



Documentation pour la presse

Date

03.04.2008

Politique de croissance 2008-2011: défi et mesures

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

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

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

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

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

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

Un élément nouveau de la poursuite de la politique de croissance est qu'elle se concentre autour de trois axes. Ceux-ci résultent du regroupement par paires des six champs d'action¹ du paquet de croissance de 2004 et visent à clarifier ce qu'apportent les réformes aux principaux acteurs économiques, à savoir les consommateurs, les entreprises et les employés. Les trois axes sont les suivantes :

1. Abaisser le niveau élevé des coûts

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

2. Augmenter l'attrait de la place économique

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

3. Valoriser l'activité professionnelle

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

Selon ces trois axes ou orientations, la politique de croissance prend exclusivement en considération des dossiers dont on peut attendre, en se fondant sur des estimations quantitatives ou qualitatives, un effet positif sensible sur l'économie dans son ensemble. Le catalogue de mesures reflète l'état des discussions politiques lors du lancement du programme de législature au début de 2008. Il est toutefois possible d'ajouter des mesures aux agendas de la politique de croissance à un stade ultérieur. Le Département fédéral de l'économie (DFE) a reçu le mandat d'examiner d'entente avec les autres départements concernés d'éventuelles extensions et de les soumettre pour approbation au Conseil fédéral dans un rapport annuel qui fera en même temps le point sur la mise en œuvre des mesures s'inscrivant dans la politique de croissance 2008-2011 .

Par la suite, les orientations générales, les objectifs plus spécifiques et les éléments de la politique de croissance 2008-2011 seront décrits:

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

1. Abaisser le niveau élevé des coûts

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

1.1 Ouvrir les marchés

Les mesures ci-dessous², dont certaines figuraient déjà dans la politique de croissance 2004-2007, devraient contribuer à atteindre cet objectif :

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

2. Augmenter l'attrait de la place économique

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

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

² Les mesures désignées par (*) figurent à l'agenda de la politique économique extérieure, les autres figurent à l'agenda de la Confédération.

Les mesures suivantes doivent permettre la réalisation de ces objectifs:

2.1 Assurer l'accès aux marchés étrangers

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

2.2 Réformer le secteur des infrastructures

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

2.3 Garantir un climat fiscal attractif

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

2.4 Démantèlement des obstacles administratifs inutiles

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

3. Valoriser l'activité professionnelle

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

- (1) une ouverture contrôlée du marché suisse du travail à la main-d'œuvre étrangère, ainsi que le maintien de l'accès aux emplois à l'étranger pour les travailleurs suisses qui en ont besoin dans le cadre de leur carrière professionnelle;
- (2) la poursuite de l'amélioration du niveau de formation de la population, compte tenu qu'un bon niveau de formation contribue non seulement à donner l'accès à des salaires intéressants, mais aussi à maintenir la présence des personnes sur le marché du travail aux différentes étapes de leur vie active à un niveau élevé;
- (3) le maintien d'un lien direct et sûr entre les rentes et autres prestations sociales est les cotisations versées ; sans ce lien, les cotisations sociales agiraient comme des impôts et entraîneraient un clivage entre les frais que représente une heure de travail pour l'entreprise et le salaire que l'employé reçoit pour cette heure de travail.

Cette orientation poursuit trois objectifs:

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

Les mesures suivantes doivent permettre la réalisation de ces objectifs:

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

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

3.2 Promouvoir le capital humain

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

3.3 Garantir un taux d'activité élevé

- adaptation de la prévoyance vieillesse à l'évolution démographique³

Extensions envisageables

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

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

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

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

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

³ Ce dossier comporte également un important volet financier, c'est pourquoi il pourrait aussi figurer sous le sous-titre «Garantir un climat fiscal attractif».

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

Parallèlement aux projets du programme de la législature visant à renforcer la croissance, il y a d'autres projets qui ne disposent pas d'un tel potentiel mais où il s'agit de minimiser d'éventuelles conséquences négatives sur la croissance. Ceux-ci ne font pas partie de la politique de croissance. Il s'agit par exemple de la politique climatique, qui va gagner en importance tout au long de la législature à venir. Comme dans les autres domaines influant sur la croissance, il convient d'examiner ces mesures par le biais des analyses d'impact de la réglementation. En même temps il a été décidé d'adapter cet instrument pour qu'il soit mieux à même d'appréhender les conséquences d'une mesure sur les trois dimensions du développement durable.

Annexe : Tableau synoptique de l'état d'avancement du train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance du février 2004, mars 2008

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

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

Contacts / Renseignements:

Aymo Brunetti, SECO, chef de la Direction de la politique économique, tél. +41 (0)31 322 21 40