



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

Politique de croissance 2008-2011: Nouvelles mesures pour renforcer la croissance économique en Suisse

Rapport en réponse à la motion 01.3089: Politique de croissance. Sept mesures.

Approuvé par le Conseil fédéral le 2 avril 2008

Table des matières

| | |
|---|----|
| Condensé | 5 |
| Introduction et résumé | 7 |
| Objectif et genèse du présent rapport | 7 |
| 1. Mise en œuvre du train de mesures en faveur de la croissance de février 2004 | 8 |
| 2. Procédure de concrétisation de la motion 01.3089 | 9 |
| 3. Lignes directrices pour la politique de croissance 2008-2011 | 11 |
| 4. Aperçu des mesures au niveau fédéral | 12 |
| 5. La contribution des cantons à la politique de croissance | 16 |
| 6. Marche à suivre | 16 |
| Partie I | 18 |
| Bilan de la politique de croissance durant la législature écoulée | 18 |
| Révision de la loi sur les cartels et accord sur la libre circulation des personnes | 18 |
| Mesures visant à stimuler la concurrence sur le marché intérieur et l'ouverture internationale | 19 |
| Mesures ayant pour vocation de maintenir le taux d'activité à un haut niveau et de renforcer le stock de capital humain | 21 |
| Mesures touchant les finances publiques et le cadre juridique de l'activité des entreprises | 23 |
| Tableau synoptique | 27 |
| Partie II | 29 |
| Politique de croissance 2008-2011: description des mesures | 29 |
| Révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce | 35 |
| Révision de la loi fédérale sur les marchés publics | 38 |
| Poursuite de la politique agricole après 2012 | 41 |
| Accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire | 44 |
| Engagement dans le cadre du cycle de Doha | 47 |
| Développement du réseau d'accords de libre-échange avec des partenaires hors UE | 51 |
| Elaboration d'une stratégie fédérale à long terme en matière d'infrastructures | 55 |
| Ouverture du marché postal et garantie du service universel | 58 |
| Poursuite de la réforme des chemins de fer et des réformes dans le domaine des transports publics régionaux | 61 |
| Mise en place des conditions permettant des essais de péage routier | 64 |
| Réforme de la TVA | 67 |
| Examen des tâches de la Confédération | 70 |
| Adaptation de la prévoyance-vieillesse au vieillissement démographique | 73 |
| Révision du droit des faillites | 75 |
| Cyberadministration | 78 |
| Allégement administratif | 82 |
| Reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE-15 | 85 |
| Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Bulgarie et la Roumanie | 87 |

| | |
|--|-----|
| Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine des hautes écoles suisses (LAHE)..... | 89 |
| Nouvelle politique de formation continue..... | 93 |
| Partie III..... | 97 |
| La contribution des cantons à une politique de croissance de la Suisse..... | 97 |
| Options de la Confédération et des cantons en matière de politique économique | 97 |
| Les travaux de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique | 98 |
| Les formes de coopération en général | 99 |
| Coopération entre les cantons..... | 100 |
| Coopération des cantons avec la Confédération..... | 104 |
| Partie IV..... | 108 |
| Politique de croissance, évaluation de la durabilité, analyse d'impact de la réglementation. | 108 |
| Effets sur la croissance | 108 |
| Evaluation de l'agenda de la Confédération et de politique économique extérieure | 109 |
| Tableau synoptique..... | 114 |
| Evaluation de la durabilité et analyse d'impact de la réglementation | 115 |
| Evaluation de la durabilité et analyse d'impact de la réglementation | 116 |
| Pertinence des mesures de politique de croissance sous l'angle du développement durable..... | 117 |
| Evaluation de la durabilité dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation..... | 121 |

Condensé

Le présent rapport expose la politique de croissance qui sera appliquée en Suisse dans les années 2008 à 2011. La politique de croissance ne se limitera pas à des mesures que le Conseil fédéral peut soumettre au Parlement de son propre chef («agenda de la Confédération»), mais s'étend aux négociations internationales dans le domaine économique, sans oublier les efforts que les cantons peuvent déployer à leur échelon pour soutenir la croissance.

Les projets ci-après relèvent de l'agenda de la Confédération et de l'agenda de la politique économique extérieure:

Agenda de la Confédération

- révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)
- révision de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP)
- poursuite de la politique agricole après 2012
- révision totale de la législation postale
- stratégie du Conseil fédéral en matière d'infrastructures
- mise en place des conditions permettant des essais de péage routier (road pricing)
- poursuite de la réforme des chemins de fer, avec notamment des appels d'offres pour le trafic voyageurs local
- réforme de la TVA
- mise en œuvre de l'examen des tâches de la Confédération
- révision partielle du droit des poursuites et faillites
- mise en œuvre de la stratégie suisse de cyberadministration (en particulier le volet concernant les relations entre l'économie et l'Etat, «business to government»)
- allègement administratif
- reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE
- adaptation de la prévoyance-vieillesse à l'évolution démographique
- nouveau paysage suisse des hautes écoles
- nouvelle politique de formation continue

Agenda de la politique économique extérieure

- développement du réseau d'accords de libre-échange avec des partenaires hors de l'UE
- conclusion d'un accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire
- engagement dans le cadre du cycle de Doha sous l'égide de l'OMC
- extension de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE

Concernant les cantons, la Conférence des directeurs de l'économie publique a réfléchi de manière générale aux mesures qui pourraient renforcer la croissance et qui relèvent de la compétence de ce niveau étatique. De son point de vue, les projets ci-après peuvent avoir une incidence positive sur la croissance:

Agenda des cantons

- prestations publiques compétitives
- système fiscal attractif
- allègement administratif pour les entreprises
- rationalisation des prescriptions en matière de construction
- harmonisation de l'école obligatoire (HarmoS)
- conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale
- cadre favorable à la promotion de l'innovation et au transfert de technologie

Le présent rapport propose un aperçu de l'état d'avancement du train de mesures en faveur de la croissance arrêté par le Conseil fédéral en février 2004 (partie I). Il décrit ensuite plus en détail les projets de réforme constituant les deux agendas de la Confédération (partie II),

avant d'explorer les mesures que les cantons pourraient prendre pour favoriser la croissance (partie III). Enfin, il propose, pour chaque mesure de la politique de croissance 2008-2011, une estimation des effets sur la croissance, ainsi que sur les dimensions sociale et écologique d'un développement durable (partie IV). Le chapitre introductif sert également de résumé du rapport.

Introduction et résumé

Objectif et genèse du présent rapport

La Suisse continue de bénéficier de l'embellie conjoncturelle. La reprise économique soutenue enregistrée depuis fin 2003 a profité du contexte économique mondial favorable et du mouvement cyclique du secteur financier, qui, après le creux de 2002, a connu une phase de reprise, qui a duré jusqu'à la mi-2007. Aujourd'hui, suite à la crise qui affecte les marchés financiers, il faut compter sur un tassement de la dynamique. Et il faut aussi considérer que, dans les branches qui participent à hauteur des 87 % restants à la création globale de valeur, la reprise n'a guère dépassé l'ampleur à laquelle on pouvait s'attendre durant cette phase conjoncturelle. Cette estimation est pertinente pour autant que l'on ne tienne pas compte de l'immigration et que l'on retienne uniquement l'augmentation de la productivité du travail comme indicateur de croissance. Concernant l'augmentation de la productivité, la Suisse n'a toujours pas atteint les taux que connaissent les autres économies européennes de taille moyenne. C'est le constat du rapport sur la croissance 2008 que le Secrétariat d'Etat à l'économie publie parallèlement au présent document. Par ailleurs, il faut tenir compte des efforts de réforme déployés dans les autres pays de l'OCDE. La Suisse doit ainsi décider et mettre en œuvre de nouvelles réformes économiques au cours de la présente législature.

L'idée de la poursuite de la politique de croissance de la Confédération durant les années 2008-2011, est d'intégrer au sein d'un train de mesures cohérent, favorable à la croissance économique, les travaux actuels et ceux qui concernent de nouvelles réformes économiques. Ainsi, les contenus de la politique de croissance 2008-2011 sont largement en phase avec le programme de la législature 2007-2011. Toutes les mesures qui sont à la fois des composantes de la politique de croissance et des composantes du programme de la législature seront toutefois décrites d'une manière plus précise dans le présent rapport que dans le cadre du programme de la législature. Le rapport met en outre en lumière les efforts pouvant être déployés parallèlement par les cantons dans l'intérêt de la croissance économique. Outre une évaluation qualitative de la croissance du produit intérieur brut que les mesures envisagées peuvent induire, il présente également une évaluation de l'importance que revêt la poursuite de la politique de croissance pour les deux autres dimensions du développement durable. Enfin, il examine, dans sa première partie, le train de mesures en faveur de la croissance décidé par le Conseil fédéral en février 2004 et fait le point sur sa mise en œuvre.

La poursuite de la politique de croissance durant la présente législature a notamment été demandée par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N). Cette dernière a en effet décidé à une large majorité, au printemps 2007, contrairement à la proposition du Conseil fédéral, de ne pas classer la motion 01.3089 «Politique de croissance. Sept mesures». Certes, le train de mesures en faveur de la croissance, décidé en 2004, répond à divers égards à la motion. Toutefois, une majorité s'est exprimée, lors des discussions, en faveur de la poursuite de la politique de croissance et du non-classement de la motion 01.3089 en guise de mandat. Le présent rapport détaille par conséquent les mesures que le Conseil fédéral entend déployer durant la législature afin de poursuivre le train de mesures en faveur de la croissance de 2004.

1. Mise en œuvre du train de mesures en faveur de la croissance de février 2004

Dix-sept mesures jugées essentielles pour le potentiel de croissance de l'économie suisse ont été placées au cœur de la politique de croissance de la législature 2003-2007. Les progrès réalisés dans le cadre des mesures du paquet de croissance arrêté en février 2004 ont été relevés chaque année par un groupe de travail interdépartemental. Par ailleurs, deux mesures importantes sont venues se greffer à ce paquet durant la législature écoulée: la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce et les mesures immédiates concernant l'imposition des familles, de sorte que le paquet compte désormais 19 mesures. De plus, certains éléments du train de mesures en faveur de la croissance, présentés comme des mandats d'étude, ont débouché sur des mesures en cours de législature. Deux exemples: le message relatif à la simplification des procédures d'autorisation et les mesures visant à obtenir au niveau des assurances sociales une neutralité des incitations pour les travailleurs âgés. De manière globale, le paquet de croissance a donné une perception plus vive de l'importance d'une croissance économique à long terme et de la pertinence, pour la croissance, des affaires de politique économique. Cette appréciation est confortée par le fait que certains cantons ont aussi adopté, dans l'intervalle, des trains de mesures similaires afin de dynamiser les impulsions de croissance.

Vous trouverez ci-après un bilan de la politique de croissance menée durant les années 2004-2007. La partie I du présent rapport détaille de manière plus précise le train de mesures en faveur de la croissance de 2004 et présente son état d'avancement. Nous nous limiterons ici à une présentation synthétique.

Tableau synoptique de l'état d'avancement du train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance, mars 2008

| Mesure | Etat dans les institutions | Ecart par rapport aux objectifs initiaux |
|---|---|--|
| 1. Loi sur le marché intérieur | Réalisé | OK |
| 2. Loi sur les marchés publics | Rédaction du rapport pour la procédure de consultation | Retard très important |
| 3. Loi sur l'assurance-maladie | Financement des hôpitaux et péréquation des risques: délai référendaire Mesures urgentes ou sociales: réalisées Autres mesures importantes: Parlement Mesures dépendant du CF: réalisées | Retard très important |
| 4. Loi sur l'approvisionnement en électricité | Réalisé | Léger retard, pas de libéralisation rapide pour les PME |
| 5. Politique agricole 2011 | Réalisé | Pas de réforme importante du droit foncier rural |
| 6. Rapport sur les services | Incorporation dans les différentes réformes | OK |
| 7. Extension de la libre circulation | Réalisé | OK |
| 8. Imposition des entreprises | Réalisé | Léger retard, pas de neutralité par rapport au financement |
| 9. Rapport sur la TVA | Simplification: réalisée TVA idéale: rédaction du message | OK |

| | | |
|---|---|---|
| 10. Déficit structurel / quote-part de l'Etat | Programmes d'allégement budgétaire (PAB): réalisé Portefeuille des tâches: en étude | OK |
| 11. Allégement administratif | Réalisé | OK |
| 12. Participation des travailleurs âgés (rapport) | Rapport: réalisé, mesures: incorporation dans différentes réformes | Mesures portant sur conditions de travail et santé en préparation |
| 13. Assurance-invalidité | Réalisé | Léger retard, sans le volet financier |
| 14. Rapport sur la formation tertiaire | Publication du rapport, message Formation, Recherche, Innovation (FRI): réalisé | OK |
| 15. Rapport sur la formation continue | Publication du rapport Projet de loi: en étude | Plusieurs questions doivent encore être étudiées |
| 16. Gouvernement d'entreprise | Réforme SA: Parlement Autres: réalisé | OK |
| 17. Conditions-cadre en matière de droit économique | Trust: réalisé Lex Koller: renvoyée Immobilier: Parlement Brevet: largement réalisé; dernière phase au Parlement | OK OK Léger retard |
| 18. Révision de la loi sur les entraves techniques au commerce | Rédaction du message | Léger retard |
| 19. Réforme de la taxation des familles | Mesures immédiates: réalisées Changement de système: consultation non conclusive | OK |

Le tableau synoptique montre que le contenu des 19 mesures a été relativement bien respecté lors de la mise en œuvre, mais que les délais ont été plus difficiles à tenir que prévu. Du côté du Conseil fédéral, seuls le message relatif à l'harmonisation des marchés publics et le message relatif à la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce sont encore en suspens. Vu l'état d'avancement de la mise en œuvre du paquet de croissance 2004, le Conseil fédéral entend une nouvelle fois demander au Parlement de classer la motion 01.3089; mais compte tenu des motivations ayant conduit à la décision de la CER-N, il souhaite aussi détailler ci-après la manière dont la politique de croissance sera poursuivie durant les années 2008-2011.

2. Procédure de concrétisation de la motion 01.3089

La motion 01.3089 pose sept exigences:

1. élaboration d'un rapport sur la croissance économique en Suisse;
2. présentation d'une stratégie de mise en œuvre correspondante;
3. identification des obstacles au développement de l'économie;
4. présentation de mesures concrètes dans les objectifs annuels du Conseil fédéral;
5. rapport sur la mise en œuvre dans les rapports de gestion;
6. analyse d'impact de la réglementation avec focalisation sur la croissance;
7. politique en faveur des PME axée sur la croissance.

Le point 1 de la motion a été adressé par le rapport sur la croissance 2002 du DFE. Une actualisation de ce dernier rapport (le rapport sur la croissance 2008) va être publiée par le Secrétariat d'Etat à l'économie, comme indiqué plus haut parallèlement au présent rapport.

Le présent rapport répond - concernant la législature en cours - plus particulièrement aux points 2 et 3 de la motion:

- La stratégie de mise en œuvre demandée au point 2 se concrétise par un triple agenda, intégrant les cantons et les négociations en matière d'économie extérieure dans la poursuite de la politique de croissance.
- L'examen de la politique économique suisse par diverses organisations internationales a grandement contribué à l'identification des obstacles au développement de l'économie demandée au point 3. Le rapport sur la croissance 2008 du SECO contient également, dans sa deuxième partie, des informations sur les mesures à prendre.

Les mesures arrêtées au titre de la politique de croissance pour la législature 2007-2011 répondent en grande partie aux doléances formulées. La procédure concrète ayant servi à déterminer l'agenda de la Confédération en matière de politique de croissance pour les années 2008-2011 a été la suivante:

- Une liste des options envisageables au titre de la politique de croissance a été présentée au Conseil fédéral dès le début de l'année 2006. Elle se fondait en majeure partie sur des recommandations que des organisations internationales avaient adressées à la Suisse à la suite d'analyses comparatives effectuées à l'échelle internationale sur la situation et la politique économiques. Diverses études internes à l'administration ont complété cet ensemble.
- Cette première liste de propositions pour la poursuite de la politique de croissance a été approfondie, notamment en 2006, dans le cadre de multiples contacts au niveau des offices et entre les différents départements. Les résultats de ces délibérations ont été intégrés directement et indirectement dans le programme de la législature et donc dans la poursuite de la politique de croissance. Comparés à la plupart des autres projets s'inscrivant dans le cadre de la législature, ces travaux préparatoires ont permis d'arrêter de manière beaucoup plus pointue les mesures de politique de croissance.
- Le passage de la mise au jour des obstacles au développement de l'économie à la mise en œuvre de mesures concrètes n'est pas une démarche qui s'achève avec la publication du présent rapport. Le Conseil fédéral va encore élargir, le cas échéant, l'agenda de la politique de croissance pour les années 2008-2011 dans le cadre des objectifs annuels.

Il n'est possible de répondre aux points 4 et 5 de la motion qu'au sein des objectifs annuels et des rapports de gestion du Conseil fédéral. Il en a été ainsi, pour la première fois, dans le cadre des objectifs annuels 2008. Le groupe de travail interdépartemental «Croissance», qui a accompagné le paquet de croissance I, était également d'avis que cette forme de rapport suffisait. Le DFE (SECO), qui est responsable de ce dossier, participera en outre au «monitoring» de la poursuite de la politique de croissance et remettra des rapports annuels au Conseil fédéral conformément au point 4 de la décision du Conseil fédéral du 21 novembre 2007.

La poursuite de la politique de croissance consiste pour l'essentiel de mesures législatives. Celles-ci sont soumises, depuis 1999, à une analyse d'impact de la réglementation (AIR). Le point 3 dans cette analyse a toujours mis l'accent sur les conséquences qu'un projet peut avoir sur la croissance. À cet égard, le point 6 de la motion 01.3089 ne demande rien de plus, mais l'AIR sert également à voir au-delà du but immédiat visé par une mesure dans un sens plus large. C'est pourquoi, parallèlement au point 6 de la motion, l'instrument de l'AIR servira aussi à satisfaire au mandat du Conseil fédéral du 1^{er} février 2006 demandant à l'administration de tenir également compte, dans le cadre des mesures de la politique de crois-

sance 2007-2011, des conséquences sur les deux autres dimensions du développement durable.

Le présent rapport comprend dans sa partie IV, au titre de premier échelon d'évaluation de la durabilité, l'analyse de pertinence des mesures de politique de croissance prévues. Le guide d'évaluation de la durabilité précise que l'analyse de la pertinence doit montrer si une mesure affecte de manière significative plus d'une des trois dimensions de la durabilité, si bien qu'un examen approfondi s'avère nécessaire pour déceler les conflits d'objectifs latents. Le cas échéant, cet examen approfondi doit se dérouler à un deuxième échelon d'évaluation de la durabilité. Concrètement, cela se déroulera dans le cadre des analyses d'impact des mesures de politique de croissance pour les années 2008-2011.

Concernant le point 7 de la motion, il importe de rappeler que la politique de la Confédération en faveur des PME n'a jamais eu pour but de promouvoir des entreprises d'une certaine taille, mais de mettre en place un cadre légal permettant aussi aux petites entreprises ne disposant pas de larges états-majors de se développer de manière dynamique. La politique du DFE en faveur des PME n'ayant jamais visé la conservation des structures, mais bien l'encouragement de la prospérité générale, il n'y a pas lieu de la redéfinir au titre du point 7. Le point 7 de la motion prône toutefois sa poursuite.

3. Lignes directrices pour la politique de croissance 2008-2011

La poursuite de la politique de croissance durant la législature 2007-2011 suit le schéma adopté pour la législature 2003-2007. Elle correspond à une sélection parmi les dossiers de la législature en cours ayant une importance particulière pour la croissance, mais l'examen des possibilités d'action dans certains secteurs importants pour la croissance pour lesquels aucune mesure concrète n'a pu être définie jusqu'ici, en fait partie. Ces champs d'action sont signalés ci-après sous le titre «Autres pistes envisageables». En outre, deux adaptations ont été apportées par rapport au paquet de mesures de 2004. Nous nous y arrêtons brièvement ci-après.

Premièrement, la politique de croissance 2008-2011 ne doit pas se focaliser exclusivement sur les mesures que la Confédération peut décider elle-même. Elle doit être appréhendée de manière globale. Cela signifie que, dorénavant, les négociations importantes en matière d'économie extérieure et les activités des cantons seront aussi prises en compte, en sus des activités de la Confédération relevant purement de la politique intérieure sur lesquelles, jusqu'ici, portait exclusivement le paquet de croissance du dernier programme de législature. Le projet prévoit donc que la Suisse déploie une politique de croissance en trois volets ou agendas:

- le premier volet englobe ce que la Confédération peut mettre en œuvre elle-même;
- le deuxième volet englobe les négociations touchant aux affaires économiques extérieures. La Confédération ne peut pas répondre – ou du moins pas toute seule – des délais et des contenus;
- le troisième volet concerne les cantons. Il englobe les contributions des cantons pour renforcer la croissance économique en Suisse. Un groupe de travail de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) a élaboré une série de propositions à cet égard.

Le présent document se concentre sur les deux volets du ressort de la Confédération. La procédure d'élaboration et les contenus de l'agenda des cantons sont exposés dans la partie III du rapport.

Deuxièmement, la politique de croissance doit se concentrer sur un petit nombre de lignes directrices permettant une communication claire. En lieu et place des six champs d'action de l'actuel train de mesures en faveur de la croissance¹, la poursuite de la politique de croissance s'articule autour de trois axes:

1. Abaisser le niveau élevé des coûts

=> Mesures visant à renforcer la concurrence sur le plan domestique, notamment par une concurrence accrue à l'importation.

2. Augmenter l'attrait de la place économique

=> Mesures pour faciliter l'accès aux marchés étrangers, pour garantir un bon rapport qualité/prix des infrastructures, pour améliorer le climat fiscal et pour créer un cadre juridique favorable aux entreprises.

3. Valoriser l'activité professionnelle

=> Mesures permettant la mise à profit du potentiel de main-d'œuvre national et international et l'encouragement des compétences professionnelles individuelles (capital humain).

4. Aperçu des mesures au niveau fédéral

La politique de croissance prend exclusivement en considération des dossiers dont on peut attendre, en se fondant sur des estimations quantitatives ou qualitatives, un effet positif significatif sur l'économie dans son ensemble. Les mesures sont esquissées ci-après en fonction des trois axes ou orientations définis ci-dessus. On en trouvera une description plus détaillée dans la partie II du rapport.

1. Abaisser le niveau élevé des coûts

Cette orientation met le doigt sur ce qui constitue un handicap pour la politique économique suisse en comparaison internationale. La compétitivité du marché intérieur reste en effet moindre chez nous que dans d'autres pays comparables, ce qui se traduit avant tout par des prix relativement élevés. Les mesures présentées ci-après visent non seulement à conforter les ménages dans leur rôle de consommateurs et de contribuables en leur garantissant le meilleur rapport possible entre prix et prestations, mais également à accroître la compétitivité des entreprises par une diminution des prix pour des prestations intermédiaires.

1.1 Ouvrir les marchés

Les mesures suivantes², dont certaines figuraient déjà dans la politique de croissance 2004-2007, devraient contribuer à atteindre cet objectif.

¹ La concurrence sur le marché intérieur, l'ouverture internationale, les finances publiques, le taux d'activité, le capital humain et le cadre juridique.

² Les mesures désignées par (*) figurent à l'agenda de la politique économique extérieure, les autres figurent à l'agenda de la Confédération. En ce qui concerne les agendas des cantons, nous renvoyons à la troisième partie du présent rapport.

Mesures figurant au programme de la législature

- révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) (application du principe «Cassis de Dijon») (dossier en suspens du premier paquet de croissance)
- révision de la loi fédérale sur les marchés publics (dossier en suspens du premier paquet de croissance)
- poursuite de la politique agricole après 2012
- accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire (*)

Autres pistes envisageables

- ouverture du marché dans le secteur de la santé:
 - (i) au plan international: assouplissement du principe de territorialité en matière d'assurance-maladie (sur la base des résultats des expériences pilotes en cours)
 - (ii) au plan national / intercantonal: libre choix de l'hôpital (dans le cadre de la réforme du financement des hôpitaux)

2. Augmenter l'attrait de la place économique

La Suisse doit être perçue encore davantage comme un lieu propice au développement des activités les plus exigeantes et les plus rémunératrices de la chaîne de création de valeur. Les mesures à mettre en œuvre pour y parvenir s'articulent autour de quatre axes: premièrement, la politique économique extérieure doit assurer aux entreprises établies en Suisse le meilleur accès possible aux marchés étrangers; deuxièmement, les entreprises doivent bénéficier d'infrastructures performantes; troisièmement, la politique fiscale et la politique budgétaire doivent créer un climat favorable à l'établissement des entreprises et de leurs cadres, dont la mobilité géographique s'accroît constamment; quatrièmement, les obstacles administratifs et juridiques à l'épanouissement des activités économiques doivent être maintenus au niveau le plus bas possible. Cette orientation poursuit par conséquent les objectifs suivants:

- 2.1 assurer l'accès aux marchés étrangers
- 2.2 réformer le secteur des infrastructures
- 2.3 garantir un climat fiscal attractif
- 2.4 démanteler les obstacles administratifs inutiles

Les mesures suivantes doivent permettre la réalisation de ces objectifs:

2.1 Assurer l'accès aux marchés étrangers

Mesures figurant au programme de la législature

- développement du réseau d'accords de libre-échange avec des partenaires extérieurs à l'UE (*)
- engagement dans le cadre du cycle de Doha sous l'égide de l'OMC (*)

2.2 Réformer le secteur des infrastructures

Mesures figurant au programme de la législature

- révision complète de la législation postale

- stratégie du Conseil fédéral en matière d'infrastructures
- mise en place des conditions permettant des essais de péages routiers
- poursuite de la réforme des chemins de fer, avec notamment des appels d'offres pour le trafic voyageurs local

2.3 Garantir un climat fiscal attractif

Mesures figurant au programme de la législature

- réforme de la TVA
- examen des tâches de la Confédération

Autres pistes envisageables

- poursuite de la réforme de l'impôt sur le revenu
- poursuite de la réforme de la fiscalité des entreprises

2.4 Démantèlement des obstacles administratifs inutiles

Mesures figurant au programme de la législature

- révision partielle de la législation sur les poursuites et faillites
- application de la stratégie suisse de cyberadministration (en particulier le volet concernant les relations entre l'économie et l'Etat)
- simplification administrative

3. Valoriser l'activité professionnelle

Sous la pression du vieillissement démographique, le nombre d'heures de travail effectuées en Suisse devrait diminuer sensiblement durant les prochaines décennies, ce qui risque d'affecter la croissance économique. Pour pallier ce problème, les solutions suivantes se présentent pour la Confédération:

- (1) une ouverture contrôlée du marché suisse du travail à la main-d'œuvre étrangère, parallèlement au maintien de l'accès aux emplois à l'étranger pour les travailleurs suisses qui en ont besoin dans le cadre de leur carrière professionnelle;
- (2) la poursuite de l'amélioration du niveau de formation de la population, compte tenu qu'un bon niveau de formation contribue non seulement à donner accès à des salaires intéressants, mais aussi à accroître la présence des personnes sur le marché du travail aux différentes étapes de leur vie active;
- (3) consolider le fait et la conviction que les rentes et autres prestations sociales sont sûres et directement liées aux cotisations versées.

Cette orientation poursuit trois objectifs:

- 3.1 tirer profit de la mobilité de la main-d'œuvre internationale
- 3.2 promouvoir le capital humain
- 3.3 garantir un taux d'activité élevé

Les mesures suivantes doivent permettre la réalisation de ces objectifs:

3.1 Tirer profit de la mobilité de la main-d'œuvre internationale

Mesures figurant au programme de la législature

- reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE
- extension de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE (*)

3.2 Promouvoir le capital humain

Mesures figurant au programme de la législature

- nouveau paysage suisse des hautes écoles
- loi sur la formation continue

3.3 Garantir un taux d'activité élevé

Mesures figurant au programme de la législature

- adaptation de la prévoyance vieillesse à l'évolution démographique³

Autres conditions d'une amélioration de la croissance économique

Si certains projets du programme de la législature visent à renforcer la croissance, d'autres ont pour objectif d'atténuer des évolutions pouvant avoir une influence négative sur l'économie. Il s'agit par exemple de la politique climatique, qui va gagner en importance tout au long de la législature à venir. Nous renonçons volontairement à intégrer les mesures à prendre dans ce domaine à la politique de croissance 2008-2011, même s'il apparaît évident que les décisions prises pour l'après Kyoto auront des effets sur l'économie et la croissance. Comme dans tous les domaines influant sur la croissance, il convient de rester vigilants par le biais des analyses d'impact de la réglementation, même lorsque l'on se situe hors du champ de la politique de croissance proprement dite. La vigilance est bien sûr aussi de mise vis-à-vis de toutes les interventions futures susceptibles de remettre en question les garanties fondamentales de la prospérité de la Suisse que sont notamment la flexibilité du marché du travail, le caractère ouvert de notre économie ou encore la concurrence fiscale.

La très haute flexibilité du marché suisse du travail en comparaison internationale est précisément l'un des principaux facteurs expliquant notre bien-être. Le rapport sur la croissance 2008 du SECO souligne le degré particulièrement élevé de participation au marché de l'emploi dû à cette flexibilité. Grâce à cela, la Suisse appartient aux nations les plus riches malgré une productivité très moyenne. Il importe par conséquent, lors de toute nouvelle mesure de politique sociale et de politique du marché du travail, d'évaluer très attentivement si elle risque de mettre en danger ces piliers de notre prospérité économique.

Il convient également de garder à l'esprit certaines autres conditions nécessaires à la croissance, quand bien même celles-ci ne font l'objet d'aucune mesure dans le cadre de la législature en cours. Pour que l'économie puisse prospérer, l'Etat doit impérativement assumer ses tâches fondamentales, qui consistent notamment à garantir la sécurité des citoyens et à protéger leurs droits et leur liberté contre toute atteinte. Ce n'est que dans un pays où la sécurité est assurée, où la propriété privée est protégée, où règne la stabilité et où les relations sociales

³ Ce dossier comportant également un important volet financier, il figure dans la partie II sous l'objectif 2.3 «Garantir un climat fiscal attractif».

sont marquées par la confiance que la société et l'économie peuvent se développer. L'attrait de la place économique en dépend également. Dans ce sens, les instruments publics au service d'une politique de sécurité, comme l'armée, la protection civile, la protection de frontières, la justice et la police, doivent être compris globalement comme des éléments essentiels d'une politique de croissance orientée vers la durabilité.

5. La contribution des cantons à la politique de croissance

Afin de donner une forme concrète à l'agenda des cantons, des propositions ont été soumises à la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP), d'abord au comité puis à l'assemblée plénière. Un groupe de travail a examiné les stratégies cantonales en faveur de la croissance, qui pour la plupart sont interdépartementales, et a sur cette base établi une liste de domaines relevant des compétences des cantons, dans lesquels ceux-ci peuvent prendre des mesures pouvant influencer d'une manière déterminante sur la croissance. Il est ressorti de ces travaux, auxquels un représentant de la Confédération a été associé, que la collaboration intercantonale ou entre les cantons et la Confédération pouvait prendre des formes très différentes. L'idée principale qui s'en dégage est que le renforcement de la prospérité économique doit être un objectif partagé à tous les niveaux par les collectivités publiques, lesquelles prendront les mesures idoines relevant de leurs compétences respectives.

La partie III du rapport décrit les activités par lesquelles les cantons entendent contribuer à la politique suisse de croissance ainsi que la manière dont peut s'articuler la collaboration intercantonale et la collaboration entre les cantons et la Confédération. Ces considérations se fondent sur le rapport du groupe de travail «Politique de croissance», remis en septembre 2007 et adopté par l'assemblée générale de la CDEP le 25 octobre 2007.

Lors de cette assemblée, la CDEP a ainsi décidé d'approfondir ses travaux effectués dans le cadre de l'agenda des cantons de la politique de croissance 2008-2011. Le groupe de travail «Politique de croissance» a été chargé de définir concrètement, à partir de son rapport, les mesures que les cantons pourraient prendre (voir partie III). Une partie de ce mandat consistera à associer les autres conférences gouvernementales des cantons aux travaux.

6. Marche à suivre

Le Conseil fédéral se fondera sur le présent rapport pour demander au Parlement, dans le cadre du prochain rapport du Conseil fédéral sur les motions et postulats des conseils législatifs, de classer la motion 01.3089 «Politique de croissance. Sept mesures». Par la suite, il rendra compte annuellement de la mise en œuvre des mesures de soutien à la politique de croissance dans la partie générale du rapport de gestion, comme l'exige le point 5 de la motion. Le DFE (SECO) est d'ores et déjà chargé de suivre l'évolution du programme pour le compte du Conseil fédéral. Dans le cadre des rapports qu'il a pour mission d'établir, il peut faire des propositions visant à étendre l'agenda de la politique de croissance.

Calendrier de la réalisation des mesures prévues (agenda de la Confédération)

Révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce: message en 2008

Révision de la loi fédérale sur les marchés publics: message en 2009

Poursuite de la politique agricole après 2012: rapport en 2009

Stratégie du Conseil fédéral en matière d'infrastructures: rapport en 2008

Révision complète de la législation postale: message en 2008

Poursuite de la réforme des chemins de fer: message concernant les appels d'offre en 2009

Mise en place des conditions permettant des essais de péage routier: consultation en 2008

Réforme de la TVA: message en 2008

Mise en œuvre de l'examen des tâches de la Confédération: messages échelonnés

Révision partielle du droit des poursuites et faillites: message en 2009

Mise en œuvre de la stratégie suisse de cyberadministration: mise en œuvre échelonnée

Simplification administrative: message év. en 2011

Reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE: message en 2008

Adaptation de la prévoyance vieillesse à l'évolution démographique: message avant 2012

Nouveau paysage suisse des hautes écoles: message en 2008

Nouvelle politique de formation continue: rapport en 2008

Partie I

Bilan de la politique de croissance durant la législature écoulée

Entre 2003 et 2007, l'économie suisse a connu une croissance soutenue et enregistré une augmentation du volume de l'emploi. Il serait certes un peu exagéré d'affirmer que cette évolution résulte directement des mesures prises entre 2003 et 2007 au titre du paquet de croissance. On peut cependant avancer que, indirectement, les réformes économiques menées en Suisse ont contribué à renforcer la compétitivité-prix, induisant une demande supplémentaire qui, du fait de la libre circulation des personnes, a entraîné un accroissement marqué du potentiel de production, ce qui n'aurait pas été possible si le marché du travail s'était asséché rapidement. Par ailleurs, les mesures prises au titre du paquet de croissance ont conduit à une amélioration générale des conditions-cadre en matière de droit économique. Il convient également de ne pas oublier les facteurs qui ont de toute évidence joué un rôle déterminant dans l'expansion de l'économie suisse, à savoir: la conjoncture mondiale favorable, une certaine dépréciation du franc suisse par rapport à l'euro jusqu'au début de 2008, la fin de la période de stagnation des investissements qui a suivi le boom au tournant du siècle, ainsi que le retour du cycle financier à une phase de haute conjoncture après les contrecoups de 2002-2003.

Révision de la loi sur les cartels et accord sur la libre circulation des personnes

Une des causes de l'amélioration de la compétitivité-prix tient probablement au *durcissement de la loi sur les cartels*. Depuis l'entrée en vigueur, en 2004, de la loi révisée (avec période transitoire jusqu'en avril 2005), certaines formes d'ententes entre des entreprises occupant le même échelon du marché, ainsi que les abus de position dominante peuvent faire l'objet d'une sanction directe sévère. La nouvelle loi proscriit également certaines formes d'ententes verticales et prévoit un programme de clémence. Comme le message relatif à ce projet a été soumis au Parlement avant le train de mesures en faveur de la croissance, le durcissement de la loi sur les cartels ne fait pas formellement partie du paquet de croissance. Ce dernier comprend en revanche une révision de la loi sur le marché intérieur (LMI), l'autre base légale du droit de la concurrence, dont l'exécution incombe à la Commission de la concurrence et à son secrétariat. L'objectif consistant à rapprocher les prix suisses des prix européens a également été poursuivi par la réduction des droits de douane (notamment en vertu de l'accord agricole conclu avec l'UE) et par l'harmonisation des prescriptions techniques (concernant les produits chimiques et certaines denrées alimentaires, p. ex.) en vue de stimuler la concurrence à l'importation.

Un autre moteur de l'expansion actuelle de l'économie suisse, à savoir l'introduction de la libre circulation des personnes, était également déjà à l'œuvre lorsque le Conseil fédéral a approuvé le train de mesures en faveur de la croissance, en 2004. Mais la *votation sur l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux dix nouveaux Etats membres de l'UE* a été une étape décisive dans ce processus et pour cette raison intégrée au paquet de croissance. Un rejet de l'extension de l'accord aurait remis en question l'ensemble des accords bilatéraux I, c'est-à-dire également les accords portant sur les domaines de l'agriculture (y compris l'intégration des marchés du fromage), de la recherche, des marchés publics, des

transports terrestres, du transport aérien et des obstacles techniques au commerce. Dès lors, un rejet de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres aurait aussi eu des répercussions importantes sur les marchés des produits. Il aurait non seulement risqué de fermer, sur certains marchés, l'accès dont les entreprises suisses bénéficient actuellement dans l'UE, mais aussi coupé court à l'impulsion donnée par les accords bilatéraux I à la concurrence sur le marché intérieur.

S'agissant de l'incidence des autres mesures du paquet de croissance de 2004, il convient de penser que les premiers effets des libéralisations décidées commencent tout juste à donner des résultats sur le marché. Ce constat vaut notamment pour les projets qui visent à stimuler la croissance sur le marché intérieur et l'ouverture des frontières. Quant aux quatre autres champs d'action – finances publiques, cadre juridique pour les entreprises, participation à la vie active, capital humain –, l'amélioration des conditions générales qu'offre la place économique suisse est déjà réalité à bien des égards.

Nous nous arrêterons dans les pages qui suivent sur les autres mesures du paquet de croissance, en les regroupant en trois volets, dont chacun couvre les mesures adoptées dans deux des six champs d'action identifiés dans le rapport sur la croissance 2002 du DFE.

Mesures visant à stimuler la concurrence sur le marché intérieur et l'ouverture internationale

L'affirmation selon laquelle les premiers effets des libéralisations décidées commencent tout juste à donner des résultats sur le marché est vraie en particulier pour la ***Politique agricole 2011*** qui, comme son nom l'indique, déploiera pleinement ses effets dès 2011. Elle prévoit l'abandon des subventions à l'exportation et une nouvelle diminution des fonds affectés au soutien direct du marché et elle assouplit dans une mesure limitée les dispositions qui régissent le droit foncier rural afin de favoriser le développement d'exploitations agricoles rentables. Pour la période de 2003 à 2007, la politique agricole 2007 était importante; elle a porté essentiellement sur l'assouplissement des contingents laitiers.

La ***poursuite des réformes des infrastructures*** a elle aussi donné des résultats. L'ouverture du ***marché de l'électricité*** s'est réalisée à la deuxième tentative. Dès le 1^{er} janvier 2009, les gros consommateurs pourront ainsi choisir leur fournisseur de courant et ne seront plus obligés de brandir la loi sur les cartels pour obtenir des bonnes conditions d'acheminement. Pour le transport de l'électricité, des tarifs seront également fixés à l'avance. Par ailleurs, la loi prévoit, dans une deuxième phase, l'extension du libre choix du fournisseur d'électricité aux clients qui consomment moins de 100 000 kWh par an, ce qui entraînera la suppression de certains effets de distorsion introduits, pendant la première phase, par la loi sur l'approvisionnement en électricité. Dans le secteur des ***télécommunications***, le dernier kilomètre a été partiellement libéralisé, indépendamment du train de mesures en faveur de la croissance. Le dégroupage total du câble de cuivre a été instauré et l'accès à haut débit, qui concerne surtout l'utilisation de l'internet et les offres de télévision, a été libéralisé au moins à titre temporaire. Par contre, le Parlement a refusé la privatisation totale de Swisscom, de sorte que la Confédération conserve son double statut de propriétaire et de législateur. En ce qui concerne la ***réforme des chemins de fer II***, le Parlement a demandé au Conseil fédéral de revoir sa copie pour des raisons essentiellement financières. Il s'ensuit que les parties touchant au droit de la concurrence (appels d'offres pour le trafic voyageurs local, statut juridique du service d'attribution des sillons) n'ont donc pas pu avancer durant la législature écoulée. Quant à la ***réforme de la poste***, le marché des colis et celui des lettres dont le poids est supérieur à 100 g ont certes été ouverts à la concurrence, mais les principales étapes de la ré-

forme restent à franchir. Une prochaine étape est la révision de l'ordonnance sur la Poste conformément à la décision du Conseil fédéral du 27 février 2008 qui prévoit un abaissement du domaine réservé au monopole de la Poste à 50 grammes dès le 1er avril 2009.

Le *rapport sur les services* dont le Conseil fédéral a pris connaissance à la fin de 2005 soulignait que, en comparaison internationale, la Suisse est à la traîne en matière d'ouverture des marchés des infrastructures, notamment ceux de l'électricité, des chemins de fer (exception faite du transport des marchandises), de la poste et, dans une moindre mesure, des télécommunications. Les auteurs du rapport, qui est un élément du train de mesures en faveur de la croissance, se sont aussi intéressés aux autres secteurs de services et ont constaté que, dans l'ensemble, les marchés des services sont assez ouverts en Suisse. Contrairement aux pays qui limitent l'intervention de l'Etat au strict nécessaire, la Suisse n'a toutefois pas encore épuisé son potentiel de libéralisation, notamment en ce qui concerne les assurances et les heures d'ouverture des magasins dans certains cantons et dans certaines communes. Selon les simulations réalisées en marge du rapport, le potentiel de croissance s'élèverait à 2 % du PIB si la Suisse ouvrait ne serait-ce que cinq segments du marché des services selon le modèle des pays les plus libéraux. Ce potentiel pourrait être encore plus grand si l'on songe que les secteurs de la santé et de l'éducation, qui sont encore peu ouverts sur le plan international, présentent aussi des perspectives de croissance.

Dans le *secteur de la santé*, le train de mesures en faveur de la croissance englobe les nombreux messages qui jalonnent la réforme de la santé publique depuis que le Parlement a rejeté la révision de la LAMal à la fin de 2003. Les Chambres fédérales ont progressé à un train de sénateur pour examiner les divers messages que le Conseil fédéral leur avait soumis dans les délais prévus par le paquet de croissance. Elles ont d'abord adopté des mesures visant à freiner l'explosion des coûts de la santé en augmentant les transferts versés aux ménages. Les mesures qui auraient eu des conséquences visibles sur les structures du secteur, comme l'assouplissement de l'obligation de contracter, n'ont que peu progressé; en conséquence, les mesures d'urgence qui restreignent l'accès au marché pour les nouveaux prestataires ont dû être maintenues à titre provisoire. Fin 2007, il y a tout de même eu un signe encourageant vers une plus grande efficacité dans l'allocation des ressources: un marché intérieur des prestations hospitalières devrait prendre progressivement un tour plus concret à la suite des décisions prises par le Parlement pendant la session d'hiver 2007.

Outre la réforme de la santé, un autre projet est actuellement en suspens, à savoir la *réforme des marchés publics*. Celle-ci revêt une grande importance, notamment pour le secteur de la construction. Le Conseil fédéral n'a pas pu présenter le message prévu pendant la législature écoulée, faute d'avoir obtenu le soutien nécessaire de la part des cantons. Il n'est cependant pas exclu que la procédure de consultation puisse être lancée ces prochains mois. Le projet de loi pourrait englober tout ce qui constitue la matière législative et tout ce qui doit être harmonisé à l'échelle nationale, et les divers échelons étatiques pourraient ensuite définir, par voie d'ordonnance ou de concordat, des prescriptions particulières en fonction de leurs besoins.

Les cantons sont également les premiers destinataires de la loi sur le marché intérieur évoquée plus haut. Grâce à la *révision de la LMI*, les entreprises qui ont obtenu l'accès à un marché peuvent désormais le conserver lorsqu'elles transfèrent leur siège dans un autre canton ou lorsqu'elles veulent fournir des prestations dans un établissement créé dans un autre canton. Par ailleurs, les mécanismes d'application ont été renforcés. La LMI revêt de l'importance pour un large éventail de métiers et d'activités protégés. S'agissant de l'application de la loi, toutes les possibilités n'ont pas été utilisées, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de la disposition qui interdit toute discrimination dans l'attribution des concessions.

En **conclusion**, on peut considérer que les projets de réforme doivent être appréciés non seulement en fonction de la taille du domaine concerné, mais aussi de l'ampleur de la réforme. En termes de contribution au PIB, le secteur de la santé pèse le même poids que l'ensemble des secteurs d'infrastructure (poste, transports, télécommunications, énergie). Par rapport au domaine de la santé, l'agriculture est un secteur relativement petit, mais elle gagne en importance lorsque l'on prend en compte toute la chaîne de création de valeur liée à l'agriculture, qui serait tout entière contrainte de s'adapter en cas de réforme. Une mise en œuvre systématique des réformes engagées pourrait permettre au PIB de gagner plusieurs points de pourcentage.

Mesures ayant pour vocation de maintenir le taux d'activité à un haut niveau et de renforcer le stock de capital humain

Nous avons déjà évoqué la grande importance de la votation sur l'**extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux dix nouveaux Etats membres de l'UE**. Dans le présent contexte, il est nécessaire de tenir compte de la nouvelle composition de l'immigration. Les immigrés sont en effet de plus en plus qualifiés. Le risque d'une croissance purement quantitative, qui, par le passé, est souvent apparu lors de grandes vagues d'immigration, semble en l'espèce bien plus faible.

Les chances de maintenir voire d'augmenter le taux d'activité dans les décennies à venir grâce à l'immigration sont de plus en plus minces. Comme les immigrants ont eux aussi droit aux prestations, il est encore plus difficile de croire que l'immigration permette de stabiliser à long terme le rapport entre cotisants et ayants droit dans le domaine des assurances sociales.

Compte tenu du vieillissement démographique, il convient plutôt de viser sur le maintien du **taux de participation** de la population résidente à un haut niveau. Plusieurs variables entrent alors en ligne de compte: le moment de l'entrée dans la vie active, le maintien d'une vie professionnelle active pendant les périodes consacrées à la famille, ainsi que la fréquence des retraites anticipées et le moment du départ effectif à la retraite. Pour chacune de ces étapes, l'organisation des institutions étatiques en général, et la structure des assurances sociales en particulier, exercent une influence déterminante sur les choix des travailleurs.

En remontant aux années 90, l'augmentation des cas d'invalidité pris en charge par l'assurance est un paramètre à prendre en compte dans le cadre de l'analyse de la croissance. Cette augmentation a provoqué une baisse, de l'ordre de quelques dixièmes de pour cent, du potentiel de main-d'œuvre et, partant, du PIB. L'octroi de rentes pour des causes médicales difficiles à évaluer a gagné en importance et a touché un nombre croissant d'actifs relativement jeunes. Les premières mesures de correction ont été prises dans le cadre de la 4^e révision de l'AI, le train de mesures en faveur de la croissance incluant la **5^e révision de l'AI**, qui a été acceptée par le peuple lors de la votation du 17 juin 2007. Durant la période sous revue, ce sont surtout les mesures de la 4^e révision de l'AI (création de services médicaux régionaux) qui ont déployé leurs effets; les mesures prises dans le cadre de la 5^e révision (à savoir réduire les dépenses de l'AI et intégrer dans le monde du travail davantage de personnes souffrant de problèmes de santé) sont mises en œuvre à partir de l'entrée en vigueur de la révision, au début de 2008. Si le nombre des nouvelles rentes d'invalidité accordées a fortement reculé ces cinq dernières années, c'est non seulement en raison de la haute conjoncture, mais aussi grâce aux incitations auxquelles les entreprises font face en matière de prévoyance professionnelle. Pendant la période de turbulences qu'ont traversée les fonds de pension en 2003-2004, les caisses se sont mises à étendre le recours à des systèmes de primes corrélées aux risques, ce qui a clairement incité les entreprises à agir pour prévenir les cas d'invalidité et réinsérer les collaborateurs en incapacité de travail.

Le bilan de la mise en œuvre de la mesure du paquet de croissance visant à maintenir le **taux d'activité des travailleurs âgés** à un niveau élevé est pour l'heure mitigé. Les travaux visant des incitations plus neutres dans le domaine de la prévoyance vieillesse comptent parmi les projets les plus avancés. Les mesures visant à rendre plus flexible l'organisation du travail pour les travailleurs âgés et les incitations matérielles à conserver une activité lucrative au-delà l'âge légal de la retraite sont actuellement devant le Parlement dans le cadre des travaux de révision en cours (11^e révision de l'AVS, réforme structurelle du 2^e pilier). Les adaptations de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) en vue d'améliorer la réinsertion professionnelle étaient en consultation jusqu'à fin mars 2008. Un programme d'action centré sur les groupes à problèmes sera mis en œuvre dès 2008.

L'amélioration des qualifications professionnelles des collaborateurs et du savoir-faire des entreprises est un facteur de croissance important. L'engagement financier en faveur de la formation et de la recherche est d'autant plus important dans une économie offrant des prestations hautement sophistiquées. Comme les différents aspects financiers de l'engagement de la Confédération sont réglés dans les **messages sur la formation, la recherche et l'innovation** avant le début de la législature, le paquet de croissance 2004 s'est surtout concentré pour ces raisons de calendrier sur les autres domaines de politique économique. Les deux rapports, l'un sur la participation à la formation dans le secteur tertiaire et l'autre sur le rôle de la Confédération dans la formation professionnelle continue, ont été des exceptions. Ils avaient un caractère d'analyses fondamentales, mais pas de conceptions politiques. Ces rapports étaient motivés par le taux d'admission au degré tertiaire, qui était assez bas au début de cette décennie en comparaison internationale, ainsi que par les premières enquêtes statistiques mettant en évidence une participation relativement faible de la population active à la formation continue. L'image reflétée par la statistique a fait l'objet de rectifications importantes ces dernières années. D'une part, le taux de participation des actifs à la formation continue était en réalité plus élevé que celui indiqué par les premiers résultats statistiques; d'autre part, la participation à des cours de formation au tertiaire a fortement progressé ces dernières années, notamment en raison de la revalorisation et du développement des filières d'études dans les hautes écoles spécialisées.

L'une des mesures adoptées dans le cadre du paquet de croissance consiste dans l'**examen de la nécessité de renforcer la formation tertiaire** et dans des **mesures visant à améliorer l'efficacité dans ce domaine**. Elle a donné lieu, d'une part, à un rapport sur la capacité d'innovation qui découle des domaines de la formation et de la recherche (*La Suisse dans une économie globalisée de la connaissance*, D. Foray et S. Lhuillery, EPFL, 2005) et, d'autre part, à un document de travail réalisé conjointement par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) et le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER). Afin d'accroître l'efficacité de la formation tertiaire, les offices concernés ont proposé d'introduire une planification stratégique, de renforcer les différents profils des hautes écoles et d'augmenter la perméabilité au sein du système de formation. Ces propositions sont reprises dans le projet de loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE), dont le message était en consultation jusqu'à fin janvier 2008. Concernant la nécessité d'accroître le taux de diplômes tertiaires, on est arrivé à la conclusion qu'il convient d'accompagner la tendance actuelle à l'augmentation de la participation au degré tertiaire en octroyant des moyens financiers supplémentaires, afin d'éviter une baisse de qualité résultant d'une dégradation du rapport enseignants/étudiants. Ce constat a justifié les contributions supplémentaires de la Confédération aux hautes écoles qui ont été demandées dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011. En outre, des mesures plus spécifiques méritent d'être examinées, notamment l'augmentation des effectifs d'étudiants (et d'étudiantes en par-

ticulier) en sciences naturelles et en ingénierie la création de nouvelles qualifications au degré tertiaire B (en dehors des hautes écoles), une valorisation accrue des formations au degré tertiaire B et de la formation continue. La question du développement de la formation tertiaire en sciences et en ingénierie, ainsi que celle de la promotion des femmes feront l'objet d'un rapport à l'intention du Parlement prévu pour le second semestre de 2008.

Selon le *rapport sur le rôle de la Confédération dans la formation continue à des fins professionnelles*, six points doivent être pris en compte par la Confédération dans l'élaboration d'une loi sur la formation continue:

- a) la mise en place d'un système de certification (facultatif) en vue de garantir la qualité des offres de formation continue;
- b) la promotion d'un système de reconnaissance des compétences acquises de manière informelle hors d'un cursus formel, afin d'accroître la valeur de ces compétences sur le marché du travail et de permettre aux personnes actives d'identifier et de combler leurs lacunes en matière de formation;
- c) des campagnes d'information et de sensibilisation sur l'importance de la formation continue dans la réussite professionnelle;
- d) la promotion de la recherche et de la statistique dans le but d'acquérir des connaissances pertinentes pour la gestion dans le domaine de la formation continue;
- e) la coordination des activités et initiatives de la Confédération, des cantons et de l'économie, afin d'augmenter l'efficacité des mesures prises à des niveaux différents;
- f) la clarification des possibilités de promotion de la participation à la formation continue par des modèles de financement axés sur la demande, s'adressant au besoin à des groupes-cibles spécifiques (tels que les personnes dites en marge de la formation).

Comme les nouveaux articles sur la formation dans la Constitution fédérale ne limitent plus le rôle de la Confédération à la formation continue à des fins professionnelles, les conclusions de ce rapport n'ont pas pu être reprises telles quelles sous la forme d'un projet d'acte législatif sur la formation continue. Il s'agissait d'examiner plus à fonds l'état des lieux en matière du rôle de la Confédération dans la formation continue.

La *conclusion* qui s'impose, au sujet du taux d'activité et de la participation à la formation, est qu'il convient de préserver le contexte actuel, qui, en comparaison internationale, est favorable à un taux d'activité élevé. A l'ère de la société du savoir, il semble en outre pertinent d'affecter des moyens financiers croissants au domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation. Il va sans dire que, pour ce domaine comme pour les autres groupes de tâches, l'efficacité des moyens investis doit être garantie.

Mesures touchant les finances publiques et le cadre juridique de l'activité des entreprises

Le *retour à l'équilibre du budget de la Confédération* pendant la législature écoulée est un succès. Contrairement aux attentes, le frein à l'endettement n'a pas pu être mis en application en 2003 en raison de déficits structurels importants. Deux programmes d'allègement et le programme d'abandon des tâches ont été nécessaires pour que, en 2005, la situation permette d'introduire définitivement cet instrument servant à garantir l'équilibre budgétaire sur l'ensemble du cycle conjoncturel. Comme la stabilisation de la quote-part de l'Etat faisait également partie des objectifs de politique budgétaire fixés dans le train de mesures en faveur de la croissance, il convient enfin de relever que la quote-part des dépenses de la Confédération est en léger repli depuis 2002, s'inscrivant à 10.6 % en 2007. La quote-part totale de

l'Etat (Confédération, cantons, communes; hors assurances sociales) oscille autour de 31 % depuis 2001, sans qu'il soit possible de définir une tendance.

Un deuxième point fort de la législature écoulée a été la **réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons** (RPT). Cette réforme ne faisait certes pas partie du train de mesures en faveur de la croissance, étant donné qu'elle a été lancée bien avant 2004. Elle s'inscrit cependant dans les efforts visant à accroître l'efficacité du secteur public. La RPT a été acceptée en votation et, plus récemment, les législations complémentaires ont passé devant Parlement sans subir de modifications importantes. On attend maintenant de la réforme un gain d'efficacité pour l'économie. Les transferts annuels bruts entre la Confédération et les cantons, pour autant qu'ils soient liés à une certaine catégorie de dépenses, reculeront de quelques 6.6 milliards de francs. L'autonomie financière accrue de chacun des échelons de l'Etat permet d'escompter une utilisation plus ciblée des deniers publics. Comme la RPT est entrée en vigueur dans son intégralité au début de 2008 et que les travaux préparatoires des cantons ont également abouti, l'accent pourra être mis avant tout sur l'exécution au cours de la prochaine législature. Le Conseil fédéral informera le Parlement tous les quatre ans sur l'efficacité du système, ainsi que sur l'examen d'éventuelles nouvelles mesures.

En matière fiscale, le train de mesures en faveur de la croissance prévoyait en premier lieu l'élaboration d'un **rapport sur la réforme de la TVA**, mais on ne s'est pas arrêté au stade de l'analyse. Parallèlement au rapport, l'Administration fédérale des contributions a introduit en 2005 quelque 20 adaptations dans la pratique de la taxation. En outre, une révision de l'ordonnance relative à la loi régissant la taxe sur la valeur ajoutée est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006; l'élément essentiel des modifications apportées est l'article instituant un certain pragmatisme en vue d'endiguer le flot des doléances exprimées par les entreprises au sujet de la complexité et du formalisme exagéré du système. Un projet de réforme profonde de la TVA est également issu de cette analyse; des solutions fondamentalement différentes ont été mises en consultation entre le 14 février et le 31 juillet 2007. C'est ainsi que l'on est parvenu à faire du message sur la réforme de la TVA l'un des premiers dossiers qui seront soumis au Parlement pendant la législature actuelle.

Le train de mesures pour la croissance contient un deuxième projet fiscal, à savoir la **réforme de l'imposition des entreprises II**. Le message relatif à cet objet a été transmis par le Conseil fédéral au Parlement à la fin du mois de juin 2005. Les Chambres fédérales ont adopté la réforme (à part la question du commerce quasi professionnel de titres) sous la forme de deux projets distincts: le premier a été accepté en juin 2006 et le second – contre lequel un référendum a été lancé –, en mars 2007. Le projet de juin 2006 portait essentiellement sur l'élimination des obstacles aux restructurations d'entreprises. Des situations telles que la liquidation partielle indirecte ont été réglées dans le sens d'une plus grande sécurité du droit. La réforme acceptée par le peuple le 24 février 2008 concerne principalement l'atténuation de la double imposition économique, la prise en considération de l'impôt cantonal grevant les bénéfices des entreprises dans le calcul de l'impôt grevant le capital, ainsi que des mesures ciblées en faveur des PME en général et des sociétés de personnes en particulier. Elle concerne plus de 300 000 PME, qui emploient plus de deux millions de personnes.

Après que le train de mesures fiscales a été rejeté en votation le 16 mai 2004, la classe politique a admis la nécessité d'atténuer sans attendre le taux marginal d'imposition qui frappe les couples mariés ayant deux revenus. L'urgente **réforme de l'imposition des familles** a été intégrée au paquet de croissance sous la forme d'une mesure supplémentaire. En 2006, les Chambres fédérales ont adopté les mesures immédiates susceptibles d'atténuer la discrimination qui pèse sur les couples mariés par rapport aux couples vivant en concubinage. Grâce à l'augmentation de 7600 francs à 12 500 francs de la déduction maximale pour double revenu

et à l'introduction d'une nouvelle déduction générale de 2500 francs pour les personnes mariées taxées conjointement, la discrimination fiscale qui frappe les couples mariés par rapport aux couples vivant en concubinage sera sinon supprimée complètement (pour les couples dont le double revenu est compris entre 100 000 et 150 000 francs), du moins atténuée fortement (pour les couples mariés dont le revenu cumulé est supérieur à 150 000 francs). La loi correspondante est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Dans un deuxième temps, l'imposition des couples mariés et des familles devra faire l'objet de modifications en profondeur. Notamment l'imposition individuelle pure mais aussi le fractionnement du revenu (*splitting*) se traduisent par une baisse des taux d'imposition marginaux sur le deuxième revenu du couple et ont, par conséquent, des retombées positives sur le marché du travail et sur la croissance. Par rapport à la taxation commune des époux, l'instauration de la taxation individuelle entraînerait cependant une charge supplémentaire sur le plan administratif, qui impliquerait une augmentation des effectifs.

Selon le calendrier, l'***allègement administratif des entreprises*** devait faire l'objet d'un projet de message en 2006, soit pendant la troisième année de la mise en œuvre du train de mesures en faveur de la croissance. Le message en question a en effet été approuvé par le Conseil fédéral le 8 décembre 2006 et a été adopté au second conseil pendant la session d'hiver 2007. La première partie du message présente les principales mesures destinées à alléger la charge administrative qui pèse sur les entreprises (transmission électronique des données salariales, sécurité au travail, FOSS en ligne, etc.); la deuxième partie porte sur l'abolition d'un régime d'autorisation dans cinq domaines; l'annexe contient la liste complète des 75 autorisations (sur un total de 500) qui seront simplifiées ou supprimées pendant la période 2006-2008. L'impact du projet sur l'économie dans son ensemble résulte de la somme des mesures engagées.

Le paquet de croissance contient enfin une mesure composée d'éléments on ne peut plus hétérogènes qui devrait permettre une ***amélioration des conditions-cadre en matière de droit économique*** sous les aspects suivants:

- la réforme du droit des brevets en trois volets;
- la création d'un cadre juridique permettant l'implantation de trusts en Suisse (par la ratification de la Convention de La Haye sur les trusts);
- l'introduction du livre de la dette électronique;
- la suppression du régime de l'autorisation concernant l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger.

Parmi ces quatre points, les divers volets de la *révision du droit des brevets* sont bien avancés. Le Parlement a adopté en décembre 2005 la Convention sur le brevet européen révisée et les modifications de la loi sur les brevets nécessaires à sa mise en œuvre. La convention est entrée en vigueur le 13 décembre 2007 (y compris en Suisse) après que le nombre requis d'Etats contractants l'ont ratifiée. En juin 2007, le Conseil des Etats a suivi le Conseil national en adoptant le projet concernant la modification de la loi sur les brevets et l'approbation du Traité sur le droit des brevets; l'objectif principal de ce projet est de garantir une meilleure protection des inventions biotechnologiques. Le message concernant la loi sur le Tribunal fédéral des brevets et le message concernant la loi sur les conseils en brevets ont été transmis au Parlement après que le Conseil fédéral les a approuvés en décembre 2007. La *Convention de La Haye sur les trusts* est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007 et, à la même date, le Conseil fédéral a mis en vigueur les adaptations nécessaires de la loi fédérale sur le droit international privé et de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP). Le message du 27 juin 2007 concernant la révision du code civil suisse (*cédule hypothécaire de registre et autres modifications des droits réels*) n'a pas encore été traité par le plénum du conseil prioritaire; il

prévoit l'introduction d'une cédula hypothécaire sans titre, générée par l'inscription au registre foncier, ce qui permettra aux créanciers hypothécaires d'économiser sur les frais liés à la constitution et à la conservation du titre. La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a commencé la lecture du projet d'*abrogation de la Lex Koller* et des mesures d'accompagnement prévues en matière d'aménagement du territoire; lors des discussions, l'accent a été mis sur le choix de mesures plus efficaces que la Lex Koller pour réguler la construction de résidences secondaires. Lors de la session de printemps 2008 le Conseil national a retourné le dossier au Conseil fédéral afin d'être retravaillé.

Les principaux actes législatifs du droit privé – CO, CC et LP – jouent un rôle essentiel dans le développement des activités économiques. S'agissant du code des obligations, l'accent a été mis ces derniers temps sur la réforme du droit des sociétés. La crise de confiance qui a touché les sociétés cotées en Bourse à la suite du scandale Enron aux Etats-Unis, ainsi que des événements propres à la Suisse, comme la faillite de Swissair et le débat sur la rémunération des cadres dirigeants, sont autant de raisons à l'appui de l'adoption de mesures en matière de ***gouvernance d'entreprise*** (*corporate governance*). En premier lieu, des exigences minimales de transparence – assorties de dispositions dans les règlements des Bourses – en matière de revenus des membres du conseil d'administration et des membres de la direction supérieure ont été inscrites dans la loi. En deuxième lieu, l'obligation de révision des entreprises a fait l'objet d'une nouvelle réglementation, et la profession de réviseur d'une réglementation spéciale. L'obligation de révision ne dépendra plus de la forme juridique des sociétés, mais prendra en compte l'importance économique des entreprises, ce qui permet de dispenser les petites sociétés de capitaux d'avoir à supporter les coûts élevés de la révision des comptes prévue par la loi. En troisième lieu, une révision plus substantielle du droit de la société anonyme a été mise en consultation en 2006. Les propositions du Conseil fédéral concernant l'établissement des comptes, le recours à des médias électroniques dans le cadre des assemblées générales et la modification des règles applicables à la structure du capital ont été accueillies favorablement; par contre, l'amélioration des droits des actionnaires, la nouvelle réglementation des droits de vote institutionnels et la solution au problème des actions non inscrites ont soulevé la controverse; enfin, le Conseil fédéral a décidé de ne pas supprimer l'action au porteur. Le 21 décembre, il a transmis le message au Parlement.

Du point de vue de l'entreprise qui doit payer des impôts et respecter les dispositions générales régissant l'activité des entreprises, la ***conclusion*** suivante peut être tirée: les solutions de cyberadministration proposées pour le décompte des cotisations sociales et l'élaboration des certificats de salaire faciliteront la comptabilité des salaires; la simplification de la TVA rendra la comptabilité débiteurs et créditeurs moins exigeante et, s'agissant de la clôture de l'exercice, la nouvelle réglementation concernant l'obligation de révision permettra aux entreprises de réaliser des économies. Concernant le bouclage des comptes annuels, il est également important que le mode de distribution des dividendes et, partant, le financement et l'organisation des entreprises (forme juridique, structure de holding) soient fixés moins sur la base de considérations fiscales que sur les principes de gestion d'entreprise. De ce point de vue, la réforme de l'imposition des entreprises II apporte une contribution non négligeable. Enfin, il est nécessaire que le droit des sociétés permette aux entreprises une organisation qui réponde aux besoins de notre époque. Voilà l'objectif de la révision du droit de la société anonyme encore en cours.

Tableau synoptique

Le tableau synoptique montre que le contenu des 19 mesures a été relativement bien respecté lors de la mise en œuvre, mais que les délais ont été plus difficiles à tenir que prévu. Du côté du Conseil fédéral, seuls le message relatif à l'harmonisation des marchés publics et le message relatif à la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce sont encore en suspens.

Tableau synoptique de l'état d'avancement du train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance, mars 2008

| Mesure | Etat dans les institutions | Ecart par rapport aux objectifs initiaux |
|---|---|---|
| 1. Loi sur le marché intérieur | Réalisé | OK |
| 2. Loi sur les marchés publics | Rédaction du rapport pour la procédure de consultation | Retard très important |
| 3. Loi sur l'assurance-maladie | Financement des hôpitaux et péréquation des risques: délai référendaire Mesures urgentes ou sociales: réalisées Autres mesures importantes: Parlement Mesures dépendant du CF: réalisées | Retard très important |
| 4. Loi sur l'approvisionnement en électricité | Réalisé | Léger retard, pas de libéralisation rapide pour les PME |
| 5. Politique agricole 2011 | Réalisé | Pas de réforme importante du droit foncier rural |
| 6. Rapport sur les services | Incorporation dans les différentes réformes | OK |
| 7. Extension de la libre circulation | Réalisé | OK |
| 8. Imposition des entreprises | Réalisé | Léger retard, pas de neutralité par rapport au financement |
| 9. Rapport sur la TVA | Simplification: réalisée TVA idéale: rédaction du message | OK |
| 10. Déficit structurel / quote-part de l'Etat | Programmes d'allégement budgétaire (PAB): réalisé Portefeuille des tâches: en étude | OK |
| 11. Allègement administratif | Réalisé | OK |
| 12. Participation des travailleurs âgés (rapport) | Rapport: réalisé, mesures: incorporation dans différentes réformes | Mesures portant sur conditions de travail et santé en préparation |
| 13. Assurance-invalidité | Réalisé | Léger retard, sans le volet financier |
| 14. Rapport sur la formation tertiaire | Publication du rapport, message Formation, Recherche, Innovation (FRI): réalisé | OK |
| 15. Rapport sur la formation continue | Publication du rapport Projet de loi: en étude | Plusieurs questions doivent encore être étudiées |
| 16. Gouvernement d'entreprise | Réforme SA: Parlement Autres: réalisé | OK |
| 17. Conditions-cadre en matière de droit économique | Trust: réalisé Lex Koller: renvoyée Immobilier: Parlement Brevet: largement réalisé; dernière phase au Parlement | OK OK Léger retard |

| | | |
|---|---|--------------|
| 18. Révision de la loi sur les entraves techniques au commerce | Rédaction du message | Léger retard |
| 19. Réforme de la taxation des familles | Mesures immédiates: réalisées Changement de système: consultation non conclusive | OK |

Partie II

Politique de croissance 2008-2011: description des mesures

Le paquet de croissance de la législature écoulée a représenté un premier pas en vue de consolider la croissance économique en Suisse à moyen terme. Il s'agit maintenant de poursuivre ces réformes dans la nouvelle législature. La poursuite de la politique de croissance est importante à plusieurs titres. Elle répond d'abord à un objectif politique inchangé: maintenir l'emploi à un haut niveau et accroître la prospérité de la population. Mais elle est aussi et surtout indispensable pour faire face à deux défis majeurs pour la Suisse, auxquels la politique de croissance doit apporter les bonnes réponses en temps utile.

Le premier d'entre eux est le processus de *mondialisation*, qui va s'accroissant. La division accrue du travail à l'échelle mondiale est une chance à saisir pour la Suisse, petite économie pauvre en matières premières. Mais elle exige aussi de la politique économique qu'elle soit conçue de manière à permettre à l'économie suisse de se positionner avantageusement dans ce contexte. En clair, elle ne doit pas entraver le changement structurel de l'économie et elle doit permettre au pays de se spécialiser dans les activités à forte valeur ajoutée. Pour ce faire, il faut disposer d'un marché domestique compétitif et garantir un accès aux marchés étrangers dynamiques.

Le deuxième défi à relever est celui du *vieillissement démographique*, qui va se poser en termes toujours plus aigus pour la Suisse comme pour d'autres pays industrialisés. Cette évolution fait que la part des personnes en âge d'exercer une activité lucrative va diminuer dans les décennies à venir, ce qui, par le biais du nombre d'heures de travail – une des sources de la croissance –, peut aller jusqu'à faire stagner le PIB, si la croissance de la productivité ne progresse pas en parallèle. Or, en Suisse, celle-ci est de l'ordre de 1 % par année depuis plus de deux décennies, alors même que des réformes visant à améliorer l'efficacité des ressources engagées ont été mises en œuvre pour la soutenir. On mesure donc l'ampleur des efforts qu'il faudra déployer pour amener le taux de croissance de la productivité à un niveau qui permette de rivaliser avec les autres économies européennes de taille modérée.

Les champs d'action qui permettent de stimuler la croissance économique relèvent aussi bien de la Confédération que des cantons. Il s'ensuit que, à la différence du premier train de mesures adopté en 2004, la politique de croissance 2008-2011 ne doit plus se limiter aux seules mesures qui relèvent de la Confédération. Une approche globale s'impose. Ainsi, au-delà des activités de la Confédération visant exclusivement le marché domestique, elle doit intégrer les négociations touchant à la politique économique extérieure et les activités des cantons. Le projet prévoit donc que la politique de croissance de la Suisse s'articule en trois volets ou agendas:

- le premier volet comprend ce que la Confédération peut mettre en œuvre elle-même;
- le deuxième volet englobe les négociations touchant aux affaires économiques extérieures. Cela implique que la Confédération ne peut pas répondre – ou du moins pas toute seule – des délais et des contenus;
- le troisième volet concerne les cantons. Il englobe les contributions des cantons pour renforcer la croissance économique en Suisse. Un groupe de travail de la Conférence

des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) a élaboré une série de propositions à cet égard.

Le présent document se concentre sur les deux volets du ressort de la Confédération. Ces volets représentent une sélection parmi les dossiers de la législature en cours, regroupant ceux qui ont une importance particulière pour la croissance. L'examen de certains secteurs importants pour la croissance pour lesquels aucune mesure concrète n'a pu être définie jusqu'ici devra s'y ajouter. Ces champs d'action sont signalés ci-après sous le titre «Extensions envisageables». L'approche est ainsi la même que pour le premier paquet de croissance. En revanche, la procédure d'élaboration et les contenus de l'agenda des cantons sont exposés dans une partie séparée du rapport (voir partie III).

Un élément nouveau de la poursuite de la politique de croissance est qu'elle se concentre autour de trois axes. Ceux-ci résultent du regroupement par paires des six champs d'action⁴ du paquet de croissance de 2004 et visent à clarifier ce qu'apportent les réformes aux principaux acteurs économiques, à savoir les consommateurs, les entreprises et les employés. Les trois axes sont les suivantes :

1. Abaisser le niveau élevé des coûts

=> Mesures visant à renforcer la concurrence sur le marché domestique, notamment par une concurrence accrue à l'importation.

2. Augmenter l'attrait de la place économique

=> Mesures pour faciliter l'accès aux marchés étrangers, pour garantir un bon rapport qualité/prix des infrastructures, pour améliorer le climat fiscal et pour créer un cadre juridique favorable aux entreprises.

3. Valoriser l'activité professionnelle

=> Mesures permettant d'utiliser au mieux le potentiel de main-d'œuvre nationale et internationale et d'encourager les compétences professionnelles individuelles et le capital humain.

Selon ces trois axes ou orientations, la politique de croissance prend exclusivement en considération des dossiers dont on peut attendre, en se fondant sur des estimations quantitatives ou qualitatives, un effet positif sensible sur l'économie dans son ensemble. Les motivations qui sous-tendent ces trois orientations sont décrites ci-après, ainsi que les mesures correspondantes. Le catalogue de mesures reflète l'état des discussions politiques lors du lancement du programme de législature au début de 2008. Il est toutefois possible d'ajouter des mesures aux agendas de la politique de croissance à un stade ultérieur.

1. Abaisser le niveau élevé des coûts

Cette orientation met le doigt sur ce qui constitue un point faible de la politique économique suisse en comparaison internationale. En effet, en raison de réglementations sectorielles et d'un droit de la concurrence dont l'efficacité accrue doit encore être confirmée, la compétitivité du marché intérieur reste moindre en Suisse que dans d'autres pays comparables, ce qui se traduit avant tout par des prix relativement élevés. Les mesures présentées ci-après visent non seulement à conforter les ménages dans leur rôle de consommateurs et de contribuables en leur garantissant le meilleur rapport possible entre prix et prestations, mais également à accroître

⁴ La concurrence sur le marché intérieur, l'ouverture internationale, les finances publiques, le taux d'activité, le capital humain et le cadre juridique.

la compétitivité des entreprises par le biais d'une réduction des prix pour les prestations intermédiaires. Cette orientation poursuit dès lors l'objectif suivant :

1.1 Ouvrir les marchés

Les mesures ci-dessous⁵, dont certaines figuraient déjà dans la politique de croissance 2004-2007, devraient contribuer à atteindre cet objectif :

- révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) (application du principe «Cassis de Dijon») (dossier repris du premier paquet de croissance)
- révision de la loi fédérale sur les marchés publics (dossier repris du premier paquet de croissance)
- poursuite de la politique agricole après 2012
- accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire (*)

2. Augmenter l'attrait de la place économique

La Suisse doit être perçue encore davantage comme un lieu propice au développement des activités les plus exigeantes et les plus rémunératrices de la chaîne de création de valeur. Les mesures à mettre en œuvre pour y parvenir s'articulent autour de quatre axes: premièrement, la politique économique extérieure doit assurer aux entreprises établies en Suisse le meilleur accès possible aux marchés étrangers; deuxièmement, les entreprises doivent bénéficier d'infrastructures performantes; troisièmement, la politique fiscale et la politique budgétaire doivent créer un climat favorable à l'établissement des entreprises et de leurs cadres, dont la mobilité géographique s'accroît constamment; quatrièmement, les obstacles administratifs et juridiques à l'épanouissement des activités économiques doivent être maintenus au niveau le plus bas possible. Cette orientation poursuit par conséquent les objectifs suivants:

- 2.1 assurer l'accès aux marchés étrangers
- 2.2 réformer le secteur des infrastructures
- 2.3 garantir un climat fiscal attractif
- 2.4 démanteler les obstacles administratifs inutiles

Les mesures suivantes doivent permettre la réalisation de ces objectifs:

2.1 Assurer l'accès aux marchés étrangers

- développement du réseau d'accords de libre-échange avec des partenaires extérieurs à l'UE (*)
- engagement dans le cadre du cycle de Doha (*) (suivant l'évolution des négociations)

2.2 Réformer le secteur des infrastructures

- révision complète de la législation postale
- stratégie du Conseil fédéral en matière d'infrastructures
- mise en place des conditions permettant des essais de péages routiers (*road pricing*)
- poursuite de la réforme des chemins de fer, avec notamment des appels d'offres pour le trafic voyageurs local

⁵ Les mesures désignées par (*) figurent à l'agenda de la politique économique extérieure, les autres figurent à l'agenda de la Confédération. En ce qui concerne les agendas des cantons, nous renvoyons à la partie III du présent rapport.

2.3 Garantir un climat fiscal attractif

- réforme de la TVA
- mise en œuvre de l'examen des tâches de la Confédération

2.4 Démantèlement des obstacles administratifs inutiles

- révision partielle du droit des poursuites et faillites
- mise en œuvre de la stratégie suisse de cyberadministration (en particulier le volet concernant les relations entre l'économie et l'Etat)
- allègement administratif

3. Valoriser l'activité professionnelle

Cette orientation a trait aux défis du vieillissement démographique. Au niveau de la Confédération, les solutions permettant d'éviter que le nombre d'heures de travail effectuées en Suisse diminue sensiblement durant les prochaines décennies, sont :

(1) une ouverture contrôlée du marché suisse du travail à la main-d'œuvre étrangère, ainsi que le maintien de l'accès aux emplois à l'étranger pour les travailleurs suisses qui en ont besoin dans le cadre de leur carrière professionnelle;

(2) la poursuite de l'amélioration du niveau de formation de la population, compte tenu qu'un bon niveau de formation contribue non seulement à donner l'accès à des salaires intéressants, mais aussi à maintenir la présence des personnes sur le marché du travail aux différentes étapes de leur vie active à un niveau élevé;

(3) le maintien d'un lien direct et sûr entre les rentes et autres prestations sociales est les cotisations versées ; sans ce lien, les cotisations sociales agiraient comme des impôts et entraîneraient un clivage entre les frais que représente une heure de travail pour l'entreprise et le salaire que l'employé reçoit pour cette heure de travail.

Cette orientation poursuit trois objectifs:

3.1 tirer profit de la mobilité de la main-d'œuvre internationale

3.2 promouvoir le capital humain

3.3 garantir un taux d'activité élevé.

Les mesures suivantes doivent permettre la réalisation de ces objectifs:

3.1 Tirer profit de la mobilité de la main-d'œuvre internationale

- reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE
- extension de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE (*)

3.2 Promouvoir le capital humain

- nouveau paysage suisse des hautes écoles
- nouvelle politique de formation continue

3.3 Garantir un taux d'activité élevé

- adaptation de la prévoyance vieillesse à l'évolution démographique⁶

Extensions envisageables

Pour des raisons de processus politique - consultations parlementaires en cours, votations à venir, ou long horizon temporel jusqu'au renouvellement des crédit-cadres – il manque de nouvelles mesures dans une série de domaines qui sont pourtant très importants pour la politique de croissance. Il s'agit en particulier du secteur de la santé, de la politique fiscale et de la politique de formation. Ci-dessous figurent quelques indications concernant les extensions que pourrait connaître l'agenda de la Confédération ces prochaines années.

Dans le secteur de la santé, il est question d'ouvrir davantage le marché au niveau national et transfrontalier :

- (i) au plan international : assouplissement du principe de territorialité en matière d'assurance-maladie (sur la base des résultats des expériences pilotes en cours)
- (ii) au plan national / intercantonal: libre choix de l'hôpital (dans le cadre de la réforme du financement des hôpitaux)

En matière de politique fiscale, il faudra examiner dans lequel des deux éléments de l'impôt fédéral direct mentionnés ci-dessous, les réformes seront prioritaires :

- poursuite de la réforme de l'impôt sur le revenu
- poursuite de la réforme de la fiscalité des entreprises.

Dans le domaine formation, recherche et innovation (FRI), le Conseil fédéral fixe les objectifs stratégiques pour une législature dans les messages FRI à l'attention du Parlement. Les mesures qui ont été proposées le 24.01.2007 par le Conseil fédéral au Parlement dans le cadre des messages FRI pour les années 2008-2011, sont complémentaires au présent paquet de croissance. Le programme de la législature prévoit l'élaboration d'un nouveau message FRI seulement à la fin de la période 2008-2011, ce qui implique qu'il est aujourd'hui trop tôt pour présenter un descriptif de nouvelles mesures.

Parallèlement aux projets du programme de la législature visant à renforcer la croissance, il y a d'autres projets qui ne disposent pas d'un tel potentiel mais où il s'agit de minimiser d'éventuelles conséquences négatives sur la croissance. Ceux-ci ne font pas partie de la politique de croissance. Il s'agit par exemple de la politique climatique, qui va gagner en importance tout au long de la législature à venir. Nous avons également renoncé à intégrer la révision prévue de la loi sur l'aménagement du territoire. En effet, les connaissances actuelles indiquent que les aspects d'utilisation et de protection des territoires pourraient s'équilibrer, de sorte qu'il convient de ne pas créer d'attentes claires quant à l'impact sur la croissance.

⁶ Ce dossier comporte également un important volet financier, c'est pourquoi il figure dans la partie II sous le sous-titre «Garantir un climat fiscal attractif».

Les descriptions des mesures sont divisées en quatre sections abordant autant que possible les points suivants:

1. Contexte

- la problématique apparue, y compris par rapport à la croissance
- l'état actuel, y compris les mesures déjà engagées

2. Description de la mesure

- enjeux à relever (le but de la mesure)
- contenu précis de la mesure
- alternatives possibles et pourquoi elles n'ont pas été retenues
- éléments de la mesure qui sont décisifs pour l'effet sur la croissance

3. Impact de la mesure

- impact sur la croissance
- choix d'indicateurs de succès
- impact sur la durabilité (environnement et société)

4. Inscription dans le programme de la législature

- mandat précis du Conseil fédéral et délai de réalisation
- étapes majeures pour respecter le délai
- collaborations à établir (notamment s'il s'agit d'entamer des négociations internationales ou de mesures impliquant d'importantes compétences cantonales)
- coût et risques de la mesure; la mesure est-elle inévitable?

Révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce

1. Contexte

Il y a deux ou trois ans, les médias signalaient différents cas de produits commercialisés légalement dans la CE ou dans l'EEE, mais qui n'avaient pas accès au marché suisse parce qu'ils ne répondaient pas à des prescriptions suisses relevant des domaines juridiques les plus divers. Dans la plupart des cas dénoncés, il était incompréhensible que le respect des prescriptions en vigueur dans l'UE ne suffise pas à protéger les consommateurs et l'environnement de Suisse. On soulignait le fait qu'à cause de ces prescriptions, le marché suisse était verrouillé face à la concurrence étrangère, d'où un niveau excessif des prix, dommageable tant pour le consommateur suisse que pour la compétitivité du pays face aux places économiques concurrentes. Les produits autorisés dans l'UE devraient pouvoir être mis sur les rayons des commerces suisses. Diverses interventions parlementaires furent alors déposées.

Promulguée en 1995 dans le cadre du programme de revitalisation après le non à l'EEE, la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) énonce comme principe que les prescriptions techniques de la Suisse doivent s'aligner sur celles de notre principal partenaire commercial, à savoir l'UE. La LETC a déclenché une adaptation à la législation européenne dans une foule de domaines juridiques, et dernièrement dans d'importants secteurs de la législation sur les aliments et les substances chimiques. Il existe en outre un accord avec l'UE sur la reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité. Mettre la LETC en œuvre se révèle cependant difficile là où la législation européenne n'est pas harmonisée ou ne l'est que partiellement, et les Etats membres appliquent entre eux le principe «Cassis de Dijon».

2. Description de la mesure

La LETC permet en principe que le droit suisse déroge à celui de l'UE quand des raisons prépondérantes le justifient (*cf.* art. 4 LETC). Comme l'a montré un examen complet des prescriptions suisses sur les produits effectué en 2007, la possibilité de conserver des prescriptions divergentes ou d'en édicter de nouvelles pour protéger des intérêts publics a toutefois été exploitée trop généreusement par le passé. L'accord avec l'UE cité plus haut sur les entraves techniques au commerce continue à ne couvrir que la reconnaissance mutuelle des examens et homologations de produits, mais ne contient pas de dispositions sur l'admission des produits soumis à autorisation, à l'exception des véhicules motorisés et des tracteurs. Enfin les dix ans pendant lesquels la LETC a été en vigueur ont révélé la nécessité d'améliorer certaines de ses dispositions. Citons les mécanismes d'application à titre d'exemple: la révision de la loi sur le marché intérieur prévoit que la décision d'une autorité cantonale, fondée sur le droit fédéral, d'admettre un produit doit être reconnue à l'échelle nationale, mais elle ne règle pas comment les décisions négatives pourraient être généralisées à toute la Suisse.

La révision en cours de la LETC comprend donc les éléments suivants:

- introduction du principe «Cassis de Dijon» tel qu'il s'applique entre les Etats de l'UE aux prescriptions techniques dans les domaines non harmonisés et partiellement harmonisés, y compris les dispositions pour empêcher la discrimination éventuelle à l'encontre des producteurs suisses;
- étiquetage simplifié des produits: les produits correctement étiquetés dans l'UE peuvent en principe être aussi vendus en Suisse, pour autant que l'étiquetage soit fait dans une langue officielle suisse;

- admission simplifiée des produits admis dans l'UE ou dans l'EEE selon des prescriptions équivalentes;
- clause garantissant que les mesures prises par les autorités de surveillance des marchés n'entravent pas inutilement l'usage de produits commercialisés légalement.

Comme dans l'UE, l'introduction du principe «Cassis de Dijon» doit être comprise comme un complément aux efforts d'harmonisation du droit. Les éclaircissements effectués en vue de la révision de la LETC ont aussi abouti à ce que, le 31 octobre 2007, le Conseil fédéral a décidé de procéder à une adaptation accrue du droit suisse aux normes en vigueur dans l'UE pour toute une série de domaines. Il s'agit en particulier de la législation sur les aliments, où l'approche suisse différerait jusqu'ici de celle de l'UE. Les décisions sont consignées dans la réponse à un postulat du groupe socialiste.⁷ Le Conseil fédéral y expose dans quels domaines a) les prescriptions spéciales suisses seront maintenues, b) le droit suisse sera adapté à la législation européenne, c) le droit suisse ne sera pas adapté à celui de l'UE (notamment par défaut d'une législation harmonisée), mais n'aura plus la préséance sur les prescriptions équivalentes de nos principaux partenaires commerciaux (application du principe «Cassis de Dijon»). La mise en œuvre des mesures à prendre dans le cas b) (décision du CF du 31.10.2007) doit être considérée comme partie intégrante de la présente mesure.

L'introduction du principe «Cassis de Dijon», la simplification des procédures d'admission, la simplification de l'étiquetage et les harmonisations du droit auront un impact cumulé sur la croissance.

3. Impact de la mesure

L'impact principal de la mesure prévue tient à ce que le franc du consommateur suisse aura plus de pouvoir d'achat réel, parce que l'admission sur le marché suisse des produits circulant dans l'UE rendra plus difficile la discrimination subie en matière de prix.

La concurrence accrue à laquelle seront soumis les producteurs suisses du fait des importations est compensée de trois façons.

- En achetant des intrants à l'étranger, les producteurs suisses peuvent aussi profiter de l'admission des produits circulant dans l'UE. Leur pouvoir d'achat s'accroît du moment qu'ils ne sont plus obligés de s'en tenir aux séries plus coûteuses fabriquées sur mesure pour la Suisse.
- En exploitant les dispositions destinées à éliminer les cas de discrimination des producteurs suisses, ils peuvent fabriquer plus rationnellement (plus de séries séparées pour l'exportation et le marché suisse).
- Suite à la réduction du protectionnisme découlant des prescriptions techniques suisses, le recul du tourisme des achats peut aider à compenser la baisse du chiffre d'affaires des commerçants. Le commerce profitera aussi d'une modernisation et d'une application plus homogène du droit alimentaire.

Même s'il devait se produire une réallocation des ressources du fait d'importations accrues, il faudrait y voir un gain économique, puisque ces ressources pourraient être engagées dans la production d'autres biens et services.

Le succès de la mesure peut être établi directement et indirectement. Les indicateurs directs sont 1° l'augmentation de la variété des produits sur le marché suisse, 2° le nombre de pro-

⁷ Rapport du 31.10.2007, *Examen des divergences entre les prescriptions techniques suisses et le droit en vigueur dans la CE* (cf. <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/9992.pdf>)

duits dont l'emballage ne devra plus être adapté vu la simplification des prescriptions d'étiquetage, 3° le recours à la procédure simplifiée d'admission et aux dispositions destinées à empêcher la discrimination des producteurs suisses, 4° la fréquence avec laquelle des variétés de produits non admis devront être écartés du marché suisse. Les effets indirects sont un alignement accru des prix suisses sur ceux des pays voisins. Mais comme d'autres facteurs que les entraves techniques au commerce peuvent s'opposer à une entrée sur le marché, cet alignement n'est pas garanti. La mesure ne peut déployer tous ses effets qu'en combinaison avec d'autres réformes.

A l'occasion de la discussion pour savoir si les dérogations actuelles aux prescriptions techniques européennes devaient être maintenues ou non, il a été tenu compte notamment du critère de la durabilité écologique. A considérer l'ensemble des domaines juridiques, on ne saurait affirmer que la législation européenne offre une protection des consommateurs et de l'environnement inférieure à celle que nous connaissons en Suisse.

4. Inscription dans le programme de la législature

Selon le message sur le programme de la législature, les instruments dont nous disposons aujourd'hui pour remplir les objectifs [fixés par la LETC] seront complétés par le principe «Cassis de Dijon»: les produits mis sur le marché dans la Communauté européenne (CE) ou dans l'Espace économique européen (EEE) suivant les prescriptions légales doivent en principe pouvoir circuler en Suisse sans subir de contrôles supplémentaires, que ce soit en vertu d'une harmonisation des prescriptions suisses sur les produits avec celles de la CE (ou des pays de l'EEE), ou en vertu d'un accord avec la CE, ou sur la base des nouvelles prescriptions de la LETC, en application du principe «Cassis de Dijon». Les exceptions devront être réservées aux cas où des intérêts publics prépondérants sont en jeu, comme la protection de la santé, de l'environnement ou des consommateurs.

Selon les objectifs du Conseil fédéral pour 2008, le message correspondant doit être présenté cette année.

L'admission facilitée des produits circulant sur le marché européen demande une coopération accrue des autorités suisses avec les instances de l'UE chargées de la surveillance du marché, en particulier dans le domaine alimentaire. La Suisse s'efforcera donc d'être admise dans divers organes et systèmes d'alerte de l'UE, notamment l'AESA (Autorité européenne de sécurité des aliments), le RASFF (système d'alerte rapide sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux) et le RAPEX (système d'échange rapide d'informations dans le domaine des produits non alimentaires).

Si le but est d'éliminer autant que possible toutes les entraves techniques au commerce, il est indispensable de compléter la LETC par le principe «Cassis de Dijon»; la voie de l'harmonisation ne suffit pas, vu qu'il restera toujours dans l'UE, dans un domaine ou l'autre, des prescriptions techniques non harmonisées (ou ne le sera seulement de manière partielle) entre les pays membres.

Révision de la loi fédérale sur les marchés publics

1. Contexte

Pour évaluer les forces et les faiblesses de l'actuelle loi fédérale sur les marchés publics (LMP) et son ordonnance d'application, le secrétariat de la Commission des achats de la Confédération (CA) a effectué une enquête en 2003/2004 auprès des services d'achat, des fournisseurs et des milieux économiques. Il en est ressorti le souhait d'une harmonisation accrue de la législation aux différents échelons de l'Etat, ce pour améliorer la sécurité du droit, renforcer la concurrence, économiser les deniers publics et faciliter le recours aux procédures électroniques.

Le dossier en est au stade de la conclusion de la rédaction du projet de loi et de la préparation de la procédure de consultation. Pour déterminer les objectifs possibles de la révision, ce travail avait été précédé d'un examen de la doctrine, d'une partie de la jurisprudence, des interventions et des rapports politiques concernant les marchés publics. Divers avis de droit préconisant une uniformisation partielle ont permis d'évaluer les chances juridiques, mais aussi politiques, d'une réforme, ce avant même la rédaction des normes. Des groupes de travail de l'administration fédérale (PME, durabilité, protection sociale, rapports avec le droit de la concurrence, etc.) ont contribué à préparer la révision matérielle de la LMP.

La révision projetée devait aussi concorder avec les négociations concernant la révision de l'accord général de l'OMC sur les marchés publics (AMP). Ces négociations sont toujours en cours et il ne faut pas attendre l'entrée en vigueur de l'AMP révisé avant le début de 2010. Cependant, ses grandes lignes sont suffisamment claires pour encadrer la révision de la LMP.

2. Description de la mesure

Il s'agit de renforcer la transparence des adjudications et de les simplifier par une harmonisation à tous les niveaux afin de créer les conditions favorables à un marché des achats publics qui couvre tous les échelons de l'Etat, fonctionne efficacement et stimule l'esprit d'innovation. Le projet s'inspire donc des quatre objectifs suivants, les trois premiers figurant d'ailleurs aussi dans la révision de l'AMP à l'OMC: la législation sur les achats publics sera 1° modernisée, 2° plus claire, 3° plus souple et 4° harmonisée.

1. *Modernisation.* La législation sur les achats publics sera modernisée en admettant le recours aux nouvelles technologies de l'information. Il s'agit ici de sécuriser toutes les procédures, de l'annonce des besoins à la facturation, en passant par la publication et l'évaluation d'un point de vue juridique. A cet effet, on s'efforcera de mettre sur pied une plate-forme nationale des achats publics, réalisée grâce à la collaboration étroite de la Confédération et des cantons.
2. *Clarté.* La sécurité du droit sera améliorée en élucidant des questions importantes, mais toujours irrésolues. Dans le droit en vigueur, par exemple, il y a des notions insuffisamment définies, comme les achats publics eux-mêmes, le champ d'application personnel et matériel, l'admissibilité des consortiums d'achat et la législation y relative. Il faut encore des règlements plus tranchants pour la détermination de l'offre la plus favorable, économiquement parlant, et des solutions à des questions comme les offres inhabituellement basses ou l'admissibilité de critères étrangers aux adjudications, comme la formation d'apprentis.

3. *Assouplissement et simplification.* La conception de la procédure d'achat sera assouplie. Les fournisseurs et les services d'achat auront plus de latitude, en particulier pour les projets complexes. Ils seront par exemple autorisés au besoin à se parler pour élaborer ensemble la solution optimale, tout en respectant évidemment les principes d'égalité de traitement et de transparence.
4. *Harmonisation.* La nouvelle législation sur les achats publics réduira fortement l'émiettement actuel, sans empiéter pour autant sur les prérogatives constitutionnelles des cantons. L'objectif d'harmonisation sera atteint par une uniformisation partielle du droit en vigueur. Il est proposé d'édicter une nouvelle loi fédérale sur les marchés publics, valable pour la Confédération et les cantons. Cette loi ne régira pas limitativement les achats publics, mais laissera aux cantons une marge de manœuvre dans des domaines importants, conformément à leurs prérogatives constitutionnelles. Elle reprendra en particulier uniformément les dispositions applicables directement de l'AMP. Elle proposera en outre des principes nationaux uniformes pour les achats publics et des règlements pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, règlements qui seront valables pour la Confédération, mais auxquels les cantons pourront déroger de cas en cas.

Ont été écartées les solutions qui auraient abouti à une législation fédérale limitative des achats publics, car elles auraient nécessité une révision de la Constitution, de même que celles où la Confédération aurait adhéré au concordat intercantonal actuel ou bien aurait édicté avec chaque canton un acte législatif de même teneur. La première aurait été en contradiction avec les traditions fédéralistes; quant à la seconde (sans concordat), les décisions des parlements auraient trop divergé et le but d'harmoniser la législation sur les achats publics en Suisse n'aurait sans doute pas pu être atteint.

Les principaux effets de la mesure découlent de la combinaison de l'harmonisation du droit avec la création d'une plate-forme d'adjudication électronique.

3. Impact de la mesure

Du point de vue économique et financier, une loi fédérale qui règle uniformément la procédure d'achat à tous les échelons de l'Etat est une chose souhaitable. Des estimations prudentes des économies possibles, effectuées par la société ECOPLAN, révèlent qu'une uniformisation partielle pourrait générer un bénéfice notable (de 400 millions à 1,2 milliard de francs, selon l'hypothèse choisie), ce qui s'explique essentiellement par l'énorme volume des achats publics (30 milliards de francs). Les chaînes de cause à effet sont étroitement liées à l'article définissant les buts de la LMP: grâce à l'harmonisation, on peut escompter une augmentation du nombre de soumissions; dans un deuxième temps, les soumissions se concentreront sur les entreprises les plus appropriées. Le service adjudicateur peut en escompter soit des économies des deniers publics (achats de biens et de services standardisés), soit davantage de solutions novatrices (acquisition de produits moins standardisés). Une bonne partie des effets économiques peut déjà être atteinte si une plate-forme commune d'adjudication électronique induit une harmonisation *de facto* des documents utilisés pour les appels d'offres et les soumissions. La révision envisagée crée la base légale nécessaire pour un tel organe national de publication électronique.

En ce qui concerne la mise en place d'une statistique des achats publics – qui est une des exigences de l'AMP –, il faudra examiner dans quelle mesure il convient de créer parallèlement des bases pour l'évaluation des effets du droit révisé des adjudications. Comme paramètres pertinents, citons le nombre des soumissionnaires, la fourchette des prix, le recours à des procédures novatrices d'achat, l'estimation des dépenses de la part des services d'adjudication et des soumissionnaires, etc.

Pour ce qui est des exigences en matière de durabilité (environnement, société, économie), il est déjà possible aujourd'hui d'y répondre dans certaines limites (proportionnalité, absence de tout protectionnisme, même dissimulé) en édictant des spécifications techniques. Il ne serait en revanche pas admissible de faire dépendre obligatoirement la participation à un appel d'offres de l'existence d'un système de gestion de l'environnement, par exemple. En ce qui concerne les prestations achetées, le Conseil fédéral soutient l'introduction d'une politique intégrée des produits (PIP – action 4 de la Stratégie 2002 pour le développement durable). On entend par là que les produits et services doivent répondre désormais à des normes économiques, écologiques et sociales élevées pendant toute leur durée de vie (conception, fabrication, utilisation et recyclage).

4. Inscription dans le programme de la législature

Selon le message sur le programme de la législature, il faudra *faciliter, moderniser et simplifier l'accès aux marchés publics, et assouplir les procédures. [La révision de la loi] permettra également d'harmoniser le droit des marchés publics à l'échelle nationale.*

Il est prévu de mettre le projet en consultation au deuxième trimestre 2008. Le message peut être attendu en 2009.

Etant donné l'harmonisation visée, les cantons ont eu d'emblée la possibilité de participer au projet de révision, par le truchement de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP).

Une modification de la LMP s'impose de toute façon du fait de la révision de l'AMP sous l'égide de l'OMC. De même, certaines adaptations à l'évolution de la législation européenne s'imposent du fait des accords passés avec l'UE. Le risque inhérent au projet est que, à cause de la persistance d'une loi fédérale, d'une ordonnance fédérale, d'un concordat et de lois d'application cantonales (et communales), l'harmonisation visée ne soit finalement pas atteinte. Enfin, il a fallu suspendre provisoirement la création d'une plate-forme électronique uniforme d'adjudication.

Poursuite de la politique agricole après 2012

1. Contexte

La politique agricole 2011 telle qu'approuvée par le Parlement prévoit de réduire les moyens financiers utilisés actuellement pour le soutien du marché et de réallouer les fonds ainsi dégagés aux paiements directs. Dès 2009, les contributions à l'exportation seront supprimées (à l'exception de la «loi chocolatière»). De plus, les droits de douane perçus sur les céréales et sur les aliments pour animaux seront abaissés. Ces mesures contribuent à améliorer la compétitivité du secteur agroalimentaire, indépendamment de l'évolution du contexte international.

Le Conseil fédéral a décidé le 14 mars 2008 d'attribuer un mandat de négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire (ALEA). Ces Négociations détermineront l'évolution de la politique agricole des prochaines années (voir ci-dessous «Accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire»).

Malgré les importants progrès accomplis jusqu'ici, l'agriculture suisse bénéficie toujours d'une forte protection, générant des prix indigènes largement supérieurs à ceux en vigueur au sein de l'UE. Le soutien étatique du secteur agricole conduit à un emploi inefficace des ressources dans l'économie suisse. Le potentiel d'amélioration de la compétitivité et une meilleure allocation des ressources peuvent donc encore être mis à profit pour améliorer la croissance.

2. Description de la mesure

La poursuite de la réforme agricole après 2012 doit continuer à améliorer la compétitivité du secteur agricole, quelle que soit l'évolution sur le plan des négociations internationales. Le but de la poursuite de la réforme agricole est de permettre à l'agriculture suisse de continuer à réaliser les objectifs énoncés à l'art. 104 de la Constitution, mais dans un esprit d'une plus grande ouverture réciproque des marchés. Elle doit également constituer une réponse à l'incertitude liée à l'évolution du contexte budgétaire. Ce faisant, il faudra tenir compte de l'évolution des marchés internationaux des denrées alimentaires qui deviendront plus volatiles en raison de la forte croissance de la demande, notamment des pays émergents, et de la hausse des prix de l'énergie. En raison d'une nouvelle modification de la PAC, le secteur agricole des partenaires commerciaux de la Suisse va également progresser.

La politique agricole au-delà de 2012 doit contenir les éléments suivants:

1. *accent sur les négociations en vue de la conclusion d'un ALEA avec l'UE.* Cela déterminera l'orientation future de la politique agricole de la Suisse. Pour rendre cette évolution supportable sur le plan social, il s'agira notamment de développer des mesures d'accompagnement limitées dans le temps et d'assurer leur financement;
2. *adaptation du système actuel des paiements directs,* pour tenir compte à la fois de la nécessité de les cibler sur l'indemnisation des prestations non marchandes de l'agriculture et de l'évolution des conditions-cadre, notamment de l'ouverture croissante des marchés (réponse à la motion de la CER-E [M 06.3635], Evolution future du système des paiements directs);
3. *fixation des moyens financiers pour l'agriculture pour la période après 2012.* Le Conseil fédéral envisage de mieux concilier le plan financier de la législature avec la

fixation des enveloppes financières. Cela pourra conduire à la modification de la périodicité des cadres financiers et à une solution de transition pour les années 2012 et 2013;

D'autres négociations internationales se poursuivent en vue de l'ouverture réciproque des marchés, également dans le domaine agricole, soit dans le cadre de l'OMC (conclusion du cycle de Doha) ou d'accords bilatéraux hors UE/AELE. Ces derniers pourront exercer un impact sur la politique agricole.

Du point de vue de la politique de croissance du Conseil fédéral, l'ouverture internationale est primordiale pour augmenter la productivité et la compétitivité de l'agriculture suisse, alors que les points 2 et 3 visent à optimiser l'utilisation des ressources de la Confédération.

3. Impact de la mesure

La poursuite de la réforme agricole et la libéralisation du marché agroalimentaire avec l'UE sont indispensables car le soutien accordé à l'agriculture maintient des écarts de prix à la consommation importants entre la Suisse et l'UE et grève le budget de l'Etat. Le soutien aux producteurs (ESP en pourcentage⁸) a certes baissé, passant de 78 % en 1986-88 à 66 % en 2004-06, mais il représente toutefois toujours plus du double de la moyenne de l'OCDE⁹. Les aides versées à l'agriculture représentent 1,3 % du PIB, ce qui correspond à 63 % des recettes agricoles brutes (2006). L'agriculture suisse doit parvenir à assurer un revenu qui soit moins dépendant des aides étatiques. L'élimination des distorsions créées par le soutien du marché, l'utilisation plus efficace du budget étatique ainsi que la réallocation de ressources vers des activités plus productives auront un impact positif sur la croissance.

Plusieurs indicateurs pourront mesurer la restructuration du secteur. Il s'agit notamment de:

- l'évolution de la productivité du secteur agricole;
- l'évolution des prix à la production et pour le consommateur;
- l'évolution structurelle des exploitations agricoles;
- l'évolution des revenus de l'agriculture;
- l'impact environnemental estimé sur la base des indicateurs du rapport agricole;
- l'évolution des dépenses étatiques.

Les mesures proposées doivent permettre à l'agriculture de répondre à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, comme le prévoit la Constitution. Il faudra continuer à suivre les effets écologiques des réformes proposées. En outre, le niveau de soutien au revenu devra correspondre aux prestations écologiques fournies.

4. Inscription dans le programme de la législation

Les mesures de politique agricole seront examinées sous l'angle de leur capacité à remplir les objectifs et adaptées à l'évolution des conditions économiques (protection aux frontières, niveau de la demande dans le pays et à l'étranger, réalisation des tâches inscrites dans la Constitution, etc.). Cette politique sera appliquée compte tenu des études et des rapports existants, et

⁸ Estimation du soutien aux producteurs (ESP): indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles découlant des politiques de soutien à l'agriculture quels que soient leur nature, leurs objectifs ou leurs incidences sur la production ou le revenu agricoles. L'ESP exprimée en pourcentage mesure la fraction des transferts dans les recettes agricoles brutes au départ de l'exploitation.

⁹ OCDE (2007). Les politiques agricoles des pays de l'OCDE: Suivi et évaluation. Paris: OCDE, p. 237.

en particulier du rapport en réponse à la motion 06.3635 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats sur l'évolution à venir du système des paiements directs. En vertu de l'art. 6 de la loi sur l'agriculture (RS 910.1), les moyens financiers destinés à l'agriculture doivent être autorisés par voie d'arrêté fédéral. Cela vaut également pour les années 2012 et suivantes. Il faudra en outre prendre en considération l'évolution internationale dans ce domaine (accord OMC, éventuels accords de libre-échange dans le secteur agroalimentaire avec l'UE).

Le Conseil fédéral adopte en 2009 le rapport en réponse à la motion 06.3635 de la CER-E sur l'évolution à venir du système de paiements directs.

Le cas échéant, le Parlement pourra charger le Conseil fédéral d'entreprendre les réformes proposées dans le rapport sur les paiements directs et de présenter un message en 2012.

Le contenu des propositions de réformes et le calendrier dépendront largement de l'évolution des négociations dans le secteur agroalimentaire avec l'UE (ALEA) et dans le cadre de l'OMC (cycle de Doha).

Le DFE soumettra au Conseil fédéral un message fixant les enveloppes budgétaires, tout d'abord pour les années de transition 2012 et 2013, puis pour la période 2014-2017.

Accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire

1. Contexte

Alors que les biens industriels, de nombreux services et les facteurs de production que sont le capital et le travail peuvent déjà circuler librement dans une large mesure entre la Suisse et l'UE, il subsiste encore des entraves importantes dans le commerce transfrontalier de produits agricoles et de biens alimentaires.

Pourtant, il existe déjà des accords entre la Suisse et l'UE qui régissent le commerce dans le domaine agricole. Il s'agit de l'accord de libre-échange conclu en 1972 (protocole II) qui diminue les droits de douane et les subventions à l'exportation des produits agricoles transformés. L'accord a été révisé en 2004, dans le cadre des Bilatérales II (extension du champ d'application et nouveau mécanisme de compensation des prix). Quant à l'accord agricole de 1999 (Bilatérales I), il prévoit la libéralisation partielle du commerce de certains produits agricoles, en particulier le libre-échange du fromage à partir de 2007. De même, les entraves techniques au commerce sont réduites dans divers domaines (semences, mesures phytosanitaires, vins et spiritueux, produits biologiques, santé animale, etc.).

Les importantes entraves tarifaires et non tarifaires qui n'ont jusqu'ici pas encore été éliminées ont abrité un secteur domestique marqué par une faible productivité et des prix élevés, ces derniers reflétant également des coûts élevés des intrants. Un accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire (ALEA) s'inscrirait logiquement dans la voie bilatérale poursuivie par la Suisse dans le cadre de ses relations avec l'UE. Il supprimerait un des derniers grands obstacles à une intégration économique aussi large que possible de la Suisse dans le marché intérieur de l'UE et apporterait une contribution significative à la croissance.

En juin 2006, le Conseil fédéral a décidé de mener des entretiens exploratoires avec l'UE pour connaître les possibles contours d'un ALEA. La faisabilité, les avantages et les inconvénients d'un ALEA ont été examinés. Les études effectuées ont conclu qu'un tel accord présenterait l'avantage de réduire les coûts de production et en même temps d'ouvrir de nouveaux marchés pour l'industrie agroalimentaire suisse et les produits agricoles suisses de qualité, tout en permettant aux consommateurs suisses de bénéficier de prix plus bas. Sur la base des résultats de l'exploration et de l'analyse de faisabilité, le Conseil fédéral a décidé le 14 mars 2008 d'attribuer un mandat de négociation en vue de la conclusion d'un ALEA.

2. Description de la mesure

Le niveau élevé des prix des produits agricoles pénalise le consommateur et affecte la compétitivité du tourisme et d'une partie considérable de l'industrie agroalimentaire. La protection tarifaire dans le domaine agricole explique en partie pourquoi les prix des denrées alimentaires sont supérieurs de 40 % environ à ceux observés dans l'UE. Une ouverture vers l'UE permettrait au secteur agroalimentaire d'améliorer sa compétitivité. En outre, le protectionnisme agricole implique une attitude défensive dans les négociations commerciales bilatérales ou multilatérales et réduit la capacité de conclure des accords commerciaux de la Suisse. Ces différents éléments témoignent d'un impact économique important. Les analyses démontrent aussi un manque de compétitivité en amont (fournisseurs des moyens de production) et en aval de l'agriculture (transformateurs et distributeurs), d'où la nécessité d'une approche qui englobe l'ensemble de la chaîne agroalimentaire.

Un ALEA entre la Suisse et l'UE doit viser à:

- 1) impliquer l'ensemble de la chaîne de production alimentaire, à savoir l'agriculture, le secteur en amont (qui fournit les produits nécessaires à la production agricole) et le secteur en aval (premier et deuxième niveau de transformation, commerce);
- 2) éliminer non seulement les barrières tarifaires (droits de douane, contingents et subventions à l'exportation), mais également les barrières non tarifaires (grâce en particulier à la reconnaissance mutuelle des prescriptions et des homologations).

Un ALEA avec l'UE mettrait l'agriculture suisse devant des défis de taille. Vu le rapprochement du niveau des prix suisses de ceux de l'UE, l'ouverture du marché entraînerait une baisse des revenus dans l'agriculture. Pour permettre aux milieux concernés de s'adapter au mieux à la nouvelle situation de marché et pour rendre cette évolution socialement supportable, des mesures d'accompagnement, limitées dans le temps, devront être mises en place.

Du point de vue de la politique de croissance du Conseil fédéral, l'élimination complète des entraves au commerce transfrontalier entre la Suisse et l'UE de produits agricoles et de biens alimentaires est un élément essentiel de la stratégie d'ouverture internationale.

3. Impact de la mesure

Les conséquences économiques d'un ALEA ont été analysées sur la base d'un modèle en équilibre général. D'après ces simulations, la mise en œuvre d'un ALEA (élimination réciproque des barrières tarifaires dans le secteur agroalimentaire) conduit à une augmentation du PIB réel d'au moins 0,5 %. Selon le modèle et supposant un cadre de concurrence efficace, les prix à la consommation des produits alimentaires pourraient diminuer d'au mieux environ 25 % et ainsi augmenter le pouvoir d'achat des consommateurs. Une amélioration de la compétitivité du secteur agroalimentaire, grâce notamment à des intrants meilleur marché et à des structures plus efficaces, implique une utilisation moindre des facteurs de production, en particulier du travail. Les ressources ainsi libérées pourront être affectées à d'autres secteurs, ce qui contribue à l'effet positif sur le PIB. Les coûts d'ajustement liés à cette réaffectation des ressources devront néanmoins être atténués par des mesures d'accompagnement, nécessitant l'engagement de moyens financiers publics. Enfin, l'accès facilité des producteurs suisses aux consommateurs européens en raison des nouvelles opportunités d'exportation pour les produits disposant d'un avantage comparatif et dotés d'un potentiel d'innovation jusqu'ici inexploité crée également un effet dynamique pour la croissance.

Plusieurs indicateurs pourront mesurer l'impact de l'ouverture des marchés, dont:

- l'évolution des prix à la production et à la consommation;
- l'évolution des quantités produites en Suisse aussi bien par l'agriculture que par les entreprises agroalimentaires;
- l'évolution des importations et des exportations de denrées alimentaires;
- l'évolution structurelle des exploitations agricoles;
- l'évolution de la productivité du secteur agricole;
- l'évolution des revenus de l'agriculture;
- l'impact environnemental estimé sur la base des indicateurs du rapport agricole;
- l'évolution des dépenses étatiques.

L'impact sur la durabilité (environnement et société) se présente de la manière suivante:

- *environnement*. Les mesures proposées doivent permettre à l'agriculture de répondre à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, comme le prévoit la Constitution. C'est notamment dans le cadre de la poursuite de la politique agricole après 2012 qu'il faudra continuer à suivre les effets écologiques des réformes proposées;
- *société*. Si les effets macroéconomiques d'un ALEA sont clairement positifs, la conclusion d'un ALEA mettra l'agriculture suisse devant des défis de taille. L'ouverture du marché entraînera la disparition des exploitations agricoles qui ne peuvent faire face à la concurrence accrue des importations. Les effets négatifs sur les revenus du secteur agricole dépendront de la capacité à saisir de nouvelles opportunités d'exportation, de l'ampleur des réductions de coûts et des gains de productivité obtenus par des structures plus efficaces. La mise en place de mesures d'accompagnement permettra aux exploitations de s'adapter plus facilement à la nouvelle donne.

4. Inscription dans le programme de la législature

Selon le message sur le programme de la législature 2007-2008, le Conseil fédéral devrait décider, durant le premier trimestre 2008, s'il convient d'entamer des négociations avec l'UE en vue de conclure un accord de libre-échange dans le domaine agroalimentaire, et définirait le cas échéant un mandat de négociation dans ce sens. Cet accord entraînerait une baisse du prix des denrées alimentaires pour les consommateurs suisses et relancerait la croissance. L'ouverture totale des frontières offrirait à l'ensemble de la chaîne de production agroalimentaire de nouvelles possibilités d'exporter des denrées alimentaires de grande qualité, mais aurait aussi des répercussions sur les revenus des familles d'agriculteurs et des employés du secteur agroalimentaire. Un développement social acceptable ne pourrait par conséquent être garanti qu'à condition de prévoir des mesures d'accompagnement et d'en assurer le financement.

S'agissant de négociations internationales, le DFE ne peut et ne doit pas fixer de délai de réalisation.

Selon l'évolution du contexte international (notamment conclusion du cycle de Doha), il existe un risque de référendum.

Engagement dans le cadre du cycle de Doha

1. Contexte

De nombreuses études empiriques ont montré qu'il existe une corrélation positive entre ouverture internationale et croissance. Conformément à sa stratégie économique extérieure, le Conseil fédéral s'attache à améliorer l'accès aux marchés étrangers des fournisseurs suisses. Pour réaliser cet objectif, le multilatéralisme – avant tout au sein de l'OMC – est le moyen d'obtenir une réglementation d'accès au marché et de non-discrimination qui dispose du plus large champ d'application.

Un nouveau cycle de négociations de l'OMC a été lancé à Doha en novembre 2001, mais n'a pas encore pu être conclu. Au cours de l'année 2007, les domaines de l'agriculture et des produits industriels ont plus particulièrement fait l'objet de négociations actives. Si, à un niveau technique, des progrès substantiels ont été enregistrés dans l'agriculture depuis l'été 2007, aucun compromis n'a pu être trouvé concernant les questions importantes de réductions tarifaires, traitement des produits sensibles et réduction du soutien interne. Des négociations sont également en cours dans les produits industriels, où des décisions doivent encore être prises pour fixer définitivement le cadre des engagements individuels devant être pris par les pays membres.

2. Description de la mesure

La Suisse est en faveur d'un cycle étendu, et cherche des résultats qualitativement élevés notamment dans les négociations portant sur les services, dans celles ayant trait aux produits industriels et dans la facilitation des échanges. Un aspect important du cycle de Doha concerne une meilleure intégration des pays en développement dans le commerce mondial, au moyen de libéralisations intervenant dans des domaines importants pour ces pays (élimination des subventions à l'exportation agricoles d'ici à 2013, ouverture des marchés tant agricoles qu'industriels, p. ex.). Pour la Suisse, la situation actuelle est particulièrement difficile en matière d'accès au marché agricole.

Conformément à son mandat de négociation, la Suisse vise à obtenir les résultats suivants dans les négociations de Doha:

1. *Agriculture*. La Suisse est prête à poursuivre la libéralisation du secteur agricole conformément au mandat de négociation de Doha. Cela signifie qu'en plus de l'amélioration de l'accès au marché, de la réduction du soutien interne et des subventions à l'exportation, des considérations liées à l'agriculture autres que celles d'ordre commercial («non-trade concerns», NTCs) doivent être prises en compte (extension de la protection plus élevée et effective des indications géographiques des vins et spiritueux à d'autres produits, déclaration des méthodes de production, sécurité alimentaire, occupation décentralisée du territoire, entretien du paysage, qualité de l'environnement et protection des animaux). La PA 2011 vise à préparer l'agriculture suisse à la mise en œuvre des résultats de Doha.
2. *Services*. La Suisse s'engage pour que les négociations sur les services progressent parallèlement à celles qui se déroulent dans les secteurs de l'agriculture et de l'industrie et pour qu'un niveau qualitativement élevé puisse également être visé dans les services.

3. *Biens industriels.* La Suisse applique des droits de douane très bas sur les produits industriels. Elle souhaite améliorer l'accès au marché dans d'autres pays, notamment dans les pays émergents. Elle est favorable à l'application d'une formule efficace pour la réduction des droits de douane, ainsi qu'à des négociations sectorielles visant à instaurer des franchises douanières. Au-delà de la question des droits de douane, il est également important de s'attaquer aux obstacles non tarifaires (certificats et contrôles inutiles, etc.), qui font aussi l'objet de négociations.
4. *Facilitation des échanges.* Pour la Suisse, les négociations dans ce domaine sont prioritaires. Il est probable que les membres de l'OMC parviendront à se mettre d'accord sur un nouvel accord de l'OMC à cet égard. Celui-ci devrait comporter des mesures visant expressément à améliorer la transparence et à accélérer les flux de marchandises, ainsi qu'une forme allégée d'accord multilatéral d'entraide administrative. La mise en œuvre des mesures dépendra cependant au moins en partie d'assistance technique au commerce et d'un soutien financier aux pays en développement. Pour la Suisse, il sera cependant aussi essentiel que le texte de ce nouvel accord soit compatible avec les engagements internationaux de la Suisse (en particulier la Convention de Kyoto de l'Organisation mondiale des douanes) et que la collaboration future avec les autres organisations internationales concernées soit assurée.
5. *Commerce et environnement.* La Suisse poursuit l'objectif d'améliorer la cohérence entre les règles de l'OMC et les différents accords environnementaux. Elle cherche également à réaliser, sur la base du mandat de Doha, la réduction voire l'élimination des droits de douane et des mesures non tarifaires pour les biens environnementaux.
6. *Règles.* Trois accords de l'OMC (l'accord sur l'anti-dumping, l'accord sur les subventions ainsi que les règles concernant les accords régionaux) sont soumis à un réexamen dans le cadre du cycle de Doha. La Suisse est favorable à des règles renforcées en matière d'anti-dumping et de subventions industrielles. En décembre 2006, les pays membres se sont mis d'accord (à titre provisoire) sur les règles en matière d'accords de libre-échange, afin d'améliorer la sécurité du droit et la transparence.
7. *Indications géographiques.* La Suisse poursuit un double objectif en matière d'indications géographiques. Premièrement, il s'agit d'étendre le niveau de protection plus élevé et efficace des indications géographiques appliqué actuellement aux vins et spiritueux à d'autres produits agricoles et industriels (fromages, montres, etc.). Deuxièmement, des négociations sur la création d'un registre multilatéral des vins et spiritueux doivent avoir lieu. La Suisse est favorable à un registre contraignant incluant tous les membres de l'OMC car elle souhaite une protection efficace des indications géographiques enregistrées.

Du point de vue de la politique de croissance du Conseil fédéral, les points 1, 2, 3 et 4 sont essentiels pour promouvoir l'intégration de la Suisse et de ses partenaires commerciaux dans l'économie mondiale.

3. Impact de la mesure

Les impacts économiques de l'ouverture internationale peuvent être distingués en gains statiques et en gains dynamiques. Les premiers adviennent de la libéralisation tarifaire (et non tarifaires) du commerce des biens et services. La suppression des barrières aux échanges se traduit par une baisse de prix et davantage de variété de produits pour le consommateur et par un accès au marché étranger facilité pour le producteur. Les seconds interviennent par la progression des flux commerciaux entre les pays partenaires, qui exposent les entreprises nationales à davantage de concurrence internationale, encouragent la spécialisation, favorisent les économies d'échelle ou encore facilitent le transfert de technologie. Ces différents facteurs contribuent à stimuler l'innovation et la productivité. Ces gains dynamiques issus de la libéra-

lisation des échanges sont certes plus difficiles à quantifier, mais tout aussi importants. En outre, la sécurité juridique favorise le climat de confiance entre la Suisse et le partenaire, stimulant ainsi les investissements. Concernant les finances publiques, le budget de l'Etat subit la perte des recettes tarifaires qui, à moyen et long terme, est toutefois compensée par les effets positifs de la libéralisation commerciale sur la croissance.

Il existe un certain nombre d'études récentes qui ont tenté d'évaluer l'impact économique du cycle de Doha pour le monde en général et les pays en développement en particulier¹⁰. Il en ressort que les avantages économiques liés à la libéralisation des services ou des échanges de biens industriels sont potentiellement les aspects les plus importants du cycle. Par exemple, selon une étude du CEPII¹¹, l'agriculture dégagerait 25 % des gains en recettes dans le monde, contre 32 % pour les produits industriels et 43 % pour les services. La réduction des coûts des échanges (*trade facilitation*) produirait également des gains économiques significatifs.

Si les économistes prévoient qu'une conclusion heureuse des négociations de Doha aura un impact positif sur l'économie de tous les pays, il est difficile d'avancer un chiffre sans connaître le degré d'ambition qui sera atteint à l'issue des négociations. Mais il ne fait aucun doute qu'en cas d'échec, ce sont non seulement les gains de la libéralisation qui disparaissent, mais également tout le système commercial multilatéral qui s'en trouverait affaibli. Et ce sont notamment des petites économies ouvertes telles que la Suisse – qui sont mieux à même de défendre leurs intérêts dans une enceinte multilatérale, plutôt que de se retrouver dans une situation de rapports de forces disproportionnés – qui en feront les frais.

Il existe plusieurs indicateurs d'ouverture aux échanges. Pour le cas présent, l'indicateur le plus adéquat pourrait être l'évolution du total des exportations et importations exprimé en pourcent du PIB.

L'impact sur la durabilité (environnement et société)

- *Commerce et environnement.* Les négociations commerciales ont sans doute un lien avec l'environnement. Cependant, le cadre réglementaire de l'OMC n'en fait pas un outil de lutte contre le changement climatique, et partant, le cycle de Doha ne porte pas sur les réglementations environnementales. Tout au plus, les négociations de Doha consacrées à l'environnement pourraient faciliter l'échange de technologies et de services écologiques.
- *Commerce et développement.* Le cycle de Doha est un cycle de développement. Les négociations devraient permettre une meilleure inclusion des pays en développement dans le commerce mondial, de renforcer le commerce Sud-Sud et de lier la coopération au développement au commerce (*Aid for trade*).
- *Aspect social.* A long terme, tous les acteurs économiques profitent de la libéralisation des échanges, même si, à court terme, des coûts d'ajustement peuvent apparaître. Un marché du travail flexible comme en Suisse est le meilleur garant d'une ouverture internationale sans heurts.

4. Inscription dans le programme de la législature

¹⁰ Pour une synthèse, voir Commission européenne. Cycle de Doha: quelques analyses économiques récentes. Mémo. Bruxelles, 23 juin 2006.

¹¹ Y. Lecreux et L. Fontagné (2006). A Quantitative assessment of the outcome of the Doha Development Agenda. Paris: Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII).

Selon le programme de la législature, l'engagement de la Suisse dans les négociations du cycle de Doha doit atteindre les objectifs suivants:

Le cycle de Doha doit être conclu de manière satisfaisante, afin de progresser encore sur la voie de la libéralisation du commerce des marchandises et des services, de consolider et d'adapter les règles du commerce en tenant compte des évolutions de l'économie mondiale, d'obtenir une plus grande cohérence entre la politique commerciale et les autres domaines de la politique, notamment l'environnement et la coopération au développement, et une meilleure intégration des pays en développement dans le système de commerce multilatéral. Pour la Suisse, il est d'une importance primordiale non seulement d'assurer à nos produits de meilleurs débouchés à l'étranger, mais aussi de voir renforcées les règles du commerce international.

S'agissant de négociations internationales, le Conseil fédéral ne peut et ne doit pas fixer de délai de réalisation.

Développement du réseau d'accords de libre-échange avec des partenaires hors UE

1. Contexte

La croissance exponentielle du nombre d'accords commerciaux préférentiels (ou accords de libre-échange, ALE) conclus ces dernières années témoigne de l'importance des ALE dans la stratégie économique extérieure de nombreux partenaires commerciaux de la Suisse. Tout en restant actif en parallèle sur le plan multilatéral, il est dans l'intérêt de la Suisse de participer à ce mouvement afin d'éviter des discriminations sur les marchés étrangers par rapport à des concurrents importants. Même si la Suisse a déjà largement ouvert son marché sur le plan multilatéral (GATT, GATS notamment), des barrières tarifaires et non tarifaires élevées demeurent dans certains secteurs. Or, l'ouverture internationale favorise la croissance. Une étude de l'OCDE a estimé qu'une augmentation de l'ouverture commerciale de 10 points de pourcentage se traduit finalement par une hausse du PIB par habitant de 4 %¹². Les accords de libre-échange avec des partenaires commerciaux importants, notamment les économies émergentes, contribuent ainsi aux gains d'efficacité que suscite l'ouverture internationale.

Même lorsqu'elle ne vise pas directement à éviter des discriminations, la conclusion d'accords de libre-échange contribue à dynamiser nos relations économiques extérieures. Ces accords renforcent de façon générale la sécurité juridique et la stabilité du cadre régissant nos relations économiques avec nos partenaires. Ils permettent le maintien et l'amélioration de la compétitivité de la Suisse et son attrait en tant que place économique. Même si presque deux tiers des exportations suisses sont à destination de l'UE, l'économie suisse, dont un des atouts réside dans la fabrication de produits de niche et dans l'offre de spécialités, a particulièrement besoin de débouchés largement diversifiés dans le monde entier. La conclusion d'accords préférentiels reste un instrument important de notre politique économique extérieure pour maintenir cette grande diversité des débouchés

La Suisse dispose actuellement, outre la Convention AELE et l'accord de libre-échange avec l'UE, d'un réseau de 17 accords de libre-échange avec des pays en dehors de l'EEE¹³. Ce réseau d'ALE de la Suisse est constitué pour l'essentiel d'accords conclus conjointement avec les Etats membres de l'AELE. La Suisse et les autres Etats de l'AELE sont en négociation avec l'Algérie, la Colombie, le GCC¹⁴, le Pérou, l'Inde et la Thaïlande. D'autres négociations AELE sont en préparation avec l'Albanie, l'Indonésie et la Serbie, alors que des contacts exploratoires au sujet d'un éventuel accord de libre-échange sont en cours avec la Malaisie, la Russie et l'Ukraine. Au niveau bilatéral, la Suisse et le Japon ont ouvert en mai 2007 la négociation d'un accord de partenariat économique et de libre-échange. En outre, la Suisse et la Chine ont décidé d'ouvrir un processus exploratoire en vue d'un éventuel accord de libre-échange bilatéral.

¹² L'ouverture aux échanges est mesurée par l'exposition au commerce extérieur, à savoir la moyenne pondérée de l'intensité des exportations et de la pénétration des importations, corrigée pour tenir compte de la dimension des pays.

¹³ Il s'agit de (date d'entrée en vigueur): Autorité palestinienne (1999), Canada (signé au début 2008), Chili (2004), Croatie (2002), Egypte (2007), Iles Féroé (1995, accord bilatéral), Israël (1993), Jordanie (2002), Liban (2007), Macédoine (2002), Maroc (1999), Mexique (2001), République de Corée (2006), SACU (South African Customs Union: Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland, entrée en vigueur attendue en 2008), Singapour (2003), Tunisie (2006) et Turquie (1992).

¹⁴ Le Conseil de Coopération du Golfe comprend l'Arabie Saoudite, Bahreïn, les Emirats arabes unis, le Koweït, Oman et le Qatar.

Des déclarations de coopération AELE existent en outre avec l'Albanie, les pays du MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay), la Mongolie, la Serbie et l'Ukraine. Celles-ci prévoient un dialogue institutionnalisé sur les possibilités d'approfondir les relations économiques. Avec les Etats-Unis, la Suisse a mis en place un Forum bilatéral de coopération sur le commerce et les investissements en raison de la décision de janvier 2006 de ne pas entamer pour le moment des négociations de libre-échange.

2. Description de la mesure

En termes de flux commerciaux, les exportations de marchandises résultants des accords de libre-échange avec des partenaires non membres de l'UE¹⁵ couvrent actuellement environ 6 % des exportations totales de la Suisse. Ceci représente près d'un cinquième des exportations suisse vers des pays en dehors de l'UE. L'amélioration constante de l'accès aux marchés étrangers et du cadre des échanges économiques est un objectif important de la politique économique extérieure de la Suisse. Les accords de libre-échange constituent un instrument de premier ordre pour atteindre cet objectif.

La Suisse cherche à étendre son réseau d'accords de libre-échange de manière bilatérale ou de concert avec les autres pays membres de l'AELE. Elle vise en priorité les membres non européens de l'OCDE (p. ex. le Japon) et les économies émergentes dynamiques (p. ex. la Chine, le GCC, l'Inde, l'Indonésie, la Russie, le Brésil, la Thaïlande). Outre la couverture géographique du réseau d'accords bilatéraux, le champ d'application des accords conclu est également important: la Suisse a un intérêt économique à ce que les accords de libre-échange soient de deuxième génération, à savoir qu'ils incluent des dispositions non seulement sur le commerce des marchandises ainsi que sur la propriété intellectuelle, mais également des engagements substantiels en matière de commerce des services, d'investissement et de marchés publics.

Pour que l'extension du réseau d'accords de libre-échange de la Suisse soit à l'origine de gains d'efficacité et partant, ait un effet positif sur la croissance (voir ci-dessous), le choix du partenaire pour un accord de libre-échange ainsi que le degré d'ouverture et l'amélioration des conditions-cadre effectivement atteintes avec la conclusion de l'accord sont essentiels. En effet, si un accord de libre-échange est par définition préférentiel, le degré d'ambition visé par un accord de libre-échange peut néanmoins fortement varier en fonction du partenaire considéré.

Concernant le choix du partenaire pour un accord de libre-échange, la stratégie économique extérieure du Conseil fédéral formule quatre critères à prendre en compte lors du choix d'un partenaire commercial de négociation: (i) son poids économique actuel ou potentiel; (ii) le désavantage dont souffre ou pourrait souffrir la Suisse par rapport aux autres pays ayant conclu un accord avec ce partenaire; (iii) la volonté du partenaire d'engager les négociations, y compris dans quels délais l'accord peut être conclu et pleinement mis en œuvre; (iv) la cohérence avec les objectifs généraux de la politique étrangère de la Suisse.

3. Impact de la mesure

Les impacts économiques d'un accord de libre-échange peuvent être distingués en gains statiques et gains dynamiques. Les premiers résultent de la libéralisation tarifaire et non tarifaire du commerce des biens et services. La réduction des obstacles aux échanges se traduit par une baisse de prix et davantage de variété de produits pour le consommateur et par un accès au

¹⁵ Les exportations de marchandises à destination de l'UE s'élèvent à environ 63 % (2006).

marché étranger facilité pour le producteur. Les seconds interviennent par le gonflement des flux commerciaux entre les pays partenaires, qui exposent les entreprises nationales à davantage de concurrence internationale, encouragent la spécialisation, favorisent les économies d'échelle ou encore facilitent le transfert de technologie. Ces différents facteurs contribuent à stimuler l'innovation et la productivité. Ces gains dynamiques issus de la libéralisation des échanges sont certes plus difficiles à quantifier, mais tout aussi importants. En outre, la sécurité juridique favorise le climat de confiance entre la Suisse et le partenaire, stimulant ainsi le commerce et les investissements. Concernant les finances publiques, le budget de l'Etat subit la perte des recettes douanières qui, à moyen et long terme, est toutefois compensée par les effets positifs de la libéralisation commerciale sur la croissance.

Il est difficile de quantifier les effets d'un accord de libre-échange conclu par la Suisse du fait notamment que ses modalités se distinguent d'un accord à l'autre. De façon générale, le critère déterminant de l'ampleur de ces gains est l'apport d'un accord de libre-échange bilatéral en termes d'accès au marché et de traitement préférentiel par rapport aux règles commerciales multilatérales en vigueur. L'ampleur de ces différences par rapport aux conditions dont disposent des pays tiers détermine aussi dans quelle mesure l'accord sera à l'origine de création ou de déviation du commerce¹⁶. En observant l'évolution statistique du commerce extérieur de la Suisse, on constate néanmoins que le commerce (importations et exportations) avec certains pays partenaires d'accords de libre-échange et pour certains produits tend à afficher, au cours des années suivant l'entrée en vigueur des accords, des taux de croissance plus élevés que ceux du commerce global de la Suisse.¹⁷

L'évolution des parts de marché de la Suisse par rapport à un groupe de pays de référence, par exemple les pays de l'OCDE, peut être un indicateur, même si la performance à l'exportation dépend d'une multitude de facteurs (notamment évolution du taux de change, demande intérieure et étrangère, compétitivité hors prix, etc.).

L'impact sur la durabilité (environnement et société)

- *Libre-échange et environnement.* La question controversée du «kilométrage carbone» des biens échangés est à contrebalancer avec une meilleure utilisation des ressources naturelles et la possibilité de dégager des revenus supplémentaires susceptibles d'être alloués à la protection de l'environnement.¹⁸
- *Aspect social.* A long terme, tous les acteurs économiques profitent de la libéralisation des échanges, même si, à court terme, des coûts d'ajustement peuvent apparaître. Un marché du travail flexible comme en Suisse est le meilleur garant d'une ouverture internationale sans heurts.

Les discriminations découlant des accords de libre-échange conclus par nos concurrents ne peuvent être surmontées que par la conclusion d'accords de libre-échange du même genre. Il

¹⁶ Plus l'écart de prix entre les deux sources d'approvisionnement (à savoir le partenaire de l'accord et les pays tiers – meilleur marché – non parties à l'accord) est important, plus il est probable que l'effet de déviation du commerce l'emporte sur l'effet de création de commerce. Les effets de déviation du commerce sont également d'autant plus importants que la part initiale du commerce en provenance des pays tiers est élevée.

¹⁷ Il faut cependant être prudent dans l'interprétation de l'évolution des données commerciales qui ne reflète pas nécessairement un lien de causalité avec la conclusion d'un accord de libre-échange. De plus, l'on ne dispose souvent pas du recul temporel nécessaire pour établir une relation statistiquement significative.

¹⁸ Il existe certaines données empiriques montrant que la pollution augmente dans les premiers stades de développement mais commence à diminuer à partir d'un certain niveau de revenu, observation illustrée par ce que l'on appelle la courbe environnementale de Kuznets. L'explication la plus courante est que la demande d'environnement propre augmente avec le revenu. (Source: OMC (1999) Commerce et environnement. Dossiers spéciaux, Genève: OMC.)

existe cependant d'autres instruments d'approfondissement des relations économiques bilatérales, en particulier des accords sectoriels (p. ex: accords concernant la promotion et la protection des investissements, accords de coopération scientifique et technologique). Les stratégies par pays du Conseil fédéral visent à identifier quel est l'instrument le plus à même de répondre aux difficultés rencontrées par les entreprises suisses à l'étranger.

4. Inscription dans le programme de la législature

Selon le programme de la législature, le développement du réseau d'accords de libre-échange de la Suisse doit atteindre les objectifs suivants:

Les accords préférentiels existants ou à venir doivent permettre aux exportateurs et aux investisseurs suisses d'avoir accès aux marchés étrangers aux mêmes conditions que leurs principaux concurrents (notamment l'UE, les Etats-Unis et le Japon). Fondamentalement, la Suisse négocie toujours des accords à large portée, de sorte à couvrir les marchandises, les services, les investissements, les marchés publics, la propriété intellectuelle et les questions de concurrence. A cet égard, les domaines qui nécessitent une réglementation substantielle sont ceux pour lesquels les partenaires commerciaux de la Suisse ont passé des accords préférentiels avec des concurrents importants, ce qui représente une discrimination potentielle pour notre pays. Lors des négociations avec des pays en développement, des conventions de coopération technique peuvent être passées dans certains cas; elles permettent aux Etats partenaires d'utiliser au mieux les accords de libre-échange.

S'agissant de négociations internationales, le Conseil fédéral ne peut et ne doit pas fixer de délai de réalisation.

Elaboration d'une stratégie fédérale à long terme en matière d'infrastructures

1. Contexte

Des infrastructures performantes et sûres sont un facteur important pour l'avenir économique et social d'un pays. Dans le programme de la législature 2003-2007, le Conseil fédéral s'était donné pour but d'élaborer une stratégie concernant les réseaux suisses d'infrastructure, tout en respectant les exigences du développement durable. Etant donné le coût énorme de ces réseaux, une stratégie générale des infrastructures allant jusqu'en 2025 (2015 pour le secteur des télécommunications) doit montrer dans lesquels des réseaux il convient d'investir prioritairement pour disposer de capacités suffisantes et d'une fiabilité élevée. Il faut aussi garantir un accès équitable à tous les concurrents, à l'économie et aux ménages. Ces exigences valent pour tous les réseaux d'infrastructure, mais à cause des différences de technique et d'exploitation, les modalités peuvent varier de l'un à l'autre.

Objet de la stratégie: les réseaux d'infrastructure d'importance nationale, c'est-à-dire les routes, les voies ferrées et voies aériennes, les réseaux de télécommunication, de radio et de télévision, ainsi que les transports d'énergie par conduites. Est exclu le secteur postal, qui fournit surtout des prestations logistiques sur les infrastructures route, rail et air. En règle générale, les réseaux «nationaux» doivent correspondre aux compétences juridiques de la Confédération. Restent donc exclus les secteurs d'infrastructure qui relèvent de la compétence des cantons et des communes.

Au besoin, les recommandations faites par une enquête de l'OCDE de 2007 quant au financement des futures infrastructures («Infrastructure to 2030») seront prises en compte dans l'élaboration de la stratégie.

Les contribuables, les usagers et l'économie sont en droit d'exiger que l'efficacité des infrastructures continue à augmenter, ce qui n'est pas toujours possible sans le soutien financier de l'Etat. Les possibilités d'accroître la productivité qu'offrent les nouvelles technologies doivent être exploitées au fur et à mesure, y compris dans les secteurs où règnent des monopoles naturels. Là où l'ouverture du marché au sens strict n'est pas judicieuse, d'autres éléments de concurrence peuvent être introduits pour améliorer l'efficacité (appels d'offres, analyses comparatives, etc.).

2. Description de la mesure

Le but est d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie nationale en matière d'infrastructures qui prenne la forme d'un rapport du Conseil fédéral. Il faut donc concevoir des directives, notamment en ce qui concerne les priorités futures et les modalités de financement et de régulation. Ces directives seront prises en compte dans les projets de révision sectoriels déjà en chantier et futurs.

Dans chaque secteur, la première étape consiste à dresser l'état actuel des réseaux nationaux. Suivra une description des grands défis dus aux principaux facteurs incidents, puis l'énoncé des directives destinées à assurer des infrastructures performantes et efficaces. Pour des raisons financières, mais aussi à cause de la politique de l'environnement, tous les besoins ne pourront être satisfaits. Il faudra donc fixer des priorités en tenant compte des coûts et des bénéfices induits et en prêtant plus d'attention à la vérité des coûts, externalités comprises. L'étape suivante pose la question des stratégies de financement. Un financement privé est-il entièrement ou partiellement possible, ou alors exclu? Si les pouvoirs publics doivent y participer, comment les fonds publics peuvent-ils être engagés efficacement, par exemple moyen-

nant des éléments de concurrence comme les appels d'offres ou les analyses comparatives (*benchmarking*)? Le travail se conclura par un aperçu de la stratégie de mise en œuvre sectorielle.

Du point de vue de politique de croissance, il importe d'éviter les congestions, vu qu'elles pourraient entraver d'une part la croissance économique, mais aussi empêcher la concurrence sur les infrastructures. Pour ce qui est de l'extension des infrastructures, de constructions nouvelles, et de leur exploitation, il convient d'associer autant que possible et raisonnable le financement privé. Si des fonds publics sont nécessaires, il faut s'assurer que les ressources limitées seront engagées de façon aussi rentable et durable que possible pour l'économie nationale.

3. Impact de la mesure

Des infrastructures modernes, reliées aux réseaux internationaux, performantes, sûres et en même temps économes ont une influence positive sur la productivité des capitaux privés et du travail. L'absence ou la mauvaise qualité des réseaux d'infrastructure provoque des congestions, d'où des files d'attente et des problèmes de concurrence sur les infrastructures limitées, donc des coûts élevés pour l'économie nationale. Une stratégie cohérente doit en outre contribuer à ce que les grands investissements nécessaires soient utilisés aussi efficacement que possible.

Les indicateurs de succès sont

- la qualité (fiabilité, sécurité, desserte universelle) des réseaux d'infrastructure;
- le taux d'utilisation des réseaux et l'ouverture aux concurrents (usage effectif par les concurrents des anciens monopolistes);
- le coût des infrastructures de réseau (tenir compte des subventions étatiques et des contributions des usagers).

En ce qui concerne la durabilité sociale, il importe que le service universel soit assuré dans toutes les régions du pays. Pour la durabilité financière, on veillera aussi à tenir compte des coûts d'exploitation et d'entretien.

Lors de leur construction et pendant leur exploitation, les infrastructures ont de nombreux effets sur l'environnement. La pollution atmosphérique, le bruit, le grignotement du terrain et les atteintes à la nature et au paysage ont tendance à augmenter du fait de l'extension des réseaux d'infrastructure ainsi que de l'augmentation escomptée de la consommation d'énergie et du trafic. Pour mener une stratégie durable en matière d'infrastructures, il convient donc de maîtriser la mobilité, la demande en énergie et les besoins en télécommunications et en radiophonie dans le respect de l'environnement, et de minimiser les atteintes à la santé et au milieu.

Un problème épineux sera de résoudre la contradiction entre la durabilité sociale et la durabilité écologique. Assurer une desserte complète des régions périphériques contribue certes à la durabilité sociale, mais provoque aussi des coûts environnementaux inutiles, comme le fait d'ailleurs l'incitation à un habitat trop clairsemé. La transparence et la vérité des coûts pourraient aider à résoudre ce conflit.

4. Inscription dans le programme de la législature

Selon le message sur le programme de la législature, *au cours des quatre prochaines années, le Conseil fédéral mettra les moyens en œuvre pour la création d'infrastructures performantes, efficaces et respectueuses de l'environnement, de même que pour une offre moderne en services de télécommunications. En politique énergétique, les priorités sont la sécurité des approvisionnements sur la durée, ainsi qu'une production et une consommation énergétiques aussi respectueuses de l'environnement que possible.*

L'élaboration d'une stratégie à long terme en matière d'infrastructures figurait déjà dans le dernier programme de la législature et devient de plus en plus urgente, vu l'importance pour les acteurs de pouvoir compter sur une certaine sécurité dans leur planification.

Le rapport sera adopté par le Conseil fédéral à fin 2008.

Le premier jet du rapport «Stratégie concernant l'avenir des réseaux d'infrastructure suisses» est en cours d'élaboration et de consolidation au DETEC. Il sera ensuite retravaillé par le secrétariat général du DETEC et discuté avec la direction du département, après quoi un groupe d'experts externes, également ouvert aux services intéressés des autres départements, sera invité à des entretiens.

Ouverture du marché postal et garantie du service universel

1. Contexte

L'économie suisse a besoin d'un service universel performant et efficace. Jusqu'en 2004, le marché postal suisse était fermé aux fournisseurs privés, la Poste avait le monopole des prestations. Au début de 2004, le marché des colis a été ouvert, en avril 2006 celui des lettres de plus de 100 g. Comparée aux pays voisins, la Suisse est cependant en retard dans sa libéralisation. En 2006, les Etats membres de l'UE ont abaissé le monopole des lettres à 50 g. et l'auront entièrement aboli – en ce qui concerne 95% des marchés postaux – d'ici au 31 décembre 2010¹⁹. Quelques pays sont déjà allés plus loin et ont complètement ouvert leurs marchés postaux à la concurrence.

Les arguments économiques en faveur de l'ouverture du marché postal sont nombreux. 1° La concurrence potentielle et effective peut contribuer à ce que le service universel soit fourni aux usagers de façon innovante, efficace et économe. 2° Un marché postal suisse ouvert serait attractif pour les investisseurs suisses et étrangers. 3° La liberté entrepreneuriale accrue de la Poste l'aiderait aussi à s'imposer sur un marché en voie d'intégration internationale rapide. 4° Enfin l'ouverture totale du marché postal suisse est nécessaire du fait de la clause de réciprocité concernant l'ouverture du marché postal dans l'UE²⁰.

Sur les marchés postaux étrangers partiellement ou totalement ouverts, il s'avère que la concurrence effective se met en place lentement et progressivement, avant tout parce que les anciens monopolistes locaux se trouvent dans une situation extrêmement favorable grâce aux infrastructures existantes, à leur forte notoriété et à l'importance des économies d'échelle. La révision totale de la législation sur la poste tirera les leçons de ces expériences. Elle devra garantir à La Poste Suisse et à ses concurrentes un combat à armes égales, veiller à la sécurité des investissements et assurer un service universel efficace. A elle seule, la concurrence potentielle peut déjà avoir des retombées économiques positives importantes. La continuité de l'offre sur les marchés déjà ouverts montre par ailleurs que les craintes de bouleversement incontrôlé sont peu réalistes.

En 2002, dans une vue d'ensemble, le Conseil fédéral a présenté aux Chambres fédérales ses lignes directrices quant à l'évolution des services postaux. D'une part, le service universel continuerait d'être assuré dans toutes les régions et pour toutes les catégories de la population; de l'autre, le marché postal serait ouvert progressivement et sous contrôle. La Poste serait préparée à la concurrence par l'adaptation de ses structures et l'ouverture de nouveaux domaines d'affaires. C'est sur la base de ces propositions, approuvées par les Chambres, qu'ont été réalisées ensuite les étapes décrites d'ouverture du marché. En mai 2006, le Conseil fédéral a chargé le DETEC de préparer la révision totale de la législation sur la poste. Dans le cadre de ces travaux, le DETEC a mandaté en 2007 une étude sur les conséquences d'une ouverture partielle et complète du marché postal.²¹ Sur la base des résultats de cette étude, le Conseil fédéral a décidé le 27 février 2008 d'abaisser par un changement d'ordonnance le monopole des lettres à 50g. dès le 1^{er} avril 2009. Parallèlement, le projet de révision totale de

¹⁹ Seuls la Grèce, le Luxembourg et les nouveaux pays membres de l'Europe de l'Est ont obtenu un délai supplémentaire jusqu'au 31 décembre 2012 pour abolir entièrement leur monopole sur les lettres, ces pays représentant 5% des marchés postaux de l'UE.

²⁰ L'art 3 alinéa 3 de la Directive 2008/6/EC prévoit que – durant la période 2011-2013 – les pays membres ayant libéralisé leur marché puissent empêcher l'accès au marché pour un nombre limité de services d'opérateurs étrangers bénéficiaires d'un monopole dans leur pays d'origine

²¹ Plaut Economics/Frontier Economics, "Conséquences de la libéralisation du marché postal en 2011", Londres, décembre 2007.

la loi sur la poste a été mis en consultation. Celui-ci prévoit une ouverture complète au 1^{er} avril 2012. La procédure de consultation a lieu jusqu'au 6 juin 2008.

2. Description de la mesure

Le but de la révision totale de la législation sur la poste est de créer une base légale qui garantisse des conditions identiques aux acteurs du marché et permette ainsi la concurrence sur tout le marché postal. Son principal élément est l'ouverture complète du marché des lettres. Les règles seront conçues de façon à ce que l'entrée sur le marché devienne attrayante et que la concurrence aboutisse à un service universel efficace et de haute qualité. Dans la foulée, les libertés entrepreneuriales de La Poste Suisse, qui affronte de plus en plus de concurrents privés et qui se connecte toujours plus à l'étranger, seront améliorées et adaptées à la concurrence.

Les principaux éléments de la réforme sont les suivants:

- définition du processus d'ouverture du marché jusqu'à l'abolition complète du monopole des lettres;
- définition d'un service universel suffisant, bon marché et couvrant tout le pays, système de financement compris;
- définition du régime du marché, création de conditions identiques pour les fournisseurs sur un marché en voie d'ouverture (en matière d'accès au marché, de réglementation, de fiscalité et de technique);
- conception de l'autorité de régulation;
- adaptation du statut juridique (autonomie) et du droit du travail de La Poste Suisse.

Les éléments essentiels pour accroître la productivité et l'innovation dans le secteur sont: 1° augmenter la concurrence en créant des conditions identiques pour les concurrents existants et potentiels du marché postal, 2° instaurer la sécurité des investissements pour les fournisseurs, notamment en fixant un calendrier fiable des réformes en matière de réglementation et d'ouverture du marché, 3° doter La Poste Suisse de davantage de liberté entrepreneuriale pour qu'elle puisse affronter la concurrence intérieure et étrangère.

3. Impact de la mesure

L'ouverture accrue du marché postal aura des conséquences économiques importantes puisqu'elle concerne aussi bien les grandes entreprises et les PME que les consommateurs et un grand nombre d'employés. En fournissant des prestations efficaces, le secteur postal est source de croissance dans d'autres secteurs. Il recèle parallèlement lui-même un potentiel de croissance (offres novatrices, interconnexion croissante avec d'autres services de logistique).

Dans le segment déjà libéralisé du marché des colis, les premiers bénéficiaires directs ont été les gros clients, qui ont pu profiter de nouveaux produits et de prix attrayants. Les clients privés en ont profité indirectement, d'une part parce qu'ils assument souvent les coûts d'envoi des gros clients, de l'autre du fait de l'amélioration – induite par la concurrence – des services de La Poste Suisse, enfin grâce aux offres mêmes que lance peu à peu cette concurrence.

Le futur marché libéralisé des lettres est caractérisé par d'énormes économies d'échelle: des 3,21 milliards de lettres adressées (2006), seuls 12 % sont actuellement disponibles pour les concurrents privés. Ce taux est trop faible pour rentabiliser les investissements d'autres fournisseurs et amorcer la concurrence. L'ouverture totale permet d'espérer des investissements croissants de la part des entreprises concurrentes. La concurrence effective touchant toutes les

étapes de valeur ajoutée se concentrera principalement dans les zones urbaines. Les prix (ajustés pour la TVA) baisseront probablement dans la plupart des cas par rapport au niveau actuel, en raison, conformément aux expériences faites dans les pays européens, de la pression concurrentielle qui s'exerce surtout à l'égard de la clientèle d'affaires, mais qui, comme expliqué ci-dessus, bénéficiera également indirectement les consommateurs. Des éventuelles différenciations par le prix aux dépens des clients privés ou des régions périphériques seront évitées, dans la mesure où le prestataire de service universel a l'obligation de fixer les prix indépendamment de la distance. Pour faire face à des effets négatifs sur la situation financière du service universel, il faut élaborer le mandat de service universel de manière flexible et mettre à disposition les mécanismes de financement nécessaires (financement de la branche par un fonds, indemnités versées par la Confédération).

Le potentiel de croissance de La Poste Suisse se situe avant tout à l'étranger. Les réformes prévues faciliteront la collaboration avec ou la participation à des sociétés étrangères. A l'intérieur, la force et la compétitivité de la Poste assureront le maintien et le développement des prestations. Il existe en outre un intérêt prépondérant à ce que le deuxième employeur du pays se développe dans la stabilité.

Les indicateurs de succès sont:

- le développement de l'offre (prix, qualité, innovation) et de la desserte (petits et gros clients, envois isolés et de masse);
- le développement des fournisseurs suisses de services postaux sur les marchés national et international;
- les investissements de La Poste Suisse et de ses concurrentes dans le marché postal suisse.

En ce qui concerne l'impact sur la durabilité (environnement et société), on peut constater que la mise en œuvre d'éléments de concurrence contribuera à améliorer le rendement des ressources, donc à rendre plus acceptable le financement d'un service universel de haute qualité. On peut aussi s'attendre à ce que les prix évoluent de façon favorable pour la société. La croissance du marché postal pourrait cependant multiplier les transports polluants. Les éventuels effets défavorables de l'ouverture du marché sur les employés souvent peu qualifiés du secteur postal devraient être évités par des mesures d'accompagnement.

4. Inscription dans le programme de la législature

Le mandat fixé par le message sur le programme de la législature est: *«Ouvrir le marché postal et garantir le service universel: la révision des dispositions relatives aux services postaux (RS 783.0) permettra de progresser vers une plus grande ouverture du marché. Le service public universel devra être garanti. Les conditions générales qui concernent la Poste devront être améliorées pour lui permettre de rester concurrentielle.»*

Le Conseil fédéral adopte le message sur la révision totale de la législation sur la poste en 2008.

Selon sa décision du 27 février 2008, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation concernant la révision totale de la législation sur la poste. Les prochaines étapes dépendent notamment des résultats de la consultation.

Poursuite de la réforme des chemins de fer et des réformes dans le domaine des transports publics régionaux

1. Contexte

Le bon fonctionnement des transports publics est un des atouts de la place économique suisse, mais c'est aussi l'un des secteurs les plus subventionnés: le montant des indemnités versées pour couvrir les coûts de maintien de l'infrastructure dépasse 1,2 milliard de francs, à quoi s'ajoutait en 2006 1,3 milliard de francs pour les offres de trafic régional commandées par la Confédération et les cantons en vertu de la loi fédérale sur les chemins de fer²². Dans pareille situation, il est impératif de prendre des mesures pour améliorer l'efficacité des transports publics, d'une part pour en développer et maintenir les capacités face aux transports privés, de l'autre pour optimiser les contributions financières de la clientèle et des mandants publics. Une concurrence accrue en Suisse stimulera la productivité et la compétitivité internationale des entreprises suisses de transport.

Etant donné la complexité du marché, la libéralisation du transport des voyageurs n'exige pas une dérégulation complète, mais plutôt des mesures qui favorisent la concurrence et les investissements, permettent l'accès aux infrastructures monopolisées et exploitent les avantages des appels d'offres et des analyses comparatives (*benchmarking*). Une réglementation appropriée permettra aussi à la Suisse de conserver ses acquis en matière de transports publics, à savoir la forte densité du réseau, l'horaire cadencé et un barème des prix convivial pour le client.

En ce qui concerne la libéralisation du transport ferroviaire des marchandises, obtenue essentiellement en offrant un accès non discriminatoire au réseau, la Suisse fait partie des pionniers européens et a réalisé des expériences positives en matière d'efficacité. De même, plus de trente services régionaux d'autocar ont été mis au concours et ont suscité des offres nettement plus avantageuses grâce aux appels d'offres²³. Grâce aux ressources ainsi dégagées, la Confédération et les cantons ont pu continuer à financer de nouvelles offres malgré les divers programmes d'économies de la Confédération.

Dans les transports publics de voyageurs par le rail, la Suisse fait en revanche partie des Etats qui ont le moins ouvert leurs marchés à des formes de concurrence stimulant l'efficacité²⁴. Dans la loi révisée sur les chemins de fer (LCdF) et l'ordonnance sur les indemnités (OIPAF), la mise au concours de prestations n'est qu'une clause potestative, ce qui fait que cet outil n'a *de facto* pas été utilisé, faute de bases plus sûres.

Le deuxième volet de la réforme des chemins de fer prévoyait initialement de renforcer le système des appels d'offres, y compris pour le trafic régional. Ayant échoué dans un premier temps à cause de différends sur la politique budgétaire, ce volet sera soumis une nouvelle fois aux Chambres fédérales, mais par étapes.

Au cours de l'actuelle législature, il s'agit donc de faciliter le fret ferroviaire transfrontalier en uniformisant les prescriptions et les procédures techniques, ce afin d'assurer un accès non discriminatoire au réseau à toutes les entreprises de fret ferroviaire, ainsi que de réformer le financement de l'infrastructure ferroviaire de façon à instaurer l'égalité de traitement entre les CFF et les chemins de fer privés. C'est alors que le message distinct sur les appels d'offres pour le trafic régional - concernant tant le trafic ferroviaire que d'autobus - dont le Conseil fédéral a chargé le DETEC, pourra être entamé. Selon le mandat du Conseil fédéral, une pro-

²² Source: banque de données des subventions fédérales, http://www.efv.admin.ch/f/themen/bundesfinanzen/subventionen/subventionsdb_uvek.php

²³ Cf. réponse du Conseil fédéral à la motion Schenk 07.3807

²⁴ Cf. SECO (2005), *Rapport sur la libéralisation des services en Suisse par rapport à l'UE*.

cédures de consultation sera lancée quant aux appels d'offres et un message sera soumis au Parlement, message qui sera encore adopté par les Chambres au cours de la législature actuelle.

2. Description de la mesure

La poursuite de la réforme des chemins de fer est censée renforcer les éléments de concurrence dans le trafic ferroviaire, notamment dans les transports publics de voyageurs. Les contributions financières des usagers et des mandants seront ainsi mieux exploitées, la compétitivité des transports publics en sera renforcée par rapport au trafic individuel, et la compétitivité des entreprises suisses de transports publics améliorée face à l'internationalisation croissante des marchés.

Parmi les éléments importants de la réforme, citons:

1. la *simplification du trafic ferroviaire transfrontalier* grâce à des prescriptions et procédures uniformes;
2. *l'égalité de traitement des CFF et des chemins de fer privés* en matière de financement des infrastructures, ainsi que, dans la mesure du possible et lorsque cela fait sens, l'égalité de traitement entre trafic ferroviaire et d'autobus;
3. le *recours systématique aux éléments de concurrence* comme les appels d'offres pour augmenter l'efficacité. Une condition préalable est de mettre en place une réglementation qui permette aux concurrents de travailler et qui conserve les acquis en matière de transports publics. Une introduction réussie d'éléments de concurrence exige notamment
 - a. que les appels d'offres ne soient pas brandis comme une menace, mais utilisés effectivement à l'échéance des concessions, ce qui nécessitera une stratégie à long terme, qui garantisse à chacun une planification fiable et la sécurité des investissements et qui procure aux entreprises de transport des libertés entrepreneuriales;
 - b. que les cantons et les communes se coordonnent de plus en plus lors de leurs commandes pour créer des lots dont la taille puisse attirer même les investisseurs internationaux;
 - c. que le matériel roulant usagé soit mis lui aussi à disposition des nouveaux concurrents des fournisseurs établis, ce de façon non discriminatoire;
 - d. que l'interdiction de verser des bénéfices sur les transports publics soit abolie.

La condition essentielle pour augmenter la productivité et stimuler la croissance est d'accroître la concurrence, c'est-à-dire, en fin de compte, de recourir systématiquement aux appels d'offres. Il convient parallèlement de préserver les acquis des transports publics suisses, de réduire les coûts de transition entre les fournisseurs, et de favoriser la sécurité des investissements en définissant clairement les modalités de mise au concours et une stratégie à long terme pour les appels d'offres.

3. Impact de la mesure

Si l'on ajoute les contributions des usagers des transports publics aux indemnités étatiques citées au chiffre 1, on arrive à un marché de plusieurs milliards de francs, organisé actuellement en monopole. Les expériences faites à l'étranger montrent qu'avec des éléments de concurrence comme une stratégie d'appels d'offres, on peut réaliser des gains de rendement d'un pourcentage à deux chiffres, gains qui peuvent être utilisés pour améliorer la qualité et maintenir ou développer l'offre²⁵. A cela s'ajoutent les effets des incitations accrues à inno-

²⁵ Cf. par exemple KCW (2007), *Liberalisierung im Schienenverkehr. Ergebnisse des Ausschreibungswettbewerbs in Schleswig-Holstein und Hessen und Folgerungen für die Schweiz*.

ver. La conception des modalités de mise au concours jouera ici un rôle crucial: elles devront en effet être à la fois attrayantes pour les investisseurs et préserver les acquis des transports publics suisses.

Le principal indicateur de succès est le rapport prix/prestation pour les mandants et les usagers des transports publics. Du côté des coûts, le paramètre pertinent est la somme des indemnités publiques et des contributions des usagers par passager-kilomètre sur un tronçon défini; du côté des prestations, on observera les paramètres qualitatifs, en particulier la fiabilité (ponctualité, sécurité) et la densité de l'offre.

Pour l'impact sur la durabilité (environnement et société), on constate que le recours aux éléments de concurrence pourrait améliorer la compétitivité des transports publics par rapport au trafic individuel, plus dommageable pour l'environnement, et en augmenterait ainsi l'utilisation. Quant à la durabilité financière, il est dans son intérêt d'accroître le rendement de l'offre par des éléments de concurrence, vu le montant élevé des indemnités publiques.

En ce qui concerne d'éventuelles alternatives, relevons que différentes idées sur le renforcement de la concurrence dans le trafic ferroviaire sont actuellement discutées à l'occasion de l'élaboration du troisième train de mesures ferroviaires de l'UE, notamment la libéralisation complète des transports transfrontaliers de voyageurs. Etant donné la situation frontalière de la Suisse et l'actuel accord sur les transports terrestres, ces réformes pourraient avoir un impact important si la Suisse les reprenait à son compte. Il convient donc d'observer l'évolution en cours.

4. Inscription dans le programme de la législature

Le mandat formulé par le message sur le programme de la législature est: *«Poursuivre la réforme des chemins de fer. Le volet 2 de la réforme des chemins de fer (FF 2005 2269), qui a échoué dans un premier temps, sera présenté aux Chambres fédérales par étapes.*

Prochaine étape du volet 2 (nouvelle version) de la réforme des chemins de fer, le message sur l'interopérabilité des chemins de fer et les appels d'offres pour le trafic voyageurs régional sera adopté par le Conseil fédéral à fin 2009.

Pour que la réforme des chemins de fer puisse être mise en œuvre complètement au cours de la législature actuelle, appels d'offres pour le trafic régional compris, une vaste procédure de consultation devra être lancée au plus tard début 2009.

Les procédures d'appel d'offres dans le trafic voyageurs régional nécessitent des préparatifs complexes et multiples, surtout si le trafic ferroviaire y est inclus. C'est qu'il touche une foule d'intérêts, notamment ceux des monopolistes actuels ainsi que ceux des cantons et des communes. Il faut donc s'attendre à ce que les discussions suscitées par la procédure de consultation et aux Chambres soient contradictoires et prennent du temps. Pour cette raison, la collaboration avec les milieux intéressés doit être intensifiée aussi vite que possible, faute de quoi l'élaboration d'un projet acceptable et sa discussion au Parlement avant la fin de la législature actuelle seront irréalistes.

Mise en place des conditions permettant des essais de péage routier

1. Contexte

En Suisse, les embouteillages posent problème surtout dans les villes et les agglomérations. Ces embouteillages occasionnent une perte économique, dont le coût augmente régulièrement avec la hausse du trafic. Face à cette situation, on peut envisager fondamentalement deux solutions: soit développer les infrastructures de transport, ce qui correspond à une hausse de l'offre, soit introduire des mesures visant à réduire la demande (p. ex. un péage routier). A l'étranger, on assiste de plus en plus fréquemment à l'introduction de péages routiers dans les agglomérations.

Le 7 décembre 2007, le Conseil fédéral a pris acte de la note de discussion élaborée par le DETEC sur la suite à donner au dossier Péage routier et l'a chargé de préparer, puis de lui soumettre pour approbation, les documents nécessaires à une procédure de consultation sur un projet de loi autorisant les essais de péage routier.

2. Description de la mesure

La mesure vise à réduire le coût des embouteillages. A cet effet, il s'agit de préparer un message et une loi fédérale permettant d'introduire le péage routier dans les agglomérations qui le souhaitent.

Dans la première phase, cette introduction serait à l'essai.

La loi et/ou le message devront préciser en particulier:

- l'objectif de la taxe (surtout réduction du coût des embouteillages, mais aussi préservation de l'environnement);
- les conditions (notamment au niveau du coût de perception et de l'adéquation avec les systèmes utilisés ailleurs dans le pays ou dans l'UE);
- le cercle des assujettis;
- la compétence d'autoriser des essais.

Il s'agit aussi de donner des renseignements aux cantons sur l'utilisation des recettes.

Pour que le projet soit favorable à la croissance, il importe que le rapport entre les coûts et les bénéfices du projet soit le plus favorable possible:

- le coût du système comprend le coût de perception et le coût d'investissement;
- le bénéfice est surtout lié à la réduction des embouteillages, aujourd'hui et à l'avenir.

Ces coûts et bénéfices dépendront des projets concrets qui vont être développés dans les différentes agglomérations, mais le message du Conseil fédéral devrait déjà traiter cet aspect des choses.

3. Impact de la mesure

Le lien avec la croissance découle des considérations suivantes:

- le coût des embouteillages se monte à 1,5 milliard de francs par année. Il s'agit principalement de temps perdu par les entreprises et les ménages (1,2 milliard, facteur en forte croissance);
- la croissance des embouteillages: certains s'attendent à une augmentation du trafic de 25 % d'ici à 2030. Si aucune mesure n'est prise, les embouteillages croissants empêcheront le bon fonctionnement des infrastructures de transport;
- 85-90 % des embouteillages concernent les agglomérations, qui sont aussi le moteur de la croissance économique;
- en permettant une meilleure utilisation du réseau existant, le péage routier réduit le besoin de nouvelles infrastructures.

Du point de vue de la croissance, le projet pourra être considéré comme un succès si (1) les agglomérations intéressées sont celles qui comptent beaucoup d'embouteillages (notamment Zurich, Bâle, Genève), (2) le message prévoit des conditions qui minimisent un possible impact négatif sur l'économie (au niveau de l'objectif du péage, des coûts de perception, de l'impact sur la quote-part fiscale).

L'impact sur la durabilité (environnement et société) se présente comme suit:

- *Environnement.* Impact positif sur la pollution de l'air, sur le climat et sur la consommation des ressources.
- *Société.* L'impact du péage routier sur les différentes catégories de revenu dépend aussi de l'usage que fait chacun de son revenu. Les classes peu aisées circulent peu en voiture ou pas du tout. Elles pourraient profiter du péage routier si les recettes étaient affectées aux transports publics ou si – conformément au but visé de l'absence d'incidence sur la quote-part de l'Etat –, les redevances fixes comme l'impôt sur les véhicules étaient remplacées par des redevances variables comme le péage routier. Une autre affectation possible serait de réduire ou de remplacer les taxes de stationnement. Les personnes handicapées pourraient être exemptées de la redevance. Un régime particulier permet de tenir compte de la situation des habitants d'une zone à péage routier.

Face à la problématique du coût des embouteillages, différentes alternatives sont envisageables:

- *augmentation de l'offre.* Il s'agit de développer les capacités de transport existantes, que ce soit les transports publics (développement de l'offre de transports publics) ou les transports privés (construction de nouvelles routes, ponts, tunnels, etc.). Chaque solution présente des avantages et des inconvénients spécifiques;
- *réduction de la demande.* De nombreuses mesures visant à réduire la demande (tarification des parkings, interdictions de circulation, restrictions diverses, p. ex.) sont déjà utilisées aujourd'hui.

Le péage routier est un instrument de plus à la disposition des agglomérations, il n'empêche pas recourir aux autres possibilités lorsqu'elles sont mieux adaptées.

Remarquons qu'en matière de péage routier aussi, différentes solutions sont envisageables. On pourrait envisager par exemple une tarification routière qui couvre l'ensemble du territoire. Une telle évolution pourrait être envisageable à long terme. Cette option est particulièrement intéressante dans la perspective d'un chambardement radical du système de financement des transports induit par l'évolution des conditions générales. On songe ici en particulier à la généralisation croissante des véhicules peu gourmands ou des véhicules à propulsion alternative.

Un facteur-clé dans la discussion autour du péage routier est l'évolution dans le temps, y compris l'évolution technologique, qui devraient à l'avenir renforcer l'impact positif sur la croissance:

- le progrès technique devrait amener une réduction des coûts de perception de la taxe;
- une harmonisation des systèmes de perception au niveau international diminuera la nécessité d'avoir plusieurs systèmes en fonction du lieu où l'on se déplace, avec de nouveau une réduction des coûts.

4. Inscription dans le programme de la législature

Le mandat selon le programme de la législature est le suivant:

Créer les conditions permettant de tester le péage routier dans les zones urbaines: le Conseil fédéral veut permettre de tester le péage routier afin de supprimer les embouteillages dans les villes et les agglomérations en adoptant une loi fédérale de durée limitée. Cette loi donnera une base légale à ce type de projets et permettra également de régler les points essentiels (but, cercle des assujettis au péage, objet et montant des péages, etc.).

Un projet de loi sera soumis au Conseil fédéral d'ici fin 2008 puis envoyé en procédure de consultation.

Il n'est pas nécessaire de fixer de collaborations pour le moment. Les grandes villes suisses manifestent un intérêt plus ou moins substantiel pour l'introduction du péage routier, car c'est chez elles que les problèmes sont les plus aigus.

Les risques suivants existent:

- les coûts de perception, qui réduisent les avantages économiques du péage routier;
- les questions de protection des données, mais elles peuvent être circonscrites par des règlements clairs.

Réforme de la TVA

1. Contexte

Principale source de revenu de la Confédération, la TVA est considérée aussi bien par les contribuables que par l'administration comme trop complexe et génératrice d'une charge administrative trop importante, de surcroît source de risques. La loi correspondante doit donc être soumise à une révision totale. L'objectif est de simplifier le système.

En 2005, dans son rapport «Dix ans de TVA», le Conseil fédéral constatait un besoin évident de réforme et chargeait le Département fédéral des finances (DFF) de s'atteler à une refonte de la loi régissant la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA). Le DFF fit alors établir un rapport externe concernant les réformes nécessaires de la TVA (rapport Spori).

Dans une première étape, l'Administration fédérale des finances (AFF) a mis en œuvre de nombreuses modifications de la pratique en 2005. Le 1^{er} juillet 2006, dans une deuxième étape, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance relative à la LTVA pour en réduire le formalisme. En troisième lieu, le DFF a chargé, en mai 2006, l'AFF d'élaborer un projet de révision totale de la LTVA. En février 2007, le Conseil fédéral a mis en consultation trois modules de simplification de la LTVA. Le module fondamental, «loi fiscale», propose plus de 50 modifications de lois. Le module «taux unique» prévoit en plus un taux d'assujettissement unique de 6 % ainsi que la suppression de 20 des 25 exceptions actuelles (une variante maintient l'exonération de l'impôt pour les prestations du domaine de la santé). Le module «deux taux» conserve le taux normal de 7,6 % appliqué jusqu'ici et soumet les exceptions supprimées à un taux réduit de 3,4 %.

Presque tous les participants à la consultation reconnaissent la nécessité de réformer la TVA. La mise en œuvre du module «loi fiscale» est considérée comme importante, juste et prioritaire. Le module «taux unique» est approuvé nettement par une grande partie des milieux économiques, parce qu'il aboutit à une simplification rigoureuse de la TVA. La suppression des exceptions est cependant rejetée par la majorité des secteurs directement touchés (santé, affaires sociales, sport, culture et formation).

Le 16 janvier 2008, le Conseil fédéral a décidé de soumettre au Parlement un message comportant deux parties indépendantes. La première partie du message portera sur une loi sur la TVA entièrement refondue et constitue le fondement de cette réforme fiscale. Dans la deuxième partie du message, le Conseil fédéral proposera un taux d'imposition unique de 6,1 % et la suppression du plus grand nombre possible d'exceptions, ce qui simplifiera encore plus rigoureusement la TVA.

2. Description de la mesure

Le but de la réforme est de simplifier le système autant que possible, de garantir la sécurité du droit la plus étendue possible aux assujettis, d'améliorer la transparence et de renforcer la convivialité de l'administration. Il s'agit d'arriver à ce que les assujettis puissent réduire significativement les formalités de traitement et de décompte de la TVA, que la situation juridique soit claire dans toutes les questions liées à la TVA, que les rapports avec l'administration soient simples et expéditifs, et que les distorsions induites par le système au détriment des consommateurs et de l'économie soient supprimées.

Le message en deux parties sera élaboré compte tenu des grandes lignes suivantes:

- a. la première partie comprendra une refonte totale de la LTVA, inspirée par le projet de la Chambre fiduciaire et par les propositions de modification présentées en procédure de consultation. Le principe de la réduction de la déduction de l'impôt préalable est maintenu pour les bénéficiaires de subventions et de dons. Les taux d'imposition et le nombre des exceptions ne sont pas modifiés;
- b. la deuxième partie du message comprendra les modifications de la Constitution et des lois nécessaires pour doter la LTVA d'un taux unique, avec aussi peu d'exceptions que possible. Les domaines de la santé et des affaires sociales seront ainsi assujettis à la TVA.

Les facteurs essentiels de croissance sont les suivants:

- plus la TVA sera simple, plus l'effet sera positif pour les quelque 312 000 entreprises assujetties actuellement, donc pour l'économie nationale. Grâce à la diminution des formalités (simplification des décomptes, meilleur appui de la part de l'administration de la TVA, sécurité accrue du droit), les entreprises feront des économies sensibles;
- la suppression des exceptions et le taux unique provoquent en outre une diminution notable de la taxe occulte, qui grève indûment les entreprises. Elles pourront ainsi produire et offrir des services de façon plus rentable. D'autre part, la suppression des exceptions aura pour effet que de nouvelles entreprises seront assujetties à la TVA. Il s'agit au maximum de 30 000 entreprises, dont une grande partie dans le secteur de la santé.

3. Impact de la mesure

Selon une étude de l'économiste Frank Bodmer²⁶, l'introduction d'un taux unique de TVA de 6,0 % et la suppression des exceptions aboutiront à long terme à une croissance supplémentaire du produit intérieur brut (PIB) située entre 0,3 et 0,8 %. Grâce à la réforme envisagée, le PIB sera donc plus élevé de 1,5 à 3,9 milliards de francs (état 2006) que si elle n'avait pas lieu.

Dans la deuxième partie du message, le nombre des taux d'imposition passera de trois à un et celui des exceptions de 25 à 7 seulement, ce qui permettra une simplification très poussée du système. Comme le montre une étude commandée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)²⁷, les coûts administratifs induits par la TVA diminueront de plus de 20 % pour l'économie. La réduction est même de 30 % pour les entreprises actuellement assujetties.

La réforme proposée dans la deuxième partie du message aura aussi un impact sur la prospérité. Les gains de prospérité résultent d'une part de l'élimination de la taxe occulte induite par la levée des exceptions, de l'autre de la charge supérieure qui affectera les biens de consommation relativement inélastiques, alors que ceux qui réagissent de façon élastique seront moins imposés. D'après l'étude citée de Frank Bodmer, l'introduction d'un taux unique de TVA de 6,0 % et la suppression des exceptions auront à long terme pour effet de relever les revenus effectivement disponibles des ménages d'un taux situé entre 0,12 et 0,70 %. Dans cette perspective à long terme, le principal bénéficiaire de la réforme sera la classe moyenne.

Pour compenser la surcharge financière imposée aux 40 % des ménages à très faible revenu, il est en outre prévu de relever sans limite de temps la contribution fédérale à la réduction indi-

²⁶ Frank Bodmer, *Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der MWST und einiger Reformszenarien*, rapport final du 27 avril 2007.

²⁷ Rambøll Management sàrl, *Messung der Bürokratiekosten der Mehrwertsteuer-Gesetzgebung auf Basis des Standard-Kosten-Modells*, septembre 2007.

viduelle des primes d'assurance-maladie. Quant à l'environnement, il ne subit pas d'atteinte significative.

En procédure de consultation, le module «deux taux» n'a guère trouvé de soutien. Comme il n'entraînait qu'une simplification limitée de la loi et que son impact sur la croissance était négligeable, il ne sera pas poursuivi.

4. Inscription dans le programme de la législature

Le mandat formulé dans le programme de la législature est: *L'objectif est de simplifier le système de TVA autant que possible, de garantir aux contribuables une sécurité juridique maximale, d'accroître la transparence et de permettre une meilleure orientation clientèle de l'administration. L'objectif est de réduire considérablement les efforts des contribuables dans le calcul de la TVA, de rendre la situation juridique plus claire et plus transparente, les relations avec l'administration plus simples et plus rapides; enfin, cette révision devrait mettre fin aux distorsions liées au système, qui pénalisent les consommateurs et l'économie en général.*

Le Conseil fédéral a chargé le DFF d'élaborer jusqu'en été 2008 un message en deux parties sur la base des grandes lignes exprimées au chiffre 2.

Le prélèvement de la TVA relève exclusivement de la Confédération. La réforme de la TVA n'exige pas de collaboration internationale. Des discussions devront encore avoir lieu avec les cantons concernant le financement d'une modification de l'assujettissement des subventions à la TVA.

La première partie du message peut être considérée comme pratiquement neutre du point de vue des coûts, puisque la diminution des recettes serait de l'ordre de 80 à 130 millions de francs pour un total actuel de presque 20 milliards. La levée d'une grande partie des exceptions et l'introduction d'un taux unique (deuxième partie du message) seront aussi neutres sur le plan budgétaire.

L'assujettissement de nouvelles entreprises à la TVA s'accompagne de la naissance de nouvelles prétentions à la déduction de l'impôt préalable (dégrèvement ultérieur de l'impôt préalable). Il en résulte une dépense extraordinaire unique de 1,7 milliard de francs au plus à la charge du budget fédéral, ce qui paraît justifié face à l'impact à long terme de la réforme sur la croissance.

Le module «loi fiscale» n'a pas d'impact sur l'effectif du personnel en termes nets. Le module «taux unique» permet en revanche une réduction de l'effectif de l'AFF d'un maximum de 5 %, soit une trentaine de postes.

Quelques-uns des risques éventuels de la réforme de la TVA sont:

- que le taux unique et la suppression d'autant d'exceptions que possible ne trouvent pas suffisamment de soutiens politiques, si bien que seule la première partie du message, soit la refonte totale de la LTVA, pourrait être mise en œuvre. Il n'y aurait alors guère d'impact sur la croissance;
- que les secteurs touchés par la levée des exceptions ne se livrent à un lobbying effréné;
- que l'introduction d'un taux unique de TVA nécessite une modification de la Constitution fédérale, soit un vote à la double majorité du peuple et des cantons.

Examen des tâches de la Confédération

1. Contexte

Les deux programmes d'allégement budgétaire PAB 03 et PAB 04 ainsi que le programme d'abandon de tâches de l'administration ont jeté les bases nécessaires au retour à l'équilibre structurel du budget et à la stabilisation de la dette de la Confédération. Ces programmes ont prouvé leur efficacité en tant qu'instruments destinés à limiter les dépenses à court et moyen termes. Par contre, ils n'ont guère d'effet sur les charges à long terme, notamment dans le domaine des assurances sociales, ou sur les dépenses largement prédéterminées par la loi, dont les réductions requièrent de longs délais d'adaptation. Le risque, face à cette situation, est que d'autres tâches importantes soient peu à peu négligées et que la marge de manœuvre nécessaire à une politique budgétaire efficace diminue sensiblement.

2. Description de la mesure

En procédant à un réexamen systématique des tâches de la Confédération en vue de déceler les possibilités de réforme ou de réduction, le Conseil fédéral entend, premièrement, limiter durablement la croissance des dépenses, afin de conserver la marge de manœuvre nécessaire pour faire face à de futures charges importantes. Deuxièmement, il vise à optimiser la structure des dépenses et des tâches en établissant un ordre de priorité, de manière à favoriser au mieux la croissance et le bien-être du pays. L'objectif est fixé pour l'année 2015. Les perspectives d'économies à court terme sont ainsi complétées par une vision intégrée des tâches et des ressources sur le moyen à long terme.

L'examen porte sur le catalogue des tâches de la Confédération, qui comprend 13 groupes de tâches et 43 tâches. Les domaines importants tels que la prévoyance sociale ayant été divisés en sous-groupes, l'examen des tâches concerne un total de 18 groupes de tâches. Il s'effectue sur la base de matrices d'évaluation. A l'aide de cinq matrices, le Conseil fédéral tente d'identifier les économies et les réformes pouvant être réalisées en supprimant ou en réduisant certaines prestations, en modifiant des structures, en procédant à des externalisations ou à de nouveaux désenchevêtrements de tâches entre la Confédération et les cantons.

L'examen des tâches comporte plusieurs phases. Lors d'une première phase (avril 2006), le Conseil fédéral a fixé l'objectif visé en termes de croissance pour l'ensemble du budget. Les dépenses de la Confédération, y compris le défaut de financement des assurances sociales, devront évoluer d'ici 2015 dans les limites du taux de croissance attendu de l'économie en termes nominaux, qui est de 3 % en moyenne annuelle. La quote-part des dépenses sera ainsi stabilisée. Pour que cet objectif puisse être atteint, il est nécessaire de réaliser des économies portant sur plusieurs milliards par rapport au scénario de référence, qui prévoit une évolution des dépenses fondée sur l'hypothèse d'un cadre législatif inchangé (scénario dit «no policy change»).

En juillet 2006, le Conseil fédéral a fixé les priorités stratégiques et les taux de croissance visés pour les 18 groupes de tâches. Les domaines de la formation, de la recherche et de la formation professionnelle ayant été désignés comme prioritaires, leur taux moyen de croissance annuelle a été porté à 4,5 % jusqu'en 2015. Pour les autres domaines, le Conseil fédéral a prévu des taux de croissance oscillant entre -0,8 et 3,0 %. Deux domaines font exception : en ce qui concerne la prévoyance sociale, une délégation du Conseil fédéral a été chargée d'examiner des mesures de réforme. En outre, le domaine finances et impôts a été exclu de l'examen des tâches; dans la mesure où il comprend pour l'essentiel les parts de tiers aux recettes de la Confédération et les intérêts passifs, il ne peut guère être influencé.

Pour la croissance, il importe que l'Etat n'exerce pas une emprise trop importante sur l'économie privée et qu'il assure des conditions-cadre favorables au développement de l'activité économique.

Dans le détail, on peut attendre de l'examen des tâches trois incidences favorables sur la croissance :

1. en limitant l'augmentation moyenne des dépenses à 3 % par an, on stabilise la quote-part de l'Etat. On crée aussi des conditions favorables pour maintenir longtemps cette quote-part à un niveau modéré;
2. on élargit également la marge de manœuvre fiscale, ce qui permettra de relever efficacement les nouveaux défis et de fixer des priorités favorables à la croissance dans le budget fédéral;
3. en établissant des priorités et des «postériorités», on optimise la structure du budget fédéral dans le sens d'une politique de croissance durable.

La suppression de tâches et la fixation de priorités devrait se faire de manière à ne pas entraver le développement du capital humain, du capital physique, du progrès technologique ainsi que du volume du travail et de la productivité.

3. Impact de la mesure

Les preuves empiriques sont ambiguës : on trouve à la fois des études qui plaident en faveur de l'existence d'un lien entre dépenses publiques et croissance et d'autres qui réfutent ce lien. L'opinion qui semble dominer actuellement parmi les auteurs qui ont effectué un large survol de la littérature est qu'il n'existe entre la quote-part de l'Etat et la croissance aucune causalité unilatérale (cf. p. ex. Rapport annuel 2004 de la Commission pour les questions conjoncturelles, groupe des économistes de l'AFF). Seuls certains domaines particuliers de dépenses publiques (p. ex. formation, RD, infrastructures de transports et d'approvisionnement en eau, aménagement du territoire) semblent avoir une certaine incidence sur le taux de croissance.

Il est incontesté que les domaines «formation et recherche» et «formation professionnelle et hautes écoles spécialisées», considérés comme prioritaires par le Conseil fédéral, sont importants pour l'amélioration du capital humain et, partant, pour le renforcement du potentiel de croissance à long terme de l'économie suisse. Ce dernier ne sera toutefois effectivement renforcé que si certaines conditions sont remplies, par exemple:

- l'argent est dépensé à bon escient;
- les tâches supprimées ou jugées moins prioritaires n'affectent pas trop fortement le potentiel de croissance.

Les effets microéconomiques, écologiques et sociaux dépendront des tâches qui seront effectivement redimensionnées ou supprimées. Or, nous ne connaissons pas encore les mesures concrètes qui seront finalement mises en œuvre lors de la quatrième phase. Il est ainsi difficile d'énumérer les indicateurs de succès. Dans la mesure où la protection de l'environnement repose pour une part importante sur des réglementations et des taxes, on peut espérer qu'elle soit relativement épargnée par l'examen des tâches. En revanche, compte tenu de l'ampleur de l'effort prévu dans le domaine social, on peut craindre que l'impact soit plus prononcé.

D'ici à 2015, il est possible que les priorités politiques vont évoluer. Une alternative consisterait à cibler l'analyse sur les tâches jugées actuellement les moins prioritaires et à proposer des réformes de ces tâches dans le cadre d'une procédure accélérée.

4. Inscription dans le programme de la législature

Selon le programme de la législature (annexe 1, objectif 3), le Conseil fédéral procédera, au début de 2008, à une évaluation sommaire de l'ensemble des mesures. Lors d'une prochaine étape, les orientations des réformes seront définies en détail et regroupées en un plan d'action. Le dialogue avec les cantons, les partis et les partenaires sociaux sera basé sur ce dernier. La phase de mise en œuvre, qui sera consacrée à la préparation des adaptations légales nécessaires à l'application des mesures de réforme et d'économie et, au besoin, à l'élaboration des consultations et des messages, devrait être entamée vers la fin de 2008²⁸.

Le Conseil fédéral soumettra pour adoption au Parlement durant la législature 2007 à 2011 plusieurs messages relatifs à la mise en œuvre de l'examen des tâches de la Confédération.

²⁸ Ce report ne remet nullement en question les objectifs budgétaires du Conseil fédéral, à savoir respecter les exigences du frein à l'endettement, enrayer la croissance des dépenses et stabiliser la dette fédérale. Certes, les objectifs de réduction fixés par le Conseil fédéral en 2006 ne pourront être atteints dès 2011 par les allègements découlant de l'examen des tâches.

Adaptation de la prévoyance-vieillesse au vieillissement démographique

1. Contexte

Selon le scénario de l'Office fédéral de la statistique, la *population active* ne croîtra plus que faiblement pendant la décennie à venir, puis elle déclinera légèrement. Dans le Rapport sur l'évolution des assurances sociales et la stabilisation du taux de charge sociale (en réponse au postulat 00.3743 Baumann J. Alexander), la charge sociale atteindra en 2030 25,6 % du PIB (scénario de base), donc 3,4 points de pourcentage de plus qu'en 2005. Si les économies visées par la 11^e révision de l'AVS et celles déjà décidées de la 5^e révision de l'AI sont réalisées, l'amélioration résultant de ces projets de réforme sera de 0,3 points de pourcentage. S'il faut stabiliser la charge sociale ou en brider au moins la croissance, d'autres mesures sont donc nécessaires étant donné le vieillissement de la population.

Dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS, la situation financière de cette assurance sociale s'améliorera à moyen terme. Les possibilités d'assouplissement de l'entrée à la retraite (anticipée ou différée) seront également élargies. Il s'agit donc d'un premier pas vers la maîtrise de l'évolution démographique. Le projet est actuellement discuté au Parlement et la date d'entrée en vigueur est ouverte.

Comme en 2030 un tiers des dépenses des assurances sociales seront le fait de l'AVS, il faut examiner de plus près de nouvelles mesures dans ce domaine. Cette nécessité découle aussi de la dynamique des dépenses dans le budget fédéral. A l'heure actuelle, environ 18 % des dépenses de l'AVS sont financées par la caisse fédérale.

2. Description de la mesure

Etant donné l'évolution démographique et sociale, il se dessine une nouvelle révision fondamentale de la prévoyance-vieillesse obligatoire financée par répartition (12^e révision de l'AVS). Les bases de décision nécessaires doivent être préparées pendant la législature en cours.

En termes généraux, il s'agit d'une part, de poursuivre la sécurisation du financement déjà amorcée dans la révision en cours par des mesures tant du côté des dépenses que de celui des recettes, et, d'autre part, de concevoir un système qui élargisse les possibilités d'assouplissement de l'entrée à la retraite et qui contribue à garantir le taux de participation à la vie active des travailleurs âgés en leur fournissant les incitations appropriées.

Les bases de la décision à prendre doivent mettre l'accent sur les conséquences économiques, notamment sur les incitations pour la population d'exercer une activité. Le programme de recherche sur la 12^e révision de l'AVS prévoit donc des analyses scientifiques dans trois domaines:

- consolidation financière (prestations complémentaires comprises)
- analyse comparative internationale de différents modèles de réforme
- étude approfondie des déterminants et de l'évolution des retraites anticipées.

A l'heure actuelle, les détails concrets de la 12^e révision de l'AVS ne sont pas encore connus. Le projet de réforme pourrait toutefois reposer sur l'une ou l'autre des directions générales suivantes : un nouveau régime des rentes permettant de moduler les prestations en fonction de l'évolution démographique, des mesures d'accompagnement permettant aux personnes d'âge

mûr de rester plus longtemps dans la vie active, la garantie du financement de l'AVS et la modernisation de l'organisation de l'AVS.

3. Impact de la mesure

Comme on l'a vu dans l'introduction, le scénario de l'Office fédéral de la statistique prévoit que la *population active* croîtra encore faiblement pendant la prochaine décennie, puis déclinera légèrement. Il en résulte deux conséquences.

Premièrement, de 25 % qu'il était en 2000, le rapport de dépendance des personnes âgées (rapport retraités/population active) passera à 36 % en 2025 et montera jusqu'à 43 % en 2050. Cela signifie que les besoins supplémentaires prouvés devront être assumés par une population active plus réduite par rapport aux retraités. Cet effet sera légèrement atténué par le financement des besoins supplémentaires par la TVA, mais la charge des personnes actives en paiements de transfert reste élevée.

Deuxièmement, la pyramide des âges de la population active changera. La part des travailleurs âgés sera toujours plus importante. Si le taux d'activité de cette classe d'âge continue à baisser, cela aura des incidences négatives supplémentaires sur le rapport de dépendance des personnes âgées. On y remédiera en assouplissement l'âge d'entrée à la retraite.

Les points importants pour la croissance sont :

- la réalisation d'un équilibre financier à long terme de l'AVS. Cela augmente la confiance dans la solidité du financement des oeuvres sociales et exerce des effets positifs à long terme sur le taux de participation et l'activité économique;
- l'amélioration - liée à une flexibilité accrue - des incitations pour une participation optimale des travailleurs âgés. Il s'agit en premier lieu de maintenir le taux de participation des travailleurs âgés qui est déjà élevé. L'enjeu en termes de valeur ajoutée est important : une baisse du taux de participation des travailleurs âgés de 55 à 64 ans de 5 points de pourcentage entraînerait une baisse d'un demi pour-cent du PIB.

4. Inscription dans le programme de la législature

La 12^e révision de l'AVS constitue l'une des mesures à prendre pour atteindre l'objectif 8 de la législature 2007-2011, à savoir «réformer les assurances sociales et assurer leur pérennité».

Selon le message, le Conseil fédéral veut stimuler et mieux exploiter le potentiel de toutes les générations en mettant en place des mesures d'accompagnement dans l'AVS pour dynamiser le système d'incitations destiné à faire rester les travailleurs plus longtemps dans la vie active. Ces mesures affineront et compléteront les mesures prises dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS et de la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle.

Le Conseil fédéral prévoit de soumettre, pour adoption au Parlement durant la législature 2007 à 2011, un message relatif à la 12^e révision de l'AVS.

Le calendrier des décisions dépend largement de la poursuite et de la fin des débats sur la 11^e révision de l'AVS. Au cours de la législature 2007-2011, le Conseil fédéral adoptera cependant au moins les directives pour la 12^e révision de l'AVS.

Révision du droit des faillites

1. Contexte

Une nouvelle réflexion sur le droit des faillites a pris naissance suite à la faillite du Swissair group. Toutefois l'ensemble des pays européens a déjà pris conscience de l'importance de ce thème pour les PME. Ainsi certains pays, l'Autriche par exemple, ont réformé leur droit des faillites pour stimuler l'esprit d'entreprise tout en préservant les droits des créiteurs. La question est donc de s'assurer que le droit des faillites suisses contribue à un environnement favorable aux activités entrepreneuriales, tant internationales que pour les PME.

L'Office fédéral de la justice a mis sur pied un groupe d'experts pour réviser le droit des faillites. Ce groupe a déjà fourni ces premières recommandations. Il n'a pas constaté de nécessité d'établir un droit des faillites spécial pour les grands groupes industriels, mais il a noté plusieurs réformes possibles qui permettraient d'améliorer la prévention et l'exécution des faillites. Parallèlement le forum PME, une commission fédérale extraparlamentaire, avait analysé le droit des faillites sous l'angle des petites et moyennes entreprises qui sont les plus concernées. Plusieurs propositions d'amélioration ont été avancées qui complètent l'analyse du groupe d'experts instauré par l'OFJ. En première moitié 2008 le groupe de l'OFJ présentera une réforme concrète de la loi sur les faillites.

2. Description de la mesure

Le premier objectif d'une réforme du droit des faillites est d'améliorer l'application du droit des faillites en diminuant le temps et le coût des procédures tout en récupérant davantage de la masse financière en faillite. Cela contribue à protéger les droits des créiteurs. Le deuxième objectif est d'améliorer les incitations à entreprendre, voire re-entreprendre, une activité économique légale et rentable. Toute révision du droit des faillites est donc une balance d'intérêt entre l'entrepreneur qu'on soutient dans sa prise de risque, et les créiteurs, qui doivent perdre le moins possible au cas où la situation économique de l'entreprise se retournerait. Un obstacle principal est que la plupart des entrepreneurs ont de la peine à reconnaître à temps que leur projet n'est plus viable. Le troisième objectif est donc d'améliorer la prévention des faillites. Ainsi, il serait possible de gagner sur les deux tableaux: tant pour les créiteurs que pour l'entrepreneur.

Le projet devrait analyser les points suivants:

- Des dispositions légales adéquates pour le redressement et la réorientation d'unités productives (turn-around).
- Le raccourcissement de la procédure et la réduction de ces coûts. L'utilisation des marchés publics pour les mandats de liquidateurs est à encourager, voire l'option de se passer de liquidateurs dans certains cas.
- L'amélioration du taux de récupération de la masse financière en faillite, surtout par des mesures préventives encourageant l'entrepreneur à se poser plus rapidement des questions sur la viabilité de son projet et à trouver des accords avec les créiteurs bien avant que les vrais problèmes commencent (appel à un médiateur extrajudiciaire, protection temporaire, etc.). Pour cela l'entrepreneur doit bénéficier d'une information de qualité facilement disponible.
- Des critères adéquats de solvabilité par rapport aux risques et aux types de financement doivent être déterminés.
- Le renforcement des droits des créiteurs en tant que groupe notamment avec un organe de représentation.

- Une limitation de la poursuite pour nouvelle fortune en faveur des jeunes entrepreneurs n'ayant commis aucune faute, afin qu'ils gardent toutes leurs incitations à mettre en valeur leur expérience dans des délais raisonnables en comparaison internationale.
- Des sanctions plus sévères pour les entrepreneurs ayant commis une banqueroute frauduleuse, en particulier pour éviter qu'ils puissent immédiatement recommencer des activités similaires.
- Une moindre discrimination des formes juridiques tant dans leur usage de la procédure des faillites que dans les sanctions.
- Une réponse au problème du «self-dealing» vis-à-vis des actionnaires minoritaires en cas de faillite prévisible.
- Eviter que le droit des faillites n'induisse une trappe à pauvreté.

Certaines options de la réforme n'ont pas été retenues. C'est particulièrement le cas d'une procédure spéciale pour les grosses faillites.

L'impact sur la croissance provient de la prévention des faillites et d'un taux de récupération plus élevé; l'encouragement des jeunes entrepreneurs est aussi essentiel, compte tenu du besoin d'un constant renouvellement du tissu économique.

3. Impact de la mesure

Si la réforme atteint ses objectifs de prévenir les faillites autant que possible, d'accélérer et de raccourcir les procédures et de récupérer davantage de la masse financière en faillite, l'impact économique sera très important. En effet le simple fait d'améliorer le taux de récupération de la masse financière en faillite de la situation actuelle de 47 % pour atteindre la moyenne mondiale de 74 % aurait déjà un impact économique correspondant à 0.4 % du PIB. Les entreprises en difficulté financière ne tombant pas en faillite pourraient aussi se voir aider par la réforme, mais l'impact est plus difficilement estimable, car il n'y a pas de statistiques officielles. Par ailleurs la Suisse se situe seulement au rang 31 selon le critère du droit des faillites dans la banque de données «Doing Business» de la Banque mondiale. Une réforme pourrait donc améliorer le rang de la Suisse, permettant de mieux signaler l'attractivité de la place de production suisse.

Cependant l'objectif est aussi d'améliorer les conditions-cadre pour les jeunes entrepreneurs. Les incitations à s'engager dans une activité entrepreneuriale seront améliorées si le risque de se voir poursuivi pendant de longues années pour avoir pris des risques sans commettre de fautes est ramené à des proportions raisonnables, similaires à celles appliquées dans les pays de l'OCDE. Il faut rappeler que le taux de survie d'une nouvelle entreprise n'est que de 54,2 % après 4 ans et que le risque de faillite est réel. La Suisse a reçu une recommandation de l'OCDE allant dans ce sens lors de l'examen par pays de 2006 ayant porté sur la politique de l'innovation.

L'indicateur le plus adéquat est le taux de recouvrement moyen des dettes après une faillite. Cet indicateur peut s'améliorer soit en évitant la faillite (prévention), soit en procédant à une faillite plus efficace économiquement (raccourcissement du temps et abaissement des coûts de la procédure) Vu que les actifs sont de plus en plus immatériels dans la société de services (tel que confiance des consommateurs, brevets, imbrication dans un réseau, connaissance spécifique des employés-clés, etc.) une intervention rapide est des plus importantes, alors que dans le cas des actifs matériels comme les immeubles et les équipements ils peuvent normalement être réalloués à moindres coûts.

Dans la mesure où elle favorise la réintégration sur le marché du travail de personnes marginalisées suite à une faillite, l'impact sur la durabilité serait favorable tant en termes de développement personnel que de mise en valeur du capital humain des entrepreneurs. Il ne fait aucun doute qu'une faillite a un grave impact négatif sur le bien-être de tous les participants. Si la réforme réussit à prévenir un tel aboutissement, un niveau plus élevé de bien-être peut être anticipé.

4. Inscription dans le programme de la législature

Ce dossier est inscrit dans le programme de législature parmi les autres affaires. Sa ligne directrice peut être formulée comme suit:

Le DFJP soumet en 2009 ou en 2010 au Conseil fédéral un projet de message pour une révision du droit des faillites.

Cette révision doit atteindre les objectifs suivants:

- 1. Mieux prévenir les faillites dans l'intérêt des créanciers,*
- 2. Améliorer l'application en vue de rendre la procédure plus courte et plus avantageuse pour les créanciers*
- 3. Mieux différencier les conséquences personnelles en fonction des incitations à reprendre une activité économique rentable et solide à la fin de la procédure*

La question des faillites internationales, et d'éventuelles collaborations à établir, demeure.

La révision ne nécessite pas un appel à du personnel supplémentaire tant au niveau fédéral, qu'au niveau des cantons. La charge administrative de la révision offre un bilan favorable, vu qu'un but essentiel est d'abaisser le coût des faillites. Le Parlement fédéral a toutes les compétences nécessaires pour traiter du sujet dans un temps raisonnable et la mise en application pourra être relativement rapide.

Les risques de référendum ne sont pas considérables. Certains lobbys ont surtout contesté le critère de liquidité pour le cas de start-up financées par apport de fonds propres. Les risques politiques seraient autrement plus considérables si la révision devait fragiliser encore la situation économique de certains ménages moins favorisés.

La mesure n'est pas inévitable. Simplement elle améliore les conditions-cadre pour les entrepreneurs et les investisseurs au sens large en Suisse. Prise avec d'autres mesures allant dans cette direction, elle renforce ainsi l'attractivité de la place de production suisse.

Cyberadministration

1. Contexte

Le retard de la Suisse par rapport à d'autres pays en matière de cyberadministration est un fait avéré, selon un certain nombre d'études comparatives. Ceci entraîne des inconvénients au niveau de la compétitivité internationale et de la productivité de l'économie. De plus, les solutions cyberadministratives sont un bon moyen de réduire les charges administratives des entreprises (voir à ce sujet aussi la mesure concernant l'allègement administratif). Le potentiel non exploité doit par conséquent être utilisé et le retard avec les autres pays doit être comblé.

L'état actuel du projet est le suivant:

- Au début de 2007, le Conseil fédéral a adopté la Stratégie suisse de cyberadministration élaborée conjointement par la Confédération et les cantons.
- La convention-cadre concernant la collaboration en matière de cyberadministration en Suisse (2007-2011) a été adoptée par l'assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) en juin 2007 et par le Conseil fédéral le 29 août 2007.
- Formé de représentants de la Confédération, des cantons et des communes, le comité de pilotage Cyberadministration suisse a tenu sa séance constitutive le 30 novembre 2007. Il a nommé les membres du conseil d'experts et adopté la mise à jour du catalogue des projets prioritaires.

2. Description de la mesure

Le but suprême de la stratégie de cyberadministration est de rendre l'administration aussi conviviale, efficace et économique que possible en recourant aux technologies de l'information et de la communication. Ceci concerne en particulier les entreprises, puisque, parmi les trois objectifs déclarés de la stratégie suisse de cyberadministration, le premier objectif est que l'économie puisse effectuer les transactions administratives avec les autorités par voie électronique.

Parmi le catalogue des 39 projets prioritaires (au 30.11.2007), un certain nombre devrait permettre d'apporter des améliorations importantes pour l'économie. Ce sont les projets que l'on peut classer dans la catégorie «Business to Government» ou B2G. Il s'agit en particulier des 17 projets suivants.

Prestations

- A1.01 Création d'entreprise, avis de mutation
- A1.02 Données salariales
- A1.03 Traitement des affaires entre caisses de compensation et affiliés
- A1.04 Dédouanement
- A1.05 Appels d'offres publics
- A1.06 Permis de construire
- A1.07 Extraits homologués de registres
- A1.14 Accès aux banques de données géographiques, applications cartographiques
- A1.15 Envoi de données aux offices de statistique
- A2.01 Décomptes de TVA
- A2.02 Impôt sur le bénéfice et le capital, déclaration d'impôts des particuliers
- A2.03 Prolongation du délai de remise de la déclaration d'impôts

Conditions

- B1.04 Identificateur unique de personne
- B1.05 Identificateur unique d'entreprise
- B1.08 Standardisation des données d'entreprise et des données salariales
- B1.09 Harmonisation des registres
- B2.04 Service de formulaires électroniques

Pour être complet on devrait ajouter à cette liste d'autres projets qui ne figurent pas dans ce catalogue, mais qui ont aussi une certaine importance pour les entreprises (ex. informatisation des demandes de permis de travail).

A des degrés divers, tous ces projets sont importants pour l'économie. Il faut aussi que le développement des divers projets soit coordonné et que les processus soient suffisamment compatibles pour que l'on ait une sorte d'«architecture», où les différentes pierres s'emboîtent, se renforcent et se complètent mutuellement (mot-clé «interconnexion»). Dans cette perspective, un projet essentiel est *l'identificateur unique d'entreprise (UID)*; beaucoup d'autres projets dépendent de son succès. Le *portail PME*, en tant que porte d'entrée permettant d'accéder à d'autres services, joue également un rôle important et son développement continu permet d'assurer une attractivité suffisante pour jouer ce rôle central.

Parmi les projets mentionnés ci-dessus, les 4 suivants sont essentiels pour la croissance:

a) UID (numéro unique d'entreprise)

A long terme, le numéro d'identification unique (UID) doit remplacer les numéros sectoriels, ce qui permet une importante rationalisation. Le numéro d'identification unique joue en effet un rôle décisif dans plusieurs situations:

- Lors de la création d'une entreprise, les entreprises ne doivent plus communiquer leurs données qu'une seule fois, et elles sont ensuite utilisées par les différentes administrations. Chaque année près de 40'000 inscriptions sont enregistrées au registre du commerce.
- Le numéro d'identification unique facilitera aussi les transactions entre entreprises (B2B), qui pourront être authentifiées à l'aide de ce numéro d'identification unique, par exemple lors de transactions d'import/export (pour autant que ce soit compatible avec la protection des données).
- C'est aussi un prérequis pour d'autres projets.

b) Harmonisation des prestations administratives (Reference e-gov), en combinaison avec le portail PME

Le portail PME continuera à être développé en fournissant les informations nécessaires aux entreprises dans toutes les phases de leur vie. Un changement fondamental sera la combinaison entre ce portail et le projet Reference e-Gov (service de référence pour les prestations administratives), qui vise l'harmonisation et la simplification administrative. Le projet Reference e-Gov s'appuie sur des standards (eCH) et combine plusieurs éléments:

- Une harmonisation et une simplification des procédures administratives.
L'harmonisation et la simplification se déroulent sur une base volontaire, notamment au niveau des cantons et communes, en utilisant l'inventaire des quelque 2'000 services administratifs (prestations publiques), dont environ 1'700 concernent les entreprises.
- Une infrastructure informatique
- Un contenu: chaque service administratif peut être décomposé en (a) une description du service, (b) un formulaire et (c) un schéma du processus.

c) Exécution des formalités douanières

Les transactions douanières sont très fréquentes et très lourdes pour les entreprises qui sont actives dans l'importation, l'exportation ou le transit. Les opérations d'importation se déroulent déjà aujourd'hui dans plus de 90 % des cas de manière électronique, au moyen de la solution e-dec import. L'idée est de développer une solution semblable pour l'exportation (e-dec export) pour remplacer le système actuel NCTS. Il existe également un potentiel au niveau de l'harmonisation des systèmes.

d) Marchés publics

Le potentiel de quelque 90'000 marchés publics par année montre l'importance d'avoir une solution informatisée pour traiter ces marchés. Une solution informatique performante permet d'accélérer la procédure de mise au concours; les échanges électroniques de documents et d'offres facilitent la tâche; finalement, la transparence accrue augmente la concurrence, ce qui peut faire baisser le coût des achats.

Remarque au sujet de la transmission électronique des données salariales

La transmission électronique des données salariales est l'un des projets principaux de simplification administrative au moyen de la cyberadministration. Il n'est pas repris dans cette liste car il est bientôt terminé. On pourra quand même vérifier dans quelle mesure le nouvel outil est effectivement utilisé par les entreprises.

3. Impact de la mesure

La mise en place de technologies de l'information et de la communication correspond à un investissement en capital, ce qui contribue à l'augmentation du stock de capital et de la productivité de la main d'œuvre.

Concrètement, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication influence la croissance économique de plusieurs manières:

- elle décharge les entreprises d'un travail improductif. Si les projets sont bien gérés, l'acquisition d'information, la communication avec les autorités et les transactions entre autorités et entreprises donnent lieu à des gains de productivité qui peuvent être importants.
- l'amélioration de l'efficacité de l'administration et la réduction des coûts peut aussi avoir des effets indirects positifs sur l'économie. Par exemple, des procédures administratives aboutissant plus rapidement raccourcissent le délai de lancement d'un produit; ou bien, les économies du côté de l'administration permettent de libérer des ressources utiles aussi pour le secteur privé.

Les indicateurs de succès sont:

- Aboutissement des projets désignés
- Amélioration du rang de la Suisse en matière de TIC.
- Enquêtes de satisfaction des entreprises quant aux prestations étatiques.

Les projets cyberadministratifs n'ont en principe pas d'impact notable sur l'environnement ou le social. On peut éventuellement constater une meilleure acceptation de l'Etat par les citoyens si l'efficacité du gouvernement augmente. Au-delà de ces considérations, les projets cyberadministratifs peuvent augmenter le bien-être des individus s'ils leur facilitent effectivement la vie, c'est-à-dire s'ils ne remplacent pas les complications bureaucratiques par d'autres problèmes.

4. Inscription dans le programme de la législature

Selon le message sur le programme de la législature, la stratégie suisse de cyberadministration poursuit trois objectifs: *1) l'économie effectue les transactions administratives avec les autorités par voie électronique; 2) les autorités ont modernisé leurs processus et communiquent entre elles par voie électronique; 3) la population peut régler ses affaires importantes – répétitives ou complexes – avec les autorités par voie électronique.*

Les projets prioritaires de la stratégie suisse de cyberadministration devraient être mis en œuvre pendant la législature 2007-2011.

Le projet implique certaines collaborations:

- Une collaboration avec les cantons et les communes existe, dans le cadre du comité de pilotage Cyberadministration suisse.
- La Confédération, les cantons et les communes ont adhéré à la Convention-cadre de droit public concernant la collaboration en matière de cyberadministration en Suisse.

De manière générale, plusieurs risques sont liés aux projets cyberadministratifs, par exemple:

- Risques liés au fédéralisme et à la répartition des compétences
- Retard dans les projets, dépassement de budget, projets n'aboutissant pas
- Les projets aboutissent, mais avec un impact limité sur l'économie. Par exemple, les projets permettront seulement un échange d'information mais pas d'effectuer des transactions de manière électronique
- Financement de certains projets pas assuré.

Allègement administratif

1. Contexte

Les charges administratives des entreprises provoquent un coût pour l'économie. Certains pays ont chiffré la charge administrative totale des entreprises à l'aide du Standard Cost Model et l'ont estimée à 2.1 % du PIB (Danemark) ou 3.6 % du PIB (Pays-Bas). On ne dispose pas de chiffres précis pour la Suisse, mais les informations disponibles font penser que la situation suisse est proche du bas de cette fourchette. En plus de ce coût, il y a aussi ce qu'on pourrait appeler un «facteur d'irritation», qui provoque des plaintes de la part des entreprises.

L'allègement administratif fait déjà partie du paquet de croissance de l'an 2004. Suite à la publication du rapport «Simplifier la vie des entreprises» début 2006, le message correspondant a été préparé; le Parlement a adopté ce message fin 2007. En plus de la simplification des procédures d'autorisation, le message présente plusieurs mesures d'allègement administratif importantes pour les entreprises. La plupart des mesures annoncées sont déjà entrées en vigueur ou en tout cas bien avancées, certaines doivent encore être terminées (p. ex. réduction du nombre d'autorisations pour transports).

2. Description de la mesure

Il est à peu près certain qu'on n'est pas arrivé au bout des efforts d'allègement administratif. D'un côté, malgré de nombreuses études sur le sujet, on n'a jamais chiffré ces coûts de manière détaillée, ce qui rend aussi difficile d'évaluer dans quelle mesure on a épuisé les possibilités d'allègement. D'autre part, l'allègement administratif est une tâche permanente, car de nouvelles réglementations causant de nouvelles charges administratives s'ajoutent régulièrement au stock existant, et il faut aussi réévaluer à intervalles réguliers les réglementations actuelles.

En matière d'allègement administratif, en plus des activités régulières,²⁹ les projets planifiés pour 2008 et 2009 s'articulent autour des thèmes suivants:

- *Coopération avec les cantons.* Les cantons sont très souvent chargés d'appliquer les lois fédérales. A cet effet, ils édictent leur propre réglementation, prennent des mesures d'allègement et développent des outils cyberadministratifs. Il s'agit de créer des instruments qui améliorent la coordination entre Confédération, cantons et autres acteurs publics.
- Il s'agira également de mieux coordonner les actions en matière de cyberadministration³⁰ et d'allègement administratif. Souvent ces mesures sont développées par des partenaires différents au sein des administrations et on peut donc envisager une plus grande efficacité en cas de meilleure intégration des processus.
- *Standard Cost Model:* Il s'agit de mesurer la charge des réglementations existantes, puis de mettre en place des simplifications pendant la législature. L'idée qui semble actuellement la plus prometteuse est de se concentrer sur les domaines où la charge est la plus élevée.

²⁹ Voir ci-dessous dans la section "alternatives"

³⁰ Les *solutions cyberadministratives* sont traitées séparément dans le cadre de la poursuite de la politique de croissance 2008-2011.

- *Délais pour les autorisations.* Dans le domaine des autorisations, on a déjà largement procédé aux suppressions et aux simplifications possibles, mais il faudra aussi attaquer la question de la durée pour obtenir une autorisation (Postulat Wicki 06.3888, postulat Groupe démocrate-chrétien 06.3732).

Remarque: Les résultats de ces travaux seront regroupés et présentés au Conseil fédéral sous une forme encore à définir (rapport ou papier de discussion). Ce document contiendra des mesures concrètes d'allègement administratif. Dans une deuxième étape, si des lois fédérales doivent être modifiées, un message sera présenté au Parlement.

L'aspect essentiel pour la croissance est que la coopération avec les cantons en matière d'allègement administratif se matérialise par des actions, des structures institutionnelles et/ou des instruments concrets et aboutit à de premiers résultats.

3. Impact de la mesure

Si les coûts administratifs en Suisse se chiffrent à 2% du PIB, cela correspondrait à un montant de près de 10 milliards de francs par an. D'autres ont estimé, il y a quelques années, ces coûts à 7 milliards par an (à l'époque le PIB était plus bas, ce qui explique une partie de la différence). Etant donné les expériences étrangères, et étant donné que certaines mesures sont déjà entrées en vigueur dans le cadre du projet «Simplifier la vie des entreprises», il est raisonnable de penser que le potentiel de réduction qui subsiste est de l'ordre de 10-20 %, ce qui donnerait un ordre de grandeur d'au moins 1 milliard de francs par an.

Les indicateurs de succès sont les suivants:

- *Coopération avec les cantons:* les possibilités d'améliorer la coordination dans l'abaissement de la charge administrative ont été analysées avec les cantons. Les mesures nécessaires ont été préparées et un échange de pratiques exemplaires a été mis sur pied entre la Confédération et les cantons et entre les cantons eux-mêmes. Les éventuelles adaptations juridiques nécessaires ont été préparées.
- *Standard Cost Model:* on a mesuré les charges administratives des principaux domaines. Suite à ces mesures, des simplifications sont adoptées par le Conseil Fédéral. On peut calculer la charge administrative économisée.

Ces indicateurs sont des indicateurs de l'état d'avancement des projets. On pourrait aussi aller plus loin et évaluer des indicateurs liés à l'objectif final, par exemple que les entreprises constatent une diminution de la charge administrative, ou que le rang de la Suisse dans les comparaisons internationales s'améliore. Il faut toutefois tenir compte de la longueur des procédures de décision: les mesures décidées pendant la législature 2008-2011 ne déploieront en partie leurs effets que plus tard.

L'allègement des charges administratives touche directement la dimension économique de la durabilité (voir ci-dessus). Il n'y a pas d'impact direct sur l'environnement ou la société. Il peut tout au plus y avoir un impact indirect sur l'environnement (pression sur l'environnement si le taux de croissance augmente) ou le social (ce sont des tâches répétitives et relativement moins qualifiées qui seront simplifiées), mais ces impacts devraient rester limités et sont inhérents à tout projet de réforme.

Au-delà des impacts décrits ci-dessus, l'allègement administratif a aussi pour effet d'augmenter la satisfaction des entrepreneurs et des collaborateurs, qui préfèrent sans doute passer leur temps à gérer leur entreprise ou à lancer de nouveaux projets plutôt qu'à remplir des formulaires administratifs.

Dans l'état actuel des choses, les pistes exposées ci-dessus sont probablement celles qui offrent le potentiel d'allégement administratif le plus important, comme on le voit aussi avec les expériences étrangères. Ces efforts s'ajouteront à ce qui a déjà été fait dans le domaine des autorisations, ainsi que des instruments (analyse d'impact, test PME, Forum PME, COPME). Une alternative serait de renforcer encore davantage les instruments existants (AIR, test PME), au-delà de ce qui a déjà été fait dans le cadre du projet «Simplifier la vie des entreprises», notamment en ce qui concerne les ressources à disposition. Toutefois, ces instruments concernent surtout les nouvelles réglementations et on laisserait largement de côté à la fois le stock de réglementations actuelles et les cantons.

4. Inscription dans le programme de la législature

Le Mandat selon le programme de la législature est le suivant:

Le DFE prépare un nouveau paquet de mesures pour l'allégement administratif des entreprises pendant la législature 2008-2011.

Les étapes sont les suivantes:

- **analyses et travaux visant à déterminer les mesures à prendre: 2008-2010**
- **rapport au CF: 2009/2010**
- **éventuel message: 2011**

L'allégement administratif concerne à la fois le DFE, les autres Départements et aussi les cantons. Une collaboration de ces différents acteurs est indispensable au succès. Ce projet comporte les coûts et les risques suivants:

Coût:

- Les mesures selon le Standard Cost Model comportent un coût pour des consultants externes. Pour le moment ce coût est prélevé sur les ressources existantes du SECO.
- La collaboration avec les cantons nécessitent des ressources en personnel qui seront fournies par le SECO sur la base de ses ressources actuelles. La cyberadministration dispose de budgets spécifiques. Il n'est pas possible de dire si des dépenses additionnelles seront nécessaires.

Risques:

- Risques habituels d'un projet: gestion du projet, personnel, budget, etc.
- Risque au niveau de la collaboration de la part des offices ou des cantons; risque que les cantons s'opposent aux propositions de lancer des projets pilotes, pour privilégier une approche d'ensemble, ce qui risque de ralentir le projet.
- Risque d'avoir à la fin un paquet de mesures mineures, qui n'améliore pas fondamentalement la situation pour les entreprises.

Reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE-15

1. Contexte

L'accord avec l'UE sur la libre circulation des personnes (ALCP) est en vigueur depuis le 1^{er} juin 2002 et a été conclu pour une première période de sept ans. Avant qu'il n'arrive à échéance, le Parlement suisse statuera sur sa reconduction par un arrêté fédéral sujet au référendum. La décision doit être notifiée – c'est-à-dire communiquée par écrit – à l'UE jusqu'au 31 mai 2009 au plus tard.

Les expériences faites avec l'ALCP durant les cinq premières années sont positives. Grâce à lui, les entreprises ont ainsi mieux réussi que par le passé à attirer de la main-d'œuvre bien et hautement qualifiée de l'espace européen, ce qui a eu un impact positif sur l'évolution économique, puisque la Suisse connaît ici un manque chronique de main-d'œuvre. On n'a constaté ni refoulement de la main-d'œuvre établie par des immigrants, ni pression générale sur les salaires.

Les mesures d'accompagnement sont en vigueur depuis le 1^{er} juin 2004 et servent à empêcher que la main-d'œuvre immigrante n'érode les salaires et les conditions de travail. La mise en œuvre rigoureuse de ces mesures et l'optimisation de leur application continueront à jouer un rôle important ces prochaines années pour éviter des retombées négatives à l'égard des travailleurs établis ou sur leurs salaires et conditions de travail.

2. Description de la mesure

Pour reconduire l'ALCP par un arrêté fédéral, le Conseil fédéral a adopté un message à l'adresse du Parlement.

Pour la croissance, la libre circulation des personnes est d'une importance éminente à deux égards.

1° La souplesse et l'ouverture du marché de l'emploi sont des facteurs décisifs d'une croissance économique durable. Les entreprises de Suisse doivent pouvoir embaucher au besoin de la main-d'œuvre à l'étranger. Ces dernières années, la Suisse a fréquemment manqué de main-d'œuvre bien qualifiée, mais a pu compenser ce manque grâce à son libre accès au marché des travailleurs de l'UE. La diminution attendue de la population active pour cause de démographie peut être amortie par la main-d'œuvre immigrante.

2° En vertu de la clause dite de la guillotine, l'ALCP est lié aux autres accords sectoriels des Bilatérales I. Si une partie dénonce l'ALCP, les six autres accords sont automatiquement caducs. Les dommages économiques provoqués par la dénonciation de l'ALCP seraient donc immenses.

Du point de vue de la croissance, l'ALCP est important à cause de ses avantages directs pour le marché suisse de l'emploi. Le dénoncer entraînerait la caducité des accords bilatéraux I. L'acceptabilité politique de l'ALCP sera favorisée par une mise en œuvre efficace des mesures d'accompagnement et une politique d'information franche.

3. Impact de la mesure

Il n'est pas possible de chiffrer exactement l'impact sur la croissance de l'ACLP et des autres accords bilatéraux I à partir des données actuellement disponibles, mais cet impact est certainement positif et important. L'afflux de main-d'œuvre qualifiée de l'UE renforce les ressources humaines de l'économie suisse. La Suisse consolide ainsi son attrait pour les entreprises qui produisent des biens et services à haute valeur ajoutée. Du fait des transferts facilités de cadres (suisse et étrangers), notamment, l'ACLP a une importance éminente en matière de création d'emplois d'avenir.

L'ouverture du marché suisse de l'emploi aux ressortissants de l'UE a eu tendance à y accroître la concurrence. Pour minimiser les effets négatifs sur les travailleurs établis, il y a les mesures d'accompagnement, qui servent à empêcher que l'afflux de main-d'œuvre n'érode les salaires et les conditions de travail.

4. Inscription dans le programme de la législature

Pour préparer un arrêté fédéral sujet au référendum, le Conseil fédéral a soumis un message au Parlement sur la reconduction de l'ACLP le 14 mars 2008. Le Conseil des Etats traitera sans doute le dossier dans une session spéciale, le 28 avril, le Conseil national pendant la session d'été (26 mai au 13 juin 2008). Une votation éventuelle devrait être tenue avant le 31 mai 2009, puisque telle est la date limite à laquelle la Suisse doit communiquer par écrit sa décision à l'UE.

Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie

1. Contexte

Lors de l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'UE, le 1^{er} janvier 2007, le réseau d'accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE a été étendu aux deux nouveaux Etats. Cette extension concerne notamment l'accord de libre-échange (1972), les accords bilatéraux I (1999) et les accords bilatéraux II (2004).

Des négociations ont été conduites avec l'UE quant aux délais de transition concernant l'introduction de la libre circulation des personnes. L'intention sous-jacente était de définir un régime transitoire convenable pour l'introduction progressive et contrôlée de cette circulation entre la Suisse et les deux nouveaux Etats.

La Suisse et l'UE se sont entendues sur une période transitoire de sept ans, pendant laquelle la Suisse peut maintenir ses restrictions d'accès au marché du travail. Il a été convenu de relever progressivement les contingents autorisés, comme cela avait été fait pour les Etats d'Europe de l'est entrés dans l'UE le 1^{er} mai 2004. Les sept ans écoulés, une clause de sauvegarde spécifique s'applique encore trois ans: la Suisse peut réintroduire des contingents en cas d'afflux excessif de ressortissants des deux nouveaux Etats.

Initialement, l'UE exigeait que les délais de transition concernant l'extension de l'ALCP à la Bulgarie et à la Roumanie soient comptés à partir du 1^{er} janvier 2007, c'est-à-dire de la date de l'élargissement de l'UE à ces deux Etats. De son côté, la Suisse demandait une clause de sauvegarde de cinq ans. Le compromis trouvé en négociation est que les délais de transition ne courent qu'à partir de l'entrée en vigueur du protocole additionnel II. En contrepartie, la durée de la clause de sauvegarde spécifique est limitée à trois ans.

A également été prise en compte la volonté affirmée de la Bulgarie et de la Roumanie d'étendre les accords de réadmission déjà conclus avec elles en tenant compte de la mise en œuvre intégrale des acquis de Schengen/Dublin. Le fait que la question des accords de réadmission ait finalement été dissociée de la libre circulation des personnes est d'autant plus justifié qu'on a constaté ces derniers temps un recul notable des requérants d'asile bulgares et roumains.

Ont également fait l'objet de négociations la coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II) et la reconnaissance des diplômes (annexe III), sujets qui font partie intégrante de l'ALCP.

Les résultats des négociations envoyés en consultation répondent aux attentes. Les délais et contingents obtenus garantissent une ouverture contrôlée du marché de l'emploi.

2. Description de la mesure

Le Conseil fédéral a soumis un message au Parlement sur l'extension de l'ALCP aux nouveaux Etats membres de l'UE (Bulgarie et Roumanie) le 14 mars 2008. Pour servir de base à aux décisions parlementaires et à un éventuel référendum, il préparera des informations sur l'importance de l'ALCP.

Pour la croissance, l'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE est d'une importance éminente à deux égards.

1° L'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) aux nouveaux Etats membres de l'UE est indispensable pour la reconduction de tout l'ALCP. Les dommages économiques qui résulteraient de l'échec de cette extension pourraient être immenses, car il est

inconcevable que l'UE admette à long terme une inégalité de traitement de ses membres. Si l'UE dénonçait l'ALCP, les dommages seraient encore plus grands étant donné que l'ALCP est lié *de jure* aux autres accords bilatéraux, en vertu de la clause dite de guillotine: si une partie dénonce l'ALCP, les six autres accords sont automatiquement caducs.

2° Les entreprises de Suisse doivent pouvoir embaucher au besoin de la main-d'œuvre à l'étranger. Ces dernières années, la Suisse a fréquemment manqué de main-d'œuvre bien qualifiée. Les Etats d'Europe de l'Est entrés dans l'UE le 1^{er} mai 2004 (à qui la libre circulation des personnes ne s'applique pas encore complètement) jouent en outre un rôle croissant dans le recrutement de travailleurs. Avec leurs 30 millions d'habitants, la Bulgarie et la Roumanie représentent un réservoir notable de main-d'œuvre pour les entreprises suisses. A long terme – la libre circulation intégrale des personnes avec ces deux Etats n'entrera probablement en vigueur qu'en 2016 –, il faut aussi tenir compte de la diminution de la population active pour cause de démographie, qui peut être amortie par la main-d'œuvre immigrante.

Du point de vue de la croissance, l'extension de l'ALCP à la Bulgarie et à la Roumanie est importante parce qu'elle est décisive à moyen terme pour la reconduction de l'ALCP – donc de tous les accords bilatéraux I. Son acceptabilité politique sera favorisée par des délais de transition convenables, une mise en œuvre efficace des mesures d'accompagnement et une politique d'information franche.

3. Impact de la mesure

La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE a une haute importance pour la politique de croissance. L'extension de l'accord en accroît encore la signification. Elle consolide surtout l'ensemble des accords bilatéraux conclus avec l'UE, qui forment la base des relations économiques avec notre principal partenaire. Il n'est pas possible de chiffrer exactement l'impact sur la croissance de l'ALCP et des autres accords bilatéraux I à partir des données actuellement disponibles, mais cet impact est certainement positif et important.

L'ouverture du marché suisse de l'emploi aux ressortissants de l'UE a tendance à y accroître la concurrence. Pour minimiser les effets négatifs sur les travailleurs établis, la libre circulation des personnes sera introduite progressivement et sous contrôle. Ce problème a été pris en compte convenablement dans les négociations avec l'UE, avec l'obtention d'un délai maximal de transition de dix ans. Les mesures d'accompagnement en vigueur servent enfin à empêcher que l'afflux de main-d'œuvre n'érode les salaires et les conditions de travail.

4. Inscription dans le programme de la législature

Pour préparer un arrêté fédéral sujet au référendum, le Conseil fédéral a soumis le 14 mars 2008 un message au Parlement sur l'extension de l'accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes (ALCP) à la Bulgarie et à la Roumanie (protocole additionnel II relatif à l'accord sur la libre circulation des personnes). Le Conseil des Etats traitera le dossier dans une session spéciale, le 28 avril, le Conseil national pendant la session d'été (26 mai au 13 juin 2008).

La décision concernant l'extension de l'ALCP à la Bulgarie et à la Roumanie est liée matériellement et politiquement (mais non formellement) à celle concernant la reconduction de l'ALCP, laquelle est sujette au référendum.

Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine des hautes écoles suisses (LAHE)

1. Contexte

Le capital humain et la capacité d'innovation sont des facteurs de croissance économique importants. En Suisse, les entreprises sont fortement spécialisées dans l'élaboration de biens et services à savoir élevé. L'évolution vers une production reposant encore plus sur le savoir et la science se poursuivra.

La Confédération participe dans une large mesure au financement des hautes écoles par le biais de contributions à l'enseignement et à la recherche. Du point de vue de la croissance, il est primordial que les investissements en capital humain soient de haute qualité et interviennent dans des domaines à rendement économique élevé. Ainsi, au moment d'organiser le paysage des hautes écoles, il convient de prêter une attention particulière à l'assurance de la qualité et aux mécanismes de répartition des moyens, deux aspects qui influent considérablement sur le développement de la qualité du système des hautes écoles. Les instruments qui intensifient la concurrence entre hautes écoles sur le plan de la qualité méritent un soutien tout particulier. La mise à jour des structures de l'offre d'études doit être poursuivie afin de parvenir à une utilisation plus efficace des ressources, surtout dans les domaines très onéreux.

En septembre 2007, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur la nouvelle loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE). Cette loi remplacera l'actuelle loi sur l'aide aux universités et la loi sur les hautes écoles spécialisées. Elle constituera la base légale fédérale unique pour l'aide financière aux universités cantonales et aux hautes écoles spécialisées ainsi que pour la coordination du domaine suisse des hautes écoles, assumée conjointement avec les cantons.

2. Description de la mesure

Le projet de LAHE s'articule principalement autour de quatre grands axes permettant d'atteindre les objectifs de croissance mentionnés.

(a) La coordination de l'ensemble des hautes écoles

Pour réaliser les objectifs communs, les cantons et la Confédération concluent des accords et délèguent certaines compétences à quatre organes communs.

Le premier organe commun est la Conférence suisse des hautes écoles qui est l'organe politique suprême du domaine suisse des hautes écoles. Elle assume le pilotage et la coordination de l'ensemble du système. Siégeant en Conférence plénière ou en Conseil des hautes écoles, elle définit les conditions-cadre nécessaires au fonctionnement du système des hautes écoles (structure des études, assurance de la qualité, principes de financement, planification stratégique nationale et répartition des tâches). La Confédération y occupe une position forte: la Conférence est présidée par le membre compétent du Conseil fédéral et ses décisions sont adoptées avec la voix de la Confédération.

La Conférence suisse des recteurs des hautes écoles a pour fonction principale d'assurer la coordination au niveau des hautes écoles. Ses tâches consistent notamment à préparer la planification stratégique nationale en se fondant sur les décisions de la Conférence des hautes écoles, à participer à la préparation des affaires de la Conférence des hautes écoles et à mettre en œuvre les décisions qui la concernent.

Le Conseil suisse de la science et de l'innovation a pour mission de suivre l'évolution de la

politique des hautes écoles dans une perspective scientifique et critique et de conseiller la Conférence des hautes écoles et les collectivités responsables des hautes écoles.

Le Conseil suisse d'accréditation décide de l'accréditation des hautes écoles suisses. Il ne reçoit pas de directives. L'accréditation est valable pour une période déterminée. Elle est une condition pour l'octroi d'une contribution fédérale, afin d'inciter les universités et les hautes écoles spécialisées à vouer une attention particulière au contrôle et au développement systématique de la qualité de leurs prestations. Les décisions du Conseil d'accréditation sont préparées par l'Agence suisse d'accréditation.

(b) L'assurance de la qualité

Les principes de l'assurance de la qualité consistent tout d'abord de garantir que les hautes écoles répondent à des exigences de qualité élevées (standards nationaux et internationaux). Les hautes écoles doivent donc établir un système d'assurance de la qualité. Deux types d'accréditation sont prévus: une accréditation institutionnelle obligatoire et une accréditation des programmes d'études facultative, sous réserve des filières d'études réglementées par la loi sur les professions médicales³¹; la première étant requise avant l'accréditation des programmes. L'accréditation institutionnelle est exigée comme condition nécessaire mais pas suffisante pour l'octroi des contributions fédérales et cantonales. Des exigences d'ordre organisationnel ou procédural doivent être satisfaites pour l'accréditation institutionnelle. Elle est valable pour une durée de six à huit ans.

(c) Une planification stratégique nationale commune et une répartition efficace des tâches

La planification stratégique ne s'ingère pas dans les affaires des différentes hautes écoles mais aspire à une utilisation plus efficiente des ressources sur le plan national. Cela est surtout nécessaire dans les domaines particulièrement onéreux.

La planification stratégique adopte une perspective bottom-up, laissant d'abord les hautes écoles élaborer leur propre stratégie pour en faire ensuite une synthèse sur le plan national. La perspective bottom-up doit cependant être complétée par un pilotage top-down dans le domaine financier et pour définir les objectifs globaux du système.

En ce qui concerne les domaines particulièrement onéreux, la loi prévoit la possibilité d'arrêter une répartition des tâches contraignante pour toutes les parties concernées.

(d) Un financement transparent et uniforme orienté vers les prestations et vers les résultats

Le projet de loi propose que les contributions de base aux HES et aux universités cantonales soient à l'avenir assujetties aux mêmes principes d'allocation compétitive en fonction des prestations en tenant compte, cependant, des particularités respectives des HES et des universités.

Le dispositif de financement repose sur deux éléments centraux. Le premier concerne la définition conjointe des moyens publics nécessaires au financement des hautes écoles et des institutions d'enseignement supérieur pour chaque période de planification et compte tenu de la planification stratégique nationale par la Confédération et les cantons. Le deuxième élément est l'application généralisée de coûts de référence. Les coûts de référence sont les dépenses par étudiant nécessaires pour un enseignement compétitif et de haut niveau de qualité. Ils sont fixés sur la base des coûts effectifs moyens de l'enseignement mais corrigés le cas échéant par des coefficients de normalisation qui prennent en considération les taux d'encadrement et la recherche nécessaire pour un bon enseignement.

Les coûts de référence sont en outre un instrument important pour contrôler l'évolution des coûts. Pour les bailleurs de fonds, c'est la garantie que le prix payé pour l'offre d'enseignement des hautes écoles dans une période donnée est un juste prix. Les collectivités

³¹ RS 811.11

responsables des hautes écoles sont bien entendu libres d'allouer des moyens supplémentaires à leurs hautes écoles respectives pour soutenir le positionnement de ces dernières en matière d'enseignement et de recherche. Chaque haute école est par ailleurs supposée réunir une part appropriée de fonds de tiers.

Du point de vue de la croissance, il est primordial de pouvoir accroître encore l'efficacité de l'engagement des ressources en misant, dans la mesure du possible, sur les instruments de la concurrence. Les contributions en faveur des hautes écoles doivent être fixées en fonction des prestations de celles-ci. Il faut en outre affiner la définition des priorités et l'assurance de la qualité afin que les hautes écoles suisses restent également concurrentielles au niveau international.

3. Impact de la mesure

Le capital humain est un facteur de production, tout comme le travail ou le capital physique. L'augmentation de ce capital conduit donc à une hausse *temporaire* de la croissance économique. De plus, le capital humain et le savoir ont également un impact sur la productivité des autres facteurs de production: une main d'œuvre mieux qualifiée adopte en effet plus rapidement les nouvelles technologies et gagne ainsi en productivité. Par ce biais, le volume du capital humain peut avoir une influence positive et *durable* sur la croissance.

Pour l'essentiel, les études empiriques les plus récentes confirment le rapport positif, établi sur le plan théorique, entre le capital humain et la croissance³². En même temps, on constate que différents types de capital humain (p. ex. investissements à divers niveaux de formation) ont un impact différent en fonction du niveau de développement d'une économie nationale. Si, dans les pays moins développés, ce sont plutôt les investissements dans la formation initiale qui ont un rendement élevé, dans les pays les plus développés les investissements dans la formation de degré tertiaire et dans la R&D sont probablement davantage porteurs de croissance³³.

Outre l'Accord intercantonal universitaire (AIU) et l'Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES), l'octroi de fonds fédéraux aux hautes écoles fait partie des mécanismes de pilotage centraux vis-à-vis des hautes écoles et des cantons responsables de celles-ci. L'efficacité du système des hautes écoles doit être envisagée sous l'angle de la croissance. Au sein de l'OCDE, la Suisse est le pays qui dépense le plus d'argent par année scolaire pour le degré tertiaire (R&D comprise)³⁴. La demande d'un engagement efficace des moyens est donc de toute évidence justifiée.

L'actuel mécanisme de répartition des moyens englobe déjà des éléments de concurrence, par exemple l'octroi de crédits de recherche par le biais d'une procédure compétitive (Fonds national). Les fonds pour l'enseignement sont orientés en fonction de la demande de formation des étudiants (principe *funds follow students*). Toutefois, le renforcement de ce mécanisme recèle sans doute un potentiel de croissance encore plus significatif.

Le redoublement des efforts en matière d'assurance de la qualité constitue également un élément de réponse à l'ouverture internationale croissante de ce secteur, ouverture dont il convient de tenir compte lors des procédures d'accréditation. L'internationalisation grandissante de l'espace des hautes écoles met aussi en évidence la nécessité de définir des priorités.

³² Voir de la Fuente & Domenech (2005) ou Hanushek and Kimko (2000)

³³ Voir Aghion et al. (2005)

³⁴ En 2003, la dépense moyenne annuelle par étudiant (avec parité du pouvoir d'achat) était de 25 900 dollars en Suisse contre 11 254 dollars en moyenne dans l'OCDE. Les «dépenses au titre des services principaux d'éducation» s'élevaient à 14 335 dollars en Suisse, valeur que seul le Canada (15 659 dollars) et les Etats-Unis (19 538 dollars) ont dépassé parmi les pays de l'OCDE.

Il s'agit notamment de tirer parti des possibilités offertes par la mobilité accrue des étudiants et des doctorants. La planification nationale des domaines particulièrement onéreux doit être effectuée dans le cadre du projet «Paysage suisse des hautes écoles».

Le nombre de diplômes délivrés chaque année au degré tertiaire, pondéré selon les différents types de formation, est un indicateur soulignant que les moyens (publics) engagés engendrent un volume d'investissement maximal avec des rendements élevés³⁵. L'efficacité économique du système éducatif se mesure au travers de l'évolution des coûts des diplômes. Les domaines particulièrement onéreux nécessitent la mise en place de mesures visant à maîtriser les coûts. Les systèmes d'assurance de la qualité existants et à créer devront permettre d'obtenir des indicateurs du développement de la qualité qu'il conviendra de comparer au niveau international et à long terme. Ces informations sont nécessaires à un pilotage satisfaisant du système.

En raison de l'importance du système de formation tertiaire sur le plan de la politique de croissance, il importe que celui-ci atteste d'une productivité élevée pour l'ensemble de la société. Comme évoqué plus haut, l'effet positif qu'a le système éducatif du fait de son influence sur le développement technologique dépasse le cadre des acteurs directement concernés. En outre, notre système éducatif est conçu pour permettre à toutes les couches de la population d'accéder à la formation tertiaire. Etant donné son importance dans la répartition de la richesse, la formation supérieure constitue non seulement une préoccupation centrale de politique sociale, mais également une préoccupation libérale. Différentes mesures cantonales et fédérales ont été mises en place pour favoriser l'égalité des chances d'accéder à la formation (p. ex. le projet HarmoS centré sur l'harmonisation de l'école obligatoire ou les réformes en cours devant revaloriser la formation professionnelle). En somme, le système de formation tertiaire contribue dans une large mesure à la cohésion sociale et à la durabilité sociale du développement économique.

4. Inscription dans le programme de la législature

Selon le plan actuel de travail, le Conseil fédéral devrait approuver le projet de loi et le message à l'intention du Parlement fin 2008. Ensuite, une procédure de consultation cantonale sur le concordat intercantonal et éventuellement une procédure de consultation cantonale et fédérale sur la convention de coopération seront ouvertes.

³⁵ La pondération économique doit se fonder, d'une part, sur la durée de la formation (= volume d'investissement) et, d'autre part, sur les rendements d'un investissement dans la formation, qui peut être estimé en fonction de l'âge et du revenu des personnes avec différentes formations. Les coûts des investissements dans la formation résultent de l'addition des dépenses directes liées à la formation et des pertes de revenu salarial pendant la formation. Le rendement correspond au bénéfice salarial qu'une personne retire en accomplissant une formation d'un degré supérieur.

Nouvelle politique de formation continue

1. Contexte

Le capital humain de la population active est une des bases essentielles de la capacité d'innovation et donc de la croissance d'une économie nationale. Etant donné que la demi-vie du savoir a diminué au cours du développement technologique, le renforcement de la formation continue à des fins professionnelles devient une obligation. De même, le vieillissement de la population, qui est à l'origine de l'augmentation de l'âge moyen des personnes actives, rend nécessaires des investissements supplémentaires dans ce domaine afin que la capacité d'innovation de l'économie nationale et la compétitivité des employés plus âgés puissent être conservées.

En Suisse, la participation de la population active à la formation continue est élevée en comparaison internationale. En s'appuyant sur des données de 2003, l'OCDE estime que les personnes entre 25 et 64 ans accomplissent dans notre pays 723 heures d'apprentissage informelle à des fins professionnelles; il s'agit d'une valeur que seul le Danemark dépasse parmi 22 pays de l'OCDE examinés³⁶, la moyenne se situant à 389 heures.

Dans les pays de l'OCDE, la participation à l'apprentissage informel (formation continue incluse) varie considérablement en fonction du niveau de formation et, dans une moindre mesure, du sexe. En Suisse, ces différences sont plus marquées que dans 21 pays de l'OCDE disposant de chiffres comparatifs. Les personnes âgées de 25 à 64 ans ayant une formation du degré tertiaire suivent en moyenne 1301 heures d'apprentissage, ce qui vaut à la Suisse la première place parmi les pays de l'OCDE examinés (moyenne: 669 heures). Le nombre d'heures d'apprentissage effectuées en Suisse se situe toutefois légèrement au-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE dans le cas des personnes n'ayant pas suivi de formation post-obligatoire (CH: 212 heures, OCDE: 216 heures). En conséquence, les mesures éventuelles à prendre en faveur d'une plus forte fréquentation des cours de formation continue devraient concerner au premier chef la population active ne disposant que d'un niveau de formation bas à moyen.

La politique fédérale en matière de formation continue est définie dans diverses législations spécifiques:

- La *loi sur la formation professionnelle (LFPr)* règle la formation professionnelle continue structurée (formation professionnelle supérieure) et la formation continue à des fins professionnelles, moins formalisée. D'après cette loi, les cantons ont pour tâche de créer des conditions-cadre optimales pour les prestataires de formation continue et les personnes suivant ce genre de formation. La Confédération, quant à elle, appuie les cantons au travers d'activités encourageant la coordination, la transparence et la qualité.
- Une part importante de l'engagement de la Confédération dans le domaine de la formation continue découle de la *loi sur l'assurance-chômage (LACI)*. En 2006, l'assurance-chômage a versé 305 millions de francs en faveur de mesures de formation au sens strict du terme dans le cadre de mesures relatives au marché du travail³⁷.
- La déduction des coûts privés de la formation professionnelle continue est réglée dans la *loi sur l'impôt fédéral direct* et la *loi sur l'harmonisation des impôts*. Pour l'heure, le Parlement s'efforce de réévaluer les dispositions concernant la déduction des coûts de formation continue.

³⁶ OCDE (2006), Regards sur l'éducation, Paris

³⁷ Par ailleurs, 225 millions de francs ont été versés en sus pour des mesures d'emploi et 48 millions de francs pour d'autres mesures spécifiques.

- Des dispositions portant sur la politique en matière de formation continue sont notamment contenues dans la *loi sur le travail* (formation continue ordinaire, spécifique à l'entreprise; durée du travail) ou dans le *droit des obligations* (formation et formation continue dans le domaine des activités de jeunesse extra-scolaires). Le Conseil fédéral a par contre rejeté d'autres réglementations relatives à la formation continue dans le cadre du droit du travail, arguant du fait que les solutions individuelles incluses dans les contrats de travail sont plus souples et plus judicieuses sur le plan économique. Une certaine marge de manœuvre existe en outre pour édicter des accords sociaux dans le cadre des conventions collectives de travail.

En Suisse, les investissements destinés à la formation continue à des fins professionnelles sont plus élevés qu'à l'étranger. La consolidation du rang obtenu jusqu'ici et l'amélioration de la formation continue des personnes disposant de faibles qualifications constituent des défis. Il convient toutefois de préciser que la bonne place obtenue par la Suisse dans ce domaine n'est pas le fruit d'interventions étatiques mais qu'elle est due principalement à l'attitude des entreprises et au sens des responsabilités des secteurs économiques et sociaux. L'État se doit de soutenir cette attitude responsable de l'auto-apprentissage en instaurant des conditions-cadre favorables.

2. Description de la mesure

Un rapport sur la nouvelle politique de formation continue doit être élaboré. Diverses questions doivent être clarifiées à cette occasion. Il s'agit de la délimitation de la formation continue, des responsabilités et des coûts.

- Quels types de formation continue seront concernés par la loi sur la formation continue?
- De quelle manière et avec quelle intensité les diverses formes de formation continue doivent-elles être encouragées (certificats, autres moyens)?
- Existent-ils des groupes cibles pour la politique de formation continue ?
- Comment s'articulera la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les milieux privés?

Dans la perspective de la croissance, l'élaboration d'une base légale doit suivre trois axes prioritaires:

- (a) comblement des lacunes sur le marché de la formation continue (p. ex. dans les domaines de l'information et de la coordination, de l'assurance de la qualité et du financement) grâce aux activités de la Confédération;
- (b) stimulation de l'intérêt de la population active pour la formation continue et accroissement de la valeur économique des activités de formation continue grâce aux activités de la Confédération, sans que celles-ci se substituent aux efforts du secteur privé en matière de formation continue (p. ex. effets d'aubaine réduits);
- (c) maintien de l'efficacité de l'offre de formation continue à un niveau élevé et bon fonctionnement des marchés grâce aux mesures de la Confédération (p. ex. au moyen de modèles de financement axés sur la demande).

3. Impact de la mesure

La formation continue représente un investissement dans le capital humain. Ce dernier revêt une importance considérable pour la croissance économique. Une quantification de l'impact de la formation continue sur la croissance au sens strict du terme n'est pas possible. Il apparaît néanmoins que la formation continue est indispensable à la mise en œuvre et à l'utilisation des innovations par les travailleurs. Ces prochaines années, le vieillissement de la population ac-

tive attendu accroîtra l'importance de cette forme d'investissement dans l'humain si l'économie entend assurer sa capacité d'innovation.

Les indications les plus fiables disponibles actuellement sur ce sujet sont les statistiques relatives à la participation de la population active dans la formation continue. Il existe certes des évaluations sur le bénéfice de la formation continue, mais leur exactitude et leur pertinence sont insuffisantes et inopérantes en tant qu'instrument de mesure politique. L'atteinte des buts de certaines mesures peut aussi être évaluée, à titre d'indicateur, au travers des activités de formation continue de groupes socioéconomiques donnés ou à l'aune de certaines formes de formation continue.

L'impact sociopolitique potentiel de la formation continue est aussi un élément important à prendre en compte. Dans la perspective du développement durable, la contribution de la formation continue réside dans le fait qu'elle élargit le cercle des bénéficiaires de l'innovation, soutient la compétitivité et, sur les plans individuel et social, renforce l'autonomie des personnes et leur participation à la vie en société. Il faut s'attendre à un effet égalisateur sur le plan social principalement là où des activités de formation continue sont promues auprès de groupes peu concernés à l'heure actuelle par la formation continue.

L'effet bénéfique de la formation continue se combine aux facteurs que sont l'innovation et la croissance. De meilleures qualifications professionnelles vont souvent de pair avec un meilleur revenu, une consommation et des rentrées fiscales plus élevées. Certains experts estiment par ailleurs qu'il vaut la peine pour l'État de promouvoir la formation continue des personnes disposant d'un faible niveau de formation. Ici peu d'effets d'aubaine ou de substitution sont à escompter. Par ailleurs, les personnes appartenant à ce groupe courent plus que d'autres le risque de se retrouver au chômage, une perspective synonyme de coûts supplémentaires pour l'État et les assurances sociales.

4. Inscription dans le programme de la législature

En vertu des nouveaux articles constitutionnels du 21 mai 2006 sur la formation, la Confédération est chargée de fixer les principes régissant la formation continue. Elle peut en outre encourager la formation continue (art. 64a Cst.). Le 30 janvier 2008, le Conseil fédéral a mandaté le Département fédéral de l'économie (DFE) pour procéder, en collaboration avec le Département fédéral de l'intérieur (DFI), à une analyse et à la rédaction d'un rapport sur la formation continue. Il convient de créer, sur le plan fédéral, des conditions favorisant la formation continue et garantissant un régime de libre concurrence dans ce domaine. Une attention toute particulière doit être accordée aux couches de la population qui sont les moins formées et qui suivent en général moins de formation continue que le reste de la population.

Le calendrier de la future loi sur la formation continue se présente comme suit:

- 2008: rapport à l'intention du Conseil fédéral,
- 2009: élaboration du projet de consultation,
- 2010: mise en consultation et message à l'intention du Parlement.

Les cantons disposent de compétences étendues dans le domaine de la formation continue. La Confédération se voit attribuer des compétences générales et subsidiaires. La collaboration entre la Confédération et les cantons revêt dès lors une importance toute particulière déjà durant la phase d'élaboration de la loi sur la formation continue.

En ce qui concerne les prestataires de formation continue, pour la plupart privés, il s'agira de leur laisser une marge de manœuvre et de créer des conditions-cadre favorables.

Il n'est pas possible de quantifier les coûts de la formation continue. Les dépenses publiques en faveur de la formation continue à des fins professionnelles se montent à 140 millions de francs, ce qui équivaut à 5 % des coûts globaux de la formation professionnelle. Ces dépenses servent à la fois à financer la formation continue et une part encore inconnue de cours préparatoires aux examens professionnels fédéraux et aux examens professionnels fédéraux supérieurs, soit des offres structurées de la formation professionnelle supérieure (degré tertiaire B).

Il ne faudra pas oublier, au moment de discuter des coûts de la formation continue, d'aborder la question de la disponibilité des personnes et celle des avantages d'une politique globalement bénéfique pour l'économie et la société.

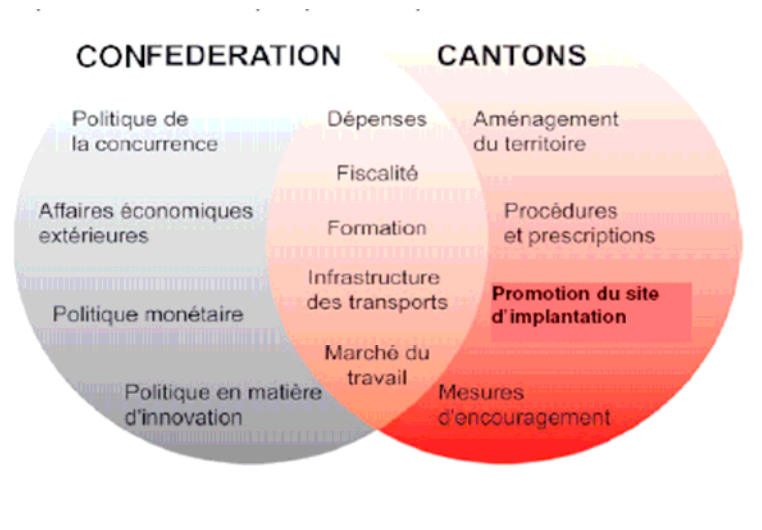
Les risques de voir échouer la création d'une nouvelle loi sur la formation continue tiennent à l'incapacité d'obtenir un consensus global dans ce domaine. Les partisans d'une retenue étatique maximale en matière de dépenses financières et de régulation s'opposent en effet aux défenseurs d'un engagement nettement plus marqué de l'État et d'un renforcement des réglementations en la matière (règles de comportement, certifications au niveau des diplômes). Au-delà de ces considérations demeure l'opportunité que représente une politique cohérente en matière de formation continue et propre à renforcer aussi bien la pérennité du principe de l'apprentissage tout au long de la vie que la responsabilité de chaque individu face à sa propre formation.

Partie III

La contribution des cantons à une politique de croissance de la Suisse

Options de la Confédération et des cantons en matière de politique économique

La plupart des cantons mettent en œuvre à divers titres une stratégie de croissance qui en règle générale comprend des mesures en faveur de l'économie provenant de différents départements. Si l'on examine les secteurs intéressant la croissance dans lesquels déploient respectivement la Confédération ou les cantons ou les deux leurs activités, on constate aussitôt que ce double engagement est aussi appropriée que nécessaire. Tiré de la stratégie de croissance du canton de Berne, le graphique ci-dessous montre la répartition des domaines d'intervention de la Confédération et des cantons de manière simplifiée. L'attribution est faite en fonction du niveau étatique prépondérant. Des indications plus précises découlent avant tout du régime des compétences spécifié dans la Constitution et la législation fédérales.



© Direction économique du canton de Berne

Ce schéma montre que les cantons peuvent notamment exercer une influence sur l'évolution économique dans les domaines suivants:

- politique des dépenses,
- politique fiscale,
- politique de formation,
- politique du marché du travail,
- politique de l'aménagement du territoire,
- voies de communication / infrastructure en général
- politique de promotion économique au sens étroit (promotion du site d'implantation; mesures promotionnelles en faveur d'entreprises individuelles)
- aménagement des procédures et application des prescriptions,
- police du commerce.

Considérant les six champs d'action retenus par la Confédération à l'appui de sa «politique de croissance 2003 – 2007», on constate que les cantons sont très largement intervenus aux chapitres «finances publiques et prestations publiques» et «ressources humaines et capacité d'innovation des entreprises». Moins nombreux, en revanche, sont les objectifs qu'ils ont arrêtés aux titres du «maintien d'un taux d'activité élevé» et des «conditions-cadre juridiques». Enfin, le système fédéraliste de répartition des compétences explique pourquoi ils ne se fixent des objectifs ou ne prennent des mesures que de façon isolée aux titres de «l'intensité de la concurrence sur le marché intérieur» et de «l'ouverture internationale».

Les travaux de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique

Compte tenu des compétences étendues en matière de politique de croissance dont disposent les cantons, la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) a exprimé, lors de ses contacts avec la cheffe du Département fédéral de l'économie, sa disposition à participer à la conception d'une politique suisse de croissance. A l'occasion de sa séance de travail du 21 juin 2007, elle a institué à cette fin un groupe de travail composé de représentants des cantons des Grisons, du Tessin, de Fribourg, de Berne et d'Argovie. Placée sous la houlette du secrétaire de la CDEP, cette équipe a été chargée d'examiner, conjointement avec un représentant de la Confédération, les possibilités d'action des cantons, puis d'établir à l'intention du comité directeur de la CDEP un aperçu des domaines d'intervention envisageables. Cela s'est effectué selon une approche générale, qui tient compte de l'ensemble du champs d'action en matière de politique économique des cantons.

Le document qui en est résulté distingue trois types de domaines: d'abord ceux où la Confédération et les cantons devraient agir de concert; ensuite ceux où l'initiative revient surtout aux cantons; enfin ceux où il est particulièrement important que la politique de la Confédération soit soutenue par les cantons.

Accompagnement de la politique de la Confédération par les cantons

Le document cite deux domaines où il importe tout particulièrement que les cantons soutiennent et relaient la politique de la Confédération:

- *Maintien et extension de la libre circulation des personnes avec l'UE et ses (nouveaux) membres, et fixation de priorités pour l'octroi de permis de travail et de séjour à des ressortissants d'Etats non membres de l'UE → Il s'agit ici avant tout, grâce à l'application consciencieuse des mesures d'accompagnement, de dissiper d'avance et de manière crédible les doutes pouvant se manifester au sujet des avantages de cet accord.*
- *Evolution structurelle dans l'agriculture → Si la libéralisation du commerce agricole devait entraîner d'importantes adaptations structurelles, les cantons seraient également sollicités à user des compétences qui sont les leurs, notamment en matière de droit foncier rural, et devraient accompagner les changements de manière appropriée.*

Domaines où la Confédération et les cantons devraient agir conjointement

Selon le rapport du groupe de travail de la CDEP, les domaines où la Confédération et les cantons devraient agir conjointement sont les suivants:

- *Réforme de la loi fédérale sur les marchés publics*

- *Allègement administratif (introduction du « modèle des coûts standard » / plan d'action cyberadministration)*
- *Prise en charge cohérente des tâches dans les domaines de la recherche et de la formation (nouveau paysage des hautes écoles)*
- *Politique en matière d'innovation (p. ex. CTI)*
- *Aménagement du territoire*

Domaines relevant principalement de la responsabilité des cantons

Ces domaines sont les suivants:

- *Harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS)*
- *Meilleure compatibilité entre vie de famille et vie professionnelle*
- *Harmonisation du droit de la construction*
- *Prestations publiques compétitives*
- *Système fiscal attrayant (impôts sur le revenu et la fortune, impôts sur le capital et sur le bénéfice)*

A l'occasion de son assemblée annuelle du 25 octobre 2007, la CDEP a confirmé qu'elle entendait soutenir la politique de croissance de la Confédération et prendre elle-même des mesures concrètes en ce sens. Elle a par ailleurs annoncé que d'autres activités cantonales pourraient être engagées dans des domaines d'une importance majeure sous l'angle de la politique économique, tout en assurant la Confédération de son appui pour la mise en place au niveau fédéral des conditions-cadre légales nécessaires. A cet effet, et dans la mesure où le requièrent les actions axées sur la croissance ainsi envisagées, il s'agira aussi de coordonner sur le fond les activités relevant du domaine de compétence des cantons et celles relevant du domaine de compétence de la Confédération, si possible en respectant le calendrier du programme de législation de la Confédération. Le groupe de travail a pour mission, en 2008, de définir les mesures envisageables au niveau des cantons et d'examiner de quelle manière la CDEP peut intervenir afin d'améliorer la coordination des activités correspondantes.

Les formes de coopération en général

L'idée qui sous-tend les travaux de la CDEP est que la Confédération et les cantons poursuivent un même but, à savoir favoriser la prospérité commune (voir art. 2 de la Constitution fédérale), chacun cherchant d'abord à atteindre ce but à son niveau avec les moyens que lui donnent ses compétences. Au-delà de ce principe, toutefois, il convient également de pratiquer l'échange et, le cas échéant, de s'entendre sur une démarche commune.

Les pages suivantes présentent quelques réflexions sur la manière dont pourrait être envisagée, du point de vue de la Confédération, une coopération entre elle et les cantons dans divers domaines ayant un impact sur la croissance. Il s'agira, dans le courant de 2008, de transformer ces idées autant que possible en projets concrets de croissance, en collaboration avec la CDEP et d'autres organes intercantonaux. A noter que, pour l'heure, elles ne reflètent que la vision de la Confédération.

En matière de coopération, on peut établir, comme pour la péréquation financière, une distinction entre dimension horizontale et dimension verticale:

- coopération horizontale: que peuvent faire les cantons entre eux?
- coopération verticale: que peut faire la Confédération avec les cantons ou certains d'entre eux?

Les diverses formes de coopération, énumérées par ordre de restriction croissante sur la liberté d'action des cantons, sont les suivantes:

a) Coopération entre les cantons

- 1) Développement indépendant de solutions en vue de la réalisation d'un but commun, c'est-à-dire mise en concurrence d'idées et enrichissement réciproque spontané
- 2) Echange d'informations institutionnalisés
- 3) Analyse comparative des performances (ou «benchmarking»)
- 4) Loi-type
- 5) Concordat

b) Coopération entre la Confédération et les cantons

- 1) Développement indépendant de solutions en vue de la réalisation d'un but commun, c'est-à-dire mise en concurrence d'idées et enrichissement réciproque spontané
 - 2) Echange d'informations institutionnalisés
 - 3) Projets pilotes communs avec certains cantons
 - 4) Harmonisation formelle, p. ex. sous forme de lois-cadres
 - 5) Transfert de compétences législatives à la Confédération avec responsabilité d'exécution aux cantons
- en outre
- 6) Interaction entre les instruments de la Confédération et ceux des cantons.

Comme nous n'entendons pas en rester à cette présentation abstraite, nous allons examiner ci-après, en nous référant aux champs d'action mis en évidence dans le document du groupe de travail de la CDEP, quelles sont les formes de coopération prioritaires aujourd'hui, mais à l'avenir également, pour les divers trains de mesures envisagés. Nous commencerons par donner des exemples de coopération entre les cantons, puis évoquerons l'interaction entre la Confédération et les cantons.

Coopération entre les cantons

Le développement indépendant de solutions, c'est-à-dire la mise en concurrence d'idées

S'il fallait ne citer qu'un cas concret de développement indépendant de solutions et de mise en concurrence d'idées, ce serait la **concurrence fiscale intercantonale**, particulièrement bien illustrée par le canton de Nidwald, qui a décidé comme premier canton de n'imposer les dividendes qu'à 50 %.

Pendant des décennies, la Confédération n'a même pas fait usage de la compétence constitutionnelle qui l'autorisait à édicter des règles en vue d'éviter la double imposition, préférant s'en remettre à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Les besoins en matière de péréquation financière et la nécessité de disposer de bases de calcul comparables ont largement contribué à la genèse de la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). Aujourd'hui, la base de calcul retenue pour la péréquation financière est certes déconnectée dans une large mesure des recettes fiscales, mais la LHID conserve sa fonction, puisque dans ce domaine, elle joue aussi le rôle de «police» de la concurrence. Du point de

vue des possibilités qu'il offre pour inciter les entreprises à venir s'installer dans un canton plutôt que dans un autre, le droit fiscal est sans conteste un instrument de politique de croissance de tout premier ordre. D'où l'importance de son application conforme aux règles de la concurrence dans les limites de la LHID. Cela étant, il ne faut pas, dans l'optique de la croissance, se concentrer exclusivement sur les entreprises et plus particulièrement sur l'implantation de nouvelles sociétés. Car les effets incitatifs des régimes fiscaux cantonaux sur les ménages jouent un rôle au moins aussi important. Songeons, par exemple, à leurs incidences sur les seconds revenus ou sur le perfectionnement professionnel, par exemple. Au chapitre des coûts de la prise en charge des enfants ou des cours de formation et de perfectionnement, il est indéniable que des adaptations s'imposent dans la loi sur l'harmonisation fiscale. Dans les alinéas ci-dessous, ces deux points sont placés dans un contexte élargi.

L'échange d'informations institutionnalisé

Les conférences des directeurs cantonaux pratiquent régulièrement l'échange d'informations institutionnalisé sur une large échelle et d'une manière diversifiée. Nous souhaitons mettre ici en évidence une nouvelle application d'échange d'informations institutionnalisé en voie de réalisation dans un domaine d'une importance cruciale pour la politique de croissance: il s'agit d'une plate-forme Internet fournissant des informations sur les mesures politiques prises par les cantons et les communes en vue de **faciliter la conciliation famille-travail**. La Confédération prévoit d'aménager une telle plate-forme.

Les mesures visant à améliorer la compatibilité entre vie de famille et vie professionnelle se répartissent en trois volets: garde des enfants en âge préscolaire et scolaire, conditions de travail favorables à la famille et incitations fiscales visant à encourager l'exercice d'une activité lucrative. En raison du fédéralisme, les compétences en matière de conciliation famille-travail sont principalement du ressort des cantons et des communes. Il est donc pratiquement impossible de conserver une vue d'ensemble des mesures d'encouragement prises à ce titre en raison de leur nombre et de leur hétérogénéité. Cette situation engendre un important déficit de synergie et de savoir-faire. Le DFE, soutenu par le DFI, veut contribuer à l'aménagement d'une plate-forme d'information assurant la collecte, le traitement et la publication de données électroniques actuelles sur les mesures prises par les cantons et les principales communes en matière de conciliation famille-travail. Un tel support permettra d'obtenir rapidement des informations claires et pratiques sur les politiques mises en œuvre au niveau des cantons et des communes. Le public visé englobe les administrations cantonales et communales, les politiques, l'économie et les ONG. Cet outil de référence régulièrement mis à jour facilitera les échanges d'idées et d'expériences entre les divers acteurs de la branche.

L'analyse comparative des performances

Les prestations des monopoles publics dans les cantons et les communes sont un exemple d'application de l'analyse comparative des performances (*benchmarking*). Des considérations fiscales aussi bien que des questions de politique de concurrence parlent en faveur de telles évaluations.

Motifs liés à la politique de la concurrence: les cantons sont libres d'ériger des monopoles dans le cadre des limites de la liberté économique prévue par la Constitution. Des entreprises contrôlées par l'État peuvent même exercer un monopole de fait dans des branches économiques offrant un libre accès au marché. Dans ces secteurs, l'introduction de mécanismes remplaçant l'effet incitatif de la concurrence (p. ex. une analyse comparative) peut favoriser les gains de productivité. On en ressent notamment le besoin dans les cas où la prestation est payée par des tiers (privés, Confédération).

Motifs liés à la politique financière: les appels à une analyse comparative de l'efficacité des prestations fournies par les pouvoirs publics reposent sur la réforme de la péréquation financière et des tâches entre la Confédération et les cantons. Il s'agirait de passer d'un système de paiement fondé sur les coûts à un système fondé sur les prestations fournies (*output*), ce qui nécessite des méthodes de mesure adéquates. Les techniques d'analyse comparative appropriées sont délicates à utiliser et leur application ne semble être prometteuse que si la méthode de mesure fait l'objet d'un consensus suffisant entre les participants.

Dans ce contexte, la contribution de la Confédération – par l'intermédiaire du SECO – à la promotion de l'efficacité des prestataires publics en situation de monopole légal ou de fait consiste à familiariser les services cantonaux qui octroient et contrôlent des mandats de prestations ou attribuent des subventions avec les nouveaux instruments d'analyse susmentionnés. Idéalement, l'instance responsable d'une analyse comparative institutionnalisée dans les domaines où des cantons, des communes ou des groupements de communes exercent un monopole légal ou de fait devrait être le canton lui-même. Par rapport aux instruments présentés ci-dessous (la loi-type et – en particulier – le concordat), l'analyse comparative des performances admet une large palette de solutions tout en exerçant une certaine pression en faveur de la solution la plus efficace. Et tout gain d'efficacité est synonyme de croissance.

La loi-type

Cet instrument trouve son application notamment dans le droit de la construction. **L'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction (AIHC)** en est un bon exemple. Il s'agit certes d'un concordat, mais qui se compose de documents (réunis par la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement à l'intention des cantons), dont la portée dépasse celle d'un texte de concordat habituel: le message type, par lequel on peut inviter les parlements cantonaux à demander l'adhésion au concordat, est accompagné d'une annexe contenant les dispositions du droit matériel relatives aux notions et méthodes de mesure dans la construction devant être appliquées à l'échelle de la Suisse entière. En outre, la Haute école technique HSR de Rapperswil a élaboré les premières propositions d'adaptation des 26 lois cantonales sur la construction en mentionnant les articles visés et la nature des modifications envisagées.

La difficulté de réaliser un marché intérieur en Suisse en raison de la diversité des droits de la construction a été soulignée par la Conférence suisse de la construction et confirmée lors des entretiens de Wattenville réunissant les partis gouvernementaux en août 2007. Une ratification rapide du concordat suivie de la mise en œuvre de ses dispositions serait donc judicieuse. Ce processus pourrait s'accélérer conformément à la loi fédérale sur le marché intérieur. Cette loi protège non seulement les produits de construction, mais aussi les prestations des concepteurs et des architectes. On peut se demander si les plans de construction pour autant que leur conformité avec des prescriptions de sécurité est en question ne devraient pas être autorisés sur l'ensemble du territoire suisse, indépendamment de l'adhésion d'un canton au concordat. Demeurent toutefois réservées selon la loi sur le marché intérieur les dispositions qui permettent aux collectivités publiques d'imposer leurs propres prescriptions de construction s'il est démontré qu'elles sont indispensables à la préservation d'intérêts publics prépondérants. Un tel ordre de priorité doit être en particulier supposé lorsqu'il s'agit de dispositions concernant les rapports concrets d'aménagement du territoire et où les droits du voisinage doivent être respectés.

Outre les méthodes de mesure, le foisonnement de dispositions cantonales en matière d'économies d'énergie constitue une entrave croissante au commerce. L'article 89 de la Constitution fédérale précise que la politique énergétique de la Suisse relève à la fois de la Confédération et des cantons. La Confédération est plus particulièrement chargée de légiférer sur la

consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils alors que les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont principalement du ressort des cantons. Dans le cadre du programme d'action en faveur de l'efficacité énergétique des bâtiments, la Confédération assumera le rôle de coordinateur et fournira les données de base du programme. Le certificat de performance énergétique pour les bâtiments a pour but de renforcer la transparence en matière de consommation d'énergie et permet de comparer la situation avant et après une rénovation, ce qui est important car le secteur du bâtiment recèle un important potentiel d'économies d'énergie. La mention de ce certificat dans les **modèles de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC)** permettra à ceux-ci de proposer des mesures de rénovation ciblées aux propriétaires fonciers et d'axer leur politique d'encouragement sur cette base. Dans ce contexte, il convient aussi d'assurer la commercialisation d'installations et d'appareils dans toute la Suisse. L'accès au marché n'est garanti que si les lois cantonales et communales sur la construction offrent la possibilité d'installer les produits qui se conforment aux dispositions fédérales de mise sur le marché. Le projet de révision de la loi sur les entraves techniques au commerce (LETC) agira en ce sens.

Le concordat intercantonal

Le concordat le plus important du point de vue de la croissance porte sur **l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS)**. Le capital humain est un facteur de croissance fondamental, et dans un système d'éducation principalement financé par des fonds publics comme celui de la Suisse, des institutions adéquates doivent veiller à l'utilisation efficiente des moyens engagés.

Le concordat HarmoS adopté le 14 juin 2007 par les directeurs cantonaux de l'instruction publique devrait augmenter l'efficacité des moyens investis et renforcer ainsi la base de connaissances de notre pays. Deux aspects sont particulièrement importants du point de vue de la croissance:

- 1) *l'évolution de la qualité et l'introduction de normes minimales,*
- 2) *la scolarisation précoce, l'introduction d'horaires blocs et la création de structures de jour dans les écoles.*

Concernant le point 1:

Grâce aux mesures prévues par le concordat HarmoS, il devrait être possible d'atteindre un objectif quantitatif formulé dans le cadre de la politique fédérale en matière de formation professionnelle, à savoir de baisser vers 5 % le nombre de jeunes sans formation post-obligatoire. Un objectif qualitatif a également été fixé: l'amélioration du niveau qualitatif et l'instauration de normes minimales pourront favoriser un passage en douceur de l'école obligatoire à la formation professionnelle et accélérer ainsi l'entrée dans la vie active.

Concernant le point 2:

L'entrée à l'école obligatoire à l'âge de quatre ans et l'obligation de mettre en œuvre des structures de jour adaptées à la demande peuvent également influencer positivement les performances des écoliers – notamment en lecture, exercice que les enquêtes PISA menées par l'OCDE font ressortir comme étant le point faible de la Suisse. Du point de vue de la croissance, il est à relever que ces mesures soutiennent en même temps l'amélioration de la compatibilité entre vie de famille et vie professionnelle – un point déjà évoqué plus haut.

Aucune contribution concrète de la Confédération n'est prévue dans le cadre de l'application du concordat HarmoS, hormis l'introduction de la plate-forme d'information «conciliation famille-travail» mentionnée ci-dessus et qui devrait faciliter la mise en œuvre de l'article 11 du concordat (introduction d'horaires blocs et de structures de jour dans les écoles) par les cantons et les communes grâce à des échanges d'idées et d'expériences.

Coopération des cantons avec la Confédération

Le développement indépendant de solutions ou concours d'idées

On peut se demander si le développement indépendant de solutions, ou concours d'idées, a vraiment sa raison d'être dans le cadre de la coordination entre la Confédération et les cantons, dès lors que les situations où Confédération et cantons cherchent chacun de leur côté des solutions dans un domaine politique spécifique peuvent être révélatrices de redondances dans la répartition des compétences. Pourtant, si l'on songe aux hautes écoles, par exemple, dont certaines sont placées sous la houlette fédérale tandis que d'autres sont cantonales, cette concurrence dans les domaines d'autonomie des institutions fédérales et cantonales est parfaitement concevable et ce constat vaut également pour d'autres secteurs (organisation des autorités, etc.). Il n'y a toutefois pas d'exemple de cette «forme de coopération» dans le cadre de projets concrets de politique de croissance, si l'on excepte certains développements dans le droit fiscal fédéral qui ne sont pas étendus aux cantons et aux communes par l'intermédiaire de la LHID (notamment parce qu'ils concernent l'aménagement du taux d'imposition et non la définition de l'assiette fiscale).

L'échange d'informations institutionnalisé

L'échange d'informations institutionnalisé revêt une importance particulière dans les domaines où la politique fédérale doit être appuyée par les politiques cantonales. S'agissant de l'agenda de la politique de croissance 2008-2011, c'est le cas de la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes ainsi que **des mesures d'accompagnement afférentes concernant le marché du travail**.

En vertu de la loi sur les travailleurs détachés, les cantons ont l'obligation d'engager un nombre suffisant d'inspecteurs du marché du travail. Ces inspecteurs contrôlent les conditions de travail et dénoncent les abus aux autorités compétentes. Parmi celles-ci figurent d'une part les commissions tripartites cantonales (CT), qui sont les organes d'exécution cantonaux, et d'autre part les commissions paritaires (CP) (centrales), chargées par les partenaires sociaux de l'application d'une convention collective de travail déclarée de force obligatoire et œuvrant notamment à l'échelon fédéral. Tant les commissions tripartites que les commissions paritaires relèvent de fortes disparités cantonales dans l'application de la loi sur le détachement, rejoignant ainsi les observations et les critiques émises par des entreprises étrangères. Elles en appellent à une harmonisation de la pratique, notamment dans le prononcé des sanctions et dans la définition des conditions salariales (temps et frais de déplacement, p. ex.). Afin d'obtenir une certaine cohérence dans l'application des mesures d'accompagnement par les commissions tripartites et les commissions paritaires, le SECO a invité au printemps 2006 les CP centrales à adapter leurs activités de contrôle à celles des commissions tripartites. Les commissions paritaires ont ainsi reçu des instructions de contrôle définies en fonction des critères sur lesquels se fondent les contrats de prestations avec les cantons. Du point de vue de la croissance, un obstacle inutile à la flexibilité du marché du travail se trouve donc éliminé.

Des projets pilotes communs avec certains cantons

L'**allègement administratif des entreprises** est un exemple concret de ce qu'il est possible de faire sous forme de projet pilote. Conformément au programme de législature de la Confédération, il s'agira en particulier de mettre en œuvre au cours de la présente législature le modèle dit des coûts standard. A l'aide des résultats de ces mesures, il sera possible ensuite de déterminer si cet allègement appelle des adaptations de la base légale ou s'il est possible, et

jusqu'où, de le réaliser au niveau de la mise en œuvre, sachant qu'une part importante de la mise en œuvre incombe aux cantons, y compris dans le domaine du droit fédéral.

Les entreprises se plaignent régulièrement de la charge administrative qui leur est imposée. Il est souvent difficile, toutefois, de définir des mesures de simplification concrètes à partir de ces plaintes d'ordre général. On sait que cette charge administrative provient pour une part de la Confédération, pour une autre des cantons (parfois aussi des communes). Par ailleurs, la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons peut aussi jouer un rôle. On soupçonne en effet le législateur fédéral de sous-estimer le volet de l'application, celui-ci étant dévolu aux cantons. A cet égard, le modèle des coûts standard offre une vision objective, puisqu'il permet de mesurer concrètement la charge administrative entraînée par les différentes dispositions légales pour les différents acteurs (entreprises, autorités). Cette information est une première étape vers des mesures d'amélioration qui pourront être prises tant au niveau de la mise en œuvre qu'au plan des textes législatifs.

De son côté, le SECO a fourni des informations concernant la possible utilisation du modèle des coûts standard lors d'une séance organisée en mai 2007 et à laquelle des représentants des cantons ont également pris part. Il est maintenant prévu d'utiliser cet instrument dans le cadre d'un projet pilote auquel est associé le canton d'Argovie.

Le SECO a également organisé en décembre 2007 une première conférence intitulée "Réduction de la charge administrative des PME dans la Confédération et les cantons". Tous les cantons ont été invités et une grande partie d'entre eux a saisi l'occasion de cet échange d'idées pour discuter des méthodes et des problèmes liés à cette thématique. Concrètement, il a été décidé d'approfondir et de concrétiser les travaux dans le cadre d'un groupe de travail mixte. L'objectif est d'institutionnaliser l'échange d'informations au sujet des instruments et des mesures couronnés de succès, ainsi que de décider en commun des mesures concrètes.

L'harmonisation formelle, p. ex. via les lois-cadres de la Confédération

La loi sur l'aménagement du territoire (LAT), qui doit être reformulée en une loi sur le développement territorial lors de la législature à venir, constitue le modèle classique d'une loi-cadre.

Des exemples comme celui de Berne ou des Grisons montrent que la dimension territoriale joue un rôle clairement plus important dans les stratégies de croissance cantonales qu'à l'échelon de la Confédération. Celle-ci doit également éviter d'émettre un jugement sur le caractère prometteur ou non de certaines régions. Se pose surtout la question de savoir à quel point le thème de l'organisation du territoire peut être approfondi du point de vue cantonal. Il peut aussi en résulter des attentes cantonales vis-à-vis de la loi-cadre, plus précisément vis-à-vis de la réforme de la loi sur l'aménagement du territoire. En l'état actuel des connaissances, on peut s'attendre à ce que les intérêts liés à l'exploitation du territoire et ceux qui visent sa protection s'équilibrent dans cette révision. Dans ce contexte, il aurait par conséquent été délicat de ranger la révision de la loi sur l'aménagement du territoire parmi les mesures de politique de croissance. Comme convenu entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes en mai 2006, la révision de la LAT sera accompagnée par un «**Projet de territoire Suisse**». Ce projet doit permettre pour la première fois de dresser à l'échelle suisse un tableau global qui servira de base à la coordination politique du développement territorial entre les différents niveaux étatiques.

La délégation de compétences à la Confédération

Le projet d'harmonisation juridique dans le domaine du **droit des marchés publics** soulève la controverse. Jusqu'ici, cette harmonisation juridique s'effectuait de manière limitée au niveau cantonal dans le cadre d'un concordat. Or il est maintenant question que la loi fédérale transpose notamment dans le droit national les directives (détaillées) énumérées par l'«accord relatif aux marchés publics» de l'OMC. De plus, la notion d'espace économique suisse posée dans la Constitution fédérale (art. 95, al. 2 Cst.) doit être concrétisée dans la version révisée de la loi sur les marchés publics. Jusqu'ici, elle s'exprimait exclusivement dans des dispositions spécifiques relatives aux marchés publics incluses dans la loi sur le marché intérieur. Au final, l'acte législatif fédéral doit imposer une solution juridique valable pour la Confédération dans les domaines où les cantons disposent de compétences propres en vertu de l'interprétation de la Constitution fédérale. Il s'agit par exemple de déterminer les critères selon lesquels les moyens financiers doivent être utilisés, la souveraineté financière des cantons leur permettant de déroger de cet ordre de priorité. Ces derniers resteront libres de développer des solutions juridiques différentes dans leurs lois ou, le cas échéant, par voie de concordat dans d'autres domaines encore. Le morcellement du droit des marchés publics doit ainsi être limité, notamment parce que des recours peuvent être formés sur la base de cette loi, recours conduisant à des réglementations d'application nationale par le biais d'un arrêt du Tribunal fédéral. Les questions d'interprétation - et de formation des services d'acquisition - seront traitées par une commission paritaire pour les marchés publics, composée de représentants de la Confédération et des cantons.

L'interaction entre les instruments fédéraux et cantonaux

Enfin, l'interaction entre instruments fédéraux et instruments cantonaux constitue une autre forme de coopération. **Dans le domaine spécifique du transfert de savoir et de technologie (TT), une interaction entre l'encouragement de l'innovation et la promotion économique** vient d'être lancée. A l'aide de mesures ciblées, il s'agit d'une part de renforcer l'aptitude des hautes écoles à transférer leur savoir et leurs technologies vers les entreprises («push process»), et d'autre part d'inciter les entreprises à collaborer avec les hautes écoles, à leur communiquer leurs besoins en matière de savoir et de technologie et à rechercher avec elles des possibilités de coopération appropriées («pull process»).

Le transfert de savoir et de technologie est un élément clé de la politique de la Confédération en matière d'innovation. Sur la base d'une mise au concours, l'Office fédéral de la formation professionnelle en commun avec le SER et en accord avec le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a lancé son initiative CTI-TT dans le cadre de laquelle la création de 5 consortium régionaux de transferts de technologie a été soutenue. Dans ce projet le SECO soutient en particulier à l'aide des fonds à disposition de la nouvelle politique régionale un processus de soutien de la demande en technologie dans lequel les cantons sont appelés à mettre en oeuvre des stratégies et des mesures destinées à inciter les entreprises à s'adresser aux hautes écoles, à définir avec elles leurs besoins en matière d'innovation et à rechercher de possibles coopérations. Plus ou moins avancée selon les cas, la participation des cantons à l'initiative TT doit permettre d'unir les forces au sein des régions et d'éviter les redondances. En vertu des décisions du Parlement en matière de formation, de recherche et d'innovation, seize millions de francs ont été débloqués pour le renforcement de l'initiative CTI-TT pour les années 2008 à 2011. La loi fédérale sur la politique régionale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 prévoit la possibilité d'encourager les processus «pull» par le biais du Fonds de développement régional. La prestation financière de la Confédération dépend de la disposition des cantons à verser une contribution équivalente.

L'association de l'encouragement à l'innovation et de la promotion économique ne nécessite pas de travaux législatifs, mais il est prévu de donner une nouvelle base légale à la CTI durant la législature en cours. Cette nouvelle base légale offrira une meilleure assise juridique aux activités concernant le transfert de savoir et de technologie ainsi que l'encouragement et l'accompagnement des start-up.

Partie IV

Politique de croissance, évaluation de la durabilité et analyse d'impact de la réglementation

Dans cette quatrième et dernière partie, nous nous pencherons sur les trois dimensions du développement durable. Nous nous attacherons d'abord à évaluer les effets potentiels sur le produit intérieur brut des mesures prises au titre de la politique de croissance pour la période 2008-2011, avant de tenter d'estimer dans quelle mesure les mesures prévues auront des effets sensibles sur les dimensions sociale et écologique de la durabilité. Nous chercherons ici à déterminer en particulier jusqu'où l'on peut cerner ces deux dernières dimensions sous l'angle qualitatif et, si possible, quantitatif, cela mesure par mesure comme en valeur agrégée.

Effets sur la croissance

Sur la base des indications données dans la descriptions des mesures, il est possible d'établir une première vue d'ensemble de l'impact macroéconomique sur la croissance.

L'an 2004, l'OCDE³⁸ avait estimé qu'un programme de réformes visant à introduire davantage de concurrence dans les secteurs domestiques en Suisse serait à même de stimuler la production et les salaires réels de 8 %, et l'emploi agrégé de 1,5 %. Dans cette étude, l'organisation a pris en considération des réformes touchant l'agriculture, les infrastructures publiques, la santé, le commerce et les services aux entreprises.

Les estimations de l'OCDE ont été partiellement confirmées par le rapport du SECO sur les services³⁹. Selon ce dernier, la Suisse pourrait gagner 2 % de PIB si elle adoptait les meilleures pratiques européennes en matière de réformes structurelles dans les domaines du commerce, des services aux entreprises, des professions réglementées, des télécommunications et de l'électricité. Les simulations réalisées ne traitaient toutefois que d'un sous-ensemble des réformes structurelles possibles, excluant notamment la santé, l'agriculture, la poste, les chemins de fer, la formation et une ouverture internationale accrue pour les biens et les services financiers.

La présente analyse s'attache à évaluer si le nouveau programme économique du gouvernement a un potentiel économique comparable.

La méthode employée est la suivante: dans un premier temps les informations économiques selon la description des mesures fournies ci-dessus seront rassemblées, en y apportant si nécessaire des appréciations sur les différents canaux qui influenceront la croissance. Pour chaque mesure, nous procéderons ensuite à une estimation pour déterminer l'ordre de grandeur des effets attendus. Sur cette base, les mesures seront réparties en trois catégories, à savoir:

- les mesures qui présentent un très gros potentiel de croissance ($>+0,5$ % du PIB, soit $>+2,5$ milliards de francs),

³⁸ OCDE, janvier 2004, «Études économiques de l'OCDE 2003-2004, Suisse», chapitre 3, p. 99-160, Paris.

³⁹ Voir aussi Copenhagen Economics, Ecoplan, CPB, 2005, «Services liberalization in Switzerland», Rapport sur les structures économiques n° 33E, SECO, Berne.

- les mesures qui présentent un gros potentiel de croissance ($>+0,3$ % du PIB, soit $>+1,5$ milliard de francs), et
- les mesures qui présentent un bon potentiel de croissance ($>+0,1$ % du PIB, soit $>+0,5$ milliard de francs).

L'estimation se limite aux «effets statiques» sur la croissance. Ces effets découlent du fait que les réformes permettent de mieux utiliser les ressources, et donc d'accroître le PIB. L'ordre de grandeur de ce genre d'effets peut être mesuré à l'aide de différentes méthodes. Les effets dit dynamiques ne peuvent en revanche pas être appréciés sous l'angle quantitatif; ils n'entrent par conséquent pas dans la présente analyse. Ces effets résultent si une réforme accroît la productivité en stimulant le progrès technique. Vu qu'un très grand nombre de mesures du paquet de croissance induiront très probablement des effets dynamiques, les estimations sont plutôt prudentes.

A la suite de ce tour d'horizon des différentes mesures ou réformes, un tableau synoptique récapitule l'impact macroéconomique attendu des projets. Dans le tableau, les mesures qui présentent un très gros potentiel de croissance seront signalées par +++, celles qui présentent un gros potentiel de croissance par ++ et celles qui présentent un bon potentiel de croissance par +. L'estimation des effets se limite aux mesures prises au niveau fédéral.

Evaluation de l'agenda de la Confédération et des mesures de politique économique extérieure

1. Révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)

Selon des estimations internes, 30 % des 139 milliards de francs d'importations de biens en provenance de l'UE sont concernés, ce qui ne représente qu'une partie des quelque 150 milliards d'importations soumis à des prescriptions techniques plus ou moins complexes. Dans sa réponse au postulat 05.3816 David, le Conseil fédéral déclare que le prix des biens soumis à autorisation pourrait baisser de plus de 25 %, selon certaines estimations économétriques basées sur 50 produits; il faut toutefois qu'il y ait reconnaissance automatique pour atteindre ce résultat. L'abandon de prescriptions exigeant diverses informations sur les produits – mesure qui permet d'éviter un ré-emballage – laisse entrevoir des baisses de prix de 10 %. Le potentiel de gain économique pour la Suisse est donc considérable, d'autant plus que cela réduirait les incitations au tourisme d'achat à l'étranger, stimulerait la compétitivité des industries exportatrices et améliorerait la capacité productive grâce à une plus grande variété de produits. Même en considérant que la révision n'apportera pas à elle seule la convergence des prix, les gains économiques directs sont considérables. L'ampleur est confirmée par des études de BAK Basel Economics SA⁴⁰ sur les conditions d'achat du secteur de la distribution.

=> très gros potentiel de croissance

2. Révision de la loi fédérale sur les marchés publics

La modernisation des marchés publics devrait rapporter entre 400 millions et 1,2 milliard de francs, selon ECOPLAN. Ces estimations sont considérées comme prudentes, puisque les marchés publics représentent un montant de l'ordre de 30 milliards de francs. L'effet se mani-

⁴⁰ 1. M. Eichler, M. Grass, C. Koellreuter & T. Kübler, 2003, "Preisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU", rapport sur les structures économiques n° 21, SECO, Berne et BAK Basel Economics, 2007, "Auswirkungen einer Liberalisierung des internationalen Warenhandels auf den Schweizer Detailhandel" p. 15-74 dans "Services Liberalization in Europe: Case Studies volume 2", rapport sur les structures économiques n° 35/2, SECO, Berne

festera ici aussi en grande partie par des baisses de prix et par un usage plus économe des deniers publics. La réforme pourrait avoir des retombées assez rapidement. L'estimation n'inclut pas l'effet d'une extension des marchés publics à des domaines où ils sont aujourd'hui peu utilisés, comme les transports publics ou les services de santé.

=> bon potentiel de croissance

3. Accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire et poursuite de la politique agricole à partir de 2012

Selon certaines estimations internes, un accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire pourrait stimuler le PIB d'au moins 0,5 %. Un effet supérieur dépendra dans une large mesure de l'ampleur de la restructuration du secteur. A ce niveau, la poursuite de la politique agricole dès 2012 prend de l'importance. Selon la configuration des mesures choisies, il pourrait en résulter un bénéfice de l'ordre de plusieurs centaines de millions pour l'économie. Par ailleurs ces réformes ne déploieront tous leurs effets positifs que dans le moyen terme, comme l'a montré l'exemple autrichien. Elles se signaleront par des baisses de prix, mais aussi par un transfert de ressources, en particulier humaines, et des deniers publics vers des emplois plus productifs. Les éventuelles mesures de compensation pour les paysans ne sont pas incluses dans ce calcul.

=> très gros potentiel de croissance

4. Révision totale de la législation sur la Poste

Comme le marché postal pèse environ 3 milliards de francs, les gains économiques de cette réforme pourraient être dans l'ordre de quelques centaines de millions. Ce chiffre n'inclut pas les effets sur l'innovation et les coopérations internationales potentielles.

=> bon potentiel de croissance

5. Stratégie du Conseil fédéral en matière d'infrastructures

Les investissements bruts d'infrastructure de la Confédération sont de l'ordre de 5 milliards de francs par année. En admettant un rendement supérieur de 1 % par année pour des investissements sur 50 ans et que cela stimule des investissements privés ou leur rentabilité dans une même proportion, des gains économiques potentiels de plus de 1 milliard pourraient être escomptés pour le PIB dans le long terme. L'appréciation «gros potentiel de croissance» est pertinente à condition que la sélection des projets ne se fonde pas sur des critères comme la distribution régionale, mais sur celui du taux de rendement interne des investissements d'infrastructure.

=> gros potentiel de croissance

6. Création des conditions permettant des essais de péage routier

Le coût des embouteillages en Suisse serait pour le moment de l'ordre de 1,5 milliard de francs. Un système du péage routier (*road pricing*) semble être capable de réduire considérablement ce montant, si l'on s'en réfère aux exemples à l'étranger, mais il devra résoudre le problème de la perception de la taxe et obtenir l'accord des grandes villes et cantons. Par ailleurs, une grande partie des coûts des embouteillages ne sont pas comptabilisés dans les comptes nationaux, mais affectent sérieusement le bien-être de la population. La stimulation nette de la croissance économique au sens strict devrait donc se limiter à quelques centaines de millions de francs. Si, par contre, le système adopté est innovateur et qu'il minimise les

frais de perception et qu'il informe au mieux les automobilistes sur la situation du trafic routier, il deviendrait «exportable» et dans ce sens les bénéfices pourraient être supérieurs.

=> potentiel de croissance limité

7. Poursuite de la réforme des chemins de fer (notamment: appels d'offres pour les transports locaux de passagers)

Le secteur privé finance le marché du rail à hauteur de quelque 3 milliards de francs, dont la majeure partie est absorbée par les CFF. De leur côté, les pouvoirs publics - Confédération, cantons et communes - dépensent 4 milliards pour soutenir le chemin de fer, l'aide au trafic public en général étant encore supérieur. Ce taux de subventionnement très élevé se confirme en comparaison internationale. D'après KCW (2007)⁴¹, les appels d'offre pour des services ferroviaires en Allemagne ont permis de réduire la charge budgétaire de l'ordre de 20 % sans réduction de la qualité des services. Il faut toutefois rappeler que les libéralisations dans les chemins de fer sont relativement complexes et ne réussissent que si l'on fait attention à de nombreux détails. Cela signifie que les gains potentiels, certes considérables à terme, ne pourront être réalisés que progressivement.

=> bon potentiel de croissance

8. Réforme de la TVA

Selon plusieurs études, le bénéfice d'un taux unique pour l'économie pourrait dépasser 1 % du PIB, sans compter l'allégement administratif. Comme cela stimule surtout les investissements, l'impact sur le revenu des ménages sera inférieur. Le succès de la réforme exige toutefois l'application d'un taux unique. Un système à deux taux réduirait considérablement l'impact économique.

=> très gros potentiel de croissance

9. Mise en œuvre de l'examen des tâches

Le budget de la Confédération a dépassé la barre des 50 milliards de francs en 2001. L'objectif n'est pas nécessairement de réduire l'enveloppe budgétaire totale, ce qui reste de la compétence du Parlement, mais de transférer plusieurs milliards vers des dépenses plus productives. Il est difficile d'estimer isolément l'impact de cette mesure, car elle se recoupe largement avec les autres réformes affectant le budget (agriculture, rail, infrastructure publique, éducation, santé, etc.). De plus, le contenu de la réforme n'est pas encore suffisamment défini.

=> potentiel de croissance non estimable

10. Révision partielle de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite

Selon des estimations provisoires, un rapprochement des taux de recouvrement nets en cas de faillite vers les meilleures pratiques internationales pourrait rapporter à l'économie un gain de plus d'un milliard, surtout sous forme de préservation d'un capital. Ce montant est considérable au regard des coûts économiques directs des faillites, qui sont de l'ordre de 5 milliards de francs.

=> bon potentiel de croissance

⁴¹ KCW GmbH, 2007, "Liberalisierung im Schienenverkehr. Ergebnisse des Ausschreibungswettbewerbs in Schleswig-Holstein und Hessen und Folgerungen für die Schweiz", p. 219-305 dans "Services Liberalization in Europe: Case Studies volume 1", rapport sur les structures économiques n° 35/1, SECO, Berne

11. Mise en œuvre de la stratégie nationale de cyberadministration (en particulier, la partie «business to government»)

S'inscrivant dans le cadre de la stratégie générale d'allégement administratif, qui vise à améliorer et simplifier les relations entre pouvoirs publics, d'une part, et citoyens et entreprises, de l'autre, le bénéfice qu'on peut raisonnablement attendre des investissements dans la cyberadministration se chiffre à quelques centaines de millions de francs. Le gain peut être beaucoup plus important s'il permet une réorganisation sensible des processus de production privés.

=> bon potentiel de croissance

12. L'allégement administratif

Selon le message *Simplifier la vie des entreprises*, transmis au Parlement, les diverses mesures d'allégement administratif permettent des gains économiques d'un ordre de grandeur de quelques centaines de millions de francs. Cette estimation est prudente, si on considère que la charge administrative détourne en fait l'attention des entrepreneurs de leur tâche de direction stratégique ou réduisent l'esprit d'entreprise.

=> bon potentiel de croissance

13. Reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE

Les études économiques faites lors du rapport d'intégration 1999 avaient montré les bénéfices substantiels qu'on pouvait attendre des Bilatérales I. Tout indique que ces bénéfices sont maintenant en voie de se concrétiser. Le rapport sur la croissance 2008 et des études en cours d'élaboration abordent plus largement le thème de la libre circulation.

La reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes présente encore un grand potentiel pour les années à venir. Un grand nombre d'immigrés doivent encore mieux se familiariser avec le monde du travail suisse, et n'ont de ce fait pas encore atteint leur pleine productivité. La résiliation de l'accord les amènerait à reconsidérer leurs projets professionnels, ce qui, au-delà du grave dommage potentiel direct, ferait perdre à la Suisse des chances d'accroître la productivité.

=> très gros potentiel de croissance

14. Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE

Une extension de la libre circulation des personnes à la Roumanie et à la Bulgarie, même si elle est nécessaire, ne devrait pas avoir des effets similaires à ceux de la libre circulation par rapport aux 25 autres pays membres de l'UE. En effet l'apport en main-d'œuvre sera quantitativement beaucoup plus faible. Par ailleurs il est difficile d'évaluer cette mesure isolément, car elle fait partie intégrante des accords bilatéraux. Il s'agit donc aussi de considérer la création de débouchés pour l'économie suisse, même si cet effet devra être compensé en partie par des transferts aux pays concernés. L'estimation de cet effet se fonde sur les projections exposées dans la réponse au postulat Loepfe, par extrapolation des valeurs aux deux nouveaux membres de l'UE. Le fait qu'un rejet de l'extension remettrait en cause les accords bilatéraux I dans leur ensemble n'est pas pris en considération.

=> bon potentiel de croissance

15. Adaptation de la prévoyance vieillesse à l'évolution démographique

On peut raisonnablement attendre que cette réforme permettra d'augmenter l'offre de travail en Suisse d'environ 1 % sur la base de la courbe des départs à la retraite. En principe, les qualifications élevées seront davantage impliquées, car pour l'instant elles font souvent face à des incitations créées par la réglementation pour partir en retraite rapidement. Ce phénomène pourrait concerner moins les qualifications plus basses qui utilisent moins l'option des retraites anticipées. Dans ce sens l'impact sur le PIB devrait être de l'ordre de grandeur de 1 %. Différentes études montrent que l'impact sur le bien-être serait tout aussi important, car beaucoup de ménages sous-estiment ex ante la satisfaction personnelle attachée à une activité professionnelle ou secondaire.

=> très gros potentiel de croissance

16. Nouveau paysage des hautes écoles

Comme pour tous les efforts constants d'investissement, cette réforme prendra du temps pour développer tous ses effets, qui iront croissant au fil du temps.

Les investissements publics dans l'éducation tertiaire atteignent presque 7 milliards de francs. Les investissements privés sont encore plus importants du moment que l'on prend en compte les coûts d'opportunité. Compte tenu du fait qu'une amélioration de la formation peut influencer sur la vie économique d'un ex-étudiant pendant presque 40 ans, une bonne conception et mise en application de la réforme permettant d'accroître le rendement de l'éducation de seulement 1 % générerait un gain économique de l'ordre de grandeur de plusieurs milliards de francs. Même sans prendre en considération l'impact sur une plus grande rapidité de diffusion des innovations et sur l'innovation indigène, les bénéfices potentiels devraient ainsi dépasser 1 % du PIB, ce qui fait de cette réforme un enjeu majeur pour la croissance, cela sans compter les bénéfices sociaux sous forme de diverses externalités.

=> très gros potentiel de croissance

17. Loi sur la formation continue

Le capital humain est un facteur important pour la croissance. Le progrès technique, le vieillissement démographique et les requalifications des personnes ayant un bas niveau de formation appellent à un effort accru dans le domaine de la formation continue. Cette dernière devrait être renforcée par une politique cohérente, dont les effets sur le bien-être économique ne peuvent pour le moment pas être chiffrés précisément au vu des connaissances actuelles sur la mesure envisagée.

=> bon potentiel de croissance

18. Accord de libre-échange et éventuelle concrétisation de Doha

Prises conjointement, les deux mesures qui concernent exclusivement le commerce extérieur (le réseau d'accords de libre-échange [ALE] et l'accord à l'OMC) ont le potentiel de stimuler le PIB de plus de 1 % dans les années qui suivront leur mise en application. Une revue de la littérature sur les bénéfices économiques de la division internationale du travail est disponible dans le chapitre *Ouverture internationale* du rapport sur la croissance 2008 ou dans Winters (2004)⁴². Le potentiel de ces accords internationaux est donc considérable. Compte tenu

⁴² Winters, L.A. (2004). Trade liberalisation and economic performance: an overview. *The Economic Journal*, 114 (February), F4-F21

de la part des pays hors UE au total des exportations suisses (ALE) et du fait que nous volons éviter toute comptabilisation à double avec l'accord agricole prévu avec l'UE (OMC), nous nous en tenons à une estimation prudente de 1 % du PIB.

=> très gros potentiel de croissance

Tableau synoptique

Le tableau ci-après propose une synthèse des informations présentées dans les sections précédentes. On y trouvera, en regard de chaque réforme, une indication de l'ordre de grandeur de son impact économique et, dans la colonne de droite, une estimation du délai nécessaire pour que la réforme porte ses fruits.

Tableau synoptique de l'impact économique potentiel du nouveau programme de croissance du Conseil fédéral

| | Potentiel de croissance (+++ : très gros, ++ : gros + : bon) | Horizon d'im- pact |
|--|---|-----------------------|
| 1. Révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, avec d'autres mesures d'accompagnement | +++ | moyen |
| 2. Révision de la loi sur les marchés publics | + | moyen |
| 3. Accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire et poursuite de la politique agricole | +++ | long |
| 4. Loi sur le marché postal | + | court |
| 5. Stratégie du Conseil fédéral en matière d'infrastructures | ++ | long |
| 6. Essai de péage routier | (+) | moyen |
| 7. Poursuite de la réforme des chemins de fer | + | court |
| 8. Réforme de la TVA | +++ | long |
| 9. Mise en œuvre de l'analyse des tâches de la Confédération ⁴³ | pas évaluable | moyen |
| 10. Révision de la loi sur les poursuites pour dettes et la faillite | + | court |
| 11. Stratégie de cyberadministration | + | court |

⁴³ Les bénéfices de cette réforme n'ont pas été quantifiés à ce stade, à la seule fin d'éviter d'éventuels doubles comptages. Cela ne diminue en rien l'utilité de cette réforme, qui est nécessaire à la réussite des autres réformes.

| | | |
|---|----------|-------|
| 12. Allégement administratif | + | court |
| 13. Confirmation de la libre circulation des personnes | +++ et + | moyen |
| 14. Extension de la libre circulation des personnes | | |
| 15. Adaptation des assurances sociales pour les travailleurs âgés | +++ | moyen |
| 16. Paysage des hautes écoles suisses | +++ | moyen |
| 17. Nouvelle politique de formation continue | + | moyen |
| 18. Accords de libre-échange et/ou Doha | +++ | court |

On constate que l'impact économique potentiel du nouveau programme de croissance du gouvernement est comparable au programme précédent. Il devrait aussi avoir des effets positifs sur l'emploi et le capital dans des proportions équivalentes. Le programme peut donc être considéré comme équilibré, vu qu'il est nécessaire d'agir sur tous les facteurs de production pour obtenir un impact significatif sur la croissance. Il faudra veiller à garder cette vision d'ensemble, c'est-à-dire à considérer le programme de croissance du gouvernement comme un tout cohérent.

Il faut aussi rappeler que la portée des mesures du paquet de croissance ne se limite pas nécessairement à leur seul impact direct. Pour la Suisse, les mesures favorisant la compétitivité-prix du secteur domestique ont une valeur supérieure car, en dynamisant également le secteur exportateur, elles produisent un effet multiplicateur. Les mesures limitées au capital ou à l'ouverture internationale augmenteront certes le PIB, mais, dans la perspective de l'équilibre général, les revenus ainsi générés vont évincer les activités les plus productives au profit du secteur domestique si celui-ci n'est pas réformé parallèlement. Les réformes domestiques ont donc plus de poids que les autres pour que l'effet sur le PIB se matérialise. Notons que les réformes du marché du travail, dans la mesure où elles bénéficient à tous les secteurs, sont moins sensibles à ce phénomène d'éviction, mais connaissent aussi des rendements décroissants en l'absence des autres réformes.

Evaluation de la durabilité et analyse d'impact de la réglementation

La section qui précède présente une évaluation des conséquences que pourrait avoir la poursuite de la politique de croissance sur le produit intérieur brut de la Suisse. Le présent chapitre porte lui aussi sur les conséquences des mesures présentées, le propos étant ici d'évaluer les effets produits par chacune des mesures ainsi que l'effet de leur contribution globale à la croissance sur les dimensions écologique et sociale du développement durable.

L'agenda de poursuite de la politique de croissance, qui est décrit plus haut dans le présent rapport, donne une première indication de la pertinence de chacune des mesures proposées sous l'angle du développement durable. Comme ces mesures commencent seulement à être concrétisées, il ne saurait être question de procéder à une évaluation détaillée et définitive de

leur durabilité. Le présent chapitre expose plutôt quelle forme doit prendre, d'une façon générale, l'évaluation de la durabilité de la politique de croissance et la méthode proposée. Enfin, il fait le point sur les premières analyses réalisées concernant la pertinence des mesures sous l'angle du développement durable.

Evaluation de la durabilité et analyse d'impact de la réglementation

Alors que la Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable exige la réalisation d'évaluations de la durabilité, la motion 01.3089 – en relation avec les effets sur la croissance – demande explicitement que les mesures prévues au titre de la politique de croissance 2008-2011 soient soumises à une analyse d'impact de la réglementation, conformément aux directives du Conseil fédéral du 15 septembre 1999. La satisfaction de ces deux exigences pose des problèmes de coordination, sur lesquels nous reviendrons à la fin de la section. Avant toute chose, il convient de donner un aperçu des deux instruments précités.

Développement durable: notion, inscription, évaluation

Définition: selon la définition générale donnée en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement («Commission Brundtland»), «le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs». Pour appliquer ce principe, la Banque mondiale a mis au point le «modèle du stock de capital» en 1994, selon lequel le stock de capital dans les domaines de l'économie, de l'environnement et de la société ne doit pas être épuisé, mais continuellement renouvelé. Autrement dit, pour garantir la durabilité, il faut vivre des «intérêts» du capital économique, écologique et social, sans entamer le principal. Dans le cas d'une durabilité «forte», aucune compensation n'est permise entre les trois stocks de capital; dans le cas d'une durabilité «faible», les stocks de capital sont considérés comme interchangeables. Entre l'interprétation stricte et l'interprétation large se situe la durabilité «faible plus», qui autorise la compensation sous réserve qu'aucun des trois stocks de capital ne soit inférieur à un seuil critique.

Evaluation de la durabilité au sein de la Confédération: la promotion du développement durable et la responsabilité à l'égard des générations futures ont été inscrites dans la nouvelle Constitution fédérale de 1999⁴⁴. Alors que les dispositions constitutionnelles en question n'ont donné lieu à aucune législation complémentaire, le Conseil fédéral a approuvé une première stratégie pour le développement durable en 2002. Dans le cadre de cette stratégie, il prévoyait de mettre au point une série d'instruments méthodologiques destinés à l'évaluation de la durabilité. Par la suite, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a présenté une conception générale et des bases méthodologiques concernant l'évaluation de la durabilité au sein de la Confédération, des cantons et des communes. Depuis lors, l'évaluation de la durabilité a été mise en application dans plusieurs projets pilotes. Elle n'est toutefois pas obligatoire pour les projets de la Confédération. En revanche, le Conseil fédéral a décidé le 1^{er} février 2006 que l'effet sur le développement durable des mesures prévues au titre de la politique de croissance devra être évalué.

Directives concernant l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)

Utilisation au sein de la Confédération: l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), qui sert pour l'étude et l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs

⁴⁴ Cf. préambule, art. 2 (But) et art. 73 Cst.

fédéraux, a été introduite en 1999 en réponse à plusieurs interventions parlementaires⁴⁵. Dans sa décision sur l'introduction de l'AIR, le Conseil fédéral précise que les messages du Conseil fédéral, les dossiers mis en consultation et les propositions accompagnant un projet ou une modification d'ordonnance du Conseil fédéral doivent comporter un chapitre intitulé «Conséquences économiques». Les conséquences sociales et environnementales sont à inclure dans le même chapitre dans la mesure où elles sont mesurables dans des grandeurs économiques. Ces grandeurs économiques comprennent non seulement des données monétaires, mais aussi des indications de quantité, telles que des flux de matières, ou – si l'on pense à la dimension sociale du développement durable – des grandeurs permettant de mesurer la répartition des revenus, comme le coefficient de Gini.

Utilisation dans le cadre de la politique de croissance de la Confédération: les mesures de politique de croissance prises au niveau fédéral entrent presque toutes dans le champ d'application obligatoire de l'AIR, qui englobe notamment l'ensemble des lois ou ordonnances nouvelles ou révisées. Dans sa décision du 21 novembre 2007 relative à la poursuite de la politique de croissance, le Conseil fédéral a donc défini l'AIR comme instrument de contrôle de la politique de croissance. Elle doit reprendre les points forts de l'évaluation de la durabilité, comme la détermination du périmètre retenu (monde, Suisse, région) ou la phase initiale d'analyse de la pertinence. Nous reviendrons sur ce point plus bas.

Utilisation d'instruments analogues pour évaluer les mesures prises par les cantons: dans certains cantons, des instruments comparables à l'AIR au niveau fédéral sont en cours d'examen; dans d'autres cantons, de tels outils sont même déjà utilisés. Il est dès lors possible que des mesures de politique de croissance relevant de la compétence des cantons fassent l'objet, dans certains cas, d'une analyse d'impact à l'échelon cantonal.

Coordination entre l'AIR et l'évaluation de la durabilité

L'AIR comme l'évaluation de la durabilité sont des instruments qui permettent une évaluation *ex ante* de l'action de l'Etat. Afin que les offices fédéraux chargés de l'élaboration des mesures du paquet de croissance ne procèdent pas à des AIR ou à des évaluations de la durabilité en ordre dispersé, il est proposé – comme énoncé dans la décision du Conseil fédéral du 27 novembre 2007 – d'évaluer la durabilité dans le cadre de l'AIR, moyennant le renforcement de certains critères d'évaluation et l'introduction de nouveaux critères. La solution envisagée comprend deux étapes. Dans un premier temps, il y a lieu de faire précéder l'AIR par les deux premières phases de l'évaluation de la durabilité. Il s'agit en l'espèce de définir la zone géographique et, partant, le cercle des acteurs qui doivent faire l'objet de l'évaluation⁴⁶, et de déterminer, à l'aide d'une analyse de la pertinence, jusqu'où il faut pousser l'analyse. La deuxième étape est ensuite celle de l'intégration d'aspects relevant du développement durable aux différents points d'examen de l'AIR.

Pertinence des mesures de politique de croissance sous l'angle du développement durable

La question de savoir comment, le cas échéant, les mesures touchent aux dimensions écologique et sociale de la durabilité a déjà fait l'objet d'un paragraphe distinct dans la description de

⁴⁵ Cf. notamment la motion 96.3618. Par la suite, l'AIR a été également préconisée par d'autres interventions parlementaires, dont les motions 01.3089 et 06.3087.

⁴⁶ Pour l'évaluation de la protection douanière dans le domaine agricole, il est essentiel de déterminer si l'on prend en considération uniquement le point de vue des producteurs suisses ou si l'on tient également compte des aspects de politique du développement.

chaque mesure. Dans la présente section, il s'agit maintenant de faire une synthèse des résultats. A la fin de la section se trouve un aperçu des effets que la croissance générale due à la politique de croissance produit sur les dimensions sociale et écologique du développement durable.

Remarques préalables concernant l'exposé

S'agissant de la pertinence des mesures de politique de croissance sous l'angle du développement durable, l'examen présenté plus bas se fonde sur les méthodes élaborées par l'ARE pour la phase d'analyse de la pertinence⁴⁷. Conformément à ces instructions, nous indiquons ci-après si les conséquences des mesures sur les différentes dimensions de la durabilité ont une pertinence forte (XXX), moyenne (XX) ou faible (X) ou nulle (0). Nous précisons également si les effets sur une dimension donnée sont plutôt positifs (+), plutôt négatifs (-) ou ambivalents (+/-). L'analyse de la pertinence se fonde sur quinze critères définis par le Conseil fédéral dans sa Stratégie 2002 pour le développement durable, à raison de cinq critères par dimension⁴⁸.

Tableau 1: Critères définis par le Conseil fédéral pour évaluer la durabilité

| Environnement | Economie | Société |
|--|---|---|
| Espaces naturels et diversité des espèces | Revenus et emploi | Santé et sécurité |
| Ressources renouvelables | Maintien/accroissement du capital de production | Formation, épanouissement, identité des individus |
| Ressources non renouvelables | Compétitivité et capacité d'innovation | Culture, valeurs sociales |
| Eau, sol, air, climat | Mécanismes de marché, vérité des coûts | Egalité des droits, sécurité juridique, égalité des sexes |
| Effets de catastrophes écologiques, réduction des risques d'accident | Gestion des fonds publics | Solidarité |

Source: Office fédéral du développement territorial, *Evaluation de la durabilité: conception générale et bases méthodologiques*, annexe 1.

L'examen intègre par ailleurs un constat concernant la nécessité ou non de procéder à une analyse plus poussée de la durabilité de chaque mesure examinée, étant donné que, selon la conception générale de l'ARE, un projet doit être soumis à une évaluation de la durabilité au sens étroit «s'il existe des conflits substantiels entre au moins deux des dimensions du développement durable»⁴⁹. Des conflits substantiels ne peuvent exister qu'en cas de pertinence moyenne ou forte. Ils apparaissent dans les cas où au moins une dimension (en cas de pertinence moyenne ou forte) subit des effets négatifs. Une évaluation provisoire de la nécessité d'approfondir l'analyse figure dans la dernière colonne du tableau.

Lors des estimations, il convient de relever que certaines mesures – et, a fortiori, leurs effets – ne sont pour l'heure pas connues dans les détails. Lorsque la mise en œuvre des mesures sera plus avancée, il est possible que, si les circonstances le justifient, les estimations et les conclusions relatives à l'analyse de la pertinence soient révisées. Il faut également souligner que l'évaluation des mesures n'inclut pas les éventuelles mesures d'accompagnement décidées en même temps. Des telles mesures sont déjà réalité dans le domaine de la libre circulation des personnes et sont évoquées dans le cadre de la réforme agricole.

⁴⁷ Cf. notamment Office fédéral du développement territorial (ARE), *Evaluation de la durabilité: conception générale et bases méthodologiques*, Berne, 2004 (ci-après «conception générale de l'ARE»).

⁴⁸ Cf. Conception générale de l'ARE, pp. 7-9.

⁴⁹ Conception générale de l'ARE, p. 3.

Analyse de la pertinence des mesures de politique de croissance prises par la Confédération

Le tableau 2 reflète la pertinence des mesures prises au niveau fédéral sous l'angle de la durabilité. Il ressort que sept des mesures devront en principe faire l'objet d'une évaluation de la durabilité au sens étroit. A cet égard, il convient de relever que, parmi ces sept mesures, il existe une corrélation thématique plus ou moins étroite entre trois paires de mesures:

- il va sans dire que la reconduction et l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE doivent être traitées de front;
- la mise en œuvre de l'examen des tâches et l'adaptation de la prévoyance vieillesse à l'évolution démographique sont étroitement liées du fait que la forme précise que prendront les restrictions concernant l'évolution budgétaire fixées au titre de l'examen des tâches influera sur l'adaptation de la prévoyance vieillesse;

Tableau 2: Pertinence des mesures de l'agenda de la Confédération sous l'angle de la durabilité

| Mesure | Pertinence des cinq critères du Conseil fédéral pour chacune des trois dimensions (Stratégie 2002 du CF pour le développement durable) | | | Nécessité d'une analyse plus poussée |
|--|--|---|--------------------------------|--------------------------------------|
| | Dimension «capacité économique» | Dimension «responsabilité environnementale» | Dimension «solidarité sociale» | |
| Révision de la LETC (introduction du principe «Cassis de Dijon») | XXX +++ | X - | X + | Non |
| Révision de la loi fédérale sur les marchés publics | XX + | X +/- | X +/- | Non |
| Poursuite de la politique agricole à partir de 2012 | XX +++ | XX + | XX +/- | Oui |
| Négociations concernant le libre-échange des produits agricoles avec l'UE | XXX +++ | XX +/- | XX +/- | Oui |
| Engagement dans le cadre du cycle de Doha sous l'égide de l'OMC | XX ++ | X +/- | X + | Non |
| Extension du réseau d'accords de libre-échange avec des partenaires en dehors de l'UE | XX ++ | 0 | X + | Non |
| Ouverture du marché postal et garantie du service universel | XX + | 0 | X - | Non |
| Elaboration d'une stratégie nationale à long terme en matière d'infrastructures | XX ++ | XX +/- | X +/- | Oui |
| Création des conditions permettant des essais de péage routier | X +/- | X + | X +/- | Non |
| Poursuite de la réforme des chemins de fer (y c. appels d'offres pour le trafic voyageurs local) | XX + | X + | X +/- | Non |
| Réforme de la TVA | XXX +++ | 0 | X +/- | Non |
| Mise en œuvre de l'examen des tâches | XX + | X +/- | XX +/- | (Oui)* |
| Adaptation de la prévoyance vieillesse à l'évolution démographique | XXX + | 0 | XX +/- | Oui |
| Révision partielle du droit de la poursuite pour dettes et de la faillite | XX + | 0 | X + | Non |

| | | | | |
|---|------------|---|-----------|-----|
| Mise en œuvre de la stratégie suisse en matière de cyberadministration | XX + | 0 | 0 | Non |
| Allègement administratif | XX + | 0 | 0 | Non |
| Reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE | XXX +++ | 0 | XX +/- | Oui |
| Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE | XX + | 0 | XX +/- | Oui |
| Nouveau paysage des hautes écoles | XXX +++ | 0 | X + | Non |
| Loi sur la formation continue | XX + | 0 | X + | Non |

* Nécessité d'une analyse plus poussée à déterminer; voir à ce propos la remarque dans le corps du texte.

- enfin, l'évaluation de la durabilité portant sur la poursuite de la politique agricole et celle portant sur le libre-échange des produits agricoles avec l'UE auront une incidence réciproque, étant donné que l'aboutissement d'un accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agricole exercera une influence marquée sur la poursuite de la politique agricole⁵⁰.

Si l'on cherche à apprécier les conséquences globales du paquet de croissance en observant, colonne par colonne, les mentions concernant la «dimension écologique» et celles concernant la «dimension sociale», la première chose que l'on constate, c'est que bon nombre des mesures prévues n'ont aucune ou tout au plus une faible pertinence écologique. Dans les cas où la pertinence écologique est établie, les mentions positives sont prépondérantes. Le talon d'Achille de la croissance reste le fait qu'un PIB plus élevé s'accompagne en général d'une augmentation de la consommation d'énergie, de l'utilisation du sol et d'autres ressources, ainsi que d'une transformation du paysage. Le découplage entre la croissance et l'environnement se différencie selon les domaines. Une des canaux primaires de la tension entre la croissance et l'environnement provient de l'accroissement de la mobilité. Si le péage routier est intégré au train de mesures en faveur de la croissance, bien que ses effets macroéconomiques sont (pour l'heure) considérés comme limités, cela tient à cette relation existant entre la croissance et la mobilité. En effet, plus le progrès technique avance, plus il sera facile d'internaliser les coûts externes des transports et, ce faisant, d'empêcher que des distorsions induites par des faux prix ne biaisent la croissance.

Les mentions relatives à la dimension «solidarité sociale» sont rarement univoques (+/-), ce qui nous permet de faire deux constats. En premier lieu, lors d'une évaluation des effets sociaux dans le cadre de l'AIR, il faut se limiter à des observations quantitatives et mesurables. Dès que l'on s'aventure dans le champ de l'analyse qualitative, on se heurte à une pléthore de méthodes et d'avis, sans pouvoir faire un tri qui soit fondé. En second lieu, il n'est pas possible de procéder à une addition entre les trois dimensions du développement durable. Il s'agit là de jugements de valeur; or, la pesée des intérêts doit intervenir dans le processus politique, et non à l'occasion de l'AIR ou de l'évaluation de la durabilité, qui sont effectuées par des techniciens au niveau opérationnel.

⁵⁰ S'agissant de la politique agricole, le fait que l'évaluation dans la colonne «solidarité sociale» est à la fois positive et négative a deux raisons. D'une part, le soutien de la population paysanne par une protection à la frontière a une longue tradition, de sorte que, pour préserver la confiance, il n'est pas possible d'envisager un coup de barre sans des mesures pour atténuer les rigueurs sociales. D'autre part, la réduction des dépenses liées à l'achat de denrées alimentaires devrait avoir des effets positifs, en particulier sur les bas revenus.

Evaluation de la durabilité dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation

Dès lors que l'analyse de la pertinence incite à soumettre une série de mesures à une évaluation plus approfondie de la durabilité, il y a lieu de présenter, dans les pages qui suivent, les propositions envisagées pour intégrer une évaluation de la durabilité à l'analyse d'impact de la réglementation.

Objectif: AIR comportant une évaluation de la durabilité

L'objectif visé est de remanier les bases juridiques et méthodologiques de l'analyse d'impact de la réglementation – bases qui ont été jetées par l'arrêté du Conseil fédéral du 15 septembre 1999 et par le manuel *Analyse d'impact de la réglementation* du DFE – de manière que l'examen des conséquences économiques soit mieux coordonné, plus complet, et qu'il mette davantage l'accent sur les fondements permettant de créer et de maintenir la prospérité à long terme. L'analyse d'impact de la réglementation pourra ainsi mieux jouer son rôle d'instrument complémentaire aux procédures de consultation, lors desquelles les vues de certains groupes d'intérêts organisés tendent à prédominer.

La revalorisation des dimensions écologique et sociale permettra à l'AIR de mieux correspondre aux bases juridiques définies à l'art. 141 de la loi sur le Parlement (exposé des «conséquences économiques, sociales et environnementales» dans les messages). L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) était pionnier en élaborant une méthode pertinente pour une analyse d'impact de la réglementation tenant compte des trois dimensions évoquées. Il a mis au point un instrument sectoriel qui permet d'évaluer les projets de réglementation du point de vue du développement durable⁵¹. Par ailleurs, les travaux réalisés au niveau international dans le domaine de l'évaluation ex ante des projets de législation vont aussi dans le sens d'une meilleure intégration des conséquences économiques, sociales et écologiques; l'analyse d'impact (*impact assessment*) dans l'Union européenne en est un exemple⁵². Le Royaume-Uni a remplacé voici peu l'institution bien rodée qu'étaient les *Regulatory Impact Assessments* par des *Impact Assessments*, qui proposent une approche plus complète⁵³.

Améliorer la prise en compte des critères du développement durable

S'agissant des points à examiner dans les analyses d'impact de la réglementation, les mesures suivantes permettront de mieux respecter le principe du développement durable:

- *prise en compte accrue des conséquences écologiques et sociales.* Il convient tout d'abord de rechercher davantage les conséquences mesurables sur l'environnement et la société dans le cadre des points à examiner. Les conséquences sur l'environnement et la société qui ne s'expriment pas directement dans des catégories économiques peuvent tout de même faire l'objet d'une présentation et être exposées dans le chapitre «Autres conséquences» du message⁵⁴;
- *pondération accrue des conséquences à long terme.* Lors de l'examen et de l'évaluation, il convient d'accorder une plus grande attention aux conséquences à long terme – notamment celles qui touchent plusieurs générations – et de les pondérer plus

⁵¹ Cf. Office fédéral de l'environnement (OFEV), *Evaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux: manuel d'application*, 2007.

⁵² Cf. Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, SEC (2005) 791.

⁵³ Cf. <http://bre.berr.gov.uk/regulation/ria>.

⁵⁴ Cf. Chancellerie fédérale (ChF), *Aide-mémoire relatif aux messages du Conseil fédéral*.

fortement. D'un point de vue technique, cela reviendrait à choisir des taux d'escompte sociaux plus faibles dans le calcul de l'utilité actuelle des gains et pertes futurs⁵⁵;

- *meilleure prise en considération des stocks (de capital)*. Une prise en compte accrue des stocks parallèlement aux flux (l'évolution du produit intérieur brut, p. ex.) permet une meilleure évaluation des perspectives de développement économique à long terme⁵⁶. Les ressources naturelles (p.ex. la forêt, l'air, les paysages) font partie des stocks. Il convient à ce sujet de renvoyer également à la notion de capital social, qui désigne ici le cadre régissant les interactions sociales entre les individus et l'ensemble des conventions qui constituent directement (respect du contrat) ou indirectement le fondement de toute économie productive, notamment du fait qu'elles favorisent le bon fonctionnement des institutions juridiques et démocratiques⁵⁷;
- *prise en compte des étapes de l'analyse et des critères d'évaluation de la durabilité dans l'AIR*. Le choix de la profondeur d'analyse doit prendre en compte la pertinence sous l'angle de la durabilité telle qu'elle est décrite dans la conception générale de l'ARE. Il convient en effet d'analyser en profondeur les actes législatifs qui font naître des conflits d'objectifs majeurs entre au moins deux des trois dimensions de la durabilité, à savoir l'économie, l'environnement et la société. Comme nous l'avons vu, l'ampleur de ces divergences est établie au moyen des critères définis par le Conseil fédéral.

Le SECO adaptera les bases méthodologiques de l'analyse d'impact de la réglementation conformément aux points ci-dessus en consultant les offices intéressés pour mieux prendre en compte des critères de développement durable. Au niveau des mesures, la réalisation de l'analyse d'impact de la réglementation reste en principe du ressort de l'office fédéral responsable des travaux préparatoires relatifs aux actes législatifs du dossier en question.

⁵⁵ Actuellement, les taux recommandés aux Etats-Unis et dans l'Union européenne pour les analyses d'impact sont de respectivement 7 % et 4 %. Aux Etats-Unis, les mesures étatiques, qui génèrent aujourd'hui des coûts et produiront des bénéfices dans le futur, sont jugées beaucoup plus défavorablement que dans l'Union européenne.

⁵⁶ A cet égard, rappelons le «modèle du stock de capital» du développement durable mis au point par la Banque mondiale (cf. supra).

⁵⁷ Ainsi défini, le capital social peut englober les valeurs fondamentales communes, une société citoyenne bien développée, un secteur bénévole actif, de même que la capacité de gérer les conflits sociaux et d'assurer la cohésion sociale.