



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Politique de croissance 2012-2015

Rapport du Conseil fédéral

version française

Table des matières

Aperçu.....	p. 3
Partie I Généralités.....	p. 7
Partie II Analyse économique sous-tendant la politique de croissance.....	p. 14
Partie III Description des mesures.....	p. 35

Aperçu

Les perspectives à court et moyen terme se sont éclaircies pour l'économie suisse depuis le début de l'année. Si l'économie suisse tire mieux son épingle du jeu en ce début d'année que prévu c'est notamment grâce à une conjoncture intérieure robuste et à une industrie d'exportation plutôt résistante, face à la vigueur du franc et à la récession économique affectant un grand nombre de pays de l'UE. Cela ne saurait occulter le fait que le contexte économique européen s'est à nouveau dégradé ces derniers temps. Les récentes prévisions conjoncturelles de la Confédération tablent sur une reprise poussive au cours du premier et du deuxième trimestre, mais prévoient une évolution plus dynamique au deuxième semestre. Ces perspectives restent toutefois grevées par les incertitudes liées à l'évolution de la crise de la dette dans la zone euro.

Les perspectives s'annoncent plus sombres en ce qui concerne une croissance suffisante à long terme de la productivité et du revenu. Cette situation ne s'explique pas seulement par le cours réel actuellement élevé du franc, qui pousse les entreprises à envisager surtout des sites étrangers pour réaliser de nouveaux investissements. Il faut également en chercher les causes dans les glissements survenus entre les secteurs économiques. L'importance croissante des secteurs orientés vers le marché intérieur annonce, dans les conditions actuelles, un affaiblissement toujours plus marqué de la croissance de la productivité du travail. Or cette dernière est la clé de la hausse des salaires réels et, par conséquent, de la prospérité des ménages.

Ces dernières années, on a surtout observé un développement de l'emploi dans les secteurs orientés vers le marché intérieur. Dans ces secteurs plus que dans l'industrie, la demande supplémentaire se transpose en une croissance de l'emploi plutôt qu'en une rationalisation visant une production accrue avec un emploi constant. Cependant, l'argument selon lequel les gains de productivité ne sont pas si faciles à réaliser dans ces secteurs et qu'il n'est souvent pas possible de les y mesurer correctement mérite d'être regardé de plus près.

A cet égard, il faut toutefois noter un deuxième aspect: l'étiollement de la volonté politique de réformes. Plus que les secteurs exposés à la concurrence internationale, ceux orientés vers le marché intérieur dépendent des conditions-cadre et de la réglementation du marché fixés par l'Etat. Or le bilan des efforts de réforme consentis au titre de la politique de croissance 2008-2011 est peu reluisant. Même les points de l'agenda censés être acquis sont de plus en plus remis en question. D'autres projets de réforme traînent en longueur et toute une série de projets de la politique de croissance 2008-2011 ont échoué.

Ce constat contraste avec le bon résultat de la Suisse dans les classements de compétitivité internationale et avec le sentiment que la Suisse a mieux su maîtriser la récente crise financière et économique que les autres pays. En fait, dans ce dernier cas, il faut moins voir l'expression d'une tendance sous-jacente de croissance particulièrement forte que le succès d'une politique monétaire et financière adéquate. Si la Suisse apparaît compétitive et riche, elle le doit comme par le passé à son fort taux d'activité, et non à son niveau de productivité du travail ou à la progression de celle-ci. Sous ces angles-là en effet, la Suisse ne fait pas mieux que la moyenne des pays industrialisés avancés. Et elle perdra du terrain si les autres pays commencent à mettre en œuvre systématiquement les réformes nécessaires sous la pression de la crise.

Ainsi, les réformes restent d'actualité dans le cadre de la politique de croissance. La clé du renforcement futur de l'économie suisse réside dans les secteurs d'activité axés sur l'économie intérieure. Faute de conduire les réformes nécessaires, le risque d'une dualisation de l'économie menace de s'accroître, avec d'un côté le secteur exportateur orienté vers les marchés internationaux et compétitif, et de l'autre côté les secteurs intérieurs, qui doivent faire face à des coûts élevés. Certes, le secteur industriel reste considérable dans notre pays

en comparaison internationale et des pans du secteur des services font bonne figure face à la concurrence mondiale. Mais la part du secteur des services axés sur le marché intérieur devient toujours plus importante, ne serait-ce qu'en volume d'emploi, et exerce ainsi une influence toujours plus grande sur la croissance générale de la productivité. Les prestations des secteurs domestiques qui fournissent des prestations intermédiaires – très chères en comparaison internationale – à d'autres branches tournées vers le marché extérieur pèsent d'un poids particulièrement lourd sur la productivité. A titre d'exemple, on peut citer l'agriculture et la construction, qui produisent des biens de consommation intermédiaire très coûteux pour le secteur touristique. Dans ces branches, les économies d'échelle sont insuffisamment exploitées du fait des contraintes réglementaires.

La politique de croissance 2012-2015 entend prioritairement prendre toutes mesures utiles pour accroître la productivité de l'ensemble de l'économie. Mais elle vise, sous l'angle sectoriel, surtout à dissuader les secteurs orientés vers le marché intérieur de transposer dans une mesure disproportionnée la croissance future en main-d'œuvre supplémentaire plutôt qu'en gains de productivité, comme cela a été le cas dans un passé récent. Les projets concrets de la politique de croissance 2012-2015 contribuent à l'objectif d'accroissement des gains de productivité, de manière générale et spécifiquement dans les secteurs axés sur le marché intérieur:

- La *réforme de la santé* doit viser une utilisation aussi rationnelle, entendez efficace, des ressources – hautement qualifiées et donc très précieuses – que dans les autres branches économiques phares de notre pays. A cet effet, il faut notamment éliminer les fausses incitations et coordonner plus efficacement les activités des collectivités territoriales.
- Le *développement ultérieur de la politique agricole* doit rapprocher de la moyenne nationale la productivité du travail dans le secteur. Cet objectif permet non seulement de faire baisser le prix des prestations intermédiaires fournies en Suisse: en renforçant ses structures agricoles, notre pays peut aussi se montrer plus ouvert pour la *conclusion de nouveaux accords de libre-échange*, vu qu'un nombre croissant d'Etats dotés d'un secteur agricole fort entrent en ligne de compte pour l'extension de notre réseau d'accords.
- Même si l'économie suisse s'est orientée très fructueusement vers des marchés d'exportation hors du continent, il serait économiquement difficile pour notre pays de se permettre un blocage des relations avec l'UE, notre premier partenaire commercial. Il s'agit d'éviter des revers tels que ceux menaçant la libre-circulation des personnes et de créer dans notre pays, par la coopération de la Confédération et des cantons (en particulier pour la *réforme de l'imposition des entreprises III*), les conditions voulues pour que la voie bilatérale progresse (par ex. *négociations dans le domaine de l'énergie*).
- Le tournant énergétique repose sur la prémisse que les pertes de capacité de production électrique sur le territoire suisse ne doivent pas être compensées par une augmentation des importations. De plus, pour maîtriser la problématique du climat, les décisions politiques intravenues privilégient également les mesures de réduction prises à l'intérieur du pays. Les exigences posées à la «*Politique énergétique 2050*», qui en découlent, sont donc très élevées s'il faut éviter que la part de l'économie orientée vers l'international doive supporter un important poste de coûts pour l'énergie au titre des prestations intermédiaires. Dans ce contexte, il faut aussi évaluer le potentiel de réduction des distorsions fiscales que permettrait une réforme fiscale écologique, afin de déclencher un effet de croissance compensant le coût élevé de l'énergie.
- Du côté des dépenses publiques, il faudra fixer périodiquement à l'avenir des *priorités à moyen terme*, puisque de telles directives constituent des éléments déclencheurs appropriés pour amener des réformes structurelles plus profondes.
- A cet égard, la *redevance sur la mobilité* («*mobility pricing*») pourrait constituer un exemple d'application. Le système d'imposition et de tarification actuel est exclusivement axé sur le

financement, relativement rigide et connaît des limites prévisibles à terme. Il est susceptible d'être remplacé par une taxe d'utilisation des infrastructures de transport généralisée, prélevée quel que soit le mode de transport, en fonction des prestations et autant que possible selon le principe de causalité. La redevance sur la mobilité ne permettrait pas seulement de générer les recettes nécessaires à long terme; elle pourrait également influencer la mobilité par une différenciation ciblée des prix, de manière à promouvoir une utilisation économiquement efficace et écologiquement durable des capacités partiellement congestionnées du réseau.

- En outre, des réformes décidées en temps opportun *des institutions sociales* doivent garantir que les blocages politiques n'aient pas pour conséquence de remettre en question leur situation financière et, de ce fait, les prestations promises.
- La place économique suisse doit continuer d'être concurrentielle grâce à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC). Pour y parvenir, il faut promouvoir la mise en œuvre des stratégies du Conseil fédéral pour une *société de l'information en Suisse* et pour une *cyberadministration suisse*, afin que la place économique se distingue également dans le domaine TIC par des infrastructures fiables et de haute qualité, une création de valeur ajoutée ménageant les ressources et des institutions étatiques efficaces.
- Finalement, la rationalisation de l'activité de l'Etat reste un sujet-clé de la politique de croissance, puisque l'administration publique fait également partie de l'économie orientée vers le marché intérieur. Il s'agit de faire progresser les *solutions de cyberadministration* et *l'allégement administratif*. Les réformes territoriales conduites sur le plan cantonal et visant à rationaliser l'activité de l'Etat, soulignent quelle contribution les cantons peuvent apporter par leurs réformes structurelles à l'évolution de la productivité globale de l'économie.

La politique de croissance 2012-2015 présente plusieurs interfaces avec la Stratégie pour le développement durable 2012-2015, à laquelle le Conseil fédéral confère une importance particulière dans le programme de législature 2011-2015. Premièrement et de manière générale, les interactions entre la politique de croissance et l'acceptabilité des atteintes à l'environnement recevront une attention accrue (cf. chiffre 1.2 ci-après). Deuxièmement, plusieurs projets politiques comme la redevance sur la mobilité, la Stratégie énergétique 2050 ou la réforme fiscale écologique entrent dans chacune des trois planifications. Ce rapprochement s'inscrit aussi dans le contexte des recommandations formulées par des organisations internationales, notamment par l'OCDE, qui demandent une croissance respectueuse de l'environnement.

Le rapport sur la politique de croissance 2012-2015 s'articule en trois parties.

- La partie I fournit un aperçu général sur les champs d'action de la politique de croissance, les contours du paquet de croissance 2012-2015 et les reliquats de la précédente politique de croissance.
- La partie II motive les sept champs d'action de la politique de croissance et analyse le développement de la croissance au cours des dix dernières années. Elle aborde finalement la question de l'évolution ultérieure du PIB et la contribution du programme de croissance.
- La partie III présente les 13 projets de la politique de croissance 2012-2015. Ces 13 mesures ont pour objectif d'améliorer les gains de productivité, de manière générale ainsi que spécifiquement dans les secteurs orientés vers le marché intérieur. Les thèmes visés sont les suivants: la réforme de la santé (1), la réforme agricole (2), la conclusion de nouveaux accords de libre-échange (3), la confirmation de la libre circulation des personnes avec l'UE (4), les négociations avec l'UE en matière d'énergie (5),

la fixation de priorités à moyen terme dans la politique de dépenses publiques (6), la réforme de l'imposition des entreprises III (7), la redevance sur la mobilité (8), une nouvelle révision de l'AVS (9), la politique énergétique 2050 (10), la réforme fiscale écologique (11), les stratégies pour une société de l'information en Suisse et pour une cyberadministration suisse (12) et l'allégement administratif (13).

Partie I Généralités

Une bonne politique économique consiste pour une part considérable en la réalisation de réformes structurelles dans les délais voulus. Durant les années 1990, ces éléments de la politique économique étaient placés sous le signe de la revitalisation de l'économie suisse. Un programme complet visant le renouveau de l'économie de marché a été mis en œuvre. Il comprenait notamment une révision profonde du droit des cartels et la création de la loi sur le marché intérieur (LMI). S'y ajoutèrent d'importantes mesures d'ouverture dans le domaine des infrastructures (en particulier dans les télécommunications). Depuis 2004, le Conseil fédéral poursuit les efforts de réforme économique au titre de ladite politique de croissance. La politique de croissance 2004-2007 comprenait, entre autres éléments, la réforme de la LMI, la politique agricole 2011, la réforme de l'imposition des entreprises II et la cinquième révision de l'AI. Parmi les éléments importants de la politique de croissance 2008-2011, citons la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, la confirmation et l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE, la réforme de la TVA, la réforme de la Poste et, enfin, l'édiction de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles.

Parallèlement à une décision intermédiaire concernant le programme de législature 2011-2015, le Conseil fédéral a arrêté le 9 novembre 2011 que la politique de croissance doit être poursuivie durant la nouvelle législature. Durant la législature qui débute, les affaires du Parlement et du Conseil fédéral qui revêtent une importance particulière pour la prospérité économique du pays devraient être récapitulées une nouvelle fois dans le cadre d'un programme de croissance. Le DFE a été chargé d'élaborer le catalogue définitif des mesures de la politique de croissance 2012-2015 en étroite concertation avec les Départements compétents. La liste de ces affaires, assortie d'un rapport explicatif, devrait être soumise à l'approbation du Conseil fédéral pour être publiée après l'adoption du programme de législature.

Dans le programme de législature 2011-2015, conformément à ces décisions préalables, la politique de croissance 2012-2015 est annoncée au rang des projets répondant aux lignes directrices de la manière suivante: «Pour favoriser la croissance de la productivité du travail et préserver la compétitivité de la Suisse malgré la cherté du franc, la politique de réforme engagée durant les deux législatures précédentes doit être poursuivie. Les projets qui correspondent aux lignes directrices de la politique gouvernementale et contribuent notablement à stimuler la concurrence sur le marché intérieur, à ouvrir l'économie vers l'extérieur, à maintenir le niveau élevé du taux d'activité, à renforcer la formation, la recherche et l'innovation, à préserver la santé des finances publiques et à créer un environnement juridique propice à l'esprit d'entreprise doivent être inscrits dans l'agenda 2012 à 2015 de la politique de croissance.»

1. Les six champs d'action actuels de la politique de croissance

Le souci d'augmenter le taux de croissance de la productivité du travail est au cœur de la politique de croissance. En effet, la progression du résultat économique obtenu par heure de travail consacrée est la clé permettant d'améliorer la prospérité des ménages. La causalité qui sous-tend ce principe provient de la relation robuste entre l'évolution des salaires réels et l'évolution de la productivité (cf. graphique 11 dans la partie II).

Toute une série de politiques apportent leur contribution à la réalisation de cet objectif d'augmentation de la productivité du travail. Le programme de législature y fait référence. Il s'agit des six champs d'action définissant la politique suisse de croissance jusqu'à aujourd'hui:

- la stimulation de la concurrence sur le marché intérieur comme objectif de la politique de la concurrence,
- l'ouverture internationale de l'économie comme objectif de la politique économique extérieure,
- le maintien du taux d'activité à un haut niveau comme objectif de la politique du marché du travail,
- le renforcement du capital humain (formation, recherche, innovation) comme objectif de la politique de la formation et du marché du travail,
- les mesures permettant d'assurer la bonne santé des finances publiques comme objectif de la politique financière,
- la création d'un cadre juridique encourageant l'esprit d'entreprise, comme objet spécifique de l'activité législative.

Ces champs d'action appellent les constatations suivantes:

- Selon notre appréciation, les défis législatifs des deux champs d'action visant le marché du travail et le capital humain restent actuellement limités. Cette remarque vaut tant pour le maintien du taux d'activité élevé que pour le renforcement, à leur haut niveau, des efforts de formation.
- S'agissant de créer un cadre juridique encourageant l'esprit d'entreprise, par contre, la Suisse doit combler un certain retard: l'intensification de la communication électronique avec les autorités permettrait de réduire encore les charges administratives.
- La situation relativement avantageuse des finances publiques peut être utilisée pour donner la priorité, dans ce champ d'action, à une optimisation des structures de dépenses et des structures de redevances. Cette optimisation peut être conçue en relation avec les défis de politique climatique et de politique énergétique (cf. chiffre 2). A long terme, la viabilité financière des institutions sociales redeviendra un thème essentiel de la politique de croissance.
- Le niveau relativement élevé des prix, associé à la tendance du franc à s'apprécier, continue de plaider en faveur d'une concurrence accrue grâce à des réformes conduites à l'intérieur du pays, idéalement couplées à une ouverture au marché intérieur européen. Cette évolution peut signifier d'une part que des secteurs supplémentaires s'ouvriront sur les marchés internationaux et d'autre part que, dans les secteurs déjà ouverts, il faudrait atteindre un degré d'ouverture correspondant aux conditions-cadre de l'UE.
- En outre, la Suisse doit continuer de négocier un accès plus facile aux marchés étrangers, notamment dans les pays émergents à forte croissance. Ces accords doivent aussi permettre de prévenir des discriminations par rapport à d'autres pays exportateurs eux-mêmes au bénéfice d'un accès privilégié au marché.

2. Un nouveau et septième champ d'action: garantir la pérennité des ressources tierces de l'environnement

La hausse du prix des matières premières à l'orée de la crise financière et économique de 2008/09 a clairement montré que la poursuite du développement dynamique de l'économie mondiale dépendrait toujours plus de l'accès suffisant aux ressources naturelles nécessaires. La préoccupation que suscite l'accès aux matières premières dont la situation d'approvisionnement est critique (par ex. dans le cas des «terres rares») a toutefois induit un appel en faveur de «politiques commerciales stratégiques» économiquement problématiques, parce qu'elles sont protectionnistes. La thématique des matières premières a trouvé une dimension supplémentaire suite à l'accident nucléaire de Fukushima: il pourrait en résul-

ter qu'on recourt, plus encore que par le passé, aux sources d'énergie fossiles plutôt qu'à l'uranium. Leurs gisements économiquement exploitables se situent désormais toujours plus dans des régions politiquement instables, tandis que leur extraction dans d'autres zones plus difficiles d'accès implique des risques écologiques considérables. De ce fait, l'accès aux ressources devient un thème pour la politique de croissance. Eu égard aux conditions qui prévalent, il se pourrait que soit remis en question à long terme le principe, valable jusqu'à ce stade, selon lequel la Suisse pourra tabler sur un accès garanti aux ressources aussi longtemps qu'elle disposera du pouvoir d'achat nécessaire sur les marchés des matières premières grâce à sa compétitivité.

Outre l'accès aux ressources, la capacité de régénération du climat terrestre et la résistance de l'environnement naturel aux polluants concernent également la politique de croissance. C'est ainsi que la question de l'utilisation future de l'énergie nucléaire et du recours accru au charbon, envisageable à l'échelle globale, est étroitement liée à celle du changement climatique dans le monde entier. Les capacités d'absorption de l'environnement sont assimilables à des ressources naturelles: si elles sont trop sollicitées, voire pillées, il faut s'attendre à des répercussions potentiellement graves à long terme, notamment de nature économique. Cependant, une politique climatique et le développement du recyclage pour les matières premières comme les métaux et d'autres minéraux permettent de mieux réconcilier l'approvisionnement en ressources avec le principe de durabilité.

L'orientation en fonction des six champs d'action cités sous chiffre 1 a fait ses preuves par le passé. La haute importance des questions soulevées par l'approvisionnement en matières premières, la capacité de régénération du climat terrestre ou la résistance de l'environnement naturel aux polluants justifient que la politique de croissance soit enrichie d'un septième champ d'action, à savoir les mesures visant à garantir la pérennité des ressources tirées de l'environnement. Ce nouveau champ d'action vise à permettre la croissance en tenant compte du caractère épuisable de certaines ressources naturelles.

L'intégration de ce nouveau champ d'action se justifie aussi parce qu'il sera ainsi possible de mieux insérer dans la politique de croissance diverses projets importants de la législature amorcée qui relèvent des politiques climatique, environnementale et énergétique sans qu'il faille les attribuer à l'un des six champs d'action existants. De plus, la politique de croissance tient ainsi compte des recommandations de l'OCDE, qui visent une croissance compatible avec l'environnement, et de la Conférence de l'ONU de juin 2012 sur le développement durable (Rio+20), consacrée au thème prioritaire de l'«économie verte».

3. Contours de la politique de croissance 2012-2015

Ci-après, les projets de la législature 2011-2015 qui présentent une importance particulière sous l'angle de la croissance sont classés dans les champs d'action correspondants de la politique de croissance, au nombre de sept désormais.

Politique du marché intérieur

S'agissant du marché intérieur, le développement du secteur de la santé et, partant, la **formulation d'une stratégie nationale en matière de santé**, revêt une importance cruciale. L'évolution vers une société de l'information et, de ce fait, la **mise en œuvre de la stratégie correspondante du Conseil fédéral** sont également importantes. S'y ajoute une série de réformes importantes pour de plus petits secteurs de l'économie.

Politique économique extérieure

Une ouverture internationale supplémentaire pourra se voir limitée par l'attitude défensive que la Suisse adopte dans la libéralisation du commerce agricole. Cette attitude restreint également les perspectives d'exportation du secteur agricole et des denrées alimentaires. C'est pourquoi le **développement ultérieur de la politique agricole** devrait devenir une

mesure centrale relevant de la politique intérieure dans le champ d'action de l'ouverture internationale. Du point de vue de l'économie extérieure, il s'agit d'améliorer l'accès aux marchés à l'échelle mondiale, notamment **en développant et en renforçant le réseau d'accords de libre-échange**, tout en soignant et approfondissant les relations avec l'UE, avec laquelle une série d'accords doivent être conclus ou confirmés (**accords dans le domaine de l'électricité et de l'énergie, accord sur la libre circulation des personnes**).

Politique financière

La Suisse dispose de finances publiques saines. Elle doit les préserver, notamment **en fixant des priorités à moyen terme dans sa politique des dépenses publiques** et en prévoyant des réformes structurelles correspondantes sur tout l'éventail des dépenses de la Confédération. Dans cette perspective à plus long terme, il faudra par ex. montrer, à l'aide d'un **rapport stratégique concernant la redevance sur la mobilité**, comment la Suisse pourra financer à l'avenir des infrastructures de transport performantes. Des projets concrets de développement du rail et de la route doivent être déjà engagés préalablement et associés à des solutions de financement (projets de financement et de développement des infrastructures ferroviaires et du réseau des routes nationales). La **réforme de l'imposition des entreprises III** représente une réforme fiscale essentielle. Enfin, dans le domaine des finances publiques, une **nouvelle révision de l'AVS** mise en application dans des délais opportuns devra fournir une contribution importante aux possibilités de financer les institutions sociales à long terme. L'intégration de l'AVS dans ce champ d'action (plutôt que dans le domaine des incitations à un taux d'activité élevé) se justifie par l'accent placé dans le contexte présent sur les perspectives à long terme des finances publiques et sur l'introduction de règles de pilotage financier également pour les institutions sociales.

Politique des ressources et de l'énergie

Parmi les mesures visant à garantir un accès suffisant aux ressources naturelles et un niveau acceptable des atteintes à l'environnement, **la concrétisation et la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050** déploiera un rayonnement particulièrement large sur l'économie. Relevons une relation transversale au champ d'action de la politique financière grâce à **l'adoption du concept de la réforme fiscale écologique**.

Allégement administratif

La **mise en œuvre de la stratégie pour une cyberadministration suisse** et une série de nouvelles solutions électroniques visant à simplifier la communication avec les autorités font partie d'un cadre juridique propice aux entreprises. En outre, d'autres allègements **administratifs** peuvent être amorcés. A cet égard, le projet de mesure des coûts de la réglementation, déclenché par des interventions parlementaires, promet d'apporter d'importantes indications.

Politique de formation

Le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2013 à 2016 constitue la mesure centrale visant à renforcer le capital humain. Le renforcement du capital humain fait aussi l'objet de l'initiative du DFE visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. Mais on ne relève pas, dans ce domaine, de projet législatif important susceptible d'être intégré désormais dans la politique de croissance.

Politique du marché du travail

Le dernier champ d'action consiste à maintenir le taux d'activité à un niveau élevé. A cet égard, l'examen critique des incitations à l'activité professionnelle que constituent les régimes sociaux et fiscaux des cantons et des communes apparaît être une mesure pertinente. Cependant, ce thème échappe au domaine de la politique de croissance de la Confédération.

4. Reliquats de la politique de croissance 2008-2011 et de la politique de croissance 2004-2007

Le rapport final sur la politique de croissance 2008-2011 est présenté parallèlement au rapport sur la politique de croissance 2012-2015. Le bilan présente une situation mitigée quant à l'état de réalisation des réformes prévues alors. Mais des possibilités existent de revenir sur certaines des mesures de la politique de croissance 2008-2011 qui n'ont pas pu être menées à chef jusqu'ici. Le Parlement a, dans certains cas, laissé de telles possibilités explicitement ouvertes. S'agissant des projets qui peuvent être repris durant la législature 2012-2015, notons ce qui suit.

Taxes routières

La proposition avait été faite de pouvoir procéder à des essais pilotes de taxation routière («road pricing»), c'est-à-dire de prélever des taxes d'accès pour le trafic individuel motorisé en direction des centres urbains, selon le modèle de métropoles étrangères. Le Parlement n'est pas entré en matière sur ce projet en 2008. Conformément au programme de législature, le Conseil fédéral reprend à présent, dans un contexte beaucoup plus large – celui du financement tout à fait général des transports – l'idée de taxes d'utilisation différenciées, conformes au principe de causalité, des infrastructures de transport (cf. explications ci-dessous concernant le rapport stratégique concernant la redevance sur la mobilité, mesure 8).

Taux de TVA unique

Le 21 décembre 2011, le Conseil national a renvoyé le projet de simplification de la TVA, qui prévoyait un taux unique et la suppression de la plupart des exemptions fiscales, au Conseil fédéral en l'assortissant du mandat de présenter au Parlement un modèle à deux taux d'imposition plutôt que trois actuellement, tout en maintenant la plupart des exemptions fiscales. Dans le cadre de telles délibérations, il sera loisible au Parlement d'unifier les taux d'imposition et de décider de supprimer des exemptions fiscales si une majorité correspondante se forme.

Ouverture du marché postal

Le message relatif à la loi sur la Poste, adopté par le Conseil fédéral en date du 20 mai 2009, prévoyait de supprimer complètement le monopole des lettres, un an après l'entrée en vigueur de la loi sur la Poste, par un arrêté fédéral sujet au référendum. La loi sur la Poste, adoptée par l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 17 décembre 2010, ne contient aucune mesure supplémentaire d'ouverture du marché. Le monopole de la Poste suisse pour les lettres jusqu'à 50g est maintenu. Le Conseil fédéral est toutefois chargé d'évaluer les effets de l'ouverture du marché jusqu'à 50g en Suisse et ceux de l'ouverture complète du marché en Europe; il est également chargé de soumettre à l'Assemblée fédérale, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, un rapport comprenant des propositions quant à la suite à

donner. La nouvelle législation sur la Poste entrera probablement en force au troisième trimestre 2012.

Loi sur la formation continue

Le Conseil fédéral a pris connaissance en novembre 2009 du rapport concernant une nouvelle politique de la Confédération en matière de formation continue, prévu dans la politique de croissance 2008-2011. Sur la base de ce rapport, une commission d'experts a élaboré un projet de consultation en vue d'une loi fédérale sur la formation continue. La consultation, ouverte le 9 novembre 2011, a duré jusqu'au 13 avril 2012. Selon le programme de législature, le message relatif à la loi sur la formation continue doit être présenté à la fin de 2012. L'intégration juridique de la formation continue dans l'espace suisse de formation, que cette loi entreprend, doit être accompagnée par un renforcement de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. L'objectif est de mieux coordonner la politique de formation continue avec les cantons et d'améliorer, par une législation de base, la qualité de l'offre de formation continue, la prise en compte des prestations de formation continue dans la formation formelle et l'égalité des chances, tout en garantissant des critères uniformes pour le subventionnement de la formation continue dans les diverses lois spécifiques de la Confédération. En outre, l'acquisition et le maintien des compétences de base doivent être autant que possible accessibles à tous les adultes, car elles constituent la condition de l'apprentissage tout au long de la vie, de l'intégration dans la société et de la capacité à répondre aux exigences du marché du travail.

Marchés publics

Il n'a pas été possible de réaliser l'uniformisation du droit suisse en matière de marchés publics, prévue initialement dans le paquet de croissance 2008-2011 du Conseil fédéral, au-delà de ce qui est couvert par l'accord sur les marchés publics de l'OMC (AMP) et par l'accord bilatéral sur les marchés publics conclu entre la Suisse et l'UE, ainsi que par les ALE. Mais aux yeux du Conseil fédéral, cet objectif demeure pour des raisons de transparence et pour des considérations techniques liées aux procédures. Dans le cadre de la mise en œuvre de la révision de l'AMP, dont les négociations se sont achevées le 15 décembre 2011, on visera une harmonisation plus poussée des lois régissant les marchés publics au niveau de la Confédération et des cantons.

Clôture du cycle de négociations de Doha dans le cadre de l'OMC

L'objectif d'un achèvement du cycle de négociations de Doha, dans le cadre de l'OMC, est soumis à trop d'inconnues pour être maintenu. Depuis 2008, le cycle de Doha n'a guère connu de progrès. De plus, on ne sait pas clairement aujourd'hui si le développement à l'OMC doit survenir exclusivement dans le cadre des négociations de Doha ou s'il convient aussi de conduire davantage de négociations en dehors du cycle de Doha. Dans ce contexte, le Conseil fédéral s'engagera au sein de l'OMC pendant la période 2012-2015 en particulier pour que l'OMC redevienne un forum efficace visant une libéralisation supplémentaire du marché et pour que les règles de lutte contre les mesures protectionnistes soient renforcées et adaptées aux besoins actuels.

5. Description des mesures de la politique de croissance 2012-2015

La partie III décrit les mesures de la politique de croissance 2012-2015 en suivant un schéma commun. Pour qu'une mesure ait été intégrée dans la politique de croissance 2012-2015, il a été déterminant qu'elle déclenche, pendant les quatre ans de cette législature, un

développement économique et politique important dans l'un des sept champs d'action de la politique de croissance (cf. chiffres 1 et 2). La liste comprend aussi des mesures destinées à éviter un revers dans les conditions-cadre économiques.

A l'instar de ce qui prévalait pour les deux derniers programmes de croissance, le catalogue des mesures n'est pas exhaustif. Des développements importants du contexte économique, susceptibles de requérir de nouvelles mesures, peuvent entraîner une extension de l'agenda de la politique de croissance au cours de la législature qui débute.

Le catalogue des mesures contient les mesures essentielles de la politique intérieure et de la politique économique extérieure de la Confédération. A cet égard, comme par le passé, le Conseil fédéral ne peut pas prendre de décision sur les objectifs concernant l'agenda et les contenus qui dépendent considérablement du résultat de négociations internationales. Le catalogue ne contient aucune mesure recommandée aux cantons. Cependant, le magazine «La Vie économique» présente actuellement dans la rubrique «Série» les politiques de croissance menées par certains cantons.

La partie II qui suit éclaire le contexte économique dans lequel les mesures de politique de croissance doivent déployer leurs effets, tandis que la partie III décrit les mesures de politique de croissance de la législature 2012-2015.

Partie II Analyse économique sous-tendant la politique de croissance

Avant d'aborder une à une les mesures de la politique de croissance 2012-2015 dans la partie III, la présente partie du rapport veut fournir une analyse du processus de croissance en Suisse. La première section motive encore une fois le choix des sept champs d'action de la politique de croissance. La deuxième section montre, en se référant à l'évolution des grands secteurs économiques durant la dernière décennie, que des mesures de politique économique restent nécessaires en Suisse.

1. Justification des sept champs d'action de la politique de croissance

La concurrence sur le marché intérieur et l'ouverture internationale: facteurs-clés du succès

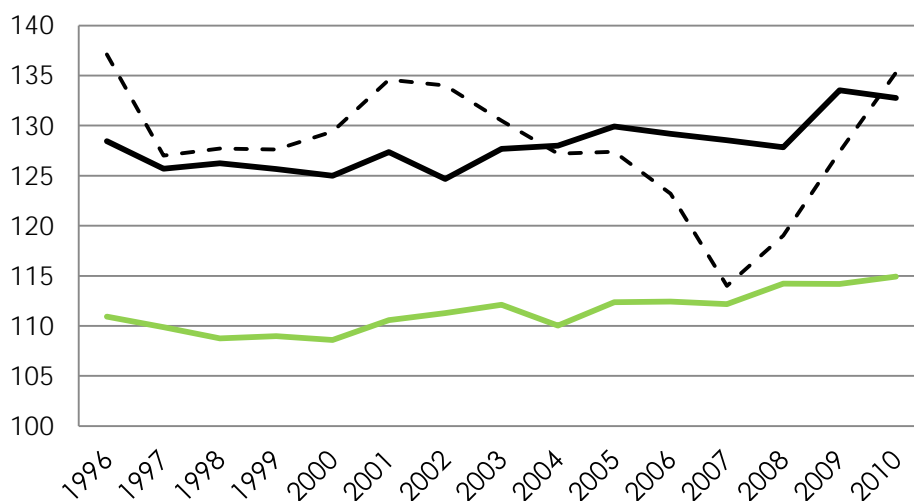
A court terme, le cours de change est le facteur déterminant la compétitivité-prix des entreprises et des secteurs économiques exposés à la concurrence internationale. De fait, la cherté du franc suisse pèse aujourd'hui lourdement sur nombre d'entreprises et branches économiques. Mais à moyen et à long termes, lorsque la surévaluation et la sous-évaluation de la monnaie sont corrigées, l'interaction entre l'évolution des salaires et celle de la productivité revêt l'importance fondamentale pour déterminer la compétitivité-prix. Les tensions macroéconomiques qui se sont formées en raison de développements divergents des coûts salariaux unitaires au sein de la zone euro en témoignent. Pour le dire de manière succincte: des coûts salariaux élevés, comme ceux observables en Suisse, ne menacent pas la compétitivité-prix pour autant que le niveau élevé de la productivité du travail les justifient. Exprimé en taux de variation: à partir d'un niveau de compétitivité-prix intacte, l'évolution des salaires doit suivre l'évolution de la productivité.

Dans l'économie suisse, l'attention portée aux progrès de la productivité dans le commerce extérieur a toujours été soutenue. Mais la nécessité d'accroître la productivité y apparaît quasi automatiquement, notamment si, à l'instar de ce qui prévaut actuellement, le cours de change en parité de pouvoir d'achat déclenche une pression vers la rationalisation. Cependant, l'obtention d'un progrès de productivité aussi élevé que possible dans les secteurs économiques orientés vers les marchés extérieurs ne saurait suffire à réaliser l'objectif de promotion de la prospérité ancré dans la Constitution. Plus de la moitié de la performance économique repose sur la production à l'intérieur du pays et pour le pays de biens et de services peu ou non commercialisables sur les marchés internationaux. C'est pourquoi, dans la politique de croissance, l'attention doit porter sur le progrès de productivité de l'économie globale. Comme les branches de l'économie orientées vers le marché intérieur sont largement épargnées par la concurrence internationale et sa pression à l'adaptation, il y a lieu de se demander comment obtenir dans ces secteurs un progrès de productivité comparable à celui des secteurs orientés vers les marchés extérieurs.

Il incombe notamment aux deux premiers champs d'action de la politique de croissance, à savoir l'intensification de la concurrence sur le marché intérieur et une plus grande ouverture à la concurrence internationale, de contribuer à accroître la productivité du travail dans l'ensemble de l'économie. Idéalement, s'agissant des secteurs orientés vers le marché intérieur, les deux volets se conjuguent: les réformes internes rendent les secteurs domestiques plus compétitifs à tel point qu'ils deviennent capables de s'imposer contre la concurrence étrangère sur le marché intérieur et les marchés extérieurs.

Les graphiques 1 et 2 montrent que les deux domaines comportent encore un potentiel d'amélioration. Le niveau général des prix en Suisse, selon les estimations, est de 35 % supérieur à celui des pays environnants de la zone euro. La Suisse reste un pays cher, même si l'on suppose qu'un revenu par habitant quelque peu supérieur en Suisse par rapport au revenu moyen de la zone euro induit que certaines prestations doivent être commercialisées à des prix supérieurs à ceux de l'espace euro, parce qu'une différence de productivité ne peut guère être obtenue dans les secteurs en question (exemple: services de coiffure). Cette affirmation quant à la cherté de la vie en Suisse est corroborée par la comparaison du niveau général des prix avec celui de huit petits pays européens semblables à la Suisse sous l'angle de leur force économique. Par conséquent, il apparaît indiqué d'animer la concurrence sur le marché intérieur, notamment en ouvrant davantage l'économie aux marchés internationaux.

Graphique 1 Evolution du niveau relatif des prix en Suisse par rapport à la moyenne de l'UE-15 (UE-15 = 100)



Légende: ligne noire traitillée = Suisse; ligne noire continue = Suisse, compte tenu des différences d'inflation et d'un cours de change de base; ligne verte = moyenne non pondérée des valeurs pour l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Norvège, la Finlande et l'Irlande.

Remarque: la courbe lissée concernant la Suisse a été obtenue par l'actualisation d'un cours de change initial en fonction des différences de l'inflation au niveau de la consommation. La ligne traitillée, basée sur les cours de change actuels, met bien en évidence la phase de faiblesse du franc en 2007.

Source: Eurostat et estimations propres du SECO

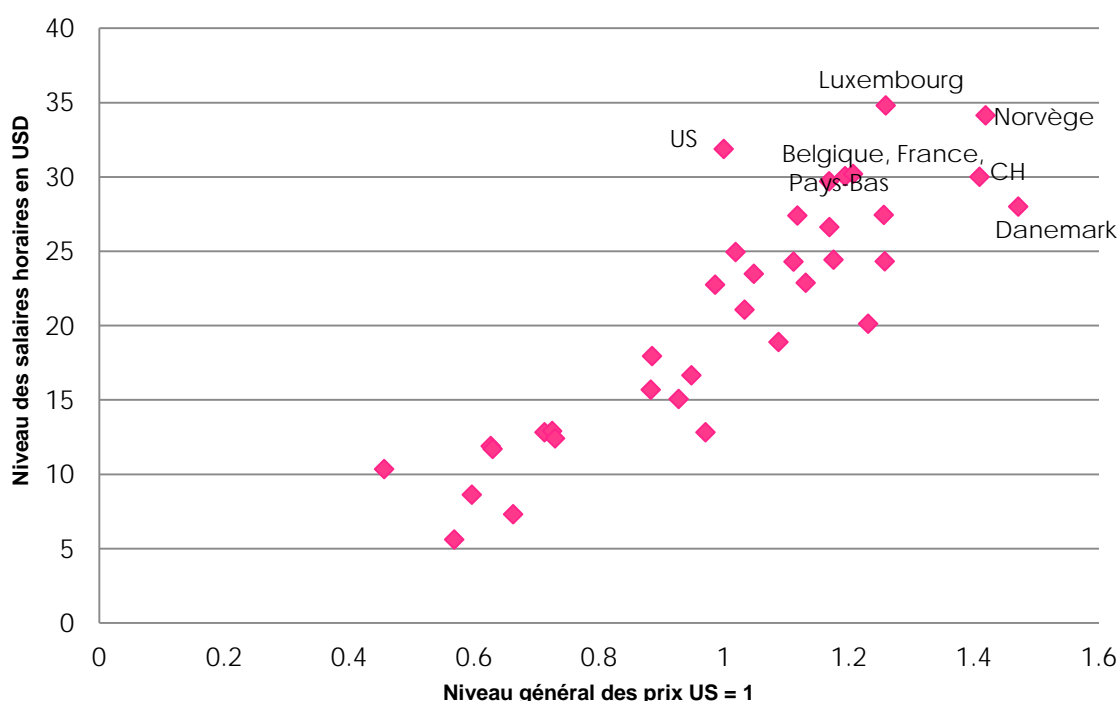
Commentaire

Le graphique 1 reproduit l'estimation d'Eurostat sur le niveau général des prix en Suisse par rapport à certains pays de l'Union européenne (UE). Ce niveau général est calculé en divisant la parité des pouvoirs d'achat avec le taux de change moyen observé durant une année. La parité des pouvoirs d'achat est le rapport entre le prix d'un panier de biens et services standardisés selon les normes d'Eurostat en francs suisses et en euros dans la moyenne de l'UE-27. La qualité de cette statistique n'est pas considérée comme élevée chaque année, mais sur plusieurs années elle reste très robuste. A la place du taux de change observé (ligne noire en traitillé), il est possible d'utiliser un taux de change d'équilibre de long terme calculé à partir des différentiels d'inflation des prix à la consommation harmonisés (ligne noire continue). Cela renforce la robustesse de l'évolution de la statistique, mais non pas de son niveau, car le niveau du taux de change d'équilibre est une estimation peu précise. Le graphique 1 montre que les prix en Suisse sont en général presque 20 % plus élevés que dans d'autres petites économies bien avancées en Europe (voir ligne verte) et qu'ils se situent plus de

30 % au-dessus de la moyenne de l'UE-15 (UE-15 = 100). Cela est considérable et la ligne basée sur le taux de change d'équilibre montre que l'îlot de cherté suisse n'a pas tendance à disparaître.

Le niveau général des prix ne s'explique pas seulement par le différentiel des niveaux de salaires (cf. graphique 2). En effet, les Etats-Unis, le Luxembourg, la France, la Belgique et les Pays-Bas ont des niveaux de prix inférieurs malgré des salaires horaires plus élevés ou égaux. La Norvège a certes le même niveau de prix que celui de la Suisse, mais avec des salaires horaires de 14 % plus élevés (valeurs de 2009). Seul le Danemark a simultanément des prix plus élevés et des salaires horaires plus bas. Par ailleurs, une étude de l'institut BAK Basel sur le commerce de détail démontre que les salaires élevés en Suisse ne sont pas responsables des prix élevés, puisqu'ils reflètent un plus grand nombre d'heures de travail et s'accompagnent – pour autant que l'on regarde le salaire par heure de travail – de conditions-cadre plus favorables qu'à l'étranger (flexibilité des horaires de travail et des conditions d'embauches et des salaires, peu d'absentéisme, absence de tracasseries administratives et de conflits de travail, etc.).

Graphique 2 Niveau général des prix et salaire horaire en 2009



Sources: OCDE et calculs propres

Une analyse plus détaillée (Eurostat, SECO Strukturberichterstattung 2003) montre clairement le niveau très élevé des prix de certains services domestiques peu ouverts à la concurrence internationale. Il a été démontré que le niveau général des prix avait une influence négative sur la croissance du produit intérieur brut (PIB) d'un pays et pas seulement sur son niveau de bien-être.

Le graphique 3 illustre clairement ce potentiel pour une ouverture internationale supplémentaire. L'interpénétration de la Suisse avec les marchés étrangers est inférieure à la moyenne d'une série de petites économies européennes avancées.¹ Par exemple, l'Autriche précède la Suisse. L'ouverture du secteur agricole envers l'UE a notamment contribué à ce que l'Autriche dépasse la Suisse dans cette statistique.

Graphique 3 Importance du commerce extérieur (importations+exportations) en fonction du PIB



Légende: ligne noire = Suisse; ligne verte = moyenne non pondérée des valeurs pour l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Norvège, la Finlande et l'Irlande.

Source: Eurostat et calculs propres

Commentaire

L'exposition au commerce international d'un pays est égale à la somme des importations et des exportations divisé par le double du PIB. Le calcul est fait avec des grandeurs nominales. La taille du pays exerce une influence sur le niveau atteignable. La Suisse est connue pour être une petite économie ouverte. Toutefois en comparaison d'une moyenne simple de huit petits pays européens avancés de taille similaire (Belgique, Autriche, Danemark, Suède, Finlande, Norvège, Pays-Bas et Irlande), tant le niveau que l'évolution doivent être considérés comme seulement satisfaisants. L'ouverture internationale, surtout pour une petite économie, est essentielle à la croissance, à la productivité et à la prospérité économique. Pour en bénéficier, une certaine flexibilité est requise de tous les marchés, mais en particulier du marché du travail. On a démontré que la Suisse est l'une des économies qui bénéficie le plus de la globalisation.

La dotation en facteurs de production comme clé de la compétitivité

Toutefois, le succès des branches économiques orientées vers le marché intérieur et vers les marchés extérieurs ne repose pas sur les seuls facteurs de la concurrence et de

¹ On suppose pourtant généralement que la Suisse présente une orientation internationale supérieure à la moyenne. Or, cela ne découle pas du commerce. L'orientation internationale supérieure à la moyenne apparaît si l'on prend en compte les investissements directs effectués à partir de la Suisse. Dans nombre de régions, les investissements directs de la Suisse se rapprochent du niveau des Etats du G7.

l'ouverture internationale. Il est également important de pouvoir accéder sans entrave aux facteurs de production dans la quantité et la qualité voulues. Les facteurs de production classiques sont le travail, le sol (encore que la notion plus large de «ressources naturelles» apparaisse plus adéquate de nos jours) et le capital (au sens des moyens de production produits, comme les machines, les routes, etc.).

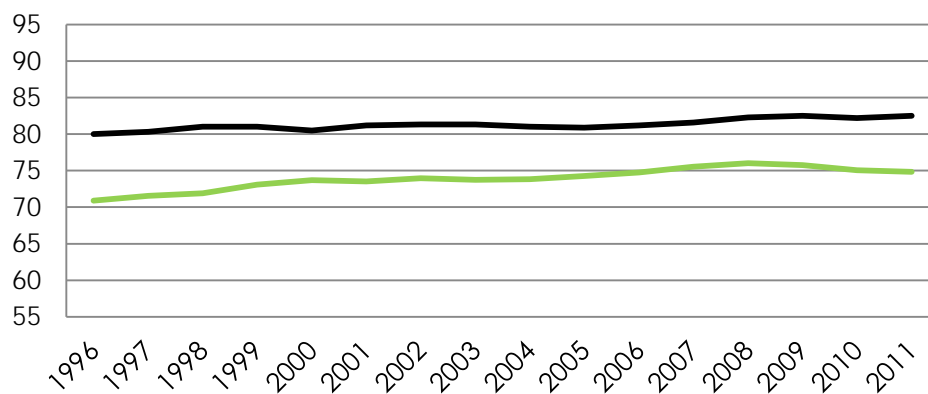
Le facteur de production «travail»

Deux champs d'action de la politique de croissance sont consacrés au facteur de production «travail»: le maintien d'un taux d'activité élevé (aspect quantitatif) et le renforcement du capital humain, également appelé plus prosaïquement le savoir (aspect qualitatif).

Le graphique 4 montre que la Suisse est à la pointe en Europe s'agissant du taux d'activité, c'est-à-dire de l'exploitation du potentiel représenté par la population en âge de travailler. S'il faut rechercher encore un potentiel d'amélioration, il se situe dans l'augmentation du taux d'occupation du personnel féminin employé à temps partiel, car la Suisse y fait moins bonne figure en comparaison transversale: selon Eurostat, la part des employés à temps partiel est de 35,2 % en Suisse, mais de seulement 19,5 % dans l'UE-27. Dans le registre des mesures de politique visant l'accroissement du taux d'occupation, des mesures fiscales particulières apparaissent pertinentes (cf. déduction en cas d'encadrement des enfants par des tiers versus déduction en cas d'encadrement par les parents, élimination de la discrimination des couples mariés).

Graphique 4 Comparaison des taux d'activité de la population active

En % de la population de la classe d'âge entre 15 et 64 ans



Légende: ligne noire = Suisse; ligne verte = moyenne non pondérée des valeurs pour l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Norvège, la Finlande et l'Irlande.

Source: Eurostat et calculs propres

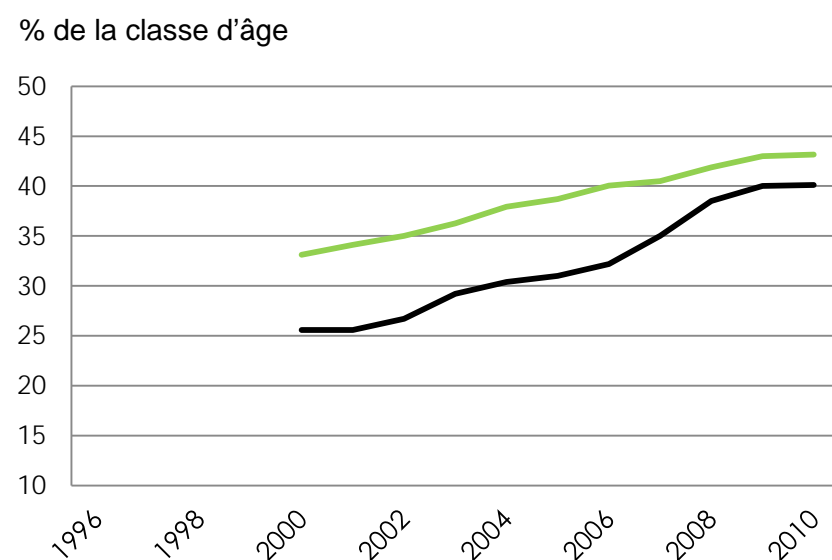
Commentaire

Le taux de participation au marché du travail est la somme des personnes employées divisée par la population domiciliée en Suisse en âge de travailler, entre 15 et 64 ans. La Suisse est exemplaire dans sa capacité d'intégration sur le marché du travail, tant en niveau qu'en termes dynamiques. La libre circulation des personnes a largement contribué à cette évolution au cours de la dernière décennie, mais la clé de ce succès reste la flexibilité du marché du travail. Même si les chiffres sont légèrement gonflés par la présence de nombreux frontaliers, qui sont employés sans être domiciliés en Suisse, et par le recours intensif au temps partiel, le taux de chômage bas confirme malgré tout cette

appréciation. Un taux d'occupation plus élevé ne permet pas seulement des revenus plus élevés. Il réduit également divers problèmes sociaux importants et renforce l'apprentissage sur le tas, améliorant ainsi l'impact des investissements dans l'éducation. Le but de la politique économique n'est toutefois pas de maximiser le taux de participation, mais de maintenir au meilleur niveau les facteurs qui ont amené à ce résultat.

S'agissant du renforcement du capital humain également, aucun déficit n'apparaît clairement. Dans la classe d'âge comprise entre 25 et 34 ans, certes, le nombre de personnes titulaires d'un diplôme de niveau tertiaire est un peu moins élevé que dans les pays de référence. Mais, lors de telles comparaisons, il faut toujours tenir compte de la conception des systèmes nationaux de formation: en Suisse, certaines filières professionnelles transmettent des contenus de formation qui sont enseignés au niveau tertiaire dans d'autres pays.

Graphique 5 Evolution de la part des personnes titulaires d'un diplôme de niveau tertiaire dans la classe d'âge comprise entre 25 et 34 ans



Légende: ligne noire = Suisse; ligne verte = moyenne non pondérée des valeurs pour l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Norvège, la Finlande et l'Irlande.

Source: Eurostat et calculs propres

Commentaire

Le taux d'éducation tertiaire d'une classe d'âge est le pourcentage de personnes qui ont un diplôme d'éducation tertiaire dans la population concernée. En Suisse, le niveau tertiaire inclut la formation professionnelle supérieure, en plus des universités, des hautes écoles spécialisées et des hautes écoles pédagogiques, mais pas la formation professionnelle initiale en tant que deuxième formation. Les statistiques montrent que la Suisse reste un pays où l'apprentissage est bien présent, ainsi qu'une certaine convergence vers le niveau européen en matière d'éducation tertiaire conformément aux exigences de la future société du savoir. Cette évolution devrait se poursuivre. Notons que seule une éducation de qualité, difficilement comparable entre les pays, favorise la croissance économique. L'éducation a par ailleurs de nombreux bénéfices sociaux et personnels annexes.

Des estimations propres indiquent que la progression du revenu réel des ménages en Suisse peut presque uniquement être expliquée par l'amélioration du niveau de formation. L'apport des autres facteurs favorables à la croissance, comme une intensité en capital phy-

sique accrue, est modeste. Parmi les facteurs de production, il faudrait donc prêter attention non seulement au niveau de formation, mais aussi à la productivité du capital et au progrès technique. Ce dernier facteur, calculé de manière résiduelle, est soumis à l'influence d'une progression différente des secteurs économiques, et à la vitesse à laquelle les connaissances sont non seulement diffusées, mais aussi appliquées dans la production, grâce à des mesures organisationnelles appropriées.

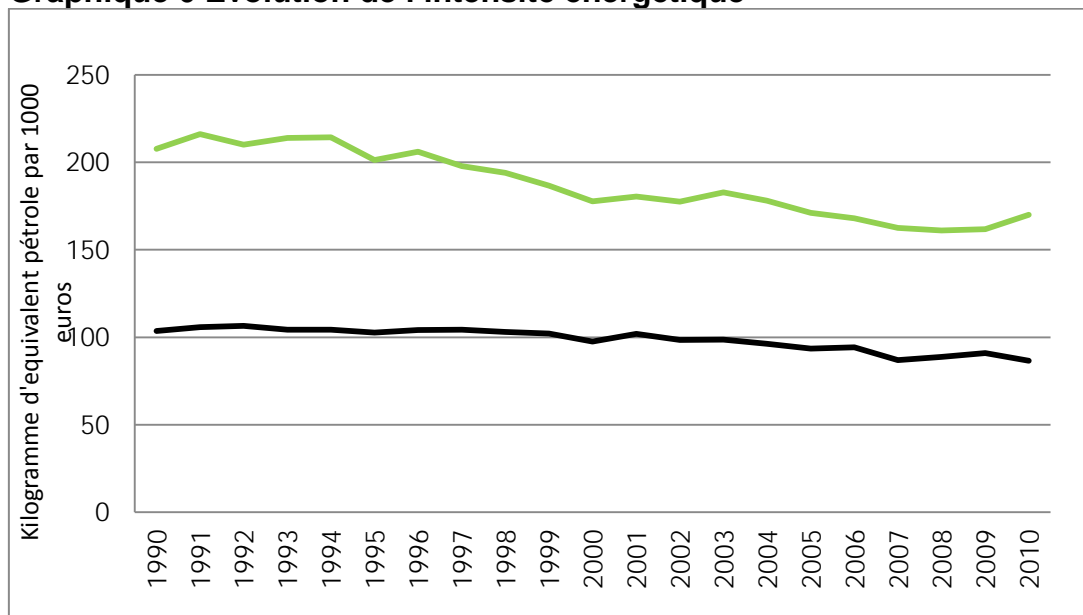
Le facteur de production «sol» et les ressources naturelles

Désormais, la politique de croissance consacrera un champ d'action propre aux ressources naturelles comme facteur de production (y compris le sol, respectivement les surfaces agricoles utiles). L'intérêt se porte avant tout en l'occurrence sur la dimension quantitative, c'est-à-dire sur l'accès garanti, autant que possible illimité et au prix le plus avantageux possible, aux matières premières et aux biens de la production primaire. Mais dans une perspective sociétale globale, la dimension qualitative, c'est-à-dire la durabilité de l'utilisation de ces biens joue également un rôle important. L'exigence d'un approvisionnement aux prix les plus avantageux doit donc être complétée par la condition que ces prix ne proviennent pas d'une distorsion, par exemple qu'ils ne soient aussi avantageux qu'au détriment d'une consommation du capital environnemental.²

Les agents énergétiques fossiles jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement en matières premières, mais aussi dans les problèmes environnementaux comme le réchauffement climatique global. C'est pourquoi la consommation énergétique constitue un indicateur central dans ce champ d'action. Le graphique 6 montre qu'essentiellement la croissance du PIB et la croissance de la consommation énergétique ne se sont dissociées dans une certaine mesure qu'au cours d'un passé récent. Au moment d'interpréter cet indicateur, il faut toutefois considérer que le problème ne réside pas dans la consommation énergétique en soi, mais dans les risques et les externalités associés aux différents types d'énergie de manière diverse.

² La politique de la Confédération fait appel à la notion de «durabilité faible». Si l'on distingue entre le stock de capital humain, le stock de capital matériel et le stock de capital environnemental, il peut arriver au cours du processus de croissance que l'un des stocks de capital remplace un autre dans une certaine mesure. Toutefois, les composantes de ces stocks de capital ne peuvent pas se réduire au point d'être perdus (notamment dans leur fonctionnalité) pour les générations futures.

Graphique 6 Evolution de l'intensité énergétique



Légende: ligne noire= Suisse; ligne verte= moyenne non pondérée des valeurs pour l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Norvège, la Finlande et l'Irlande.

Source: Eurostat et calculs propres

Commentaire

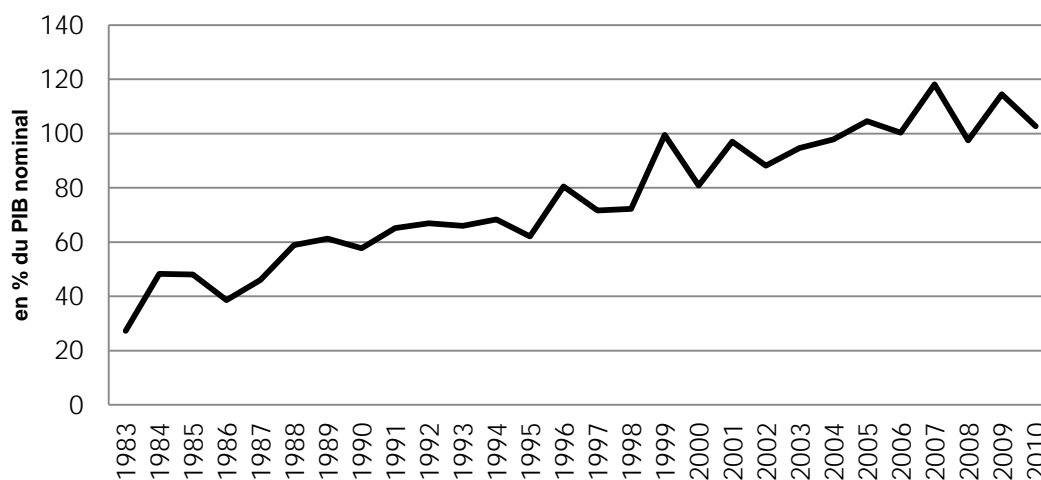
L'indice de l'intensité énergétique compare l'évolution de la consommation domestique de toutes les formes d'énergie converties en kilogrammes d'équivalent pétrole par rapport à l'évolution du PIB réel. Jusqu'en 2000, la consommation d'énergie a été de pair avec la croissance économique. Depuis, une amélioration de l'efficacité énergétique a été observée, bien que cela n'inclue pas l'énergie grise comprise dans les échanges internationaux. La question essentielle sous-jacente concerne plutôt les émissions de gaz à effet de serre et l'épuisement des stocks d'énergies non renouvelables qui sont les deux problèmes principaux menaçant la durabilité de la croissance économique.

Le facteur de production «capital»

La politique de croissance n'attribue pas de champ d'action propre au facteur de production «capital», ce qui peut surprendre à première vue s'agissant d'une économie «capitaliste». Ce choix se justifie si l'on considère que la Suisse grâce à la forte propension à l'épargne qui la caractérise n'est pas exposée à de graves pénuries générales dans le financement des investissements en capital physique.

Le graphique 7 montre que la Suisse, abstraction faite des transactions financières élevées et volatiles, développe continuellement ses investissements à l'étranger. Le volume des capitaux investis à l'étranger équivaut à la performance économique de toute une année. Comme les conditions-cadre sont bonnes pour les investissements (cf. le graphique 8 concernant les conditions-cadre étatiques), on peut justement conclure que cette exportation de capitaux repose sur un excédent d'épargne et non pas sur un climat d'investissement relativement défavorable en Suisse. A cet égard, il convient de rappeler également le bas niveau des intérêts réels qui engendre des problèmes d'investissement croissants pour les caisses de pension. L'objectif de rendre la Suisse plus rentable pour les investissements en capital physique demeure donc. Des analyses approfondies sont encore nécessaires pour déterminer quels efforts requiert l'amélioration de la rentabilité actuellement faible des investissements consentis en Suisse.

Graphique 7 Actifs nets du secteur non financier en % du PIB suisse



Source: BNS

Légende: ligne noire = Suisse

Source: Eurostat et calculs propres

Commentaire

Les actifs nets du secteur non financier sont le total des actifs des agents privés non financiers (sans les banques, la Banque nationale suisse (BNS) et les collectivités publiques) investis à l'étranger moins tous les passifs de ces mêmes agents envers l'étranger. Cela comprend les investissements directs à l'étranger, les investissements de portefeuille et les autres formes alternatives de crédits. C'est une estimation de la richesse des entreprises non financières et des ménages disponible à l'étranger. Les actifs nets sont mis en relation avec le PIB nominal suisse représentant les revenus bruts des Suisses. Le niveau atteint dans les trente dernières années est considérable en comparaison internationale et la tendance reste à la hausse malgré les crises financières successives. Cet indicateur montre l'abondance du capital pour les Suisses. Cela est confirmé par les taux d'intérêt très bas en Suisse, ainsi que par les estimations de l'Office fédéral de la statistique (OFS) sur l'intensité capitalistique très élevée de l'économie suisse. Au total, le stock de capital ne peut guère plus être considéré comme une source essentielle de la croissance de l'économie domestique suisse. Par contre, les investissements à l'étranger restent intéressants en augmentant le revenu national net.

Si l'aspect quantitatif de l'approvisionnement en capital apparaît dénué de problème, la question se pose sous l'angle qualitatif, à savoir si suffisamment de capital *adéquat* est disponible (par ex. capital-risque pour la création de nouvelles entreprises). Mais cette question concerne un domaine clé de la responsabilité de l'économie privée et elle ne sera pas thématifiée davantage dans la politique de croissance de la Confédération.³ En revanche, il est essentiel de pouvoir investir sans obstacle superflu et sans le fardeau de taxes dissuasives.

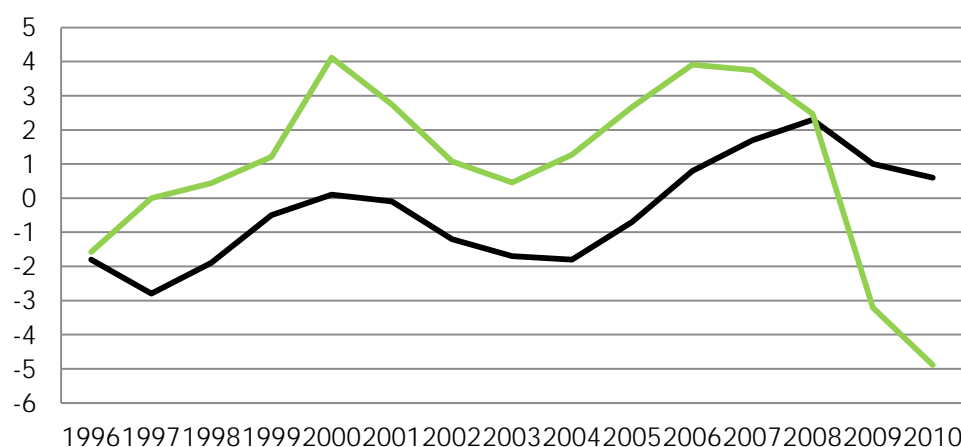
³ Un rapport du Conseil fédéral concernant l'approvisionnement en capital-risque devrait être soumis fin juin 2012 à l'approbation du Conseil fédéral.

Le succès suppose de bonnes conditions-cadre étatiques

Dans les deux champs d'action qui ont pour objet les conditions-cadre étatiques, il s'agit d'une part de conduire une politique fiscale dans l'intérêt de la stabilité et de la prospérité économique globale et, d'autre part, de développer une législation favorable à l'économie, c'est-à-dire favorable à l'innovation et à l'emploi.

Le graphique 8 montre que la Suisse dispose de finances publiques saines. En raison de la crise internationale de la dette souveraine, l'attention se concentre ici sur l'indicateur représentant l'évolution de l'endettement des Etats. Mais des finances publiques saines impliquent aussi une charge de redevances modérée et une affectation aussi productive que possible des recettes publiques.

Graphique 8 Evolution des déficits des pouvoirs publics en pour-cent du PIB



Légende: ligne noire = Suisse; ligne verte = moyenne non pondérée des valeurs pour l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Norvège, la Finlande et l'Irlande.

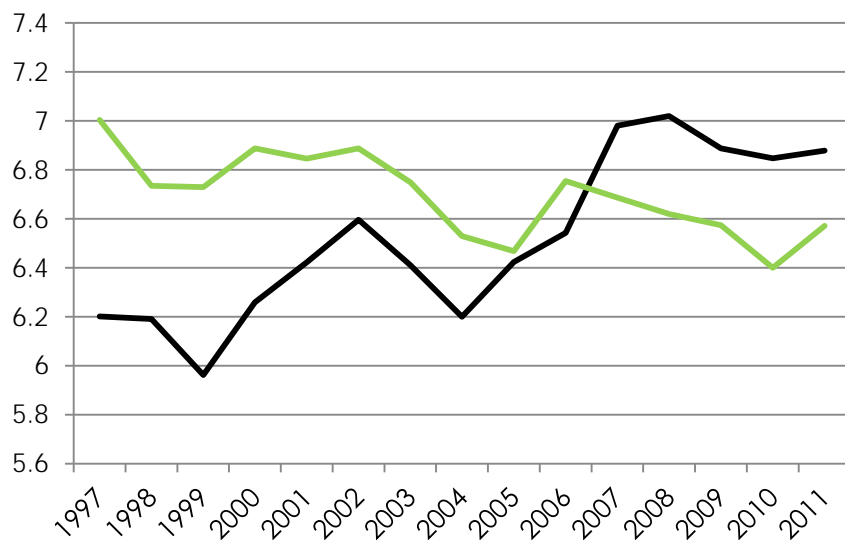
Source: Eurostat et calculs propres

Commentaire

Les déficits structurels budgétaires sont devenus récemment un facteur d'attractivité (ou de graves soucis) pour les économies européennes. La Suisse est l'un des rares pays qui ont maintenu un surplus pendant la crise, montrant implicitement un potentiel pour une réforme fiscale favorable à la croissance. Une nette appréciation de la position budgétaire est perceptible, surtout depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003. Toutefois, la volatilité de cette mesure reste élevée, comme c'est le cas pour d'autres petits pays européens avancés (Autriche, Belgique, Pays-Bas, Danemark, Norvège). La durabilité des finances publiques reste donc un thème.

Nous avons déjà abordé le rôle que revêt la qualité des conditions-cadre pour l'activité d'investissement en Suisse au chapitre sur le capital comme facteur de production. Comme déjà mentionné, l'IMD (de même que le World Economic Forum, WEF) atteste globalement que la Suisse a de bonnes conditions-cadre étatiques.

Graphique 9 Attractivité de la place suisse du point de vue des investisseurs étrangers (selon une enquête de l'IMD)



Légende: ligne noire = Suisse; ligne verte= moyenne non pondérée des valeurs pour l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Norvège, la Finlande et l'Irlande.

Source: IMD et calculs propres

Commentaire

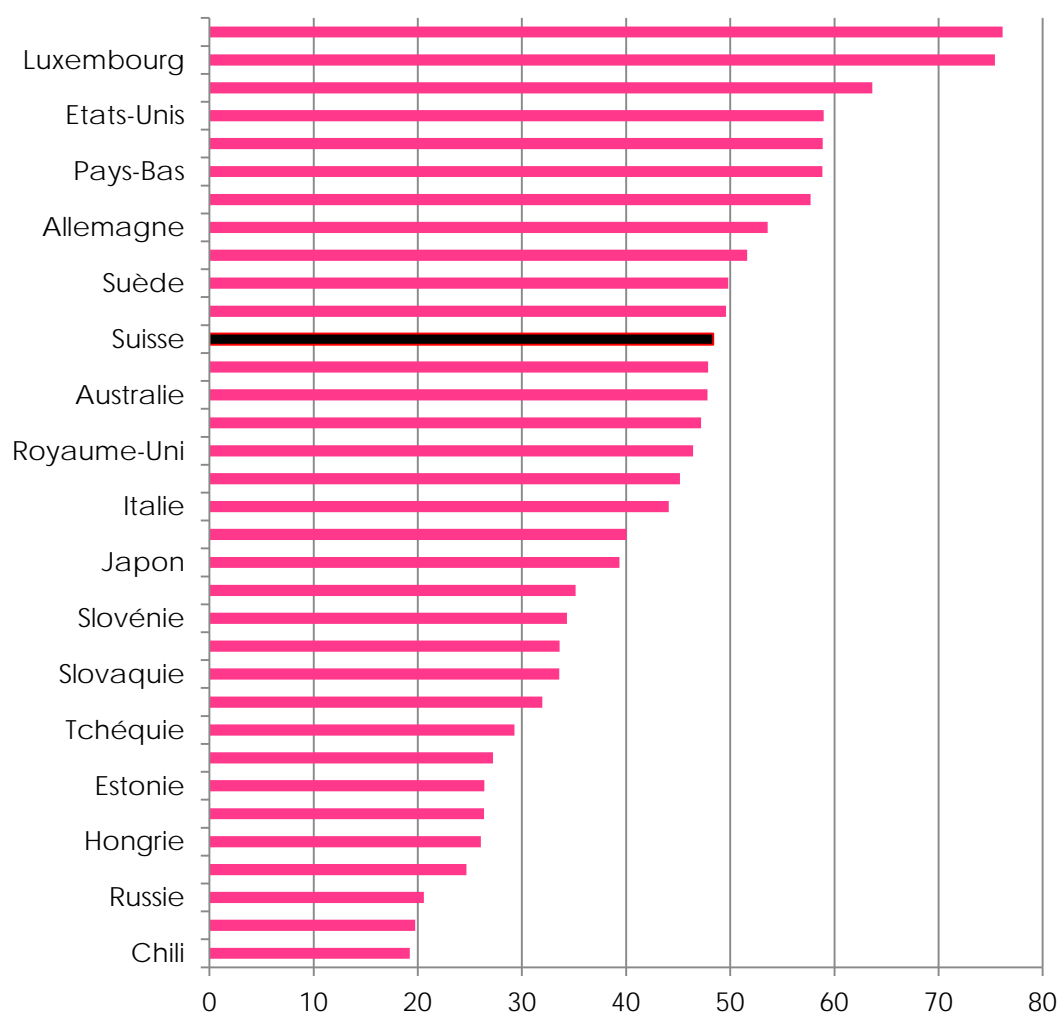
La courbe correspond à la moyenne non pondérée des réponses d'investisseurs étrangers à onze questions de l'IMD concernant l'attractivité de la place (menaces de délocalisation des sites de production et des sites de recherche et développement; autorités douanières; protectionnisme; investisseurs étrangers; incitations à l'investissement; législation en matière d'immigration; exode des cerveaux; expérience internationale des gestionnaires; image à l'étranger; culture nationale). Les répondants pouvaient attribuer des points de 1 à 10. L'amélioration de l'avis des investisseurs entre 1997 et 2011 quant à la place suisse est statistiquement significative, la libre circulation des personnes et la réforme de l'imposition des entreprises étant les deux principales raisons de cette évolution. Dans le groupe de comparaison, seule la Suède est plus attractive que la Suisse. En dehors de l'Europe, Singapour, Hongkong et le Chili obtiennent de meilleurs résultats.

2. Evolution de la croissance au cours de la dernière décennie

Selon différentes sources, la Suisse est l'un des pays dont le revenu par habitant est le plus élevé.⁴ Elle doit cette situation notamment à une forte mobilisation des forces de travail: tant le taux d'activité que le nombre d'heures de travail fournies par personne active occupée à plein temps sont élevés en comparaison internationale. En revanche, le niveau de la productivité du travail en Suisse ne sort pas du lot en comparaison internationale, comme l'illustre le graphique 10.

⁴ Tant nominalement qu'en parité de pouvoir d'achat. Selon l'avis concordant de l'IMF, de la Banque mondiale et du CIA World Fact Book, le PIB par habitant de la Suisse, exprimé en parité de pouvoir d'achat, se situait en 2010 derrière celui du Luxembourg, du Qatar, de la Norvège, de Singapour et des Etats-Unis et approximativement au niveau de celui de Hongkong, des Emirats arabes unis et du Koweït (selon la source, la Suisse précède ou suit ces pays).

Graphique 10 Niveau de la productivité horaire en parité de pouvoir d'achat (en USD, situation en 2010)



Source: OCDE

Commentaire

La productivité horaire est le PIB divisé par le volume total des heures de travail d'une économie. Pour être comparable entre les pays, on recourt à la parité de pouvoir d'achat. La Suisse a un niveau de productivité horaire moyen en comparaison internationale, en contraste avec la forte productivité de son secteur exportateur. Cette position ne peut pas s'expliquer par la forte participation au travail en Suisse. Une critique de cet indicateur motivée par une qualité supérieure en Suisse est également douteuse, puisque les niveaux de prix élevés apparaissent surtout dans les domaines où le marché suisse est protégé (alimentation, logement, etc.), mais où néanmoins les biens et services sont comparables. L'évolution de cet indicateur au cours des dernières décennies a été décevante et aucun changement de tendance n'est perceptible, au contraire. Le graphique 10 montre à l'aune d'autres états le potentiel de productivité qui pourrait être obtenu si la Suisse adoptait les meilleures pratiques internationales en matière de politique économique pour stimuler la productivité. Une comparaison avec les autres pays du continent européen est préférable à une comparaison avec des pays dont le calcul de la parité de pouvoir d'achat repose sur une autre méthode que celle d'Eurostat (cette remarque vaut notamment pour les Etats-Unis).

Si l'on ventile ce résultat global selon les grands secteurs économiques⁵, des différences considérables apparaissent, tant pour le niveau que pour les taux de croissance de la productivité du travail. Dans la mesure où les bases statistiques le permettent, le tableau 1 suivant présente, par secteurs, l'évolution de la création de valeur ajoutée, de l'emploi et de la productivité entre 1998 et 2008. Ces années de référence sont marquées par une conjoncture largement favorable et sont donc comparables. Dans un deuxième temps, l'analyse porte sur la période 2008-2011, marquée par la crise financière et économique globale. Une appréciation de cette période s'avère sensiblement plus difficile, car on ne peut encore distinguer quelles évolutions seront corrigées par une embellie conjoncturelle, ni lesquelles seront des changements durables, donc de nature structurelle.

Période 1998-2008

En moyenne, l'économie suisse a crû de 2,1 % par année de 1998 à 2008. Cette progression a résulté à parts quasi égales d'une augmentation de l'emploi et d'une augmentation de la productivité (cf. troisième et quatrième colonne du tableau 1). Ces dix ans de croissance de la productivité en Suisse, de près de 1 % par an, ont permis d'atteindre en 2008 un niveau de productivité supérieur de 9 % à celui de 1998 (cf. dernière colonne).

Ces 9 % de croissance de la productivité de l'économie globale constituent le potentiel de hausse salariale réelle pour l'ensemble de l'économie. De fait, nous observons un parallélisme entre l'évolution des salaires horaires et celle de la productivité horaire, comme l'illustre le graphique 11.

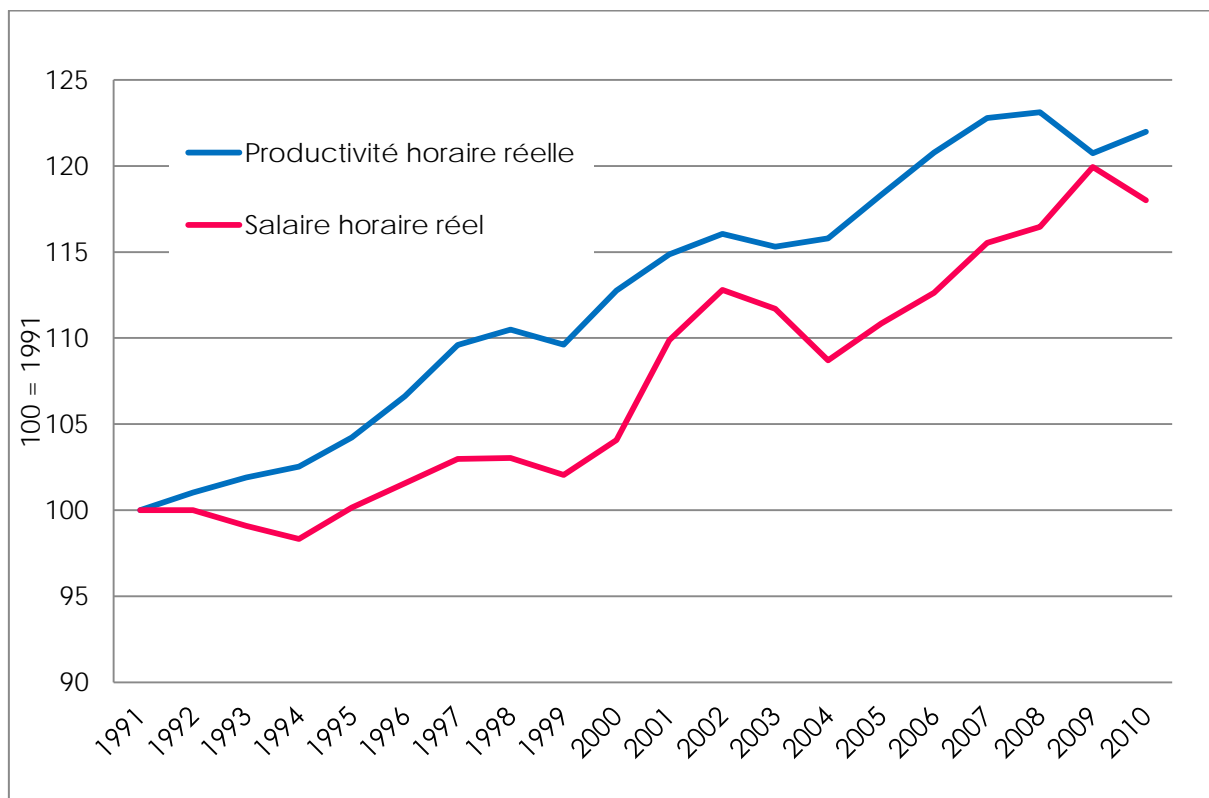
Tous les secteurs n'ont pas également contribué au développement de la productivité, comme le révèle un examen plus précis du tableau 1.

- Le secteur primaire (agriculture en premier lieu) n'a pratiquement connu aucune progression de sa création de valeur ajoutée. En parité de pouvoir d'achat, il a contribué quasiment autant au PIB en 2008 qu'en 1998. Certes, la croissance annuelle de la productivité du secteur, de 0,98 %, correspond à la moyenne suisse, mais une diminution proportionnellement presque aussi importante de l'emploi a été enregistrée simultanément. Le niveau de la productivité de l'agriculture est resté largement en deçà de la moyenne globale de l'économie.⁶
- A l'opposé se situe l'industrie «high tech» qui passe aussi pour être particulièrement productive grâce à ses succès dans l'exportation. Elle arrive également en tête de toutes les branches économiques par son dynamisme dans le développement de la productivité.

⁵ Le tableau 1 distingue les secteurs primaire (agriculture en premier lieu), secondaire (industrie) et tertiaire (services). Le secteur secondaire se subdivise en industrie traditionnelle et en industrie «high tech», tandis que le secteur tertiaire se répartit entre les services orientés vers l'exportation et ceux orientés vers le marché intérieur. Les deux subdivisions de l'industrie sont réputées orientées vers l'exportation. Comme cette orientation ne s'applique pas à la branche de la construction, celle-ci est assimilée aux services orientés vers le marché intérieur. Pour les détails de la ventilation, cf. la légende du tableau 1.

⁶ Le tableau 1 comme le tableau 2 présentent l'évolution de l'emploi en équivalents plein temps (EPT), utilisés par l'OFS pour le calcul officiel de la progression de la productivité du travail dans l'ensemble de l'économie. S'agissant du secteur de l'agriculture, les rapports agricoles recourent à l'unité de travail-année (UTA) pour calculer la productivité, conformément à la comptabilité économique du secteur agricole. Déjà pendant la période 1998-2008, l'augmentation de la productivité de l'agriculture selon cette deuxième source sectorielle est plus élevée que selon le calcul effectué pour l'ensemble de l'économie (+1,45 % par an avec les UTA, +0,98 % par an avec les EPT).

Graphique 11 Evolution de la productivité horaire réelle et des salaires horaires réels



Source: OFS et calculs propres

- L'industrie traditionnelle a, elle aussi, atteint une croissance remarquable de la productivité, mais à partir d'un niveau légèrement inférieur à la moyenne. Comme cette subdivision de l'industrie a connu un recul de l'emploi, il en a résulté une croissance inférieure à la moyenne de la valeur ajoutée. En d'autres termes, le secteur a perdu en poids relatif.
- La progression de la productivité du secteur internationalisé des services a été lente en comparaison, mais son avance sur le secteur des services orienté vers le marché intérieur s'est accentuée en termes de valeur ajoutée par heure de travail.
- La stagnation du développement de la productivité dans le secteur des services orienté vers le marché intérieur est encore plus manifeste si on ne tient pas compte de la branche des communications (Poste et télécoms): celle-ci a réalisé en 1998 une étape de libéralisation importante, assortie d'une ouverture internationale, qui a été suivie d'un essor de sa productivité dû au progrès technologique. Mais même dans les secteurs relativement productifs de la Poste et des télécommunications, la progression de la productivité s'est avérée plus lente qu'en Europe.
- Il est frappant de constater, si l'on exclut la Poste et les télécoms, que la croissance de l'emploi a correspondu à la progression de la valeur ajoutée dans la partie de l'économie orientée vers le marché intérieur. Ce constat corrobore l'argument selon lequel la Suisse a connu, au cours de la décennie passée, une «croissance en largeur», portée d'abord par l'immigration.

Tableau 1

Taux de croissance réels annuels moyens de la valeur ajoutée brute (VAB), de l'emploi et de la productivité du travail de 1998 à 2008; niveau de la productivité à prix réels

Secteurs:	Taux de croissance réel annuel moyen en %			Niveau de la productivité (1998 = 100)	
	Valeur ajoutée	Emploi en EPT	Productivité	1998	2008
Total	2,04	1,12	0,91	100	109
Secteur primaire*	0,19	-0,78	0,98	41	45
Industrie	2,45	0,16	2,32	108	135
«high tech»	3,90	0,87	3,01	120	161
traditionnelle	0,38	-0,61	1,64	96	105
Services	1,97	1,46	0,50	102	107
orientés vers l'exportation	1,53	0,76	0,77	124	134
orientés vers le marché intérieur	2,21	1,74	0,46	92	97
sans les services postaux et les télécoms	1,76	1,84	-0,08	92	91

* L'agriculture représente le gros du secteur primaire.

Source: SECO sur la base de chiffres de l'OFS

Explications statistiques

Le secteur partiel de l'industrie «high tech» comprend les branches suivantes, conformément à la nomenclature NOGA à deux chiffres de 2002: 23- 25, 29-35. Le secteur partiel de l'industrie traditionnelle contient les références à deux chiffres suivantes: 10-14, 15-22, 26-28, 36, 37. Cette subdivision repose sur la classification de l'OCDE (OCDE, 2011, ISIC Rev. 3 Technology Intensity Definition), à l'exception des matières plastiques, attribuées au domaine «high tech» en raison de la disponibilité des données. En outre, la catégorie «Industries extractives» a été assimilée à l'industrie traditionnelle. L'Office fédéral de la statistique compte dans le secteur des services les branches 50 à 95, conformément à la classification NOGA 2002. Mais dans la présente analyse, les branches 40-41 (approvisionnement en énergie et en eau) et 45 (construction) sont aussi attribuées au secteur des services. Ces branches fournissent des prestations souvent assimilées aux services dans les définitions internationales. Les services orientés vers l'exportation comprennent les branches dont la proportion d'exportation au consommateur final est d'au moins 20 %. L'hôtellerie et la restauration ont également été attribuées aux services orientés vers l'exportation, bien qu'elles ne remplissent pas ce critère. Ce choix se justifie par le fort pourcentage de nuitées demandées par des clients étrangers. C'est pourquoi le secteur partiel des services orientés vers l'exportation comprend, selon la classification NOGA, les branches suivantes: 40-41, 51, 55, 60-63, 65-66, 73. Le secteur partiel des services orientés vers le marché intérieur couvre toutes les autres branches de services. La valeur ajoutée des groupes de

branches 51 (commerce de gros) et 52 (commerce de détail) a été séparée. La pondération repose sur les données du BAK concernant la valeur ajoutée brute du commerce de détail.

L'analyse par secteurs permet de tirer les conclusions suivantes:

- La clé d'une croissance supérieure du revenu par habitant de la Suisse réside pour l'heure dans une hausse de la productivité des branches orientées vers le marché intérieur, qui ne sont pas exposées à la concurrence internationale. Dans le cas de ces branches, pour obtenir des gains de productivité, il faudrait que des réformes internes permettent de déployer une pression analogue à celle observable dans les branches orientées vers les marchés extérieurs.
- Au demeurant, le secteur primaire, soit l'agriculture, recèle aussi un potentiel d'amélioration de sa productivité. Une productivité plus élevée entraîne une compétitivité internationale supérieure, qu'il faut s'efforcer d'atteindre dans la perspective de nouvelles phases d'ouverture du marché et en vue de moins solliciter les finances publiques.

Il faut noter en l'occurrence qu'en raison de la répartition des compétences dans notre Etat fédéraliste, la Confédération, mais aussi les cantons, les communes et d'autres collectivités étatiques et paraétatiques (par ex. les régions hospitalières) fixent les conditions-cadre des secteurs orientés vers le marché intérieur dans lesquels la croissance de l'emploi a surtout eu lieu. Il sera donc déterminant que les cantons et les communes orientent leur politique cantonale et communale également en fonction des objectifs de croissance.⁷

Evolution depuis 2008

Depuis l'irruption de la crise financière et économique mondiale, les bouleversements conjoncturels se greffent aux changements structurels. Comme l'importance des influences conjoncturelles n'est pas égale dans tous les secteurs économiques, il est difficile d'isoler l'ampleur du changement structurel durant les quatre années en question. Toutefois, à l'appui du tableau 2 ci-après, on peut faire les constatations suivantes quant à l'évolution survenue ces dernières années.

Pendant la période de 2008 à 2011, on note une croissance annuelle de l'emploi de 1,36 % par an sur l'ensemble de l'économie. Cette progression est supérieure à l'augmentation de la valeur ajoutée, de 0,83 % par an. La productivité du travail a donc diminué durant cette période. Cette évolution, qui n'est pas extraordinaire, donne toutefois à réfléchir. Elle n'est pas extraordinaire en ce sens que, plus une période de reprise économique dure, plus on mise sur l'engagement de forces de travail, réduisant ainsi la contribution du progrès de la productivité du travail à l'augmentation de la valeur ajoutée. Cette tendance vaut également pour la période 2008-2011. En revanche, des développements négatifs pendant trois années consécutives interpellent et requièrent une analyse approfondies au niveau de chacun des secteurs économiques.

⁷ Une série du magazine «Le Vie économique» présente actuellement la politique de croissance d'une sélection de cantons.

- La principale cause du recul de la productivité du travail a été la profonde crise du secteur financier. Dans les services orientés vers l'exportation, dont font partie les services financiers, la productivité du travail a diminué de 1,39 % par an alors que l'emploi augmentait encore de 0,80 % par an. L'ampleur de l'effondrement de la valeur ajoutée des banques actives sur la scène internationale apparaît clairement, même dans une perspective économique globale. Simultanément, il se peut que les volumes en hausse des crédits hypothécaires dans d'autres institutions financières aient justifié que l'on y accroisse les effectifs.

Tableau 2

Taux de croissance réels annuels de la valeur ajoutée, de l'emploi et de la productivité du travail de 2008 à 2011; niveau de la productivité à prix réels

Secteurs:	Taux de croissance réel annuel moyen en %			Niveau de la productivité (2008 = 100)	
	Valeur ajoutée	Emploi en EPT	Productivité	2008	2011
Total	0,83	1,36	-0,53	100	98,4
Secteur primaire*	0,40	1,91	-1,45	36,8	35,2
Industrie	0,14	-0,66	0,80	122,9	125,9
«high tech»**	---	-0,76	---	---	---
traditionnelle**	---	-0,56	---	---	---
Services	1,02	1,78	-0,75	97,9	97,9
orientés vers l'exportation	-0,60	0,80	-1,39	137,3	131,6
orientés vers le marché intérieur	1,75	2,08	-0,32	85,9	85,1
sans les services postaux** et les télécoms	---	2,18	---	---	---

* L'agriculture représente le gros du secteur primaire.

** Les données de la valeur ajoutée brute pour les années 2010 et 2011 ne sont pas encore disponibles pour les secteurs marqués d'un astérisque.

Source: SECO sur la base de chiffres de l'OFS

Note: pour des raisons liées aux données, le (petit) secteur économique «Recherche et développement» a dû être attribué au secteur des services orientés vers le marché intérieur pour la période visée et la répartition entre le commerce de gros et le commerce de détail a été effectuée sur la base d'indicateurs.

- A l'instar de la période 1998-2008, on observe une croissance en largeur du secteur des services orientés vers le marché intérieur. En l'occurrence, la croissance de l'emploi a même dépassé l'augmentation de la valeur ajoutée, de sorte que ce secteur, qui n'a pas véritablement connu de crise, n'a une nouvelle fois pas apporté de contribution à une augmentation des salaires réels basée sur la productivité.
- Vu la nature de la crise économique mondiale, l'emploi a reculé dans le secteur de l'industrie, davantage même dans le domaine «high tech» que dans le secteur traditionnel. Cependant, dans ce contexte conjoncturel difficile, la contribution du secteur de l'industrie à la croissance de la productivité de l'économie globale est restée positive (+0,8 % par an), mais plus faible que durant la décennie précédente.
- Dans le secteur agricole, on constate que le niveau de productivité déjà faible a encore perdu du terrain par rapport à la moyenne de l'économie globale. En ce qui concerne l'évolution de la productivité, des différences sont toutefois apparues selon les méthodes utilisées. Dans le message sur la politique agricole 2014-2017 et pour l'évaluation des objectifs de la législature, les indicateurs utilisés donnent une évolution de la productivité plus favorable que celle avancée dans le tableau 2.⁸

Au total, et même si l'on fait abstraction du secteur bancaire durant les années 2008-2011, on constate que les bases d'une progression réelle du revenu par habitant n'ont pas été créées. Au mieux, le niveau de productivité a stagné. En comparaison des précédentes phases de stagnation ou de récession économiques, le résultat de la productivité du travail reste dans la zone inférieure de ce que l'on pouvait attendre, notamment parce que l'économie intérieure a connu une expansion ininterrompue.

Cette évolution peut contraster avec la conviction que la Suisse a su, mieux que la plupart des autres états, maîtriser la crise financière et la crise économique entre 2008 et 2011. Le développement relativement bon du PIB est en fait le résultat d'une politique conjoncturelle adéquate. En revanche, la tendance sous-jacente à la croissance de la productivité du travail s'est affaiblie.

Perspectives de développement futur du PIB et contribution du programme de croissance

La croissance de la productivité du travail en Suisse a toujours été comparativement basse. Par exemple, entre 1991 et 2010, la progression cumulée de la productivité du travail dans les autres petits pays européens avancés a été de 16 % plus forte qu'en Suisse. Comme la part du facteur «travail» dans le résultat de la production, c'est-à-dire du PIB, ne présente pas de tendance à la hausse ou à la baisse en Suisse, cette situation a un impact direct sur les salaires et les revenus. Dans le rapport sur la croissance 2008, la tendance à la croissance de la productivité du travail en Suisse avait encore été estimée à 1,05 % par an (sur la base des données de l'emploi en équivalents plein temps, selon la définition de la comptabilité nationale). A l'époque déjà, le risque d'un recul de cette valeur avait été mentionné, tant pour des raisons conjoncturelles que structurelles. Le risque s'est réalisé avec la survenue de la crise financière en 2008. Jusqu'en 2011, la perspective existait encore qu'une reprise

⁸ Durant la période comprise entre 2008 et 2011, les développements mesurés selon les deux sources (EPT et UTA) divergent complètement (croissance de la productivité avec les EPT = +3,7 % par an, contre -1,45 % par an avec les UTA (valeurs provisoires dans chaque cas); pour des informations plus précises, cf. note 6).

conjoncturelle dynamique puisse empêcher une rechute de ce taux, notamment en cas d'une forte reprise des investissements des entreprises. Mais celles-ci semblent plutôt enclines à conserver d'importantes liquidités, de sorte que l'on voit s'accumuler les signes avant-coureurs d'une rupture structurelle dans l'évolution tendancielle de la productivité. On ne saurait plus exclure une rechute au niveau de 0,6 % par an.

Cette appréciation pessimiste repose sur les constats suivants, qui se corroborent mutuellement.

- Les estimations de la tendance, obtenues à l'aide de divers filtres statistiques, annoncent une rupture structurelle. Les analyses effectuées en dehors du SECO pointent dans la même direction.
- L'addition des tendances sectorielles respectives des taux de croissance de la productivité confirme les estimations obtenues sur la base de données relatives à l'ensemble de l'économie.
- Les perspectives conjoncturelles ne sont pas particulièrement réjouissantes: on n'y voit apparaître aucune impulsion positive pour l'évolution de la productivité.
- Compte tenu de la libre circulation des personnes, il faut s'attendre à un flux relativement important d'immigrants à l'avenir également. Son influence sur l'évolution de la productivité reste ouverte. Jusqu'à 2008, on pouvait encore solidement tabler sur le fait que les forces de travail seraient appelées sur le marché suisse du travail en fonction des pénuries de main-d'œuvre (facteur «pull» dominant). Mais eu égard à la situation économique difficile dans toute une série de pays européens, il faut désormais s'attendre à ce que les personnes en mesure de travailler recherchent de plus en plus activement un emploi en Suisse (facteur «push»). Une immigration alimentée par des facteurs «push» a plus de chances de ralentir le développement de la productivité qu'une immigration soutenue par des facteurs «pull», qui comble les pénuries de main-d'œuvre. Cependant, la composition de la future immigration en termes de qualification reste indéterminée. Il n'est donc pas exclu qu'elle exerce des effets positifs sur l'évolution de la productivité.
- S'agissant du facteur de production «capital», il faut noter que les investissements publics suivent depuis longtemps en Suisse des taux de croissance inférieurs à ceux du PIB. Or, un stock de capital public suffisamment important accroît la productivité du capital privé.
- Les revers enregistrés dans les réformes structurelles prévues par la politique de croissance 2008-2011 auront des répercussions à moyen terme déjà sur la croissance encore réalisable de la productivité. De plus, le Parlement a récemment adopté de nouvelles interventions qui ternissent les perspectives d'importantes réformes structurelles.
- La croissance de la productivité a toujours été portée dans une large mesure par le secteur des exportations. Comme l'évolution de la demande globale restera mitigée et que le secteur orienté vers le marché intérieur devrait gagner en importance, la contribution du secteur extérieur à la croissance de la productivité tendra à faiblir. Il faut aussi noter que le secteur financier, qui fait partie des branches exportatrices, a connu un effondrement structurel non seulement du niveau, mais aussi du taux de croissance de sa productivité. En tout état de cause, un retour rapide du dynamisme dans ce secteur n'apparaît pas très probable actuellement.

A la lumière de ces constatations, le SECO a réduit les taux de croissance de la productivité du travail anticipés dans le scénario à long terme qu'il fournit comme référence pour les projections à long terme de l'administration fédérale. Certes, vu le dynamisme de l'immigration,

qui perdurera encore quelque temps, l'effet provenant de la productivité du travail ne devra transparaître au niveau de la croissance potentielle du PIB qu'après 2017. Mais à la longue, une croissance aussi faible de la productivité aurait de larges conséquences, au-delà de l'évolution des salaires individuels:

- Les institutions sociales rencontreraient d'importants problèmes de financement, à commencer par l'AVS, puisque l'indice mixte ne fournirait plus guère de contribution pour atténuer les conséquences du vieillissement de la population.
- Une croissance tendancielle plus faible aurait aussi des incidences sur les finances fédérales qui ne se limiteront pas aux recettes. Des effets défavorables pourraient aussi apparaître du côté des dépenses, car le stock de capital public devrait être financé et entretenu par une génération active dont le revenu disponible ne croîtrait guère plus. Dans la mesure où les transferts sociaux ne dépendent pas d'un degré de pauvreté relatif, mais des besoins croissants en termes de valeurs réelles (cette constellation devrait apparaître notamment dans le domaine de la santé), il se pourrait que le budget des transferts soit davantage sollicité lui aussi.

Compte tenu de l'analyse qui précède, il ne fait pas de doute que la politique de croissance doit être poursuivie. La politique de croissance 2012-2015, qui comprend 13 mesures au total (cf. Partie III), s'applique notamment aux quatre domaines suivants, dont on attend un impact particulièrement net sur la progression de la productivité.

- La mise en œuvre d'une stratégie nationale de la santé (mesure 1): des comparaisons internationales indiquent que le secteur stationnaire requiert une part plus importante du PIB que dans les autres pays dont les services de santé sont bien développés.
- La poursuite de la réforme de la politique agricole (mesure 2): des études précédentes sur les effets d'un accord de libre-échange avec l'UE ont montré un potentiel considérable d'accroissement du PIB grâce à des réformes du secteur agricole. Il est prévisible que des mesures prises à l'intérieur de la Suisse permettent déjà d'exploiter ce potentiel dans une mesure notable.
- L'extension du réseau des accords de libre-échange (mesure 3): dans la période pendant laquelle un accord de libre-échange entre en vigueur, le volume des échanges commerciaux avec l'état concerné augmente sensiblement plus vite qu'avec le reste du monde. La corrélation entre l'extension du commerce extérieur et l'accélération de la croissance économique fait partie des relations statistiquement robustes.
- La réforme de l'imposition des entreprises III (mesure 7): certes, la Suisse a déjà largement épuisé le potentiel de croissance important que recèle, selon des études comparatives internationales, une faible imposition des entreprises. Mais un potentiel d'amélioration demeure dans certains cas (par ex. le droit d'émission sur le capital propre ou le système de déduction des participations). Au demeurant, l'acceptation internationale du système suisse est partiellement menacée, raison pour laquelle des effets positifs peuvent être obtenus grâce à l'adaptation adéquate de certaines réglementations (notamment le statut fiscal cantonal pour les sociétés holding et les sociétés d'administration).

Les autres mesures, présentées dans la partie III, visent surtout à éviter des revers dans les réformes engagées. En cas de développement adéquat, ces mesures sont elles aussi susceptibles de contribuer positivement à la croissance de la productivité.

- La mesure la plus apte à fournir une telle contribution positive est celle qui vise à transformer un pilotage des dépenses à moyen terme en un instrument durable (mesure 6), pour autant toutefois que des taux de croissance supérieurs à la moyenne soient prévus pour les domaines de dépense qui soutiennent particulièrement la productivité.
- Une réforme fiscale écologique peut également avoir des effets positifs (mesure 11). La réduction suffisante des distorsions fiscales peut engendrer des impulsions à la croissance qui compenseront au moins dans une certaine mesure l'augmentation des coûts de l'énergie liés à la Stratégie énergétique 2050 (mesure 10). Il s'agit en outre de sélectionner, dans la concrétisation de la Stratégie énergétique 2050, les éléments présentant le meilleur rapport coûts-utilité. Un accord avec l'UE dans le domaine de l'énergie (mesure 5) peut également avoir des effets positifs, si les effets de l'intégration des marchés dépassent ceux des charges coûteuses qu'elle implique.
- Une révision couronnée de succès de l'AVS (mesure 9) signalerait que la capacité d'action politique est rétablie dans un domaine politique bloqué depuis le «non» du peuple à la 11^e réforme de l'AVS en 2004. Parmi d'autres mesures, l'introduction d'une règle de pilotage financier pour l'AVS sera examinée dans le cadre de cette révision. Des institutions sociales durables renforcent la confiance économique. Aujourd'hui déjà, la Suisse se distingue des autres Etats européens et des entités publiques locales aux Etats-Unis par le financement relativement solide de son système de rentes.
- La confirmation de l'accord sur la libre circulation des personnes (mesure 4) par l'acceptation de l'extension de cet accord à la Croatie peut avoir un effet positif, malgré les réserves formulées ci-dessus quant aux répercussions de l'immigration. Outre l'IMD, l'enquête du KOF sur l'innovation indique aussi que l'extension des possibilités de recrutement de spécialistes dans l'ensemble de l'Europe a accru l'attractivité de la place économique. Toutefois, la condition à l'obtention de tels effets positifs reste que la flexibilité du marché du travail soit préservée dans le contexte du renforcement des mesures d'accompagnement demandé sur la scène politique.
- Certes, la bureaucratie reste relativement limitée dans notre pays. Mais il est incontesté que les charges administratives non nécessaires qui pèsent sur les entreprises doivent être encore réduites. Deux mesures vont dans cette direction, à savoir l'utilisation accrue des technologies de l'information et de la communication de même que d'autres dispositions d'allègement administratif (mesures 12 et 13).

Il est difficile de fournir la preuve quantitative de la contribution qu'apportent les mesures, individuellement ou cumulées, au PIB et à la productivité du travail. Les mécanismes par lesquels des effets vont apparaître sont trop différents selon les mesures. Mais sur la base d'observations partielles disponibles quant aux effets des mesures individuelles sur le PIB, on peut admettre que les mesures de la politique de croissance 2012-2015 ont ensemble le potentiel de rétablir la tendance du taux de croissance de la productivité du travail au niveau de 1 % par an environ. On retrouverait ainsi la valeur observée durant les trois dernières décennies, à condition toutefois que les mesures soient appliquées rapidement et avec toute la conséquence voulue.

Partie III Description des mesures

La partie III décrit ci-dessous, à partir des objectifs actuels de la législature 2012-2015 du Conseil fédéral, au total 13 mesures importantes à moyen et à long termes pour accroître la productivité du travail de l'économie suisse. Les descriptions des mesures suivent un schéma systématique: une justification introductive du choix de la mesure («Motivation») précède l'esquisse d'un mandat politique, de l'orientation des contenus et de la démarche adoptée. Une estimation approximative des effets économiques est ensuite fournie et les Offices fédéraux responsables sont indiqués. Les premiers éléments d'un calendrier complètent enfin cette présentation.

1. *Formulation d'une stratégie nationale en matière de santé*
2. *Développement ultérieur de la politique agricole*
3. *Développement et renforcement du réseau des accords de libre-échange*
4. *Confirmation de la libre circulation des personnes avec l'UE*
5. *Accord avec l'UE en matière d'énergie et d'électricité*
6. *Fixation des priorités à moyen terme de la politique des dépenses*
7. *Réforme de l'imposition des entreprises III*
8. *Rapport stratégique concernant la redevance sur la mobilité*
9. *Révision de l'AVS*
10. *Concrétisation et mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050*
11. *L'adoption du concept de la réforme fiscale écologique*
12. *Mise en œuvre des stratégies pour une «société de l'information en Suisse» et pour une «cyberadministration suisse»*
13. *Poursuite de l'allégement administratif.*

1. Formulation d'une stratégie nationale en matière de santé

Motivation

Le secteur de la santé est largement orienté vers le marché intérieur, dans lequel il est aussi l'un des secteurs où la part de l'emploi est importante et encore en augmentation. De ce fait, les coûts de la santé ont continué d'augmenter ces dernières années et les versements de primes pour l'assurance obligatoire des soins (AOS) constituent une part toujours plus importante du budget des ménages. Environ un tiers de la population reçoit des contributions à la réduction des primes financées par les impôts. Une réforme de la politique de santé ne saurait consister en un changement du mode de financement, car un tel changement n'apporte rien en efficacité, c'est-à-dire en productivité. Il est nécessaire de procéder à des réformes structurelles, qui induisent des services plus efficaces, tout en tenant compte du fait que l'utilisation des ressources suit une tendance ascendante, notamment en raison du prolongement de l'espérance de vie et des nouvelles possibilités de traitement inhérentes aux progrès de la technique médicale. Comme le secteur de la santé n'est que faiblement régi par les forces du marché, les services responsables doivent créer des incitations pour que les objectifs d'efficacité soient atteints. D'une part, de telles réformes doivent être déclenchées par les pouvoirs publics, puisque le secteur hospitalier, influencé par les cantons, engendre environ la moitié des coûts AOS (y compris les subventions cantonales du domaine stationnaire). D'autre part, les prestataires de services et les assureurs sont appelés à contribuer à fournir efficacement les prestations dans le domaine ambulatoire. La politique de santé influence également de manière déterminante les autres parties du système de santé. Relevons en tout cas que la part des dépenses de santé décomptées en Suisse en dehors de l'assurance-maladie sociale est très élevée en comparaison internationale. Une croissance qui repose sur les choix des patients, lesquels portent directement toute la responsabilité financière, et qui n'entraîne aucun autre effet social, ne soulève guère de questions quant à son opportunité économique.

Mandat

Il faut épuiser le potentiel d'amélioration de l'efficacité. L'introduction et le développement de formes adéquates de concurrence et/ou de mécanismes de pilotage alternatifs (benchmarking) peuvent y contribuer sensiblement. A cet égard, il faut tenir compte des effets de l'espérance de vie toujours plus longue, de la prospérité croissante et du progrès de la technique médicale sur l'augmentation persistante des coûts de la santé et du domaine de l'AOS.

Contenus

Une pure solution de marché ne peut être mise en place dans le domaine de la santé, compte tenu de la sélection adverse et de l'asymétrie d'information. Des incitations erronées, tant du côté de l'offre que du côté de la demande, rendent nécessaires des conditions-cadre étatiques fortes: dans les domaines soumis à la responsabilité publique, des réglementations adéquates doivent corriger ces incitations erronées qui découlent des imperfections du marché.

Pour commencer, l'amélioration de la transparence de l'ensemble du système quant aux prestations et aux coûts est importante pour une évolution adéquate. La mise en œuvre de la stratégie en matière de qualité approuvée par le Conseil fédéral et du rapport de concrétisation dans le domaine de la LAMal permettra de créer les bases d'une transparence accrue de la qualité, qui est une condition indispensable à l'intensification de la concurrence. Les travaux législatifs nécessaires au financement des mesures et des structures correspondantes sont en cours. L'amélioration de la qualité et de la sécurité des patients constitue dans ce cadre un objectif important. Cela aura également un impact sur les coûts, car on

part du principe que les mesures d'amélioration de la qualité accroissent également l'efficacité.

La mise en œuvre de l'amélioration continue de la transparence en matière de coûts et de prestations permettra de donner aux acteurs de justes incitations, eu égard au fait qu'une pléthore de réglementations, dont l'orientation n'est pas toujours idéale, existent déjà aux yeux de nombreux intervenants. Cependant, toute réforme est exposée au solide lobby de la part des acteurs, ce qui accroît le risque d'adopter des solutions qui ne sont pas les plus opportunes.

Les mesures déjà engagées vont dans la bonne direction, bien qu'elles soient exposées au risque de ne pas aboutir. Par exemple, dans le domaine hospitalier, en raison de l'introduction de «prix fixes» sous forme de forfaits par cas (DRG), il est important que la transparence soit assurée quant à la qualité et aux coûts des prestations. Des études internationales montrent que les DRG produisent les gains d'efficacité escomptés surtout lorsque les patients et leurs agents (caisse-maladie, médecin de premier recours) peuvent choisir entre plusieurs prestataires. Ce choix ne doit pas reposer sur les prestations hôtelières de l'établissement hospitalier, mais sur ses succès en termes de traitement, qui sont largement corrélés avec le nombre de cas. L'étude comparative systématique des prestations respectives des sections homologues de divers hôpitaux se combine idéalement avec l'introduction, en date du 1^{er} janvier 2012, du libre choix de l'hôpital comme nouvel élément concurrentiel du secteur.

Dans le domaine de la médecine hautement spécialisée («médecine de pointe»), une réforme visant l'amélioration de l'efficacité est en cours: la LAMal oblige les cantons depuis le 1^{er} janvier 2009 à planifier conjointement à l'échelle nationale suisse l'offre proposée dans le cadre de la médecine hautement spécialisée. A cet effet, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de la santé a mis en vigueur la Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée. La définition et la planification de la médecine de pointe doivent permettre de réduire les doublons et les surcapacités existants et de prévenir que de nouveaux doublons et surcapacités ne se développent. La mise en œuvre de la stratégie doit être accompagnée et contrôlée, afin qu'elle serve effectivement à ce que la médecine de pointe demeure finançable du point de vue de la politique financière tout en se maintenant, à l'avenir également, au niveau le plus actuel sur le plan international.

Pour obtenir une meilleure interaction entre les domaines du traitement ambulatoire et du traitement stationnaire, la stratégie Cybersanté (eHealth) doit en outre être mise en œuvre aussi rapidement que possible. L'introduction du dossier électronique du patient constitue une première étape qui promet des gains d'efficacité et de qualité. De plus, le classement électronique, par les prestataires de soins, des informations pertinentes pour le traitement du patient dans un seul dossier est crucial dans la perspective du développement des services de soins intégrés.

Démarche

La Confédération et les cantons ont lancé en 2010, dans le cadre du «Dialogue Politique nationale suisse de la santé», le projet d'une «stratégie nationale de santé». L'objectif de ces efforts conjoints est de développer une stratégie nationale capable de faciliter la réalisation des objectifs de politique de santé dans les domaines des services de soins, de la prévention et du pilotage du système de santé. Trois aspects doivent être couverts: le pilotage du système de santé, la mise à disposition de données suffisantes en matière de santé et la fixation de tarifs et de valeurs de référence pour le financement futur des soins de santé. Des résultats intermédiaires ont été présentés en avril 2012 dans le cadre du projet partiel «Tarifs et

points clés», de même qu'un programme de travail pour le projet partiel «Données de santé». Des premières mesures de mise en œuvre sont attendues dans ce domaine dès 2014. En revanche, le projet partiel «Pilotage du système de santé» pâtit des positions différentes de la Confédération et des cantons quant aux responsabilités face au financement, de sorte que ses objectifs ne devraient pas être réalisés au cours de la législature amorcée. Par ailleurs, l'Office de la santé publique doit être en mesure de poursuivre sur une base autonome les efforts engagés pour que la qualité soit mesurée de manière crédible (également en comparaison internationale et particulièrement pour la médecine de pointe) et pour que l'efficacité du catalogue de prestations soit contrôlée.

Effets économiques

Sous l'angle des dépenses totales au titre des prestations de santé, la Suisse (5144 USD par habitant en 2009, selon la publication de l'OCDE de 2011) arrive en troisième position du classement de l'OCDE derrière les Etats-Unis et la Norvège. S'agissant de la part des coûts de santé dans le PIB (11,4 %), la Suisse occupe la cinquième place, derrière les Etats-Unis, les Pays-Bas, la France et l'Allemagne. Selon les perspectives à long terme de l'Administration fédérale des finances, les coûts continueront de croître sensiblement plus vite que le PIB, en raison des progrès de la médecine et du vieillissement de la population. D'ici à 2060, selon le scénario de référence, le secteur de la santé atteindrait 15,8 % du PIB.

Interpréter une croissance du secteur de la santé supérieure à la moyenne des autres branches comme un facteur de croissance économiquement positif est biaisé. En effet, tant que cette croissance provient d'incitations erronées et d'autres imperfections du marché, elle soustrait des ressources – notamment des forces de travail – à d'autres branches où elles seraient affectées plus efficacement. En tout cas, la proportion très élevée en comparaison internationale des coûts stationnaires dans l'ensemble des coûts de santé montre que des gains d'efficacité potentiels sont réalisables dans ce domaine particulier. Par ailleurs, la croissance de l'emploi semble s'être récemment concentrée dans le domaine des prestations de santé financées sur une base privée, ce qui ne poserait pas de problème de prime abord.

Responsabilité

DFI, Office fédéral de la santé publique

Calendrier

Le 22 juin 2011, le Conseil fédéral a adopté un agenda de politique de santé qui décrit succinctement les réformes essentielles (pour une part déjà acceptées par le Parlement ou en phase de délibération) pour les années à venir (par ex. renforcement de la surveillance des assureurs-maladie, réseaux de soins intégrés («managed care»), nouvelle loi sur la prévention, loi relative au registre des tumeurs, loi sur le dossier électronique du patient, mise en œuvre de la stratégie en matière de qualité et renforcement de l'évaluation des technologies médicales).

En ce qui concerne le développement de l'assurance obligatoire des soins, aucun message qui puisse être soumis au Parlement n'est encore prévisible à ce stade, malgré une série d'interventions parlementaires sous forme de motion.

La révision partielle de la LAMal, prévue dans le cadre de la stratégie en matière de qualité, et l'élaboration de l'acte législatif nécessaire à la création d'un institut pour la qualité et l'efficacité économique, sont en cours.

On entend développer le contrôle systématique et périodique des prestations incluses dans la LAMal, à la fois comme élément de pilotage et comme moyen d'adapter l'offre organisationnelle et technique médicale à l'évolution des besoins (vieillessement, augmentation des maladies chroniques et multimorbidité). La condition en est que les moyens financiers et en personnel soient disponibles (soit dans le cadre de l'institut pour la qualité et l'efficacité économique mentionné plus haut, soit dans le cadre d'une stratégie d'évaluation des technologies médicales répondant aux motions déposées à ce sujet).

2. Développement ultérieur de la politique agricole

Motivation

Le niveau relativement bas de la productivité du travail dans l'agriculture est problématique du point de vue de la compétitivité dans le contexte international, aussi bien que des coûts pour les branches du marché intérieur situées en aval (industrie alimentaire, tourisme). Cette faible productivité pèse en outre considérablement sur les finances publiques. Or, une amélioration de la productivité dans l'agriculture est possible à de nombreux égards. Mais les transferts étatiques et les facteurs institutionnels, comme le droit foncier rural, contribuent à ce que le potentiel d'amélioration de la productivité soit exploité trop lentement et incomplètement. En outre, les coûts élevés des prestations intermédiaires et la situation concurrentielle en amont, mais surtout en aval, ne sont pas à l'avantage des producteurs agricoles, de l'avis de ceux-ci. La PA 2014-2017 améliore le système des paiements directs grâce au fait que les transferts étatiques sont davantage axés sur les prestations fournies par le secteur dans l'intérêt de la collectivité. Simultanément, cette nouvelle conception des transferts étatiques offre moins le flanc aux critiques internationales. Le nouveau système plus flexible des paiements directs permet également de maîtriser plus finement et plus simplement les modulations requises en fonction des différents scénarios d'ouverture des marchés. Dans cette perspective d'une ouverture accrue des marchés, une approche par étape et contrôlée devra permettre d'améliorer la compétitivité de toute la chaîne de production, ainsi que de son potentiel d'exportations. De plus, le développement ultérieur de la politique agricole devra contenir des efforts supplémentaires pour améliorer les structures de la production et la productivité.

Mandat

Le rapport en réponse à une motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (cf. explications sous Démarche) doit présenter une perspective 2020 pour l'économie agricole et l'industrie alimentaire en Suisse. Les mesures qui en découleront devront apporter une contribution aux objectifs de croissance.

Contenus

Le développement de la politique agricoles doit élucider les différents aspects des mesures relevant de la politique économique extérieure et celles relevant du marché intérieur. Ces dernières mesures pourront accompagner et alléger les étapes vers l'ouverture des marchés. Le rapport thématise les mesures d'ouverture des marchés qui pourront contribuer à réduire les distorsions sur le marché intérieur, ainsi que les coûts occasionnés aux autres secteurs économiques (tourisme : prestations intermédiaires coûteuses, commerce de détail : pression exercée par le tourisme d'achat). La compétitivité vis-à-vis de l'UE devrait en ressortir également renforcée. Les mesures relevant du marché intérieur intéressent en particulier la politique de croissance, car elles sont susceptibles de contribuer directement à la croissance de la productivité (en ce qui concerne la contribution indirecte de la politique de croissance, cf. les explications sous la mesure 3, «Développement et renforcement du réseau des accords de libre-échange»). Il apparaît surtout opportun d'évaluer les mesures suivantes pour élever le niveau de productivité de l'agriculture suisse: (1) mesures visant une mobilité foncière supérieure; (2) adaptation des mesures d'amélioration structurelle: l'octroi de contributions et de crédits à l'investissement devrait viser à ce que les entreprises soutenues atteignent un niveau de productivité comparable à celles de régions étrangères présentant des conditions géographiques semblables; (3) les mesures d'ouverture du marché et la compétitivité renforcée dans les secteurs en amont de l'agriculture suisse (marché d'approvisionnement) sont des éléments supplémentaires devant contribuer à réduire les

coûts de production. L'ouverture du marché et l'intensification de la concurrence dans les secteurs en amont de l'agriculture (marché d'approvisionnement) devront également contribuer à abaisser les coûts de production.

Démarche

Parallèlement à son acceptation de la motion Darbellay (10.3818), qui demande au Conseil fédéral de suspendre les négociations sur un accord de libre-échange agricole avec l'UE tant que le cycle de Doha de l'OMC n'est pas achevé, le Conseil des Etats a accepté le 7 mars 2012 une motion de sa Commission de l'économie et des redevances (motion CER-E (12.3014), «Libre-échange agricole: ne pas rompre les négociations, mais viser une ouverture contrôlée du marché»). Cette motion demande, d'ici à septembre 2012, un état des lieux des négociations relatives à l'accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agro-alimentaire. Simultanément, le Conseil fédéral doit présenter des solutions alternatives à celles actuellement envisagées dans le cadre des négociations, en vue d'instaurer par étapes et de manière contrôlée le libre-échange des produits agricoles et alimentaires avec l'UE.

Effets économiques

Les analyses en vue d'un accord de libre-échange agricole avec l'UE ont indiqué une croissance du PIB d'au moins 0,5 % en cas d'ouverture complète du marché.⁹ Une partie de cette progression du PIB est réalisable sans accord international grâce à une amélioration autonome de la productivité. Quant à l'autre partie du gain économique - issue de l'intensification des échanges internationaux dans le secteur agricole - les étapes mentionnées ci-dessus amélioreraient sensiblement les conditions microéconomiques nécessaires à sa réalisation.

Responsabilité

DFE, Office fédéral de l'agriculture

Calendrier

Le Conseil fédéral présentera au Parlement le rapport après l'adoption de la motion CER-S par le 2^{ème} Conseil.

⁹ Rapport en réponse du postulat 06.3401 Frick, accepté par le Conseil fédéral le 14 mars 2008: <https://biblio.parlament.ch/e-docs/148504.pdf>

3. Développement et renforcement du réseau des accords de libre-échange

Motivation

Vu l'ampleur de la crise européenne de la dette, il faut s'attendre à ce que la croissance des pays industrialisés européens se développe de manière peu dynamique pendant encore des années. Il faut donc prévoir que la demande étrangère de produits et services suisses soit ralentie. Compte tenu de la part des importations mondiales qui dépend de la demande des pays industrialisés, le dynamisme du commerce mondial pourrait aussi s'en ressentir et influencer négativement la croissance des pays émergents. Des taux de croissance élevés seront toutefois maintenus dans ces pays, ce qui créera un potentiel d'exportation important. A ce stade, la Suisse a mieux su exploiter cette transition que la plupart des autres pays du continent européen. La politique économique extérieure active de la Suisse a joué un rôle important dans l'exploitation de ce potentiel. Une série d'accords de libre-échange (ALE) ont été conclus justement avec des pays appartenant au pôle de croissance asiatique (Japon, Corée, Singapour). La conclusion d'ALE restera donc à l'avenir un élément essentiel de la stratégie économique extérieure.

La présente mesure se concentre sur les intérêts offensifs de la politique économique extérieure. La stratégie de politique économique extérieure de 2004 continue de fournir la ligne directrice pour la conception de la politique économique extérieure. Outre des réformes sur le marché intérieur (notamment pour se départir du protectionnisme agricole) et une contribution au développement des pays partenaires (coopération économique), elle demande surtout un renforcement des réglementations internationales et la négociation d'un accès aux marchés étrangers exempt de discrimination et aussi libre que possible, à commencer par les marchés particulièrement grands et/ou caractérisés par une croissance particulièrement dynamique.

Cependant, pour parvenir à conclure fructueusement des accords de libre-échange, il est nécessaire de trouver avec les partenaires participant aux négociations un équilibre des intérêts respectifs à l'intérieur de chaque secteur et au-delà sur l'ensemble de l'économie au regard des obligations consenties sur l'accès au marché. La politique agricole actuelle (forte protection frontalière) élève toutefois d'importantes entraves à un rapprochement avec les importants partenaires commerciaux qui ont des intérêts considérables dans l'exportation de biens agricoles (cf. explications sous Mesure 2).

Mandat

Le développement et le renforcement du réseau des accords de libre-échange sont compris dans l'objectif 10: «Le développement de la stratégie économique extérieure se poursuit», qui a été annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011-2015 et qui doit être ancré dans l'Arrêté fédéral sur le programme de législature 2011-2015. Le chapitre introductif du rapport sur la politique économique extérieure 2011 fournit un état des lieux de la politique économique extérieure. Conformément à cette ligne directrice, le développement et le renforcement du réseau des accords de libre-échange doivent se poursuivre.

Contenus

Les accords de libre-échange doivent en principe comprendre les divers domaines importants pour l'économie suisse, à savoir: le trafic des marchandises, le commerce des services, les investissements, les marchés publics, les droits de propriété intellectuelle, la concurrence et le développement durable. Ils doivent autant que possible garantir des conditions

d'accès au marché exemptes de discrimination, aussi bien dans le domaine tarifaire que dans le domaine non-tarifaire, et renforcer la sécurité juridique pour les échanges et la coopération économiques de même que pour le développement durable.

La priorité est donnée à la conclusion d'un accord de libre-échange bilatéral avec la Chine et à des accords dans le cadre de l'AELE avec l'Inde, l'Indonésie, l'Union douanière Russie / Belarus / Kazakhstan, le Vietnam et les États d'Amérique centrale. Les négociations entamées avec l'Algérie et la Thaïlande doivent se poursuivre dès que ces partenaires y seront prêts. L'AELE est en contact ou entretient un dialogue en vue d'intensifier les relations commerciales et d'élaborer les bases de décision utiles à l'éventuelle ouverture de négociations avec d'autres partenaires potentiels (en particulier la Malaisie, le MERCOSUR et les Philippines).

Parallèlement à l'extension du réseau des accords de libre-échange, il s'agit de gérer, de contrôler, d'actualiser et de développer les ALE déjà existants, de manière à les adapter aux nouveaux développements économiques et commerciaux (par ex. conclusion de nouveaux accords de libre-échange avec des états tiers par les partenaires de la Suisse aux actuels ALE), afin de garantir continuellement la non-discrimination de l'économie suisse.

Il convient de rester attentif aux accords de double imposition et aux accords de protection des investissements, qui ont également des effets favorables sur le commerce.

Démarche

Il faut prévoir chaque année des décisions correspondantes du Conseil fédéral de donner des mandats de négociation, de signer des accords de libre-échange et de soumettre des messages au Parlement concernant un à deux accords de libre-échange. Le calendrier précis dépend des progrès réalisés dans les travaux exploratoires et les négociations.

Effets économiques

Les accords de libre-échange créent un cadre prévisible et préférentiel pour le développement des relations économiques avec des partenaires économiquement importants. Ils améliorent sur une large base l'accès au marché et la sécurité juridique pour les acteurs économiques suisses, en particulier pour le commerce des biens et des services et pour les investissements. Ils permettent de prévenir ou de réduire la discrimination des acteurs économiques suisses par rapport à leurs concurrents de pays tiers qui ont déjà conclu un accord de libre-échange avec le pays visé. L'expérience montre que les relations économiques avec les partenaires d'ALE se développent de manière plus dynamique qu'en moyenne. Les accords de libre-échange constituent donc un important instrument pour maintenir et renforcer la compétitivité de la place économique suisse. Ils exercent ainsi, en définitive, une influence positive sur la croissance durable et sur l'emploi.

Responsabilité

DFE, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

Calendrier

2011-2015 (en continu).

4. Confirmation de la libre circulation des personnes avec l'UE

Motivation

Les relations bilatérales de la Suisse avec l'UE sont de première importance. L'ouverture des marchés, l'utilisation accrue des avantages comparatifs des pays et la stimulation de la concurrence présagent des contributions supplémentaires à la croissance économique. Cependant, le contexte institutionnel est actuellement difficile s'agissant des dossiers en cours de négociation avec l'UE. En ce qui concerne l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), l'UE insiste – à l'instar des autres accords – pour uniformiser l'application de l'accord et pour accélérer la reprise des dispositions juridiques relatives au marché unique. Dans ce contexte, il convient avant tout de garantir le soutien à l'ALCP, l'un des principaux accords sectoriels avec l'UE, tant vers l'intérieur que vers l'extérieur. La poursuite de la libre circulation des personnes avec l'UE est par conséquent une mesure cruciale de la politique de croissance. La disparition de l'ALCP aurait globalement des conséquences économiques graves, d'autant plus que tous les accords du paquet des Bilatérales I de 1999 s'en trouveraient menacés (libre circulation des personnes, obstacles techniques au commerce, marchés publics, recherche, agriculture, transport aérien, et transports terrestres).

Mandat

L'adhésion de la Croatie à l'UE, prévue le 1^{er} juillet 2013, posera une nouvelle fois à la Suisse la question de l'extension de l'ALCP à de nouveaux Etats membres de l'UE. L'accord sur la libre circulation des personnes étant un accord mixte, il ne s'applique pas automatiquement aux nouveaux Etats membres: il est nécessaire de conduire des négociations avec l'UE, lesquelles doivent déboucher en temps utile sur un arrêté fédéral sujet à référendum.

Contenus

L'admission de forces de travail étrangères en Suisse repose sur l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) avec l'UE et sur un recrutement limité de spécialistes hautement qualifiés de pays tiers. L'ALCP donne aux citoyens suisses et à ceux des Etats de l'UE le droit de choisir librement leur lieu de travail et leur lieu de séjour sur le territoire des Etats parties à l'accord. La condition en est qu'ils détiennent un contrat de travail valable, qu'ils soient indépendants ou – s'ils ne sont pas actifs professionnellement – qu'ils puissent attester qu'ils disposent de moyens financiers suffisants et qu'ils sont complètement couverts par une assurance-maladie. La libre circulation des personnes est complétée par la coordination des systèmes d'assurances sociales nationales et par la reconnaissance mutuelle des diplômes professionnels. Ces deux domaines sont réglementés dans les annexes II et III de l'accord et sont régulièrement adaptés pour tenir compte de l'évolution de la législation de l'UE.

Démarche

Si les négociations concernant la Croatie font appel au même modèle que celui appliqué lors des extensions précédentes de l'UE, dans le cadre d'une introduction progressive et contrôlée de la libre circulation des personnes les contingents autorisés seront augmentés par étapes, dans des proportions à convenir, jusqu'à la fin de la période transitoire (normalement sept ans). L'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE est indispensable au maintien de l'ALCP, car il n'est pas imaginable que l'UE puisse accepter un traitement inégal de ses Etats membres.

Effets économiques

Le dommage économique en cas de résiliation de l'ALCP serait élevé pour plusieurs raisons.

Comme l'ALCP est juridiquement lié aux autres accords des Bilatérales I, les autres six accords seraient invalidés en cas de résiliation de l'ALCP par l'une des parties. Il s'agit donc, de stabiliser globalement le cadre contractuel passé avec l'UE, qui constitue la base des relations économiques avec notre principal partenaire. Les accords sectoriels avec l'UE sont un important facteur de la place économique suisse et, de ce fait, ils forment un élément constitutif indispensable d'une politique de croissance fructueuse. Cette remarque vaut également pour l'ALCP lui-même. Les entreprises suisses ne dépendent pas seulement de la possibilité de recruter selon leur besoin des forces de travail à l'étranger, elles peuvent aussi détacher du personnel suisse dans les Etats membres de l'UE. L'accès au personnel adéquat en nombre suffisant augmente la flexibilité des entreprises si elles doivent réagir à de nouvelles évolutions; il stimule leur compétitivité et atténue la pression pour délocaliser les étapes de production à l'étranger. Des places de travail sont ainsi assurées en Suisse et, si la conjoncture est favorable, de nouvelles places de travail y sont créées. Selon des estimations passées, le PIB a progressé continuellement d'au moins 1 % grâce à la libre circulation des personnes, ce qui représente 4 à 5 milliards de francs par an. Par ailleurs, l'importance des forces de travail étrangères ira grandissante à moyen et à long termes, parce que l'offre de main-d'œuvre indigène reculera pour des raisons démographiques (générations à faible natalité). Le besoin concerne tant les spécialistes hautement qualifiés, rares en Suisse et recherchés sur le plan international, que le personnel moins qualifié.

Grâce à l'accord, les qualifications des immigrants complètent les compétences des forces de travail indigènes de multiples manières et à l'avantage des uns et des autres. Mais simultanément, l'ALCP a aussi accru tendanciellement la concurrence sur le marché du travail. Il n'est toutefois pas établi à ce stade que l'immigration ait conduit à l'éviction des forces de travail établies en Suisse. Pour que la libre circulation des personnes soit politiquement acceptée dans notre pays, il est pourtant crucial que l'ouverture du marché du travail se déroule dans le bon ordre. C'est pourquoi le Conseil fédéral s'engage pour que les mesures d'accompagnement soit mises en œuvre avec toute la conséquence voulue et qu'elles soient adaptées s'il y a lieu, de manière à empêcher les abus sur le marché suisse du travail. Néanmoins, cet important instrument ne doit pas contrecarrer l'objectif supérieur de la politique de l'emploi dans notre pays, qui est de maintenir la flexibilité et la stabilité sur le marché suisse du travail.

Responsabilité

DFJP (Office fédéral des migrations) en coopérant avec le DFAE et le DFE

Calendrier

Le Conseil fédéral soumettra au Parlement, sous la forme d'un message, un arrêté fédéral sujet à référendum concernant l'extension de l'ALCP à la Croatie dès que l'UE aura transmis la demande correspondante et que les négociations sur les modalités de la période transitoire seront terminées. Cet objet sera transmis au Parlement en temps opportun, compte tenu de la date d'adhésion de la Croatie à l'UE. Durant la phase préparatoire, un rapport sur les effets de la reconduction des accords bilatéraux (en particulier de l'accord sur la libre circulation des personnes) et des mesures d'accompagnement devra être soumis à l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 4 de l'arrêté fédéral du 13 juin 2008 portant approbation de la reconduction et de l'extension de l'ALCP.

5. Accord avec l'UE en matière d'énergie et d'électricité

Motivation

La conclusion d'un accord avec l'UE en matière d'énergie et d'électricité doit sensiblement contribuer à renforcer la sécurité de l'approvisionnement tout en garantissant l'intégration de la Suisse dans le commerce transfrontalier de l'électricité. Outre la réglementation de l'accès mutuel au marché et une harmonisation des normes de sécurité, l'accord doit aussi permettre à la Suisse de participer dans des conditions optimales à de nouveaux organismes de l'UE, comme l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) ou le Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport (ENTSO-E). Enfin, dans le cadre de l'accord, il faudra trouver une solution pour gérer les contrats de fourniture d'électricité à long terme avec la France, qui tient compte de la protection des investissements et qui soit compatible avec les règles européennes d'accès au réseau, alors que ces livraisons bénéficient actuellement d'un accès prioritaire au réseau.

Mandat

Le 17 mai 2006, le Conseil fédéral a adopté le mandat de négociation en vue d'un accord dans le domaine de l'électricité. Il l'a complété le 2 mai 2007. En septembre 2010, le Conseil fédéral a élargi le mandat pour pouvoir tenir compte, dans les négociations, des développements juridiques actuels au sein de l'UE.

Contenus

Sur la base du troisième volet de mesures relatives au marché intérieur de l'énergie dans l'UE, l'accord visé doit notamment réglementer le commerce transfrontalier de l'électricité et permettre l'accès mutuel au marché. En se fondant sur l'adaptation du mandat décidé en 2010, il est en outre possible d'intégrer dans les négociations la directive de l'UE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (directive RES). Il en découlerait une extension plus poussée de la mise en réseau des échanges d'énergies renouvelables en Europe. La directive entraînerait aussi la reconnaissance mutuelle des certificats d'origine pour l'électricité provenant de sources d'énergie renouvelables telles que l'eau, le vent ou le soleil. Cependant, à l'instar des Etats membres de l'UE, la Suisse devrait se fixer un objectif quant au développement des énergies renouvelables. Du point de vue de la Suisse, un tel objectif devrait être économiquement supportable et tenir compte adéquatement des efforts déjà consentis de la Suisse et de ses particularités nationales.

De son côté, l'UE vise un marché intérieur de l'électricité uniformément réglementé en Europe. Elle a donc intérêt à ce que la Suisse soit également intégrée autant que possible dans ce marché et qu'elle applique les mêmes règles que les Etats membres de l'UE. Cette remarque concerne notamment l'ouverture complète du marché de l'électricité en Suisse, telle qu'elle est en œuvre en Europe depuis 2007 et conformément aux souhaits exprimés à l'égard de la Suisse. Il est en outre prévisible qu'un futur accord comportera des dispositions horizontales, par exemple en droit de l'environnement qui concerne le secteur de l'électricité, en droit de la concurrence ou des aides d'Etat. Pour l'UE, l'intégration de ces thèmes est indispensable pour éviter des distorsions de la concurrence.

Démarche

Les négociations sont conduites à divers niveaux et des progrès sensibles ont déjà été réalisés depuis 2007. Mais la question de la libéralisation du marché de l'électricité et celle de la reprise de la directive RES doivent être étroitement coordonnées avec les processus en

cours en Suisse, sachant que l'ouverture complète du marché suisse par voie d'arrêté fédéral n'est pas prévue avant 2014 et qu'elle est soumise au référendum facultatif.

La promotion des énergies renouvelables est une composante essentielle de la nouvelle Stratégie énergétique 2050, dont les mesures détaillées doivent encore être concrétisées. Une éventuelle reprise de la directive RES devrait être étroitement coordonnée avec ce processus.

Effets économiques

L'accord concerne trois des sept champs d'action de la politique de croissance: par l'ouverture du marché, la concurrence est renforcée sur le marché intérieur; par l'accès réciproque au marché de l'électricité, celui-ci s'ouvre vers l'extérieur; l'intégration des énergies renouvelables pourrait fournir une contribution à une politique d'utilisation durable des ressources.

Pourtant, il est difficile de présenter les effets économiques de l'accord en détail, car ils dépendent de divers facteurs externes. Premièrement, l'ouverture mutuelle des marchés renforcerait la concurrence sur le marché suisse de l'électricité, tout en accroissant la compétitivité internationale par des prix concurrentiels de l'électricité et des gains d'efficacité par le moyen des achats. Même si on ne peut guère attendre des baisses de prix de l'électricité en raison des prochains investissements dans les réseaux et la production, il est du moins possible d'escompter que l'ouverture du marché jusqu'au niveau du petit client exerce une atténuation de la hausse des prix. Deuxièmement, la garantie des importations d'électricité contribuerait à sécuriser l'approvisionnement et, de ce fait, à empêcher des situations de pénurie de courant coûteuses sur le plan macroéconomique. Troisièmement, l'engagement des capacités de production suisses sur le marché européen serait mieux assuré, notamment pour les capacités actuellement en développement des stations de pompage-turbinage. Cet objectif n'est réalisable à long terme que si l'intégration du réseau suisse dans les infrastructures européennes, que l'accord doit aussi garantir, est optimale. Quatrièmement, il faut également garantir que les services de transit assurés par la Suisse soient adéquatement indemnisés et que le fond correspondant de l'UE soit augmenté à moyen terme.

Face à ces effets positifs, la reprise de la directive RES impliquerait une promotion renforcée des énergies renouvelables, associée aux coûts macroéconomiques correspondants. Les estimations initiales indiquent que la reprise de la directive RES entraînerait une hausse de 20 % actuellement à environ 32 % en 2020 de la part des énergies renouvelables dans la consommation brute d'énergie finale. Mais l'objectif concret fait l'objet de négociations. Les éventuels coûts supplémentaires spécifiquement dus à l'accord dépendent essentiellement des objectifs que la Suisse se donne dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050, indépendamment d'un accord avec l'UE, quant à la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale.

Responsabilité

DETEC (Office fédéral de l'énergie), en coopération avec le DFAE et le DFE

Calendrier

Dans un premier temps, il faudra progresser vers la conclusion des négociations dans le domaine de l'électricité sur la base du mandat de négociation révisé. Des avancées supplémentaires concrètes dans les négociations sont nécessaires en 2012 pour disposer en fin d'année d'un projet d'accord dont la formulation soit aussi aboutie que possible. Après la

signature, l'accord devrait encore suivre les processus de ratification internes de la Suisse et de l'UE.

Dans le cadre de ces négociations, il convient de développer des éléments de solution vis-à-vis des problèmes institutionnels soulevés par l'UE (reprise, interprétation, surveillance, règlement des différends). Cet aspect peut retarder la progression des négociations.

6. Fixation des priorités à moyen terme de la politique des dépenses

Motivation

De nombreux pays industrialisés sont actuellement frappés par une grave crise de la dette souveraine. Sous la pression, ces pays engagent des réformes structurelles profondes. Dans ce contexte, la situation relativement bonne des finances publiques de la Suisse ne doit pas susciter l'autosatisfaction. La chance de disposer de finances largement équilibrées devrait plutôt servir à optimiser les structures des dépenses et des recettes.

La mesure suivante est focalisée sur les finances fédérales. Les priorités de la politique des dépenses à moyen terme, portant sur un horizon de deux périodes législatives, ont déjà été définies dans la dernière législature en fixant les taux de croissance pour chacun des 18 domaines de dépenses entre 2008 et 2015. Cet instrument de pilotage des finances éprouvé a d'ailleurs été inscrit dans la politique de croissance 2008-2011 (mesure: réexamen des tâches). La fixation des taux de croissance des dépenses pour un horizon à moyen terme interviendra désormais au début de chaque nouvelle législature. En effet, connaître la part de dépenses admises à l'horizon de huit ans peut conduire à déclencher des réformes profondes dans certains domaines de dépenses. Il en résulte idéalement une adaptation importante des bases légales, et non seulement une adaptation des positions budgétaires individuelles. En conséquence, il faut également poursuivre les réformes structurelles qui ont été engagées dans le cadre du réexamen des tâches.

Mandat

Les activités de l'Etat dont les effets sur la croissance et la prospérité sont positifs peuvent être spécifiquement encouragées, en fixant des priorités dans la politique des dépenses à moyen terme. Les marges de manœuvre nécessaires à cet effet doivent être ménagées par des réformes structurelles sur tout l'éventail des tâches de la Confédération.

Contenus

Dans le cadre du réexamen des tâches de 2008, le Conseil fédéral a établi pour la première fois un profil de priorités de la politique des dépenses pour la période 2008-2015. Ce profil définit à quelle cadence les divers domaines de tâches (dépenses) de la Confédération doivent croître pendant la période visée et il précise les objectifs de taux de croissance correspondants. Au total, les dépenses de la Confédération ne doivent pas croître plus vite que le PIB nominal (stabilisation de la quote-part de l'Etat). Le Conseil fédéral a l'intention de réexaminer ce profil de priorités et de l'adapter éventuellement. Les bases nécessaires à l'affectation des moyens pendant les huit à dix prochaines années doivent être ainsi créées.

Suite au réexamen des tâches, le Conseil fédéral a lancé une série de réformes structurelles ayant un rapport avec presque tous les domaines de dépenses. Citons en particulier les réformes concernant la sécurité sociale (révision de l'AVS, cf. Mesure 9), les transports (notamment le financement accru par les utilisateurs du trafic ferroviaire), la défense nationale (développement de la politique de sécurité) et l'amélioration de l'efficacité dans l'administration (notamment informatique, immeubles, réseau extérieur et recherches faites par l'administration fédérale).

Démarche

Le Conseil fédéral procédera à une révision fondamentale des taux de croissance fixés dans le cadre du réexamen des tâches. Ce faisant, il tiendra notamment compte des décisions que le Parlement doit prendre en 2012 concernant les arrêtés financiers pluriannuels 2013-2016 (formation, recherche et innovation; coopération au développement; infrastructures ferroviaires; agriculture 2014-2017), l'arrêté relatif à la planification du financement de l'armée et d'autres stratégies et planifications interdépartementales.

De plus, les réformes structurelles déjà engagées seront poursuivies. Le Conseil fédéral a chargé les Départements concernés de faire avancer selon des calendriers distincts les projets de réforme relevant de leurs domaines de compétence.

Effets économiques

Le Conseil fédéral dispose, en plus du frein à l'endettement, de deux instruments efficaces pour maintenir les finances fédérales en équilibre à long terme: la fixation de priorités de politique financière à moyen terme, dans le cadre d'une quote-part stable de l'Etat, et la mise en œuvre de réformes structurelles sur l'ensemble de l'éventail des dépenses de la Confédération. Des finances publiques saines suscitent la confiance envers la place économique suisse et renforcent sa compétitivité internationale. Le réexamen et l'éventuelle réorientation des priorités de la politique des dépenses permettent en outre de se concentrer sur les activités de l'Etat utiles à la croissance et à l'emploi.

Responsabilité

La définition du nouveau profil de priorités relève de la compétence du Conseil fédéral. Mais il est loisible au Parlement de modifier en tout temps les pondérations choisies dans le cadre de son activité législative. Ce point vaut en particulier aussi pour les réformes structurelles prévues par le Conseil fédéral, qui feront finalement l'objet des délibérations du Parlement.

Calendrier

La fin envisageable de la période de planification 2008-2015 en matière d'un réexamen des tâches et les décisions prises sur d'importants arrêtés financiers pluriannuels offrent la possibilité de réévaluer les priorités à moyen terme de la politique des dépenses. Compte tenu des incertitudes concernant l'évolution future de la situation financière, il n'est pas exclu que cette mesure soit reportée à 2013.

Depuis l'adoption du rapport sur la mise en œuvre du réexamen des tâches, les Départements portent la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre les réformes en cours. Toutefois, le Conseil fédéral au complet rend compte chaque année de l'état de la mise en œuvre de cette réforme dans le cadre de la présentation des comptes. De plus, après que la motion 11.3317 de la Commission des finances du Conseil national «Réexamen des tâches» a été adoptée par le Parlement, le Conseil fédéral devra en outre présenter d'ici à la fin de 2012 un message global visant à alléger le budget «de manière substantielle».

7. Réforme de l'imposition des entreprises III

Motivation

Si la mobilité internationale des capitaux est suffisante, le rendement du capital après impôt convergera sur le plan international. Une faible imposition des revenus du capital est tendanciellement utile, tant au niveau des entreprises qu'au niveau des investisseurs, pour attirer du capital. L'intensité accrue du capital qui en résulte accroît en principe la productivité du travail et, partant, les revenus. Mais cela dépend de la qualité du capital disponible en Suisse. Si les flux de capitaux et l'épargne réalisée en Suisse sont investis à longue échéance dans du capital réel (capital productif), des effets favorables sur la croissance peuvent en découler au-delà de l'augmentation directe de l'intensité capitalistique de la production. De tels placements de capitaux dans notre pays sont utiles à la Suisse si le progrès technique est lié aux investissements supplémentaires dans le capital productif («embodied technical progress») et si les investissements directs de l'étranger en Suisse sont liés à des améliorations organisationnelles (innovation de processus, nouveaux modèles d'affaires, etc.). S'agissant d'investissements au sein d'un groupe de sociétés, il importe que les fonctions à forte valeur ajoutée et porteuses d'avenir d'une entreprise soient établies en Suisse et que le site suisse ne se résume pas aux prestations de distribution et de montage final. Certes, le capital financier qui afflue en Suisse et la quitte sous la même forme produit aussi de la valeur ajoutée. Cependant, la politique fiscale ne devrait pas uniquement se mesurer aux intérêts de la place financière, mais surtout à la question de savoir dans quelle mesure elle favorise la qualité visée d'investissements en capital productif en Suisse.

Mandat

La réforme de l'imposition des entreprises III devrait proposer sélectivement des mesures qui garantissent le financement des dépenses de l'Etat et préservent la compétitivité de la Suisse, tout en améliorant l'acceptation internationale, donc la crédibilité, du système fiscal de notre pays. Dans ce contexte, la réforme de l'imposition des entreprises III est étroitement liée, quant à son objet et au calendrier, à divers développements internationaux dans le domaine du droit fiscal des entreprises.

Contenus

Du point de vue de la politique de croissance, la réforme de l'imposition des entreprises III doit renforcer la compétitivité de la Suisse et, partant, améliorer ses perspectives de croissance. Sur le plan du contenu, la priorité va à la réduction de la charge fiscale grevant les entreprises actives en Suisse (notamment par l'abrogation du droit d'émission sur le capital propre, par des améliorations du système de déduction des participations) et à des adaptations des status fiscaux cantonaux pour les sociétés holding et les sociétés d'administration.

Démarche

Un groupe de travail, composé de représentants de l'AFC (direction), de l'AFF, du SFI, du Bureau de l'intégration et de quatre administrations fiscales cantonales (GE, VD, ZG, ZH), s'emploie à élaborer des propositions pour la *réforme de l'imposition des entreprises III*. Les résultats sont remis à intervalles réguliers à un organisme stratégique, qui réunit des représentants de la Confédération, des cantons, de l'économie et de la science, pour y être discutés. Cette manière de procéder offre la garantie, d'une part, que la Confédération et les cantons coopèrent étroitement et, d'autre part, que les propositions et besoins des milieux intéressés seront adéquatement pris en compte en pondérant le bien général.

Effets économiques

L'imposition des entreprises constitue un important facteur dans l'évaluation de l'attractivité d'une place économique. La compétitivité autant que l'acceptation internationale du système d'imposition des entreprises ont leur importance. De plus, le financement des dépenses de l'Etat doit être garanti. Actuellement, les critères du financement des dépenses de l'Etat et de la compétitivité sont remplis de manière satisfaisante. En particulier, les charges fiscales sur les revenus mobiles internationalement rendent aujourd'hui la Suisse attractive pour les multinationales. Mais l'acceptation internationale du système fiscal suisse est partiellement menacée. Cette situation se traduit par une insécurité juridique grandissante affectant la planification des entreprises établies en Suisse qui sont actives internationalement. Il faut éviter que l'activité d'investissement dans la place économique suisse n'en sorte entravée.

Responsabilité

DFF, Administration fédérale des contributions

Calendrier

La réforme de l'imposition des entreprises avancera en relation chronologique étroite avec divers développements internationaux. C'est pourquoi le cadre temporel de la réforme de l'imposition des entreprises III n'a pas encore été définitivement fixé.

8. Rapport stratégique concernant la redevance sur la mobilité

Motivation

Un système de transports bien développé et qui fonctionne constitue une condition indispensable pour une économie productive basée sur la division du travail et un important facteur dans la concurrence internationale entre les places économiques. L'entretien des infrastructures de transport revêt par conséquent une grande importance du point de vue de la politique de croissance. La révision engagée du financement des infrastructures ferroviaires et des routes nationales prépare la voie au développement garanti à moyen terme des réseaux de transports terrestres. Le Conseil fédéral met ici en œuvre un axe prioritaire de la stratégie nationale des infrastructures¹⁰ (cf. ci-après «Remarque complémentaire»).

Toutefois, le financement des réseaux d'infrastructure appartenant à la Confédération reste un défi sur le long terme, car l'écart est toujours plus important entre les coûts et les recettes. D'un côté, les charges d'exploitation, d'entretien et d'aménagement des infrastructures de transport ne cessent d'augmenter, parce que les réseaux vieillissent, s'allongent et se complexifient, alors que leur sollicitation s'accroît en raison d'un trafic toujours plus dense et que la suppression des goulets d'étranglement menaçant le système requiert souvent la construction d'ouvrages d'art onéreux (généralement dans les agglomérations densément construites). D'un autre côté, les contributions pour assurer la couverture des coûts d'infrastructure que versent les usagers par kilomètre parcouru tendent à régresser, tant pour le rail (les tarifs forfaitaire relativement avantageux comme l'abonnement général sont largement répandus) que pour la route (la consommation moyenne de carburant des véhicules tend à la baisse, ce qui réduit le substrat de l'impôt sur les huiles minérales). A long terme, ces évolutions divergentes ne pourront pas être compensées par de nouvelles adaptations du modèle de financement actuel pour les infrastructures de transport appartenant à la Confédération (ce modèle repose principalement sur les recettes de l'impôt sur les huiles minérales).¹¹

Parallèlement, le domaine des télécommunications et de l'informatique (la télématique) connaît un développement technologique très rapide, ce qui offre des possibilités, jusqu'ici inconnues, de saisir et de facturer individuellement les coûts de la mobilité. Un instrument de marché est ainsi disponible pour garantir une affectation plus efficace dans le domaine des transports.

Mandat

A long terme, il faut examiner un nouveau modèle de financement pour les routes nationales et les réseaux ferroviaires qui ne se limite pas à générer durablement les recettes nécessaires pour couvrir les coûts d'exploitation, d'entretien et d'aménagement, mais qui oriente aussi la mobilité vers une utilisation économiquement efficace et écologiquement durable des capacités de réseau. Dans un régime d'économie de marché, cet objectif n'est réalisable qu'en tarifant le libre accès aux infrastructures de transport avec des prix liés aux prestations, à la qualité et à la demande.

¹⁰ Cf. rapport du 17 septembre 2010 du Conseil fédéral, «L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse.» (FF 2010 7913), page 7997.

¹¹ Il existe une relation étroite entre la mesure de tarification de la mobilité et la mesure visant la fixation des priorités à moyen terme de la politique des dépenses (cf. ci-dessus).

Contenus

La notion de redevance sur la mobilité («mobility pricing»), qui désigne le nouveau modèle de financement, souligne qu'il ne s'agit pas de mesures ponctuelles isolées (comme par exemple les taxes routières dans les centres villes («road pricing»), un concept emprunté à des métropoles étrangères), mais d'un changement fondamental du système de financement des infrastructures de transport. Dans ce nouveau système, une redevance sur la mobilité unique, intermodale, liée aux prestations et appliquée à l'ensemble du territoire remplacera les diverses taxes actuelles sur les transports. L'élément-clé de cette redevance sur la mobilité est un calcul uniforme à l'échelle nationale des prix des transports, qui tient compte autant que possible des coûts effectifs sur la base du principe de causalité (principe de l'utilisateur payeur).

Démarche

Dans une prochaine étape, sur la base des travaux préparatoires réalisés à ce stade, il s'agit d'analyser aussi précisément que possible le potentiel, l'objectif et la conception de la redevance sur la mobilité en trouvant des réponses aux questions ouvertes. Une concrétisation dans le contexte suisse devra en découler. Il faut d'une part viser une compréhension commune du concept de redevance sur la mobilité sur la scène politique. D'autre part, il faut susciter l'acceptation d'un changement de système et le soutien politique correspondant.

D'ici à la fin de la législature en cours, sous la responsabilité de l'Office fédéral des routes (OFROU) et en impliquant les Offices les plus concernés, il faut établir un concept stratégique qui définisse d'une part tous les principaux objectifs et paramètres systémiques de la redevance sur la mobilité et qui, d'autre part, en présente les avantages et les inconvénients par rapport au système actuel.

Effets économiques

En soi, la mobilité doit être considérée comme un bien économique normal, qu'il n'y a pas lieu de subventionner dans des proportions importantes. Or, le développement et l'utilisation des réseaux routiers et ferroviaires d'importance nationale, qui relèvent dans une proportion déterminante de la compétence de la Confédération (réseau des routes nationales, réseau CFF, réseaux ferroviaires privés) sont actuellement surtout influencés par l'allocation de fonds publics, et non par la demande de prestations individuelles et ses coûts. Cette observation vaut particulièrement pour les transports publics, qui ne couvrent qu'une part limitée de leurs coûts par leurs recettes directes. Mais dans le trafic individuel motorisé également, on observe des coûts non couverts à la charge des tiers (externalités). Du point de vue de l'efficacité, de la durabilité et de l'équité (principe de causalité), il paraît nécessaire de soumettre le développement futur des réseaux de transport à une implication accrue des utilisateurs dans la couverture des coûts.

Lors du passage à un nouveau système, il faudra garantir que la perméabilité des frontières nationales au trafic soit préservée et que les coûts de transaction du commerce international demeurent faibles. La protection de la sphère privée mérite également une attention particulière si l'on veut que le changement envisagé trouve l'acceptation politique nécessaire.

Responsabilité

DETEC, Office fédéral des routes (OFROU)

Calendrier

Une modification de la Constitution fédérale, en particulier de l'art. 82, al. 3, Cst. («L'utilisation des routes publiques est exempte de taxe»), est nécessaire à l'introduction de

la redevance sur la mobilité. Un projet d'adaptation de la Constitution fédérale destiné à une procédure de consultation n'est pas (encore) prévu pour la présente législature.

Remarque complémentaire

En l'occurrence, seule l'étude conceptuelle d'une redevance sur la mobilité est reprise parmi les aspects importants pour la croissance comme une priorité d'action pour la période 2012-2015. Il s'agit en effet d'un thème nouveau, fondamental et d'une très grande importance stratégique. Ce choix ne signifie pourtant aucunement que le Conseil fédéral considère l'entretien des réseaux d'infrastructure moins urgent que par le passé. Bien au contraire, la stratégie en matière d'infrastructures de 2009 conserve toute sa validité. Les projets en matière d'infrastructures prévus pour la législature en cours concordent tous avec cette stratégie et constituent des étapes de sa réalisation. Citons notamment à cet égard les arrêtés du Conseil fédéral du 18 janvier 2012 (adoption des messages concernant le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) et l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et son financement) et les arrêtés du 2 novembre 2011 (mandat donné au DETEC et au DFF de présenter une proposition de financement cohérent de la route et du rail d'ici à la fin de 2012).

9. Révision de l'AVS

Motivation

En vue de renforcer la cohésion sociale et de consolider financièrement la prévoyance vieillesse confrontée au défi de l'évolution démographique, des mesures de réformes se révèlent nécessaires dans l'AVS. La prévoyance vieillesse doit, dans ce contexte, être abordée dans une approche d'ensemble qui consiste à réexaminer l'interdépendance entre la prévoyance obligatoire et la prévoyance professionnelle en vue de renforcer, le cas échéant, le 1^{er} pilier. L'allongement de l'espérance de vie à 80 ans pour les hommes et 85 ans pour les femmes combiné à une baisse du taux de natalité ainsi que l'arrivée à la retraite des générations à forte natalité (1942-1970) engendreront de sérieuses lacunes de financement à l'AVS. Outre le besoin de pérennisation financière, l'AVS doit être adaptée dans une perspective plus vaste aux réalités sociales et économiques intervenues depuis la dernière réforme réalisée avec ce même objectif en 1997. En ce sens, les structures de l'AVS doivent également être modernisées, afin de permettre des améliorations dans la gestion des prestations.

Mandat

La réforme de l'AVS doit thématiquer l'objectif de consolidation financière, d'une part, et la modernisation de la gestion de l'assurance, d'autre part. Ce procédé vise à éviter de mettre en danger la réalisation des modifications législatives d'ordre technique nécessaires à la bonne gestion de l'AVS. Du point de vue de la pérennisation financière de l'assurance vieillesse, il importera de combler les besoins financiers supplémentaires induits par les effets de l'évolution démographique. Outre des adaptations fondamentales de paramètres comme l'âge de la retraite, le taux de cotisation, le montant de la rente, l'introduction d'une règle de pilotage analogue au frein à l'endettement des finances fédérales pourra également contribuer à la stabilité.

Contenus

Les finances de l'AVS dépendent largement de la situation économique et de la structure de la population. L'évolution de ces deux facteurs est impossible à prévoir avec certitude. Les scénarios démographiques à long terme indiquent qu'entre 2020 et 2030 des adaptations législatives tangibles devront être prises pour préserver l'équilibre financier de l'AVS. Une réforme globale du premier et du deuxième pilier, le cas échéant séparée en plusieurs paquets de mesures bien ordonnés, sera transmise au Parlement diligemment. Dans ce contexte, l'introduction d'une règle de pilotage pourrait garantir que l'équilibre financier de cette institution sociale soit également préservé, lorsque les hypothèses de planification s'avèrent erronées et que le système politique de la démocratie référendaire suisse peine à pourvoir en temps utile aux adaptations juridiques nécessaires.

Démarche

Les travaux préparatoires pour la révision de l'AVS consistent notamment à évaluer les résultats de diverses études réalisées pour alimenter la réflexion autour de la réforme de l'AVS. Les études récemment accomplies portent sur l'analyse des réformes de pensions effectuées à l'étranger, sur la situation économique des retraités et des survivants et sur l'analyse de l'espérance de vie différenciée selon les variables socioprofessionnelles. Trois nouvelles études, qui devront se conclure à la mi-2012, se concentrent sur les questions démographiques et financières. Elles permettront notamment d'établir les déterminants de la retraite effective, d'analyser de manière isolée les effets financiers spécifiques aux générations du «baby boom» et de proposer des modèles de mécanismes de pilotage financier

pour l'AVS. Ces différents travaux permettront au Conseil fédéral d'adopter les axes de la réforme et de proposer des mesures adéquates au Parlement durant la législature actuelle.

Effets économiques

La crise de la dette souveraine, qui se propage actuellement parmi les pays industrialisés, trouve notamment son origine dans le fait que de nombreux états de l'OCDE ne sont pas en mesure de présenter de manière crédible et convaincante comment ils pourront remplir sur le long terme les promesses de prestations de leurs institutions sociales, malgré le vieillissement démographique et d'autres facteurs tels que le progrès de la technique médicale. En ce qui concerne la crédibilité des finances publiques, dans le domaine restreint des finances fédérales, la Suisse fait figure d'exemple en Europe grâce au frein à l'endettement. Mais en Suisse, sur le plan fédéral (en plus des finances cantonales et communales), de nombreux budgets secondaires importants ne sont pas exempts de risques (cf. notamment la mesure 1). La prévoyance vieillesse est exposée à des risques en raison du vieillissement de la population et de l'horizon temporel éloigné séparant la promesse de rente et sa réalisation. Selon les scénarios financiers actuels de l'AVS, son résultat de répartition deviendra négatif dans quelques années. Le produit du capital pourra combler le surplus de dépenses jusqu'à l'horizon 2020, moment à partir duquel la fortune de l'AVS, qui s'élève aujourd'hui à environ 40 milliards de francs, se mettra à fondre. La situation financière se détériorera ensuite progressivement. Pour que les résultats de répartition de l'AVS soient équilibrés entre 2020 et 2030, il importera de combler les besoins financiers supplémentaires, qui devraient osciller entre 5 et 10 milliards de francs. L'impossibilité de mener à chef politiquement la onzième révision de l'AVS, en préservant les contenus prévus, n'est pas de nature à renforcer la confiance dans la capacité du système politique suisse à éliminer à temps les déséquilibres prévisibles des finances de cette institution sociale. Il est essentiel pour la prospérité économique que la génération active soit assurée de voir les cotisations qu'elle verse à l'AVS se traduire ultérieurement en prestations de rentes adéquates de la part de cette institution sociale.

Responsabilité

EDI, Office fédéral des assurances sociales

Calendrier

Il est attendu que le Conseil fédéral prenne des décisions de principe une fois les travaux préparatoires aboutis (fin 2012). Il s'agira ensuite de lancer la consultation publique, afin que les projets d'actes législatifs puissent être soumis au Parlement à la fin de la législature actuelle. Le Parlement disposera ainsi de suffisamment de temps pour pouvoir se déterminer sur la réforme proposée, qui devrait déployer ses effets à partir de 2020.

10. Concrétisation et mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050

Motivation

L'accident nucléaire survenu au Japon suite à un séisme d'intensité séculaire a entraîné dans la politique énergétique de la Suisse ce qu'il est convenu d'appeler le «tournant énergétique». Les centrales nucléaires, qui couvrent actuellement 40 % de l'approvisionnement en électricité, ne devront être exploitées que jusqu'au terme de leur durée de vie et ne seront pas remplacées. Par ailleurs, en décidant de ne réaliser qu'avec des mesures prises sur le territoire national l'objectif de réduction de 20 % des émissions de gaz à effets de serre dans la période de l'après-Kyoto, le monde politique s'est engagé dans une voie qui pourrait renchérir l'énergie encore davantage que ce qui est attendu à cause de la croissance rapide des pays émergents et de la limitation toujours plus thématifiée des réserves globales de pétrole (thèse du pic pétrolier). L'accomplissement de la mission constitutionnelle, qui demande à la Confédération de contribuer dans une mesure déterminante à un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, représente un grand défi eu égard au contexte mentionné. Selon l'évolution et la politique poursuivie, les entreprises pourraient être confrontées à une augmentation significative des coûts de l'énergie, qui ne frapperait pas nécessairement la concurrence étrangère de la même manière. Parallèlement, il faut aussi considérer les coûts élevés qui surviennent, lorsque l'approvisionnement est interrompu ou que les risques d'accident nucléaire se réalisent. Prendre des mesures adéquates à ce sujet justifie un coût considérable.

Mandat

En automne 2011, le Conseil national et le Conseil des Etats ont entériné la décision du Conseil fédéral concernant le non-remplacement des centrales nucléaires existantes. Le 18 avril 2012, le Conseil fédéral a présenté les valeurs de référence de la Stratégie énergétique 2050, qui remplace l'actuelle Stratégie énergétique de 2007, dans le but de continuer à respecter l'objectif d'une politique qui vise à garantir un approvisionnement énergétique sûr, économique et respectueux de l'environnement, tout en tenant également compte de la dimension internationale.

Contenus

La Stratégie énergétique 2050 prévoit des mesures dans les domaines suivants: amélioration de l'efficacité énergétique (par ex. prescriptions d'efficacité pour les appareils), promotion des énergies renouvelables (par ex. par la flexibilisation de la rétribution à prix coûtant du courant injecté), examen de l'utilisation de centrales à cycle combiné alimentées au gaz (pour répondre aux besoins restants non couverts par l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables), développement et modernisation des réseaux (en particulier les réseaux intelligents), soutien financier accru à la recherche et au développement (renforcement de la place technologique), investissements dans lesquels la Confédération assume une fonction d'exemple (afin de promouvoir la diffusion de technologie), développement du programme SuisseEnergie (augmentation de budget).

Démarche

L'élaboration de la Stratégie énergétique 2050, placée sous la responsabilité de l'OFEN en coopération avec divers Offices, comprend les éléments suivants: a) évaluation des développements de l'offre et de la demande à l'aide de divers scénarios; b) estimation des effets économiques globaux de ces scénarios; c) analyse des effets macroéconomiques des mesures envisagées et d) analyse de l'extension du réseau nécessaire et évaluation de l'impact

de l'introduction du comptage intelligent. En outre, sous la responsabilité du SER, un plan d'action «Recherche énergétique suisse coordonnée» est en voie d'élaboration. Les nouveaux défis de la Stratégie 2050 sont en outre thématiques dans un rapport sur la politique énergétique extérieure, sans toutefois se concrétiser par des mesures de politique extérieure.

Effets économiques

Les risques d'approvisionnement et environnementaux liés à la consommation énergétique, les réglementations nécessaires du marché (réseau électrique et réseau gazier) et les coûts potentiels des mesures politiques envisagées sont d'importance pour le futur chemin de croissance et sa stabilité. C'est ainsi que les coûts supplémentaires attendus du paquet de mesures du DETEC en raison du remplacement des centrales nucléaires dépasseront en moyenne un milliard de francs par an entre 2012 et 2050, selon une estimation approximative de l'OFEN faite au printemps 2011 (les coûts surviendront surtout après 2040, soit après l'arrêt des centrales nucléaires, et dépendront des technologies de substitution (nouvelles énergies renouvelables, centrales à gaz, etc.)). Les coûts de développement des réseaux viendront s'y ajouter. L'élimination des risques d'accident actuellement non couverts par l'assurance RC, et donc à peine chiffrables, ne sont pas pris en compte dans ces considérations, mais ils devraient être déduits dans le cadre d'une approche embrassant le bien-être dans son ensemble.

Selon les attentes qui prévalent, les effets tarifaires des mesures d'encouragement supplémentaires pour les énergies renouvelables (extension du soutien de la RPC) et pour les prescriptions environnementales (compensation du CO₂ émis par les centrales à cycle combiné alimentées au gaz) auront un impact économique. L'importance de ces coûts dépendra de la mesure dans laquelle des capacités de production électrique supplémentaire à l'intérieur du pays seront jugées nécessaires pour assurer une sécurité d'approvisionnement adéquate et de la question s'ils seront mises à disposition aussi avantageusement que possible. Dans ce contexte, la fixation politique de priorités pour certaines technologies (en plus de l'abandon de l'énergie nucléaire, en particulier la préférence accordée à l'énergie solaire) pourra jouer un rôle important. En outre, les coûts déclenchés par les mesures d'efficacité énergétique (surtout le programme d'assainissement des bâtiments) revêtent aussi de l'importance. Par ailleurs, indépendamment de la sortie du nucléaire, en ce qui concerne les réseaux énergétiques (électricité, gaz), il importe que des capacités d'échanges suffisantes d'énergies domestiques et internationales soient disponibles et que la réglementation de l'accès au réseau permette un marché concurrentiel pour que l'offre d'énergie soit économiquement efficace.

Enfin, il convient de réduire les risques d'approvisionnement et les risques environnementaux en prenant des mesures politiques. Du point de vue macroéconomique, il importe notamment que soient réduits les risques économiques causés par les perturbations inattendues de l'approvisionnement, par les fluctuations croissantes des prix de marché ou par le changement climatique. On peut par exemple faire face à ces risques en accroissant la résilience de l'approvisionnement en électricité ou en réduisant l'intensité pétrolière de l'économie, tandis que seuls des efforts internationaux permettront de réaliser des résultats fructueux en matière de changement climatique.

Responsabilité

Le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'élaborer les projets sous sa responsabilité. L'OFEN conduit le groupe de travail interdépartemental IDA Energie.

Calendrier

Le Conseil fédéral a chargé le DETEC de présenter jusqu'en septembre 2012 les documents destinés à la consultation contenant les adaptations juridiques nécessaires. Les mesures relevant de la compétence du Conseil fédéral et qui peuvent, de ce fait, être directement mises en œuvre, doivent être soumises à sa décision jusque-là. De même, un projet de message concernant le financement des besoins supplémentaires de la recherche scientifique doit être soumis d'ici à septembre au Conseil fédéral (responsabilité du SER).

11. L'adoption du concept de la réforme fiscale écologique

Motivation

La perception d'impôts implique des coûts. Il ne s'agit pas uniquement du temps et des coûts liés à l'établissement de la déclaration fiscale, de son contrôle et de la perception des taxes. Ces facteurs de coûts doivent être minimisés pour toutes les redevances, également dans le cas des impôts décrits ci-après qui favorisent l'efficacité économique. Mais les impôts déclenchent généralement aussi des comportements de contournement et enfoncent un coin fiscal entre les coûts marginaux de production et le prix payé par le client. Cet effet général de distorsion et de réduction de la prospérité causé par les impôts¹² connaît une exception: lorsque les impôts compensent des coûts que le responsable ne paie pas directement, mais qu'il répercute sur des tiers (typiquement la collectivité), les impôts accroissent le niveau de prospérité économique global (internalisation des effets externes).¹³ On parle même d'un double dividende si la perception de tels impôts a en outre pour effet de permettre l'utilisation accrue de facteurs de production soumis à de lourdes taxes précédemment.

Actuellement, les atteintes à l'environnement sont relativement peu imposées, contrairement aux autres facteurs de production, comme le travail et le capital, qui le sont nettement plus. Si on harmonise les charges fiscales entre les facteurs de production, en élevant les taxes environnementales tout en réduisant simultanément la charge fiscale grevant le capital et le travail, les ratios d'utilisation des ressources naturelles, du travail et du capital s'approcheront de l'optimum social.

Les taxes incitatives, dont l'affectation du revenu n'est pas liée, mais qui sont restituées sous forme d'un montant fixe aux acteurs économiques, induisent déjà une internalisation des effets externes. Mais seule une réforme fiscale écologique permet d'atteindre l'optimisation conséquente des ratios d'utilisation des facteurs de production, dans la mesure où les revenus des taxes incitatives permettent de réduire les impôts qui biaisent l'engagement des autres facteurs de production. Par exemple, il peut s'agir de taxes frappant les coûts salariaux, qui modèrent l'engagement du facteur «travail». Cela peut être aussi des taxes sur le capital des entreprises (ou sur le rendement de leur capital), car plus les impôts prélevés par un pays sur le capital sont élevés, moins d'investissements dans ce pays sont rentables.

Une réforme fiscale écologique, soit l'établissement d'un lien direct entre l'augmentation des taxes environnementales et la réduction d'impôts induisant des effets de distorsion, se prête logiquement à un programme de croissance. Le principe de taxes purement incitatives constitue surtout une amélioration de la politique environnementale (notamment par rapport aux obligations et aux interdictions dont serait composée la réglementation alternative des atteintes à l'environnement).

Mandat

Le Conseil fédéral a attribué un mandat d'examen au Département fédéral des finances. Le montant des taxes incitatives ne fait pas directement partie de ces clarifications, car ce point sera surtout l'objet des travaux relatifs à la *politique énergétique 2050*. Les clarifications né-

¹² Dans une perspective économique globale, il faudrait comparer l'effet réducteur de l'efficacité inhérent à la perception de taxes à l'utilité des dépenses publiques que ces taxes permettent de financer. L'utilité marginale de ces dépenses – en admettant qu'elle puisse être calculée en dépit des différences d'intérêts d'un citoyen à l'autre – devrait être supérieure aux coûts correspondants pour que la perception de l'impôt se justifie économiquement.

¹³ Citons comme exemple la taxe sur les COV, perçue sur les émissions de composés organiques volatils. Cette taxe a induit une réduction des émissions de COV et, de ce fait, une diminution des dommages dus à la pollution de l'air, en particulier dans le domaine de la santé.

cessaires se concentreront sur l'analyse de diverses conceptions visant à rembourser les recettes fiscales perçues en abrogeant des impôts distorsionaires, conformément à la prémisses de la neutralité de la quote-part fiscale.

Contenus

Dans un premier temps, une réforme fiscale écologique doit imputer aux consommateurs d'énergie les externalités négatives de l'énergie par la voie d'un impôt, de manière à contribuer à une meilleure efficacité énergétique et à l'utilisation accrue des énergies renouvelables. Contrairement à une taxe incitative subsidiaire, la perception d'une telle taxe serait introduite pas seulement si les objectifs de politique énergétique sont atteints. Afin que la réforme fiscale écologique soit porteuse d'un gain macroéconomique, même en cas de réalisation des objectifs de politique énergétiques, elle doit donc s'inscrire dans le contexte d'une réforme plus fondamentale du système fiscal: les fonds perçus doivent, dans un deuxième temps, être affectés autant que possible à la promotion de la croissance. La neutralité de la quote-part fiscale est une condition à respecter. Il convient aussi d'obtenir une répartition adéquate de la charge fiscale entre l'économie et les diverses parties de la population. De plus, il faut éviter des pertes de compétitivité de la Suisse envers l'étranger.

Démarche

Un groupe de travail, placé sous la direction de l'Administration fédérale des contributions, étudie les possibilités d'une réforme fiscale écologique en Suisse. On y examine les variantes d'une possible suppression ou réduction de taxes à l'origine de distorsions, en tenant compte des effets d'une redistribution. Les questions ouvertes comprennent les exemptions pour des branches particulièrement intensives en énergie et, en étroite relation, l'éventuelle saisie de l'énergie dite grise, c'est-à-dire de l'énergie comprise dans les importations.

Effets économiques

La perception d'une telle redevances sur l'énergie doit en premier lieu se justifier par la réduction des allocations biaisées de facteurs de production et des risques mentionnés dans la motivation de la mesure 10 «Politique énergétique 2050». En complément, il faut aussi tenir compte des gains d'efficacité qui résultent de la réduction des distorsions causées par d'autres impôts. Dans un tel contexte, un taux d'imposition unique pour toutes les formes d'énergie peut aussi se justifier, dans la mesure où cela concourt à une perception de taxes à un coût avantageux. Si ce cas de figure ne surgit pas, il faudrait apprécier séparément les externalités et les risques des diverses formes d'énergie et les gérer avec des instruments spécifiques (par ex. avec des taux d'imposition différenciés selon la forme d'énergie). Les conditions qui prévalent dans l'environnement international et les mesures de compensation susceptibles d'être prises à la frontière sont également décisives. S'agissant de ces dernières, il faut considérer qu'il est aussi douteux que l'existence d'un traitement politique moins rigoureux de ces externalités liées à l'énergie dans les pays de provenance des produits importés justifie en droit commercial des mesures de compensation à la frontière, d'autant plus que ces externalités induites par l'énergie grise à l'étranger ne sont pas obligatoirement identiques à celles en Suisse.

Responsabilité

Un groupe de travail placé sous la direction de l'Administration fédérale des contributions, largement étayé politiquement et au sein de l'administration, est chargé de réaliser le mandat d'examen.

Calendrier

Un document destiné à la consultation doit être élaboré durant le deuxième semestre 2012.

12. Mise en œuvre des stratégies pour une « société de l'information en Suisse » et pour une « cyberadministration suisse »

Motivation

L'utilisation des technologies modernes de l'information et de la communication (TIC) revêt une grande importance sur la voie de la société du savoir. Premièrement, la part de la valeur ajoutée de la branche des TIC dans le PIB devrait poursuivre sa progression. Deuxièmement, l'utilisation croissante des TIC induit une meilleure efficacité dans d'autres branches. Selon les enquêtes du KOF, les acteurs économiques en Suisse sont de bons utilisateurs de ces technologies. Mais il n'en va pas de même dans l'utilisation des TIC favorisant les relations des entreprises au gouvernement («B2G» ou «Business to Gouvernement»). A cet égard, selon les estimations disponibles, la Suisse est en retard en comparaison internationale. Une source d'économies macroéconomiques potentielles reste ainsi inexploitée. Le Conseil fédéral, dans le cadre de sa stratégie de mars 2012 pour une société de l'information en Suisse, a par conséquent formulé un objectif stratégique pour le développement économique dont la teneur est la suivante: *«Les TIC contribuent à rendre l'espace économique suisse innovant et compétitif sur le plan international.»*¹⁴ Toutefois, la structure fédéraliste de notre pays freine particulièrement la progression d'un projet visant le développement d'une offre complète de solutions «B2G». Certes, des tâches importantes de l'Etat dans le domaine des TIC se situent également en dehors des interactions «B2G». Pensons notamment à la création de conditions-cadre concurrentielles utiles pour l'utilisation des TIC. Il faut aussi relever l'importance des efforts de formation, qui doivent notamment éviter que ne survienne une fracture numérique («digital divide»). Cette expression désigne l'écart entre les groupes de la population qui utilisent les TIC et ceux qui ont un moindre accès à ces offres. Il est incontesté toutefois que l'Etat devrait lui-même proposer des solutions exemplaires basées sur les TIC dans les relations des agents économiques aux autorités. Les développements correspondants sont notamment utiles à réduire les charges administratives.

Mandat

La stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse est, avec la stratégie pour une cyberadministration suisse, l'une des stratégies interdépartementales du Gouvernement suisse. La première de ces deux stratégies inclut la stratégie Cybersanté («eHealth») (cf. mesure 1). Toutes ces stratégies visent à renforcer la compétitivité de la Suisse.

La stratégie pour une société de l'information poursuit en particulier le but de rendre la place économique suisse innovatrice et compétitive sur le plan international grâce à l'utilisation des TIC. A cet effet, il est nécessaire de disposer d'infrastructures performantes et fiables, d'une offre de services obtenue en préservant les ressources et d'institutions étatiques efficaces.

L'objectif de la stratégie pour une cyberadministration suisse consiste à rendre l'activité de l'administration aussi proche des citoyens, aussi efficace et aussi économique (c'est-à-dire conviviale pour les PME) que possible en recourant aux technologies de l'informatique et de la communication. A cet effet, les projets prioritaires de la stratégie pour une cyberadministration suisse doivent être poursuivis durant la législature 2011-2015.

¹⁴ Page 5; cf. www.infosociety.ch.

Contenus

Au titre de l'actualisation et de la mise en œuvre de la stratégie pour une société de l'information en Suisse, le Conseil fédéral adoptera durant la législature en cours le message relatif à la loi fédérale sur le dossier électronique du patient et celui concernant une révision de la loi sur les publications officielles. Il poursuivra en outre la mise en œuvre de la stratégie «Vote électronique». Par ailleurs, à la fin de mars 2012, le Conseil fédéral a présenté un rapport complémentaire sur l'évolution du marché des télécommunications en Suisse avec l'objectif que la Suisse se maintienne à la pointe des pays de l'OCDE quant au nombre de raccordements à large bande par câble. On peut toutefois se demander si la bonne position actuelle de la Suisse peut être durablement garantie, puisqu'une part importante des raccordements à large bande existants repose sur la technologie du cuivre, qu'il faudra remplacer à moyen ou à long termes.¹⁵ Ainsi, la Suisse se trouve encore en dessous de la moyenne de l'OCDE s'agissant des raccordements très performants à fibres optique. Pour l'heure, le développement de ces réseaux de prochaine génération suit surtout les impulsions du marché où on observe un certain dynamisme des investissements. Mais ce dynamisme ne devrait pas conduire automatiquement partout à une situation de concurrence fonctionnelle. Des situations monopolistiques peuvent créer des pénuries auxquelles le droit suisse en matière de télécommunication ne saurait présentement apporter de correction.

S'agissant de la stratégie pour une cyberadministration suisse, un catalogue de projets prioritaires existe: le transfert des données salariales de la comptabilité des entreprises aux services étatiques intéressés; le traitement douanier des marchandises¹⁶; le déroulement d'appels d'offres publics, y compris la transmission des offres; un accès plus simple et en réseau des géodonnées de base; un système d'informations foncières électronique; la commande et l'obtention d'extraits de registres authentifiés; la demande de permis de construire et de certificats d'état civil; la transmission des annonces concernant les changements d'état civil et les changements d'adresse, voir les déménagements; l'échange électronique de copies d'autres actes officiels importants et de décisions procédurales; l'accès aux données du Réseau suisse d'observation de l'environnement. Parmi les projets n'exigeant pas de coordination importante entre les niveaux de l'Etat et entre les Offices, citons: le portail TVA; le règlement des impôts directs des entreprises et des particuliers, y compris le traitement des demandes de prolongation de délai; les prestations des services des automobiles; la demande d'une carte de stationnement auprès de l'administration communale; la recherche et la notification d'objets trouvés; les autorisations dans le domaine du travail.

L'amélioration des conditions d'utilisation des TIC représente un élément important. En font partie: la clarification du statut juridique des données et des documents sauvegardés électroniquement; la définition d'une architecture de la cyberadministration suisse; la standardisation des données d'entreprise et salariales; la standardisation des données relatives aux objets (bâtiments, parcelles, etc.); les services d'identification et de gestion des autorisations, la facturation électronique et le règlement électronique des paiements, l'archivage électronique à long terme, le soutien au traitement de certificats électroniques; enfin la mise en réseau électronique des niveaux de l'administration et des unités administrative.

¹⁵ Evaluation du marché des télécommunications. Rapport complémentaire du Conseil fédéral. 2012, pages 25 ss.

¹⁶ Selon l'arrêté du 5 avril 2012, ce projet est achevé. L'informatisation du traitement douanier des marchandises demeure cependant une tâche permanente.

Démarche

La mise en œuvre coordonnée et ciblée de la stratégie pour une société de l'information en Suisse, de mars 2012, sera assurée par un comité de pilotage qui commencera son travail à la mi-2012 et au sein duquel seront représentés tous les Départements et la Chancellerie fédérale.

Afin de garantir la continuité de la mise en œuvre de la stratégie pour une cyberadministration suisse à la fin de 2011, la convention-cadre de droit public entre la Confédération et les cantons a été adaptée et prolongée jusqu'à la fin de 2015.

Effets économiques

Des calculs de l'OCDE pour la période de 1985 à 2008 indiquent une contribution *des services en capitaux des TIC* à la croissance du PIB comprise entre 0,2 et 0,6 points de pourcentage par année. La Suisse devrait essayer d'exploiter davantage ce capital. En ce qui concerne la contribution spécifique de la *cyberadministration*, on ne dispose certes pas encore de valeurs agrégées, mais de données issues de l'estimation des effets de la réglementation concernant des projets de *cyberadministration* spécifiques. Ceux-ci montrent que les économies réalisées peuvent être très élevées pour d'importants projets. Par exemple, les coûts par déclaration en douane sont compris entre 3 et 186 francs, la moyenne étant de 56 francs.¹⁷ On a dénombré 22,9 millions de déclarations en 2010 (12,8 millions d'importations, 6,6 millions d'exportations et 3,4 millions de transits). Chaque franc économisé par transaction apporte donc chaque année un gain se montant à des millions de francs. L'introduction de l'IDE allège les finances de l'Etat de 34 millions de francs pendant la période 2011-2025; son utilité potentielle pour les entreprises est importante, mais difficile à estimer.¹⁸ Enfin, l'utilité cumulée nette du dossier électronique du patient pendant la période 2011-2031 est estimée à 3,5 milliards de francs.¹⁹

Responsabilités et calendrier

Les responsabilités et le calendrier sont différents selon les projets.

Le Conseil fédéral a attribué le 9 mars 2012 les mandats suivants en vue de mettre en œuvre la stratégie pour une société de l'information en Suisse²⁰.

- L'Administration fédérale élaborera des instruments adéquats pour préserver dans toute la mesure du possible l'intérêt public de la Suisse face à la libéralisation du marché international des noms de domaine internet. Désormais, par exemple, il sera possible de choisir librement la terminaison internet souhaitée, outre les suffixes.ch ou.com. Ainsi en a décidé en 2011 l'ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), l'organe global d'administration des adresses internet. (Responsabilité: DETEC).

¹⁷ Granqvist et Hintsa, «Le potentiel de la douane électronique en Suisse: le point de vue de l'économie», La Vie économique 3-2011.

¹⁸ Spichiger A., «Les avantages d'un numéro d'identification IDE pour les entreprises», La Vie économique 3-2011.

¹⁹ Regulierungsfolgenabschätzung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier, rapport sur mandat de l'OFSP et du SECO, Ecoplan / Empirica, Berne/Bonne 2011; un potentiel existe surtout pour les malades chroniques.

²⁰ Cf. Communiqué de presse de l'OFCOM du 9 mars 2012: <http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00471/index.html?lang=de&msg-id=43694>.

- L'accès sans obstacle et équitable aux informations en ligne et aux offres de communication et services de transaction du Gouvernement et de l'administration fédérale doit être amélioré. (Responsabilité: DFI).
- Des bases statistiques adéquates sont nécessaires pour pouvoir comparer l'attractivité de la place économique suisse sur le plan international. C'est pourquoi l'offre de données relatives à l'évolution de la société de l'information doit être développée (Responsabilité: DFI).

De plus, le Conseil fédéral a l'intention d'attribuer, pendant la législature en cours, un mandat d'élaboration d'un projet destiné à la consultation visant la révision partielle de la loi fédérale sur les télécommunications.

Ci-dessous sont mentionnés quelques exemples d'importants projets de mise en œuvre dans le domaine de la *cyberadministration*.²¹

- transmission des données salariales aux autorités et aux assurances: association swissdec (exploitation à l'échelle de la Suisse dès 2014);
- traitement douanier des marchandises (importation, exportation, transit): Administration fédérale des douanes (déjà mis en œuvre pour une large part; l'introduction de la déclaration électronique en douane est prévue en 2013 pour l'usage temporaire et pour le transit national);
- portail TVA: Administration fédérale des contributions (2012);
- facturation électronique et règlement électronique des paiements: Administration fédérale des finances (exploitation à l'échelle de la Suisse dès 2018);
- demande de permis de construire: DTAP (planification ouverte).

²¹ Extrait du catalogue des projets prioritaires, Cyberadministration suisse, 24 octobre 2011.

13. Poursuite de l'allégement administratif

Motivation

Les entreprises dépendent d'un environnement réglementaire attractif. La légèreté des réglementations étatiques pour les entreprises est un élément constitutif essentiel de l'attractivité d'une place de production et une condition-cadre favorisant l'innovation et la croissance économique à long terme. Les possibilités de déréglementer sont autant des espaces de liberté entrepreneuriale en puissance. Les allègements administratifs réduisent en particulier les coûts non nécessaires des entreprises et améliorent ainsi leur productivité. Comme d'autres pays sont également actifs en ce domaine, les efforts d'allégement administratif visent à éviter une perte d'attractivité relative de la Suisse. Il s'agit là d'une tâche permanente du Conseil fédéral.

Mandat

En août 2011, le Conseil fédéral a adopté le rapport «Allégement administratif des entreprises: bilan 2007-2011 et perspectives 2012-2015». Ce rapport présente au total 20 nouvelles mesures qui contribuent à alléger la charge administrative des entreprises.

Contenus

Les principales mesures concrètes contenues dans ce rapport, qu'il s'agit désormais de mettre en œuvre au bénéfice de nombre d'entreprises suisses, sont les suivantes:

1. L'analyse des coûts réglementaires dans 15 domaines et l'identification de possibilités de simplification.
2. Le décompte intégralement électronique de la TVA.
3. Le traitement intégralement électronique de l'impôt sur le bénéfice dans le domaine de l'imposition des entreprises
4. Les allègements dans la présentation des comptes et la révision.
5. La recommandation faite aux cantons pour harmoniser le droit de l'aménagement du territoire et de la construction.

Une autre mesure importante du rapport concernait la partie B de la révision de la TVA, qui prévoyait l'introduction d'un taux unique et la suppression de la plupart des exceptions. Le Conseil national a renvoyé cette mesure au Conseil fédéral.

Démarche

Le rapport d'août 2011 définit les travaux prioritaires en vue d'alléger la charge administrative des entreprises et il définit les projets concrets dans ce but. Les différents projets sont du ressort des Départements et Offices fédéraux responsables et des délais clairs sont imposés.

Dans le projet d'analyse des coûts réglementaires (postulats Fournier 10.3429 et Zuppiger 10.3592), en 2011, les aspects méthodologiques étaient prioritaires. Un atelier méthodologique avec des experts internationaux et la mise en consultation d'un projet de méthode auprès des membres du Forum PME ont notamment eu lieu. Les études conduites dans les 15 domaines identifiés se dérouleront sous la responsabilité de divers Offices fédéraux et seront en outre exécutées par divers mandataires. C'est pourquoi un manuel détaillé était nécessaire, afin de garantir une mise en œuvre aisée, cohérente et comparable des études. A cet effet, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a développé une méthode d'audit («Check-up de la réglementation»). Les études ont pour but de comprendre, dans les différents domaines, quels sont les coûts induits des charges étatiques imposées aux entreprises en gé-

néral et parmi les diverses catégories d'entreprise. Elles visent aussi à estimer le montant des coûts engendrés. Outre l'estimation des coûts, l'identification des possibilités de simplification recevra une attention particulière. L'estimation des coûts reposera surtout sur le travail d'experts, tandis que l'identification des possibilités de simplification se basera principalement sur des entretiens avec des entreprises.

Cependant, les efforts consentis pour réduire les charges administratives non nécessaires s'avèrent très fastidieux. Invoquant le manque de ressources, certains Offices fédéraux ne peuvent ou ne veulent pas donner une priorité élevée à cette tâche. Des réserves fréquentes à l'encontre des mesures de réduction concrètes trouvent souvent leur origine dans des conflits d'objectifs entre une réglementation abondante des activités économiques, d'une part, et la sobriété des processus de surveillance et d'exécution, d'autre part.

Effets économiques

Les coûts de la *charge administrative* ont été estimés à 2 % du PIB dans un rapport du Conseil fédéral²², soit actuellement plus de 10 milliards de francs par an. Selon un autre rapport du Conseil fédéral²³ les *coûts de réglementation* sont compris entre 2 et 10 % du PIB. Au-delà de la charge administrative, ces coûts incluent les coûts requis pour s'acquitter des prescriptions et (théoriquement) les coûts induits par la restriction de la liberté d'action entrepreneuriale. Il est toutefois difficile de quantifier ces coûts, premièrement parce que certaines obligations d'information et certaines charges obligatoires sont aussi dans l'intérêt propre des entreprises et, deuxièmement, parce que leur nécessité n'est pas estimée partout pareillement. En tout état de cause, les économies réalisées dans ce domaine ont le potentiel d'accroître le PIB. En outre, de telles réformes peuvent soutenir l'innovation, parce que les réglementations inadéquates inhibent la force innovante de l'économie.

L'objectif de l'estimation des coûts de réglementation ne se limite pas à connaître les coûts, il consiste aussi à réduire ces coûts à long terme. Cependant, cette réduction doit garantir que l'utilité de la réglementation ne soit pas remise en question. S'il était par exemple possible, sur la base de l'analyse des coûts de réglementation citée plus haut, d'économiser 20 millions de francs annuellement dans chacun des 15 domaines, l'économie serait chaque année de 300 millions de francs. Par conséquent, si on les cumule, même de petits succès dans les différents domaines peuvent avoir une grande importance pour les entreprises et renforcer la place économique suisse à long terme.

Responsabilités et calendrier

1. Analyse des coûts de réglementation dans 15 domaines et identification des possibilités de simplification: groupe de travail interdépartemental sous la direction du SECO (jusqu'en 2013).
2. Décompte intégralement électronique de la TVA: AFC (jusqu'en 2012).
3. Traitement intégralement électronique de l'impôt sur le bénéfice dans le domaine de l'imposition des entreprises: AFC (jusqu'en 2013).

²² Rapport du 16 juin 2003 du Conseil fédéral, «Mesures d'allègement administratif de la Confédération pour les entreprises».

²³ Message du 8 décembre 2006 relatif à la loi fédérale sur la suppression et la simplification de procédures d'autorisation («Simplifier la vie des entreprises»). Cf. <http://www.evd.admin.ch/aktuell/00120/index.html?lang=fr&msg-id=9090>.

4. Allégement dans la présentation des comptes et la révision: OFJ (jusqu'en 2012 normalement)²⁴.
5. Recommandation faite aux cantons pour harmoniser le droit de l'aménagement du territoire et de la construction (ARE, jusqu'en 2012).

²⁴ Intégration des indications sur la réalisation d'une évaluation du risque dans le rapport annuel non soumis au contrôle: décidé en 2011; entrée en vigueur encore indéterminée; relèvement des seuils pour les entreprises soumises au contrôle ordinaire: décidé en 2011; entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012; exemption des entreprises individuelles et des sociétés de personnes de l'obligation de tenir une comptabilité ordinaire si le chiffre d'affaires est inférieur à 500 000 francs: décidée en 2011; entrée en vigueur encore indéterminée.