

Résumé

Les bonnes performances de la Suisse ces dernières décennies tiennent pour beaucoup à une gestion économique efficace

Les solides performances économiques de la Suisse se reflètent dans un niveau de vie élevé et dans une gestion publique efficace sur le plan social, régional et environnemental. Cette longue réussite de la Suisse tient à tout un ensemble de facteurs :

- L'économie a été habilement pilotée de façon à tirer parti au maximum d'une situation géographique centrale en Europe et à promouvoir le développement de créneaux de marché à forte valeur ajoutée.
- L'ouverture aux échanges et aux investissements internationaux s'appuie sur des mesures traditionnellement libérales de politique commerciale. L'éventail des entreprises est très diversifié, avec de très nombreuses PME et de grandes multinationales. L'exposition à la concurrence internationale est néanmoins variable d'un secteur à l'autre et l'ouverture des marchés donne actuellement des signes de fragilité.
- Le marché du travail fonctionne bien, l'un des taux d'activité les plus élevés dans la zone de l'OCDE se doublant d'un faible chômage. La flexibilité du marché du travail explique pour une large part cette bonne performance, à laquelle contribuent également les politiques mises en œuvre et certaines traditions de gouvernance comme la décentralisation du système de négociations salariales, l'absence de salaire minimum légal et la recherche d'un consensus social, la négociation étant préférée à la confrontation.
- Un niveau élevé de valorisation du capital humain trouve son origine dans un solide système d'enseignement secondaire et supérieur, plus de 80 % des travailleurs étant titulaires d'un diplôme du secondaire ou ayant reçu une formation professionnelle.
- La politique monétaire a assuré une inflation extrêmement faible et stable.
- Un secteur financier très développé (les services financiers représentent 10 % du PIB) apporte beaucoup à l'économie. Plusieurs facteurs ont concouru à ce résultat : l'ouverture économique, une fiscalité relativement faible et un cadre d'action qui a su trouver un juste équilibre entre les règles protectrices et une politique monétaire et budgétaire non interventionniste. Malgré tout, certaines composantes du secteur financier sont moins performantes et ne sont pas suffisamment soumises à la concurrence; c'est le cas en particulier du capital-risque et des banques cantonales.
- L'innovation est traditionnellement vigoureuse, malgré la tendance observée ces dernières années à privilégier l'amélioration de la qualité par rapport à la mise au point plus risquée de nouveaux produits et procédés, notamment dans le secteur très porteur des TIC.

Des traditions politiques et des modes de gouvernance publique bien ancrés contribuent à la très grande stabilité de l'économie et de la société, mais ralentissent le changement

Le système suisse de gouvernance a marqué de son empreinte l'économie et la société. Il repose sur un fédéralisme très décentralisé et sur un système de démocratie participative via le référendum, ces traits caractéristiques ne s'étant guère modifiés depuis plus d'un siècle. D'où un degré élevé de confiance dans le gouvernement, les institutions publiques et la légitimité de l'action publique. Lorsque les décisions de changement sont bien acceptées, les réformes sont solidement établies. Mais le système ralentit également la prise de décision, au détriment du rythme de la réforme. Les résultats des référendums de ces dernières années dénotent la formation d'un consensus suffisant en faveur de la réforme, mais les divergences d'opinion sur ses modalités peuvent être extrêmement vives et il faut généralement plusieurs années pour parvenir à un accord sur les changements importants.

La faible croissance de ces dernières décennies met en lumière la nécessité de réformes

Le problème fondamental de la Suisse est son taux de croissance, inférieur depuis près de deux décennies à la moyenne de la zone de l'OCDE. Au cours des années 90, la croissance annuelle moyenne du PIB par habitant a stagné, alors qu'elle atteignait en moyenne un peu plus de 1 % au moins dans les autres économies développées. Si cette tendance persiste, les réalisations passées seront mises à l'épreuve, le niveau de vie continuera de baisser comparativement à terme et le pays ne se sera pas doté des moyens nécessaires pour répondre aux besoins d'une population qui vieillit rapidement. La proportion de personnes âgées (65 ans et plus) par rapport à la population d'âge actif sera égale à 44 % en 2035, contre 25 % aujourd'hui.

La faiblesse de la croissance tient à un ralentissement de la productivité sur des marchés de produits et de services dont le fonctionnement est perfectible

La lenteur de la croissance est due à de faibles gains de productivité du travail et, dans une certaine mesure également, à une utilisation inefficace du capital productif, ce qui se traduit en définitive par une faible croissance de la productivité totale des facteurs. La cause essentielle est le fonctionnement perfectible des marchés de produits et services, dont l'origine est double : une concurrence insuffisante et le coût élevé des services fournis par le secteur public ou financés par des cotisations obligatoires. Les prix suisses sont très élevés par comparaison internationale, ce qui témoigne d'un problème de concurrence sur le plan intérieur et extérieur, et également d'un problème de performance du secteur public. L'un des grands enjeux est également de restaurer des finances publiques saines. Une maîtrise insuffisante des dépenses publiques depuis le début des années 90 a accru les déficits et l'endettement dans le secteur public. Si cette tendance se poursuit, c'est la

croissance qui risque d'être condamnée à terme. La maîtrise des dépenses de santé et des dépenses sociales retiennent tout particulièrement l'attention à cet égard.

Dans les plans de réforme, certaines tendances politiques et sociales essentielles doivent être prises en compte

Le cadre général politique et social pour la mise en œuvre des réformes est déterminant dans le contexte suisse. Le régime suisse de démocratie influe directement sur les décisions, petites et grandes, qui façonnent l'économie et la société. Parmi les évolutions actuelles, il faut citer le vieillissement de l'électorat, le rôle croissant des groupes d'intérêt et des lobbies spécialisés, surtout lorsqu'il s'agit d'organiser un référendum, et l'importance de plus en plus grande de nouveaux médias dans la communication politique.

L'élargissement des compétences de la Confédération au fil du temps tend à s'écarter de la tradition suisse de forte décentralisation. La réforme de grande envergure actuellement en cours, qui vise à modifier les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration, devrait permettre l'instauration de liens nouveaux et plus fructueux ouvrant la voie à une prise de décision plus rapide.

Sur le plan international, l'un des principaux enjeux, qui n'est pas nouveau, mais devient de plus en plus contraignant, est de suivre le rythme des réformes structurelles et réglementaires de l'UE. La Suisse n'est pas membre de l'UE, mais, du fait de l'ouverture de son économie et de sa situation géographique, elle est extrêmement influencée par les évolutions communautaires. Cette influence de l'UE favorise des réformes qui seraient sinon difficiles à mettre en œuvre, notamment dans les industries de réseau. Les réformes adoptées dans l'UE qui concernent la réglementation de secteurs importants pour l'économie suisse doivent se traduire par des réformes correspondantes en Suisse si le pays veut continuer à participer à part entière au marché intérieur de l'UE. Sinon, les entreprises et les consommateurs suisses risquent d'y perdre en étant exclus du marché unique au sens large.

Les réformes accomplies jusqu'à présent : conscience de la nécessité des réformes, mais difficulté de les faire avancer au rythme qui s'impose

Il existe une prise de conscience croissante en Suisse de la nécessité de nouvelles réformes pour remédier au problème de la faiblesse de la croissance, en s'appuyant pour cela sur les réformes qui ont été engagées au début des années 90, mais ce point de vue n'est pas toujours partagé. Le rejet, par référendum populaire, de l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE) en 1992 a déclenché l'adoption d'un vaste « programme de revitalisation ». Un succès majeur de ces réformes était la possibilité de pouvoir conclure une série d'accords avec l'UE dans un grand nombre de secteurs économiques.

Au total, la réforme reste souvent fragmentaire et graduelle, beaucoup de « chantiers en cours » devant être encore achevés. C'est le cas pour la construction du marché interne, où il reste de nombreuses possibilités d'intégration. Les réformes sectorielles progressent à un

rythme variable et la mise en place de régulateurs indépendants se fait lentement. Les efforts se poursuivent également pour élaborer dans les activités de réseau un cadre plus systématique définissant l'avenir du service universel. La population est très attachée au service public, l'enjeu étant la desserte des zones rurales et montagneuses excentrées.

Par le biais d'une initiative récente, le programme de croissance, le Département fédéral de l'économie a proposé un programme stratégique de réformes prioritaires. Ce programme comporte 17 mesures précises, à adopter au cours de la législature 2003-2007. Si l'intensification de la concurrence sur le marché intérieur suisse est un des premiers objectifs de ce programme, une intégration plus étroite à l'économie mondiale est visée par la nouvelle stratégie pour la politique économique extérieure, adoptée en janvier 2005.

La nécessité de nouvelles réformes apparaît bien dans les résultats des travaux récents de l'OCDE consacrés à la réglementation des marchés de produits, partie intégrante d'une plus vaste étude de l'OCDE visant à identifier les réformes économiques importantes pour assurer une croissance économique soutenue. La Suisse se classe parmi les économies qui ont un niveau relativement élevé de réglementation des marchés de produits, même par rapport à d'autres petits pays à structure fédérale comme l'Autriche.

*De nouvelles réformes sont indispensables
dans toute une série de secteurs*

Les nouvelles réformes devraient avoir les objectifs suivants :

- Promouvoir la concurrence sur le marché intérieur. Une réforme nécessaire est en cours : la révision de la loi sur le marché intérieur. Il s'agit de s'attaquer plus efficacement aux restrictions qui subsistent pour l'accès aux marchés des cantons, en appliquant le principe communautaire « Cassis de Dijon », en vertu duquel les biens, surtout services, peuvent librement circuler grâce à la reconnaissance mutuelle de réglementations différentes (ce principe pouvant être appliqué aussi bien sur le plan interne que sur le plan international). Malgré les progrès récents, il faudrait aussi renforcer la politique de la concurrence pour développer le marché intérieur. De plus, les marchés publics, élément clé de l'intégration du marché intérieur, restent relativement fermés, malgré les réformes engagées au milieu des années 90.
- Instaurer un environnement favorable aux échanges et aux investissements internationaux. La concurrence extérieure pourrait être intensifiée également par le biais du principe « Cassis de Dijon », de manière à éliminer les entraves techniques aux échanges. La Suisse ne faisant pas partie de l'Union douanière de l'UE, elle aurait intérêt à favoriser les importations par une intégration plus poussée des marchés agricoles, et par le renforcement de l'efficacité de la concurrence des importations parallèles des produits protégés par les brevets. Les marchés de l'UE sont cruciaux pour l'économie suisse, puisqu'en 2004 ils absorbaient 63 % des exportations de la Suisse et assuraient 83 % de ses importations. Les accords actuels offrent une bonne base de développement pour l'avenir.
- Accroître l'efficacité et l'efficience dans le secteur public. L'objectif est en particulier d'appliquer des procédures de contrôle de la qualité de la réglementation aux réformes visant à limiter les dépenses publiques, à améliorer la gestion des activités du secteur public et des entreprises publiques ainsi qu'à promouvoir l'efficience dans le secteur de la santé.

- Rendre plus performants les secteurs d'infrastructure. Il s'agit de l'électricité, des télécommunications, des services postaux, des chemins de fer, du transport aérien et du gaz naturel. Ces secteurs revêtent une importance toute particulière pour l'économie suisse, vu leur dimension par rapport à celle du pays. Il faut assurer la convergence avec les évolutions qui interviennent dans l'UE, de façon à garantir une interconnexion efficace et des marchés fiables. Le retard de la Suisse sur l'UE est variable, mais dans tous ces secteurs il faut accélérer l'effort de façon à consolider, achever, voire engager (dans le cas de l'électricité) les réformes.
- Réformer d'autres secteurs ayant un large impact sur l'économie. Outre l'agriculture, il faut faire en sorte que le cadre réglementaire des services financiers reste efficace. Autre problème, la réglementation pèse de plus en plus lourd dans le secteur financier.
- Assurer un niveau élevé d'innovation en soutenant la croissance des PME. L'objectif doit être d'alléger encore les formalités administratives. Les PME sont une composante essentielle de l'économie suisse, puisqu'elles représentent les deux tiers de l'emploi et 99.6 % des entreprises.

Aller de l'avant : élaborer une stratégie commune à l'échelle nationale pour mobiliser en faveur du changement, en tirant parti des moyens internes et externes de réforme

Pour obtenir le rythme nécessaire de réforme, plusieurs méthodes, très souvent synergiques, devraient être envisagées. Les dispositifs déjà en place de gouvernance et de réglementation pourraient être mieux exploités.

Œuvrer à l'adoption d'une politique de réforme de la réglementation à l'échelle nationale et communiquer davantage et plus efficacement, voilà deux points de départ essentiels. Il faut parvenir à une large « appropriation » des principes de qualité réglementaire pour appuyer la réforme à tous les niveaux d'administration. Il sera utile à cet égard de renforcer l'infrastructure institutionnelle de la réglementation. Il faudra donc déterminer quelles sont les structures actuelles qui peuvent jouer un plus grand rôle et veiller à ce qu'elles soient dotées des moyens nécessaires. La Suisse est effectivement confrontée à un besoin de coordination et d'amélioration de la cohérence de ses politiques, vu la forte dispersion des procédures de décision, dont les piliers sont les autorités fédérales centrales, à caractère collégial, le Parlement, qui joue un rôle de premier plan, et les cantons, dont les attributions sont très larges. Un mécanisme permanent, visible et efficace contribuerait à une plus grande cohérence des cadres réglementaires, permettrait de garder l'accent sur les grandes priorités et ferait en sorte que la réglementation réponde à l'objectif visé.

Les procédures actuelles de consultation sont l'un des grands atouts de la Suisse, mais il faudrait mieux coordonner la communication concernant la réforme, ses motifs, ses conséquences et ses avantages, tout en impliquant toutes les parties prenantes et plus particulièrement les citoyens. Cela permettrait notamment de contrer le point de vue des groupes qui défendent des intérêts acquis ou très spécifiques et qui parviennent souvent à occuper le centre des débats.

Il existe sur le plan interne des leviers de réforme, mais ils ne sont pas nécessairement identifiés comme tels. L'un d'eux serait une approche plus stratégique de la mise en place d'un ensemble de régulateurs puissants et indépendants, qui contribuerait à clarifier les

missions différentes de l'État en tant que propriétaire et régulateur des services, en renforçant le rôle de l'autorité de la concurrence et également celui des consommateurs. L'un des principaux leviers de réforme à l'extérieur est l'UE, des liens plus étroits et une vision stratégique plus large des objectifs des accords étant de nature à conforter les efforts internes de réforme.

Un autre domaine doit retenir l'attention : une utilisation plus efficace des instruments réglementaires. Cette action comprend la simplification administrative, la reconnaissance mutuelle des réglementations pour remédier aux longs délais qu'exige l'harmonisation, l'évaluation comparative des pratiques réglementaires et de la concurrence entre les entreprises ainsi qu'une mise en œuvre plus résolue de l'analyse d'impact de la réglementation, qui n'est pas encore bien ancrée dans les procédures de décision en Suisse et pour laquelle une meilleure articulation avec les procédures actuelles de consultation pourrait être utile.

*Une approche de la réforme plus systématique
et plus réactive s'impose*

La croissance économique s'étant ralentie en Suisse, il faut d'urgence trouver les moyens de retrouver des possibilités de croissance plus forte. Cela est possible dans le cadre des mécanismes bien établis de gouvernance et de réglementation, tout en restant en cohérence avec les objectifs sociaux et environnementaux. Mais certains éléments des méthodes traditionnelles doivent être corrigés et renforcés pour que la réforme intervienne à temps et pour que la Suisse ne rétrograde pas à terme par rapport aux autres pays membres de l'OCDE. Une coordination plus systématique des initiatives de réforme, favorisant la participation des principaux acteurs à tous les niveaux d'administration et celle des citoyens, renforcera également l'un des grands atouts de la Suisse, son système de démocratie directe – avec la place privilégiée qu'il accorde au consensus – grâce auquel le changement, lorsqu'il se produit, est bien accepté. Venue relativement tard à la réforme dans un grand nombre de secteurs, la Suisse peut tirer parti de l'expérience des autres pays pour tracer une voie optimale.