



État d'avancement de la politique de croissance à la fin de la législature 2008-2011

Rapport du DFE selon l'arrêté du Conseil fédéral du 21 novembre 2007

Le Conseil fédéral a décidé du contenu du deuxième paquet de croissance à réaliser dans la législature 2008-2011 dans sa séance du 21 novembre 2007. Il a alors mandaté le DFE de lui présenter annuellement un rapport sur l'état d'avancement de sa politique de croissance 2008-2011. Sur la base de ce rapport annuel, le Conseil fédéral décide si de nouvelles mesures en faveur de la croissance économique doivent être adoptées.

La numérotation des mesures correspond à la liste dans le condensé du rapport du Conseil fédéral du 2 avril 2008 « Politique de croissance 2008-2011, nouvelles mesures pour renforcer la croissance économique en Suisse ». La mesure 21 « Renforcement de la stabilité du secteur financier » a été rajoutée en 2011.

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

Evolution de la réforme:

La réforme a été adoptée par le Parlement. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010. Une évaluation d'impact ex post est en cours.

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

La mesure a avancé dans les délais prévus et respecte largement les engagements pris en termes de contenu. C'est la deuxième réforme complètement achevée du programme de croissance et elle est d'une importance majeure, en particulier dans la perspective du franc fort et en s'inscrivant dans une politique plus générale visant à abaisser les barrières aux échanges. L'application de la réforme dans le secteur alimentaire a suscité toutefois des questions au Parlement (par ex. Question 10.5475 Bourgeois « Suspension des autorisations dans le cadre du principe du Cassis de Dijon dans le domaine des denrées alimentaires »).

Mesure 2: Révision de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP)

Evolution de la réforme:

Le projet de révision de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics, (LMP; RS 172.056.1), qui prévoyait une unification partielle des textes législatifs régissant les marchés publics aux différents niveaux du système fédéral suisse, a été

suspendu en 2009. Pour que les objectifs en matière de promotion économique puissent néanmoins être atteints rapidement, on a avancé la modification de l'ordonnance fédérale sur les marchés publics (OMP; RS 172.056.11). La nouvelle version de l'ordonnance est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Cette révision a permis de moderniser et d'assouplir le droit des marchés publics.

Les négociations concernant la révision de l'accord de l'OMC sur les marchés publics (AMP; RS 0.632.231.422) étant achevées, les actes législatifs régissant les marchés publics devront être modifiés tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal. La LMP et l'accord intercantonal du 15 mars 2001 sur les marchés publics (AIMP) devraient être révisés parallèlement.

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

L'objectif d'une harmonisation intégrale n'a pas pu se réaliser pour des raisons constitutionnelles, juridiques et politiques (réticences des cantons). Au vu des délais significatifs dans la réforme, les pertes économiques sont notables à court et moyen termes, même si les pertes d'efficacité ont été atténuées par la mise en place du système d'information sur les marchés publics en Suisse (SIMAP), une plateforme électronique pour la publication des appels d'offre de la Confédération et des cantons.

Au terme du processus de révision de la LMP, les cantons se sont déclarés prêts à réviser l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) à la lumière des résultats de la révision de l'Accord plurilatéral sur les marchés publics (AMP) à l'OMC. Or, avec l'adoption formelle de l'AMP le 30 mars 2012 à Genève, la Confédération et les cantons disposent depuis peu d'une base légale internationale pour adapter leurs législations respectives sur les marchés publics. L'harmonisation des législations résultera de la transposition de l'AMP.

Mesure 3: Poursuite de la politique agricole après 2012

Evolution de la réforme:

Conformément aux décisions du Parlement, la période 2012-2013 s'inscrit dans la continuité instrumentale et financière de la politique agricole 2011 (PA 2011).

La prochaine étape du processus de réforme de la politique agricole suisse est en cours ; le projet de PA 2014-2017 a été mis en consultation à la fin du 1^{er} semestre 2011. Il a suscité plus de 700 prises de position.

Le Message du Conseil fédéral sur la PA 14-17 a été transmis au Parlement le 1^{er} février 2012. La PA 2014-2017 vise à rendre l'agriculture et la filière alimentaire suisses encore plus durables et économiquement performantes. A cet effet, il est prévu de cibler le système de paiements directs sur les objectifs constitutionnels (art. 104 Cst), de renforcer la stratégie qualité et de favoriser l'innovation et l'esprit

d'entreprise. Le traitement en commissions et en plénière est planifié en vue d'une entrée en vigueur de la PA 2014-2017 le 1^{er} janvier 2014.

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

Tant dans les délais qu'en termes de contenu, la réforme avance comme prévu. Les contributions pour garantir la sécurité de l'approvisionnement devront toutefois rester limitées pour être cohérentes avec les objectifs de la réforme.

Mesure 4: Révision totale de la législation postale

Evolution de la réforme:

Le Conseil fédéral a décidé le 27 février 2008 d'abaisser le monopole sur les lettres à 50g en adaptant l'ordonnance sur la poste (OPO; RS 783.01). Ce dernier changement est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2009 (RO 2009 1665). Suite à la procédure de consultation, un message a été envoyé au Parlement le 20 mai 2009. La définition du service public y est spécifiée.

La loi sur la poste (LPO; RS 783.0) ainsi que la loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (loi sur l'organisation de la Poste, LOP; RS 783.1) ont été approuvées par le Conseil national et le Conseil des Etats lors du vote final du 17 décembre 2010.

Contrairement à la proposition du Conseil fédéral, la LPO qui a maintenant été adoptée par le Parlement ne comprend pas de dispositions sur l'ouverture complète du marché. Le Conseil fédéral devra cependant évaluer les conséquences de l'ouverture du marché jusqu'à 50g en Suisse et la libéralisation complète du marché en Europe et, trois ans au plus après l'entrée en vigueur de la LPO, soumettre à l'Assemblée fédérale un rapport proposant les mesures à venir.

Conformément à la LOP, la Poste sera transformée en une société anonyme de droit public et PostFinance transférée dans une société anonyme de droit privé.

Actuellement, les dispositions d'exécution de la LPO et de la LOP sont en cours d'élaboration (ordonnance sur la poste et ordonnance sur l'organisation de la Poste). L'entrée en vigueur des lois et ordonnances aura probablement lieu au cours du quatrième trimestre 2012.

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

La législation a été approuvée avec un certain retard. Comme la Poste maintient un monopole partiel, la réforme n'a atteint que partiellement ses objectifs. Les pertes économiques seront notables déjà à court terme.

Mesure 5: Elaboration d'une stratégie du Conseil fédéral en matière d'infrastructure

Evolution de la réforme:

Le Conseil fédéral a approuvé le rapport stratégique sur l'avenir des réseaux d'infrastructures le 17 septembre 2010, après les vastes consultations qui ont eu lieu jusqu'en février 2010. Les objectifs de la stratégie regroupent notamment les défis en termes de capacités, rentabilité et financement des réseaux. Il s'agit maintenant de mettre en application l'ensemble des voies qui y sont décrites. L'avancement dans la mise en application de la réforme peut être suivi sur le site internet suivant du DETEC:

<http://www.uvek.admin.ch/themen/verkehr/00653/01743/index.html?lang=fr>.

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

Le projet a pris un retard important, mais respecte le contenu sur lequel le Conseil fédéral s'est engagé. Jusqu'à la fin 2011, des progrès ont été accomplis en matière de goulets d'étranglement et d'infrastructures ferroviaires.

Mesure 6: Mise en place des conditions permettant des essais de péage routier (road pricing)

Evolution de la réforme:

Le Parlement a décidé d'évincer ce projet de son programme législatif lors de la session d'été 2008.

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

La réforme n'a pas abouti suite au souhait émis par le Parlement. Le Conseil fédéral a sorti cette mesure du paquet de croissance 2008-2011, mais continue d'étudier la question sous l'angle plus général du « mobility pricing ».

Mesure 7: Poursuite de la réforme des chemins de fer et des réformes dans le domaine des transports publics régionaux

Evolution de la réforme:

L'option d'utiliser des appels d'offre pour le transport régional de personnes a été créée en 1996 suite à une révision de la loi sur les chemins de fer. Depuis lors, cette option a été diversement utilisée: dans le transport par bus, plus de 30 appels d'offre

ont été exécutés avec succès. En moyenne, cela a permis d'augmenter l'efficacité des ressources investies. Dans le domaine du rail par contre, un seul appel d'offre a eu lieu, qui n'a pu être achevé à cause des grandes difficultés rencontrées.

Les appels d'offre ne sont jusqu'à présent pas réglementés au niveau d'une loi fédérale, ce qui devrait changer. Avec le message sur la deuxième étape de la réforme du rail du 10 octobre 2010, il est prévu d'inclure dans la législation les appels d'offre qui ont fait leurs preuves pour les bus. Les expériences diversifiées faites ces dernières années influenceront ainsi le nouveau régime. Dans le domaine du rail, le transport de voyageur continuera de pouvoir être soumis à un appel d'offre, mais un nouvel essai concret n'est pas envisagé.

Le Conseil national a adopté le message le 14 mars 2011. Il a été suivi par le Conseil des États le 1^{er} juin 2011.

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

La réforme avance avec un retard peu important. Le projet de loi ne prévoit toutefois pas un usage systématique des appels d'offre pour le rail. Malgré le fait que cet aspect du projet soit complexe à réglementer, son simple abandon devrait entraîner des pertes économiques notables à court terme (voir KCW GmbH, 2007, « Liberalisierung im Schienenverkehr. Ergebnisse des Ausschreibungswettbewerbs in Schleswig-Holstein und Hessen und Folgerungen für die Schweiz », dans Strukturberichterstattung Nr 35/1, "Services Liberalization in Europe : Case Studies (volume 1)", SECO).

Mesure 8: Réforme de la TVA

Evolution de la réforme:

Le message au Parlement se compose de deux parties, la première (Partie A) porte sur une refonte totale de la loi régissant la taxe sur la valeur ajoutée (loi sur la TVA, LTVA; RS 641.20) et un allègement administratif important, la seconde (Partie B) sur un taux unique avec aussi peu d'exceptions que possible.

Le Parlement a adopté la première partie du projet le 15 juin 2009 qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Le 24 juin 2010, le Conseil fédéral a adopté le message complémentaire annoncé le 14 octobre 2010 sur la simplification de la TVA qui correspond à la seconde partie (Partie B). Parallèlement, le 30 août 2010, l'Administration fédérale des contributions (AFC) a donné des informations extensives sur les conséquences qu'aurait ce taux unique pour chaque branche économique. Malgré les arguments clairs en faveur du projet, le Conseil national a définitivement décidé, le 21 décembre 2011, d'entrer en matière et de renvoyer le projet au gouvernement avec le mandat d'élaborer un nouveau projet maintenant la majeure partie des exceptions actuelles et deux taux d'im-

position. En outre, dans ce projet, la gastronomie et l'hébergement doivent être soumis au taux réduit.

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

Suite au rejet par le Conseil national d'un taux unique de TVA, la réforme a perdu une grande partie de son intérêt économique. Il s'agissait d'un projet majeur du paquet de croissance qui aurait eu un impact économique significatif à moyen et long termes.

Mesure 9: Mise en œuvre du réexamen des tâches de la Confédération

Evolution de la réforme:

Le 11 février 2009, le Conseil fédéral a décidé d'introduire plus de souplesse dans la mise en œuvre des mesures liées au réexamen des tâches. Il souhaite engager un processus de réformes à plusieurs vitesses, qui permette à chaque réforme de suivre son calendrier propre, tout en maintenant les objectifs visés par le réexamen des tâches, tels qu'ils ont été définis sur la base de taux de croissance par domaine de tâches.

Le 14 avril 2010, en même temps que le lancement de la procédure de consultation sur le programme de consolidation 2012-2013, le Conseil fédéral a publié un rapport consacré à la mise en application du réexamen des tâches de la Confédération, qui donnait les informations nécessaires sur l'ensemble du concept. Les mesures réalisables sans ou avec peu d'adaptions légales ont été transmises au Parlement avec le programme de consolidation 2012-13 (PCO 12/13). Ce train de mesures a été suspendu après la non-entrée en matière du Parlement sur le PCO. Les 25 mesures plus fondamentales exigeant une phase de préparation plus longue ne sont, par contre, pas suspendues. Elles sont préparées par les Départements concernés dans des projets séparés. Le Parlement a en outre confirmé ses attentes envers le réexamen des tâches en adoptant une nouvelle motion à ce sujet (11.3317).

Le Conseil fédéral informe annuellement sur l'avancement du réexamen des tâches dans le rapport budgétaire (cf. compte d'état, tome 3).

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

En termes de délai, la réforme respecte ses engagements. Le risque existe que le projet devienne trop dépendant de la bonne volonté des Départements et soit contesté par le Parlement, mais en fin de compte les objectifs initiaux réels (stabilisation de la quote-part de l'État) et les délais d'application (2015) pourront peut-être être respectés.

Mesure 10: Révision partielle du droit des poursuites et faillites

Evolution de la réforme:

Le 8 septembre 2010, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP; RS 281.1). Cette réforme contient quatre éléments importants: 1. la réglementation nuancée des contrats de durée; 2. le renforcement des droits des créanciers; 3. un plan social obligatoire; et 4. la suppression du privilège en faveur des créances de TVA. Le 17 février 2010, le Conseil fédéral a également décidé de régler les points de la mesure qui resteront en suspens (voir l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) sur le sujet) dans une deuxième étape.

Le Conseil national n'est pas entré en matière sur le message le 29 septembre 2011, mais la Commission des affaires juridiques du Conseil des États est entrée en matière le 15 novembre 2011.

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

Le projet connaît des retards importants. Sur le plan du contenu, certains aspects nécessaires à la réforme ne seront réglés que dans une deuxième étape. En plus, des entretiens avec les cantons devront avoir lieu et porter sur l'organisation des services responsables. Le Parlement devra pondérer strictement les amendements qui pourraient ralentir les procédures de restructurations, vu que le temps est l'élément central permettant de retourner avec succès la situation économique d'une entreprise.

Mesure 11: Cyberadministration

Evolution de la réforme:

Dans le rapport du Conseil fédéral sur la politique de croissance 2008-2011, plusieurs projets avaient été identifiés comme essentiels pour la croissance. Les objectifs ont été largement atteints:

- Les projets sur le numéro unique d'identification et Reference eGov / Portail PME avancent comme prévu. En particulier, le Conseil fédéral a adopté le message sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE) le 28 octobre 2009. Il est entré en vigueur le 1er janvier 2011 et le registre correspondant est accessible au public depuis le 11 janvier 2011.
- Le projet e-dec export pour le dédouanement électronique, la plateforme Si-map sur les marchés publics et la procédure électronique de déclaration des salaires sont opérationnels et continuent de s'améliorer ponctuellement.

La SuisseID a été introduite en 2010 comme preuve d'identité électronique standardisée. A partir du 3 janvier 2011, la plateforme agate pour les éleveurs a été inaugurée, alors que le passage à la plateforme StartBiz en faveur des jeunes entrepreneurs a eu lieu le 15 avril 2011.

Le rapport du Conseil fédéral du 24 août 2011 sur l'allègement administratif des entreprises fait le point de manière détaillée sur ces projets ainsi que sur leurs perspectives pour les prochaines années.

Le Conseil fédéral a décidé d'inclure l'extension des plateformes d'exportations dans cette mesure le 17 février 2010, alors que la décision d'engager des discussions exploratoires avec l'UE sur l'eCustoms a été prise le 10 décembre 2010. Toutefois, le projet eCustoms connaît d'importants retards au niveau européen. La Commission européenne a répondu favorablement à la proposition suisse d'entamer des discussions exploratoires sur un échange de données spécifiques dans le cadre plus global de l'étude de faisabilité du Globally Networked Customs (GNC) de l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Un nouveau projet proposé par le DFE, intitulé eEconomy, complète cette mesure.

Notons que tous les futurs projets seront soumis à une évaluation de rentabilité préalable (entre autres grâce à E-Gov-App) et le pilotage de l'ensemble du projet a été renforcé. La convention-cadre entre la Confédération et les cantons a aussi été renouvelée. Il est prévu que deux tiers des 45 projets prioritaires seront mis en œuvre fin 2012.

L'ensemble de cette réforme a bénéficié de la 3ème phase de mesures de la politique de stabilisation conjoncturelle, ce qui a permis d'accélérer certains projets (annonce de changement d'adresse, norme d'échange nationale pour les documents électroniques, etc.).

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

Tous les sous-projets avancent dans les délais et respectent les engagements pris.

Mesure 12: Allègement administratif

Evolution de la réforme:

Le 24 août 2011, le Conseil fédéral a approuvé le rapport intitulé « Allègement administratif des entreprises » et tiré un bilan positif de la mise en œuvre des mesures décidées en 2006: parmi ces 125 mesures, 115 ont été réalisées, partiellement réalisées ou entamées. Les principales mesures réalisées concernent le portail PME, le numéro unique d'identification des entreprises (IDE), la mise en place des conditions techniques pour permettre la transmission électronique des données salariales ou encore la publication électronique de la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC).

Pour ce qui concerne les mesures qui avaient été annoncées dans le rapport du Conseil fédéral sur la politique de croissance 2008-2011, les projets avancent comme prévu:

- La coopération avec les cantons est en place: un groupe de travail réunissant la Confédération et les cantons se réunit à intervalles réguliers pour échanger les expériences et coordonner certaines tâches.
- Pour ce qui concerne les délais pour les autorisations, le rapport « Procédure d'opposition et réduction des délais de traitement » a été adopté par le Conseil fédéral le 16 décembre 2009. Suite à l'adoption de ce rapport, il a procédé à une révision totale de l'ordonnance sur les délais d'ordre (OdelO; RS 172.010.14). L'ordonnance révisée est entrée en vigueur le 1er septembre 2011.
- Standard Cost Model: quatre domaines ont été analysés au moyen de cette méthode, la dernière étude portant sur le coût administratif du deuxième pilier a été publiée le 2 décembre 2011. Les résultats de cette étude ont été intégrés dans le rapport sur l'avenir du deuxième pilier, pour lequel une procédure d'audition a été ouverte.
- Par ailleurs, sur proposition du Conseil fédéral, le Parlement a accepté les postulats Fournier 10.3429 et Zuppiger 10.3592, demandant d'effectuer une mesure des coûts de la réglementation pour l'économie. Un groupe de travail interdépartemental est chargé des travaux.

Dans le cadre de la politique de croissance, débarrasser les entreprises des charges administratives superflues et de ce fait renforcer durablement leur compétitivité est un devoir permanent. Dans son rapport, le Conseil fédéral a en conséquence arrêté 20 nouvelles mesures. Celles-ci portent notamment sur la transmission d'une recommandation aux cantons pour harmoniser la législation sur la construction, des simplifications dans le domaine de la présentation des comptes et le développement de la cyberadministration. Par la suite, une table ronde réunissant les principaux acteurs économiques a été convoquée le 21 octobre 2011 par le DFE afin d'obtenir un soutien pour les mesures les plus importantes.

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

Tous les sous-projets avancent dans la direction prévue à l'origine. La question demeure si suffisamment de ressources sont allouées à ces projets pour qu'ils avancent rapidement. Quelques stakeholders freinent cette réforme.

Mesure 13: Reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE-25

Evolution de la réforme:

Contrairement à l'avis du Conseil fédéral, le Parlement a décidé de lier la reconduction de l'accord de libre échange des personnes avec l'UE-25 à l'extension de l'accord de libre circulation à la Bulgarie et à la Roumanie. Le peuple suisse a approuvé cette reconduction et cette extension, le 8 février 2009 par référendum.

La Suisse a repris la directive européenne relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Notons que les ressortissants de l'UE-8 ont bénéficié à partir du 1^{er} mai 2011 de la libre-circulation complète, mais que cette décision a été revue par le Conseil fédéral depuis. Ce dernier a prolongé au 4 mai 2011 la période transitoire pour la Bulgarie et la Roumaine, alors qu'un projet de modification des mesures d'accompagnement a été mis en consultation le 23 septembre 2011.

Les développements en relation avec la libre circulation restent toutefois politiquement actuels. Vu les évolutions observées en Europe, un impact sur l'immigration en Suisse n'est pas à exclure. Un groupe de travail tridépartemental approfondit l'étude des effets de la libre circulation. Ces recherches complètent la surveillance continue des conséquences de la libre circulation sur le marché du travail effectué par l'Observatoire sur l'accord de libre circulation entre l'UE et la Suisse. Avec l'extension de l'UE à la Croatie le 1^{er} juillet 2013, l'extension des accords bilatéraux et de l'accord de libre circulation reviendra à l'ordre du jour.

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

Il s'agit de la première réforme du programme de croissance 2008-2011 qui était entièrement accomplie.

Mesure 14: Adaptation de la prévoyance vieillesse au vieillissement démographique

Evolution de la réforme:

Suite au rejet par le Conseil national de la 11^e révision de l'AVS (nouvelle version) en votation finale le 1^{er} octobre 2010, le Conseil fédéral a adopté une marche à suivre pour réformer l'AVS. Dans une première étape rapide, il s'agit de réaliser les dispositions techniques non contestées de la défunte révision qui ont trait à l'application de l'assurance. Cette première étape a été franchie durant l'année 2011 avec l'adoption par le Conseil fédéral, suivie par le Parlement, de la révision de mise en œuvre de l'AVS qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2012. Dans une seconde phase qui s'écoulera sur la législature 2011-2015, le Conseil fédéral soumettra au Parlement une réforme de plus grande envergure en impliquant les milieux intéressés à son

processus d'élaboration. Les auditions menées avec les milieux intéressés ont permis de s'accorder globalement sur les scénarios financiers corrigés de l'AVS qui tablent désormais sur des déficits conséquents à l'horizon 2020, date à partir de laquelle la réforme devra déployer ses effets. En outre, elles ont permis de lancer les travaux préliminaires qui ont été entamés en automne 2011.

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

La réforme a échoué dans la législature 2008-2011. Elle avait un intérêt économique majeur déjà à moyen terme.

Mesure 15: Loi fédérale sur l'encouragement aux hautes écoles et la coordination dans le domaine des hautes écoles suisses (LEHE)

Evolution de la réforme:

Le Parlement a adopté la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE) le 30 septembre 2011. Pour appliquer les dispositions de la loi, un nouveau concordat intercantonal spécifique ainsi qu'une convention de coopération entre la Confédération et les cantons sur la coopération dans le domaine des hautes écoles (convention de coopération) seront nécessaires. Le concordat sera élaboré par la Conférence des directeurs cantonaux de l'éducation publique. Une mise en consultation de ce projet est prévue juillet 2012. Quand les cantons auront ratifié ce concordat, la Confédération et les cantons pourront signer la convention de coopération, qui pourra définir les objectifs communs, créer des organes communs et leurs transmettre les compétences nécessaires. Une entrée en vigueur est anticipée fin 2014.

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

La réforme connaît un retard peu significatif. Le critère de l'excellence scientifique dans l'allocation des moyens financiers de la Confédération a été confirmé comme un des principes directeurs de la réforme. Il restera à déterminer comment l'élément qualité de l'enseignement sera pris en compte lors de l'application de la loi.

Mesure 16: Nouvelle politique de formation continue

Evolution de la réforme:

Le Conseil fédéral a adopté, le 4 novembre 2009, le rapport sur la formation continue élaboré par le DFE en collaboration avec le DFI. Ce rapport et des études ultérieures ont servi d'orientation à l'élaboration par une commission d'experts nommée par le DFE d'un projet de loi basée sur l'art. 64a de la Constitution fédérale. Le projet est

entré dans la phase de la procédure de consultation le 9 novembre 2011. La consultation dure jusqu'au 13 avril 2012. L'élaboration du message relatif à la loi sur la formation continue est prévue pour la fin de l'année 2012.

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

Le délai fixé en 2008 ne sera pas respecté. Le message figure maintenant dans la planification de la nouvelle législature et est prévu pour 2012. Les bénéfices économiques auraient pu être notables à moyen terme.

Mesure 21: Renforcement de la stabilité du secteur financier

Evolution de la réforme:

Le Conseil fédéral a adopté le message sur le renforcement de la stabilité du secteur financier (too big to fail, TBTF) le 20 avril 2011. Ce message fait partie intégrante du programme de croissance 2008-2011 à partir du 22 juin 2011. De manière complémentaire, des modifications dans le domaine de l'impôt anticipé ont été envoyées au Parlement le 24 août 2011, alors qu'une pérennisation des dispositions visant la garantie des dépôts bancaires et des améliorations dans la procédure d'assainissement des banques sont entrées en vigueur le 1er septembre 2011. Le Parlement a adopté la modification de la loi sur les banques (LB; RS 952.0) le 30 septembre 2011. L'entrée en vigueur a été fixée par le Conseil fédéral au 1^{er} mars 2012. Notons que, parallèlement, toutes les banques devront renforcer leurs fonds propres et établir un volet anticyclique variable. Dans ce sens, le DFF a ouvert une audition le 18 décembre 2011. Une abolition partielle des droits de timbre sur l'émission de capital de tiers et de capital propre a été adoptée par le Parlement dans le cadre de la loi TBTF et entrera en vigueur le 1 mars 2012. Cette disposition se limite à la transformation des CoCos (contingent convertibles) en droits de participation.

Appréciation de l'écart en termes de délai et de contenu:

Le projet de réforme avance dans les délais et respecte les engagements pris. Le succès de la vente aux investisseurs étrangers des CoCos est toutefois tributaire de leur traitement fiscal concédé par les gouvernements étrangers.

Agenda de la politique économique extérieure

Mesure 17: Accords de libre-échange avec des partenaires hors UE ou AELE:

La Suisse a continué de connaître des avancées importantes en matière d'accords de libre-échange (ALE) en 2011. Les accords avec le Pérou et avec la Colombie sont entrés en vigueur le 1er juillet 2011. L'ALE entre l'AELE et Hong Kong a été signé le 21 juin 2011 et soumis au Parlement pour approbation le 16 septembre 2011. Un ALE entre l'AELE et le Monténégro a été signé le 14 novembre 2011. De plus, l'ALE entre l'AELE et l'Ukraine a été approuvé par le Parlement en mars 2011.

Les négociations pour un ALE entre la Suisse et la Chine ont formellement été ouvertes au niveau politique en janvier 2011. Des négociations de libre-échange des Etats de l'AELE ont été engagées en 2011 avec les Etats de l'Union douanière Russie-Belarus-Kazakhstan, l'Indonésie et la Bosnie-Herzégovine et celles avec l'Inde se sont poursuivies. Le lancement de négociations en vue d'un ALE entre les Etats de l'AELE et les Etats d'Amérique centrale a été annoncé en novembre 2011¹. Des négociations AELE avec le Vietnam sont en préparation. Des contacts visant un renforcement des relations économiques et commerciales ont en outre été entretenus avec d'autres partenaires possibles de libre-échange, comme la Malaisie, le Mercosur et les Philippines. Enfin, certains accords ont été approfondis et élargis dans le cadre des comités mixtes d'ALE existants qui siègent normalement tous les deux ans.

La liste des accords de libre-échange actuellement en vigueur est disponible sur le site internet du SECO à l'adresse suivante:
<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/04619/index.html?lang=fr>.

Au cours de l'année 2011, le Conseil fédéral a souligné à plusieurs reprises l'importance de la stratégie d'extension du réseau des accords de libre-échange dans le cadre de ses efforts pour atténuer les répercussions du franc fort sur l'économie.

Mesure 18: Conclusion d'un accord de libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire

Les négociations en vue d'un accord de libre-échange agroalimentaire se sont poursuivies avec l'UE dans les quatre domaines suivants: accès au marché, sécurité alimentaire, sécurité des produits et santé publique (ALEA&ASP) jusqu'à l'adoption de la motion 10.3818 Darbellay « Accord de libre-échange dans le secteur

¹ Costa Rica, Honduras et Panama. Le Guatemala, El Salvador et le Nicaragua pourraient s'associer à l'annonce ultérieurement.

agroalimentaire. Suspendre les négociations avec l'UE » par les deux Chambres du parlement le 7 mars 2012.

Le dispositif proposé par le Conseil fédéral pour financer les mesures d'accompagnement en cas d'accord OMC et/ou ALEA-EU (réserve au bilan provenant des recettes douanières sur les produits agricoles et les denrées alimentaires, un financement spécial selon l'art.53 LFC) a été approuvé par le Parlement le 18 juin 2010 avec entrée en vigueur au 1er janvier 2011.

Mesure 19: Engagement dans le cadre de Doha:

Les négociations de Doha se sont intensifiées durant le premier trimestre de 2011. Il est cependant apparu que les positions, notamment des Membres les plus importants, demeurent très éloignées les unes des autres. La tentative de prévoir une conclusion du Cycle de Doha en deux étapes a échoué cet été. La première étape limitée à un paquet restreint aurait dû s'achever à l'occasion de la 8^{ème} Conférence ministérielle du 15 au 17 décembre 2011. La négociation sur aucun des thèmes de Doha n'a dès lors pu être conclue à cette occasion. La Conférence ministérielle de l'OMC a néanmoins permis un échange de vues sur la suite à donner aux négociations de Doha, sans toutefois qu'un consensus sur la voie à suivre ait pu se dessiner.

Mesure 20: Extension de l'accord de libre-circulation des personnes avec l'UE-27

Voir la mesure 13 sur la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE-25. La mesure est entièrement réalisée.

Appréciation de l'apport économique de l'agenda de politique économique extérieure:

L'agenda de politique économique extérieure n'est soumis à aucune restriction en termes de délai ou de contenu, afin de laisser toute la liberté nécessaire aux négociations. Bien que deux des quatre projets n'aient pas abouti durant la période législative (1. Conclusion du Cycle de Doha, 2. Conclusion d'un accord de libre-échange avec l'UE dans le domaine agroalimentaire) les résultats obtenus de 2008 à 2011 sont notables pour la politique de croissance et ont également contribué à la politique de stabilisation, particulièrement dans le contexte d'un franc suisse fort.

Mesures du programme de croissance 2003-2007

Le programme de croissance 2003-2007 a été un succès, étant donné que le Conseil fédéral a atteint son objectif de soumettre plusieurs messages à l'approbation du Parlement. Ce dernier a largement suivi le gouvernement dans ses intentions. Il faut toutefois relever que plusieurs réformes sont encore au Parlement cinq ans après la fin de la législature, dont les deux suivantes: réformes dans le domaine de la santé (dont le volet managed care et la contribution aux coûts) et révision du droit de la société anonyme.

La cédula hypothécaire de registre et les nouvelles valeurs-seuils pour le droit comptable sont opérationnelles dès le 1er janvier 2012. L'imposition des couples mariés sera revue pour complètement supprimer la pénalité sur le mariage. Les DRG (*Diagnosis Related Groups*) pour le financement hospitalier ont été introduits le 1er janvier 2012 comme prévu. L'intégration de la durée des séjours à l'hôpital dans la compensation des risques aura lieu en 2012 comme annoncé. Par ailleurs, le premier volet de la 6ème révision de l'assurance-invalidité est entré en vigueur le 1er janvier 2012, alors que le Conseil fédéral a approuvé le message sur le 2ème volet de la 6ème révision le 13 mai 2011.

Autres mesures économiques urgentes et importantes

Suite à la crise financière de 2008-2009, le Conseil fédéral a entrepris les mesures non planifiées suivantes: 1. un programme de stabilisation contenant un plan de relance budgétaire en trois étapes et 2. une révision fondamentale de la réglementation du secteur financier (bonus, liquidités, augmentation des ratios, *too big to fail*). Si le programme de stabilisation a permis d'éviter une récession plus profonde, les nouvelles réglementations visent une stabilité financière à plus long terme. Auparavant, l'intervention coordonnée du DFF et de la BNS en faveur d'une des deux grandes banques suisses a apporté l'ajustement rapide nécessaire, vu qu'une crise financière doit être suivie d'une restructuration rapide du secteur bancaire et immobilier.

De nouvelles mesures conjoncturelles ont été prises en 2011 pour atténuer les conséquences du franc fort: 1. une allocation à l'assurance-chômage, ainsi qu'une prolongation de la durée d'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail; 2. l'augmentation des fonds en faveur de la Commission pour la technologie et l'innovation, ainsi que pour le Fonds national suisse et les écoles polytechniques dans leurs efforts en faveur de l'innovation et de l'entrepreneuriat; 3. mesures touchant à l'assurance suisse contre les risques à l'exportation et pour la promotion des exportations; 4. l'augmentation des fonds en faveur de la promotion touristique de la Suisse et du crédit hôtelier; 5. l'examen de la transmission des avantages de change à l'importation de prestations; 6. l'observation de la situation de l'accès au financement des entreprises; et 7. une augmentation des indemnités dans le domaine des transports. Par ailleurs, la collaboration entre le DFF, la Finma et la BNS a été intensifiée. En

particulier, le Conseil fédéral a salué les mesures prises par la BNS le 7 septembre 2011.

Au-delà de ses mesures principalement conservatoires, le 17 août 2011, pour stimuler la concurrence en Suisse, le Conseil fédéral a décidé d'engager une révision de la loi sur les cartels (LCart; RS 251) qui interdira plus efficacement les accords horizontaux sur la fixation des prix, les restrictions quantitatives et la répartition géographique, ainsi que certaines ententes verticales sur les prix (prix de revente minimaux ou fixes) et les cloisonnements territoriaux (interdiction de ventes passives), tout en autorisant des possibilités de justification. L'idée d'intervenir contre les exclusions territoriales est de faciliter l'approvisionnement dans des réseaux de distribution à des conditions favorables. Cette révision de la LCart visant un changement structurel - la Suisse était plus chère que d'autres petits pays avancés en Europe, même lorsque le franc était très faible en 2007 - stimulera la concurrence et ainsi l'efficacité, entre autres par l'interdiction des quatre restrictions à la concurrence susmentionnées. Le même jour, le Conseil fédéral a en outre décidé que la Commission de la concurrence (COMCO) obtient quatre postes supplémentaires pendant deux ans pour renforcer la mise en application de la LCart. La Surveillance des prix a été renforcée dans une même mesure; au-delà de l'élargissement de son champ d'action « traditionnel », elle devra pendant cette période s'attacher à intensifier le dialogue avec les fabricants et les distributeurs afin que ceux-ci répercutent les avantages de change. Les organisations des consommateurs ont obtenu un crédit supplémentaire afin d'augmenter la transparence sur les prix au niveau des acheteurs finaux. Si l'ensemble de ces mesures réussit, cela aura un impact majeur sur la croissance, y compris dans le long terme.

Conclusion

Le tableau synoptique suivant résume l'état d'avancement des réformes du train de mesures en faveur de la croissance pour la présente législature.

Suite à divers revers au Parlement, le programme de croissance 2008-2011 du Conseil fédéral n'atteindra qu'une minorité des objectifs fixés. Plusieurs réformes qui auraient dû apporter une impulsion majeure à la croissance économique ont échoué au Parlement. Les conséquences devraient se faire sentir à court et moyen termes déjà, vu que ce sont les réformes qui auraient eu un impact dans cet horizon qui sont les plus affectées. Les autres mesures économiques prises en-dehors du programme de croissance ne peuvent compenser les pertes prévues, car elles ont surtout un but « conservatoire » et conjoncturel, mais la quasi-totalité d'entre elles n'ont pas la capacité de stimuler la croissance de la productivité à long terme. Bien que certaines réticences aient été anticipées comme dans les programmes de croissance précédents, l'ampleur des revers en 2010 durant la présente législature est inattendue.

Ces échecs s'inscrivent en plus dans un environnement économique international qui reste confronté à des défis d'une ampleur sans précédent depuis les années 50. Si la

Suisse a remarquablement surmonté la crise financière globale récente, c'est surtout grâce à une politique conjoncturelle adaptée et prévisionnelle en 2009. Les réformes structurelles passées ont également aidé, en particulier la libre circulation. A l'avenir, une politique conjoncturelle, même excellente, ne suffira pas. Seules des réformes structurelles importantes permettront de garder la Suisse parmi les pays ayant un revenu par habitant des plus élevés, d'autant plus que de telles réformes deviendront une priorité dans de nombreux pays rencontrant des défis budgétaires. Ces derniers n'ont pas d'autres choix que d'améliorer leur compétitivité, ce qui ne se fera pas aux dépens de la Suisse si cette dernière arrive à améliorer parallèlement sa productivité. Or la nécessité des réformes s'est considérablement accentuée suite à une rupture structurelle du taux de croissance de la productivité constatée depuis 2008. En conséquence, les augmentations des revenus nets des ménages devraient rester très faibles dans les prochaines législatures.

Le Conseil fédéral a néanmoins annoncé qu'il poursuivrait ses efforts pour trouver les moyens de réaliser le potentiel économique sous-jacent à toutes les réformes rejetées.

Tableau synoptique sur l'état d'avancement de la politique de croissance

	Etat	Délai	Contenu
1. Entraves techniques au commerce (+++, moyen terme)	Achevé	Ok	Ok
2. Révision de la loi fédérale sur les marchés publics (+, moyen terme)	Un déblocage à l'OMC permettrait de redémarrer la révision	Très significatif	Soutien de la part des cantons en suspens
3. Poursuite de la politique agricole après 2012 (+, court terme)	Budget 2012-2013 adopté + message PA 2014-2017 en 2012	Ok	Ok
4. Ouverture du marché postal et garantie du service universel (+, court terme)	Achevé	Peu significatif	Maintien d'un monopole
5. Stratégie fédérale en matière d'infrastructure (++, long terme)	Adopté par le Conseil fédéral	Significatif	Ok
6. Conditions pour des essais de péage routier (+, moyen terme)	Sorti du programme de croissance 2008-2011	Repoussé après 2011	Indéterminé
7. Réformes des chemins de fer et des transports publics régionaux (+, court terme)	Achevé	Ok	Les appels d'offre comme règle pour le rail sont mis en question
8. Réforme de la TVA (+++, long terme)	Retour au CF	Ok	Echec du taux unique
9. Examen des tâches de la Confédération (?, court terme)	Gros projets dans l'Administration Rejet des PAB	Ok	Ok
10. Révision du droit des faillites (+, court terme)	Parlement	Peu significatif	Ok, certains problèmes seront traités plus tard
11. Cyberadministration (+, court terme)	Largement dans l'administration	Ok	Ok
12. Allègement administratif (+, court terme)	Largement dans l'administration	Ok	Ok
13. Accord de libre circulation (+++, moyen terme)	Achevé	Ok	Ok
14. Adaptation au vieillissement démographique (+++, moyen terme)	12ème révision dans l'Administration	Ok	Echec de la 11ème révision
15. Loi fédérale et coordination pour les hautes écoles (+++, moyen terme)	Achevé	Peu significatif	Ok, le critère d'excellence doit être respecté
16. Nouvelle politique de formation continue (+, moyen terme)	Préparation d'un message	Très significatif	Ok
17-20. Agenda de politique économique extérieure (+++)	Progrès notables sur le plan des ALE		
21. Too big to fail	Achevé	Ok	Ok