



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche DEFR

---

# **Rapport final du DEFR sur l'état de mise en œuvre de la politique de croissance 2012–2015**

Berne, le 22 juin 2016

---

## Sommaire

<b>1</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Evaluation des différentes mesures.....</b>	<b>4</b>
2.1	Formulation d'une stratégie nationale en matière de santé.....	4
2.2	Poursuite de la politique agricole.....	5
2.3	Développement et renforcement du réseau des accords de libre-échange.....	7
2.4	Confirmation de la libre circulation des personnes avec l'UE.....	8
2.5	Accord avec l'UE en matière d'énergie et d'électricité.....	8
2.6	Fixation des priorités à moyen terme de la politique des dépenses.....	9
2.7	Réforme de l'imposition des entreprises III.....	10
2.8	Rapport stratégique concernant la tarification de la mobilité.....	11
2.9	Révision de l'AVS.....	12
2.10	Concrétisation et mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050.....	13
2.11	Adoption du concept de réforme fiscale écologique.....	14
2.12	Mise en œuvre des stratégies pour une société de l'information en Suisse et pour une cyberadministration suisse.....	15
2.13	Poursuite de l'allégement administratif.....	16
<b>3</b>	<b>Evaluation globale de la mise en œuvre de la politique de croissance.....</b>	<b>18</b>

### Résumé

*Il ressort de l'évaluation de la politique de croissance 2012–2015 que la plupart des objectifs visés ont été atteints ou partiellement atteints. La réforme de la prévoyance vieillesse 2020, la réforme de l'imposition des entreprises III, la stratégie énergétique 2050, la politique agricole 2014–2017 et le plan financier de la législature 2017–2019 ont été soumis au Parlement ou adoptés par ce dernier. Par ailleurs, le réseau d'accords de libre-échange a été étendu, l'allégement administratif des entreprises poursuivi et les stratégies pour une société de l'information en Suisse et pour une cyberadministration suisse en grande partie mises en œuvre. En outre, les rapports sur la tarification de la mobilité et la stratégie nationale de santé ont présenté des pistes susceptibles de permettre des améliorations en termes d'efficacité dans l'utilisation des infrastructures de transport et dans le système de santé. Toutefois, un grand nombre des défis économiques qui se présentaient en 2012 restent d'actualité. La mise en œuvre des mesures liées aux questions de politique européenne, en particulier, a pris du retard. Dans le même temps, les projets qui vont au-delà de l'horizon 2012–2015 demandent à être poursuivis de manière cohérente. Pour cette raison, plusieurs mesures de la politique de croissance 2012–2015 sont reprises dans la nouvelle politique de croissance 2016–2019.*

# 1 Introduction

Une bonne politique économique consiste, pour une part considérable, en une politique de croissance axée sur le long terme et fondatrice d'une prospérité durable. Durant les années 1990, l'économie suisse a été marquée par un ralentissement prolongé de l'activité économique. Un vaste programme visant le renouveau de l'économie de marché a été mis en œuvre sous le signe de la revitalisation de l'économie suisse. Il comprenait notamment une révision en profondeur du droit des cartels et la création de la loi sur le marché intérieur (LMI), ainsi que d'importantes mesures d'ouverture dans le domaine des infrastructures de réseau (en particulier de télécommunications). Depuis 2004, le Conseil fédéral poursuit les efforts de réforme économique au titre de la politique de croissance. La première politique de croissance (2004–2007) incluait, entre autres, la réforme de la LMI, la politique agricole 2011, la réforme de l'imposition des entreprises II et la cinquième révision de l'AI. Parmi les éléments importants de la deuxième politique de croissance (2007–2011), citons la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, la confirmation et l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'Union européenne (UE), la réforme de la TVA, la réforme de la Poste et, enfin, l'adoption de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles.

La politique de croissance 2012–2015 constituait le troisième paquet de croissance du Conseil fédéral depuis l'introduction de la politique de croissance. Il comportait en premier lieu des mesures destinées à accroître la productivité de l'économie dans son ensemble. Par ailleurs, sous l'angle sectoriel, il visait avant tout à dissuader les secteurs orientés vers le marché intérieur de miser de manière disproportionnée sur la main-d'œuvre supplémentaire au détriment de gains de productivité dans le cadre de la croissance future. Voici les treize mesures que le Conseil fédéral avait adoptées en juin 2012 :

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

Suite à la décision du Conseil fédéral du 15 juin 2012, l'ancien Département fédéral de l'économie (DFE, aujourd'hui DEFR) a été chargé de rédiger un rapport final sur l'état de mise en œuvre de la politique de croissance 2012–2015 du Conseil fédéral. Un premier rapport intermédiaire a été publié fin 2013<sup>1</sup>. Le présent rapport évalue l'état d'avancement des treize mesures de la politique de croissance du Conseil fédéral par rapport aux attentes formulées en juin 2012. Il sera d'abord fait un bref rappel du mandat initial formulé dans le rapport du Conseil fédéral « Politique de croissance 2012–2015 ». Le sous-titre « Etat de la mise en œuvre à la fin de 2015 » présentera un commentaire sur le degré de réalisation de chacune des mesures

---

<sup>1</sup> Ce rapport, qui n'est disponible qu'en allemand, peut être consulté sous : [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Strukturwandel\\_Wachstum/Wachstum/Bericht\\_Umsetzungsstand\\_Wachstumspolitik\\_2012-2015\\_br.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Strukturwandel_Wachstum/Wachstum/Bericht_Umsetzungsstand_Wachstumspolitik_2012-2015_br.html)

avant une appréciation qualitative portée par le DEFR<sup>2</sup>. Pour ce faire, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a consulté en février 2016 les offices fédéraux concernés.

## 2 Evaluation des différentes mesures

### 2.1 Formulation d'une stratégie nationale en matière de santé

#### Mandat du Conseil fédéral dans le cadre de la politique de croissance de juin 2012

La stratégie nationale de santé devait explorer le potentiel d'augmentation de l'efficacité dans le domaine de la santé en examinant l'introduction et le développement de formes adéquates de concurrence et/ou de mécanismes de pilotage alternatifs (benchmarking), et les moyens d'accroître la transparence des prestations et des coûts dans l'ensemble du système. A cet égard, il convenait de tenir compte des effets de l'espérance de vie toujours plus longue, de la prospérité croissante et des progrès de la technique médicale sur la hausse persistante des coûts de la santé et de l'assurance obligatoire des soins (AOS). Une « stratégie nationale de santé » devait être élaborée en tenant particulièrement compte des trois aspects suivants :

- la mise à disposition de données suffisantes en matière de santé pour mesurer la qualité,
- l'examen de tarifs et de valeurs de référence pour le financement futur des soins,
- le pilotage du système de santé.

#### Etat de la mise en œuvre à la fin de 2015

Le 22 janvier 2013, le Conseil fédéral a approuvé le rapport sur la stratégie nationale de santé « Santé 2020 »<sup>3</sup>. Le rapport comprend 36 mesures réparties dans quatre domaines d'action et indique des potentiels d'efficacité dans le système de la santé.

La mise en œuvre de la stratégie en matière de qualité contribuera à assurer et à améliorer la qualité des prestations, à accroître durablement la sécurité des patients et à endiguer les coûts de l'AOS. Dans ce but, le Conseil fédéral a approuvé le 4 décembre 2015 le message relatif à la modification de la loi sur l'assurance-maladie (renforcement de la qualité et de l'économique) avec la poursuite des programmes pilotes nationaux visant la sécurité des patients ainsi qu'avec des projets d'amélioration de la transparence (élaboration d'indicateurs de qualité). Le Conseil fédéral a approuvé le principe du renforcement sur les plans du personnel et des finances de l'évaluation à la Confédération des technologies dans le domaine de la santé (*Health Technology Assessment, HTA*) en vue de diminuer le nombre de prestations, de procédés et de médicaments inefficaces et inefficients. A l'avenir, conformément aux dispositions de l'art. 32 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, il sera procédé à un réexamen systématique et périodique des prestations prises en charge, à des améliorations des bases de décision en vue de l'évaluation de nouvelles prestations grâce aux rapports HTA et à l'introduction d'une analyse prospective. L'Office fédéral de la santé publique a déjà commencé de développer un programme de réévaluation des prestations, qu'il poursuivra en vue de réaliser des économies par l'exclusion de prestations obsolètes.

Par ailleurs, le rapport met le doigt sur la nécessité de réviser les structures tarifaires existantes, fondées sur des données de coûts dépassés et/ou comportant des distorsions systématiques. Le Conseil fédéral a fixé des conditions-cadre claires à la révision totale de Tarmed. Quitte à nécessiter une intervention subsidiaire supplémentaire, un examen soigneux des tra-

---

<sup>2</sup> L'appréciation du degré de réalisation des travaux de mise en œuvre prend en considération la situation fin décembre 2015.

<sup>3</sup> Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.bag.admin.ch/gesundheit2020/index.html?lang=fr>.

vaux des partenaires tarifaires est indispensable pour éviter que les coûts ne reprennent l'ascenseur une fois la révision achevée. La réalisation de la stratégie, que le Conseil fédéral a déjà réclamée, doit prendre place également dans le système DRG.

Le maintien de la limitation actuelle de l'admission à pratiquer reste un élément fondamental du système de pilotage. La continuité avec la réglementation actuelle doit être assurée pour mettre à la disposition des cantons un instrument de gestion nécessaire et praticable leur permettant de gérer le nombre de médecins. Enfin, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de rédiger un rapport en vue de l'optimisation de la fourniture des prestations ambulatoires.

Du point de vue du DEFR, la publication du rapport « Santé2020 » répond dans une large mesure au mandat de la politique de croissance. Plusieurs domaines d'action susceptibles de rendre plus efficient le système de santé ont été identifiés. Il convient de saluer les projets prévus d'amélioration de la transparence dans le système de santé ainsi que le réexamen systématique et périodique des prestations, qui devrait permettre d'éliminer des distorsions. Les coûts élevés de la santé en comparaison internationale nécessiteront toutefois des efforts supplémentaires pour rendre plus efficient le système de santé. Dès lors, toutes les possibilités d'amélioration de l'efficacité au moyen de l'instauration et du développement de formes appropriées de concurrence devront être exploitées de manière cohérente.

## **2.2 Poursuite de la politique agricole**

### **Mandat du Conseil fédéral dans le cadre de la politique de croissance de juin 2012**

Le niveau relativement bas de la productivité du travail dans l'agriculture est problématique en ce qui concerne aussi bien la compétitivité dans le contexte international que les coûts pour les branches du marché intérieur situées en aval (industrie alimentaire, tourisme). Il convenait dès lors, dans le cadre de la politique agricole, de présenter des solutions pour une ouverture progressive du marché autres que celles actuellement en discussion dans le cadre des négociations menées avec l'UE. Afin d'améliorer la productivité du travail, des mesures relevant de l'économie domestique devaient être examinées dans les trois domaines suivants :

- amélioration de la mobilité des surfaces,
- adaptation des améliorations structurelles,
- possibilités d'ouverture du marché et de renforcement de la concurrence dans les secteurs en amont de l'agriculture.

### **Etat de la mise en œuvre à la fin de 2015**

Le 1<sup>er</sup> janvier 2014, les dispositions d'exécution relatives à la politique agricole 2014–2017 sont entrées en vigueur. La politique agricole 2014–2017 a donné lieu au remplacement des contributions à la surface et des contributions pour les animaux, jusqu'ici forfaitaires, par des instruments axés sur les prestations favorisant une production durable. L'octroi aux exploitations de contributions de transition limitées dans le temps n'étant pas lié à des facteurs de production, il a un effet positif sur la mobilité des surfaces.

Les améliorations structurelles dans le cadre de la politique agricole 2014–2017 sont davantage axées sur la compétitivité. L'incitation à des collaborations interexploitations doit contribuer à rendre les structures plus compétitives. Le volume des paiements directs dépend moins fortement de la taille des exploitations. En outre, des initiatives collectives visant une diminution des coûts de production sont soutenues de manière ciblée. Par ailleurs, les exigences en matière de rentabilité auxquelles doivent satisfaire les améliorations structurelles ont été relevées au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

En ce qui concerne l'ouverture des marchés, les négociations entre la Suisse et l'UE sur l'ensemble de la chaîne alimentaire font partie de celles concernant un accord possible sur l'agriculture, la sécurité alimentaire, la sécurité des produits et la santé publique. Le groupe de

négociation pour l'accès aux marchés s'est réuni pour la dernière fois le 22 juillet 2010. De fait, les négociations dans ce domaine sont suspendues. Le Conseil fédéral, qui s'efforce de débroussailler le chemin d'une ouverture progressive et contrôlée, a publié, en réponse à la motion CER-N 12.3665, un rapport relatif à une ouverture sectorielle réciproque du marché avec l'UE pour tous les produits laitiers. La CER-N ensuite chargée le Conseil fédéral de présenter un rapport de suivi sur les perspectives du marché laitier suisse (15.3380) qui devrait être approuvé par le Conseil fédéral en 2016.

Ces dernières années, les marchés des moyens de production agricoles ont été libéralisés et les importations parallèles facilitées en vue d'améliorer la compétitivité du secteur agricole. Une étude de BAKBASEL<sup>4</sup> montre que les prestations préalables restent malgré tout plus chères pour les paysans suisses que pour les exploitations de l'autre côté de la frontière même si les différences de prix se sont atténuées entre-temps. Toutefois, il apparaît également que les paysans disposent, lors de l'achat de moyens de production, d'une certaine marge de manœuvre, qu'il convient d'étendre et de mieux utiliser.

La période 2018 à 2021 doit être mise à profit pour stabiliser et optimiser les mesures instaurées en 2014. A cette fin, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un message relatif à l'enveloppe financière 2018–2021 qui ne prévoit pas de modifications de la loi. Les dispositions légales en vigueur laissent au Conseil fédéral une marge suffisante pour apporter des améliorations ponctuelles au système. Quant aux moyens à disposition, il convient de rappeler que le Conseil fédéral entend aussi soumettre les enveloppes financières de l'agriculture au programme de stabilisation 2017–2019.

Dans la perspective de la politique agricole dès 2022, le DEFR œuvre à un concept en vue de réformes supplémentaires dans les domaines « marché », « ressources naturelles » et « gestion des structures ». Cette réflexion prend en considération les défis découlant de négociations en cours ou concernant d'autres Etats (p. ex. le TTIP). L'évaluation de la politique agricole suisse réalisée par l'OCDE est une base importante de la conception de la future politique agricole.

Du point de vue du DEFR, des progrès ont été réalisés dans les trois domaines mis en avant (amélioration de la mobilité des surfaces, mesures d'amélioration structurelles, ouverture du marché et renforcement de la concurrence) dans le cadre de la politique agricole 2014–2017. Les conditions requises pour améliorer la compétitivité de l'agriculture ont été ainsi créées. La plupart des objectifs de la politique de croissance en matière de politique agricole ont été atteints. Il a été possible d'ouvrir les marchés des secteurs en amont de l'agriculture (marchés d'approvisionnement). Par contre, les négociations avec l'UE sur un éventuel traité en vue de l'ouverture des marchés sont restées au point mort. Cette situation est due au manque de volonté politique d'ouvrir davantage les marchés, mais aussi au fait que les négociations en cours avec l'UE depuis 2008 sur l'ouverture des marchés de l'ensemble de la chaîne de production alimentaire et une collaboration renforcée dans les domaines de la sécurité des denrées alimentaires et des produits, ainsi que de la santé publique sont bloquées pour des questions d'ordre institutionnel non résolues. Selon les estimations établies par l'OFS, les progrès en matière de productivité restent limités au niveau agrégé de l'agriculture suisse<sup>5</sup>. La productivité de notre agriculture reste donc basse en comparaison internationale. De ce fait, assurer la continuité de la politique agricole en vue d'améliorer la compétitivité de l'agriculture fait partie intégrante de la nouvelle politique de croissance 2016–2019.

---

<sup>4</sup> L'étude peut être consultée à l'adresse suivante : [www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/studien.survey-id-507.html](http://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/studien.survey-id-507.html)

<sup>5</sup> Selon l'OFS, la valeur ajoutée brute à des prix constants par unité de travail annuel n'a augmenté que de 168,5 à 170,3 entre 2012 et 2015, ce qui correspond à une progression d'environ un pour cent. Voir les indicateurs de la législature 2011–2015 de l'OFS Place économique – Productivité du travail dans l'agriculture.

## 2.3 Développement et renforcement du réseau des accords de libre-échange

### Mandat du Conseil fédéral dans le cadre de la politique de croissance de juin 2012

Les accords de libre-échange (ALE) créent un cadre prévisible et préférentiel pour le développement des relations économiques avec des partenaires économiquement importants. Ils améliorent sur une large base l'accès au marché et la sécurité juridique pour les acteurs économiques suisses, en particulier pour le commerce des biens et des services et pour les investissements. Le développement et le renforcement du réseau d'accords de libre-échange est par conséquent un élément important de la politique de croissance. L'objectif visé est de conclure un à deux accords par année. La priorité a été donnée à la signature de l'ALE bilatéral avec la Chine ainsi que, dans le cadre de l'AELE, de ceux avec l'Inde, l'Indonésie, l'Union douanière Russie/Bélarus/Kazakhstan, le Vietnam et les Etats d'Amérique centrale.

### Etat de la mise en œuvre à la fin de 2015

En tout, huit ALE ont été signés entre 2012 et 2015. L'accord bilatéral de libre-échange prioritaire entre la Suisse et la Chine est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014. En outre, les ALE suivants sont entrés en vigueur entre 2012 et 2015 dans le cadre de l'AELE : avec l'Ukraine (1.6.2012), le Monténégro (1.9.2012), Hong Kong (1.10.2012), le Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe (1.7.2014), les Etats d'Amérique centrale du Costa Rica et de Panama (29.8.2014) et la Bosnie et Herzégovine (1.1.2015). Les Etats de l'AELE ont par ailleurs signé le 22 juin 2015 un protocole en vue de l'adhésion du Guatemala à l'ALE entre les Etats de l'AELE et les Etats d'Amérique centrale. L'accord entre les Etats de l'AELE et la Croatie a, quant à lui, pris fin le 1<sup>er</sup> juillet 2013 avec l'entrée de cette dernière dans l'UE. Les relations de libre-échange entre la Suisse et la Croatie sont désormais fondées sur l'ALE de 1972 entre la Suisse et l'UE, qui s'applique à tout nouveau membre de l'UE. Outre la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange et l'ALE de 1972 avec l'UE, la Suisse disposait à la fin de 2015 d'un réseau de 28 ALE avec 38 partenaires.

Entre 2012 et 2015, le Conseil fédéral a approuvé les mandats de négociation en vue de l'engagement de négociations de libre-échange des Etats de l'AELE avec la Malaisie et les Etats d'Amérique centrale (11.1.2012), les Philippines (13.3.2015), la Géorgie (12.8.2015) ainsi que le projet de mandat pour l'engagement de négociations de libre-échange avec l'Equateur (20.5.2015). Par ailleurs, il a adopté le 20 novembre 2013 un mandat de négociation en vue de l'actualisation et du développement d'ALE existants.

Fin 2015, la Suisse et les autres Etats de l'AELE étaient engagés activement dans des négociations avec la Géorgie, les Philippines, la Malaisie et le Vietnam, et œuvraient à la poursuite des négociations de libre-échange avec l'Inde et l'Indonésie. Toutefois ces dernières n'ont pas encore pu être reprises après les élections qui ont lieu en 2014 dans ces deux pays. Le processus de négociation avec l'Union douanière Russie/Bélarus/Kazakhstan a connu un coup d'arrêt depuis l'éclatement du conflit ukrainien. Les négociations avec l'Algérie et la Thaïlande sont elles aussi au point mort. Il est prévu d'engager des négociations de libre-échange avec l'Equateur en 2016.

Depuis 2014, des négociations ont débuté en vue du développement de l'ALE entre l'AELE et la Turquie. Après de premiers contacts, des entretiens exploratoires avec le Canada sont agendés en 2016 en vue du développement de l'ALE. Les travaux exploratoires menés avec le Mexique ont pu être achevés et les négociations devraient débuter en 2016. Par ailleurs, des entretiens ont lieu avec le Chili dans le but de développer l'ALE. L'AELE et les Etats-Unis ont noué un dialogue en matière de politique commerciale en 2013. En 2015, les Etats de l'AELE ont entamé un dialogue exploratoire avec le Mercosur afin d'évaluer les perspectives d'éventuelles négociations de libre-échange à l'avenir.

Du point de vue du DEFR, les ALE ont démontré qu'ils étaient un instrument efficace pour l'élimination des discriminations et d'autres obstacles qui entravent l'accès aux marchés étrangers. Ils promeuvent la diversification des relations économiques extérieures de la Suisse ainsi

que la croissance, la création de valeur et l'emploi en Suisse. Les attentes formulées par la politique de croissance 2012–2015 ont été en grande partie satisfaites avec la conclusion de huit ALE entre 2012 et 2015 et l'entame de négociations avec quatre autres pays. Toutefois, il n'a pas encore pu être conclu d'accord avec l'Union douanière Russie/Bélarus/Kazakhstan (en raison du conflit ukrainien), pas plus qu'avec le Vietnam, l'Inde et l'Indonésie. Ces efforts devront être poursuivis dans le cadre de la nouvelle politique de croissance 2016–2019.

## **2.4 Confirmation de la libre circulation des personnes avec l'UE**

### **Mandat du Conseil fédéral dans le cadre de la politique de croissance de juin 2012**

Eu égard à l'entrée de la Croatie dans l'UE, le Conseil fédéral a inscrit l'extension de l'ALCP à la Croatie parmi les mesures du rapport de croissance 2012–2015. L'ALCP étant un accord mixte, il ne s'applique pas automatiquement aux nouveaux Etats membres et impose la tenue de négociations avec l'UE, lesquelles doivent déboucher en temps utile sur un arrêté fédéral sujet à référendum.

### **Etat de la mise en œuvre à la fin de 2015**

L'adhésion de la Croatie le 1<sup>er</sup> juillet 2013 a finalisé le sixième élargissement de l'UE. La Commission européenne a déposé le 9 octobre 2012 une demande officielle en vue d'entamer les négociations d'extension de l'ALCP à la Croatie. Après la cinquième série de négociations, le protocole III relatif à l'ALCP a été paraphé le 15 juillet 2013.

Suite à l'acceptation de l'art. 121a Cst., le Conseil fédéral n'a pas été en mesure de le signer. Ensuite, les discussions et les négociations ont été suspendues par l'UE dans plusieurs dossiers. Sur la base des contingents autonomes prévus dans le Protocole III qui a été paraphé, le Conseil fédéral a décidé le 30 avril 2014 d'admettre des contingents autonomes de ressortissants croates au marché suisse de l'emploi à raison de 50 autorisations de séjour B et 450 autorisations de séjour de courte durée L par année. Ces contingents sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014 ; ils ont permis la reprise de plusieurs négociations qui avaient été suspendues après la votation du 9 février 2014.

L'immigration de personnes auxquelles s'applique l'ALCP doit être régulée par une clause de sauvegarde en vue de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. Une solution est recherchée avec l'UE pour concilier les exigences de l'ALCP avec l'ordre juridique suisse. La ratification du Protocole III devrait survenir dès qu'une solution conforme à la constitution et compatible avec l'ALCP aura été trouvée.

Du point de vue du DEFR, la fixation de contingents autonomes en vue de l'admission de ressortissants croates au marché suisse de l'emploi a permis en premier lieu de débloquent provisoirement certaines négociations avec l'UE. Les consultations avec l'UE sont poursuivies en lien avec la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. Dès lors, il n'est pas possible, pour l'heure, de procéder à une évaluation plus approfondie. Le maintien de la voie bilatérale avec l'UE, un point qui concerne l'ensemble de l'économie suisse, restera un élément central pour le Conseil fédéral. Par conséquent, le maintien et le développement de la voie bilatérale avec l'UE fait partie intégrante de la nouvelle politique de croissance 2016–2019.

## **2.5 Accord avec l'UE en matière d'énergie et d'électricité**

### **Mandat du Conseil fédéral dans le cadre de la politique de croissance de juin 2012**

La conclusion d'un accord avec l'UE en matière d'électricité devait sensiblement contribuer à renforcer la sécurité de l'approvisionnement tout en garantissant l'intégration de la Suisse au marché intérieur européen de l'électricité. Le 17 mai 2006, le Conseil fédéral a adopté le mandat de négociation en vue d'un accord dans le domaine de l'électricité qu'il a complété le 2 mai 2007. En septembre 2010, le Conseil fédéral a élargi le mandat pour pouvoir tenir compte, dans les négociations, des développements juridiques actuels au sein de l'UE.



## Etat de la mise en œuvre à la fin de 2015

Un accord sur l'électricité avec l'UE dépend de la conclusion d'un accord institutionnel et d'une solution sur le dossier de la libre circulation. Une tentative d'application provisoire, limitée dans le temps, de l'accord sur l'électricité a échoué en avril 2015. Le projet d'accord est bien avancé, hormis quelques questions techniques et institutionnelles qui restent à régler. L'UE a commencé à mettre en place des codes de réseau à partir de l'été 2015, parmi lesquels celui pour le commerce transfrontalier, qui concerne la Suisse au premier chef. Ce code fait dépendre une participation de la Suisse au couplage des marchés dans le négoce de l'énergie pour le lendemain (marché *day-ahead*) et pour le jour même (marché *intra-day*) de la conclusion d'un accord sur l'électricité. Pour la Suisse, les désavantages de la non-participation au couplage des marchés seraient sans doute supportables à court terme malgré le renchérissement probable du commerce de l'électricité aux frontières et des prix pour les consommateurs suisses, tendanciellement plus élevés qu'avec un accord. A long terme toutefois, les répercussions négatives pour la Suisse seraient vraisemblablement ressenties toujours plus fortement à mesure que le marché intérieur européen de l'électricité, façonné par les codes de réseau et la mise en place des nouvelles réglementations actuellement élaborées, se développera. Un autre préalable à la conclusion d'un accord sur l'électricité est l'ouverture complète du marché de l'électricité, qui est sujette au référendum.

Du point de vue du DEFR, l'objectif fixé, à savoir la conclusion des négociations concernant l'accord sur l'électricité, n'a pas été atteint. Comme pour d'autres dossiers de négociation de politique européenne importants pour l'économie suisse, tout progrès dans ce domaine dépend de la conclusion d'un accord institutionnel et de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.

## 2.6 Fixation des priorités à moyen terme de la politique des dépenses

### Mandat du Conseil fédéral dans le cadre de la politique de croissance de juin 2012

En complément au frein à l'endettement, la fixation de priorités de politique financière à moyen terme doit contribuer à la stabilisation durable des finances fédérales et à la définition optimale de la politique des dépenses en vue d'assurer la croissance et la prospérité (préservation de la qualité budgétaire). La mise en œuvre de réformes structurelles (entre autres dans les domaines de la prévoyance sociale, du trafic, de la défense nationale et de l'administration) doit également jouer un rôle à cet égard. La fixation de priorités budgétaires à moyen terme était prévue en 2012.

### Etat de la mise en œuvre à la fin de 2015

L'examen approfondi du mandat a montré qu'il était judicieux de lier la fixation de nouvelles priorités à l'élaboration du programme de législature 2015–2019 afin de mieux coordonner les projets et leur financement, et de prendre en considération non seulement les aspects liés aux dépenses, mais aussi ceux liés aux recettes.

Pour cette raison, le Conseil fédéral a défini les priorités budgétaires entre 2016 et 2024 dans le cadre du plan financier 2017–2019 de la législature. S'agissant des dépenses, le Conseil fédéral a fixé des taux de croissance cibles par groupes de tâches<sup>6</sup>, ce qui accroît la sécurité de la planification et la continuité de l'action étatique. Les taux de croissance sont une base importante pour les prochains budgets et plans financiers.

---

<sup>6</sup> Voir ch. 15 du [plan financier 2017–2019 de la législature](#).

En ce qui concerne les recettes, la réforme de l'imposition des entreprises III, la réforme de l'impôt anticipé et la suppression de la discrimination des couples mariés sont des réformes fiscales jugées prioritaires.

Les priorités fixées (priorités en matière de réforme fiscale, taux de croissance cibles pour les dépenses par groupes de tâches) sont fondées sur un scénario de politiques inchangées pour les années 2016 à 2024, qui montre comment le budget se développera si les politiques menées actuellement sont poursuivies sans changement.

Les mesures d'élimination des déficits structurels prises dans le cadre du budget 2016 et du plan financier 2017–2019 de la législature et qui allégeront le budget de quelque deux milliards de francs chaque année font partie des priorités de la politique budgétaire.

Dans l'intervalle, les réformes structurelles définies lors du réexamen des tâches 2008 à 2015 et formulées dans le rapport sur la politique de croissance de 2012 ont été poursuivies. D'une manière générale, l'objectif d'économies de 1,3 milliard de francs a été atteint<sup>7</sup>. A cet égard, les allègements n'ont pas résulté uniquement de réductions des dépenses, mais aussi partiellement de recettes supplémentaires et de charges supplémentaires évitées.

Du point de vue du DEFR, la fixation de taux de croissance cibles par groupes de tâches dans le cadre du plan financier 2017–2019 de la législature permettra une meilleure prévisibilité et une allocation plus efficiente des ressources au sein des groupes de tâches. Par ailleurs, des réformes structurelles restent nécessaires pour garantir la qualité du budget et l'équilibre des finances fédérales. Des finances publiques saines restent un facteur important pour la résilience de l'économie. De ce fait, le programme de stabilisation 2017 à 2019 requis par la détérioration de la situation financière fait partie intégrante de la nouvelle politique de croissance 2016 à 2019.

## **2.7 Réforme de l'imposition des entreprises III**

### **Mandat du Conseil fédéral dans le cadre de la politique de croissance de juin 2012**

Certains développements internationaux dans le domaine de la fiscalité des entreprises ont menacé l'acceptation internationale du système fiscal suisse. La réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III) devait donc proposer sélectivement des mesures qui garantissent le financement des dépenses de l'Etat et préservent la compétitivité de la Suisse, tout en améliorant l'acceptation internationale, donc la crédibilité, du système fiscal de notre pays.

### **Etat de la mise en œuvre à la fin de 2015**

Le 5 juin 2015, le Conseil fédéral a adopté le message concernant la RIE III. Avec ce projet, le Conseil fédéral entend renforcer la place économique suisse face à la concurrence internationale. Pour cette raison, les statuts fiscaux cantonaux, qui ne sont plus acceptés sur le plan international, seront supprimés. A titre de compensation, l'accent sera mis sur l'encouragement de la recherche-développement. En outre, le Conseil fédéral propose d'autres mesures en matière de systématique de l'impôt, parmi lesquelles, notamment, la déclaration des réserves latentes<sup>8</sup>. Afin de préserver l'attrait de la place économique suisse, le Conseil fédéral prévoit en outre d'intégrer des réductions cantonales du taux d'imposition sur le bénéfice à sa stratégie fiscale. Sur le plan formel, ces réductions ne font pas partie de la RIE III. Toutefois,

---

<sup>7</sup> La liste de tous les projets de réforme du réexamen des tâches qui ont été réalisés figure dans le Compte d'Etat 2014, Tome 3, chapitre 4 – Etat du réexamen des tâches (p. 63), qui peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzberichterstattung/staatsrechnung.html>.

<sup>8</sup> Voir ch. 1.2.7 du message concernant la loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III, qui peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2015/4613.pdf>

la Confédération doit participer de manière appropriée aux charges des cantons. En outre, des mesures en matière de péréquation des ressources et de compensations financières sont envisagées. Une analyse d'impact de la réglementation a présenté en détail les conséquences financières et économiques de la RIE III<sup>9</sup>.

Les débats parlementaires ont débuté en 2015. Le 14 décembre 2015, le Conseil des Etats a adopté le message du Conseil fédéral en y apportant des modifications. Il est prévu de mener à terme les délibérations parlementaires en 2016. De ce fait, les premières mesures pourraient entrer en vigueur au plus tôt au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Du point de vue du DEFR, le mandat du Conseil fédéral dans le cadre de la politique de croissance 2012–2015 s'est achevé avec l'adoption du message concernant la RIE III. Dans sa forme prévue, la RIE III contribuera à l'acceptation internationale du système fiscal suisse tout en préservant l'attrait de la place économique suisse.

## **2.8 Rapport stratégique concernant la tarification de la mobilité**

### **Mandat du Conseil fédéral dans le cadre de la politique de croissance de juin 2012**

Un système de transports bien développé, utilisé de manière efficiente et financé à long terme constitue une condition indispensable pour une économie productive basée sur la division du travail. Le Conseil fédéral a donc prévu dans le cadre de la politique de croissance 2012–2015 d'examiner un nouveau modèle de financement et de pilotage, dit de tarification de la mobilité, pour les routes et les réseaux ferroviaires. Le modèle ne se limite pas à générer durablement les recettes nécessaires pour couvrir les coûts d'exploitation, d'entretien et d'aménagement, mais oriente aussi la mobilité vers une utilisation économiquement efficace et écologiquement durable des capacités de réseau.

### **Etat de la mise en œuvre à la fin de 2015**

Dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015 (FF 2012 349), le Conseil fédéral prévoyait sous l'objectif 21 l'élaboration d'un rapport stratégique sur la tarification de la mobilité. La rédaction de ce rapport a été confiée au DETEC, en concertation avec les offices fédéraux concernés.

Le rapport stratégique sert de base à une discussion sociale et politique sur la tarification de la mobilité. Il montre des approches envisageables dans la perspective d'une mise en œuvre, mais ne contient pas de mandat pour une réalisation ultérieure et ne présente pas de modèles de trafic.

La tarification de la mobilité est définie dans le rapport en tant que principe économique visant à prélever une redevance liée à l'utilisation de l'infrastructure et des services dans les transports individuels et dans les transports publics. Elle doit permettre de résorber les pics de trafic et d'optimiser l'utilisation des infrastructures de transport grâce à une approche plus équitable et à une meilleure répartition. Le rapport se focalise sur l'analyse de la tarification de la mobilité en vue d'une gestion efficace des infrastructures de transport.

Le 27 mai 2015, le Conseil fédéral a pris connaissance du projet de rapport stratégique et a lancé la procédure d'audition. Celle-ci s'est achevée le 11 septembre 2015. Au total, 90 prises de position ont été envoyées. Elles ont été examinées et résumées dans un rapport présentant les résultats de la procédure d'audition relative au projet de rapport stratégique sur la tarifica-

---

<sup>9</sup> Cette analyse peut être consultée à l'adresse suivante : [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39712.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39712.pdf)

tion de la mobilité. Il est prévu que le Conseil fédéral approuve le rapport stratégique et définisse les étapes suivantes en matière de tarification de la mobilité durant le deuxième trimestre 2016.

Du point de vue du DEFR, l'élaboration du rapport stratégique est conforme à l'objectif de la politique de croissance en ce qui concerne les délais et le contenu. Par contre, par rapport au mandat initial, on a renoncé à examiner les perspectives offertes par la tarification de la mobilité en tant qu'instrument de financement. En raison des nouveaux modèles de financement des transports routiers et ferroviaires, il paraît toutefois judicieux de mettre l'accent, en ce qui concerne la tarification de la mobilité, sur le pilotage de la demande en matière de trafic. Dans l'optique d'un système de transports efficace, il importe, au terme de la procédure d'audition du rapport stratégique, de poursuivre de manière cohérente l'idée de tarification de la mobilité. Dès lors, cette dernière sera reprise et développée dans la nouvelle politique de croissance 2016–2019.

## **2.9 Révision de l'AVS**

### **Mandat du Conseil fédéral dans le cadre de la politique de croissance de juin 2012**

En vue de renforcer la cohésion sociale et de consolider financièrement la prévoyance vieillesse confrontée au défi de l'évolution démographique, des mesures de réforme se révèlent nécessaires dans l'AVS. La réforme de l'AVS doit thématiser l'objectif de consolidation financière, d'une part, et la modernisation de la prévoyance vieillesse (même âge de la retraite, retraite individuelle et flexible, adaptation de la rente de veuve, etc.), de l'autre. Du point de vue de la pérennisation financière de l'assurance vieillesse, il importe de combler les besoins financiers supplémentaires induits par les effets de l'évolution démographique. Outre des adaptations fondamentales de paramètres comme l'âge de la retraite, le taux de cotisation, le montant de la rente, l'introduction d'une règle de pilotage analogue au frein à l'endettement des finances fédérales peut également contribuer à la stabilité.

### **Etat de la mise en œuvre à la fin de 2015**

Le Conseil fédéral a transmis au Parlement, le 19 novembre 2014, le message concernant la réforme de la prévoyance vieillesse 2020. Ce projet de réforme doit, grâce à une approche globale et équilibrée, maintenir le niveau des prestations de vieillesse. Il a pour but d'assurer un financement suffisant de l'AVS et de la prévoyance professionnelle, et d'instaurer un régime plus flexible de départ à la retraite. Le projet prévoit entre autres de mettre en place un mécanisme d'intervention financier pour l'AVS en vue de garantir les liquidités du Fonds de compensation AVS. Un premier seuil d'intervention politique consisterait à charger le Conseil fédéral de soumettre au Parlement des mesures de stabilisation lorsque le niveau du Fonds de compensation AVS menacera de descendre sous la barre des 70 % des dépenses annuelles. Si le fonds passait effectivement sous ce seuil, des mesures seraient automatiquement prises aussi bien du côté des dépenses (adaptation des rentes) que du côté des recettes (relèvement du taux de cotisation) de l'AVS. L'objet est actuellement traité au Parlement.

Le Conseil des Etats, premier Conseil, a achevé ses délibérations sur la réforme de la prévoyance vieillesse (14.088) en automne 2015. Il prévoit une entrée en vigueur en 2018. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a entamé ses travaux au début de 2016.

Du point de vue du DEFR, le projet de réforme présenté par le Conseil fédéral comprend les différents éléments indiqués par le rapport de croissance 2012 et répond ainsi, dans la forme prévue, au mandat de ce dernier. Pour le DEFR, il est essentiel que la situation financière se stabilise et que les incitations à rester actif jusqu'à l'âge de la retraite et au-delà soient stimulées.

## 2.10 Concrétisation et mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050

### Mandat du Conseil fédéral dans le cadre de la politique de croissance de juin 2012

A la suite de la catastrophe nucléaire de Fukushima, le Conseil fédéral et le Parlement ont pris la décision de principe, en 2011, d'abandonner progressivement l'énergie nucléaire. Ainsi, les cinq centrales nucléaires existantes devront être mises hors service à la fin de leur durée d'exploitation sans être remplacées par de nouvelles installations. Cette décision, de profonds bouleversements sur les marchés de l'énergie et l'objectif de réduction des émissions de gaz à effets de serre impliquent une transformation radicale du système énergétique suisse d'ici à 2050. A travers sa stratégie énergétique, le Conseil fédéral entend répondre à long terme à cette nouvelle donne et continuer à défendre un approvisionnement énergétique sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement.

### Etat de la mise en œuvre à la fin de 2015

Le 4 septembre 2013, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif au premier train de mesures de la stratégie énergétique 2050, lequel requiert une révision totale de la loi sur l'énergie et la modification de plusieurs autres actes législatifs. Le projet vise à fixer des valeurs de référence concrètes pour les années 2020 et 2035 en matière de réduction de la consommation énergétique et de développement des énergies renouvelables. Les mesures proposées sont axées sur les objectifs à court terme de 2020 mais déploieront également leurs effets au-delà de cette date. Elles prévoient également de ne plus accorder d'autorisation générale pour de nouvelles centrales nucléaires. Dans la mesure du possible, la diminution de la production énergétique devra être compensée par une réduction de la consommation énergétique et le développement des énergies renouvelables. A cet égard, le Conseil fédéral table sur une intégration systématique des potentiels d'efficacité énergétique existants et sur l'exploitation de ceux en matière de force hydraulique et d'énergies renouvelables.

Les objectifs climatiques et énergétiques sur lesquels se fonde la stratégie énergétique 2050 dans le premier train de mesures (« Mesures politiques du Conseil fédéral ») modifieront la prospérité suisse de -0,1 % en 2035 et se traduiront par une baisse du PIB de -0,5 %. L'objectif à long terme du scénario « Nouvelle politique énergétique » (NPE) est de réduire la consommation d'énergie d'ici à 2050 de sorte que, en Suisse, les émissions de CO<sub>2</sub> liées à l'énergie soient inférieures à 1,5 tonne par habitant. Avec ce scénario, la prospérité se repliera de -0,5 % en 2035 comparé à la poursuite des politiques énergétique et climatique actuelles, et le PIB, de -1,8 %. Si l'on considère en outre les bénéfices secondaires que constitue une baisse de la consommation de combustibles et de carburants fossiles ainsi que d'électricité (réduction des coûts externes causés par exemple par la pollution de l'air), les effets négatifs et positifs en termes de prospérité pour 2035 s'annulent réciproquement dans le cadre du scénario « Mesures politiques du Conseil fédéral », tandis que la prospérité reculerait de -0,1 % en 2035 dans le scénario « Nouvelle politique énergétique ».

Le projet a été traité une première fois par le Conseil national durant la session d'hiver 2014 et le Conseil des Etats l'a examiné lors de la session d'automne 2015. Bien qu'elles se soient ralliées à l'essentiel des propositions du Conseil fédéral, les Chambres ont toutefois apporté quelques correctifs. Le Conseil national a ainsi décidé de modifier le droit fiscal pour promouvoir les assainissements énergétiques et favoriser l'investissement dans le développement de la grande hydraulique. Le Conseil des Etats a inscrit dans la loi la limitation dans la durée de la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, financée par le supplément perçu sur le réseau. Il a abaissé de 3100 GWh à 11 400 GWh les valeurs de référence ambitionnées pour 2035 concernant le développement de la production d'électricité issue d'énergies renouvelables. Le Conseil des Etats a en outre avalisé l'octroi d'aides financières en temps de crise pour les grandes centrales hydroélectriques existantes.

L'élimination des divergences relatives à ces points et à d'autres aspects était encore en cours début 2016. Le vote final sur le premier train de mesures interviendra au plus tôt lors de la session d'été 2016.

Du point de vue du DEFR, la mise en œuvre de la mesure est conforme aux objectifs, qui sont ambitieux. L'évaluation de la stratégie énergétique sous l'angle de la politique de croissance dépendra des adaptations qu'apportera le Parlement au niveau du projet. Cela vaut notamment pour les valeurs de référence visées concernant le développement de la production d'électricité issue d'énergies renouvelables, le type de système de rétribution de l'injection (modèle en remplacement de l'OENu), la limitation dans la durée de l'encouragement et la nature du soutien apporté aux centrales hydrauliques existantes. Le passage à moyen terme de la première étape, fortement axée sur l'encouragement, à un système d'incitation fondé sur l'économie de marché alimente actuellement aussi le débat politique. Cette deuxième étape de la stratégie énergétique 2050 fait partie intégrante de la nouvelle politique de croissance 2016–2019.

## **2.11 Adoption du concept de réforme fiscale écologique**

### **Mandat du Conseil fédéral dans le cadre de la politique de croissance de juin 2012**

Le Conseil fédéral a chargé le DFF, dans la perspective d'une réforme fiscale écologique, d'examiner de manière approfondie la faisabilité d'une taxe incitative frappant l'énergie et, en particulier, différentes variantes de redistribution. Une réforme fiscale écologique qui se prête à un programme de croissance utilise les recettes des taxes environnementales pour réduire les impôts induisant des effets de distorsion et conduit, par là même, à une amélioration de la politique environnementale (1<sup>er</sup> dividende) doublée d'impulsions positives à la croissance découlant de la réduction de ces impôts entraînant des effets de distorsion (2<sup>e</sup> dividende).

### **Etat de la mise en œuvre à la fin de 2015**

Une étude réalisée par Ecoplan (2012)<sup>10</sup> sur mandat du DETEC et du DFF a estimé les conséquences économiques de la perception d'une taxe incitative sur le CO<sub>2</sub> et l'électricité avec plusieurs variantes de redistribution des recettes à la population et l'économie. Les conséquences économiques varient selon les variantes de redistribution. L'étude met en évidence l'existence d'un conflit d'objectif entre efficacité et équité dans le choix de la variante de redistribution. Les conséquences économiques négatives de la perception d'une nouvelle taxe peuvent être atténuées par une redistribution à la population par le biais de baisses d'impôts, mais cette variante se caractérise par une augmentation plus que proportionnelle de la charge fiscale supportée par les ménages les plus pauvres. Inversement, une redistribution par tête permet d'éviter l'effet régressif, mais ceci au détriment de l'efficacité économique. A la suite de cette étude, le concept de réforme fiscale écologique a été abandonné au profit de la notion de système incitatif, plus ouvert concernant les modalités de redistribution des recettes. Un rapport sur les modalités possibles de taxes incitatives a été mis en consultation en septembre 2013. La redistribution par baisses d'impôts a été largement rejetée, notamment par crainte que des taxes incitatives visant une baisse de la consommation énergétique ne puissent durablement remplacer des impôts éprouvés. Les modalités proposées pour éviter un problème budgétaire n'ont apparemment pas convaincu. Le projet d'article constitutionnel mis en consultation en mars 2015 prévoyait encore de conserver ouverte l'option de redistribuer par baisses d'impôts une partie du produit de ces taxes dans un avenir lointain. Suite aux prises de positions à nouveau négatives, le projet d'article constitutionnel du message du Conseil fédéral du 28 octobre 2015 ne prévoit plus de redistribution par baisses d'impôts et abandonne la possibilité de réduire des distorsions fiscales négatives pour l'économie. Les taxes purement incitatives permettent toutefois d'atteindre les objectifs climatiques et énergétiques à moindres

---

<sup>10</sup> Ecoplan (2012), Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, rapport final, Berne, 12.9.2012.

coûts. D'un point de vue économique, elles représentent ainsi tout de même un instrument de politique énergétique et climatique plus efficient par rapport à des mesures alternatives, notamment les subventions. Le projet « Système incitatif en matière énergétique et climatique » est actuellement entre les mains du Parlement.

Du point de vue du DEFR, le mandat initial n'a été que partiellement réalisé. La révision ne comprend plus de véritable réforme fiscale écologique apportant un « deuxième dividende » (non seulement un objectif climatique mais aussi une plus grande efficacité du système fiscal). Sous l'angle de la politique de croissance, la redistribution intégrale du produit de la taxe incitative et le remplacement des mesures d'encouragement sont primordiales dans la réforme actuelle, laquelle sera poursuivie dans le cadre de la nouvelle politique de croissance 2016–2019.

## **2.12 Mise en œuvre des stratégies pour une société de l'information en Suisse et pour une cyberadministration suisse**

### **Mandat du Conseil fédéral dans le cadre de la politique de croissance de juin 2012**

Le Conseil fédéral prévoyait, au titre de la douzième mesure de la politique de croissance, de développer la stratégie pour une société de l'information en Suisse et la stratégie pour une cyberadministration suisse. Dans le cadre de la Stratégie pour une société de l'information, la loi fédérale sur le dossier électronique du patient et la révision de la loi sur les publications officielles devaient être adoptées. En outre, le projet de vote électronique devait aller de l'avant, l'évolution du marché des télécommunications devait être observée et le développement des infrastructures devait être poursuivi.

L'objectif de la stratégie 2007 pour une cyberadministration suisse était de rendre l'activité de l'administration aussi proche des citoyens, aussi efficace et aussi économique (c'est-à-dire conviviale pour les PME) que possible en recourant aux technologies de l'information et de la communication.

### **Etat de la mise en œuvre à la fin de 2015**

Dans le cadre de la stratégie pour une société de l'information en Suisse, les projets arrêtés en 2012 ont été réalisés comme suit. La loi fédérale sur le dossier électronique du patient a été adoptée par le Parlement le 19 juin 2015 et doit entrer en vigueur en 2017. La modification de la loi sur les publications officielles et, plus spécifiquement, la primauté des publications électroniques ont été décidées par le Parlement le 26 septembre 2014 et sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Enfin, sur la base du troisième rapport relatif au projet de vote électronique, l'ordonnance modifiée sur les droits politiques (ODP ; RS 161.11) et la nouvelle ordonnance de la Chancellerie fédérale sur le vote électronique (OVotE) sont entrées en vigueur le 15 janvier 2014. Les nouvelles bases légales définissent les conditions d'extension de la procédure de vote par voie électronique. Pour des raisons de sécurité, le Conseil fédéral a toutefois rejeté la demande des cantons d'Argovie, de Fribourg, de Glaris, des Grisons, de Saint-Gall, de Schaffhouse, de Soleure, de Thurgovie et de Zurich de proposer le vote électronique aux Suisses de l'étranger lors de l'élection du Conseil national de 2015. En conséquence, seuls quatre cantons ont pu le pratiquer, alors qu'il était prévu qu'au moins la moitié des cantons le propose. Le Conseil fédéral a présenté l'évolution du marché des télécommunications et les enjeux qui en découlent dans son rapport 2014 sur les télécommunications. Ce dernier sert notamment de base à la révision partielle de la loi sur les télécommunications que le Conseil fédéral a mise en consultation le 11 décembre 2015. La stratégie du Conseil fédéral de 2012 pour une société de l'information a été entièrement révisée durant la période sous revue. La nouvelle stratégie « Suisse numérique » est axée sur les conditions-cadre pour l'économie numérique, la gestion des données et des contenus numériques, ainsi que la coordination des activités liées au marché unique numérique européen.

La mise en œuvre de la Stratégie pour une cyberadministration suisse intervient de manière décentralisée – de concert entre la Confédération, les cantons et les communes – et est coordonnée par la Direction opérationnelle de la cyberadministration suisse. Les projets réalisés dans le cadre de la stratégie de cyberadministration figurent dans le Catalogue des projets prioritaires. En novembre 2015, ce catalogue comprenait 59 projets prioritaires, dont 27 mis en œuvre ; 14 des 32 projets non encore réalisés se déroulent selon les prévisions. La mise en œuvre et l'achèvement prévu des 18 projets restants sont principalement retardés par des problèmes de coordination ou des questions de déploiement. Les projets réalisés avec succès jusqu'ici montrent que les différents projets de la stratégie de cyberadministration peuvent déboucher sur de substantielles économies pour l'administration, et réduire la charge administrative des entreprises<sup>11</sup>. Des études relatives au classement international de la Suisse en matière de cyberadministration indiquent toutefois clairement qu'il existe encore un grand potentiel d'amélioration<sup>12</sup>. La stratégie suisse de cyberadministration a été reconsidérée l'an passé. La Confédération, les cantons et les communes l'ont adoptée fin 2015. Un nouvel instrument de mise en œuvre, appelé « plan stratégique », est donc utilisé depuis le début de 2016. Il permet de concentrer les activités conjointes de cyberadministration sur quelques projets et prestations d'importance stratégique.

Du point de vue du DEFR, des progrès ont été réalisés dans la Stratégie pour une société de l'information en Suisse et dans le domaine de la cyberadministration suisse. La loi fédérale sur le dossier électronique du patient et la révision de la loi sur les publications officielles ont abouti, et le rapport 2014 sur les télécommunications a examiné en détail l'évolution du marché dans ce domaine. La mise en œuvre du projet de vote électronique a toutefois pris du retard. Dans le domaine de la cyberadministration, de nombreux projets prioritaires ont été réalisés et de nombreux autres progressent comme prévu. Toutefois, près d'un tiers des projets en cours accusent des retards.

## **2.13 Poursuite de l'allégement administratif**

### **Mandat du Conseil fédéral dans le cadre de la politique de croissance de juin 2012**

Les entreprises sont tributaires d'un environnement réglementaire attractif. La légèreté des réglementations étatiques pour les entreprises est un élément fondamental de l'attractivité d'une place de production et un cadre favorisant l'innovation et la croissance économique à long terme. La poursuite de l'allégement administratif et dans ce contexte, en particulier, la mise en œuvre des mesures présentées dans le rapport « Allégement administratif des entreprises : bilan 2007–2011 et perspectives 2012–2015 » ont par conséquent constitué la douzième mesure de la politique de croissance 2012–2015.

### **Etat de la mise en œuvre à la fin de 2015**

Le rapport sur la politique de croissance 2012–2015 prévoyait cinq mesures prioritaires d'allégement administratif :

1. l'analyse des coûts réglementaires dans quinze domaines et l'identification de possibilités de simplification ;

---

<sup>11</sup> Des entreprises peuvent ainsi économiser jusqu'à 40 heures de travail par an, par exemple grâce à la transmission électronique des données salariales. Sachant que, en 2015, 50 000 d'entre elles ont transmis leurs données salariales de cette façon, ce sont quelque 2 millions d'heures de travail qui ont été économisées.

<sup>12</sup> En effet, la Suisse ne figure qu'au 30<sup>e</sup> rang dans [l'indice de développement de la cyberadministration](#) de l'ONU, et même qu'au 91<sup>e</sup> rang en ce qui concerne l'utilisation des offres de cyberadministration sous l'angle de l'interaction entre les citoyens, l'économie et les autorités. Le WEF parvient à une conclusion analogue, classant la Suisse certes au 6<sup>e</sup> rang du [Network Readiness Index](#), mais seulement au 48<sup>e</sup> pour la cyberadministration.



2. le décompte intégralement électronique de la TVA ;
3. le traitement intégralement électronique de l'impôt sur le bénéfice dans le domaine de l'imposition des entreprises ;
4. les allègements dans la présentation des comptes et la révision ;
5. la recommandation faite aux cantons d'harmoniser le droit de l'aménagement du territoire et de la construction.

Le Conseil fédéral a adopté le rapport sur les coûts de la réglementation le 13 décembre 2013, qui présente une évaluation détaillée des coûts en fonction des différents domaines de la réglementation. Au total, les coûts dans les domaines examinés s'élèvent à 10 milliards de francs par an. Parallèlement, le Conseil fédéral a proposé 32 mesures visant à réduire les coûts engendrés par la réglementation dans ces domaines : 12 d'entre elles ont été réalisées à la fin de 2015 ; 9 autres le seront d'ici à la fin de 2016.

Depuis septembre 2015, il est en outre possible de procéder au décompte électronique de la TVA en passant par le portail de cyberadministration de l'AFC. La perception entièrement électronique de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales accuse par contre du retard. Elle relève de la compétence des cantons. L'organisation responsable est la Conférence suisse des impôts (CSI). Bien que cette mesure figure dans le catalogue des projets prioritaires de la stratégie pour une cyberadministration suisse, la direction de la CSI a décidé de geler et de ne pas financer pour l'instant le projet de développement d'une norme de déclaration fiscale électronique pour les personnes morales.

Trois simplifications ont été apportées dans le domaine de la présentation des comptes et de la révision. Premièrement, les seuils d'assujettissement à la révision ordinaire ont été relevés. Deuxièmement, le nouveau droit comptable visant à alléger la charge pesant sur les PME est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Enfin, troisièmement, les entreprises individuelles et les sociétés de personnes qui ont réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 500 000 francs par exercice peuvent désormais se limiter à tenir un livre des recettes et des dépenses ainsi que de la situation patrimoniale.

Dans le domaine de l'harmonisation du droit de l'aménagement du territoire et de celui de la construction, un courrier a été adressé aux cantons, qui contenait trois recommandations portant sur la mise en œuvre du concordat sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction, sur les solutions de traitement électronique des permis de construire et sur l'extension à d'autres secteurs de l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction.

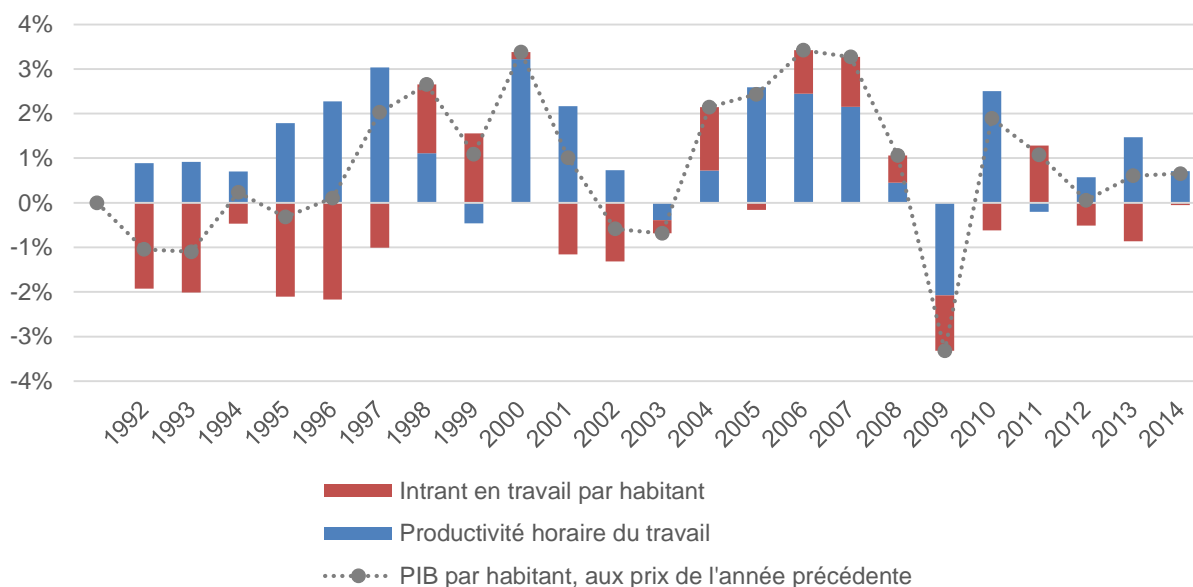
Du point de vue du DEFR, l'allègement administratif est un processus au long cours. Les délais et la substance ont été respectés, à une exception près (perception électronique de l'impôt sur les bénéfices). Toutefois, comme le montre le rapport du Conseil fédéral du 2 septembre 2015 intitulé « Allègement administratif. Améliorer les réglementations – réduire la charge administrative des entreprises. Bilan 2012–2015 et perspectives 2016–2019 », il reste encore beaucoup à faire pour réduire la charge administrative des entreprises. C'est pourquoi le Conseil fédéral a, dans son rapport, arrêté 31 mesures d'allègement administratif supplémentaires qui font partie intégrante de la nouvelle politique de croissance 2016–2019.

### 3 Evaluation globale de la mise en œuvre de la politique de croissance

L'économie suisse a dû relever de nombreux défis depuis le lancement de la politique de croissance 2012–2015. Le marché intérieur de l'UE s'est redressé moins rapidement qu'escompté, la reprise dans les pays émergents a subi un sérieux coup de frein et l'abandon du taux plancher du franc suisse face à l'euro début 2015 a entraîné une forte appréciation du franc suisse. La croissance de l'économie suisse a néanmoins été soutenue par une demande intérieure robuste, notamment grâce aux dépenses de consommation et aux investissements dans la construction qui, stimulés entre autres par la croissance de la population et le faible niveau des taux d'intérêts, ont eu un effet stabilisateur.

S'ajoutent au refroidissement conjoncturel une croissance structurelle mitigée et un réel besoin d'amélioration. Comme le montre le graphique ci-après, le PIB par habitant n'a que faiblement progressé ces dernières années. Si l'augmentation de la productivité du travail en Suisse a contribué à la croissance, cette hausse reste encore modeste en comparaison internationale<sup>13</sup>. Cela confirme la nécessité d'opérer des réformes.

Evolution du PIB par habitant  
Source : OFS



Le tableau ci-après donne un résumé du degré de mise en œuvre de chaque mesure de la politique de croissance 2012–2015. Le respect des délais et la mise en œuvre des objectifs initiaux ont été évalués à l'aune du mandat confié dans le cadre du rapport du Conseil fédéral « Politique de croissance 2012–2015 » adopté le 15 juin 2012.

<sup>13</sup> D'autres analyses détaillées sur la faible croissance de la productivité du travail et sur ses raisons sont publiées dans la dernière édition de la revue « Strukturberichterstattung » du SECO (n° 54, en allemand uniquement) à l'adresse: [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen/Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Strukturwandel\\_Wachstum/Wachstum.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen/Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Strukturwandel_Wachstum/Wachstum.html)

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.	<b>Atteint</b>
Poursuite de la politique agricole	Les mandats d'examen de mesures visant à accroître la productivité du travail ont été remplis.	<b>Partiellement atteint</b> 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.	<b>Majoritairement atteint</b> 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.	<b>Non atteint</b> 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.	<b>Non atteint</b> 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.	<b>Atteint</b>
Révision de l'imposition des entreprises III	Le message relatif à la RIE III a été transmis au Parlement.	<b>Atteint</b> Actuellement pendant au Parlement
Tarifification de la mobilité	Le Conseil fédéral a pris connaissance du projet de rapport.	<b>Atteint</b>
Révision de l'AVS	Le message relatif à la prévoyance vieillesse 2020 a été transmis au Parlement.	<b>Atteint</b> Actuellement pendant au Parlement
Stratégie énergétique 2050	Le premier train de mesures a été présenté au Parlement.	<b>Atteint</b> 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.	<b>Partiellement atteint</b> 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.	<b>Majoritairement atteint</b> 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.	<b>Majoritairement atteint</b> Le traitement électronique de l'impôt sur le bénéfice n'a pas pu être réalisé.

On constate que, pour six des treize mesures, les objectifs fixés par le Conseil fédéral au titre de la politique de croissance 2012–2015 ont été remplis : la formulation d'une stratégie nationale de santé, la fixation de priorités budgétaires à moyen terme, la réforme de l'imposition des entreprises III, la rédaction 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, la révision de l'AVS et la stratégie énergétique). Le mandat a été partiellement ou majoritairement rempli pour cinq autres mesures : 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'allégement 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 l'extension 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'allégement 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).

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 nouvelle 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'allégement administratif et sur une réglementation mieux adaptée aux entreprises). La nouvelle politique de croissance 2016–2019 se situe donc dans le parfait prolongement de la politique de croissance 2012–2015.