduit çà et là, comme au XIXe siècle, à une surexploitation et à des risques accrus de catastrophe naturelle. La protection de l'environnement et l'aménagement du territoire perdent de leur importance. La consommation du sol augmente, même si la demande est modeste en raison de la faiblesse de la croissance. Dans le domaine des infrastructures, la Suisse s'efforce de maintenir ses réseaux de transport malgré la réduction de ses moyens financiers. La diminution de l'influence de l'UE donne certes en théorie une plus grande marge de manœuvre à la Suisse, mais comme notre pays est fortement intégré au continent, l'affaiblissement des institutions européennes rend plus difficile la défense de nos intérêts dans le domaine des infrastructures par rapport à ceux de nos voisins.

Scénario 4 : fragmentation mondiale / intégration régionale



La Suisse, qui occupe géographiquement le cœur de l'UE, se positionne par rapport à l'UE, qui est devenue une puissance mondiale et qui maintient sa suprématie en appliquant des mesures protectionnistes. En dehors de l'Europe, la fragmentation économique et politique a engendré la formation de blocs régionaux. On constate partout dans le monde un retour aux identités locales, régionales et nationales. La prépondérance des liens avec l'UE pave la voie à une adhésion de la Suisse à l'UE. L'économie suisse, et surtout la place financière, tire profit dans son ensemble d'un marché européen homogène et protégé. Une intégration pleine et entière à l'UE semble désormais proche. Comme elle impliquerait une nouvelle limitation de la marge de manœuvre de la Suisse, cette perspective crée de fortes dissensions politiques et sociales.

Environnement mondial et régional dans le scénario Fragmentation mondiale / Intégration régionale

Le monde connaît des coalitions fluctuantes et une forte tendance à la régionalisation politique et économique. Les États-Unis d'Amérique ne jouent plus le rôle de gardien mondial : après plusieurs engagements coûteux et aux succès limités ayant ôté la vie à de nombreux soldats, des tendances isolationnistes se sont imposées au sein de l'opinion américaine. Washington se concentre en conséquence de plus en plus sur ses voisins directs (Amérique du Nord et Amérique centrale). Le multilatéralisme est un échec. Les institutions internationales sont enlisées en raison des intérêts divergents des grandes puissances ; faute de capacité d'action, elles ont perdu de leur importance. Les États essayant de plus en plus de contrôler les matières premières et les ressources, les tensions et les risques de conflit augmentent fortement entre les grandes puissances et au sein des États fragiles. Des conflits armés opposant des acteurs étatiques et non étatiques éclatent dans des États ou des régions où les structures étatiques sont faibles. Ces conflits entraînent un flot de réfugiés, alimentent la criminalité organisée et accentuent la volatilité du prix des matières premières dans le monde entier.

Le nationalisme économique et le protectionnisme paralysent le commerce international. Récessions et crises économiques entraînent des problèmes d'endettement, un taux de chômage élevé et la volatilité du prix des matières premières et des devises. Dans de nombreux États, la stabilité sociale est mise à l'épreuve par l'inflation, les inégalités de revenus et la corruption. Il est très difficile dans ces conditions de trouver une solution durable pour résoudre la crise financière et économique en régulant les marchés

financiers à l'échelle mondiale ou en adoptant une politique monétaire et financière commune. Les coopérations économiques régionales sont en revanche en plein essor.

Seule l'Union européenne élargie a gagné en envergure sur la scène internationale. Son poids politique et économique lui a permis de devenir une puissance mondiale, si bien qu'elle s'est éloignée de plus en plus clairement de l'idée d'être une simple puissance civile. Sa performance économique et son potentiel militaire lui assurent une marge de manœuvre considérable. De nouvelles réformes des traités européens ont donné des éléments fédératifs à l'UE, ce qui a permis aux institutions européennes de s'imposer au sein de la population. Les identités européennes, régionales et locales se renforcent et se complètent mutuellement. Forte de ses nouvelles missions et de son nouveau rôle en tant que puissance mondiale, l'UE a gagné en assurance. Son marché intérieur est vaste et florissant, même si la croissance est régulièrement entravée par le manque d'entretien et de rénovation des infrastructures, qui peinent à suivre la prospérité économique. L'UE est aussi exposée à de forts flux migratoires. La lutte contre la traite de personnes, contre les passeurs, contre la xénophobie et pour l'intégration constituent de grands défis.

Si la protection de l'environnement et la lutte contre le réchauffement climatique sont des thèmes prioritaires en Europe, ils sont quasiment inexistantes dans la plupart des autres régions. Emmenée par l'Europe, la recherche de solutions pour les problèmes posés par la raréfaction des matières premières et des ressources, par la protection de l'environnement et par le réchauffement climatique subit de nombreux revers du fait de l'affaiblissement des institutions internationales.

La Suisse en 2025 dans le scénario Fragmentation mondiale / Intégration régionale

La Suisse est en voie d'adhérer à l'UE : grâce à de profondes réformes institutionnelles et faute de concurrent, l'UE est devenue un partenaire central de plus en plus attrayant pour la Suisse non seulement du point de vue économique, mais aussi politique. Le monde politique s'est longtemps déchiré sur le bénéfice que la Suisse retirerait d'un droit de codécision au sein de l'UE par rapport à la perte de souveraineté nationale. L'adhésion à l'UE semblant imminente, la réforme des institutions suisses se fait nettement plus pressante. Les incompatibilités entre la démocratie directe et le droit européen n'ont pas pu être entièrement résolues. Aussi s'attend-on à de longues disputes juridiques et administratives entre les institutions de l'UE et celles de la Suisse. De nombreux cantons peinent à accepter une intégration à l'UE, craignant d'être progressivement marginalisés par rapport à la Confédération et de se voir réduits au statut d'autorités d'exécution. La domination des questions européennes dans le débat politique pourrait conduire à négliger les aspects locaux et régionaux.

L'économie suisse a pour sa plus grande partie tiré bénéfice du rapprochement plus étroit avec l'UE. Tandis que l'ouverture complète du marché européen met certains secteurs sous pression, d'autres ont profité de son verrouillage par rapport à l'extérieur. Globalement, l'économie suisse a trouvé sa place au sein de l'UE : les banques et la place financière sont ainsi soumises aux règlements de l'UE. Contre toute attente, ce secteur s'est renforcé au lieu de s'affaiblir. Zurich et Londres sont les centres financiers de l'Europe et la place zurichoise caracole en tête dans le domaine de l'expertise et de l'innovation. La Suisse a aussi développé de nouveaux secteurs (énergies renouvelables et technologies vertes) où la demande sera forte dans quelques décennies. L'accent mis sur les énergies renouvelables s'explique par des facteurs économiques et pratiques (conséquences de la pollution en Suisse). Le secteur de l'énergie devrait sortir gagnant de l'intégration complète au marché européen, car le rôle de plaque tournante de la Suisse en matière de transport d'énergie et d'approvisionnement en énergie hydraulique s'est

encore renforcé. Dans le domaine de l'électricité, on observe cependant les premières difficultés d'approvisionnement en Suisse et en Europe.

Les valeurs de la Suisse ressemblent de plus en plus à celles de l'Europe. Dans la population suisse, l'idée d'une identité européenne se renforce. Les jeunes Suisses se sentent de plus en plus européens et vivent cette identité au travers de la mobilité. D'autres groupes sociaux pleurent la perte d'un système régissant un petit espace auquel ils pouvaient s'identifier. Parallèlement, les ressortissants de pays non européens sont largement mis à l'écart. Grâce à une politique familiale énergique, aux mesures pour concilier la vie professionnelle et la vie de famille et aux allègements fiscaux pour les couples avec enfants, les taux de natalité se sont stabilisés à un niveau moyen. Les progrès de la médecine et des soins prolongent l'espérance de vie de la population et accentuent la question de la solidarité entre les générations.

La prochaine adhésion à l'UE provoque aussi de grands changements dans le domaine des infrastructures. Initialement conçus pour une fonction spécifique, les réseaux se sont transformés grâce aux progrès technologiques en des systèmes complexes et sans frontières. Leur efficacité en est meilleure, mais la dépendance et la vulnérabilité en sortent aussi accrues. Plus rien ne s'oppose à un plein rattachement aux réseaux d'infrastructure européens (énergie, rail, route, trafic aérien, etc.). Les derniers obstacles au marché européen et aux réseaux ont été supprimés. En conséquence, la pression pour libéraliser les secteurs de l'électricité, du gaz, du rail, de la poste et des télécommunications, processus qui s'accompagnerait de licenciements et de la centralisation de prestations, s'est accrue. Dans le rail, les réseaux principaux pour le trafic européen et national sont étendus, tandis que la responsabilité pour les réseaux régionaux est décentralisée. Le mitage du territoire suisse se poursuit à un rythme effréné. Les infrastructures étant fortement sollicitées, les frais d'exploitation et d'entretien ont augmenté de manière disproportionnée. Le financement des infrastructures se joue contre celui des systèmes de santé et des assurances sociales.

Vue d'ensemble des opportunités associées aux scénarios

Intégration mondiale / intégration régionale



Intégration mondiale / fragmentation régionale



Fragmentation mondiale / fragmentation régionale



Fragmentation mondiale / intégration régionale



	Intégration mondiale / intégration régionale	Intégration mondiale / fragmentation régionale	Fragmentation mondiale / fragmentation régionale	Fragmentation mondiale / intégration régionale
Politique	<ul style="list-style-type: none"> La Suisse se profile en proposant ses bons offices Grand nombre de partenaires pour le dialogue politique (voix qui compte dans les enceintes internationales (grâce à l'adhésion à l'EEE)) Renforcement des espaces métropolitains (Zürich, Bâle, arc lémanique) 	<ul style="list-style-type: none"> Le caractère bilatéral de la politique extérieure et de la politique économique extérieure donne une marge de manœuvre et permet de lancer ses propres initiatives Partenaires variés : diversification des risques de dépendance Réduction des tensions entre pro- et anti-adhésion à cause de la fragmentation de l'UE Contribution active à la stabilité régionale, positionnement sur le plan international 	<ul style="list-style-type: none"> La politique traditionnelle interétatique donne davantage de marge de manœuvre politique Politique de neutralité et des bons offices Renforcement des communes Structures décentralisées, possibilité de réagir de manière flexible aux problèmes Engagement actif contre le protectionnisme avec d'autres États partageant nos intérêts 	<ul style="list-style-type: none"> Droit de codécision dans l'UE Grande stabilité et sécurité régionales
Économie	<ul style="list-style-type: none"> Les produits et services à haute valeur ajoutée (en termes de formation et de capital) permettent à la Suisse de se profiler Accords de libre échange mondiaux Avantages comparatifs : qualité de vie, développement durable, infrastructures, transports publics Attractivité de la Suisse en tant qu'espace de formation et d'innovation 	<ul style="list-style-type: none"> La stabilité des institutions politiques attire des branches économiques et du capital Gains de nouveaux marchés en croissance Forte place financière à réputation internationale Le tourisme profite de la croissance de la classe moyenne asiatique 	<ul style="list-style-type: none"> Les produits indigènes profitent de mesures touchant l'importation, le transit et l'exportation de marchandises (contingents) Partenariats économiques taillés sur mesure (répondant aux besoins spécifiques de la Suisse) La qualité suisse est un excellent argument de vente 	<ul style="list-style-type: none"> Accès au marché de l'UE, notamment pour l'industrie financière La puissance économique de l'UE profite à la Suisse Stabilité des prix pour les exportations suisses Bon niveau de formation en Europe, renforcement de la recherche et de la formation
Société	<ul style="list-style-type: none"> Connexion croissante du monde entier Haut niveau de formation et mobilité Comportement plus compétitif de la population, la mobilité sociale plus élevée Disponibilité à faire du travail bénévole (la solidarité est valorisée) Le fort brassage de la population stimule l'innovation 	<ul style="list-style-type: none"> Les immigrés hautement qualifiés, attirés par notre situation privilégiée en Europe, atténuent le manque de main-d'œuvre Fort capital culturel de la Suisse Possibilité de redéfinir ou de clarifier les tâches de la Confédération et des cantons Optimisation des systèmes tarifaires (caisses-maladie) Pilotage politique du domaine de la santé 	<ul style="list-style-type: none"> Retour en force des intellectuels et d'un discours social créatif Mise en réseau de la société civile Renforcement de la cohésion par une pratique systématique du plurilinguisme Valorisation des soins donnés aux proches (et plus d'égalité entre hommes et femmes) La pression croissante et l'isolement rendent les changements plus faciles 	<ul style="list-style-type: none"> L'identité passe par les régions européennes, les identités régionales renforcent la société et la culture Fortes mobilités en Europe dans les domaines de la formation et de la santé Plus grande cohésion de la Suisse avec l'Europe et en Europe elle-même Immigration en Europe (le marché du travail ne s'assèche pas)
Environnement et infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> Les mesures incitatives de protection de l'environnement fonctionnent Plus grands débouchés pour les nanotechnologies, les technologies de protection de l'environnement et les énergies renouvelables Infrastructures : gains d'efficacité sur les plans économiques et écologiques Renforcement des espaces métropolitains suisses en tant que pôles économiques d'importance internationale 	<ul style="list-style-type: none"> Les technologies de protection de l'environnement sont prometteuses pour les exportations vers l'Asie Le haut niveau de développement technologique et les bonnes infrastructures donnent un avantage comparatif à la Suisse en tant que pôle technologique, centre de recherche et place économique Pression limitée pour l'extension des infrastructures 	<ul style="list-style-type: none"> La réduction de la mobilité et la crise économique internationale allègent le poids pesant sur l'environnement et les infrastructures Les thèmes de la nature et de l'environnement gagnent en importance Les infrastructures sont moins surchargées 	<ul style="list-style-type: none"> L'UE est un acteur important dans le domaine de la protection de l'environnement La formation de métropoles et l'urbanisation s'accroissent Intégration dans les projets d'infrastructure de l'UE (réseaux transeuropéens)

Vue d'ensemble des risques associés aux scénarios

Intégration mondiale / intégration régionale



Intégration mondiale / fragmentation régionale



Fragmentation mondiale / Fragmentation régionale



Fragmentation mondiale / intégration régionale



Politique	<ul style="list-style-type: none"> Marginalisation politique et perte d'importance en raison de la montée des pays émergents Les tensions entre les gagnants et les perdants de la mondialisation augmentent les risques de conflit social dans le monde Les processus politiques de décision suisses ne sont que partiellement en mesure de répondre aux défis internationaux Pression sur la place financière suisse Davantage de charge de travail administrative 	<ul style="list-style-type: none"> Les relations extérieures requièrent davantage de moyens et de personnel Partenaires variés : recherche plus exigeante de partenaires, besoin de coordination accru pour les accords bilatéraux Marginalisation internationale, pression sur la place financière Chute des recettes fiscales, réduction de la marge de manœuvre de l'État Quote-part croissante de l'État, augmentation du travail administratif à l'échelon fédéral Solidarité des régions frontalières avec les régions voisines (et réciproquement) 	<ul style="list-style-type: none"> Réurrence des tentatives de pression économique et politique Les partenaires ne sont pas fiables, plus grande incertitude Augmentation des dépenses de sécurité pour assurer la sécurité intérieure et extérieure Augmentation de la dette : risque d'insolvabilité des villes et des cantons Le fossé se creuse entre la population et la classe politique 	<ul style="list-style-type: none"> Perte de marge de manœuvre nationale La pression normalisatrice est forte Le débat politique est monopolisé par l'Europe, les aspects locaux et régionaux sont négligés Fortte pression sur les institutions politiques Perte d'importance des cantons, plus de tensions entre la Confédération, les cantons et les communes Augmentation du travail administratif
Économie	<ul style="list-style-type: none"> Concurrence accrue dans le monde pour attirer les entreprises Augmentation des risques systémiques Augmentation des prix de l'énergie et des matières premières La place financière suisse fait l'objet de hautes attentes de la part de l'étranger (fiscalité, paiements compensatoires). Faute de volonté politique de régulation, les entreprises prennent de gros risques Délocalisation de facteurs de production mobiles : pertes fiscales Difficultés à assurer à long terme les besoins de maintenance et à se maintenir à la pointe de l'innovation 	<ul style="list-style-type: none"> Croissance faible en raison du manque d'intégration de l'Europe Compensation économique insuffisante sur les marchés asiatiques Chômage plus élevé Pression sur les salaires Difficultés à garantir une main-d'œuvre suffisante à long terme et à se maintenir à la pointe de l'innovation Course permanente à l'innovation Fuite des cerveaux à l'étranger (notamment vers le sud-est asiatique) 	<ul style="list-style-type: none"> Effondrement de la consommation intérieure, récession chronique Exportations rendues difficiles par des frais de douane élevés (selon la branche) Perte d'importance en tant que centre économique et fort recul du tourisme 	<ul style="list-style-type: none"> Marge de manœuvre limitée pour la politique économique Protectionnisme et perte de marchés hors d'Europe (dépendance pour les exportations) Paiements de transfert élevés au sein de l'UE et fiscalité plus lourde, perte de compétitivité du fait de la hausse des taux d'intérêt et des impôts Les réformes structurelles mettent certaines branches sous pression, conduisant en partie à des pertes d'emploi Pression sur les salaires, perte de pouvoir d'achat (paiements de transfert, augmentation des impôts), alignement sur le niveau de prospérité de l'UE
Société	<ul style="list-style-type: none"> Fossé social entre les gagnants et les perdants de la mondialisation Diminution de la solidarité entre les générations Perte de valeurs communes et perte du sentiment d'appartenance à une mère patrie Perte de libertés politiques, économiques et personnelles à cause de la domination de grands blocs (pour l'État et les individus) Fortte pression financière sur les assurances sociales et le système de santé La protection des données laisse à désirer 	<ul style="list-style-type: none"> Confusion sociale et politique, moindre cohésion sociale Inégalités salariales accrues Problèmes de financement pour les assurances sociales à cause de la faiblesse de la croissance, augmentation des coûts de la santé Moindre immigration de spécialistes asiatiques, déficits dans la recherche fondamentale 	<ul style="list-style-type: none"> Multiplication de grèves, de troubles et de débordements ; l'insécurité croissante conduit à une guerre des sexes Baisse des ressources pour la formation Chômage et pression migratoire globalement accrue : augmentation de la xénophobie et de la traite ou du trafic d'êtres humains Problèmes sociaux (conflits entre les sexes, maladies psychiques, pauvreté accrue des travailleurs à faible revenu et des familles monoparentales) 	<ul style="list-style-type: none"> Vieillesse démographique : débats sur la solidarité entre générations Pression migratoire sur l'UE et sur la Suisse de pays non européens (traite et trafic d'êtres humains, xénophobie, problèmes d'intégration) Nouvelle donne pour les citoyens : perte d'un système régissant un petit espace, le pouvoir est transféré à l'échelon supérieur Chômage élevé dans certains secteurs
Environnement et infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> Menace de raréfaction de l'énergie, des matières premières et des ressources dans le monde entier (à cause de la croissance) Les surfaces agricoles et les surfaces constructibles se réduisent, la production agricole, le paysage et le patrimoine historique sont menacés, mitage du territoire Le système politique suisse doit répondre au défi de la domination croissante des espaces métropolitains, qui posent aussi des problèmes de pollution et de protection des ressources Les infrastructures sont de plus en plus sollicitées et souffrent de problèmes de capacité Fortte vulnérabilité des nouveaux systèmes et des nouvelles infrastructures 	<ul style="list-style-type: none"> Investissements limités dans les technologies de l'environnement et dans le développement durable Raréfaction accrue de l'énergie, des matières premières et des ressources à cause des conflits dans les pays producteurs et des mesures protectionnistes La protection des infrastructures devient plus lourde, tant physiquement que techniquement Le thème de la protection de l'environnement perd du poids Difficultés pour financer l'entretien des infrastructures 	<ul style="list-style-type: none"> Mitige du territoire Influence grandissante des agglomérations, en pleine expansion au-delà des frontières nationales Pression pour que la politique des infrastructures s'adapte aux directives de l'UE Prix élevés et volatils de l'énergie et des matières premières à cause de l'insécurité et du manque de liberté du commerce mondial 	

Quatrième partie

Défis pour la Suisse à l'horizon 2025

Les défis stratégiques centraux décrits dans ce qui suit ont été définis à partir des défis majeurs présentés dans l'annexe pour les différents scénarios. Ces défis majeurs sont constitués :

- a. des implications qu'entraînent les tendances esquissées dans la partie II, assorties des nuances spécifiques à chaque scénario ;
- b. des défis supplémentaires identifiés lors du processus d'élaboration des scénarios.

Pour identifier les défis majeurs sur la totalité de l'horizon temporel couvert, on a comparé les résultats des quatre scénarios. On en a déterminé les éléments communs et procédé notamment à des recoupements. Les thématiques apparentées ont ensuite été agrégées. Les douze défis stratégiques pour 2025 découlent de ces agrégats thématiques.

La réponse à ces défis stratégiques est une des missions premières de la conduite stratégique et politique. Le but est de développer et de mettre en œuvre des stratégies à long terme, couvrant les différents domaines politiques, dans un environnement en constante mutation et lourd d'incertitudes.

Pour certains de ces défis, le processus d'élaboration de la stratégie gagne à reposer sur une large base et à associer des experts issus de l'administration, du monde économique, du monde scientifique et de la société en général. Les résultats de l'analyse de la situation et du contexte peuvent servir de point de départ à la définition d'une vision stratégique à long terme permettant de répondre aux défis mis en évidence. Pour différents aspects de ces défis, il y a lieu de s'appuyer également sur les stratégies sectorielles et les planifications existantes.

Une réflexion approfondie sur ces thématiques permettra à la Suisse d'aborder dans une position optimale un avenir incertain. Le caractère global de ces thématiques, qui transcendent les domaines politiques, exige une planification politique d'ensemble et cohérente allant au-delà d'une démarche essentiellement sectorielle ou ponctuelle. Nous présentons ci-après les douze défis stratégiques dans leurs multiples aspects en mettant en évidence les opportunités et les risques qu'ils comportent et en esquisant les champs d'action possibles.

Le processus d'analyse a permis d'identifier douze défis auxquels la Suisse devra faire face dans les dix à quinze prochaines années, voire au-delà. Ces défis sont les suivants :

Politique	<ul style="list-style-type: none"> 1) Assurer le positionnement de la Suisse sur la scène régionale et internationale et optimiser sa marge d'action 2) Reconnaître à temps les nouveaux dangers et garantir la sécurité intérieure et extérieure 3) Maintenir et améliorer la capacité d'action de l'Etat et des institutions
Economie	<ul style="list-style-type: none"> 4) Maintenir l'attractivité du pôle économique suisse et sa compétitivité 5) Assurer le financement des activités de l'Etat
Société	<ul style="list-style-type: none"> 6) Déceler à temps les tensions sociales et culturelles et renforcer l'adhésion à des valeurs communes 7) Anticiper l'évolution démographique ; encourager une relève compétente pour l'économie, la recherche et le système de milice et assurer la mise en place d'une politique proactive de la migration et de l'intégration 8) Stabiliser les dépenses de santé sans compromettre la qualité des soins
Environnement/ Infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> 9) Limiter les conséquences du changement climatique et prendre des mesures pour s'y adapter ; préserver les ressources et garantir l'approvisionnement énergétique à long terme 10) Utiliser le potentiel des technologies de l'information et de la communication et réduire la vulnérabilité des infrastructures 11) Maintenir les infrastructures et garantir leur financement 12) Mettre à profit les opportunités offertes par la métropolisation et réduire au minimum les risques liés à l'urbanisation

1) Assurer le positionnement de la Suisse sur la scène régionale et internationale et optimiser sa marge d'action

La Suisse est fortement intégrée dans la réalité et l'environnement juridique internationaux. L'ordre mondial de demain, qui générera à la fois des rivalités entre Etats et des coopérations sélectives, obligera la Suisse à fixer des priorités. Elle sera confrontée à la difficulté de définir une position en matière de politique extérieure qui soit viable sur le plan intérieur. La politique extérieure devra s'inscrire dans une vision qui assure un équilibre optimal entre intégration et respect de l'identité, dans le contexte régional comme dans le contexte international. Notre pays devra réduire au minimum les risques de marginalisation par des coopérations productives, tout en exploitant les opportunités offertes par la coopération pour optimiser sa propre marge d'action

Le monde devient de plus en plus difficile à appréhender dans sa globalité et évolue de plus en plus sur différents niveaux. De façon générale, il faut s'attendre à un déplacement des rapports de force au profit de l'Asie et des pays émergents. Cette évolution aura à la fois pour effet de renforcer la coopération et l'interdépendance et d'augmenter les rivalités et la confrontation. Les valeurs, les normes et les lignes directrices seront moins dominées par une vision occidentale. D'autres normes et conceptions émergeront face au modèle occidental qui risquent de mettre à mal les principes de l'économie de marché et de la protection de la propriété individuelle auxquels nous adhérons. Cette redéfinition des rapports de force se fera sentir également sur les organisations internationales et d'autres organismes. La Suisse faisant partie du monde occidental, elle est directement concernée par ces évolutions.

L'Union européenne (UE) reste le point de référence central de la Suisse. Les opportunités et les risques de notre positionnement régional dépendent d'abord de l'évolution de l'UE et ensuite des objectifs de la Suisse en matière de politique européenne. En ce qui concerne l'évolution de l'UE, il faut s'attendre à ce que l'intégration s'approfondisse dans certains domaines (questions économiques, financières, fiscales et juridiques, approvisionnement énergétique, politique de sécurité et politique extérieure) et à ce que de nouveaux Etats soient admis dans l'Union. Autrement dit, la politique d'approfondissement et d'élargissement va se poursuivre, même si cette évolution s'effectue selon une dynamique inégale et à des vitesses variables. Il n'est pas exclu qu'un changement de tendance s'opère sous l'effet, peut-être, d'un affaiblissement durable de la valeur de l'euro. Quoiqu'il en soit, la Suisse aura de plus en plus de difficultés à faire valoir ses intérêts spécifiques d'Etat tiers. Au sein de l'UE, l'europanisation de la politique des transports, de l'énergie et des télécommunications va se poursuivre, et les enjeux internationaux vont probablement renforcer

cette tendance. La Suisse doit prendre une part active dans ce processus d'europanisation afin d'exploiter au mieux les avantages comparatifs que lui confère sa position de plaque tournante des transports et des échanges d'énergie au cœur de l'Europe. L'europanisation va se renforcer également dans les réseaux d'infrastructures, le secteur aérien jouant un rôle pionnier avec le projet de construction d'un « Ciel unique européen ».

La crise des marchés financiers et le « succès » des modèles asiatiques (qui allient dirigisme politique et vastes conglomerats industriels) tendent à mettre à mal le modèle de l'économie de marché. Dans ce contexte, l'importance à accorder au respect des droits de l'homme et de la démocratie se heurte à des conceptions non occidentales et suscite un vif débat entre les principales puissances économiques.

Dans le cadre de la coopération internationale et de la coopération au développement, la Suisse peut jouer un rôle sur certains créneaux et participer à la prise de décisions dans des enceintes sélectionnées si elle est en mesure d'apporter une plus-value de par son expertise ou ses contributions matérielles. Les blocages politiques sur les plans régional et international offrent des possibilités de médiation et permettent, selon le cas, de trouver des solutions adaptées à la situation avec des partenaires différents et de constituer ainsi des réseaux à composition variable. Le danger est toutefois que la Suisse continue de voir son rôle diminuer sur la scène internationale et soit exposée davantage à la pression de certains Etats ou d'organisations internationales. Les efforts de régulation internationale s'intensifient et les possibilités d'influer sur les décisions prises au niveau international ou de participer à ces décisions diminuant, la Suisse risque de perdre encore de sa liberté d'action. L'évolution des prochaines années montrera si les puissances occidentales et les puissances montantes que sont la Chine, l'Inde et le Brésil se lanceront dans une

compétition à somme nulle pour des marchés, un pouvoir ou des alliances et pour des ressources qui se raréfient, ou si elles œuvreront à une meilleure coopération internationale qui réponde aux problèmes de développement dans le monde et garantisse la stabilité, la sécurité et la prospérité dans une économie mondiale fortement interdépendante. La Suisse peut favoriser cet esprit de coopération par une politique du développement et de l'environnement forte si elle assume une responsabilité active et clairvoyante à l'égard du monde et si son action s'inscrit dans une stratégie. Elle doit s'attacher à mener une politique cohérente qui serve un développement durable global. Il faut éviter que la coopération suisse au développement ne réduise la pauvreté dans

les pays partenaires en produisant de la pauvreté dans d'autres secteurs du même pays en raison de politiques défavorables. Les décisions, notamment celles qui sont prises dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture, de l'économie, des finances, du commerce, de la migration, de la sécurité, de l'énergie, des sciences et des technologies, devront tenir compte du facteur développement. Ces décisions comprennent également l'engagement d'alliances efficaces avec les pays hors OCDE pour la protection de l'équilibre climatique. Dans les économies pauvres, la politique de développement peut renforcer le poids des acteurs politiques, économiques et sociaux qui s'attachent à mettre en œuvre une modernisation durable.

2) Reconnaître à temps les nouveaux dangers et garantir la sécurité intérieure et extérieure

La politique de sécurité s'inscrit aujourd'hui dans un contexte où les menaces claires laissent place à des risques transnationaux. La vulnérabilité des systèmes techniques et des systèmes sociaux augmente, en raison surtout de l'émergence ou de la persistance de conflits asymétriques. Cette vulnérabilité représente également un défi en dehors du cadre strict de la politique de sécurité, comme l'a montré la crise des marchés financiers de 2008. Plusieurs des Etats qui ont engagé des moyens financiers pour le sauvetage de banques ont atteint les limites de leur capacité d'action. L'identification précoce des dangers et l'interconnexion des instruments de politique de sécurité sur les plans intérieur et extérieur deviennent des impératifs majeurs pour l'élaboration d'une stratégie apte à répondre aux menaces. Quels que soient les dangers, le nouveau contexte offre à la Suisse l'opportunité de se positionner avec conviction sur le plan de la politique extérieure et de la politique de sécurité, et de défendre ainsi ses intérêts de la manière la plus efficace.

Il est très improbable que la Suisse soit confrontée à des risques militaires classiques (guerres) dans un avenir proche. La situation intérieure de l'Europe et les prestations de sécurité étrangères libres de frais telles que le bouclier anti-missiles sont très importantes pour la sécurité de la Suisse. En outre, des possibilités politiques s'offrent à elle d'exercer une influence stabilisatrice sur l'environnement de sécurité transnational en liaison avec des partenaires ayant les mêmes intérêts et les mêmes préoccupations qu'elle. Les dangers les plus immédiats résultent de l'effondrement d'Etats faibles et de l'existence de risques globaux dans une aire géographique qui s'étend de l'Afrique à l'Asie du Sud-est en passant par le Proche et le Moyen-Orient, le Caucase et l'Asie centrale. Cette zone d'instabilité est traversée de nombreux conflits intraétatiques qui puisent leurs racines dans des faiblesses politiques, sociales et économiques multiples et opposent des acteurs étatiques à des acteurs non étatiques. Les conséquences de ces conflits se font sentir dans le monde entier (migrations, criminalité organisée, prix des matières premières). Ils se doublent très souvent de phénomènes de violence transnationale qui peuvent déborder à l'étranger sous la forme de menaces globales telles que l'extrémisme, la criminalité organisée, le terrorisme ou la prolifération d'armes de destruction massive.

La régionalisation du pouvoir politique qui s'opère en réaction à la mondialisation et s'accompagne de nouvelles formes de coopération régionale et d'intégration place la Suisse face à des défis nouveaux en termes de positionnement international, et plus précisément de sécurité. La lutte pour les ressources naturelles se fait plus vive et a des répercussions à l'échelle mondiale sur la sécurité de l'approvisionnement en matières premières importantes. La pression politique sur la Suisse

devrait continuer à s'exercer principalement à l'interface des domaines de la sécurité et de l'économie, là où les déséquilibres entre le poids économique et le poids politique du pays sont les plus manifestes. Dans ce contexte, il importe de déterminer quelle position la Suisse doit adopter en matière de politique extérieure et de politique de sécurité dans les prochaines années afin de défendre au mieux ses intérêts.

La vulnérabilité des systèmes techniques et des systèmes sociaux continue d'augmenter. Elle a des origines multiples : mutations techniques et économiques, facteurs politiques, (structure de la) population, facteurs environnementaux, dépendance à l'égard des ressources, infrastructures critiques. Certains incidents peuvent produire des crises majeures par le jeu d'effets en cascade. La vulnérabilité est encore amplifiée par l'accélération et la mondialisation. On peut l'atténuer en améliorant la capacité de résistance et de régénération technique et sociale. De façon générale, il faut continuer à développer les mesures préventives et les mesures répressives, mais aussi les mesures d'accompagnement, afin de lutter contre le terrorisme, la criminalité économique et la criminalité organisée dans le cadre de la protection de l'Etat et dans le cadre de l'entraide judiciaire. Cela vaut également pour la protection des autorités et des bâtiments, ainsi que pour les personnes et les bâtiments pour lesquels le droit international impose des devoirs de protection. Il importe aussi de renforcer la collaboration avec les partenaires suisses et étrangers et avec les partenaires internationaux dans les domaines de la police et de la poursuite pénale.

Il faut développer les bons offices et la coopération internationale, y compris à l'extérieur de l'UE, en se

concentrant sur la réduction de la pauvreté, le développement (économique) durable et les défis globaux (changement climatique, migrations et sécurité alimentaire, par ex.) dans les pays en développement et en transition. Il importe également de promouvoir la collaboration technique et humanitaire avec les Etats fragiles afin de consolider les systèmes de gouvernance locaux et de créer des institutions viables.

Les menaces que font peser les cyberattaques doivent faire l'objet d'une attention particulière. Les possibilités d'utiliser le cyberspace à des fins criminelles, de renseignement ou militaires vont très loin. Et le spectre des attaques cybernétiques possibles est très large : vandalisme quotidien relativement inoffensif, espionnage, mais aussi attaques à motivations terroristes aux conséquences potentiellement dangereuses. Les pays très développés comme la Suisse sont particulièrement vulnérables à ce type d'attaques ; ils sont très dépendants des réseaux de données numériques et de l'infrastructure de ces réseaux. Si des attaques ciblées dans le cyberspace perturbent ou bloquent l'accès à ces réseaux ou leur fonctionnement, les conséquences sur le fonctionnement de l'Etat, de l'économie et de la société peuvent être très graves. L'Etat doit donc prendre des

mesures pour se prémunir contre de telles attaques et pour en atténuer les effets.

La crise financière et économique de 2008 a obligé les Etats-Unis et presque tous les pays européens, y compris la Suisse, à adopter des plans d'aide et des mesures publiques d'une ampleur inédite pour stabiliser le système financier et sauver certains instituts financiers. La défaillance d'une grande banque suisse très présente aux Etats-Unis a montré avec acuité qu'une telle situation pouvait compromettre le fonctionnement de l'ensemble du système financier. Le risque est si important que l'Etat est contraint de facto d'intervenir pour sauver l'établissement. L'engagement de moyens financiers pour le sauvetage d'une banque peut toutefois entraîner des risques disproportionnés pour les contribuables, comme l'ont montré les cas de l'Islande, de l'Irlande et, dans une moindre mesure, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis. Ces opérations de sauvetage peuvent restreindre fortement la capacité d'action de l'Etat pendant plusieurs années ; dans le pire des cas, c'est même la viabilité financière de la Suisse qui est en jeu. Il faut donc prendre des mesures durables pour limiter les risques systémiques émanant des grandes banques.

3) Maintenir et améliorer la capacité d'action de l'Etat et des institutions

Les évolutions qui s'opèrent dans le contexte interne et le contexte externe mettent à rude épreuve la capacité d'adaptation des institutions. La nécessité de réformer les institutions politiques et les institutions de l'Etat exige l'élaboration d'une vision stratégique à long terme qui définisse les moyens de développer la capacité d'action et la capacité stratégique de ces institutions. Il faut exploiter l'opportunité qu'offre la réforme institutionnelle de concilier une nécessaire adaptation avec les structures traditionnelles, tout en évitant que les institutions ne soient dépassées par les nouvelles évolutions.

L'environnement international est dynamique et complexe. Les acteurs centraux de la vie politique, économique et sociale doivent répondre aux évolutions avec souplesse et efficacité en agissant de manière aussi proactive que possible. Les attentes et les exigences à l'égard de l'Etat et de ses institutions augmentent. L'Etat doit prendre en compte à la fois les intérêts de l'individu et ceux de la société, coordonner un nombre croissant d'acteurs étatiques, avoir une action cohérente et assurer une communication publique efficace.

Les défis posés par la diminution de la capacité d'action de l'Etat et par la baisse de l'efficacité du système politique devraient s'accroître. De façon générale, la complexité des thématiques, des structures et des processus augmente fortement alors que la marge de manœuvre dont dispose le pouvoir politique diminue. La durée de vie des actes normatifs est de plus en plus courte, mais l'activité régulatrice augmente. Et la diminution des actions et des prestations n'appartenant pas aux tâches centrales de l'Etat soulève de vives résistances. Cette situation a des causes multiples. Elle est due à l'influence des évolutions internationales sur les possibilités d'action de notre pays, à l'interférence de la politique intérieure et de la politique extérieure, à l'interpénétration croissante du politique et de l'économique, liée à une professionnalisation du lobbying, à l'augmentation de la mobilité et de l'individualisation de la société, au poids croissant des tâches assignées à l'Etat alors que les difficultés à les financer augmentent, à la pression des médias et au lancement d'actions et de réformes tous azimuts qui participent du jeu politique dans une société où l'information a pris un rôle prépondérant. Comme l'augmentation des dépenses ne pourra pas se tenir au rythme de la croissance économique, il faudra revoir systématiquement la forme et l'ampleur des prestations de l'Etat fédéral.

L'internationalisation croissante contraint de plus en plus les institutions suisses à s'adapter. L'influence des organisations internationales (UE, ONU) et des principaux

pays partenaires de la Suisse se traduit par la reprise de nouvelles normes juridiques, par la reconnaissance et l'application de standards internationaux, par le développement des accords bilatéraux et par la participation à des partenariats internationaux. Le fonctionnement du système politique doit tenir compte de ces évolutions et être adapté en conséquence.

Le système politique de la Suisse lui-même pose des défis importants. Ces dernières années, l'attitude dominante au sein de l'Etat et de la société a été le plus souvent réactive. Les problèmes ont rarement été anticipés. Le développement de réponses durables et efficaces aux problèmes présents et futurs exige une approche interdépartementale et des compétences claires. Il faut tenir compte également de l'influence qu'exerce sur le système décisionnel suisse une culture politique profondément enracinée dans la population (fédéralisme, souveraineté formelle, neutralité, etc.).

Un moyen de répondre aux pressions externes serait de renforcer les actuelles structures et compétences de détection rapide de l'Etat. Il est important d'associer la définition de ces structures et compétences à un processus d'élaboration de la stratégie plus large qui intègre les intérêts de l'économie, de la science et de la société et permette d'inscrire les priorités politiques dans une approche globale et cohérente. Il existe aussi un besoin de réforme dans le domaine de la gestion des crises, où il faut renforcer la capacité de décision, assurer une liaison plus étroite entre les organes responsables et améliorer leurs processus d'apprentissage. Il faut également renforcer le pilotage de l'administration axé sur les résultats. Pour répondre aux défis inhérents au système, enfin, il faut réformer les structures de direction de l'Etat en intégrant les cantons et l'ensemble de la population. Les niveaux fédéral, cantonal et communal doivent renforcer leur collaboration afin de faire face au poids croissant de l'environnement international et de préserver l'efficacité du système fédéral. Cela vaut principalement pour la politique de la culture, de la santé et de la formation

et pour le secteur des assurances sociales. La Confédération doit stimuler cette collaboration tout en jouant un rôle de coordination et de pilotage. Le mouvement de restructuration des collectivités territoriales et locales (augmentation des fusions à l'échelle des communes et, le cas échéant, des cantons) devrait se poursuivre, les

petites collectivités n'étant plus en mesure de supporter seules l'augmentation des coûts sociaux et des coûts d'infrastructure. Il sera particulièrement important de continuer à améliorer la collaboration au sein des agglomérations, dont nous dépendons fortement pour notre prospérité.

4) Maintenir l'attractivité du pôle économique suisse et garantir sa compétitivité

La Suisse est une place économique de dimension internationale. Pour garantir sa compétitivité future, elle doit se doter d'une vision stratégique à long terme qui indique comment exploiter les possibilités limitées qu'elle a d'agir sur l'environnement international et qui, au plan intérieur, se concentre sur la formation, la recherche et la capacité d'innovation. Face à l'augmentation du nombre d'acteurs économiques majeurs, la Suisse doit s'employer à réduire au minimum les risques d'une marginalisation au sein des organisations économiques multilatérales. Mais elle doit aussi exploiter ses chances de se profiler sur les marchés de niche par la production de biens et de services à forte intensité de capital qui exigent un haut niveau de formation, et utiliser les opportunités dont elle dispose de trouver des débouchés nouveaux et porteurs.

Il faut s'attendre à un fort durcissement de la concurrence internationale dans les dix à quinze ans qui viennent. L'influence de la Suisse sur le développement et le devenir concret de l'ordre économique mondial restera faible et aura même tendance à diminuer. La capacité à réagir vite et l'adaptabilité face aux changements de l'environnement international resteront déterminantes pour la prospérité économique de notre pays. Les accords de libre-échange bilatéraux devraient jouer un rôle plus grand. Il sera vital que la Suisse puisse accéder si possible sans restriction à tous les marchés en expansion du monde ; l'accès au marché intérieur de l'UE revêt une importance particulière à cet égard, l'économie suisse étant étroitement liée à l'environnement économique européen. La capacité d'innovation et la compétitivité de la Suisse sont dues essentiellement au dynamisme des pôles de Zurich, de Bâle et de l'arc lémanique. Il est donc crucial de développer la compétitivité de ces régions au niveau international. Il faut s'attacher aussi à améliorer le pilotage de sites économiques souvent à cheval sur plusieurs communes, voire sur plusieurs cantons. Une bonne politique d'agglomération doit pourvoir à la création des infrastructures et des autres conditions propres à assurer l'essor économique des agglomérations urbaines. Parallèlement, il faut interconnecter les autres régions avec les aires métropolitaines afin de ne pas les désavantager. La politique économique extérieure doit s'ouvrir le plus largement possible et garantir une souplesse et une adaptabilité optimales dans un environnement en constante mutation.

En 2011, la position économique de la Suisse est bonne, voire très bonne, par rapport à celle des autres pays. Ce succès est dû à plusieurs facteurs : stabilité politique, respect de la légalité, sécurité, système fiscal attrayant couplé à une imposition modérée, flexibilité du droit du travail et bonne qualité de vie. Les effets de la crise financière et économique ont montré que la politique financière jouait un rôle central pour la stabilité de l'éco-

nomie et pour l'attractivité de la Suisse. Si notre pays jouit d'une bonne position économique, il ne doit pas pour autant se reposer sur ses acquis. Il faut déployer des efforts constants pour maintenir et renforcer la compétitivité des entreprises suisses, pour améliorer les conditions d'accueil des entreprises étrangères et pour assurer la stabilité de la place financière à long terme. La Suisse étant trop petite pour couvrir toutes les industries et tous les domaines scientifiques, elle doit adopter une stratégie économique ciblée qui se concentre sur ses compétences clé et sur les potentiels porteurs. La formation et la recherche sont essentielles au maintien de sa capacité d'innovation économique. Mais il est impératif de déterminer quels savoirs et quelles formations lui permettront de conserver sa compétitivité et comment développer les transferts de savoirs et de technologies entre les hautes écoles et les entreprises. Dans le domaine de l'économie, les résultats de la recherche et le transfert des connaissances scientifiques doivent être protégés de manière appropriée afin de maintenir leur utilité économique pour notre pays. Cela exige une collaboration et un dialogue étroits entre acteurs politiques, acteurs économiques et acteurs scientifiques. Dans une économie mondialisée qui repose sur les technologies, le maintien d'infrastructures de transport, d'énergie et de communication performantes est fondamental pour l'attractivité de la Suisse et devient un facteur de succès de plus en plus déterminant. Enfin, il faut faire avancer les réformes du cadre institutionnel de la politique financière (règle budgétaire pour les assurances sociales en particulier) afin que la Suisse reste une place économique attrayante et développe davantage sa capacité d'action.

Selon toute probabilité, la sécurité de l'approvisionnement et l'augmentation des prix de l'énergie et des matières premières constitueront une question de politique économique majeure ; cette question sera liée de très près à la nécessité, imposée par la politique

climatique, de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il sera donc essentiel d'augmenter l'efficacité des ressources et des énergies afin que notre pays soit moins vulnérable. Mais la place économique suisse, qui dispose de conditions favorables dans ce domaine, aura également l'opportunité d'exploiter les nouvelles possibilités de développement économique qu'offrent les « cleantech ».

Les tendances de l'évolution démographique et la perspective d'une pénurie de main d'œuvre qualifiée dans de nombreux secteurs exigent que l'on crée des conditions propres à favoriser une participation active de la population au marché du travail. Il faudra mettre en place une politique de migration et d'intégration proactive, développer de nouveaux modèles

de travail afin que les anciennes générations puissent rester plus longtemps sur le marché du travail, promouvoir les mesures permettant de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle (amélioration des possibilités d'accueil extrafamilial pour les enfants d'âge préscolaire ou scolaire, création de conditions de travail plus favorables aux familles, par ex.). Il importera de mobiliser le potentiel de qualifications caché qu'offrent les femmes ou les personnes issues de la migration et de maintenir une relève scientifique de haut niveau. Il faudra également développer davantage les modèles et les offres de formation assorties d'incitations pour promouvoir des perfectionnements adaptés. Enfin, le savoir-faire des générations les plus anciennes (plus de 70 ans) devra être mieux exploité dans l'économie.

5) Assurer le financement des activités de l'Etat

L'équilibre structurel du budget de la Confédération n'est pas assuré à long terme. Il faut s'attendre à ce que les coûts augmentent à l'avenir. Pour pouvoir faire face à l'ensemble des défis stratégiques qui se poseront dans les domaines de la sécurité, de la formation, de la recherche, de la culture, de l'innovation, des infrastructures, de la santé et des assurances sociales, il faut élaborer une vision qui définisse les moyens d'empêcher une augmentation de la quote-part de l'Etat et d'éviter que le manque d'investissements ou les investissements mal ciblés, et l'insuffisance des mesures de prévention, n'alourdissent la charge financière pesant sur les générations futures.

L'augmentation des besoins financiers dans un nombre croissant de domaines politiques constituera un puissant défi pour la Suisse dans les années qui viennent. La structure de la population va se modifier fortement. Les générations issues des années à forte natalité partiront en retraite dans les 20 ans qui viennent. Or, le taux de natalité est en net recul et l'espérance de vie continue d'augmenter. Cette modification de la structure démographique se fera sentir sur les finances publiques et, au premier chef, sur les dépenses des domaines de l'assurance-vieillesse, de la santé et des traitements de longue durée. Selon plusieurs analyses, les dépenses de l'Etat dans ces trois domaines pourraient atteindre jusqu'à 5 % du produit intérieur brut d'ici à 2050. Des difficultés de financement apparaîtront aussi dans les infrastructures de transport (rail et route). L'augmentation de la mobilité, due principalement au fort accroissement de la population résidante, l'augmentation du trafic et le vieillissement des réseaux de transport exigeront d'ici à 2030 un volume d'investissements pouvant aller jusqu'à 160 milliards de francs, ce qui représente une augmentation d'un tiers par rapport aux dépenses annuelles actuelles. Par ailleurs, la recherche nécessitera des infrastructures d'une technicité de plus en plus grande, et donc de plus en plus chères ; la formation devra disposer de ressources optimales et de moyens auxiliaires plus coûteux si la Suisse veut conserver son rang parmi les meilleurs sites de formation mondiaux ; l'infrastructure générera des coûts marginaux toujours plus élevés. Dans ce contexte, la Suisse ne pourra pas faire l'économie d'un débat sur la répartition des ressources.

Pour stabiliser durablement les finances de la Confédération, il faut freiner une dynamique de dépenses qui reste forte. Des réformes structurelles devront être opérées dans l'ensemble des tâches de la Confédération. Les idées et propositions pour le financement de chaque secteur devront s'accompagner d'une vision à long terme de la politique financière en général. Des rapports sur les perspectives à long terme des finances publiques sont établis et publiés à intervalles réguliers, mais il

manque une vision à moyen terme qui aille au-delà de l'horizon de quatre ans couvert par le plan financier.

Parallèlement, la fiscalité, qui génère les recettes nécessaires au financement des tâches de l'Etat, devra continuer d'être réformée. Le système d'imposition doit être aussi efficace que possible pour l'activité économique et ne pas compromettre la croissance. Plusieurs évolutions s'esquissent dans le domaine de la concurrence fiscale : durcissement de la concurrence à l'intérieur de la Suisse et avec l'étranger, augmentation de la pression sur la quote-part de l'Etat, remise en cause des dépenses de l'Etat, tendance des dépenses de l'Etat à être dirigées vers l'infrastructure publique (qui peut attirer du capital mobile) et vers les dépenses courantes, intéressantes pour les propriétaires de facteurs mobiles (culture, formation, sécurité publique, actions locales de protection de l'environnement).

Cette évolution entraînera probablement, par effet de réaction, une augmentation des interventions politiques visant à limiter la concurrence entre systèmes fiscaux sur les plans national et international. En Suisse, elle aura par exemple pour conséquence de réduire les écarts entre les charges fiscales des cantons ou de niveler l'impôt par le haut. La législation fiscale et financière suisse devra être adaptée dans plusieurs domaines. L'imposition des entreprises, qui est étroitement liée à la concurrence entre sites économiques, occupera une place de premier plan dans cette démarche. Il faudra trouver un équilibre entre les spécificités suisses et les exigences internationales. La Suisse reste attractive par rapport aux autres pays. Sa réglementation fiscale contribue à la prospérité du pays, mais elle doit répondre également à la nécessité de dégager des recettes suffisantes pour le financement des activités de l'Etat. Il faudra développer de nouveaux modèles de financement et d'organisation (partenariat public-privé, par ex.), et donc de nouveaux systèmes de prise en charge des frais (privatisation partielle, prélèvement de taxes d'études associé à des systèmes de prêts), pour pouvoir fournir des prestations répondant aux défis

de demain, notamment dans le domaine de la recherche et de la formation.

La politique financière aura également un rôle à jouer dans la recherche de réponses aux défis globaux que

constituent la raréfaction des sources d'énergie et des matières premières ainsi que le changement climatique. L'expérience a d'ailleurs prouvé que les instruments fiscaux pouvaient apporter une contribution efficace dans ces domaines.

6) Déceler à temps les tensions sociales et culturelles et renforcer l'adhésion à des valeurs communes

La Suisse sera confrontée à des défis croissants dans les domaines de l'intégration sociale, du développement démographique et de la diversité culturelle. Pour pouvoir faire face aux tensions sociales que cette évolution pourrait générer, elle doit se doter d'une vision à long terme qui offre un espace de débat sur les identités et les modèles de valeurs, crée des moyens de lutter contre un risque de fragmentation de la société porteur de conflits et esquisse les voies d'une intégration réussie au profit de la société dans son ensemble. Il faudra s'attacher à mettre en évidence les chances qu'offre une société pluraliste et à réduire les peurs dans un contexte de changement démographique marquant. Une condition clé pour atteindre ce but est de garantir une formation de haut niveau favorisant l'autonomie de pensée et d'action.

Les bouleversements socioéconomiques et sociodémographiques confrontent la Suisse à de nouveaux modèles de valeurs. Des mutations économiques et sociales diverses favorisent l'émergence d'une pluralité de modes de vie et risquent de remettre en cause l'égalité des chances. Une telle remise en cause aurait inévitablement pour conséquence de générer au sein de la société suisse des tensions causées par des facteurs socio-économiques et motivées par des considérations idéologiques. Cette situation peut mettre à rude épreuve la cohésion de la société. Elle peut se nourrir de phénomènes tels que la distribution inégale des revenus, l'augmentation de la pauvreté ou l'augmentation de la charge des frais de santé et d'assurance sociale. Les autres évolutions qui pourraient mettre en péril la cohésion sociale sont le vieillissement démographique, le pluralisme culturel et les peurs qu'il génère, les conséquences de l'immigration légale et illégale, l'individualisation croissante de la société et la tendance à l'individualisme, l'évolution des modèles familiaux, les tensions idéologiques et religieuses et l'augmentation du poids des pôles métropolitains par rapport aux régions périphériques.

Plus les causes de transformation sociale sont multiples, plus les mesures possibles pour lutter contre l'augmentation des tensions sociales sont diverses. Le vieillissement démographique exige une solidarité intergénérationnelle et la mise en place, par exemple, de nouveaux modèles de travail qui permettent aux aînés de rester plus longtemps dans la vie active et aux jeunes générations de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Il est tout aussi urgent de réformer les assurances sociales et de créer des structures améliorant la participation de la main d'œuvre qualifiée (notamment des femmes et des migrants) au marché du travail. Plus généralement, il faut une politique de migration et d'intégration ciblée au profit de l'ensemble de la société, qui s'attache à protéger les droits de l'homme, à lutter contre la criminalité en prenant des mesures spécifiques contre la

traite d'êtres humains et le trafic de migrants et qui intègre des mesures contre la xénophobie et l'émergence d'idéologies extrémistes. La formation a un rôle clé à jouer pour la réalisation de cet objectif ; elle doit prendre appui sur des fondements démocratiques et être source de compétences et de valeurs.

Une bonne formation générale, un perfectionnement permanent, des mesures ciblées et coordonnées destinées à améliorer la formation des personnes désavantagées du fait de leur sexe, de leur condition de migrant ou de leur origine sociale, culturelle ou économique, ainsi que l'élimination des obstacles à la formation des personnes handicapées, sont des facteurs décisifs pour une intégration réussie au profit de la société dans son ensemble et pour le renforcement de la cohésion sociale. Cette cohésion doit s'appuyer sur les valeurs de la Constitution (égalité des chances et interdiction de la discrimination en particulier) ; elle passe notamment par la réalisation d'un espace de formation qui assure un haut niveau de qualité et offre une grande perméabilité (art. 61a Cst.). Il s'agit là d'un investissement crucial autant pour l'amélioration de la compétitivité individuelle et de la compétitivité économique, que pour l'intégration des migrants et le renforcement de l'identité commune. Cette dernière devra faire l'objet d'une attention particulière à l'avenir. La population est partagée sur les perceptions et représentations constitutives de l'identité suisse. L'appréciation des rapports avec l'étranger, qui peut être source de profonds blocages internes, en constitue le révélateur le plus marquant.

L'accélération des changements sociaux, politiques et économiques dans une société de plus en plus hétérogène et parfois désassemblée impose l'élaboration d'une vision à long terme et la mise en place de mesures d'intégration adaptées à la fois aux besoins de l'individu et à ceux de la société. Il est indispensable de réfléchir à des valeurs partagées dans le cadre de procédures

démocratiques de compréhension et de confrontation critique des représentations. Le partage de valeurs communes nourrit en effet le sentiment d'identité de la population et des représentants de l'Etat, accroît la confiance des citoyens à l'égard de l'Etat, favorise l'intégration, améliore la cohésion sociale et contribue à renforcer l'identité culturelle ; il aide la Suisse à se positionner par rapport à l'étranger sur les plans politique

et économique et à trouver sa place dans la concurrence internationale. Il est essentiel de proposer une formation de qualité qui couvre tous les niveaux d'enseignement, soit accessible à tous et développe l'aptitude à apprendre de l'enfance jusqu'à un âge avancé. Les filières générales et les filières professionnelles doivent avoir un statut égal et être reconnues au niveau international.

7) Anticiper l'évolution démographique ; encourager une relève compétente pour l'économie, la recherche et le système de milice et assurer la mise en place d'une politique proactive de la migration et de l'intégration

L'évolution démographique, c'est-à-dire la modification de l'effectif et de la structure de la population suisse et de la population mondiale, aura des effets sur les domaines politiques les plus divers. Le vieillissement démographique et l'immigration légale et illégale constitueront des défis majeurs. Les opportunités prendront surtout la forme d'impulsions économiques. La concurrence internationale pour attirer la relève augmentera. Ce phénomène se manifestera dans tous les domaines et concernera principalement le personnel qualifié. Dans les secteurs de pointe, notamment dans la recherche et la formation, la concurrence se durcira. L'augmentation de la charge pesant sur la relève réduira automatiquement la capacité à s'engager dans un travail de milice.

En ce qui concerne la Suisse, il est difficile de déterminer si la population augmentera et dans quelle proportion elle augmentera. L'immigration (légale et illégale) sera décisive. Ce qui est certain, c'est que la population vieillit et que le poids des retraités par rapport aux actifs ne cesse d'augmenter. Ce mouvement n'est pas compensé par une participation plus active des femmes au marché du travail. Les effets de cette évolution se feront sentir sur de nombreux domaines politiques, notamment sur la politique du marché du travail (durée de la vie active, flexibilisation du temps de travail, recul de l'âge de la retraite, mesures de formation et de qualification), sur la politique migratoire (arrivée de migrants sur le marché du travail notamment), sur la politique familiale (structures d'accueil pour les enfants), sur la politique de la santé (frais de maladie, soins) ou sur la politique sociale (financement des assurances sociales).

Le développement économique étant un facteur clé de l'immigration en Suisse, il constitue toujours un élément déterminant dans les prévisions en matière de migrations. Les crises et les conflits qui se produisent à l'étranger peuvent eux aussi générer des flux migratoires susceptibles d'affecter la Suisse. La tendance à l'augmentation de l'immigration légale se poursuivra. Le vieillissement de la population, surtout dans un contexte économique favorable, conduira à une pénurie de personnel hautement qualifié, de spécialistes et de professionnels qualifiés (dans les domaines de la santé et des soins, dans les écoles et les universités et dans l'informatique, par ex.). Ce phénomène sera particulièrement aigu dans les secteurs de pointe ; la concurrence pour attirer une relève scientifique de haut niveau et des professionnels de talent dans la formation va s'accroître, et la Suisse devra consentir des investissements particuliers pour conserver son attrait.

L'immigration illégale se poursuivra en raison des différences considérables de niveaux de vie entre la Suisse et les pays d'origine des migrants, mais elle devrait rester stable du fait des retours volontaires ou forcés. Il faut s'attendre à ce que le nombre de demandeurs d'asile reste élevé, même si ce domaine connaît des variations souvent difficilement prévisibles.

Le vieillissement démographique est source à la fois de défis et d'opportunités. Il incite à renouveler le contrat intergénérationnel, à assainir les assurances sociales et à stabiliser et maîtriser les coûts de la santé sans compromettre la qualité des soins. Sur le plan économique, il ouvre de nouveaux domaines d'activité et contribue à l'émergence d'une génération de consommateurs retraités disposant d'un pouvoir d'achat élevé. Quant aux phénomènes migratoires, ils peuvent créer une dynamique positive dans l'économie. D'une part, ils permettent de répondre à la pénurie croissante de main-d'œuvre qualifiée qui frappe plusieurs secteurs ; d'autre part, ils ouvrent aux Suisses de nouveaux débouchés sur les marchés de l'emploi étrangers. Il faut relever également les effets économiques positifs que produisent les transferts d'argent effectués par les migrants vers leur pays d'origine, transferts qui assurent aux bénéficiaires des revenus disponibles plus élevés.

La croissance démographique est porteuse de risques. Elle accroît la pression sur l'environnement naturel et contribue à accentuer les tendances négatives contre lesquelles la politique énergétique et la politique climatique s'attachent à lutter. Le vieillissement démographique provoque une augmentation des coûts de la santé et des frais d'assurances sociales ; il risque d'obérer les régimes de protection sociale, d'altérer la solidarité intergénérationnelle et d'alourdir l'endettement des pouvoirs publics. L'immigration illégale est souvent liée à des structures et activités criminelles : criminalité

organisée, travail au noir, traite d'êtres humains, trafic de migrants ou actes xénophobes notamment. La migration légale n'est pas non plus exempte de dangers : arrivée en Suisse de personnes peu qualifiées dans le cadre du regroupement familial, difficultés d'intégration, montée de la xénophobie par exemple. L'immigration risque aussi d'entraîner une diminution du sentiment de sécurité, une radicalisation des positions politiques et une surmédiatisation des décisions politiques (décisions en matière d'asile, par ex.).

La traite d'êtres humains liée à l'immigration illégale fait partie, avec le trafic de drogue et le trafic d'armes, des activités qui assurent les plus gros revenus aux organisations et réseaux criminels. L'augmentation des réseaux de trafiquants d'êtres humains qui opèrent dans les milieux de la prostitution suisse a pour effet d'accroître la criminalité dans d'autres domaines. La criminalité organisée et la criminalité en réseau ayant une dimension internationale, elles doivent faire l'objet d'une lutte transnationale. Les actions pénales menées en Suisse contre les réseaux internationaux de traite d'êtres humains font partie de cette lutte. Autrement dit, les mesures destinées à diminuer l'attrait de la Suisse comme pays d'immigration ou d'asile ne permettent pas à elles seules de lut-

ter efficacement contre l'immigration illégale. Il faut aller au-delà et créer en Suisse un environnement institutionnel propre à garantir une poursuite efficace des pratiques criminelles. Le pouvoir politique doit par ailleurs éviter de tolérer des comportements qui n'améliorent pas la situation des individus dans les pays d'origine ou qui entraînent une dégradation de cette situation. Il doit veiller également à ce que les fonds détournés par des dirigeants ou des régimes autoritaires dans leur pays ne puissent pas trouver refuge en Suisse.

Pour améliorer l'intégration des migrants, on peut faire une place plus large à cette thématique dans certaines des politiques publiques où elle est peu traitée. Dans le cadre de la politique de la culture, par exemple, il y a lieu de développer des mesures favorisant le plurilinguisme (dans l'éducation, la formation et la vie professionnelle en particulier). Il faut aussi ouvrir plus largement l'accès aux offres culturelles pouvant contribuer à la formation de valeurs communes et développer le sentiment d'appartenance à la société. Ces offres doivent s'adresser à toutes les catégories d'âges (enfants et personnes âgées en particulier) et à tous les groupes de population (migrants, Suisses, personnes handicapées, personnes issues d'un milieu socio-économique modeste).

8) Stabiliser les dépenses de santé sans compromettre la qualité des soins

Le marché de la santé se transforme. L'augmentation qualitative et quantitative des prestations de santé et le progrès fulgurant de la médecine et de la technique sont à la fois la cause et le moteur de cette évolution. L'explosion des coûts restera le principal défi. Mais une prise de conscience accrue de l'importance de la santé et la globalisation des marchés seront source d'opportunités économiques.

La santé devient une préoccupation de plus en plus importante au niveau international. Les exigences à l'égard du système de santé et de ses prestations augmentent. La santé est perçue davantage comme un bien de consommation. Au-delà de l'UE s'esquisse une globalisation naissante des marchés de la santé (migration du personnel de santé, mobilité des patients, début d'ouverture des marchés de prestations, bouleversements dans l'industrie pharmaceutique dus à la percée des pays émergents et des pays en voie de développement) qui est source d'opportunités considérables. Parallèlement, les individus demandent à pouvoir bénéficier davantage des possibilités nouvelles de promouvoir, de préserver ou de recouvrer la santé. Si l'état de santé de la population suisse n'a jamais été aussi bon que ces dernières années en termes d'espérance de vie et de taux de mortalité, on observe une progression des maladies chroniques. Les causes sont à rechercher dans l'amélioration des possibilités médicales et techniques, qui entraînent une diminution progressive des maladies mortelles au profit des maladies chroniques, et dans des facteurs comportementaux tels que le surpoids, la consommation de tabac, l'abus d'alcool ou les problèmes psychiques (dus à une augmentation du stress au travail par ex.). La modification de la demande de soins et l'évolution de la structure d'âge de la population imposent des exigences élevées aux formations initiale et continue des professions de la santé de niveau universitaire ou non universitaire (personnel soignant, par ex.).

Les coûts continueront d'augmenter dans le secteur de la santé en général et dans l'assurance-maladie en particulier. Il est crucial d'engager de nouvelles réformes afin de répondre de façon précise aux besoins d'une société en mutation et de garantir l'efficacité et la concurrence, mais aussi la qualité du système de santé. Il importera notamment d'éliminer toute incitation qui contribuerait à une expansion quantitative des prestations médicales non justifiée par les besoins supplémentaires d'une société vieillissante. Il faudra veiller à ce que les charges

financières soient supportables pour toutes les couches de la population. Un débat devra donc être engagé dans les années qui viennent sur la définition de priorités dans le domaine des prestations médicales. Il y aura lieu de se demander quels traitements médicaux l'assurance-maladie obligatoire, et donc la collectivité, doit prendre à sa charge et quels traitements relèvent de la responsabilité individuelle. La question du financement fera débat entre les différents groupes d'intérêts, mais exigera également une clarification des rôles et des compétences aux différents niveaux de l'État. La transformation et l'importance croissante des structures de soins ambulatoires favoriseront la collaboration interdisciplinaire ainsi que la mise en réseau et l'intégration des prestataires. Le recours aux techniques de communication modernes s'imposera. Les soins de santé s'inscrivent trop exclusivement dans une approche curative. Il faudra privilégier davantage une approche axée sur la prévention des maladies et la promotion de la santé. L'alimentation et l'activité physique joueront un rôle particulièrement important. Pour promouvoir l'activité physique, on devra d'abord rendre la mobilité piétonne et l'utilisation du vélo plus attrayants pour les déplacements quotidiens et créer dans les zones d'habitation un environnement permettant de substituer réellement la mobilité douce au trafic motorisé.

Face à une mobilité internationale croissante, il importera de coordonner les actions pour prévenir et endiguer les épidémies. La santé constitue aussi un défi en termes de politique du développement ; objectifs de développement et objectifs de santé sont étroitement liés. Cela soulève la question d'une meilleure répartition des bénéfices de la mobilité transnationale du personnel de santé (prévention de l'exode de diplômés). Il ne faudra pas négliger les questions du travail au noir et de la traite d'être humains, qui peuvent se poser dans le domaine des soins. Il faut savoir également que les pays en développement demandent des baisses de prix ou la levée de brevets pour certains médicaments vitaux.

9) Limiter les conséquences du changement climatique et prendre des mesures pour s’y adapter ; préserver les ressources et garantir l’approvisionnement énergétique à long terme

Le changement climatique va se poursuivre, même si l’ampleur exacte de ce changement est encore très incertaine. Dans un contexte de concurrence mondialisée, il faut s’attendre à ce que la volatilité des prix des matières premières augmente et à ce que la lutte pour la répartition des ressources s’accroisse. La Suisse est globalement bien armée pour répondre aux défis qui se poseront si elle sait anticiper les évolutions et prendre des mesures pertinentes et juridiquement contraignantes. Un engagement durable dans les domaines du climat et des énergies renouvelables fera émerger des opportunités majeures, notamment sur le plan économique.

Les grands Etats tentent de plus en plus de s’assurer un accès direct aux ressources et aux matières premières de pays tiers. Les pays riches en ressources et en matières premières étendent le contrôle de l’Etat sur ces ressources pour imposer leurs intérêts politiques dans leurs frontières et à l’étranger. La dépendance des Etats à l’égard des ressources et des matières premières recèle un fort potentiel de conflit. De plus, la raréfaction mondiale des ressources pourrait contribuer à affaiblir la dynamique de mondialisation et peser sur la croissance économique mondiale. Elle favorise les tendances protectionnistes, freine la libéralisation des échanges, remet en cause la solidité des planifications des entreprises, accroît les fluctuations de prix et alourdit les dépenses des consommateurs.

Les difficultés d’approvisionnement en énergies fossiles frappent toute l’activité d’un pays, du chauffage des logements à la production industrielle en passant par les transports. Il sera donc crucial pour la Suisse de garantir la sécurité de son approvisionnement. Pour y parvenir, elle doit prendre des mesures internes telles que l’augmentation de l’efficacité énergétique, la diversification de la production d’énergie et le développement d’une production nationale suffisante, et adopter une politique énergétique adaptée. Des tensions peuvent se produire également autour de ressources non renouvelables et non remplaçables autres que les énergies. On constate par exemple une augmentation de la demande mondiale de métaux et de biens agricoles alors que l’offre est limitée. Même si les estimations concernant les réserves existantes de matières premières sont souvent incertaines, on s’attend de façon générale à une augmentation du niveau et de la volatilité des prix.

Dans les régions vulnérables du monde, ces problèmes se doublent d’une situation de plus en plus précaire en ce qui concerne les ressources vitales. Les crises alimentaires, le manque d’eau, les inondations, les sécheresses récurrentes et les migrations consécutives à des crises peuvent

faire apparaître des constellations de conflits nouvelles. Au sein de la société, les divergences d’opinion sur l’utilisation et la répartition des ressources et des matières premières peuvent provoquer des confrontations susceptibles de déboucher sur des phénomènes d’extrémisme violent. En Suisse, le sol, ressource rare et non renouvelable, est menacé par le mitage du territoire. Il faut donc porter une attention plus grande à l’exploitation qui en est faite et assurer une utilisation optimale des surfaces agricoles.

La question de l’approvisionnement en énergie, en ressources et en matières premières est étroitement liée à celle du changement climatique. Les scénarios énergétiques indiquent une augmentation globale de la consommation. Le réchauffement climatique s’est accéléré aussi en Suisse au cours des dernières décennies ; il est deux fois plus élevé que la moyenne mondiale et cette augmentation va se poursuivre. Les vagues de chaleur, mais aussi les fortes précipitations, les inondations et les glissements de terrain vont augmenter. Malgré les dispositions prises pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, il faudra inévitablement mettre en place des mesures d’adaptation afin d’atténuer l’impact de ces phénomènes sur la santé, la biodiversité, le régime hydrologique, l’agriculture et le tourisme ainsi que les risques qu’ils comportent en termes de dangers naturels. Il faut donc s’attendre à une augmentation des dépenses autant dans le domaine de la prévention des dangers naturels que dans le domaine de l’aide en cas d’événement extrême. Les recettes fiscales devraient baisser en raison du tassement de la croissance économique et une modification de la composition de ces recettes pourrait se produire en cas de décisions motivées par des considérations de politique climatique.

Face au changement climatique et à la raréfaction des ressources et des matières premières, la prise de conscience des problèmes écologiques et de la nécessité d’un développement durable s’accroît, incitant à faire une utilisation rationnelle des ressources. Plus on avance dans le temps,

moins il sera possible d'augmenter durablement un niveau de vie reposant encore largement sur l'utilisation d'énergies fossiles. Cela ne tient pas tant au caractère épuisable de ces énergies, qui ne pose guère de problème en ce qui concerne le charbon, qu'aux émissions de gaz à effet de serre, et l'usage du charbon est à cet égard particulièrement préjudiciable. Dans ce contexte, la formation, l'innovation et les partenariats dans les domaines de la technologie et des savoirs revêtent une importance croissante.

Le rôle économique mais aussi l'impact écologique des technologies de l'information et de la communication (TIC) ne cessant d'augmenter, il devient essentiel de mener des actions efficaces pour promouvoir les TIC propres.

Il est dans l'intérêt de la Suisse de lutter contre le changement climatique par des mesures ciblées et juridiquement contraignantes s'inscrivant dans une action internationale. La Suisse soutient les accords internationaux qui visent à lutter efficacement contre le changement climatique à l'échelle mondiale et œuvre à l'échange de savoirs et au transfert de technologies dans le cadre de coopérations bilatérales avec des Etats clé, car il est urgent de repenser entièrement les modèles afin de construire un avenir répondant aux exigences de la protection du climat. Le système énergétique mondial doit en effet passer rapidement aux sources d'énergies renouvelables ; l'accélération de l'urbanisation mondiale et l'augmentation de la mobilité doivent être revues à la lumière des exigences de la protection de l'équilibre climatique.

10) Utiliser le potentiel des technologies de l'information et de la communication et réduire la vulnérabilité des infrastructures

Le progrès technologique est un puissant moteur d'évolutions sociales, économiques et politiques. Les nouveaux développements technologiques peuvent augmenter l'efficacité et l'efficacité des processus économiques et politiques et créer des opportunités dans un grand nombre de domaines politiques. L'omniprésence de la technologie risque toutefois d'augmenter la vulnérabilité de nombreux réseaux d'infrastructures.

Le progrès technologique a des effets sur les thématiques politiques les plus diverses et met très souvent en interrelation des tendances qu'il renforce ou qu'il atténue. L'accélération du progrès technologique et ses conséquences se manifestent de façon patente dans le rôle croissant que jouent les technologies de l'information et de la communication (TIC). Cette évolution fulgurante ne semble pas vouloir s'arrêter si l'on en juge par le dynamisme de l'innovation technique et par le développement des réseaux de transport et de raccordement de la nouvelle génération, beaucoup plus performants. La tendance à l'interconnexion des systèmes ouvre la perspective de gains d'efficacité réels sur les plans économique et écologique, mais elle risque d'accroître les situations de dépendance et de vulnérabilité ; les systèmes et les réseaux TIC sont en effet de plus en plus sophistiqués, et donc de plus en plus fragiles, et la société est de plus en plus tributaire de ces systèmes.

Le développement des TIC n'a pas que des aspects technologiques. Il a une dimension écologique, les ordinateurs modernes consommant une grande quantité d'électricité ; il a aussi une dimension économique en raison du découplage entre l'infrastructure TIC et les applications, de la segmentation des chaînes de création de valeur, de l'évolution des habitudes de consommation et d'achat, et de la création d'un monde du travail de plus en plus délocalisé dans un « espace virtuel » ; il a également une dimension politique puisqu'il permet l'émergence de nouvelles formes de participation et d'interaction politiques et administratives (cyberadministration, campagnes politiques) ; il a une dimension juridique en raison de l'informatisation de l'échange de données entre les registres judiciaires (cyberjustice) et de l'obligation qui est faite de garantir l'intégrité des données, la protection des données et la protection de la personnalité (lutte contre la cybercriminalité, par ex.) ; il touche aussi au domaine de la formation en raison

de la nécessité de développer les compétences que requiert l'utilisation de nouvelles technologies et de nouveaux médias ; enfin, il a une dimension sociale, les réseaux virtuels créant de nouvelles formes d'interaction sociale et les nouvelles technologies ayant transformé l'utilisation des médias.

Les nouveaux développements technologiques peuvent accroître l'efficacité et l'efficacité des processus politiques et économiques. L'informatisation et la mise en réseau des administrations (cyberadministration) améliorent par exemple la réactivité et la convivialité en permettant aux usagers d'avoir accès rapidement à une vaste plateforme d'informations. Des gains d'efficacité et d'efficacité écologique peuvent également être obtenus par l'emploi accru de technologies écologiques par exemple. Le haut niveau de développement technologique et l'existence d'un très bon réseau d'infrastructures offrent à la Suisse la possibilité de développer ses avantages comparatifs et de renforcer sa position technologique, scientifique et économique (développement du secteur des technologies propres).

L'accélération du progrès technologique recèle toutefois des dangers. Un de ces dangers est la vulnérabilité de nombreux réseaux d'infrastructure, qui utilisent de plus en plus les TIC et dépendent d'un approvisionnement énergétique constant. La sécurité de l'approvisionnement devient une condition incontournable du fonctionnement d'une société dans laquelle les technologies jouent un rôle central. Sur le plan social, les dangers résident dans l'accroissement des flux incontrôlés d'information et de la cybercriminalité. Le risque augmente que certains groupes de la population ne disposant pas des connaissances nécessaires à l'utilisation des nouveaux moyens de communication ne soient marginalisés, voir exclus de la société. Enfin, les questions du respect des droits d'auteur et de la protection des données se posent de plus en plus souvent.

11) Maintenir les infrastructures et garantir leur financement

Les infrastructures diverses jouent un rôle majeur pour l'attrait de la Suisse, mais également pour la desserte du territoire dans un système d'urbanisation décentralisée. La croissance démographique et la différenciation des processus économiques et sociaux vont continuer à peser lourdement sur les infrastructures, ce qui risque de provoquer de fortes surcharges. Le défi majeur consistera, comme aujourd'hui, à mettre à disposition à temps les moyens nécessaires au maintien des infrastructures. Mais les infrastructures bien entretenues dont dispose la Suisse seront source d'opportunités multiples pour l'économie, l'environnement et la société.

La politique de transport et d'infrastructures joue aujourd'hui un rôle majeur pour la desserte du territoire dans le modèle d'urbanisation décentralisée qui caractérise la Suisse ; elle offre aussi la possibilité de contribuer à l'extension et au renforcement des aires métropolitaines. Elle pose les bases nécessaires à l'ensemble des processus économiques et sociaux, créant notamment les conditions indispensables à la prospérité et à la compétitivité de notre pays. Elle est également importante pour le développement technologique, qui présuppose des infrastructures de réseau de qualité. Mais la croissance démographique et la différenciation des processus économiques et sociaux vont peser plus fortement sur les infrastructures. Les capacités des réseaux de transport, d'énergie et de communication seront utilisées de manière plus intensive et des surcharges sont à prévoir, notamment dans les domaines des transports et de l'énergie. L'usure des installations physiques sera plus rapide, ce qui obligera à les remplacer à des échéances plus brèves. En outre, les réserves destinées à stabiliser les réseaux diminueront, surtout si la mise en place d'« itinéraires bis » n'est pas assurée (redondance du réseau). Il faudra donc réaliser des investissements de remplacement pour maintenir le parc d'infrastructures et opérer certains investissements ciblés dans le développement des réseaux, notamment dans les secteurs de l'électricité et des transports, afin de garantir le fonctionnement des infrastructures. Les infrastructures de transport ne seront complétées ponctuellement que dans des cas exceptionnels. Cette situation pourrait provoquer des confrontations idéologiques et des conflits violents.

A cela s'ajoute que la part des moyens alloués par les pouvoirs publics pour les investissements d'infrastructure

risque de diminuer. La raison en tient aux changements démographiques, qui vont augmenter la part relative des dépenses publiques retournant à la consommation par le biais des assurances sociales, et à un déplacement des priorités financières au profit de la formation. Le principal secteur concerné sera celui des transports, les infrastructures de transport étant financées très fortement par les ressources générales de l'Etat ; les autres infrastructures seront moins touchées car elles sont financées dans une plus large proportion par les usagers ou par des taxes ou redevances. Si l'on veut que la Suisse conserve son attrait, il faudra éviter de négliger les investissements d'infrastructures. Parallèlement, on recherchera des sources de financement nouvelles afin de pouvoir financer le maintien d'un parc d'infrastructures adéquat et l'élimination des points d'engorgement ; le développement du financement direct par les usagers (mobility pricing) constitue à cet égard une option possible. En raison du progrès technique, les réseaux d'infrastructures, initialement dédiés à des fonctions spécifiques, s'interpénètrent de plus en plus pour former un système complexe aux dépendances multiples. Cela vaut autant au niveau intrasectoriel qu'au niveau transsectoriel. Le rôle croissant des technologies de l'information et de la communication dans les réseaux d'énergie et de transports favorise particulièrement cette tendance. Par ailleurs, l'intégration mondiale des marchés et l'harmonisation des standards techniques a pour effet d'interrelier de plus en plus les réseaux d'infrastructures nationaux avec les réseaux étrangers. Ce phénomène est source d'opportunités (gains d'efficacité), mais aussi de risques (accroissement de la dépendance et de la vulnérabilité). Il faut coordonner les réseaux entre les secteurs et entre les pays, et faire en sorte qu'ils puissent reposer sur des régulations coordonnées.

12) Mettre à profit les opportunités offertes par la métropolisation et réduire au minimum les risques liés à l'urbanisation

La métropolisation est un phénomène marquant du développement territorial suisse. La Suisse a renforcé un système d'urbanisation traditionnellement décentralisé par une politique de transports et d'infrastructures qui consolide ce système. Si la constitution d'un espace économique parfaitement intégré et servi par une accessibilité excellente est source d'opportunités majeures, il existe des risques d'altération de la qualité de l'espace de vie, d'engorgement des infrastructures et de déséquilibre entre les régions (périphérie et centre).

Sur le plan régional et sur le plan mondial, ce sont des espaces métropolitains, et non plus des Etats, qui sont en concurrence les uns avec les autres. L'espace fonctionnel prend le pas sur les découpages administratifs existants et est considérée comme l'unité la plus pertinente en termes de « résolution des problèmes ». La Suisse doit essentiellement sa capacité d'innovation et sa compétitivité au dynamisme des pôles de Zurich, de Bâle et de l'arc lémanique. Ce phénomène de métropolisation a aussi une incidence sur l'aménagement du territoire suisse. Dans le sud du pays, Lugano a un statut particulier comme pôle secondaire de Milan. La bonne répartition des pôles de croissance sur le territoire suisse permet à toutes les régions linguistiques de participer de manière relativement équilibrée au développement économique. Ce développement du territoire selon des objectifs économiques ne correspond cependant que très partiellement à l'objectif politique d'un développement territorial polycentrique, car il se caractérise par une polarisation accrue autour d'un petit nombre de grands centres, par une spécialisation fonctionnelle et un mouvement de concentrations, par une dispersion croissante de l'habitat et par l'extension des flux de pendulaires sur des distances toujours plus grandes.

Le projet Rail 2000 misait délibérément non pas sur l'aménagement de liaisons à grande vitesse entre les pôles urbains majeurs, mais sur l'établissement d'un réseau desservant les centres de taille moyenne ou grande selon un concept analogue à celui du Réseau express régional (RER). Dès lors, le développement du réseau de routes nationales et de routes principales devait s'atta-

cher davantage encore à couvrir l'ensemble du territoire. C'est ainsi que s'est constitué un espace économique parfaitement intégré et servi par des conditions d'accès excellentes. Environ 80 % de la population suisse atteint aujourd'hui un grand centre en moins d'une heure de transport.

Le revers de la métropolisation et d'une bonne accessibilité est la pression qu'elles exercent sur l'espace de vie : l'extension des surfaces urbanisées se fait au détriment des surfaces cultivables, altère le paysage, cause une perte de diversité biologique et paysagère et fait reculer les « espaces sauvages ». En Suisse, la diminution des espaces de valeur écologique n'a été que légèrement freinée jusqu'à présent. En outre, le développement urbain actuel ne s'effectue pas selon un mode durable ; sa pertinence économique est également contestable au vu du niveau de ses coûts d'infrastructure par habitant. La croissance démographique et la croissance économique attendues en Suisse accentueront ce phénomène si l'aménagement du territoire n'est pas mis plus efficacement au service d'une concentration de l'habitat. Dans les espaces où l'habitat est dense, il existe un risque d'accroissement des tensions sociales (augmentation de l'anonymat et fragmentation de la société) qui pourrait se traduire par une propension accrue à la violence et par une augmentation de la criminalité.

Pour répondre aux évolutions régionales et mondiales, il faut promouvoir la compétitivité des espaces métropolitains suisses. Il faut également interconnecter les autres régions avec ces espaces afin qu'elles ne soient pas pénalisées.

Annexe

Défis majeurs et moyens d'action pour chaque scénario

Les pages qui suivent présentent sous forme synoptique les défis majeurs et les moyens d'action pour chaque scénario. Ils sont regroupés en cinq catégories : politique extérieure, politique intérieure, économie, société et environnement et infrastructures.

Les résultats reflètent les opinions formulées par des experts à l'issue d'un processus mené dans des ateliers selon la technique des scénarios. Non consolidés, contrairement à la partie principale du rapport, ils peuvent toutefois être utiles pour prolonger la réflexion.

Défis majeurs et moyens d'action dans le scénario 1 (intégration mondiale / intégration régionale)

Scénario 1	Défis majeurs	Moyens d'action
Politique extérieure	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dépendance croissante vis-à-vis de l'étranger ▪ Vulnérabilité du système suisse aux pressions politiques et économiques ▪ Perte progressive de souveraineté nationale ▪ Nécessité d'une politique extérieure encore plus performante dans un environnement dynamique 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coopérer sur les plans bilatéral et multilatéral avec différents États d'importance stratégique ▪ Instaurer une coopération large et dynamique avec des acteurs non étatiques ▪ Mettre en place des structures de détection précoce des crises (de tout type)
Politique intérieure et finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantie de la capacité de l'État à définir et mettre en œuvre des stratégies ▪ Modifications des compétences et de la répartition des tâches entre les différents échelons de l'État (Confédération, cantons, communes) et entre l'État, l'économie et la société ▪ Augmentation des coûts pour la formation, la recherche et les infrastructures ▪ Forte pression financière sur les assurances sociales et le système de santé (accentuée par l'augmentation des coûts) ▪ Définition des tâches prioritaires et des tâches secondaires ▪ Défis posés aux systèmes d'assurance-maladie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Optimiser la capacité à définir et mettre en œuvre des stratégies, notamment en mettant en place un système de détection précoce ▪ Clarifier et le cas échéant adapter la répartition des tâches et des compétences entre les différents échelons de l'État et entre l'État, l'économie et la société ▪ Mener un débat sur ce qu'apportent et ce que coûtent le fédéralisme et la démocratie ▪ Développer rapidement une stratégie de nouvelle répartition de l'ensemble des compétences sans augmentation d'impôts ▪ Optimiser le système de tarification dans le secteur de la santé ▪ Instaurer un pilotage politique dans le domaine des professions de la santé ▪ Mettre davantage l'accent sur la politique de la formation, de la recherche et de l'innovation
Économie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concurrence accrue pour attirer les entreprises ▪ Concurrence accrue pour le contrôle des principales ressources (capital humain, matières premières, énergie) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer la compétitivité, par ex. en faisant de la promotion ou en créant des conditions permettant de concilier travail rémunéré et travail non rémunéré) ▪ Positionner la Suisse en tant que pôle de recherche, centre de formation et laboratoire d'innovation ▪ Mettre en place de manière systématique des réseaux de formation et de recherche (pôles de compétitivité) ▪ Mener une politique innovatrice en matière de migration, d'intégration et de fiscalité (notamment en supprimant les obstacles structurels s'opposant à une meilleure intégration des femmes dans le monde professionnel)
Société	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accroissement global de la vulnérabilité de la société : risques systémiques d'ordre économique, technique et politique ▪ Persistance d'un extrémisme politique, idéologique et religieux, qui donne parfois lieu à des actes de violence ▪ Rapports entre ceux qui exercent une activité lucrative et ceux qui n'en exercent pas et entre jeunes et vieux ▪ Intégration et formation des immigrés ▪ Danger de perte d'identité et de valeurs : qu'est-ce qui caractérise la Suisse ? ▪ Financement des assurances sociales du fait du vieillissement démographique ▪ Augmentation des maladies chroniques, notamment des démences du fait du vieillissement démographique ▪ Risques d'épidémies et de pandémies en raison de l'augmentation de la mobilité sur les plans mondial et régional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer une détection et une gestion précoces des risques systémiques et des conflits potentiels ▪ Augmenter la capacité de résistance et de régénération des systèmes techniques, mais aussi de la société ; sensibiliser la population à cet égard ▪ Flexibiliser l'âge de la retraite ▪ Mieux soutenir les familles (structures de jour, flexibilisation du temps de travail, davantage de postes à temps partiel, y compris pour les hommes) ▪ Définir une politique d'intégration globale et une politique migratoire et fiscale prospective ▪ Mener une large discussion sur les valeurs et l'identité en mettant l'accent sur ce qui nous rassemble ; utiliser d'autres domaines comme facteurs d'intégration (par ex. la culture) ▪ Encourager la mobilité étrangère pour améliorer le niveau de formation et de perfectionnement au sein et en dehors de l'UE (par ex. en accordant des autorisations de séjour ou de travail temporaires). ▪ Adapter les structures de prévention et de soin pour éviter les maladies chroniques ▪ Assurer la protection de la population en cas de pandémie
Environnement et infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nouveaux types de conflits et hausse des migrations en raison des changements climatiques ▪ Concurrence pour le contrôle des ressources dans le monde ; la raréfaction des ressources ou l'accès limité à celles-ci crée des tensions et des conflits ▪ Maintien de la sécurité d'approvisionnement de la Suisse ; dépendance accrue envers l'étranger ▪ Accélération du processus de formation de métropoles, mitage du territoire et consommation du sol ▪ Dégradation du paysage et perte de biodiversité ▪ Surcharge des réseaux d'infrastructure : entretien et extension 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soutenir un accord mondial contenant des mesures globales et ciblées pour lutter contre les changements climatiques et coopérer bilatéralement avec des États clé (échange de connaissances et transfert de technologies) ▪ Renforcer la gestion des ressources ▪ Encourager les solutions de remplacement à la croissance fondée sur les énergies fossiles ▪ Diversifier les sources d'énergie et les moyens d'approvisionnement ▪ Renforcer l'aménagement du territoire ▪ Intensifier les efforts pour maintenir la qualité du paysage et la biodiversité ▪ Coordonner globalement sur le plan international les réseaux d'infrastructure et assurer leur entretien

Défis majeurs et moyens d'action dans le scénario 2 (intégration mondiale / fragmentation régionale)

Scénario 2	Défis majeurs	Moyens d'action
Politique extérieure	<ul style="list-style-type: none"> Politique extérieure encore plus performante (économie d'exportation, énergie, bons offices, etc.) Manque de compétences interculturelles sur l'Asie (manque de compétences pour les relations avec l'Asie et la compréhension des différences de mentalité) Contribution active à la stabilité en Europe 	<ul style="list-style-type: none"> Réformer et renforcer le pouvoir exécutif Augmenter la capacité à définir des stratégies pour les dossiers clé (sécurité, marchés financiers, domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation, énergie, approvisionnement en énergie, transports, questions liées aux marchés financiers, accès aux marchés) Augmenter la capacité à définir des stratégies pour des pays clé : même si elle est désunie, l'Europe, notamment l'Allemagne, ne doit pas être négligée Améliorer de manière ciblée les connaissances de la Suisse sur l'Asie Renforcer le libre-échange et la coopération dans le domaine de la formation avec l'Asie Réactiver et développer l'AELE en réponse à la fragmentation de l'Europe, renforcer le Conseil de l'Europe Développer l'offre de bons offices et la coopération, y compris en dehors de l'UE, en mettant l'accent dans nos relations avec les pays en développement et en transition sur la réduction de la pauvreté, sur le développement (économique) durable et sur les défis mondiaux tels que les changements climatiques, les migrations et la sécurité alimentaire et, dans nos relations avec les États fragiles, sur la coopération humanitaire et technique.
Politique intérieure et finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons Budget de la Confédération Promotion résolue de la formation, de la recherche et de l'innovation Problèmes de financement des assurances sociales du fait de la faiblesse de la croissance, augmentation des coûts de la santé Défis posés au système d'assurance-maladie 	<ul style="list-style-type: none"> Clarifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons Développer continuellement les instruments de la politique budgétaire de la Confédération (frein à l'endettement) pour mieux affecter les ressources Mettre davantage l'accent sur la politique de la formation, de la recherche et de l'innovation ; soutenir de manière ciblée les partenariats entre les hautes écoles et l'économie Réformer les assurances sociales et le fédéralisme : réforme de l'AVS/AC, suppression des obstacles structurels s'opposant à une meilleure intégration des femmes dans le monde professionnel, développement du fédéralisme Optimiser le système tarifaire dans le secteur de la santé ; assurer un pilotage politique des professions de la santé
Économie	<ul style="list-style-type: none"> Attractivité de la Suisse pour les entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer l'attractivité de la Suisse pour les entreprises en mettant en place de bonnes structures de gouvernance (régulation des marchés financiers compatibles avec les règles internationales, sécurité du droit, droit des actionnaires, prudente politique budgétaire, possibilité de concilier travail rémunéré et travail non rémunéré) Promouvoir la formation, la recherche et l'innovation Définir une politique de migration et d'intégration globale et prospective
Société	<ul style="list-style-type: none"> Fin de la stagnation politique et sociale et des tensions accrues dans la société, notamment du fossé séparant en Suisse les régions aux finances solides des autres régions Augmentation du nombre de malades chroniques et psychiques Risque d'épidémies et de pandémies en raison de la mobilité accrue 	<ul style="list-style-type: none"> Étudier les moyens d'action envisageables (notamment dans le domaine culturel) pour améliorer l'équilibre entre les régions Développer de nouveaux modèles de soins, donner un nouvel axe à la prévention (pandémies, maladies chroniques)
Environnement et infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> Augmentation de la pression sur l'environnement en raison de l'affaiblissement de la politique environnementale Problèmes d'approvisionnement en énergie, matières premières et ressources naturelles Le mitage et la consommation du territoire se poursuivent, notamment en raison de l'affaiblissement de l'aménagement du territoire et de l'adoption de mesures de soutien au bâtiment Situation difficile des régions rurales en raison des problèmes budgétaires de la Confédération Difficultés pour financer l'entretien des infrastructures en raison de la faiblesse de la croissance 	<ul style="list-style-type: none"> Soutenir un accord mondial contenant des mesures globales et ciblées pour lutter contre les changements climatiques et coopérer bilatéralement avec des États clé (échange de connaissances et transfert de technologies) Mettre fortement l'accent sur l'approvisionnement indigène et promouvoir l'efficacité énergétique Améliorer la gestion des ressources Développer des stratégies pour maintenir la viabilité économique des régions rurales Renforcer l'aménagement du territoire et la densification urbaine Trouver de nouveaux moyens pour financer les infrastructures

Défis majeurs et moyens d'action dans le scénario 3 (fragmentation mondiale / fragmentation régionale)

Scénario 3	Défis majeurs	Moyens d'action
Politique extérieure	<ul style="list-style-type: none"> Garantie de la sécurité et de la stabilité Mise en place d'un arsenal de mesures d'arbitrage et de rétorsion Renforcement de l'universalité des relations Renforcement du bilatéralisme, tant en Europe que dans le monde, augmentation de la coopération transfrontalière Politique de neutralité 	<ul style="list-style-type: none"> Développer un système de détection précoce des risques pour la sécurité Développer l'offre de bons offices et la coopération, y compris en dehors de l'UE, en mettant l'accent dans nos relations avec les pays en développement et en transition sur la réduction de la pauvreté, sur le développement (économique) durable et sur les défis mondiaux tels que les changements climatiques, les migrations et la sécurité alimentaire et, dans nos relations avec les États fragiles, sur la coopération humanitaire et technique.
Politique intérieure et finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> Faible marge de manœuvre de l'État en raison des forts besoins de financement de l'économie et de la société Création par l'État d'un certain sentiment de sécurité Maintien de la Suisse à la pointe de la recherche et de la formation malgré les changements de priorité 	<ul style="list-style-type: none"> Défendre les acquis des instruments de la politique budgétaire (frein à l'endettement) face à une pression croissante, étendre ceux-ci à d'autres domaines (notamment les assurances sociales) afin de mieux piloter des besoins de financement en forte croissance et entrant en concurrence les uns avec les autres Renforcer l'armée et la police, la protection des frontières et le corps des gardes-frontière, adapter les modèles de service dans la sécurité intérieure et extérieure, développer l'industrie d'armement Garantir les valeurs démocratiques et insister sur leur importance Encourager les forces vives de la société civile, s'assurer qu'elles puissent s'épanouir Renouveler le fédéralisme de bas en haut : encourager la capacité d'innovation des communes et des villes
Économie	<ul style="list-style-type: none"> Nouvelle donne internationale caractérisée par un verrouillage croissant des marchés Garantie de la compétitivité de la Suisse 	<ul style="list-style-type: none"> Promouvoir globalement l'économie Supprimer les barrières internationales au commerce en passant des partenariats avec des pays partageant nos intérêts Conclure des accords de libre-échange Piloter de manière ciblée la sécurité douanière et la facilitation des échanges commerciaux Garantir notre compétitivité en introduisant des modèles de travail alternatifs, en mettant en place des possibilités de concilier travail rémunéré et travail non rémunéré, en valorisant les soins donnés aux proches, en promouvant la Suisse sur le plan international, en renforçant la place économique par des réglementations et en promouvant les nouvelles technologies
Société	<ul style="list-style-type: none"> Menaces sur la cohésion nationale Intégration des régions périphériques Répercussions du recul de la prospérité et des incertitudes liées à l'avenir sur la santé et l'espérance de vie de la population 	<ul style="list-style-type: none"> Prendre des mesures d'encouragement dans le domaine de la culture pour soutenir la cohésion nationale ; lancer de grands projets fédérateurs (exposition nationale 2027) Encourager et soutenir le plurilinguisme (renforcement de la cohésion en Suisse) Introduire une obligation générale de servir et des services d'assistance Mettre en place une politique ciblée d'immigration et d'intégration en mettant l'accent sur les personnes qualifiées (hommes et femmes) ; prendre des mesures contre la traite d'être humains, les passeurs et la xénophobie Thématiser de manière ciblée et prendre en compte les rapports entre les centres et les régions périphériques Assurer un pilotage politique dans le domaine des professions de la santé
Environnement et infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> Conflits pour l'accès aux matières premières et aux ressources, dont la raréfaction s'accroît en raison des mesures protectionnistes Moindre pression sur l'environnement en raison de la faiblesse économique, mais pression pour affaiblir la politique environnementale Moindre mitage et moindre consommation du territoire en raison du relâchement de la pression économique, mais perte d'importance politique de l'aménagement du territoire Difficultés à entretenir le parc immobilier et à assainir sa consommation d'énergie en raison de la situation économique Difficultés pour assurer le financement de l'entretien des infrastructures 	<ul style="list-style-type: none"> Lutter de manière ciblée contre les changements climatiques en coopérant bilatéralement avec des États clés (échange de connaissances et transfert de technologies) Respecter les normes et directives internationales dans le domaine de la protection de l'environnement Renforcer la gestion des ressources Renforcer l'aménagement du territoire Développer des stratégies de remise en état et d'entretien des infrastructures

Défis majeurs et moyens d'action dans le scénario 4 (fragmentation mondiale / intégration régionale)

Scénario 4	Défis majeurs	Moyens d'action
Politique extérieure	<ul style="list-style-type: none"> Positionnement politique au sein de l'UE Souveraineté nationale, équilibre entre les compromis et la défense de l'identité nationale 	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer les institutions internationales (ONU, OMC) Saisir les chances qu'offre l'adhésion à l'UE (politiquement et économiquement) : participation active à la définition de la politique extérieure et des priorités de l'UE Saisir les chances qu'offre l'intégration au marché européen, afin qu'un maximum de secteurs en profitent Sensibiliser l'UE au système politique suisse : expliquer le fonctionnement du fédéralisme et de la démocratie directe Mettre l'accent sur l'Europe dans nos relations extérieures, reconnaître nos valeurs communes (droits de l'homme, démocratie, état de droit) et notre soutien à l'économie sociale de marché Mettre davantage l'accent, dans nos relations avec les pays en développement et en transition, sur la réduction de la pauvreté, sur le développement (économique) durable et sur les défis mondiaux tels que les changements climatiques, les migrations et la sécurité alimentaire et, dans nos relations avec les États fragiles, sur la coopération humanitaire et technique.
Politique intérieure et finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> Rapprochement progressif vers l'UE Maintien de la Suisse à la pointe de la recherche et de la formation malgré les changements de priori-tés 	<ul style="list-style-type: none"> Accélérer la politique de convergence vers l'UE : passer de l'attentisme à une stratégie offensive (procéder à des adaptations institutionnelles, informer toutes les parties prenantes, se positionner en tant que centre économique et plateforme pour les affaires, procéder à des privatisations, promouvoir plus activement l'égalité entre hommes et femmes, échanger des données dans le domaine des assurances sociales avec les pays de l'UE) Réformer l'environnement économique, juridique et fiscal en s'alignant sur les normes européennes avant d'adhérer à l'UE. Procéder à temps aux réformes institutionnelles (fédéralisme, démocratie directe, fusion des cantons en régions) Instaurer rapidement un dialogue entre l'UE, la Confédération, les cantons, les communes et la population Promouvoir plus activement l'égalité entre hommes et femmes dans le domaine public Développer ponctuellement les instruments de la politique budgétaire (sur le modèle du frein à l'endettement)
Économie	<ul style="list-style-type: none"> Positionnement de la Suisse en tant que société urbaine et moderne, à la pointe dans les domaines des nouvelles technologies, de la formation et des ressources renouvelables 	<ul style="list-style-type: none"> Développer la position de notre pays en tant que plateforme d'échanges économiques dans les domaines des hautes technologies et des technologies vertes, de la formation, des sciences de la vie et dans le domaine pharmaceutique Développer la position de la Suisse en tant que plaque tournante pour l'approvisionnement en eau, le transport de l'énergie et la régulation du marché de l'énergie (réservoirs avec station de pompage, notamment) Utiliser le savoir-faire des personnes âgées de plus de 70 ans et encourager l'économie à recourir à leurs compétences
Société	<ul style="list-style-type: none"> Pression migratoire sur l'UE et la Suisse en provenance de pays non membres de l'UE (traite d'êtres humains, passeurs, xénophobie, problèmes d'intégration) Lutte accrue pour la répartition des fonds disponibles : financement des infrastructures (anciennes et nouvelles) et augmentation des coûts de la santé et des coûts sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> Conclure des partenariats migratoires avec des pays non membres de l'UE et mettre en place des programmes d'intégration impliquant l'ensemble de la société Apporter une contribution pour renforcer les contrôles aux frontières extérieures Réorienter la politique de prévention sur les maladies chroniques
Environnement et infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> Garantie de la sécurité de l'approvisionnement en énergie et en matières premières dans le cadre européen Importance croissante d'agglomérations transfrontières Raréfaction du sol en raison de la poursuite du mitage du territoire Pression politique pour adapter les infrastructures avant une pleine intégration à l'UE Pression croissante sur les infrastructures de transport 	<ul style="list-style-type: none"> Lutter de manière ciblée contre les changements climatiques en coopérant bilatéralement avec des États clés (échange de connaissances et transfert de technologies) Renforcer la gestion des ressources Renforcer notre politique énergétique et notre politique extérieure en matière d'infrastructures par rapport à l'UE Renforcer l'aménagement du territoire sur le plan intérieur et par rapport à nos voisins européens

www.admin.ch