



Politique de croissance 2016-2019

Rapport du Conseil fédéral du 22.06.2016

1 Condensé

En comparaison internationale, l'économie suisse a fait bonne figure ces dernières années. Cependant, l'appréciation du franc en 2015 a laissé des traces et les perspectives pour les années à venir recèlent des risques considérables, à commencer par les problèmes structurels rencontrés par nombre de partenaires commerciaux et l'incertitude entourant les relations futures avec l'UE. Les acteurs des secteurs orientés vers l'exportation, en particulier, y compris les sous-traitants, seront confrontés à des défis de taille et devront faire face à de douloureuses adaptations structurelles pendant encore un certain temps. Dans ce contexte difficile, la politique économique doit fortement contribuer, par la mise en place de conditions-cadre favorables à la croissance, à maintenir l'attractivité de la place économique suisse malgré le handicap que représente une monnaie forte et malgré d'autres entraves.

Si la Suisse a pu tirer son épingle du jeu ces dernières années, c'est essentiellement grâce à son taux d'activité élevé et à la croissance de la productivité des secteurs orientés vers l'exportation. La croissance de la productivité du travail dans les secteurs axés sur le marché intérieur, par contre, est restée modeste et plus faible que dans nombre d'autres pays, un constat qui donne à réfléchir. Si l'on compare à l'échelle internationale l'évolution à long terme de la productivité, on constate que la Suisse n'est plus en tête du classement et qu'elle s'est nettement laissé distancer.

Il faut donc prendre des mesures dans le cadre de la politique de croissance. Le Conseil fédéral s'engage en faveur d'une politique de croissance durable et axée sur le long terme qui vise à renforcer la place économique suisse en stimulant la concurrence, à réunir les conditions permettant de créer davantage d'emplois et de meilleure qualité, et à préserver, voire accroître la prospérité de la population.

Parallèlement, l'opinion accorde un intérêt croissant aux répercussions négatives de la croissance économique sur l'environnement, les ressources naturelles et les infrastructures. L'expérience tirée de la crise financière de 2008, et des crises économique et de la dette qui ont suivi, montre qu'une croissance durable permet de prévenir les crises majeures, ou du moins de les surmonter avec une certaine souplesse.

Fort de ce constat, le Conseil fédéral a décidé, en 2014, de réexaminer sa politique de croissance en profondeur. Le 21 janvier 2015, il a publié le rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance: analyse rétrospective et perspective sur la stratégie future», dans lequel il parvient à la conclusion que la politique de croissance devra à l'avenir se concentrer sur trois objectifs prioritaires:

1. renforcement de la croissance de la productivité du travail,
2. renforcement de la résilience de l'économie,
3. croissance de la productivité des ressources pour atténuer les éventuels effets collatéraux négatifs de la croissance économique.

La politique de croissance 2016-2019 prévoit un train de quatorze mesures pour atteindre ces objectifs. Le Conseil fédéral place l'augmentation de la productivité du travail et le renforcement de la compétitivité et de l'esprit d'innovation au cœur de la politique de croissance.

I. Renforcement de la croissance de la productivité du travail

La politique de croissance 2016-2019 entend prioritairement prendre toutes les mesures visant à accroître la productivité de l'ensemble de l'économie. La clé du renforcement de l'économie suisse, cependant, réside en premier lieu dans les secteurs d'activité axés sur l'économie intérieure, puisque ce sont les mutations structurelles sectorielles, en particulier, qui risquent de nuire au potentiel de productivité de l'économie suisse à l'avenir. Faute de conduire les réformes nécessaires, le risque d'une dualisation de l'économie menace de s'accroître davantage, avec d'un côté le secteur compétitif des exportations, orienté vers les marchés internationaux et, de l'autre, les secteurs intérieurs, confrontés à des coûts élevés et moins exposés à la concurrence.

Sept des projets de la politique de croissance 2016-2019 contribuent à l'objectif d'accroissement de la productivité du travail, de manière générale ou spécifiquement dans les secteurs axés sur le marché intérieur:

1. maintien et développement de la voie bilatérale avec l'UE
2. élargissement de l'accès au marché pour les entreprises suisses
3. mise en place d'un cadre général et de conditions de concurrence adaptées à l'économie numérique
4. libéralisation du marché de l'électricité et réglementation du marché du gaz
5. allègement administratif et amélioration de la réglementation pour les entreprises
6. renforcement de la concurrence sur le marché intérieur par la facilitation des importations
7. politique agricole 2022-2025: développement cohérent de la politique agricole

II. Renforcement de la résilience de l'économie

Le renforcement de la résilience de l'économie, après l'accroissement de la productivité du travail, est le deuxième objectif prioritaire de la politique de croissance. Les crises financières et économiques de ces dernières années ont clairement démontré dans nombre de pays qu'elles peuvent avoir des répercussions profondes et durables sur la création d'emplois et la prospérité. La Suisse a certes été bien moins touchée par ces crises que d'autres pays, mais il ne faut pas négliger les risques, notamment ceux liés au taux d'endettement élevé du secteur financier et des ménages privés, et qu'il s'agit d'écarter. Il convient en outre de s'assurer que les finances fédérales restent saines.

Pour ce qui est de la résilience de l'économie, les trois mesures suivantes doivent être appliquées en priorité:

8. adaptation des bases juridiques dans le domaine dit «too big to fail»
9. programme de stabilisation 2017-2019
10. réexamen des incitations fiscales à l'endettement pour les ménages

III. Croissance de la productivité des ressources pour atténuer les éventuels effets collatéraux négatifs de la croissance économique

Une politique de croissance durable et axée sur le long terme doit avant tout se concentrer sur la dimension qualitative de la croissance, et non sur sa seule dimension quantitative. Au-delà des aspects environnementaux, le rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance» identifie des mesures à prendre concernant la réglementation des secteurs de l'aménagement du territoire, du logement et des infrastructures, en particulier.

Quatre mesures ont été identifiées pour atténuer les effets collatéraux:

11. deuxième train de mesures de la Stratégie énergétique 2050
12. législation relative au climat après 2020
13. atténuation de la pénurie de logements grâce à une meilleure réglementation du marché du logement
14. utilisation plus efficace et développement ciblé des infrastructures de transport

Table des matières

1	Condensé	2
2	Introduction.....	5
3	Fondements de la politique de croissance 2016-2019	8
4	Etat de la mise en œuvre de la politique de croissance 2012-2015	13
5	Aperçu des mesures	16
6	Description des mesures	20
1	Maintien et développement de la voie bilatérale avec l'UE	21
2	Elargissement de l'accès au marché pour les entreprises suisses	23
3	Mise en place d'un cadre général et de conditions de concurrence adaptées à l'économie numérique	26
4	Libéralisation du marché de l'électricité et réglementation du marché du gaz.....	29
5	Allègement administratif et amélioration de la réglementation pour les entreprises	32
6	Renforcement de la concurrence sur le marché intérieur par la facilitation des importations	35
7	Politique agricole 2022-2025: développement cohérent de la politique agricole	38
8	Adaptation des bases juridiques dans le domaine dit «too big to fail»	40
9	Programme de stabilisation 2017-2019	42
10	Réexamen des incitations fiscales à l'endettement pour les ménages	45
11	Deuxième paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050	47
12	Législation relative au climat après 2020.....	50
13	Atténuation de la pénurie de logements grâce à une meilleure réglementation du marché du logement.....	52
14	Utilisation plus efficace et développement ciblé des infrastructures de transport.....	54
7	Mise en œuvre et évaluation	57

Liste des tableaux

Tableau 1:	Degré de réalisation des mesures de la politique de croissance 2012-2015.....	14
Tableau 2:	Aperçu des mesures du programme de stabilisation 2017-2019.....	43
Tableau 3:	Aperçu des étapes de mise en œuvre et des délais	57

Table des figures

Figures 1a et 1b:	Evolution de la productivité en comparaison internationale	5
Figure 2:	Exportations suisses vers des destinations sans ALE.....	25

2 Introduction

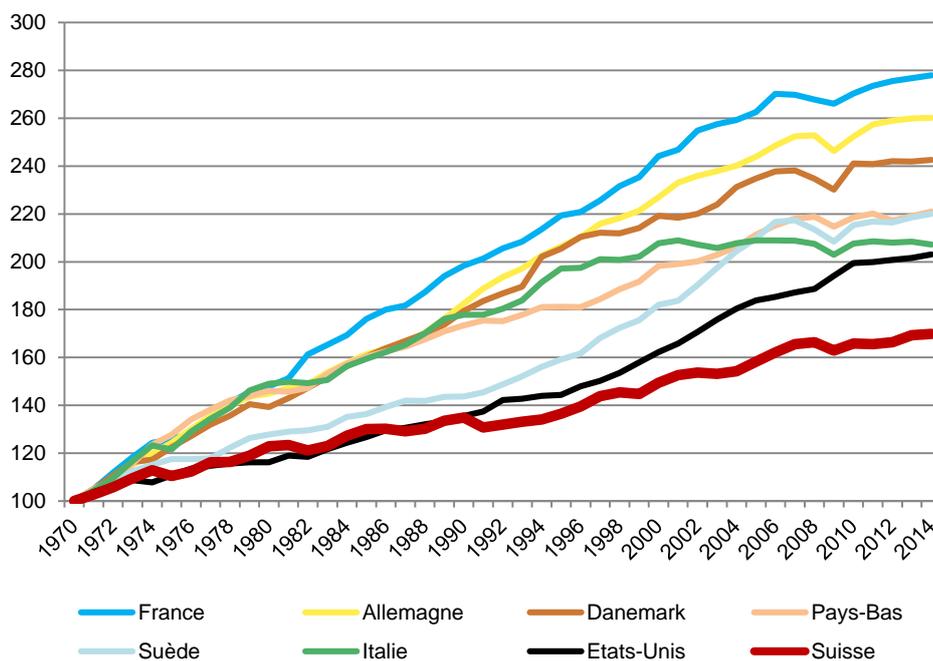
En comparaison internationale, l'économie suisse a globalement fait bonne figure ces dernières années. Cependant, l'appréciation du franc en 2015 a laissé des traces et les perspectives pour les années à venir recèlent des risques considérables, à commencer par les problèmes structurels rencontrés par nombre de partenaires commerciaux et l'incertitude entourant les relations futures avec l'UE. Les acteurs des secteurs orientés vers l'exportation, en particulier, y compris les sous-traitants, seront confrontés à des défis de taille et devront faire face à de douloureuses adaptations structurelles pendant encore un certain temps. Dans ce contexte difficile, la politique économique doit fortement contribuer, par la mise en place de conditions-cadre favorables à la croissance, à maintenir l'attractivité de la place économique suisse malgré le handicap que représente une monnaie forte et malgré d'autres entraves.

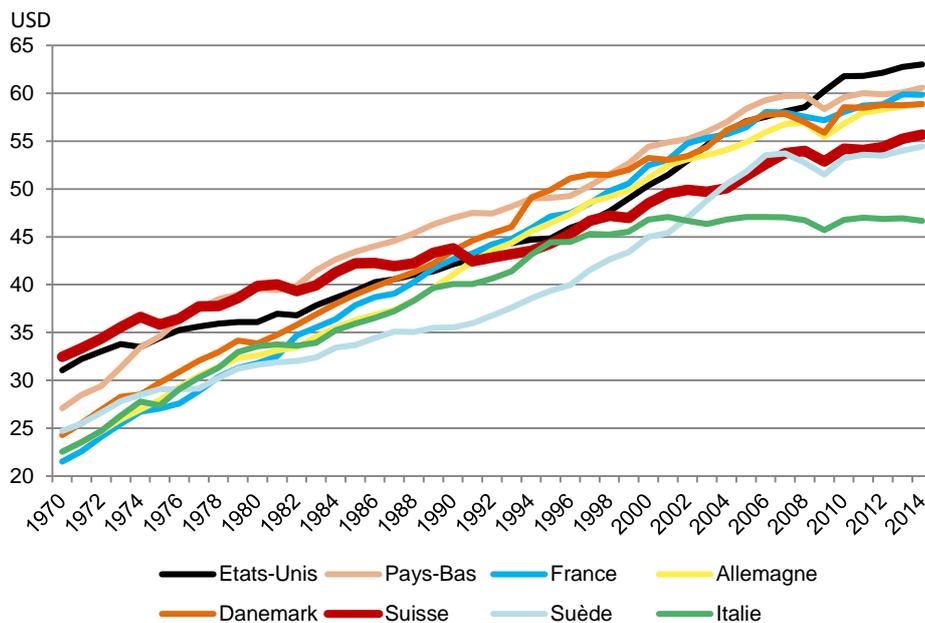
L'analyse de la croissance économique de ces dernières années montre que la bonne situation de la Suisse est essentiellement due à son taux d'activité élevé et à la croissance de la productivité des secteurs orientés vers l'exportation. Par contre, la croissance de la productivité du travail dans les secteurs axés sur le marché intérieur, qui ne sont pas soumis à la même pression concurrentielle, est restée modeste et bien plus faible que dans nombre d'autres pays. Si l'on compare à l'échelle internationale l'évolution à long terme de la productivité, on constate que la Suisse n'est plus en tête du classement et qu'elle s'est nettement laissé distancer.

Figures 1a et 1b: Evolution de la productivité en comparaison internationale

(a) Evolution de la productivité du travail en monnaie locale (à prix constants)

Indice 1970 = 100



(b) Niveau de la productivité du travail en dollars américains
(à prix constants, mesurés en parité de pouvoir d'achat)

Sources: BAKBASEL/OCDE

Ces glissements structurels entre les secteurs économiques sont source d'inquiétude pour l'avenir. L'importance croissante des secteurs orientés vers le marché intérieur annonce un affaiblissement toujours plus marqué de la croissance de la productivité générale du travail. Or, cette dernière revêt une importance capitale pour l'évolution à long terme de la prospérité. Elle est non seulement la clé de la croissance économique, mais également celle de la hausse du revenu disponible et, par conséquent, du bien-être individuel. Les hausses de productivité peuvent en outre contribuer, dans la situation monétaire actuelle, à atténuer, pour de nombreuses entreprises, le choc des coûts imputables au franc fort.

Il faut donc prendre des mesures dans le cadre de la politique de croissance. La clé du renforcement de l'économie suisse réside dans les secteurs d'activité axés sur l'économie intérieure. Les secteurs domestiques qui fournissent des prestations intermédiaires – très chères en comparaison internationale – à d'autres branches sont particulièrement importants. A titre d'exemple, on peut citer l'agriculture et le secteur des infrastructures de réseau.

Le Conseil fédéral s'engage en faveur d'une politique de croissance durable et axée sur le long terme qui vise à renforcer la place économique suisse en stimulant la concurrence, à réunir les conditions permettant de créer davantage d'emplois et de meilleure qualité, et à préserver, voire accroître la prospérité de la population.

La dimension qualitative de la croissance est au cœur de la politique de croissance du Conseil fédéral. L'opinion accorde cependant un intérêt croissant aux répercussions négatives de la dimension quantitative de la croissance économique sur l'environnement, les ressources naturelles et les infrastructures. L'expérience tirée de la crise financière de 2008, et des crises économiques et de la dette qui ont suivi, montre en outre qu'une croissance durable permet de prévenir les crises majeures. Au cours de ces dernières années, divers événements politiques ont ébranlé le modèle de croissance suivi par la Suisse, à commencer par l'acceptation par le peuple du nouvel art. 121a de la Constitution fédérale, qui a remis en question la place centrale de la libre circulation des personnes et des relations avec l'UE dans la politique économique et de croissance de la Suisse.

Fort de ce constat, le Conseil fédéral a décidé en 2014 de réexaminer sa politique de croissance en profondeur. Le 21 janvier 2015, il a publié le rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance: analyse rétrospective et perspective sur la stratégie future», dans lequel il parvient à la conclusion que la politique de croissance devra à l'avenir se concentrer sur trois objectifs prioritaires:

- I. renforcement de la croissance de la productivité du travail
- II. renforcement de la résilience de l'économie
- III. croissance de la productivité des ressources pour atténuer les éventuels effets collatéraux négatifs de la croissance économique

Parallèlement à ces trois champs d'action, le DEFR, d'entente avec les départements responsables et les départements concernés, a élaboré un train de quatorze mesures. Sept d'entre elles visent à renforcer la croissance de la productivité du travail, trois autres à renforcer la résilience de l'économie et les quatre dernières à atténuer les effets collatéraux négatifs de la croissance économique.

Le chapitre 3 du présent rapport définit les contours des mesures à prendre et du paquet de croissance 2016-2019. Le Conseil fédéral ayant déjà examiné en détail la politique de croissance appliquée jusqu'ici et ayant désigné les champs d'action nécessitant une réforme dans son rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance: analyse rétrospective et perspective sur la stratégie future» du 21 janvier 2015, l'analyse de la politique de croissance, les mesures à prendre et les recommandations, tirées du rapport précité, seront présentées sous forme de synthèse.

Le chapitre 4 présente l'état de la mise en œuvre de la politique de croissance 2012-2015 et les reliquats des projets de réforme élaborés dans le cadre de cette politique. Le chapitre 5 livre un aperçu des mesures du paquet de croissance 2016-2019. Le chapitre 6 décrit en détail les quatorze mesures prioritaires issues des objectifs de la législature du Conseil fédéral, qui jouent un rôle majeur dans l'accroissement à moyen et long termes de la productivité du travail, le renforcement de la résilience et l'atténuation des effets collatéraux négatifs de la croissance en Suisse. Le chapitre 7 résume les étapes concrètes de la mise en œuvre des mesures et décrit les mesures d'évaluation prévues.

Le Conseil fédéral, par le biais du présent rapport et de la réorientation de la politique de croissance, répond aussi au postulat Markus Stadler du 3 décembre 2014 (14.4052 «Développement économique durable»), qui le chargeait d'exposer les principaux objectifs et trains de mesures avec lesquels il entendait garantir en Suisse un développement économique durable qui aurait notamment pour corollaire un volume d'immigration qu'une grande partie de la population trouverait acceptable.

Cet objectif a déjà été traité dans l'analyse détaillée de la croissance présentée dans le rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance», et poursuivi dans le cadre de la réorientation de la politique de croissance actuelle. Les effets collatéraux négatifs de l'aspect quantitatif de la croissance ayant été thématiques dans le cadre du troisième objectif prioritaire, le Conseil fédéral mise plus que jamais sur une croissance inclusive et durable dans le cadre de sa politique de croissance. Il vise en outre un volume d'immigration largement acceptable et une meilleure gestion des questions d'immigration avec la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles sur l'immigration adoptées le 9 février 2014 par le peuple et les cantons. Le Conseil fédéral donne ainsi suite au postulat 14.4052 dans l'orientation actuelle de la politique de croissance.

3 Fondements de la politique de croissance 2016-2019

Bien qu'elle ne dispose pas de matières premières, la Suisse est l'un des pays les plus riches du monde. La prospérité économique de notre pays tient certes à de nombreux facteurs, mais elle est essentiellement due aux conditions-cadre que l'Etat impose aux acteurs économiques. La concurrence, en particulier, garantit l'épanouissement de l'économie et l'accroissement de la prospérité de la population.

Aussi le Conseil fédéral attache-t-il beaucoup d'importance à une politique économique axée sur le long terme et favorable à la concurrence. Après la faiblesse de la croissance au cours des années 1990, il a adopté, sous le titre de «politique de croissance», différentes mesures destinées à stimuler la croissance de la productivité du travail.

Dans son rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance: analyse rétrospective et perspective sur la stratégie future» du 21 janvier 2015, le Conseil fédéral a examiné la politique de croissance appliquée jusqu'ici et identifié les champs d'action dans lesquels une réforme économique pourrait s'avérer utile.

Analyse politique de la croissance

Le rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance» démontre en premier lieu que l'économie suisse est parvenue à surmonter au moins partiellement le fléchissement marqué de la croissance des années 1990 et qu'elle a enregistré des taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) supérieurs à la moyenne internationale ces dernières années. Depuis la crise financière, en particulier, l'économie suisse s'est montrée extrêmement robuste. A la suite de l'accroissement démographique dû à l'immigration, la forte croissance économique s'est néanmoins répartie sur un plus grand nombre de personnes. Ainsi, le PIB par habitant est un indicateur adéquat pour évaluer la prospérité économique. Le PIB réel par habitant a progressé de 1,1 % par an en moyenne entre 2003 et 2013, soit légèrement plus que durant la période allant de 1992 à 2002 (+0,7 % par an). Là aussi, la performance de la Suisse est (légèrement) supérieure à la moyenne internationale, et ce même pour la période ayant suivi la crise financière (2008 à 2013), durant laquelle le PIB par habitant de la Suisse s'est accru de 0,2 %, un pourcentage certes modeste mais positif contrairement au résultat obtenu dans un grand nombre d'autres pays. Il est réjouissant de constater que la Suisse est parvenue à enregistrer une croissance relativement satisfaisante du PIB par habitant durant ces dernières années, malgré un contexte économique mondial difficile et le défi supplémentaire représenté par le franc fort.

Ces dix dernières années, la répartition de la croissance du PIB suisse par habitant entre ses deux moteurs – emploi et productivité du travail – a montré qu'un volume accru de travail, dû à une nouvelle hausse du taux d'activité déjà élevé, a eu un effet positif sur la croissance du PIB par habitant. Ainsi, la Suisse a pu continuer de renforcer l'un de ses atouts, à savoir une exploitation comparativement bonne du potentiel de main-d'œuvre.

Contrairement à cette amélioration réjouissante de l'exploitation du facteur travail, la tendance ne s'est pas redressée en ce qui concerne la productivité. Au contraire, l'accroissement de la productivité du travail a continué à ralentir en Suisse ces dernières années, en particulier depuis la crise financière. On observe toutefois un ralentissement semblable de la croissance de la productivité au cours des dernières années dans de nombreux pays. Si l'on compare à l'échelle internationale l'évolution à long terme de la productivité, on constate cependant que la Suisse n'est plus en tête du classement et qu'elle s'est nettement laissé distancer.

L'analyse de l'évolution de la productivité par branche indique qu'en Suisse le ralentissement de la productivité générale est le résultat de l'affaiblissement de la croissance de la productivité dans quelques secteurs spécifiques. En tête de liste figure le secteur financier, dont l'évolution de la productivité, à cause de l'éclatement de la bulle internet puis de la crise financière de 2008, a été modeste depuis le tournant du millénaire. En outre, depuis la crise financière, les fortes hausses de productivité qui caractérisaient l'industrie et le commerce de gros ont ralenti. Les branches tournées

vers le marché intérieur, dont la croissance de la productivité restait faible, n'ont pu compenser cette baisse de régime.

Champs d'action

Pour le Conseil fédéral, il ne fait toujours aucun doute qu'une politique de croissance durable et axée sur le long terme repose avant tout sur un revenu par habitant élevé et croissant, et pas seulement sur la croissance du produit intérieur brut (PIB). Il ne s'agit pas d'améliorer la performance économique en accroissant seulement l'emploi et le capital, mais en particulier en exploitant tous les facteurs de production de manière plus efficace et plus productive. La politique de croissance du Conseil fédéral visait et vise encore cet objectif.

L'examen des forces et faiblesses de l'économie suisse révèle que les conditions-cadre sont excellentes du point de vue économique en Suisse, mais qu'elles pourraient être encore améliorées. Comme forces, on citera en particulier la liberté économique, la flexibilité du marché du travail, l'excellent niveau de formation de la population, la grande qualité des infrastructures, la bonne politique fiscale, le niveau élevé de la qualité de vie, la qualité de la nature et du paysage, la fiabilité des institutions publiques et un grand scepticisme vis-à-vis d'une politique économique interventionniste et vouée au maintien des structures. Tous ces atouts contribuent au fait que la Suisse est actuellement l'un des pays les plus compétitifs au monde.

Cependant, le rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance» cerne aussi quelques faiblesses du point de vue économique. La concurrence sur le marché intérieur, malgré trois trains de mesures en faveur de la croissance, pourrait être encore améliorée substantiellement. Citons par exemple les réformes insuffisantes dans les industries de réseau, les barrières aux importations parallèles ou les domaines où l'Etat entre en concurrence avec des acteurs privés. En outre, il existe encore un vaste potentiel d'ouverture de marchés. Enfin, la surcharge administrative et des coûts de réglementation élevés freinent l'évolution de la productivité et donc de la croissance. On relèvera également un goulet d'étranglement en ce qui concerne la disponibilité de main-d'œuvre spécialisée. Dans l'ensemble, le rapport établit que la Suisse a toujours besoin de réformes du point de vue économique.

La politique économique peut tirer un enseignement des crises financières et économiques de ces dernières années: certaines économies se sont avérées plus résilientes que d'autres, bien qu'elles aient elles aussi été confrontées à de sérieux problèmes dans les secteurs en crise. Plus une économie retrouve rapidement le chemin de sa croissance potentielle, moins une crise affectera sa prospérité. La comparaison internationale des facteurs déterminants (marché du travail, dette nationale, etc.) montre que l'économie suisse est actuellement extrêmement résiliente et ne requiert que peu de mesures d'amélioration. Le taux d'endettement des ménages privés, élevé en comparaison internationale, et les risques systémiques induits par la forte proportion de financement par des tiers dans le secteur financier sont les seules exceptions. Bien que la situation financière soit relativement robuste, il convient en outre de se concentrer davantage sur la réduction de la dette publique afin de maintenir la capacité d'action des autorités en cas de crise.

La croissance économique, en particulier à cause de ses effets collatéraux, est jugée de façon toujours plus critique dans le débat public. L'analyse conduite dans le rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance» jette un éclairage plus différencié sur ces différentes critiques.

- Il n'a pas été possible de confirmer des effets d'éviction sur le marché du travail malgré la forte immigration de ces dernières années. En revanche, le réservoir indigène de main-d'œuvre spécialisée révèle un potentiel inexploité.
- A part la croissance démographique, les causes de l'augmentation des surfaces d'habitat et du mitage croissant du territoire doivent être recherchées du côté de l'extension de la surface requise par personne. Les décisions relevant de l'aménagement du territoire jouent aussi un rôle important (développement décentralisé et non compact de l'urbanisation ou construction hors des zones constructibles, p. ex.).

- Les facteurs qui affectent l'offre et la demande de logement sont nombreux. Le lien de causalité entre prix de l'immobilier et croissance démographique n'est pas prouvé dans les études disponibles. Par contre, on ne peut exclure que le droit du bail ait un effet sur l'élasticité de l'offre.
- En ce qui concerne les infrastructures de transport, il s'avère que les nouvelles capacités sont rapidement exploitées à leur capacité maximale. La non-application du principe de causalité dans le financement des transports, qui incite à une (trop) forte utilisation des transports, est particulièrement problématique du point de vue économique.
- L'amélioration de la qualité de l'environnement en Suisse prouve que la croissance économique n'est pas forcément la seule cause de la pollution. Le progrès technologique fait en outre que l'intensité de l'utilisation des ressources peut être découplée de la croissance économique. Il reste malgré tout de gros défis, en particulier dans les domaines de la politique climatique, de la biodiversité et de l'utilisation du sol. L'impact de la consommation sur l'environnement a régressé en Suisse entre 1996 et 2011, mais a augmenté à l'étranger.

Comme le met bien en lumière le rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance», la voie empruntée par le Conseil fédéral est fondamentalement prometteuse. Etant donné les réformes encore nécessaires, une politique de croissance axée sur le long terme aura toujours une importance cruciale. Elle devra continuer à se concentrer sur les mesures favorisant la croissance de la productivité du travail. A part cela, il faut envisager de nouvelles mesures qui renforcent d'une part la résilience de l'économie nationale aux crises économiques et qui atténuent d'autre part les effets collatéraux indésirables de la croissance économique.

Recommandations formulées dans le rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance»

- a. En Suisse, la croissance de la productivité du travail ne se développe que faiblement, même après trois trains de mesures en faveur de la croissance. Pour assurer durablement la prospérité matérielle et la performance économique, il est donc toujours nécessaire que le thème de la croissance de la productivité du travail figure en première place dans l'agenda du Conseil fédéral. Il faut donc **continuer à mener une politique de croissance axée sur la croissance de la productivité du travail**.
- b. L'analyse et les expériences de la dernière crise économique et financière ont montré qu'il est décisif, pour le développement à long terme de l'économie, de renforcer sa résistance en prévision de crises exceptionnelles. Le Conseil fédéral devrait en outre se pencher plus avant sur les éventuels effets collatéraux négatifs de la croissance économique, en accroissant la productivité de toutes les ressources investies. Une politique de croissance axée sur le long terme et sur l'accroissement de la prospérité devrait donc poursuivre **trois objectifs prioritaires**:
 1. **renforcement de la croissance de la productivité du travail**
 2. **renforcement de la résilience de l'économie**
 3. **croissance de la productivité des ressources pour atténuer les éventuels effets collatéraux négatifs de la croissance économique**

Du point de vue économique, la priorité revient toujours à la croissance de la productivité du travail.

- c. L'analyse a montré que le PIB et le PIB par habitant sont de très bons indicateurs pour mesurer la performance d'une économie. Le PIB facilite en outre considérablement les comparaisons internationales. **PIB et PIB par habitant doivent donc continuer à être utilisés comme des indicateurs importants**. Cependant, le PIB ne mesure pas toutes les composantes du bien-être

social. Il ne donne en outre que des renseignements limités sur le potentiel de maintien ou de hausse de la performance économique. C'est pourquoi l'Office fédéral de la statistique, sur mandat du Conseil fédéral, a développé un système d'indicateurs visant à mesurer le bien-être, qui complète le PIB par des indicateurs d'évolution sociale, économique et environnementale. Ces indicateurs, qui fournissent des informations supplémentaires, permettent de ne pas axer les décisions de politique économique uniquement sur le PIB. Le système, mis en place en 2014, se fonde sur 40 indicateurs touchant divers domaines, tels que le niveau de formation, la santé psychique et la satisfaction générale, et rend attentif à divers défis pour le maintien à long terme du bien-être, comme le vieillissement démographique, la gestion des ressources naturelles, les émissions et les changements climatiques.

- d. Un autre paramètre d'importance pour mesurer la prospérité est la **répartition de celle-ci dans la population**. En ce qui concerne le revenu du travail, la Suisse fait partie des pays où la répartition est relativement équilibrée grâce à la faiblesse du chômage, au taux d'activité élevé et à une répartition plutôt équilibrée des salaires. Les institutions du marché du travail, les assurances sociales et le système fiscal permettent une compensation supplémentaire, différenciée selon des critères politiques. Ces dernières décennies, la répartition du revenu est restée relativement stable en Suisse.
- e. Nouvelle réjouissante, l'économie suisse se distingue par un **grand nombre d'atouts** qu'il s'agit de préserver. La politique économique vise principalement à créer de bonnes conditions-cadre pour toutes les activités économiques. Elle évite de favoriser une branche, technologie ou entreprise particulière. Ce cadre général favorable soutient efficacement la compétitivité des entreprises suisses, extrêmement forte en comparaison internationale. Parmi les premières conditions-cadre qui méritent d'être préservées figurent:
- la liberté laissée aux activités entrepreneuriales. En font partie la protection fiable des droits de propriété, un cadre juridique sûr, le développement approfondi du système financier, une politique monétaire axée sur la stabilité des prix, ainsi qu'un bon accès aux marchés étrangers des biens et des capitaux;
 - un taux d'activité professionnelle élevé en comparaison internationale, combiné avec une forte adaptabilité du marché du travail. Ces deux facteurs renforcent aussi la résilience de l'économie;
 - une formation de grande qualité à tous les échelons, orientée sur les exigences du marché du travail;
 - des infrastructures de haute qualité, qui permettent aux autres secteurs économiques de produire avec succès;
 - une politique fiscale durable. A moyen voire long terme, les dépenses équivalent aux recettes et la dette nationale reste dans des limites supportables, ce qui réduit la probabilité qu'une crise se répande à l'ensemble de l'économie. Du côté des recettes, la charge fiscale des entreprises et des ménages est modérée en comparaison internationale;
 - en Suisse, les activités d'innovation sont essentiellement soutenues par la création de conditions-cadre favorables. Il convient de vérifier dans le cadre de la politique de croissance 2016-2019 dans quelle mesure l'utilisation de TIC permet à la place économique suisse de rester innovatrice et compétitive au niveau international;
 - la grande qualité de la nature et du paysage.

Les **mesures qui s'imposent** ne sont que sommairement décrites dans le rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance». Les faiblesses identifiées permettent toutefois un état des lieux qui appelle des mesures dans les domaines suivants:

Mesures à prendre dans le domaine de la productivité du travail (1^{er} pilier):

- a. renforcement de la concurrence dans différents segments du marché intérieur;
- b. ouverture internationale et élargissement de l'accès au marché;
- c. réduction de la charge administrative et des coûts de la réglementation pour les entreprises;
- d. atténuation de la pénurie de personnel qualifié.

Mesures à prendre dans le domaine de la résilience (2^e pilier):

- e. éclaircissement des causes du taux élevé de l'endettement des ménages et de leurs incitations;
- f. amélioration de la durabilité financière des assurances sociales;
- g. réduction des risques systémiques dans le secteur financier.

Mesures à prendre dans le domaine de l'atténuation des effets collatéraux (3^e pilier):

- h. approfondissement des analyses des réglementations sur le marché du logement;
- i. renforcement de la vérité des coûts des infrastructures de transport;
- j. analyse de l'influence des incitations existantes dans d'autres politiques (transports, impôts, infrastructures communales, p. ex.) sur l'utilisation du territoire et le paysage, et sur le mitage. Evaluation des obstacles à la densification du milieu bâti;
- k. engagement international et coordination pour atténuer les problèmes environnementaux;
- l. internalisation des coûts externes de l'énergie et du climat par le biais du remplacement des mesures de promotion par un système incitatif en matière climatique et énergétique dans le cadre de la deuxième étape de la Stratégie énergétique 2050, avec remboursement intégral.

Les mesures concrètes de la politique 2016-2019 visent essentiellement à relever les défis identifiés dans le rapport sur les principes pour une politique de croissance, à quelques exceptions près, à savoir:

- pénurie de personnel qualifié: l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié offre déjà un cadre précis aux champs d'action et aux défis et les coordonne;
- durabilité financière des assurances sociales: avec son projet «Prévoyance vieillesse 2020», le Conseil fédéral prévoit la révision complète et simultanée de l'AVS et de la LPP d'ici à 2020. Il a transmis au Parlement le message concernant la réforme de la prévoyance vieillesse;
- aménagement du territoire et mitage: avant de formuler de nouvelles mesures dans le cadre de la stratégie de densification du milieu bâti, il convient en premier lieu d'analyser et d'évaluer les effets de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire de 2012.

Les perspectives financières de la Confédération se sont par contre dégradées depuis la publication de ce rapport. Un programme de stabilisation supplémentaire s'avère par conséquent nécessaire dans le domaine de la résilience, afin de garantir le respect des prescriptions du frein à l'endettement et d'empêcher la dette publique de s'alourdir davantage.

4 Etat de la mise en œuvre de la politique de croissance 2012-2015

La politique de croissance 2012-2015, troisième train de mesures en faveur de la croissance du Conseil fédéral depuis l'introduction de la politique de croissance, s'inscrivait sur fond de la reprise atone de l'économie mondiale, frappée par des crises financières et économiques depuis 2008. Ces crises ont mis en lumière à quel point il est déterminant de mettre en œuvre les réformes structurelles au bon moment. Tandis que la Suisse a relativement bien surmonté les années de crise, la croissance économique a été portée par la forte évolution du taux d'activité dans les secteurs tournés vers le marché intérieur. Dans ce contexte, la politique de croissance 2012-2015 contenait en premier lieu des mesures qui devaient servir à l'accroissement de la productivité de l'économie dans son ensemble, en mettant un accent tout particulier sur les secteurs intérieurs. La politique de croissance 2012-2015 comprenait les treize mesures suivantes:

1. Formulation d'une stratégie nationale de santé («Santé 2020») visant l'élaboration de mesures permettant d'accroître l'efficacité en matière de santé.
2. Poursuite de la politique agricole: poursuite de l'adaptation des mesures d'amélioration structurelle, de l'augmentation de la mobilité des surfaces et de l'examen des possibilités d'ouverture du marché afin d'accroître la productivité du travail.
3. Développement et renforcement du réseau des accords de libre-échange afin de renforcer le commerce extérieur par le biais d'un à deux accords par année.
4. Confirmation de la libre-circulation des personnes avec l'UE et, au vu de l'entrée de la Croatie dans l'UE, extension de l'accord sur la libre-circulation des personnes à la Croatie.
5. Conclusion d'un accord avec l'UE en matière d'énergie et d'électricité pour renforcer la sécurité de l'approvisionnement et garantir l'intégration de la Suisse dans le commerce transfrontalier de l'électricité.
6. Fixation des priorités budgétaires à moyen terme et mise en œuvre de réformes structurelles servant efficacement, comme le frein à l'endettement, à stabiliser à long terme les finances fédérales.
7. Adoption de la réforme de l'imposition des entreprises III afin de garantir le financement des dépenses de l'Etat et de préserver la compétitivité de la Suisse, tout en améliorant l'acceptation internationale, soit la crédibilité, du système fiscal suisse.
8. Création d'un rapport sur la tarification de la mobilité (*mobility pricing*), dans le cadre duquel un modèle de financement et de pilotage pour les réseaux routiers et ferroviaires, qui oriente la mobilité vers une utilisation économiquement efficace et écologiquement durable des capacités de réseau, est examiné.
9. Adoption de la révision de l'AVS en vue d'une consolidation des finances, d'une part, et d'une modernisation de la prévoyance vieillesse, d'autre part.
10. Concrétisation et mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050, qui doit permettre l'abandon progressif de l'énergie nucléaire et la réduction des émissions de gaz à effets de serre dans le respect d'un approvisionnement en énergie sûr, économique et durable.
11. Adoption du concept de réforme fiscale écologique pour examiner la faisabilité d'une réforme fiscale écologique qui utilise les recettes des taxes environnementales pour réduire les impôts induisant des effets de distorsion.
12. Mise en œuvre des stratégies pour une société de l'information en Suisse et pour une cyberadministration suisse afin de renforcer la compétitivité de la Suisse grâce à l'utilisation de TIC, respectivement, une administration plus proche des citoyens, plus efficace et plus économique grâce à l'introduction de la cyberadministration.
13. Poursuite de l'allégement administratif et mise en œuvre des cinq mesures prioritaires visant à réduire la charge administrative des entreprises due aux réglementations étatiques.

Le rapport final du DEFR sur l'état de mise en œuvre de la politique de croissance 2012-2015, publié parallèlement au présent rapport, évalue l'avancement des treize mesures de la politique de croissance de la Confédération par rapport aux attentes formulées en juin 2012. Pour procéder à cette évaluation, le secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a consulté les offices fédéraux concernés fin 2015.

Les objectifs fixés par la politique de croissance 2012-2015 ont été remplis par le Conseil fédéral pour six des treize mesures, soit la formulation d'une stratégie nationale de santé, la définition de priorités budgétaires à moyen terme, la réforme de l'imposition des entreprises III, l'élaboration d'un rapport sur la tarification de la mobilité, la révision de l'AVS et la Stratégie énergétique 2050. Trois de ces mesures sont toutefois pendantes au Parlement (la réforme de l'imposition des entreprises III, la révision de l'AVS et la stratégie énergétique). Cinq autres mesures ont été partiellement ou majoritairement mises en œuvre: la poursuite de la politique agricole, l'élargissement et le renforcement du réseau des accords de libre-échange, l'adoption du concept de réforme fiscale écologique, la mise en œuvre des stratégies pour une société de l'information en Suisse et pour une cyberadministration suisse, et la poursuite de l'allègement administratif. Les négociations avec l'UE concernant un accord en matière d'électricité ayant été suspendues en été 2015 et la ratification du protocole III de l'ALCP ayant été repoussée, ces deux mesures n'ont pas été mises en œuvre à fin 2015.

Des facteurs externes imprévisibles expliquent, en partie, cet échec. A la suite de l'acceptation par le peuple et les cantons du nouvel art. 121a de la Constitution, les développements touchant à la politique européenne concernant la politique agricole, à la garantie de la libre-circulation des personnes et à l'accord sur l'électricité visé avec l'UE ont retardé la mise en œuvre des mesures. Dans d'autres cas, le contenu initial des mesures n'a pas pu être appliqué complètement. Dans le cas de l'élargissement et du renforcement du réseau des accords de libre-échange, de la mise en œuvre de la stratégie «cyberadministration suisse» et de la poursuite de l'allègement administratif, l'écart entre la réalisation et le contenu initial de la mesure est toutefois minime et les attentes sont largement remplies. La politique de croissance 2012-2015 remplit par conséquent la majorité de ses objectifs, sous réserve des décisions pendantes au Parlement concernant les mesures importantes de la politique de croissance 2012-2015 (révision de l'AVS, réforme de l'imposition des entreprises III, stratégie énergétique 2050, réforme fiscale écologique). Le tableau 1 résume l'état de la mise en œuvre des treize mesures.

Tableau 1: Degré de réalisation des mesures de la politique de croissance 2012-2015

Mesure	Etat de la mise en œuvre	Degré de réalisation des objectifs initiaux
Formulation d'une stratégie nationale de santé	Le rapport Santé 2020 pointe plusieurs champs d'action susceptibles d'améliorer l'efficacité.	Atteint
Poursuite de la politique agricole	Les mandats d'examen de mesures visant à accroître la productivité du travail ont été remplis.	Partiellement atteint Les négociations avec l'UE sur l'ouverture du marché n'ont pas encore abouti.
Développement et renforcement du réseau des accords de libre-échange	Huit nouveaux ALE ont été conclus et des négociations ont été ouvertes avec quatre partenaires ALE potentiels.	Majoritairement atteint La conclusion avec l'Union douanière Russie/Bélarus/Kazakhstan, de même qu'avec le Vietnam, l'Inde et l'Indonésie est en suspens.
Confirmation de la libre-circulation des personnes avec l'UE	La fixation de contingents autonomes pour l'admission de ressortissants croates sur le marché suisse du travail a permis de débloquer provisoirement certaines négociations avec l'UE.	Non atteint Le protocole III de l'ALCP n'a pas été ratifié fin 2015.

Accord avec l'UE en matière d'énergie et d'électricité	Les négociations relatives à l'accord sur l'électricité avec l'UE sont à un stade avancé.	Non atteint L'accord n'a pas pu être finalisé fin 2015.
Fixation des priorités budgétaires à moyen terme	Les objectifs de croissance pour les domaines de dépenses ont été fixés dans le plan financier de la législature 2017-2019. L'objectif d'allègement a été atteint.	Atteint
Révision de l'imposition des entreprises III	Le message relatif à la RIE III a été transmis au Parlement.	Atteint Actuellement pendant au Parlement
Tarifification de la mobilité	Le Conseil fédéral a pris connaissance du projet de rapport.	Atteint
Révision de l'AVS	Le message relatif à la prévoyance vieillesse 2020 a été transmis au Parlement.	Atteint Actuellement pendant au Parlement
Stratégie énergétique 2050	Le premier train de mesures a été présenté au Parlement.	Atteint Actuellement pendant au Parlement
Adoption du concept de réforme fiscale écologique	La réforme a été réduite à la perception d'une taxe climatique et énergétique et est actuellement examinée par le Parlement.	Partiellement atteint Le mandat initial de «deuxième dividende» (non seulement un objectif climatique mais aussi une plus grande efficacité du système fiscal) ne fait plus partie de la réforme.
Mise en œuvre des stratégies pour une société de l'information en Suisse et pour une cyberadministration suisse	Les projets de la stratégie pour une société de l'information en Suisse qui ont une incidence sur la croissance ont été très largement réalisés. 24 des 58 projets de cyberadministration se sont concrétisés.	Majoritairement atteint La mise en œuvre du projet de vote électronique a accusé des retards. Tous les projets prioritaires du domaine de la cyberadministration n'ont pas pu être menés à bien.
Poursuite de l'allègement administratif	Quatre des cinq mesures prioritaires ont été mises en œuvre.	Majoritairement atteint Le traitement électronique de l'impôt sur le bénéfice n'a pas pu être réalisé.

Dans ce contexte, certains des défis économiques identifiés dans le cadre de la politique de croissance 2012-2015 restent d'actualité. Par exemple, la mise en œuvre des mesures liées aux questions de politique européenne a été retardée. En outre, les projets allant au-delà de la période 2012-2015 demandent à être poursuivis. Il est par conséquent essentiel de poursuivre de manière systématique et cohérente la politique de croissance du Conseil fédéral dans le cadre de la politique de croissance 2016-2019. Plusieurs mesures de cette dernière sont donc liées à la politique de croissance 2012-2015, soit directement, soit par le biais de projets de suivi, notamment dans les domaines de la politique européenne (maintien et développement de la voie bilatérale avec l'UE), de la politique économique extérieure (élargissement de l'accès au marché), de la politique agricole, de la politique des transports, de la politique environnementale (deuxième train de mesures de la stratégie énergétique 2050 et législation climatique pour l'après-2020) et de l'analyse de la réglementation (poursuite des travaux sur l'allègement administratif et sur une réglementation mieux adaptée aux entreprises).

5 Aperçu des mesures

I. Renforcement de la croissance de la productivité du travail

Selon le rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance», le Conseil fédéral place l'accroissement de la productivité du travail et le renforcement de la compétitivité et de l'innovation au cœur de la politique de croissance.

La politique de croissance 2016-2019 entend prioritairement prendre toutes les mesures utiles pour accroître la productivité de l'ensemble de l'économie. La clé du renforcement de l'économie suisse, cependant, réside en premier lieu dans les secteurs d'activité axés sur l'économie intérieure puisque les mutations structurelles sectorielles, en particulier, devraient continuer de grever le potentiel de productivité de l'économie suisse. Faute de conduire les réformes nécessaires, le risque d'une dualisation de l'économie menace de s'accroître encore, avec d'un côté le secteur compétitif des exportations, orienté vers les marchés internationaux, et de l'autre côté les secteurs intérieurs, confrontés à des coûts élevés. Les réformes restent donc nécessaires du point de vue de la politique de croissance.

Sept des projets concrets de la politique de croissance 2016-2019 contribuent à l'objectif d'accroissement de la productivité du travail, de manière générale et spécifiquement dans les secteurs axés sur le marché intérieur:

1. Maintien et développement de la voie bilatérale avec l'UE

Les accords bilatéraux facilitent l'accès au marché européen dans divers secteurs et donnent lieu à une étroite collaboration avec l'UE dans de nombreux autres domaines. Ils revêtent donc une importance majeure pour l'économie suisse.

2. Elargissement de l'accès au marché pour les entreprises suisses

L'ouverture internationale mène, par le biais d'une intensification de la concurrence et du renforcement des exportations, à l'accélération de la croissance et à l'accroissement de la productivité du travail. La Suisse se mobilise pour l'extension et le développement du réseau d'accords de libre-échange, pour la mise en œuvre de l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges et pour le développement des dispositions réglementaires multilatérales.

3. Mise en place d'un cadre général et de conditions de concurrence adaptées à l'économie numérique

Les progrès techniques dans le traitement numérique des données et de l'internet touchent de plus en plus souvent des branches jusque-là moins exposées au changement structurel. Dans ce cadre, il convient d'examiner dans quelle mesure les réglementations en vigueur doivent être adaptées et quelles réglementations sont nécessaires pour permettre aux entreprises de saisir les opportunités offertes par la numérisation, et à la Suisse de rester compétitive et innovatrice grâce à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. Il est avant tout indispensable que les conditions-cadre soient favorables à l'innovation et à son utilisation sur le marché, et que la population soit préparée de manière optimale au tournant technologique, notamment grâce à la formation. La meilleure exploitation du potentiel d'innovation des entreprises et l'amélioration des compétences numériques de certains groupes de personnes permettront non seulement à la place économique suisse de mieux profiter des opportunités offertes par la numérisation, mais également d'écartier le risque de voir une part des entreprises et des personnes actives manquer le train de l'évolution numérique, et développer ainsi des réflexes de rejet de la numérisation. Il convient enfin de clarifier jusqu'à quel point les conditions-cadre en vigueur garantissent que l'environnement compétitif actuel puisse continuer de générer de la prospérité.

4. Libéralisation du marché de l'électricité et réglementation du marché du gaz

La réglementation dans les secteurs des réseaux revêt une importance particulière pour la productivité du travail: comme il s'agit d'infrastructures, ils ont non seulement un impact direct sur la performance économique, mais aussi un effet indirect considérable sur d'autres branches. Avec la deuxième étape de l'ouverture du marché de l'électricité, tous les consommateurs finaux s'approvisionneront en électricité sur le marché européen libéralisé. Cette concurrence favorise les économies et l'innovation sur le marché de l'électricité. La base juridique pour l'accès au réseau sur le marché du gaz, réglé sur la base d'une convention de la branche, doit elle aussi être mise à jour. Lors de l'élaboration de la loi, différentes options de libéralisation, telles qu'une ouverture complète du marché, une ouverture échelonnée dans le temps ou une ouverture différenciée en fonction des caractéristiques des clients, sont examinées. L'objectif est d'optimiser l'efficacité économique du marché du gaz. Le projet de loi vise en outre autant que possible la conformité avec le droit européen ainsi qu'avec les règles en vigueur sur le marché de l'électricité.

5. Allègement administratif et amélioration de la réglementation pour les entreprises

L'allègement de la charge administrative offre aux entreprises la possibilité d'optimiser leurs ressources. Dans son rapport du 2 septembre 2015 «Allègement administratif. Améliorer les réglementations – réduire la charge administrative des entreprises.», le Conseil fédéral prévoit 31 mesures prioritaires visant à réduire la charge administrative. Conformément à la motion 15.3445 («Réduction de la bureaucratie. Faire analyser les coûts de la réglementation par un organe indépendant»), des améliorations institutionnelles et méthodologiques de l'analyse d'impact de la réglementation doivent être définies.

6. Renforcement de la concurrence sur le marché intérieur par la facilitation des importations

La facilitation des importations profite avant tout aux consommateurs ainsi qu'aux entreprises achetant des biens intermédiaires. L'amélioration de la compétitivité profite également aux industries tournées vers l'exportation. Une simplification des importations de marchandises, en particulier, permettrait aux entreprises de réduire leurs coûts en Suisse. Certaines des mesures nécessaires sont déjà en phase de planification dans le cadre d'interventions parlementaires, tandis que d'autres doivent encore être examinées à la lumière de leurs avantages et de leurs inconvénients. Dans l'ensemble, la facilitation des importations doit permettre aux entreprises suisses d'organiser plus efficacement leurs processus de production et de s'intégrer au mieux dans les chaînes mondiales de création de valeur.

7. Politique agricole 2022-2025: développement cohérent de la politique agricole

La productivité du travail dans l'agriculture suisse est faible en comparaison internationale. Cette faiblesse a non seulement des répercussions négatives sur la compétitivité internationale des produits agricoles, mais elle induit des coûts élevés pour les branches du marché intérieur situées en aval (industrie alimentaire, tourisme). Le développement de la politique agricole doit par conséquent comprendre des mesures visant à renforcer la compétitivité sur le marché intérieur comme à l'exportation, à réduire les distorsions du marché et à contribuer ainsi à la distribution des produits agricoles suisses sur les marchés intérieurs et extérieurs, et, parallèlement, à favoriser l'esprit d'entreprise dans les exploitations agricoles et les filières alimentaires.

II. Renforcement de la résilience de l'économie

Le renforcement de la résilience de l'économie, après l'accroissement de la productivité du travail, est le deuxième objectif prioritaire de la politique de croissance. Les crises financières et économiques de ces dernières années ont clairement démontré, dans un grand nombre de pays, qu'elles peuvent avoir des répercussions profondes et durables sur la création d'emplois et la prospérité. La Suisse a certes été bien moins touchée par ces crises que d'autres pays, mais il ne faut pas négliger les risques, notamment ceux liés au taux d'endettement élevé du secteur financier et des ménages privés, et qu'il s'agit d'écartier. L'endettement dans le secteur financier est particulièrement problématique en raison de la garantie implicite de l'Etat aux banques d'importance systémique. Il convient en outre de s'assurer que les finances fédérales restent saines.

Les trois mesures suivantes, qui se concentrent sur les aspects problématiques identifiés dans le rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance», devraient être mises en œuvre dans le cadre de la poursuite de l'objectif «résilience»:

8. Adaptation des bases juridiques dans le domaine dit «too big to Fail»

Dans son rapport d'évaluation adopté le 18 février 2015, le Conseil fédéral a déterminé qu'il était nécessaire d'intervenir concernant le régime suisse «too big to fail». Un groupe de travail mené par le Département fédéral des finances (DFF) a par la suite élaboré des propositions concernant les adaptations juridiques nécessaires. Les grandes lignes des modifications prévues au niveau des ordonnances ont été adoptées par le Conseil fédéral le 21 octobre 2015. L'audition portant sur les modifications prévues de l'ordonnance sur les fonds propres et de l'ordonnance sur les banques s'est déroulée du 22 décembre 2015 au 15 février 2016. Les modifications d'ordonnance adoptées par le Conseil fédéral le 11 mai 2016 entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Les banques d'importance systémique ont jusqu'à fin 2019 pour remplir les nouvelles exigences.

9. Programme de stabilisation 2017-2019

Il est nécessaire de lancer un programme de stabilisation des finances publiques pour pouvoir respecter les prescriptions du frein à l'endettement. Le 26 novembre 2015, le Conseil fédéral a mis en consultation le programme de stabilisation 2017-2019. Le programme prévoit, par rapport au plan financier initial, une économie d'environ 1 milliard de francs par an à partir de 2017.

10. Réexamen des incitations fiscales à l'endettement pour les ménages

Les dettes hypothécaires des ménages privés en Suisse sont élevées en comparaison internationale. En effet, le système fiscal suisse favorise le capital emprunté par rapport aux fonds propres et incite ainsi les ménages à s'endetter. Diverses mesures peuvent être mises en œuvre pour corriger les distorsions fiscales. Il convient par conséquent de déterminer si la valeur locative et les déductions qui l'accompagnent (intérêts hypothécaires, frais d'entretien et primes d'assurance, p. ex.) doivent être supprimées. Le 20 mai 2015, le Conseil fédéral a suivi la recommandation du groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers concernant les incitations à l'endettement des ménages privés dans le système fiscal suisse et leurs implications pour la stabilité financière. Il a chargé le DFF de soumettre cette thématique à un examen approfondi d'ici à 2016. Le 10 juin 2016, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport rédigé par un groupe de travail sous la direction du DFF. En se basant sur ce rapport, le comité consultatif «Avenir de la place financière» a recommandé au Conseil fédéral d'entreprendre un changement du système d'imposition de la valeur locative. Toutefois, le Conseil fédéral a décidé de ne pas élaborer pour le moment de nouveau projet en vue d'un tel changement. Plus exactement, il souhaite attendre la décision du Parlement concernant la motion 13.3083 Egloff («Sécurité du logement. Droit d'option irrévocable quant à la valeur locative»), motion que le Conseil fédéral continue de rejeter. Le DFF reviendra vers le Conseil fédéral une fois que le Parlement se sera prononcé sur la motion.

III. Croissance de la productivité des ressources pour atténuer les éventuels effets collatéraux négatifs de la croissance économique

Une politique de croissance durable et axée sur le long terme doit avant tout se concentrer sur la dimension qualitative de la croissance, et non sur sa seule dimension quantitative. Au-delà des aspects environnementaux, le rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance» identifie des mesures à prendre concernant la réglementation des secteurs de l'aménagement du territoire, du logement et des infrastructures, en particulier.

Quatre mesures centrales visent à atténuer les effets collatéraux:

11. Deuxième paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050

Le deuxième paquet de mesures relatif à la Stratégie énergétique 2050 doit constituer la base de remplacement des mesures d'encouragement existantes grâce à un système d'incitation efficace. Le système incitatif contribuera à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à une utilisation économe et efficiente de l'énergie. En mettant l'accent à long terme sur l'internalisation accrue des coûts externes de la consommation d'énergie, le système d'incitation contribue à réduire les effets collatéraux indésirables de la croissance (en particulier le CO₂) sur les biens environnementaux publics. Le produit des taxes incitatives sera ainsi entièrement distribué à la population et à l'économie, de sorte que la charge financière des ménages et des entreprises n'augmentera pas dans l'ensemble.

12. Législation relative au climat après 2020

La politique de la Confédération en matière de climat devra encore se concentrer sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre après 2020 et contribuer ainsi à maintenir le réchauffement global en dessous de 2 °C par rapport à l'époque préindustrielle. Les délais fixés dans la loi sur le CO₂ en vigueur expirant en 2020, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'élaborer d'ici à la mi-2016, d'entente avec le DFAE, le DFI, le DFF, le DFJP et le DEFR, un projet soumis à consultation concernant la législation relative au climat après 2020. Le DETEC, en collaboration avec le DEFR, réalisera une analyse des conséquences économiques des mesures et instruments de politique climatique postérieurs à 2020.

13. Atténuation de la pénurie de logements grâce à une meilleure réglementation du marché du logement

Ces dernières années, les prix du logement en propriété et les loyers des logements neufs ont pris l'ascenseur dans les centres urbains. D'un point de vue politique, il importe d'examiner dans quelle mesure la réglementation actuelle du marché du logement a contribué à la pénurie. Deux études seront par conséquent consacrées à l'analyse des effets économiques et de l'efficacité des principales réglementations ayant une influence sur le marché du logement suisse afin d'identifier d'éventuelles lacunes.

14. Utilisation plus efficace et développement ciblé des infrastructures de transport

Avec une population croissante, la Suisse fait face à une demande de mobilité, qu'elle soit routière ou ferroviaire, qui ne cesse d'augmenter, mettant toujours plus à contribution les infrastructures de transport. Dans ce contexte, il est judicieux de développer une stratégie visant à améliorer à court terme l'utilisation des infrastructures de transport existantes et de renforcer à long terme le pilotage tourné vers la demande des capacités et des flux de circulation. La tarification de la mobilité, en particulier, instrument d'économie de marché qui consiste à prélever une redevance liée à l'utilisation de l'infrastructure et des services dans les transports individuels et dans les transports publics afin d'influer sur la demande de mobilité, permet de mettre en avant de nouvelles pistes pour répondre de manière ciblée à ces défis.

6 Description des mesures

Le présent chapitre décrit en détail les quatorze mesures prioritaires issues des objectifs de la législature du Conseil fédéral qui, à moyen et long termes, revêtent une importance particulière pour l'augmentation de la productivité du travail, le renforcement de la résilience et l'atténuation des effets collatéraux négatifs de la croissance en Suisse.

La description des mesures suit un schéma systématique: une justification introductive du choix de la mesure et des problèmes qu'elle entend résoudre (motivation) précède le mandat politique, l'orientation stratégique et une estimation de ses conséquences pour l'économie. Des indications relatives au calendrier, aux jalons à atteindre et aux responsabilités complètent la description de la mesure. Les mesures suivantes seront décrites:

I. Renforcement de la croissance de la productivité du travail

1. Maintien et développement de la voie bilatérale avec l'UE
2. Elargissement de l'accès au marché pour les entreprises suisses
3. Mise en place d'un cadre général et de conditions de concurrence adaptées à l'économie numérique
4. Libéralisation du marché de l'électricité et réglementation du marché du gaz
5. Allègement administratif et amélioration de la réglementation pour les entreprises
6. Renforcement de la concurrence sur le marché intérieur par la facilitation des importations
7. Politique agricole 2022-2025: développement cohérent de la politique agricole

II. Renforcement de la résilience de l'économie

8. Adaptation des bases juridiques dans le domaine dit «too big to fail»
9. Programme de stabilisation 2017-2019
10. Réexamen des incitations fiscales à l'endettement pour les ménages

III. Amélioration de la productivité des ressources pour atténuer les effets collatéraux négatifs de la croissance économique

11. Deuxième paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050
12. Législation relative au climat après 2020
13. Atténuation de la pénurie de logements grâce à une meilleure réglementation du marché du logement
14. Utilisation plus efficace et développement ciblé des infrastructures de transport

I. Renforcement de la croissance de la productivité du travail

1 Maintien et développement de la voie bilatérale avec l'UE

Motivation

Le développement des relations entre la Suisse et l'UE joue un rôle central pour le renforcement de la compétitivité, la sécurité de l'emploi et le maintien ou la hausse de la prospérité en Suisse: en effet, l'UE est de loin le premier partenaire économique et commercial de la Suisse. Environ 55 % des exportations de marchandises suisses sont destinées à la zone UE, et plus de 72 % des importations proviennent de l'UE. Le tableau est similaire dans le domaine du commerce des services et des investissements directs. Avec la voie bilatérale entre la Suisse et l'UE et les accords bilatéraux I (1999) et II (2004)¹, ces relations économiques étroites ont pu être approfondies grâce à des solutions taillées sur mesure et ont été placées sur une base juridique solide. Les accords garantissent l'accès aux marchés respectifs dans toute une série de domaines. Ils constituent par ailleurs la base d'une étroite coopération dans des domaines importants. L'amélioration du cadre économique découlant des accords d'accès aux marchés et de coopération est un facteur de croissance déterminant à la fois pour les secteurs concernés et pour l'économie suisse tout entière. Parallèlement, l'ouverture du marché renforce la compétitivité de la place économique suisse, ce qui produit des conditions favorables à la création d'emplois et à la prospérité en Suisse. Dans le cadre de son rapport de juin 2015 en réponse au postulat 13.4022 déposé par la Conseillère aux Etats Keller-Sutter, le Conseil fédéral a constaté qu'un retour à un accord de libre-échange, aussi vaste soit-il, constituerait un net recul par rapport aux accords bilatéraux pour ce qui est de l'accès aux marchés. Fort de ce constat, le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif, pour la prochaine législature, de maintenir et de développer la voie bilatérale dans les relations entre la Suisse et l'UE.

Mandat / teneur

La politique européenne de la Suisse est aujourd'hui face à des défis de taille, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles sur l'immigration adoptées le 9 février 2014 par le peuple et les cantons, ainsi que le futur cadre institutionnel des relations entre la Suisse et l'UE. Le Conseil fédéral s'est donc fixé pour objectif de la législature 2016-2019 de maintenir et renouveler la voie bilatérale afin de garantir sa continuité et la sécurité juridique pour les acteurs économiques. Il souhaite trouver une solution convenue d'un commun accord avec l'UE qui permette de mieux gérer l'immigration en provenance des Etats membres de l'UE et de maintenir l'accord sur la libre circulation des personnes. Il est prévu que la solution soit étendue à la Croatie, qui a adhéré à l'UE en juillet 2013, devenant son 28^e membre. Il s'agit en outre d'une condition déterminante pour une pleine association de la Suisse à l'accord-cadre de coopération scientifique Horizon 2020. Un accord institutionnel doit quant à lui fixer le futur cadre des relations avec l'UE et assurer la sécurité du droit pour les acteurs économiques. Un accord de ce type est nécessaire pour garantir l'accès existant au marché intérieur européen et indispensable pour l'étendre à de nouveaux secteurs, par exemple dans le domaine de l'électricité. Le développement de la voie bilatérale passera également par la conclusion de nouveaux accords de coopération, notamment dans le domaine de la recherche, de la sécurité, de l'environnement (p. ex. rattachement des systèmes d'échange de quotas d'émissions) ou de la santé. Dans ce contexte, le Conseil fédéral décidera également, lors de la législature 2016-2019, du renouvellement de la contribution de la Suisse visant à réduire les inégalités économiques et sociales dans l'UE élargie.

¹ Les Accords bilatéraux I comprennent des accords d'ouverture du marché classiques dans les domaines de la libre circulation des personnes, des obstacles techniques au commerce (y compris accords de reconnaissance mutuelle, ARM), des marchés publics, de l'agriculture, des transports terrestres et des transports aériens, ainsi qu'un accord de participation à des programmes de recherche. Les Accords bilatéraux II étendent la collaboration avec l'UE à d'autres domaines centraux, à savoir Schengen/Dublin, la fiscalité de l'épargne, la lutte contre la fraude, l'environnement, la statistique, MEDIA (programme de promotion du cinéma de l'UE), les retraites et la formation. Ils étendent en outre l'accès réciproque au marché dans le domaine des produits agricoles transformés.

Conséquences pour l'économie

Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE sont capitaux pour l'économie suisse. En effet, ils créent, entre la Suisse et l'UE, des conditions similaires à celles d'un marché intérieur dans certains secteurs, ce qui ouvre aux entreprises suisses des débouchés considérables et leur assure l'accès à une main-d'œuvre qualifiée, deux facteurs qui, tout comme l'intensification de la concurrence, ont des effets sur la croissance. Les divers accords de coopération ont eux aussi des effets positifs sur le cadre politique et économique et donc sur l'attrait de la place économique suisse; associés à l'accord sur la recherche Horizon 2020, ils stimulent en outre l'innovation. Maintenir à long terme les accords bilatéraux existants, développer l'accès au marché intérieur et approfondir la coopération dans les domaines politiques importants sont des éléments qui créeront les conditions nécessaires à l'augmentation de la productivité du travail dans les secteurs concernés et qui renforceront parallèlement la compétitivité et la capacité d'innovation de l'économie suisse dans son ensemble.

Les études (d'economiesuisse², d'Ecoplan³ et de BAKBASEL⁴) montrent que les accords bilatéraux de 1999 entre la Suisse et l'UE ont fortement contribué, depuis leur entrée en vigueur, à la croissance économique, et que la dénonciation des Accords bilatéraux I entraînerait des pertes considérables pour l'économie. Selon les estimations, le PIB de la Suisse en 2035 serait inférieur de 5 à 7 % en cas de dénonciation des Accords bilatéraux I. L'abandon des bilatérales I coûterait donc, en moins de 20 ans, grosso modo l'équivalent d'un «revenu annuel» de l'économie suisse. Ce résultat s'explique en particulier par le fait que le recrutement de main-d'œuvre dans l'UE serait plus difficile, par la détérioration de l'accès au marché pour les biens et les services dans les domaines de l'agriculture, des transports terrestres et des transports aériens, ainsi que pour les marchés publics et par la disparition des mécanismes visant à éviter les entraves techniques au commerce. La détérioration de la coordination entre la recherche suisse et européenne en cas de sortie de la Suisse d'Horizon 2020, le plus grand programme cadre de recherche multilatéral du monde, aurait, elle aussi, des conséquences négatives. Il faudrait en outre escompter d'autres effets négatifs du fait que la place économique perdrait de son attrait et de l'incertitude entourant les relations de la Suisse avec son principal partenaire commercial⁵.

Déroulement / calendrier

Le 4 mars 2016, le Conseil fédéral a transmis au Parlement la législation d'application relative au nouvel article constitutionnel ainsi que le message concernant l'extension de l'accord sur la libre-circulation des personnes à la Croatie. Parallèlement, il entend poursuivre les consultations avec l'UE sur la libre-circulation des personnes en vue de trouver en été 2016 une solution convenue d'un commun accord. En outre, toutes les négociations en cours entre la Suisse et l'UE doivent être poursuivies, notamment celles qui portent sur les questions institutionnelles.

Responsabilité du dossier

DFAE, Direction des affaires européennes, en collaboration avec les départements responsables des dossiers de négociations

² Cf. étude d'economiesuisse «Evolution du PIB par habitant. La croissance de la Suisse est meilleure que sa réputation», mars 2016.

³ Cf. étude d'Ecoplan «Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I» (en allemand), novembre 2015.

⁴ Cf. étude de BAKBASEL «Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft» (en allemand), novembre 2015.

⁵ Cf. rapport de synthèse du SECO sur les deux études «Conséquences économiques d'une extinction des Accords bilatéraux I», 4 décembre 2015.

2 Elargissement de l'accès au marché pour les entreprises suisses

Motivation

Pour un petit pays pauvre en matières premières comme la Suisse, l'accès aux marchés internationaux est indispensable pour maintenir et développer le niveau de vie. Parallèlement à la mondialisation progressive des marchés et au fractionnement des étapes de production dans différents pays et régions, les relations commerciales de la Suisse se sont renforcées. En 2015, la Suisse a exporté des produits pour une valeur supérieure à 200 milliards de francs, tandis que ses importations se sont élevées à près de 170 milliards (sans l'or). Dans un pays comme la Suisse, où le niveau salarial est élevé, les entreprises exposées à la concurrence mondiale doivent constamment augmenter leur productivité pour rester compétitives. Le commerce extérieur joue donc un rôle déterminant dans la croissance du produit intérieur brut et l'amélioration de la productivité du travail en Suisse.

Les problèmes structurels que connaissent l'Europe et d'importants pays émergents ainsi que les crises régionales et les tensions géopolitiques actuelles illustrent l'importance de la diversification géographique du commerce extérieur de la Suisse. Le ralentissement du développement du commerce extérieur et les tendances protectionnistes subsistant dans d'importants marchés de destination pèsent sur les exportations de la Suisse, qui pâtissent déjà de la persistance de la force du franc. En revanche, la Suisse dispose toujours d'un fort potentiel d'exportation dans certains marchés plus dynamiques que la moyenne.

Les accords de libre-échange (ALE) permettent d'éviter ou de réduire les discriminations dont les acteurs économiques suisses font l'objet par rapport à leurs partenaires commerciaux ayant déjà conclu un ALE. L'expérience montre que les relations économiques avec les partenaires d'ALE se développent plus que la moyenne. Les ALE constituent donc un instrument important pour maintenir et renforcer la compétitivité.

Les avantages concurrentiels résultant d'un accès au marché facilité peuvent évoluer au fil du temps. Il faut, d'une part, adapter les accords existants à la politique commerciale extérieure des pays partenaires (p. ex. abaissement des droits de douane) ou à de nouveaux standards. D'autre part, le développement des relations commerciales entre Etats tiers peut avoir des conséquences sur la position de la Suisse en termes de concurrence. Avec la récente signature de l'accord de partenariat transpacifique (partenariat transpacifique, TPP [*transpacific partnership*]) et la conclusion potentielle du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*; TTIP) entre les Etats-Unis et l'UE, les dommages potentiels pour la Suisse devraient recevoir plus d'attention.

Dans une perspective économique globale, le libre-échange entraîne des gains de productivité et de prospérité en raison d'une allocation plus efficiente des facteurs de production. Au sein d'une économie, le libre-échange peut toutefois entraîner des effets de redistributions et des adaptations structurelles. Il faut s'attendre, dans la négociation des accords commerciaux internationaux à venir, à une pression accrue, visant en particulier l'ouverture du marché agricole suisse.

Mandat / teneur

Mesures multilatérales et plurilatérales: la Suisse s'attache à donner un nouveau souffle aux négociations de l'OMC. Elle s'engage pour la conclusion d'accords multilatéraux visant la libéralisation des échanges de marchandises et de services ainsi que leur simplification et harmonisation (p. ex. l'accord sur la facilitation des échanges AFE, ratifié par la Suisse) et soutient également des initiatives dans de nouveaux domaines. Elle participe par ailleurs à des initiatives plurilatérales au sein de l'OMC (p. ex. le développement de l'accord dans le secteur pharmaceutique, l'Accord sur les technologies de l'information ATI, adopté, et l'Accord sur les biens environnementaux ABE, en cours de négociation) et en dehors (p. ex. accord sur le commerce des services). Ces initiatives, qui ont été lancées par plusieurs pays membres de l'OMC intéressés, contribuent à créer un cadre juridique tenant compte des besoins des chaînes mondiales de valeur.

Mesures bilatérales (ou dans le cadre de l'AELE): la Suisse s'attache à conclure de nouveaux ALE afin de garantir l'accès aux principaux marchés étrangers pour l'économie d'exportation. Les négociations engagées avec les Philippines et la Géorgie ont abouti début 2016. Actuellement, la Suisse accorde la priorité aux négociations avec l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie et le Vietnam. Elle entend également reprendre dès que possible les négociations avec l'Union douanière Russie-Bélarus-Kazakhstan, la Thaïlande et l'Algérie.

Outre la négociation de nouveaux ALE, il faut contrôler régulièrement les ALE existants et, au besoin, les mettre à jour, les développer ou les adapter aux évolutions économiques ou commerciales. L'objectif premier est de garantir en permanence la non-discrimination de l'économie suisse. Ce type de développement est déjà d'actualité avec la Turquie et les préparations en ce sens sont en cours avec le Canada, le Mexique et le Chili. La Suisse prévoit par ailleurs de poursuivre le dialogue commercial entre l'AELE et les Etats-Unis afin d'être informée des évolutions en cours dans les négociations du TTIP et de pouvoir réagir, le cas échéant. C'est également dans ce contexte que s'inscrit la réponse au postulat Pfister (14.4186), qui demande la création d'une stratégie pour répondre à une éventuelle conclusion du TTIP entre l'UE et les Etats-Unis. Les Etats de l'AELE prévoient en outre d'engager des négociations avec l'Equateur au deuxième semestre de 2016. Ils ont également lancé des entretiens exploratoires avec le Mercosur, afin d'examiner la possibilité de négocier un ALE.

Les mesures doivent en principe comprendre les divers domaines importants pour l'économie suisse, à savoir: le trafic des marchandises, le commerce des services, les investissements, les marchés publics, les droits de propriété intellectuelle, la concurrence et le développement durable. Elles doivent autant que possible garantir des conditions d'accès au marché non discriminatoires, aussi bien dans le domaine tarifaire que dans le domaine non tarifaire, et renforcer la sécurité juridique pour les échanges et la coopération économiques de même que pour le développement durable.

Conséquences pour l'économie

L'amélioration de l'accès au marché profite à la fois à l'économie d'exportation, aux importateurs et aux consommateurs. Les entreprises suisses, qui ont la possibilité d'acheter les prestations intermédiaires à meilleur prix, peuvent ainsi rester compétitives, tandis que les consommateurs bénéficient d'une plus grande diversité dans les produits et de prix moins élevés à l'intérieur du pays grâce à la concurrence accrue. L'échange de biens et services peut ainsi entraîner une augmentation de l'efficacité, des économies d'échelle et des innovations. Il en résulte une meilleure productivité du travail et une augmentation de la croissance.

Mesures multilatérales et plurilatérales: pour l'économie d'exportation suisse, les procédures douanières complexes dans de nombreux marchés d'exportation constituent une entrave commerciale considérable. Limiter ces entraves et introduire des standards minimaux concernant les procédures et les formalités douanières applicables au commerce transfrontalier des marchandises par le biais de l'AFE aura des retombées positives sur les exportations suisses. Pays exportant beaucoup de produits informatiques, la Suisse profitera également de la libéralisation qui découlera de l'ATI. Les prestataires suisses sont déjà bien établis et profitent désormais en plus d'un accès en franchise de douane aux marchés des pays prenant part à l'accord.

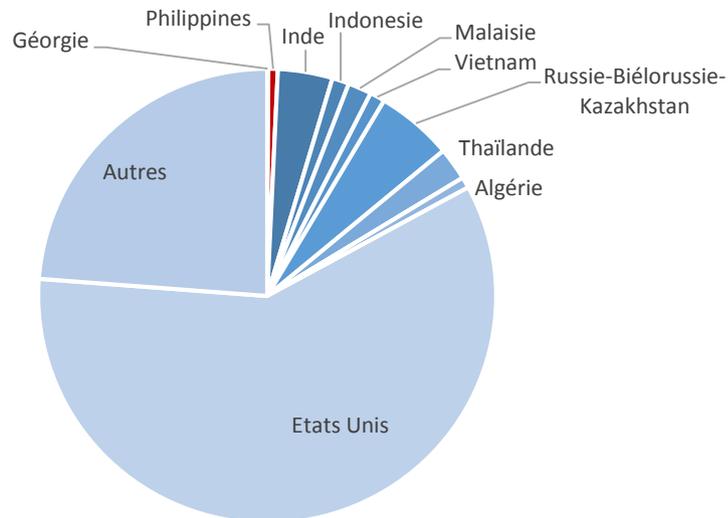
Mesures bilatérales (ou dans le cadre de l'AELE): l'ouverture supplémentaire du marché réalisable via des ALE est difficile à prévoir, en particulier du fait qu'aucun ALE ne couvre tous les groupes de produits. L'expérience faite à ce jour dans le cadre des ALE de la Suisse montre cependant que les exportations en libre-échange vers les partenaires augmentent en moyenne nettement plus après l'entrée en vigueur de l'accord par rapport à avant. En 2015, 77 % des exportations de la Suisse étaient destinées à des signataires d'un ALE. Plus de la moitié des exportations restantes étaient destinées aux Etats-Unis. Des marchandises pour un montant de 8 milliards de francs (soit environ 17 % du potentiel résiduel) ont été livrées à des partenaires commerciaux avec lesquels la Suisse négocie actuellement un ALE (y compris les négociations achevées ou suspendues en 2016). Dans les domaines du commerce des services, de la protection de la propriété intellectuelle, ou des marchés publics, l'importance des ALE est

difficilement mesurable en termes quantitatifs. Une évaluation qualitative permet toutefois d'affirmer que les ALE améliorent également le cadre réglementaire dans ces domaines et créent, au niveau bilatéral, une base juridique directe permettant des réclamations. Ils aident à réduire les discriminations et procurent ainsi aux acteurs économiques suisses un accès aux marchés étrangers plus aisé, plus prévisible, et garanti sur le plan juridique.

Figure 2: Exportations suisses vers des destinations sans ALE

(pour un total de 46 milliards de francs)

Source: AFD, SECO



Déroulement/calendrier

- ATI: application provisoire à partir de 2017
- ABE: conclusion des négociations d'ici à 2017
- Conclusion de deux nouveaux ALE d'ici à 2019
- (Ré)ouverture des négociations avec deux partenaires d'ici à 2019
- Mexique, Chili: ouverture des négociations visant l'extension des ALE d'ici à 2019
- Mercosur: examen formel/décision concernant l'ouverture de négociations dans le cadre de l'AELE d'ici à 2019
- Postulat Pfister 14.4186 (Libre-échange entre l'UE et les Etats-Unis. Adopter une stratégie d'opportunité): rapport en réponse à ce postulat d'ici à 2017

Responsabilité du dossier

DEFR, Secrétariat d'Etat à l'économie

3 Mise en place d'un cadre général et de conditions de concurrence adaptées à l'économie numérique

Motivation

La numérisation transforme l'économie et le monde du travail, et quasiment aucun secteur n'y échappe. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) constituent probablement ce que l'on appelle une innovation fondamentale qui pourrait avoir des effets considérables sur la productivité, le marché du travail, le changement structurel et la croissance économique. Pour un pays pauvre en matières premières comme la Suisse, il est essentiel d'exploiter autant que faire se peut les opportunités offertes par cette évolution. La manière dont la Suisse exploitera le potentiel que recèle le tournant numérique déterminera sa prospérité future. Il faut donc examiner en détail quelles conditions-cadre nécessitent une adaptation à l'économie numérique, afin que la place économique suisse demeure innovante et concurrentielle. Ce faisant, il ne faut pas non plus perdre de vue les risques inhérents à cette mutation.

Il sera particulièrement important que les conditions-cadre permettent l'innovation et ses applications commerciales et que la population soit préparée de manière optimale à la mutation technologique, en particulier au niveau de la formation. Il sera ainsi plus facile de saisir les opportunités qui se présentent en exploitant par exemple mieux le potentiel d'innovation des entreprises et en augmentant les compétences numériques de certains groupes de personnes. Cela permettra également de réduire le risque qu'une partie des entreprises et des actifs se laissent dépasser par le développement numérique, ce qui serait susceptible de susciter des réflexes de rejet à l'égard de la numérisation. Enfin, il faudra examiner dans quelle mesure les conditions-cadre actuelles garantissent que le contexte en matière de concurrence puisse déployer ses effets bénéfiques sur la prospérité.

Mandat / teneur

Comme il a été mentionné plus haut, le DEFR établira un rapport à l'intention du Conseil fédéral sur les principales conditions-cadre pour l'économie numérique. Il s'agira de créer des conditions-cadre optimales pour l'économie numérique et d'engager, le cas échéant, des adaptations réglementaires. Ce rapport est un projet prioritaire dans le cadre de la stratégie interdépartementale du Conseil fédéral «Suisse numérique», réalisée sous l'égide du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Garantir la prospérité à l'ère numérique est l'un des quatre objectifs principaux de cette stratégie. La mise en place d'un cadre général et de conditions de concurrence adaptées à l'économie numérique est une base déterminante pour atteindre cet objectif. Outre la politique de croissance, l'innovation, les infrastructures et l'environnement, la cyberadministration, la coopération en matière de formation, la sécurité, la confiance et l'intégration internationale sont d'autres domaines de poids pour la mise en œuvre de la stratégie. La stratégie «Suisse numérique» a été adoptée par le Conseil fédéral le 20 avril 2016.

Le rapport du DEFR sur les conditions-cadre principales pour l'économie numérique en Suisse mettra l'accent sur les questions relevant du droit de la concurrence, les questions de réglementation (économie de partage) et les effets sur le marché du travail. Plusieurs groupes de travail thématiques seront institués pour effectuer ces travaux. L'accent sera mis sur les plateformes permettant de réserver des hébergements ou des taxis et sur les technologies financières. S'agissant du secteur financier, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'examiner d'ici à l'automne 2016 si, pour abaisser les barrières qui entravent l'entrée sur le marché de prestataires de technologies financières innovantes, il serait nécessaire d'adapter le droit régissant les marchés financiers et, dans l'affirmative, de proposer des mesures. Les résultats seront pris en considération dans le rapport. En plus des groupes de travail susmentionnés, il est prévu d'avoir des entretiens réguliers avec d'autres parties prenantes. Le rapport sur les principales conditions-cadre pour l'économie numérique doit être remis au Conseil fédéral fin 2016.

Le DEFR a en outre été chargé par le Parlement de présenter un rapport sur l'économie de partage (postulat 14.4296 Derder «Encourager l'économie participative, l'encadrer et anticiper les défis à

venir»). Le rapport sur les conditions-cadre pour l'économie numérique intégrera les questions soulevées par cette intervention parlementaire.

Au chapitre des conditions-cadre pour l'économie numérique, il faut enfin prêter attention à la situation de la Suisse en tant que pays tiers pour ce qui est des évolutions dans d'autres espaces économiques, et en particulier dans l'espace économique virtuel de l'UE (*Digital Single Market*). De nouvelles réglementations régissant le marché numérique intérieur pourrait avoir des effets directs sur la Suisse et l'évolution de son économie (p. ex. en ce qui concerne le commerce électronique transfrontalier). Il faut donc suivre l'évolution de la législation de l'UE dans ce domaine.

Conséquences pour l'économie

Des études partent du principe qu'en Europe, environ un tiers de la croissance économique des dernières années était liée à la numérisation ou aux TIC⁶. Ceci s'explique entre autres par une augmentation de la productivité du travail due à l'utilisation des TIC. Il est, d'une part, question de l'augmentation de la productivité dans le secteur des TIC lui-même et, d'autre part, d'un accroissement de la productivité découlant du recours aux TIC dans les autres secteurs économiques⁷.

L'accroissement de la productivité grâce aux TIC peut par exemple résulter de l'automatisation des processus de production ou de la réorganisation intégrale de chaînes de création de valeur. De nouveaux modèles d'affaires (notamment les plateformes internet) et une croissance relativement rapide (grâce à l'utilisation de l'internet comme canal de distribution) ou de nouveaux enseignements tirés de l'analyse des données (*big data*) y contribuent également. Si le coût de l'hébergement baisse grâce à des nouveaux modèles d'affaires, il est possible que de nouveaux touristes étrangers viennent en Suisse alors qu'ils ne l'auraient pas fait précédemment. Ces personnes consomment, font des achats et sont donc également source de création de valeur.

Outre les conditions-cadre optimales, le plus gros défi pour réussir le tournant de la numérisation tient à l'évolution culturelle de la société et des entreprises: l'enjeu est de prendre conscience du changement et de l'accepter. Il faut donc favoriser une culture numérique à large échelle, empreinte d'ouverture et de courage, qui implique que les branches collaborent entre elles et pas seulement en leur sein, et que les entreprises, petites ou grandes, n'hésitent pas, elles non plus, à collaborer.

Si tous les acteurs (citoyens, travailleurs, entrepreneurs, scientifiques et politiques) soutiennent et prennent part à l'évolution, les opportunités qui s'offrent à la Suisse de profiter de la numérisation sont énormes. Saisir ces opportunités, prendre part au tournant numérique et s'attacher à en maîtriser les risques doit être un objectif commun des partenaires sociaux, de la société civile et du politique. Il faut en effet que les entreprises s'attachent à relever les défis de la numérisation, que les politiques engagent les réformes et mettent en œuvre les initiatives nécessaires, et que les travailleurs fassent preuve de suffisamment de souplesse face au changement, pour que la Suisse soit à même d'embrasser l'ère numérique. L'évolution culturelle et le dialogue national qu'elle engendre doivent être conçus de telle sorte que les nouvelles possibilités profitent au plus grand nombre.

Déroulement / calendrier

- Décembre 2016: rapport du DEFR à l'intention du Conseil fédéral sur les principales conditions-cadre pour l'économie numérique; il inclura les éventuelles mesures nécessaires sur le plan réglementaire.
- Sur la base des recommandations formulées dans le rapport, un concept global d'amélioration des conditions-cadre pour l'économie numérique sera établi d'ici la fin de 2017.
- D'ici la fin de 2016: rapport sur les éventuelles adaptations réglementaires nécessaires en matière de technologies financières innovantes.

⁶ Commission européenne/The Conference Board, «Unlocking the ICT Growth Potential in Europe: Enabling People and Businesses» (en anglais), 2013; Bitkom/Prognos, «Digitale Arbeitswelt: Gesamtwirtschaftliche Effekte» (en allemand), 2013. Il n'y a pas d'étude pour la Suisse.

⁷ L'étude de l'UE citée dans la note 6 avance les chiffres suivants: pour une croissance du PIB moyenne de 2,2 % (1995-2007) les investissements ont contribué à la croissance à hauteur de 0,4 point de pourcentage, l'augmentation de la productivité dans la production de TIC de 0,3 point de pourcentage et l'augmentation de la production grâce à l'utilisation de TIC de 0,1 point de pourcentage.

Responsabilité du dossier

DEFR, Secrétariat d'Etat à l'économie: rapport sur les principales conditions-cadre pour l'économie numérique

DETEC, Office fédéral de la communication, avec l'appui du DFAE, du DEFR et du DFF: coordination des contacts avec l'administration fédérale en lien avec une stratégie pour un marché intérieur numérique de l'UE et la stratégie «Suisse numérique» du Conseil fédéral.

DFF, Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales: rapport sur les technologies financières innovantes

4 Libéralisation du marché de l'électricité et réglementation du marché du gaz

Motivation

Les industries de réseau ont une double importance pour l'économie. Comme il s'agit d'infrastructures, elles ont non seulement un impact direct sur la performance économique, mais encore un effet indirect notable sur la compétitivité d'autres branches de l'économie. Selon l'OCDE, la Suisse est actuellement en retard en matière de réglementation des industries de réseau (sur la base de l'*Indicateur de réglementation des marchés de produits*, RMP). Il existe notamment un potentiel d'amélioration de la réglementation dans le domaine de l'approvisionnement en gaz et en électricité.

La **loi sur l'approvisionnement en électricité** (LApEI; RS 734.7) est entrée en vigueur en 2008. Son objectif prioritaire, outre la garantie de la sécurité de l'approvisionnement en électricité, est la création d'un marché de l'électricité axé sur la concurrence. Elle doit également créer des incitations favorisant les économies et l'innovation sur le marché de l'électricité. Cela étant, le marché de l'électricité n'est pas encore ouvert pour tous les consommateurs finaux, si bien qu'il existe encore des potentiels d'efficacité inexploités.

La loi sur les installations de transport par conduites (LITC; RS 746.1) contient une réglementation très rudimentaire pour le **marché suisse du gaz naturel**; elle prend la forme d'une obligation de transport. En vertu de l'art. 13, al. 1, LITC, les gestionnaires de réseau sont tenus de se charger par contrat d'exécuter des transports pour des tiers dans les limites des possibilités techniques et des exigences d'une saine exploitation et pour autant que le tiers offre une rémunération équitable. Pour mettre en œuvre l'obligation de transport légale, le secteur gazier a conclu, le 1^{er} octobre 2012, avec les grands clients industriels une convention sur l'accès de tiers au réseau pour l'approvisionnement des gros consommateurs industriels. Le secteur gazier a remis cette convention à la Commission de la concurrence (COMCO) pour enquête préalable. Dans son rapport final daté du 16 décembre 2013, la COMCO a certes renoncé à engager une enquête, mais elle s'est expressément réservé la possibilité de procéder à un contrôle détaillé en cas d'infraction au droit des cartels. Il y a donc une certaine insécurité juridique, en particulier s'agissant des sanctions encourues. Une loi spéciale détaillée pourrait résoudre la question.

Mandat / teneur

Au moment de l'adoption de la LApEI, il était déjà établi que l'ouverture du **marché de l'électricité** suisse interviendrait en deux étapes. En application de l'art. 34, al. 3, LApEI, le marché de l'électricité devait être intégralement ouvert par un arrêté fédéral sujet à référendum au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la LApEI.

Une fois le marché de l'électricité intégralement ouvert, tous les consommateurs finaux en Suisse pourront en principe choisir librement leur fournisseur d'électricité. Les gestionnaires de réseau seront tenus d'accorder l'accès à leur réseau à tous les acteurs du marché, et ce sans faire de discrimination. Les consommateurs finaux qui ont une consommation annuelle d'énergie électrique inférieure à 100 MWh par site de consommation disposeront d'une garantie d'approvisionnement en électricité. Ce groupe de consommateurs pourra soit continuer à s'approvisionner en électricité auprès de son entreprise de distribution habituelle, soit conclure un contrat d'approvisionnement en électricité avec un autre prestataire. L'approvisionnement de base, appelé «modèle du choix avec approvisionnement en électricité garanti» dans la LApEI, garantit au consommateur d'obtenir en tout temps la quantité et la qualité d'électricité souhaitées à des prix adéquats. Le contrôle des prix de l'approvisionnement en électricité garanti incombe à la Commission fédérale de l'électricité.

Le programme de la législature 2015-2019 adopté par le Conseil fédéral en janvier 2016 prévoit le message sur la création d'une **loi sur l'approvisionnement en gaz naturel**. Les travaux relatifs à la loi sur l'approvisionnement en gaz naturel se fondent sur la convention actuelle et son développement. Le

projet de loi visera en outre autant que possible la conformité avec les normes pertinentes du droit européen ainsi qu'avec les règles applicables au marché de l'électricité.

Conséquences pour l'économie

Les principaux résultats d'une modélisation quantitative simplifiée et d'une évaluation qualitative de **l'ouverture du marché de l'électricité** sont les suivants:

- L'ouverture intégrale du marché entraînera un rapprochement des prix énergétiques avec le niveau de prix européen. Les écarts de prix régionaux en Suisse diminueront également une fois que la concurrence commencera à jouer.
- Il n'est pas possible de prévoir les prix de l'électricité à long terme. Etant donné qu'actuellement les prix européens du commerce de gros sont bas, les ménages, les PME et les gros clients qui avaient jusque-là l'approvisionnement de base, pourraient bénéficier du changement de système. Par contre, les producteurs d'électricité essuieraient des pertes de gains, car les installations qui ne bénéficient pas d'un soutien seraient davantage confrontées à la concurrence une fois le marché complètement ouvert. En l'état, les coûts de revient des centrales électriques peuvent être répercutés sur les clients de l'approvisionnement de base. Lorsque le marché sera intégralement ouvert, cette possibilité sera restreinte, puisque tous les clients finaux auront la possibilité de changer de fournisseur.
- Les effets positifs pour les consommateurs prédominent, si bien que l'économie suisse serait légèrement gagnante sous l'angle de la prospérité générale.
- Qualitativement parlant, il faut s'attendre à des effets dynamiques positifs au sein du secteur de l'électricité, dans la mesure où dans une situation de concurrence, de nouvelles offres spécifiques verront le jour et que, d'un point de vue général, l'efficacité devra être accrue au niveau des achats. Les entreprises électriques devront toutefois assumer des coûts d'adaptation uniques pour l'ouverture du marché intégrale.
- La concurrence incite à orienter les investissements sur les besoins du marché. Ces investissements entraînent des innovations et une accélération du progrès technologique.

Il est encore trop tôt pour analyser en détail les conséquences pour l'économie d'une **loi sur l'approvisionnement en gaz naturel**. Une étude commandée en janvier 2015 par l'OFEN sur l'ouverture du marché⁸ conclut qu'une ouverture intégrale aurait des conséquences positives sur l'économie et qu'elle pourrait donner des impulsions de croissance. Ces impulsions sont certes considérées comme modestes, mais les auteurs de l'étude s'attendent à ce que les prix reculent à la suite de l'ouverture du marché et à ce que ce recul profite avant tout aux consommateurs industriels. Toutefois, la forme que prendront concrètement la réglementation des réseaux et le modèle d'accès au marché seront également déterminants.

Déroulement / calendrier

Le calendrier prévu par le Conseil fédéral le 8 octobre 2014, à savoir **une ouverture intégrale du marché de l'électricité** au 1^{er} janvier 2017, n'est actuellement pas réalisable. Si l'ouverture intégrale du marché de l'électricité n'est pas remise en cause, le Conseil fédéral a toutefois décidé, le 4 mai 2016, d'attendre avant d'y procéder, au vu des résultats de la consultation, du contexte actuel sur le marché et de la situation relative à l'accord sur l'électricité conclu avec l'UE. Les spécialistes attendent le bon moment pour soumettre au Parlement le message sur l'ouverture intégrale du marché de l'électricité. Pour ce faire, ils prennent en considération tous les facteurs pertinents: l'évolution du processus politique relatif à la Stratégie énergétique 2050, les travaux relatifs au système incitatif en matière climatique et énergétique (SICE), l'évolution du marché, la révision prévue de la LApEI, ainsi que l'avancement des négociations concernant un accord sur l'électricité entre la Suisse et l'UE. Au plus tard fin 2017, il est prévu de présenter au Conseil fédéral un rapport contenant un nouvel état des lieux sur le calendrier de l'ouverture du marché.

⁸ «Studie betreffend möglicher Vorgehensweisen bei einer Öffnung des Schweizer Gasmarktes – Ein Bericht für das Bundesamt für Energie» (Frontier Economics & Infras, 2015)

La consultation relative à la **loi sur l'approvisionnement en gaz naturel** est prévue pour fin 2017.

Responsabilité du dossier

DETEC, Office fédéral de l'énergie

5 Allègement administratif et amélioration de la réglementation pour les entreprises

Motivation

Une bonne réglementation impliquant une faible charge administrative contribue à renforcer la compétitivité, à créer des emplois et à promouvoir la prospérité. La politique du Conseil fédéral vise à réduire au maximum la charge administrative pour l'économie, sans pour autant abaisser le niveau de protection. Dans ce contexte, le Conseil fédéral publie tous les quatre ans un rapport sur l'allègement administratif. Le dernier d'entre eux date de septembre 2015 et propose 31 nouvelles mesures pour poursuivre l'allègement administratif. Au total, le Conseil fédéral a proposé plus de 200 mesures dans quatre rapports, mesures qui ont pour la plupart été mises en œuvre. Les mesures particulièrement propres à réduire les coûts, comme l'unification du taux de TVA ou l'harmonisation du droit de la construction, posent toutefois problème sur le plan politique.

Cependant, de nouvelles réglementations entraînant une charge administrative supplémentaire sont régulièrement adoptées. Pour s'en tenir à quelques exemples d'actualité: la réglementation du marché financier, le droit de la société anonyme (initiative Minder), les nouvelles prescriptions dans les domaines climatique et énergétique, la responsabilité solidaire, la réforme de l'imposition des entreprises III ou la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. C'est également le constat qui ressort de l'enquête sur la perception subjective des entreprises, puisque tous domaines de réglementation confondus, 54,2 % des entreprises interrogées en 2014 ont indiqué que la charge administrative était élevée, voire très élevée. Lors de l'enquête 2012, elles étaient 50,5 %. L'accroissement de la densité réglementaire et de la bureaucratie compte parmi les principales sources d'inquiétude pour les entreprises⁹.

La situation de la Suisse concernant la charge administrative des entreprises n'est pas non plus optimale si on la compare avec l'étranger. Dans l'indicateur *Doing Business* de la Banque mondiale, par exemple, la Suisse est passée du 15^e rang en 2007 au 26^e rang en 2016. Ce système examine 189 pays sous l'angle du cadre réglementaire applicable aux entreprises et à l'économie. Le dernier rapport de l'OCDE sur la politique réglementaire (2015)¹⁰ examine en particulier l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), un instrument servant à analyser et à présenter les conséquences des nouveaux projets législatifs de la Confédération sur l'économie. La Suisse se place en bonne position pour ce qui est des catégories méthode, mise en œuvre et transparence. Les résultats de la Suisse sont moins bons dans les catégories supervision et contrôle de la qualité. Contrairement à des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas, la Suisse n'a pas non plus d'organe permanent qui examine systématiquement l'AIR. L'OCDE recommande aux pays de se doter d'un organe de ce type¹¹.

Mandat/teneur

L'augmentation de la réglementation a provoqué une réaction des milieux économiques et politiques. Plus de 80 interventions sur le thème de l'allègement administratif ont été déposées entre 2011 et 2015¹². Le Conseil fédéral entend poursuivre la politique d'allègement administratif et d'amélioration réglementaire pour les entreprises dans le cadre de la politique de croissance. Il prévoit par ailleurs de se pencher sur un projet de développement de la politique réglementaire.

⁹ Cf. BNS (2014): Bulletin trimestriel 1/2014, mars, 32^e année.

¹⁰ Cf. OCDE (2015): Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation.

¹¹ Cf. OCDE (2012): Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires.

¹² Cf. Rapport sur l'allègement administratif 2015, annexe 6.

Rapport sur l'allégement administratif

1) *Mise en œuvre des mesures proposées dans le rapport sur l'allégement administratif «Améliorer les réglementations – réduire la charge administrative des entreprises. Bilan 2012-2015 et perspectives 2016-2019»*

Rapport intermédiaire sur la mise en œuvre des 31 mesures et la concrétisation des mandats de contrôle.

2) *Nouveau rapport sur l'allégement administratif 2020-2023*

Le Conseil fédéral charge le DEFR d'établir un nouveau rapport sur l'allégement administratif en 2019. Il s'agira, d'une part, de dresser le bilan des 31 mesures du rapport de 2015, et, d'autre part, d'approuver un nouveau train de mesures sur l'allégement administratif pour les années 2020 à 2023.

Projet d'optimisation de la politique réglementaire à venir de la Confédération

En février 2016, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur de l'examen d'améliorations institutionnelles et méthodologiques concernant l'AIR. Il avait déjà laissé entrevoir cette possibilité dans ses réponses à la motion PLR 15.3445 et à l'interpellation PLR 15.3800. Il propose les étapes suivantes pour la mise en œuvre de ces mandats:

1) *Analyse de la politique réglementaire de la Confédération, détermination du potentiel d'amélioration*
Les motions PLR 15.3445 et Vogler 15.3400 exigent de meilleures AIR et leur contrôle par une institution indépendante. Le postulat Caroni 15.3421 sur le frein à la réglementation est en cours de traitement par le Parlement. En outre, le Contrôle fédéral des finances mène actuellement une évaluation de l'analyse de l'impact dans les messages du Conseil fédéral. Il ressort de ces décisions et de l'évaluation que 2017 est un bon moment pour que le Conseil fédéral prenne d'autres décisions relatives à une potentielle amélioration de la politique réglementaire.

2) *Examen d'une évaluation standard des coûts de la réglementation dans les messages (étiquette de prix)*

Le Conseil fédéral considère qu'avant d'adopter une loi ou une ordonnance, il est essentiel d'être informé des avantages qu'elle produit et des coûts qu'elle occasionne, ceci afin d'aboutir à la réglementation optimale, soit celle qui permet de réaliser au moindre coût les avantages présentés dans le message. Une évaluation et une présentation standardisées autant que faire se peut des coûts directs de la réglementation pour les entreprises produiraient la transparence nécessaire et contribueraient à faciliter la prise de décision. Le Conseil fédéral s'est déjà déclaré prêt à examiner la question d'un calcul et d'une présentation plus uniformes de ces coûts dans ses réponses à la motion PLR 15.3445 et à l'interpellation PLR 15.3800.

3) *Mise au point de mesures concrètes*

Sur la base des décisions que le Conseil fédéral prendra en 2017, un projet d'optimisation de la politique réglementaire à venir de la Confédération sera réalisé et publié. De nouvelles mesures seront décidées au besoin.

Conséquences pour l'économie

Une réglementation efficace et rationnelle ainsi que l'allégement administratif des entreprises peuvent libérer des fonds qui pourraient être investis et ainsi contribuer à améliorer la productivité du travail. Dans son rapport de 2013 sur les coûts de la réglementation, le Conseil fédéral a présenté, pour la première fois, une estimation des coûts engendrés par les réglementations. Au total, les coûts dans les domaines examinés sont estimés à quelque 10 milliards de francs par an. Il n'est pas encore possible de chiffrer les économies concrètes que permettraient les mesures décrites.

Déroulement / calendrier

Rapport sur l'allégement administratif

- Mise en œuvre des mesures et concrétisation des mandats de contrôle découlant du rapport sur l'allégement administratif 2015: rapport intermédiaire, 2017.

Politique de croissance 2016-2019

- Nouveau rapport sur l'allégement administratif 2020-2023 (y c. mesures): 2019.

Concept relatif à la politique réglementaire à venir

- Analyse de la politique réglementaire de la Confédération, détermination du potentiel d'amélioration: 2017.
- Examen de l'évaluation standardisée des coûts de la réglementation et d'une présentation uniforme dans les messages (étiquette de prix): 2017.
- Réalisation du projet d'optimisation et éventuellement prise de nouvelles mesures: d'ici à 2019.

Responsabilité du dossier

DEFR, Secrétariat d'Etat à l'économie, avec le concours des offices concernés

6 Renforcement de la concurrence sur le marché intérieur par la facilitation des importations

Motivation

Sur le marché domestique, il est possible de renforcer la concurrence en facilitant les importations. La démarche profite aux consommateurs et aux entreprises achetant des biens intermédiaires. L'amélioration de la compétitivité de l'économie suisse profite également à l'économie d'exportation.

La mondialisation des marchés et, en particulier, la dispersion des chaînes de création de valeur se sont accompagnées du renforcement des relations commerciales de la Suisse. Il en découle que, au cours du processus de production, les marchandises traversent plus souvent les frontières qu'auparavant, et que les entraves commerciales peuvent se cumuler. L'accroissement des coûts de production entraîne l'accroissement des prix, avec pour conséquence une réduction de la compétitivité des producteurs domestiques. Il en découle que, parallèlement à l'accès aux marchés étrangers (cf. mesure 2), l'élimination des entraves commerciales revêt une importance toujours plus grande pour l'économie.

Les formalités douanières et le temps d'attente en douane engendrent des coûts de transport supplémentaires qui renchérissent le commerce des marchandises¹³. Ainsi, une simplification des procédures douanières permettrait de réduire les coûts pour les entreprises exportatrices et pour les entreprises importatrices en Suisse.

A court terme, la concurrence accrue avec l'étranger induite par la facilitation des importations pourrait entraîner une accélération de la mutation structurelle dans certains secteurs, ce qui pourrait avoir des effets négatifs sur la croissance durant la phase d'adaptation.

Mandat / teneur

Les conditions nécessaires à la réalisation de certaines mesures ainsi que leur faisabilité doivent déjà être clarifiées dans le cadre d'interventions parlementaires. Il faudra examiner les mesures suivantes et, le cas échéant, les mettre en œuvre:

- Simplification des procédures douanières grâce à de nouvelles solutions d'infrastructure (motion 14.3011 «Réduction des coûts grâce à une procédure électronique de déclaration en douane», motion 14.3012 «Réduction des coûts grâce à une marge de manœuvre pour le passage de la frontière»): les mesures demandées relevant de la procédure et de l'informatique ont été évaluées par l'AFD dans l'étude «Redesign Fracht», menée à terme fin avril 2015. Il est prévu que les mesures soient mises en œuvre d'ici à 2025 dans le cadre du programme informatique «DazIT».
- Examen des réalités juridiques et administratives qui font obstacle aux importations parallèles (postulat 14.3014 «Simplifier les formalités douanières et favoriser les importations parallèles grâce à la reconnaissance d'autres documents permettant d'attester de l'origine d'un produit»): il s'agira, dans le cadre de cet examen, d'analyser, outre les règles d'origine, d'autres mesures qui permettraient de réduire les obstacles entravant les importations (parallèles) en Suisse.
- Examiner la possibilité de supprimer de manière unilatérale les droits de douane sur les produits industriels (selon la proposition faite dans le rapport en réponse au postulat 14.3014 «Simplifier les formalités douanières et favoriser les importations parallèles grâce à la reconnaissance d'autres documents permettant d'attester de l'origine d'un produit»): le taux de douane moyen

¹³ Selon une étude, les formalités douanières représentent 14,7 % des coûts de transport à l'importation et 14,2 % à l'exportation. Les délais d'attente représentent 8,7 % des coûts de transport à l'importation et 7,4 % à l'exportation (Minsch & Moser, 2006). Les procédures douanières ayant été partiellement modernisées depuis la publication de cette étude, il est possible que les coûts soient aujourd'hui plus faibles.

pour tous les produits industriels s'élève à 2,3 %¹⁴, si bien que le besoin de protection des droits de douane à l'importation ne revêt pas une grande importance pour les secteurs concernés. Une suppression unilatérale des droits de douane aurait pour effet de simplifier l'importation des marchandises en Suisse, attendu qu'il n'y aurait plus besoin, pour profiter de la franchise douanière, de présenter de preuves d'origine pour les importations destinées à la consommation domestique. Bon nombre d'entreprises suisses pourraient ainsi profiter d'économies directes (droits de douane sur les produits intermédiaires) et indirectes (charge administrative pour fournir les preuves d'origine). Il faut examiner d'autres simplifications en combinaison avec d'autres mesures. Dans l'ensemble, la facilitation des importations permet d'abaisser le prix des biens intermédiaires et de réduire les possibilités de discrimination par les prix. La suppression unilatérale des droits de douane impliquerait cependant une baisse des recettes pour le budget de la Confédération. Les avantages et les inconvénients d'une telle mesure doivent être analysés en détail.

- Simplification de la perception de la TVA lors de l'importation de marchandises (postulat 14.3015 «Simplifier la perception de la TVA lors de l'importation de marchandises. Système danois»): selon ce système, la TVA sur les marchandises importées ne serait plus perçue par l'AFD, mais directement par l'AFC, dans le cadre des décomptes trimestriels. Ce système est appliqué au Danemark, en Suède, en Autriche, en Roumanie et en Espagne, et, à partir du 1^{er} janvier 2017, il sera également appliqué en Norvège. Il convient d'examiner si cette mesure permettrait de simplifier notablement les procédures douanières. L'AFC et l'AFD rédigent actuellement le rapport en réponse au postulat.
- Relever le montant du droit de douane minimal (motion 15.3551 «Allègement des procédures bureaucratiques. Relever le montant du droit de douane minimal»): la motion propose de relever le montant du droit de douane minimal. Cela permettrait le dédouanement plus simple et plus rapide des petits envois dont la valeur ne dépasse pas la limite en franchise. La proposition est actuellement en délibération au Parlement et doit ensuite être mise en œuvre conformément au mandat.

Conséquences pour l'économie

En principe, la facilitation des importations profite aux entreprises achetant des biens intermédiaires et aux consommateurs, puisqu'ils bénéficient en moyenne d'une offre de produits plus large et meilleur marché. La facilitation des importations réduisant la possibilité d'opérer une discrimination par les prix, elle contribue aussi à lutter contre l'îlot de cherté. Des prestations intermédiaires meilleur marché permettraient à l'économie d'exportation d'être plus compétitive. Il est également primordial de faciliter les importations du fait des mutations qui touchent les processus de production internationaux et les transforment en chaînes de valeur mondiales. Alors que le commerce de matières premières et de produits finis avait tendance à dominer, aujourd'hui, les échanges internationaux sont davantage marqués par le commerce de produits semi-finis au sein de certains secteurs industriels ou d'entreprises. Les produits traversent donc plusieurs fois les frontières, si bien que les entraves au commerce tarifaires et non tarifaires s'accumulent tout au long du processus de production. La facilitation des importations permettrait aux entreprises suisses d'optimiser leurs processus de production afin de les rendre aussi efficaces que possible et de s'intégrer de manière optimale dans les chaînes de valeur mondiales.

Il est difficile de prévoir la portée des effets de chacune des mesures sur l'ensemble de l'économie. Au Canada, les droits de douane sur les produits industriels ont été supprimés de manière unilatérale, et Ottawa table sur des effets positifs en termes de productivité et de croissance¹⁵. L'Islande a elle aussi décidé, fin 2015, de supprimer les droits de douane sur les produits industriels d'ici à 2017. Des études

¹⁴ Cf. examen des politiques commerciales 2013 par l'OMC (moyenne non pondérée). La moyenne pondérée selon le volume des échanges (total du montant des droits de douane divisés par le total de la valeur des marchandises importées) s'élevait à 1,4 % en 2014 (source: statistiques douanières de l'AFD).

¹⁵ OECD Trade Policy Paper 2013, n° 161 et Ministère des Finances Canada «Un leadership fort: un budget équilibré et un plan axé sur des impôts bas pour favoriser l'emploi, la croissance et la sécurité», publié le 21 avril 2015, Chapitre 3.1, Plan d'action économique de 2015.

sont nécessaires pour déterminer, par exemple, les effets sur l'ensemble de l'économie d'une suppression unilatérale des droits de douane sur les produits industriels. Il serait également intéressant d'examiner l'impact d'une telle mesure sur une branche ou un secteur spécifique. Il faudrait éventuellement compenser la baisse des recettes douanières de la Confédération qu'entraînerait cette mesure et explorer des pistes qui permettraient de mobiliser les moyens nécessaires.

Déroulement / calendrier

- Simplification des procédures douanières grâce à de nouvelles solutions d'infrastructure
 - Etudes sur les solutions envisageables et la planification de mesures concrètes d'ici à 2017
 - Mise en œuvre des domaines importations/exportations/transit d'ici à 2023
 - Mise en œuvre de l'intégralité du projet «DazIT» d'ici à 2025
- Examen des réalités juridiques et administratives qui font obstacle aux importations (parallèles)
 - Rapport en réponse au postulat d'ici à 2016
 - Mise en œuvre des mesures proposées d'ici la fin de la législature
- Examiner la possibilité de supprimer de manière unilatérale les droits de douane sur les produits industriels
 - Etudes économiques et examens des aspects légaux d'ici à 2017
 - Clarification des questions financières d'ici à 2018/2019
- Simplifier la perception de la TVA lors de l'importation de marchandises
 - Rapport en réponse au postulat d'ici à 2016
- Relever le montant du droit de douane minimal
 - Propositions au Conseil fédéral conformément au mandat du Parlement

Responsabilité du dossier

DFF, Administration fédérale des douanes: simplification des procédures douanières grâce à de nouvelles solutions d'infrastructure, examen de possibilités permettant de simplifier la perception de la TVA lors de l'importation de marchandises, relèvement du montant du droit de douane minimal

DEFR, Secrétariat d'Etat à l'économie: examen des réalités juridiques et administratives qui font obstacle aux importations (parallèles), examen de la possibilité de supprimer de manière unilatérale les droits de douane sur les produits industriels

7 Politique agricole 2022-2025: développement cohérent de la politique agricole

Motivation

Corrigée des transferts de l'Etat et des consommateurs, l'agriculture suisse affiche une faible productivité du travail par rapport aux autres secteurs économiques et en comparaison internationale. Ce niveau bas est surtout problématique du point de vue de la compétitivité internationale, même si la Suisse n'est pas le seul pays à connaître des différences similaires entre la productivité du secteur agricole et de l'économie dans son ensemble. La compensation de la faible productivité par des transferts de fonds publics et une protection douanière a des effets négatifs sur les branches du marché intérieur situées en aval (industrie agroalimentaire, tourisme, consommateurs) et grève considérablement les finances publiques.

Une amélioration de la productivité dans l'agriculture est possible à plusieurs égards. Les transferts de fonds publics et des facteurs institutionnels, comme le droit foncier rural, ralentissent le processus d'amélioration. Parallèlement, les mesures étatiques favorisent des prix et des coûts des intrants, ainsi qu'une situation concurrentielle en amont, mais surtout en aval, que les producteurs agricoles considèrent comme défavorable. La politique agricole 2014-2017, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, a permis de découpler davantage les transferts de fonds publics de la production et de réduire ainsi les effets négatifs qu'ils entraînent. Toutefois, environ 90 % des transferts de l'Etat et des consommateurs en faveur de l'agriculture sont encore plus ou moins faiblement liés à la production. La diminution des transferts, par exemple à travers la réduction de la protection douanière ou un large découplage des paiements de la production, pourrait accélérer l'amélioration de la productivité. L'OCDE recommande également de lier au moins partiellement les transferts au succès rencontré sur le marché (en plus des exigences environnementales), ce qui permettrait d'améliorer la compétitivité non seulement de l'agriculture, mais encore de l'ensemble de l'industrie agroalimentaire, et la résilience des systèmes. Ces aspects sont particulièrement importants si la Suisse entend conclure des accords de large portée avec ses partenaires commerciaux.

Mandat / teneur

Tous les quatre ans, le Conseil fédéral présente au Parlement un message sur l'enveloppe financière allouée à l'agriculture, ainsi que sur les adaptations et le développement de la loi sur l'agriculture. Pour la période 2018 à 2021, le Conseil fédéral a annoncé ne pas vouloir apporter de modifications à cette loi afin de laisser le temps à l'agriculture de s'adapter à la dernière grande réforme. La prochaine étape importante dans le développement du secteur agricole est prévue pour la période 2022 à 2025. Pour préparer cette étape, le Conseil fédéral a annoncé qu'il traiterait plusieurs interventions parlementaires dans un rapport donnant une vue d'ensemble du développement envisagé de la politique agricole. Ce rapport présentera le concept qui servira de base au développement de cette politique durant la période 2022 à 2025.

La politique agricole devra être développée en combinant différentes mesures ciblées et complémentaires relatives au commerce extérieur et au marché intérieur. Le rapport donnant une vue d'ensemble présentera la manière dont ces mesures se complèteront dans le cadre de la politique agricole. L'amélioration de la compétitivité de l'agriculture passe par des incitations ciblées, dont les effets conjugués généreront un facteur multiplicateur et favoriseront l'adhésion des acteurs concernés aux étapes de la réforme.

Le rapport examinera également les conséquences d'une forte réduction des mesures de protection douanière, commandée par des intérêts supérieurs. Cette mesure permettrait de diminuer les distorsions sur le marché intérieur (p. ex. celles causées sur le marché laitier par les différents niveaux de protection douanière offerts aux différents produits laitiers) et d'abaisser les coûts occasionnés aux autres secteurs économiques et aux consommateurs, ces derniers accèdent à un plus grand choix de produits dans différentes catégories de prix. A moyen terme, la compétitivité de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire de la Suisse s'en trouverait renforcée par rapport à nos partenaires commerciaux, ce qui augmenterait la marge de manœuvre entrepreneuriale dans ces secteurs et

favoriserait la distribution de leurs produits en Suisse et à l'étranger. La productivité du travail ajustée dans l'agriculture et les secteurs en amont et en aval enregistrerait une hausse durant le processus d'adaptation qui s'en suivra. A moyen et à long termes, l'amélioration de la productivité permettra à l'agriculture et à l'industrie agroalimentaire d'atteindre les objectifs fixés malgré les désavantages topographiques et les coûts de production élevés en Suisse, tout en maintenant les transferts à leur niveau actuel.

Pour améliorer l'effet et l'acceptation de cette mesure, il faudra parallèlement modifier des instruments existants. A titre d'exemple, les instruments visant une amélioration structurelle et la promotion des ventes devront soutenir encore davantage des projets qui restent compétitifs dans les nouvelles conditions-cadre. En même temps, les paiements directs devront garantir que les structures agricoles de la Suisse continuent de répondre aux besoins de la population (p. ex. exploitations agricoles familiales). Autrement dit, les handicaps de productivité liés à ces structures devront être réduits par les paiements directs, pour autant qu'ils ne soient pas rétribués sur le marché.

Déroulement / calendrier

Le rapport donnant une vue d'ensemble de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire sera soumis au Conseil fédéral à la fin de 2016, puis au Parlement. Les éléments du concept présenté dans le rapport qui peuvent être mis en œuvre par voie d'ordonnance devront ensuite être mis en application progressivement. Le rapport servira en outre de base au message sur le développement de la politique agricole dans les années 2022 à 2025. Les recommandations de l'OCDE seront également prises en considération.

Conséquences pour l'économie

Selon différents modèles de calcul, la mise en œuvre des réformes étudiées engendrerait une hausse de la prospérité de quelque 400 à 600 millions de francs. Les calculs ne portent que sur le secteur de l'agriculture et sur une sélection de secteurs situés en amont et en aval de celui-ci. L'introduction de ces réformes devrait également donner des impulsions positives au commerce de détail, au tourisme et à la gastronomie.

Responsabilité du dossier

DEFR, Office fédéral de l'agriculture

II. Renforcement de la résilience de l'économie

8 Adaptation des bases juridiques dans le domaine dit «too big to fail»

Motivation

La problématique du «too big to fail» (TBTF) est la suivante: l'Etat ne pouvant laisser les entreprises d'importance systémique devenir insolvable, celles-ci bénéficient d'une garantie étatique implicite. La question est particulièrement aiguë dans le secteur financier, où l'insolvabilité d'une entreprise peut mettre en danger la stabilité de l'ensemble du système. La garantie implicite de l'Etat pose un problème de responsabilité, étant donné que les bénéfices d'une entreprise sont distribués à des particuliers, alors qu'en cas de crise, l'Etat doit utiliser des fonds publics pour sauver l'entreprise. D'un point de vue économique, la garantie implicite de l'Etat équivaut à une subvention. Les engagements d'une entreprise d'importance systémique gagnent ainsi en sécurité, et celle-ci obtient une décote sur le coût de ses fonds de tiers sur le marché. Cette garantie implicite est particulièrement avantageuse lorsque la confiance réciproque sur le marché est ébranlée, mais elle peut inciter l'entreprise à encourir des risques plus élevés qu'elle ne devrait d'un point de vue économique. La décote sur le coût des fonds de tiers pose également problème au niveau de la concurrence, étant donné que les entreprises qui jouissent d'une garantie étatique implicite ou explicite peuvent se refinancer sur le marché à des conditions plus favorables que leurs concurrentes. De plus, pour qu'une économie nationale fonctionne bien à long terme, il est essentiel que les entreprises mal gérées soient écartées du marché et que des entreprises nouvelles puissent y faire leur entrée. Cette mutation structurelle est indispensable à une croissance durable de l'économie.

La nouvelle réglementation TBTF mise en place en Suisse en 2012 vise, d'une part, à améliorer la stabilité des banques d'importance systémique, réduisant ainsi le risque d'une crise, et, d'autre part, à permettre la liquidation ordonnée et la continuité des fonctions d'importance systémique en cas d'insolvabilité de la banque concernée.

La Suisse a joué un rôle pionnier sur le plan international en mettant en place relativement tôt des mesures TBTF. En 2014, le régime en vigueur a été soumis à une évaluation dans le cadre des travaux du groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers, en concertation avec les banques. Le groupe a identifié des lacunes à combler dans les mesures prudentielles, organisationnelles et de gestion des crises.

Mandat / teneur

En février 2015, le Conseil fédéral a constaté la nécessité de réduire encore les risques liés aux banques d'importance systémique. Le 21 octobre 2015, il a défini les paramètres ciblant en particulier les grandes banques et, le 11 mai 2016, il a adopté les modifications d'ordonnance correspondantes.

Les paramètres définis font désormais une distinction explicite entre les exigences en cas de continuité de l'exploitation (*going concern*) et celles en cas de cessation d'activité (*gone concern*). Alors que les exigences *going concern* permettent de réduire le risque de restructuration ou de liquidation d'une banque d'importance systémique, les exigences *gone concern* créent les conditions nécessaires à une restructuration ou à une liquidation ordonnée.

Pour définir les exigences *going concern*, les banques d'importance systémique sont réparties en catégories en fonction de leurs parts de marché et de leur taille (approche *bucketing*). Ces catégories déterminent les exigences supplémentaires pour le ratio de levier financier (rapport entre les fonds propres réglementaires et le total du bilan non pondéré) et pour les actifs pondérés en fonction des risques (rapport entre les fonds propres réglementaires et les actifs pondérés en fonction des risques). Les exigences supplémentaires sont additionnées à une exigence minimale de 4,5 % pour le ratio de levier financier et de 12,86 % pour les actifs pondérés en fonction des risques.

Pour les banques d'importance systémique actives au niveau international, les exigences *gone concern* sont les mêmes que pour les exigences *going concern*. Pour les autres banques d'importance systémique (ZKB, Raiffeisen, Postfinance), le montant n'a pas encore été défini.

Conséquences pour l'économie

Les nouvelles exigences permettront d'améliorer la résistance des banques concernées et de réduire ainsi fortement les risques pour les contribuables, tout en renforçant la stabilité du système financier tout entier. Cet aspect revêt une importance capitale au regard du poids de la place bancaire suisse en comparaison internationale et des coûts particulièrement élevés d'une crise bancaire. Enfin, le renforcement de la stabilité financière est aussi un atout pour la place économique suisse dans son ensemble.

D'une manière générale, les nouvelles prescriptions en matière de fonds propres ne devraient pas engendrer d'effets défavorables majeurs pour l'économie grâce, entre autres, à une période transitoire dont la durée permettra largement aux banques de les mettre en œuvre d'ici à fin 2019. En outre, les expériences faites dans ce domaine en Suisse et à l'étranger depuis la crise financière ont montré que l'impact négatif constaté a posteriori sur la croissance économique a même été plus faible que les évaluations ne l'avaient laissé envisager. Les pays qui se sont attelés sans délai à la réforme bancaire et au renforcement de la capitalisation (les Etats-Unis et la Suisse, p. ex.) ont bénéficié d'une croissance plutôt rapide depuis la crise financière. En Suisse, il apparaît que la nouvelle réglementation TBTF, entrée en vigueur en 2012, n'a pas limité l'activité de crédit au niveau national. Quant au chômage dans le secteur financier, il est resté faible par rapport aux autres pays. Il y a toutefois eu de légers changements au niveau des parts de marché.

Pour respecter les nouvelles exigences en matière de capitalisation, les grandes banques devront constituer le capital nécessaire d'ici à fin 2019. La durée de la période transitoire permettra largement à ces banques de respecter les exigences *going concern* relatives aux fonds propres de base durs (Common Equity Tier, CET1) sans devoir émettre de nouveaux instruments de fonds propres (par exemple en limitant la distribution de dividendes). Pour respecter toutes les exigences *going concern*, les grandes banques devront toutefois émettre du capital convertible à seuil de déclenchement élevé (*high-trigger Contingent Convertible Bonds*, CoCos). Les besoins en fonds CET1 estimés pour respecter les exigences *going concern* s'élèvent à 1,3 milliard de francs pour Credit Suisse et à 3,2 milliards de francs pour UBS. Les banques d'importance systémique nationale respectent déjà les exigences *going concern*, tant en ce qui concerne la pondération des risques que le ratio de levier financier.

A moyen et à long termes, la réglementation plus stricte des fonds propres devrait contribuer au maintien et au renforcement de l'attrait de la place financière suisse. Les conditions requises pour une place financière internationale, déjà réunies grâce à la grande stabilité politique et économique du pays, devraient encore s'améliorer. Cela vaut particulièrement pour l'activité de gestion de fortune, qui repose principalement sur la confiance.

Déroulement / calendrier

Les modifications d'ordonnance entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Le 11 mai 2015, le Conseil fédéral a en outre annoncé qu'il y a également lieu d'améliorer les exigences *gone concern* pour les banques d'importance systémique qui ne sont pas actives au niveau international (ZKB, Raiffeisen, Postfinance). Cette amélioration fera l'objet du prochain rapport d'évaluation TBTF prévu par l'art. 52 de la loi sur les banques (LB), qui sera soumis à l'approbation du Conseil fédéral avant fin février 2017.

Responsabilité du dossier

DFF, Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales, en collaboration avec la FINMA et la BNS

9 Programme de stabilisation 2017-2019

Motivation

Les crises financières et économiques de ces dernières années ont mis en lumière l'importance cruciale de finances publiques solides. Plusieurs pays ont été frappés de plein fouet par la crise parce que le niveau élevé de l'endettement public a entraîné une crise de la dette et que les mesures de consolidation qu'il a fallu prendre ensuite ont accentué la récession. La Suisse a pu éviter une telle situation grâce au frein à l'endettement, qu'il convient de maintenir et de renforcer. Depuis son introduction en 2003, le frein à l'endettement a ainsi contribué à ramener le budget fédéral à l'équilibre. Alors que les dettes brutes se montaient à 124 milliards l'année de l'introduction du frein à l'endettement, elles ont pu être réduites à presque 104 milliards en 2015. Grâce à la croissance économique dans la même période, le taux d'endettement est passé de 25,7% à 16,2% en 2015. L'accroissement de l'endettement des années 1990, qui avait été à l'origine de l'introduction du frein à l'endettement, a ainsi pu être compensé.

A l'inverse, les exemples de l'Espagne et de l'Irlande montrent que même les pays présentant des finances apparemment solides peuvent être touchés lorsque les banques ont besoin d'un soutien étatique de grande ampleur, comme ce fut particulièrement le cas en Irlande, ou lorsque la récession est particulièrement brutale. Avant la crise, les observateurs ont sous-estimé la vitesse à laquelle la situation financière d'un Etat est susceptible de se détériorer, en particulier lorsque, à l'image de ce qui s'est passé en Espagne et en Irlande, la situation économique favorable découlait d'un boom conjoncturel et immobilier non soutenable et qu'elle s'est très rapidement détériorée dans le sillage de la crise. Dans l'ensemble, la crise a fait ressortir l'importance d'un financement durable des dépenses publiques et a montré que les pays qui présentent une dette publique élevée ont été nettement plus touchés par la récession.

La suppression du taux plancher face à l'euro, la nette détérioration de la situation économique et la faible inflation ont eu un impact considérable sur les finances de la Confédération. D'importants déficits structurels sont apparus dans le plan financier pour les années 2017 à 2019, et ce même si le Conseil fédéral avait déjà introduit des mesures d'économies d'environ un milliard de francs dans le budget 2016, dont la majorité feront encore effet après 2016. Pour respecter les exigences du frein à l'endettement, le Conseil fédéral doit mettre en œuvre un programme d'économies.

Mandat / teneur

Le programme de stabilisation 2017-2019 doit permettre au Conseil fédéral de générer des économies durant cette période par rapport au plan financier initial. La loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019 comporte 24 mesures. Par rapport au plan financier provisoire 2017-2019 du 1^{er} juillet 2015, le budget de la Confédération sera allégé de près de 800 millions de francs en 2017, d'environ 900 millions en 2018 et d'environ 1 milliard en 2019. A cet effet, seize lois fédérales devront être modifiées.

Les 24 mesures du programme de stabilisation portent principalement sur les dépenses. De l'avis du Conseil fédéral, consolider le budget de la Confédération en augmentant les recettes n'entre pas en ligne de compte. D'une part, les recettes supplémentaires arriveraient trop tard du fait qu'elles nécessiteraient généralement une modification préalable de la Constitution et, d'autre part, augmenter les impôts nuirait à l'économie et à la compétitivité de la place économique suisse.

Par souci d'équilibre, le programme d'économies touche tous les groupes de tâches et l'administration. Les groupes de tâches les plus touchés sont les relations avec l'étranger (aide au développement) et la formation et la recherche, qui ont connu une forte hausse des dépenses ces dernières années. Des coupes conséquentes seront également réalisées dans l'administration (en particulier dans les charges de personnel), ainsi que dans la sécurité sociale (contribution de la Confédération à l'AI, réduction individuelle des primes), les transports (réduction de l'apport de la Confédération au fonds d'infrastructure ferroviaire, report de l'apport au fonds d'infrastructure) et l'agriculture (principalement les paiements directs). Les coupes seront plus légères dans les dépenses liées à la défense nationale en raison du développement de l'armée.

Tableau 2: Aperçu des mesures du programme de stabilisation 2017-2019
Allégements par rapport au plan financier provisoire du 1^{er} juillet 2015 pour les années 2017 à 2019

En millions de francs	2017	2018	2019
1. Rentes transitoires du personnel de la Confédération		4.5	5.6
2. Mesures dans le domaine propre de l'administration	135.2	143.4	149.8
3. Coopération internationale	143.0	200.5	243.4
4. Autres mesures dans le domaine des transferts du DFAE	0.6	1.2	1.2
5. Mesures dans le domaine des transferts du DFI	2.6	2.6	2.6
6. Migration et intégration	0.5	11.4	11.4
7. Mesures dans le domaine des transferts du DFJP	6.8	9.0	9.4
8. Armée	130.9		
9. Mesures dans le domaine des transferts du DDPS	5.2	5.2	5.2
10. Formation, recherche et innovation	142.3	168.6	174.4
11. Agriculture	74.6	84.6	96.3
12. Autres mesures dans le domaine des transferts du DEFR	3.5	3.9	4.2
13. Routes et apport au fonds d'infrastructure	67.5	4.5	6.9
14. Environnement	21.7	25.8	19.9
15. Autres mesures dans le domaine des transferts du DETEC	6.7	6.9	7.1
16. Infrastructure ferroviaire	53.1	84.5	93.5
17. Surveillance dans les transports publics		0.2	0.2
18. Protection contre les vibrations (éviter les coûts supplémentaires)			
19. Financement de la surveillance dans le domaine de l'AVS par le fonds AVS		1.2	1.2
20. Assurance-invalidité		61.0	62.0
21. Réduction individuelle de primes		73.5	77.0
22. Réforme de l'assurance militaire		2.5	3.4
23. Rémunération de la réserve pour les allocations familiales dans l'agriculture		1.2	0.9
24. Mesures ayant une incidence sur les recettes (émoluments)	1.9	2.2	2.5
Total	796.0	898.4	978.2

Source: communiqué de presse du 25 mai 2016 concernant le programme de stabilisation 2017-2019

Malgré le programme de stabilisation, d'importants déficits structurels devisés en milliards de francs sont de nouveau prévus pour les années 2018 à 2020, en raison, d'une part, des coûts croissants enregistrés dans le domaine de l'asile et, d'autre part, de décisions parlementaires qui grèvent le budget de la Confédération (réforme de la prévoyance vieillesse 2020, armée, fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération) ou dont les conséquences sont difficiles à estimer (réforme de la fiscalité des entreprises III). Des efforts d'économies supplémentaires devront donc vraisemblablement être consentis pour respecter les exigences du frein à l'endettement. C'est pourquoi il est d'autant plus important que les mesures d'économies proposées soient mises en œuvre et qu'elles ne soient pas aussitôt annihilées par des dépenses supplémentaires engagées dans d'autres domaines. Il s'agira donc de faire preuve de retenue en matière de dépenses ces prochaines années. En particulier, la réalisation de nouveaux projets ou le développement de prestations existantes ne seront possibles que si une compensation financière appropriée est trouvée.

Conséquences pour l'économie

Les chiffres issus d'autres programmes de consolidation indiquent que l'impact du programme de stabilisation sur la croissance globale de l'économie pour les années 2017 à 2019 est négligeable. Dans l'ensemble, les mesures d'économies ont un effet légèrement restrictif. Le programme de stabilisation contribue à maintenir l'équilibre entre les dépenses et les revenus du budget fédéral et à respecter les prescriptions du frein à l'endettement en tenant compte de la situation conjoncturelle. Ceci renforcera la résilience de l'économie nationale.

Déroulement / calendrier

Le Conseil fédéral a approuvé le message le 25 mai 2016. Le Parlement examinera le projet cette année encore afin que les allègements puissent être réalisés dès 2017.

Allègements prévus : 2017: 796 millions de francs
 2018: 898 millions de francs
 2019: 978 millions de francs

Responsabilité du dossier

DFF, Administration fédérale des finances

10 Réexamen des incitations fiscales à l'endettement pour les ménages

Motivation

Dans la plupart des cas, les perturbations particulièrement graves ou durables de l'activité économique découlent d'un important endettement privé ou public. Il ressort d'une comparaison internationale que l'économie suisse est déjà très résiliente, une force qu'il convient de préserver. Dans son rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance», le Conseil fédéral constate toutefois qu'il faut corriger les incitations qui favorisent un fort endettement des ménages dans le domaine des crédits hypothécaires.

Les dettes hypothécaires des ménages privés en Suisse sont élevées en comparaison internationale: par rapport au PIB, le volume des hypothèques octroyées par les banques à des ménages privés en 2013 s'est élevé à 111 %. De plus, la proportion de logements en propriété relativement faible en Suisse en comparaison internationale (2014: 37,4 %) implique que les crédits hypothécaires par ménage propriétaire sont élevés.

De nombreux travaux de recherche indiquent qu'un niveau élevé d'endettement des ménages privés, pas seulement par le biais du secteur financier, comporte des risques considérables pour l'économie d'un pays. Un tel niveau augmente significativement la probabilité d'une récession, d'une part, parce que les déséquilibres conjoncturels affectent plus fortement le revenu disponible, ce qui grève la consommation, et, d'autre part, parce que le processus de désendettement dure longtemps pour les ménages. C'est la raison pour laquelle les bulles immobilières ont des répercussions durables pour l'économie dans son ensemble, car elles réduisent la flexibilité régionale du marché du travail et, de ce fait, limitent la capacité d'adaptation de l'économie. Un haut niveau d'endettement peut donc non seulement déclencher une crise, mais encore «contaminer» d'autres pays et d'autres secteurs et limiter la marge de manœuvre dont disposent les acteurs privés et les autorités publiques pour réagir aux chocs.

L'endettement des ménages privés, qui implique en Suisse une dette hypothécaire dans la plupart des cas, a par conséquent une grande influence sur la résilience d'une économie. Les mesures visant à réduire l'endettement des ménages privés contribuent donc à l'objectif «renforcement de la résilience de l'économie».

Mandat / teneur

Sur mandat du Conseil fédéral, un groupe d'experts dirigé par le professeur A. Brunetti et chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers a analysé les conditions-cadre et les perspectives d'avenir de la place financière, et a formulé des recommandations.

Le 5 décembre 2014, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport final du groupe d'experts, qui contient des recommandations concernant quatre domaines thématiques: processus de réglementation, accès aux marchés, contexte fiscal en Suisse et risques économiques. S'agissant des risques économiques, le groupe d'experts a notamment recommandé d'examiner dans quelle mesure les incitations fiscales à l'endettement, en particulier des ménages privés via un crédit hypothécaire, augmentent les risques en termes de stabilité du système financier.

Le 20 mai 2015, le Conseil fédéral a retenu la recommandation du groupe d'experts concernant les incitations à l'endettement des ménages privés dans le système fiscal de la Suisse et leurs implications pour la stabilité financière, et a chargé le DFF de soumettre cette thématique à un examen approfondi jusqu'à début 2016. Le DFF a mis sur pied un groupe de travail, composé de représentants du DFF (AFC, AFF, SFI), du DEFR (OFL, SECO) et de la BNS et dirigé par l'AFC, qui a pour mission de rédiger un rapport de base à ce sujet.

Le rapport examine l'endettement des ménages privés. Le groupe d'experts a constaté que le système d'imposition actuel crée des incitations à maintenir l'endettement à un niveau élevé, et qu'il existe de grandes incertitudes concernant les répercussions de ce niveau d'endettement en cas de hausse

marquée des taux d'intérêt, accompagnée d'une correction des prix sur le marché immobilier et de suppressions d'emplois liées à la conjoncture (pertes de revenus). Il n'est pas exclu que des banques aient alors à essuyer des pertes considérables. Le fort endettement présente donc un risque pour la stabilité du système financier tout entier.

Le niveau d'endettement élevé des ménages privés en Suisse est principalement dû aux fortes incitations à l'endettement (hypothécaire) des particuliers créées par le système d'imposition actuel.

Il serait possible de remplacer le système actuel d'imposition de la valeur locative par un système dans lequel la valeur locative ne serait plus imposée, mais qui n'admettrait pas non plus la déduction des frais d'entretien et des intérêts hypothécaires. En plus de simplifier l'impôt sur le revenu, le changement de système aurait pour avantage de réduire les incitations à l'endettement en supprimant la possibilité de déduire les intérêts hypothécaires. L'ampleur de cette réduction dépend toutefois en grande partie de la manière dont l'exclusion des intérêts hypothécaires afférents au logement à usage personnel sera réglée dans le nouveau système.

Dans ce contexte, il importe d'examiner l'opportunité d'un changement de système, qui impliquerait la suppression de l'imposition de la valeur locative et de la possibilité de déduire les intérêts hypothécaires afférents au logement à usage personnel et d'autres frais.

En relation avec la stabilité financière, l'OCDE et le FMI avaient déjà recommandé à plusieurs reprises de supprimer ces mauvaises incitations et de limiter la possibilité de déduire les intérêts hypothécaires des impôts.

Le 10 juin 2016, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport sur « les incitations du système fiscal à l'endettement privé et mesures possibles pour les réduire » mentionné plus haut. En se basant sur ce rapport, le comité consultatif « Avenir de la place financière » a recommandé au Conseil fédéral d'entreprendre un changement du système d'imposition de la valeur locative. Toutefois, le Conseil fédéral a décidé de ne pas élaborer pour le moment de projet pour un tel changement. Plus exactement, il souhaite attendre la décision du Parlement concernant la motion 13.3083 Egloff («Sécurité du logement. Droit d'option irrévocable quant à la valeur locative»), motion que le Conseil fédéral continue de rejeter. Le DFF reviendra vers le Conseil fédéral une fois que le Parlement se sera prononcé sur la motion.

Conséquences pour l'économie

Le changement de système permettrait notamment de renforcer durablement la stabilité de l'ensemble du système financier et économique et de diminuer les frais d'exécution (en simplifiant le système d'imposition). L'endettement des ménages serait réduit. Dans le contexte des difficultés économiques persistantes au niveau international, il est particulièrement important de procéder à ce type de réforme lorsque le secteur financier est stable. Les effets d'un changement de système sur l'efficacité économique ne sont toutefois pas connus, étant donné que les retombées positives du changement (réduction des incitations à l'endettement) pourraient être atténuées par d'autres mauvaises incitations (hausse du financement d'une propriété par des fonds propres au lieu des fonds de tiers). Les conséquences financières et les effets de répartition dépendent en outre de la mise en œuvre concrète du changement de système. De manière générale, il faudrait veiller à ce que les effets de répartition soient limités et que les répercussions financières soient neutres.

Déroulement / calendrier

Le Conseil fédéral se prononcera sur la suite d'ici fin 2017 (après la décision du Parlement concernant la motion 13.3083 Egloff).

Responsabilité du dossier

DFF, Administration fédérale des contributions

III. Croissance de la productivité des ressources pour atténuer les éventuels effets collatéraux négatifs de la croissance économique

11 Deuxième paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050

Motivation

En 2011, le Conseil fédéral et le Parlement ont pris une décision de principe pour la sortie progressive de l'énergie nucléaire. Des objectifs d'efficacité énergétique et de développement de la production d'électricité à partir de ressources renouvelables en Suisse devraient être prochainement adoptés au Parlement dans le cadre de la nouvelle loi sur l'énergie. A la Conférence de Paris sur le climat (COP21), la Suisse a annoncé un objectif de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre de 50 % d'ici à 2030 par rapport à 1990.

Le premier paquet de mesures de la stratégie énergétique devrait être adopté par le Parlement en 2016. Un deuxième volet a été prévu dès le départ, pour deux raisons: i) le premier volet ne suffira pas pour atteindre les objectifs, ii) le passage d'un système centré sur les subventions à un système centré sur les taxes incitatives est nécessaire pour atteindre ces objectifs à moindres frais.

Malgré un impact positif sur l'innovation, les taxes incitatives du deuxième paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 ne contribueront pas à augmenter le PIB dans l'absolu, d'autant plus que l'idée de redistribuer une partie du produit de ces taxes en baissant d'autres impôts, et donc les distorsions que ceux-ci engendrent, a été abandonnée compte tenu des résultats de la consultation¹⁶. L'impact d'une redistribution par baisse d'impôts¹⁷ sur la croissance n'a pas été jugé suffisamment important pour contrebalancer les craintes que la neutralité budgétaire ne soit pas assurée et le fait qu'une redistribution par baisse d'impôts a, dans la plupart des cas, des effets régressifs sur la répartition des revenus. C'est pourquoi le projet, initialement baptisé «Réforme fiscale écologique», a été renommé et s'appelle désormais «Système d'incitation fiscale en matière climatique et énergétique» (SICE). Par rapport à d'autres instruments, les taxes incitatives tendent toutefois à être favorables à la croissance puisqu'elles permettent d'atteindre à moindres coûts les objectifs climatiques et énergétiques. En ce sens, le projet s'inscrit dans la politique de croissance car il accorde un rôle essentiel aux taxes incitatives et élimine progressivement les subventions. En mettant l'accent à long terme sur l'internalisation accrue des coûts externes de la consommation d'énergie, le système d'incitation contribue en outre à réduire les effets collatéraux de la croissance sur les biens publics environnementaux.

Mandat / teneur

Le Conseil fédéral a adopté le 28 octobre 2015 le message relatif à l'article constitutionnel concernant un système incitatif en matière climatique et énergétique¹⁸. L'article constitutionnel fixe que la Confédération peut percevoir une taxe sur les combustibles et les carburants ainsi qu'une taxe sur l'électricité. Dans un premier temps, le Conseil fédéral a toutefois l'intention de ne pas soumettre les carburants à la taxe incitative. Les taxes incitatives contribueront à une utilisation efficiente de l'énergie et à la réduction de l'utilisation d'énergies fossiles, ce qui permettra de diminuer les émissions de gaz à effet de serre. Le Conseil fédéral souhaite inscrire cette décision de principe dans la Constitution afin de lui conférer une légitimité démocratique. La taxe climatique sera amenée à remplacer la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles, et la taxe sur l'électricité le supplément perçu sur les coûts de transport des réseaux à haute tension. Si les taxes seront progressivement augmentées de manière à

¹⁶ Conseil fédéral (2015b), rapport sur les résultats de la consultation relative à une disposition constitutionnelle concernant un système incitatif en matière climatique et énergétique.

¹⁷ Cf. Ecoplan (2012), «Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform» (en allemand), Berne.

¹⁸ Conseil fédéral (2015a), message relatif à l'article constitutionnel concernant un système incitatif en matière climatique et énergétique.

obtenir l'effet incitatif visé, leur produit sera redistribué à la population et à l'économie, de sorte que la charge financière des ménages et des entreprises n'augmentera pas dans l'ensemble. Cependant, durant une période transitoire, une partie du produit sera affectée au financement des subventions en vigueur actuellement. Des allègements sont prévus pour les entreprises dont l'exploitation ou la production nécessite beaucoup d'énergie ou émet beaucoup de gaz à effet de serre. La disposition constitutionnelle proposée laisse au législateur une marge de manœuvre relativement grande pour l'aménagement de la taxe climatique et de la taxe sur l'électricité, et garantit une transition souple entre le système de subventions et le système d'incitation. Les détails de ces taxes seront définis dans la législation sur le climat et l'énergie.

Conséquences pour l'économie

L'importance des externalités négatives pour la politique climatique et énergétique plaide pour un rôle central des taxes incitatives. L'efficacité des mesures dépend toutefois toujours du détail de leur mise en œuvre, qui n'est à ce stade pas encore défini. En général, les taxes incitatives devraient permettre d'atteindre les objectifs climatiques et énergétiques à moindres frais par rapport à d'autres instruments. Elles présentent par exemple les avantages suivants:

- elles laissent à chacun la liberté d'agir là où c'est le plus rentable;
- elles créent des incitations dynamiques, tant en matière de consommation que d'innovation (alors que la réglementation n'incite pas à aller plus loin que ce qui est exigé);
- elles agissent par tous les canaux (non seulement par le choix d'appareils efficaces, mais aussi par l'utilisation efficace de ces appareils, p. ex.) alors que les subventions n'agissent que par les canaux subventionnés et que la réglementation n'agit généralement pas sur le comportement des acteurs. Elles s'adaptent à la diversité des situations (à titre d'exemple, les améliorations énergétiques les plus rentables dépendent des caractéristiques du bâtiment et de son emplacement), ne souffrent pas d'effet d'aubaine et combattent les effets rebond;
- elles génèrent des coûts généralement moins importants (coûts administratifs, coûts de mise en œuvre, coûts de transaction);
- le produit des taxes incitatives est intégralement redistribué, ce qui permet d'atténuer les effets régressifs de la taxe.

Il est souvent difficile de quantifier l'avantage des taxes incitatives par rapport à d'autres instruments (subventions, prescriptions, normes), parce que l'impact macroéconomique de ces autres instruments est difficile à modéliser. Les conséquences économiques de différents niveaux de taxation incitative ont été calculées dans le cadre d'une étude¹⁹. Celle-ci a évalué les effets des taxes incitatives en comparaison avec un scénario alternatif où la politique actuelle est poursuivie, et ne permet donc pas de déterminer l'avantage des taxes incitatives par rapport à un scénario alternatif où d'autres instruments seraient utilisés pour atteindre les mêmes objectifs.

A titre illustratif, la hausse, en 2030, de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles à un montant plafond de 240 francs par tonne de CO₂ émis, ce qui représente un supplément de 63 centimes par litre de mazout, aurait les conséquences suivantes: le PIB et la prospérité diminueraient respectivement de 0,4 % et de 0,13 % en 2030. La baisse du PIB pour 2030 correspond à une réduction d'environ 0,04 % de la croissance annuelle²⁰.

Déroulement / calendrier

Le projet de disposition constitutionnelle est actuellement entre les mains du Parlement (objet du Conseil fédéral 15.072). On peut s'attendre à une décision du Parlement en 2017, ce qui devrait mener le cas échéant à une votation populaire en 2018. Les travaux relatifs à la concrétisation du projet constitutionnel dans les différentes lois d'application seront menés parallèlement. Le montant maximal

¹⁹ Ecoplan (2015), «Auswirkungen eines Klima- und Energielenkungssystems für 2030, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz» (en allemand), Berne.

²⁰ Les chiffres cités comprennent les effets d'une taxe sur l'électricité (4,5 cts / kWh en 2030), comme prévu par le projet SICE. Si ces effets n'étaient pas pris en compte, les effets présentés sur le PIB et la prospérité seraient minimes.

de la taxe CO₂ sur les combustibles sera défini par le Conseil fédéral dans le cadre de la politique climatique d'ici à l'automne 2017. Un rapport sera soumis au Conseil fédéral avant fin 2016 concernant la taxe différenciée sur l'électricité et un système de quotas, qui examinera différentes variantes de mise en œuvre et leur compatibilité avec le droit européen. Il abordera également les questions liées à une organisation du marché garantissant la sécurité de l'approvisionnement en électricité et à la création de conditions-cadre adéquates à long terme pour le développement des énergies renouvelables nouvelles et existantes en Suisse.

Responsabilité du dossier

DFF, Administration fédérale des finances, en collaboration avec le DETEC, Office fédéral de l'environnement et Office fédéral de l'énergie

12 Législation relative au climat après 2020

Motivation

De par sa situation géographique dans l'espace alpin, la Suisse est particulièrement touchée par le changement climatique. Au cours du XX^e siècle, le réchauffement enregistré dans notre pays a été environ 1,5 fois supérieur à la moyenne mondiale. Le volume et l'intensité des précipitations ont considérablement augmenté durant la même période, une évolution qui devrait s'accroître d'ici à 2050. Il faut en outre s'attendre à une multiplication des événements extrêmes, comme des épisodes de fortes précipitations et des périodes de canicule et de sécheresse²¹. Le changement climatique est également un corollaire de la croissance économique et a un effet direct sur certaines branches (tourisme, agriculture, énergie) ainsi qu'un effet indirect sur la santé et, partant, sur la productivité des individus.

Ces retombées négatives peuvent être atténuées en limitant le réchauffement global à 2°C via une réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale. La Suisse a donc tout intérêt à soutenir une politique internationale fonctionnelle en matière de climat qui vise cet objectif. Bien que sa part dans les émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial soit petite, la Suisse souhaite assumer ses responsabilités et contribuer à la réduction (nécessaire). L'objectif à long terme du Conseil fédéral, à savoir réduire considérablement et continuellement les émissions par habitant pour les ramener à un niveau respectueux du climat, soit 1 ou 1,5 tonne d'éq.-CO₂, exige une forte réduction des émissions de gaz à effet de serre générées par l'activité humaine.

Aujourd'hui, la croissance économique va de pair avec une hausse des émissions de gaz à effet de serre en Suisse. La législation relative au climat après 2020 doit contribuer à réduire les effets corollaires négatifs de cette croissance sur la stabilité du climat, qui est un bien public. Parallèlement, la combinaison des instruments actuels et proposés, qui englobent des mesures incitatives, régulatrices et volontaires, peut créer des incitations à l'innovation.

Mandat

L'actuelle loi fédérale sur le CO₂ (RS 641.71) constitue le fondement de la politique climatique de la Suisse jusqu'en 2020. Elle définit l'objectif à atteindre d'ici à 2020 en termes de réduction des émissions (de 20 % au moins par rapport à 1990) et charge le Conseil fédéral de soumettre en temps voulu au Parlement des propositions pour les objectifs postérieurs à 2020. Le 21 mai 2014, le Conseil fédéral a défini les grands axes de la future politique climatique²². Le DETEC rédigera, d'ici à fin septembre 2016, un projet soumis à consultation relatif à la politique climatique après 2020 (révision de la loi sur le CO₂).

Teneur

Les émissions de gaz à effet de serre de la Suisse devront être réduites de 50 % au total d'ici à 2030, et de 35 % en moyenne de 2021 à 2030 par rapport à 1990. Les émissions à l'intérieur du pays devront être diminuées de 30 % au moins par rapport à 1990, la réduction restante pouvant être réalisée à l'étranger. Pour atteindre cet objectif, le Conseil fédéral mise principalement sur le renforcement et le développement des mesures existantes:

- la *taxe d'incitation sur le CO₂ prélevée sur les combustibles*, avec des exceptions prévues pour les entreprises produisant beaucoup de CO₂. Chaque année, environ deux tiers du produit issu de cette taxe seront redistribués à la population et à l'économie, indépendamment de la consommation. Il est prévu, dans le cadre du projet «Système d'incitation fiscale en matière climatique et énergétique» (SICE), de supprimer l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂ et de redistribuer l'intégralité du produit. Les entreprises qui consomment beaucoup d'énergie peuvent se faire exempter de la taxe, à condition qu'elles s'engagent à *des réductions d'émissions économiquement efficaces* (hors système d'échange de quotas d'émission [SEQE]). Les grandes entreprises qui produisent beaucoup de CO₂ participent au système SEQE et sont également exemptées de la taxe sur le CO₂. Le Conseil fédéral vise à lier le SEQE suisse à celui de l'UE avant 2020, afin d'intégrer les centrales thermiques à combustibles fossiles dans le SEQE et de

²¹ C2SM, MeteoSwiss, EPF, NCCR Climate et OcCC (2011), «Swiss Climate Change Scenarios CH2011».

²² Décision du Conseil fédéral du 21 mai 2014 relative à la politique climatique internationale de la Suisse jusqu'en 2020 et le développement des grands axes de la politique climatique après 2020.

supprimer ainsi l'obligation de compensation en vigueur. Le transport aérien en Suisse sera alors également intégré au SEQE;

- le *programme Bâtiments* pour promouvoir des mesures destinées à réduire les émissions de CO₂, comme l'assainissement énergétique de l'enveloppe des bâtiments ou les énergies renouvelables. Ce programme est financé par l'affectation partielle du produit de la taxe sur le CO₂ (300 millions de francs au maximum) et par des contributions cantonales. Il sera restructuré avant 2020 dans le cadre du premier train de mesures de la Stratégie énergétique 2050 puis supprimé à moyen terme;
- en fonction de la trajectoire de réduction fixée, il est possible d'édicter des *prescriptions supplémentaires en matière de CO₂ dans le domaine des bâtiments*;
- le *fonds de technologie* alimenté à hauteur de 25 millions de francs au maximum par le produit de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles, qui octroie des cautionnements pour soutenir des produits novateurs et respectueux du climat; le projet SICE prévoit que cette affectation spécifique sera supprimée au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur du projet;
- les *prescriptions concernant les émissions de CO₂ des voitures de tourisme neuves*, introduites en Suisse en juillet 2012 en même temps que dans l'UE. Dans le cadre du premier train de mesures de la Stratégie énergétique 2050, ces prescriptions seront étendues avant 2020 aux véhicules utilitaires légers;
- l'*obligation de compensation* s'appliquant aux importateurs de carburants fossiles par des mesures réalisées en Suisse ou à l'étranger;
- *formation et communication*, pour renforcer l'effet des mesures légales et promouvoir la protection volontaire du climat;
- l'*activité de coordination de la Confédération* en matière d'adaptation au changement climatique.

Conséquences pour l'économie

Les coûts externes des émissions de gaz à effet de serre causées par les ménages et les entreprises ne sont pas suffisamment pris en considération par ces derniers dans leurs décisions (dans le prix des énergies fossiles, p. ex.). Cette défaillance du marché doit être corrigée en imputant les coûts externes selon le principe du pollueur-payeur. A cet effet, la palette d'instruments de la politique climatique actuelle doit être développée de manière ciblée afin de corriger au mieux les inefficiences connues et d'introduire des simplifications et des améliorations supplémentaires. Le renforcement des différentes mesures permettra d'atteindre les objectifs de la politique climatique d'ici à 2030. La protection du climat ayant un caractère mondial, il est important que d'autres pays participent à la limitation des émissions de gaz à effet de serre. La Suisse continue de s'engager activement à cet égard.

Si la transition vers une économie ayant un meilleur rendement énergétique et émettant moins de gaz à effet de serre implique une imputation des coûts selon le principe du pollueur-payeur, elle peut également créer des incitations à innover. La législation relative au climat après 2020 peut ainsi contribuer à renforcer la position des entreprises suisses dans la concurrence internationale.

Les conséquences économiques seront estimées dans le cadre de l'évaluation économique (VOBU/AIR) de la politique climatique après 2020.

Déroulement / calendrier

Le Conseil fédéral a chargé le DETEC de présenter d'ici à fin septembre 2016 les documents destinés à la consultation contenant les adaptations juridiques nécessaires, et de préparer, d'ici à l'été 2017, un projet de message relatif à la politique climatique après 2020. Les dispositions d'ordonnance seront rédigées après le traitement des documents au Parlement (2018/2019). L'entrée en vigueur de la loi révisée sur le CO₂ est prévue au 1^{er} janvier 2021.

Les négociations pour lier le SEQE suisse à celui de l'UE ont abouti et l'accord a été paraphé début 2016. Il devra encore être signé et ratifié par les deux parties, deux étapes pour lesquelles il n'existe pas de calendrier précis, celui-ci étant également fonction des développements au chapitre de la libre circulation avec l'UE.

Responsabilité du dossier

DETEC, Office fédéral de l'environnement

13 Atténuation de la pénurie de logements grâce à une meilleure réglementation du marché du logement

Motivation

Ces dernières années, le prix des logements en propriété et les loyers dans les nouvelles constructions ont pris l'ascenseur dans les centres urbains. D'un point de vue économique, il importe d'examiner dans quelle mesure la réglementation actuelle du marché du logement a contribué à la pénurie²³. Par exemple, sur le marché suisse du logement locatif, les loyers existants sont en général nettement inférieurs aux loyers proposés dans des offres de location et aux loyers des baux nouvellement conclus. Ce phénomène peut avoir comme conséquence que les locataires restent dans leur appartement même lorsque celui-ci ne correspond plus à leurs besoins en tous points, étant donné qu'ils devraient escompter une forte augmentation de loyer en cas de déménagement (effet de verrouillage). L'effet de verrouillage limite le nombre de logements proposés à la location, ce qui réduit l'offre et, partant, pousse à la hausse le prix des logements à louer.

Teneur

Deux études seront consacrées à l'analyse des effets économiques et de l'efficacité des principales réglementations ayant une influence sur le marché du logement suisse afin d'identifier d'éventuelles lacunes. La première proposera une analyse économique systématique de ces réglementations et mettra en lumière quels problèmes (défaillances du marché) sont résolus par quelle réglementation ou quels buts sont censés être atteints. Elle examinera également si les objectifs en matière de logement contredisent éventuellement d'autres objectifs, par exemple dans les domaines de la protection de la nature et du paysage ou de l'approvisionnement alimentaire. La seconde analysera les effets économiques et l'efficacité des réglementations.

S'agissant de la pénurie de logements, deux axes mériteraient d'être suivis pour de nouveaux éclaircissements:

1. Une analyse des raisons pour lesquelles l'élasticité de l'offre de logement est si faible en Suisse²⁴ et du rôle que joue ici le cadre réglementaire: plus l'offre de logement peut réagir rapidement aux variations de la demande, plus les hausses de prix seront faibles.

2. Une analyse économique du droit suisse du bail à loyer: les fortes hausses de prix des logements en propriété et des loyers à la suite d'une augmentation de la demande pourraient également être liées au droit suisse du bail. Celui-ci s'inspire du principe du loyer fixé sur la base des coûts (c.-à-d. que les loyers en cours ne peuvent être revus à la hausse qu'en cas d'augmentation des coûts du bailleur) et peut ainsi entraîner une segmentation du marché du logement entre anciens et nouveaux locataires, ces derniers payant parfois des loyers nettement plus élevés (cf. supra).

Les études permettront d'identifier les éventuelles mesures à prendre.

Conséquences pour l'économie

Pour la grande majorité des ménages, les coûts de logement représentent une part considérable des dépenses. Les fortes hausses de prix, induites en partie par l'augmentation de la population, peuvent ainsi grever le budget du ménage. Etant donné qu'une croissance quantitative de l'économie peut avoir des conséquences négatives à cet égard, les réglementations ayant une influence sur les prix revêtent une grande importance. Il n'est pour l'heure pas possible d'établir les conséquences économiques de ces réglementations et de leur éventuelles améliorations. Ces questions devront être étudiées dans le cadre des études susmentionnées.

²³ Une analyse du marché genevois du logement suggère que la part du cadre réglementaire dans les hausses de prix pourrait être élevée, cf. Credit Suisse (2014), «Marché immobilier 2014, structures et perspectives», pp. 25-30.

²⁴ L'élasticité de l'offre de logements en Suisse est manifestement très faible par rapport aux pays de l'OCDE; cf. Andrews, Dan (2010): «Real House Prices in OECD Countries: The Role of Demand Shocks and Structural and Policy Factors», OECD Working paper.

Déroulement / calendrier

Les études seront présentées d'ici à la fin de 2017.

Responsabilité du dossier

DEFR, Secrétariat d'Etat à l'économie, en concertation avec les offices intéressés

14 Utilisation plus efficace et développement ciblé des infrastructures de transport

Motivation

La mobilité en Suisse s'est fortement accrue ces dernières années, ce qui place le système de transport actuel devant des défis de taille. D'une part, les capacités des réseaux de transport atteignent de plus en plus souvent leurs limites aux heures de pointe; d'autre part, la demande de mobilité continue de progresser à un rythme effréné. L'élargissement des routes nationales ne parvient pas à suivre partout le besoin croissant en mobilité, provoquant ainsi toujours plus de ralentissements et d'embouteillages. Aujourd'hui déjà, la densité de circulation sur le réseau ferré de la Suisse est la plus forte du monde. Toutefois, durant les heures de pointe, l'offre arrive à peine à répondre à la demande. Les conséquences de la hausse du trafic sur les routes nationales sont flagrantes si l'on considère l'évolution du nombre d'heures d'embouteillages: entre 1994 et 2015, les heures d'embouteillages recensées ont été multipliées par presque huit, en passant de quelque 2500 à 22 828 heures²⁵. Faute de contre-mesure, le bon fonctionnement du réseau des routes nationales sera de plus en plus souvent mis à mal, ce qui entraînera des coûts économiques, entravera le trafic pendulaire et les chaînes de logistique, mobilisera du capital dans des stocks inutiles et empêchera la création de valeur sur le marché. Les infrastructures de transport efficaces sont essentielles à une économie performante et à la croissance économique.

Mandat / teneur

Pour contrer cette évolution, il convient, à court et moyen termes, de viser une meilleure utilisation des surfaces de circulation existantes afin de préserver la fluidité du trafic, et de prendre des mesures de construction pour augmenter ces surfaces. A long terme, il faudra examiner dans quelle mesure la tarification de la mobilité, un instrument d'économie de marché qui consiste à prélever une redevance liée à l'utilisation de l'infrastructure et des services dans les transports individuels et dans les transports publics afin d'influer sur la demande, permettrait de mettre en avant de nouvelles pistes pour réagir aux défis de manière ciblée.

1^{er} pilier (à court et moyen termes): meilleure exploitation des capacités existantes

Dans son rapport de 2015 intitulé «Gestion du trafic sur les routes nationales: mesures prévues et avancement de la mise en œuvre», le Conseil fédéral a défini les mesures visant une meilleure utilisation des capacités existantes. Les mesures suivantes sont prévues ou ont déjà partiellement été mises en œuvre:

- réaffectation des bandes d'arrêt d'urgence en voie supplémentaire;
- interdictions ponctuelles de dépassement pour les poids lourds;
- abaissement progressif de la vitesse maximale autorisée en cas de surcharge pour harmoniser la vitesse des véhicules;
- informations globales et fiables diffusées aux usagers de la route sur les embouteillages et les déviations recommandées;
- gestion des raccordements aux routes nationales.

Par ailleurs, l'Office fédéral des routes (OFROU) travaille actuellement sur un rapport stratégique concernant l'amélioration de l'efficacité de la circulation routière. Le but de ce rapport est de donner un aperçu des progrès technologiques réalisés dans le domaine de la mobilité et d'évaluer du point de vue de la Confédération les nouvelles possibilités d'améliorer l'efficacité de la circulation. Les développements actuels dans l'économie numérique peuvent contribuer à moyen terme à une utilisation plus efficace des infrastructures dans les transports de marchandises et de personnes par le rail et la route. Les capacités des infrastructures existantes pourraient ainsi être améliorées.

²⁵ Une partie de cette hausse tient toutefois à l'amélioration des possibilités de relevé.

2^e pilier (à moyen terme): développement des infrastructures de transport (PRODES)

Sans mesures de construction, certains goulets d'étranglement menaceront à bref délai le fonctionnement de l'ensemble du réseau routier national et induiront de graves problèmes de circulation. Afin de maintenir et d'améliorer la performance du réseau, il est essentiel d'élaborer et de mettre en œuvre le programme de développement stratégique (PRODES) des routes nationales.

Le PRODES des routes nationales englobe l'ensemble des projets visant l'accroissement des capacités qui sont à réaliser dans les 20 à 30 prochaines années. Les mesures indispensables sont définies sur la base d'une vision à long terme et des insuffisances constatées dans l'infrastructure des routes nationales. Le PRODES des routes nationales comprend tous les projets nécessaires et pertinents du point de vue économique. Pour satisfaire la demande en matière de mobilité ou faire face à l'évolution du trafic, les projets du PRODES des routes nationales sont coordonnés avec l'évolution prévue de l'infrastructure ferroviaire et avec les mesures planifiées dans les agglomérations.

Le PRODES de l'infrastructure ferroviaire prévoit de développer progressivement les capacités du réseau ferré, en l'adaptant continuellement aux besoins escomptés selon les prévisions de la demande. La première étape d'aménagement, à réaliser d'ici à 2025, a été approuvée. Elle vise notamment à améliorer l'offre en élargissant les capacités dans le transport de personnes et en augmentant les capacités de sillons compétitifs dans le transport de marchandises (temps de transport, fiabilité, profil). Le Conseil fédéral soumettra au Parlement en 2018 un message sur l'étape d'aménagement prévue pour 2030.

3^e pilier (à long terme): tarification de la mobilité

Dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015, le Conseil fédéral prévoyait sous l'objectif 21 l'élaboration d'un rapport sur la tarification de la mobilité. La rédaction de ce rapport a été confiée au DETEC, en concertation avec les offices fédéraux concernés. Le 27 mai 2015, le Conseil fédéral a pris connaissance du projet de rapport et a lancé la procédure d'audition, qui s'est achevée le 11 septembre 2015. Les avis reçus ont été examinés et résumés dans un rapport présentant les résultats de la procédure d'audition relative au projet de rapport sur la tarification de la mobilité.

Le rapport sert de base à une discussion sociale et politique sur la tarification de la mobilité. La tarification de la mobilité constitue une gestion plus efficace des infrastructures de transport, une tarification liée aux prestations et une meilleure application du principe de causalité; elle est définie comme instrument consistant à prélever une redevance liée à l'utilisation de l'infrastructure et des services dans les transports individuels et dans les transports publics afin d'influer sur la demande.

Conséquences pour l'économie

Un système de transport bien développé et fonctionnel constitue une condition indispensable pour une économie productive basée sur la division du travail, et est ainsi un important facteur dans la concurrence internationale entre les places économiques. Les infrastructures de transport jouent par conséquent un rôle central du point de vue de la politique de croissance.

Dans ce contexte, il est indispensable de mettre à disposition les capacités nécessaires. Les mesures prévues visent à améliorer la fluidité du trafic à court et moyen termes. La réduction des heures d'embouteillages permettra de faire baisser les coûts économiques et les coûts liés au temps perdu. La fluidification de la circulation contribue en outre à faire baisser le nombre d'accidents et les émissions polluantes des véhicules, diminuant ainsi les coûts environnementaux et les coûts liés aux accidents.

Le développement et l'utilisation des réseaux routiers et ferroviaires d'importance nationale sont actuellement surtout influencés par l'allocation de fonds publics, et non par la demande de prestations individuelles et leurs coûts. Selon les données de l'OFS d'avril 2015 relatives aux coûts et au financement du transport, ni le trafic individuel motorisé ni les transports publics ne couvrent l'intégralité de leurs coûts. En 2010, 7 % des coûts ont été financés par les pouvoirs publics, soit 6,9 milliards de francs, dont une grande partie a été octroyée aux transports publics sous la forme d'indemnités ou de contributions d'exploitation pour des prestations commandées. De plus, 8 % des coûts, soit

7,3 milliards de francs, sont assumés par la collectivité sous la forme de coûts externes, principalement occasionnés par le trafic individuel motorisé. Du point de vue de l'efficacité, de la durabilité et de l'équité (principe de causalité), il paraît nécessaire de lier le développement futur des réseaux de transport à une participation accrue des utilisateurs à la couverture des coûts.

Déroulement / calendrier

1^{er} pilier: les mesures prévues seront mises en œuvre dans le cadre des projets d'entretien ordinaires des routes nationales, et la réaffectation des bandes d'arrêt d'urgence en voies supplémentaires sera réalisée dans le cadre de projets de développement séparés durant la période 2014 à 2030 environ. La finalisation du rapport sur les améliorations possibles de l'efficacité par des progrès technologiques dans le domaine de la mobilité est prévue pour la fin de 2016.

2^e pilier: le Conseil fédéral soumet au Parlement, en règle générale tous les quatre ans, un message où il examine l'étendue des projets, rend compte de leur mise en œuvre et poursuit le développement du PRODES des routes nationales. En principe, le Parlement devrait se prononcer sur le PRODES des routes nationales en 2018 (date d'entrée en vigueur du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération FORTA), soit en même temps que sur PRODES de l'infrastructure ferroviaire et le programme en faveur du trafic d'agglomération.

3^e pilier: le Conseil fédéral définira les étapes suivantes en matière de tarification de la mobilité d'ici à fin 2016.

Responsabilité du dossier

DETEC, Office fédéral des routes

7 Mise en œuvre et évaluation

Le rapport «Principes pour une nouvelle politique de croissance» comprenait une évaluation globale de la politique de croissance actuelle (cf. chap. 3 du rapport). Il ressort de cette évaluation qu'en comparaison internationale et dans le contexte de la crise financière mondiale, la croissance de l'économie suisse a été notable. L'économie suisse est ainsi parvenue à surmonter les faiblesses rencontrées durant les années 90 et à consolider son expansion durant ces dernières années malgré un contexte difficile. Par conséquent, le rapport parvient à la conclusion que les réformes économiques engagées dans le cadre des différentes politiques de croissance ont vraisemblablement contribué à la croissance élevée de l'économie suisse. Toutefois, faute d'un scénario qui rendrait compte de l'évolution de l'économie suisse sans ces réformes, il n'est pas possible de réaliser une évaluation quantitative de l'impact de la politique de croissance. C'est la raison pour laquelle la politique de croissance en cours a été soumise à une évaluation qualitative dans le rapport.

La politique de croissance pour les années 2016 à 2019 prévoit également une évaluation qualitative. L'examen systématique de l'état de réalisation des objectifs est en effet essentiel pour améliorer constamment l'efficacité de la politique de croissance. Pour évaluer les différentes mesures, des étapes concrètes de mise en œuvre et des délais ont été définis pour chacune d'entre elles dans le cadre du présent rapport. L'évaluation des étapes de mise en œuvre doit toutefois également prendre en considération le niveau de réalisation des objectifs sous-jacents (augmentation de la productivité du travail, renforcement de la résilience et atténuation des éventuels effets collatéraux négatifs de la croissance économique).

Le tableau suivant indique les étapes de mise en œuvre et leurs délais, et rappelle l'objectif sous-jacent à chaque mesure. Deux rapports seront réalisés sur la base de ces étapes de mise en œuvre. Le premier, un rapport intermédiaire, sera rédigé d'ici à la fin de 2017, soit à la moitié de la législature 2016-2019. Le second, qui sera rédigé en 2020 après la législature actuelle, sera consacré à l'évaluation finale de la politique de croissance 2016 à 2019.

Tableau 3: Aperçu des étapes de mise en œuvre et des délais

<i>But</i>	<i>Mesure</i>	<i>Etapes de mise en œuvre</i>	<i>Délai</i>
<i>Renforcement de la croissance de la productivité du travail</i>	1. Maintien et développement de la voie bilatérale avec l'UE	Mise au point d'une solution convenue d'un commun accord avec l'UE concernant l'ALCP	Mi-2016
		Ratification du protocole III de l'ALCP concernant l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie (également dans le but de la pleine association de la Suisse Horizon 2020 dès 2017)	2016
		Maintien et développement de la voie bilatérale: transmission d'un message relatif à un accord institutionnel Suisse-UE	2017
		Conclusion de nouveaux accords d'accès au marché (électricité, sécurité alimentaire, p. ex.)	2017

Renforcement de la croissance de la productivité du travail	2. Elargissement de l'accès au marché	<p>Poursuite des négociations de l'OMC et des initiatives plurilatérales, concernant notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'application de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) - la conclusion des négociations relatives à un Accord sur les biens environnementaux (ABE) <p>Conclusion de deux nouveaux accords de libre-échange</p> <p>(Ré)ouverture des négociations avec deux pays</p> <p>Ouverture des négociations visant l'extension des accords de libre-échange avec le Chili et le Mexique</p> <p>Examen formel et décision concernant l'ouverture de négociations dans le cadre de l'AELE avec les Etats du Mercosur</p> <p>Réponse au postulat 14.4186:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adoption d'une stratégie pour répondre à une éventuelle conclusion du TTIP entre l'UE et les Etats-Unis 	<p>Début 2017</p> <p>2017</p> <p>2019</p> <p>2019</p> <p>2019</p> <p>2019</p> <p>2017</p>
	3. Economie numérique	<p>Rapport sur les éventuels besoins d'adaptation des conditions-cadre</p> <p>Concept global d'amélioration des conditions-cadre pour l'économie numérique</p> <p>Rapport sur les éventuelles mesures nécessaires sur le plan réglementaire concernant les technologies financières innovantes</p>	<p>2016</p> <p>2017</p> <p>2016</p>
	4. Marchés de l'électricité et du gaz	<p>Libéralisation du marché de l'électricité</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rapport contenant un état des lieux sur le calendrier d'une éventuelle ouverture intégrale du marché <p>Réglementation du marché du gaz</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procédure de consultation relative à la loi sur l'approvisionnement en gaz naturel - Approbation du message relatif à la loi sur l'approvisionnement en gaz naturel 	<p>2017</p> <p>2017</p> <p>2019</p>
	5. Allègement administratif	<p>Mise en œuvre des mesures proposées et concrétisation des mandats de contrôle découlant du rapport sur l'allègement administratif de 2015 (rapport intermédiaire)</p> <p>Nouveau rapport sur l'allègement administratif 2020-2023 (y c. mesures)</p> <p>Analyse de la politique réglementaire de la Confédération, identification des possibilités d'amélioration</p>	<p>2017</p> <p>2019</p> <p>2017</p>

		Examen d'une évaluation et d'une présentation standardisées des coûts de la réglementation dans les messages (étiquette de prix)	2017
		Développement d'un nouveau concept sur la politique réglementaire à venir et, le cas échéant, adoption de nouvelles mesures	2019
Renforcement de la croissance de la productivité du travail	6. Facilitation des importations	Simplification des procédures douanières grâce à des nouvelles solutions d'infrastructure - Etudes sur les solutions envisageables et la planification de mesures concrètes	2017
		Elimination des réalités juridiques et administratives qui font obstacle aux importations parallèles - Rapport en réponse au postulat 14.3014 - Mise en œuvre des mesures proposées	2016 2019
		Examiner la possibilité de supprimer de manière autonome les droits de douane sur les produits industriels - Etudes économiques et examens des aspects légaux - Analyse des effets sur le budget de l'Etat et examen des possibilités de compensation	2017 2019
		Simplifier la perception de la TVA lors de l'importation de marchandises - Rapport en réponse au postulat 14.3015	2016
		Relever le montant du droit de douane minimal (motion 15.3551) - Proposition au Conseil fédéral conformément au mandat du Parlement	2019
Renforcement de la résilience de l'économie	7. Poursuite de la politique agricole	Rapport donnant une vue d'ensemble du développement envisagé de la politique agricole durant la période 2022-2025	2016
		Mise en œuvre des mesures proposées dans le rapport qui peuvent être déployées par voie d'ordonnance	2019
Renforcement de la résilience de l'économie	8. Adaptation des bases juridiques dans le domaine dit «too big to fail»	Entrée en vigueur des modifications d'ordonnance	1.7.2016
		Rapport d'évaluation TBTF conformément à l'art. 52 de la loi sur les banques (LB) sur les mesures à prendre concernant les banques d'importance systémique qui ne sont pas actives au niveau international	Début 2017
	9. Programme de stabilisation	Approbation du message	Mi-2016

		Allégements réalisés: 2017: 796 millions de francs 2018: 898 millions de francs 2019: 978 millions de francs	2017 2018 2019
	10. Réexamen des incitations fiscales à l'endettement pour les ménages	Discussion au sein du Conseil fédéral et décision quant à la suite de la procédure	2017
Croissance de la productivité des ressources pour atténuer les éventuels effets collatéraux négatifs de la croissance économique	11. Deuxième paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050	Rapport concernant la taxe différenciée sur l'électricité et un système de quotas Détermination du montant maximal de la taxe CO ₂ Votation sur l'article constitutionnel relatif à la taxe sur les combustibles et les carburants et à la taxe sur l'électricité	2016 Mi-2017 2018
	12. Législation relative au climat après 2020	Préparation du dossier de consultation Approbation du projet de message Rédaction des dispositions d'ordonnance Mise en œuvre des mesures suivantes dans le cadre de la législation relative au climat: - taxe sur le CO ₂ fiscalement neutre - restructuration du programme Bâtiments - rattachement du SEQE suisse au SEQE de l'UE, intégration des centrales thermiques à combustibles fossiles dans le SEQE - suppression de l'affectation spécifique au fonds de technologie cinq ans après l'entrée en vigueur du projet - extension des prescriptions sur les émissions de CO ₂ aux véhicules utilitaires légers - obligation de compensation s'appliquant aux importateurs de carburants fossiles	9.2016 Mi-2017 2019 (dépend du Parlement)
	13. Atténuation de la pénurie de logements grâce à une meilleure réglementation du marché du logement	Etudes sur le marché du logement - Analyse de l'élasticité de l'offre de logements - Analyse économique du droit suisse du bail à loyer Inventaire des adaptations proposées par les études	2017 2017

	14. Utilisation plus efficace et développement ciblé des infrastructures de transport	Mise en œuvre des mesures visant une meilleure utilisation des capacités existantes:	2019
		<ul style="list-style-type: none"> - réaffectation des bandes d'arrêt d'urgence en voie supplémentaire - interdictions ponctuelles de dépassement pour les poids lourds - abaissement progressif de la vitesse maximale autorisée en cas de surcharge pour harmoniser la vitesse des véhicules - informations globales et fiables diffusées aux usagers de la route sur les embouteillages et les recommandations de déviation - gestion des raccordements aux routes nationales - rapport stratégique sur l'amélioration de l'efficacité de la circulation routière 	
		Mise en œuvre, d'ici à 2019, des mesures prévues par le PRODES	2019
		Tarifification de la mobilité	2016
		<ul style="list-style-type: none"> - Approbation du rapport par le Conseil fédéral - Décision du Conseil fédéral concernant la suite des travaux 	