

L'ECONOMIE DES REFORMES

VERS UNE CROISSANCE RENFORCEE

RESUME

MARS 2004

Depuis un certain temps tout le monde parle de croissance et de réformes. Même en Suisse les « livres blancs » et les « calendriers de réformes » sont légions. Néanmoins, le monde politique a de la peine à mettre en œuvre les changements indispensables. Les règles du jeu et les institutions politiques classiques ne semblent plus fonctionner. AVENIR SUISSE et le « Hamburgische Welt-Wirtschaftsarchiv » (HWWA) révèlent dans cette étude qu'en matière de réformes, les blocages connus pourraient être tout à fait surmontés. Dans « L'économie des réformes » six facteurs ont été identifiés, à partir de théories mises en pratique dans des pays où les expériences de réformes ont réussies, qui rendraient ainsi possibles les changements essentiels et nécessaires. Cependant, les cinq auteurs s'interrogent si certaines des caractéristiques propres à la Suisse telles que la concordance, le fédéralisme et la démocratie directe, n'appartiennent pas plutôt au problème qu'à la solution.

Illusion de prospérité

Pendant l'après guerre, la Suisse occupait une position, qui semblait imprenable, celle d'être au premier rang des états prospères. Dès le milieu des années 1970, cette dynamique de croissance s'affaiblit et un déclin sournois s'amorce. Même si la prospérité subjective est aujourd'hui encore très élevée et que l'on continue à baigner dans cette douce illusion du « cas à part », d'être l'élite en quelque sorte, on commence à percevoir un certain désenchantement, surtout parmi les jeunes. Au vu d'une pénurie de ressources publiques l'on commence à prendre conscience que sans croissance économique, il n'y a pas d'Etat providence. Le thème de la croissance c'est même institutionnalisé au sein du système politique suisse : il n'a plus de semaine sans que les partis ou la Confédération ne proposent une recette pour la croissance.

Cette rhétorique de la réforme que l'on entend de plus en plus souvent, laisse la réalité politique bien loin derrière elle. La lenteur proverbiale de la politique fédérale retarde des adaptations absolument indispensables. Les innombrables possibilités d'intervention de groupes d'intérêts conduisent les réformes et les stratégies à l'impasse. Les tentatives d'instaurer un véritable marché intérieur suisse échouent face au rempart infranchissable de l'ordre fédéral; il en va de même pour une répartition rationnelle du travail dans les domaines de la santé et de l'éducation ou pour une planification nationale cohérente des infrastructures de transport. Les intérêts particuliers et les instruments politiques d'un « fédéralisme extrême » ont fait récemment capoter d'innombrables projets de réforme (marché de l'électricité, LaMal) et entravent de façon permanente une planification politique cohérente à long terme.

La fascination exercée par les années prospères, sans revers ni ralentissement économique, ainsi que l'accumulation de capitaux ont conduit à la vision d'une « société d'assurés ». Pendant ce temps, on négligeait une lapalissade : celui qui veut tout avoir sans risque, doit se satisfaire d'un rendement moindre. Le bilan, qui nous ramène brutalement à la réalité au début du siècle naissant, est que nonobstant un niveau de prospérité encore élevé, une croissance négative se dessine, liée à une perte de compétitivité, des réticences à faire des réformes, un endettement public en augmentation exponentielle et une Suisse transformée en « île à prix élevés ».

Rentes de situation

Les cinq auteurs expliquent comment des sociétés développées glissent vers une telle rigidité face aux réformes. Dans toutes les sociétés industrialisées, même en Suisse, il se forme des éléments de ce que l'on appelle la « rent-seeking society » : des groupes d'intérêts essaient de paralyser en leur faveur les mécanismes de la concurrence et du marché. Pour ce faire, ils s'adressent au monde politique. Les gouvernements, les pouvoirs législatifs et la bureaucratie de l'Etat, prennent facilement le parti de ces intérêts économiques particuliers, lorsque cela leur profite d'une façon ou d'une autre. La « rent seeking » politique est pratiquée en Suisse par quasiment tous les groupements économiques, parce que pour eux cela va de soi. Toutefois, certaines branches y réussissent mieux que d'autres en Suisse, ce sont celles de l'économie intérieure, dont la valeur ajoutée est faible, ainsi que le « Service public » proche de l'Etat. Ce qui pose problème, dans une économie nationale comportant des distorsions du marché dues au « rent seeking », ce sont les énormes pertes cachées d'efficacité. Le bénéfice économique pour les « rent seekers » est bien minime comparé à la charge totale qui pèse sur l'économie nationale.

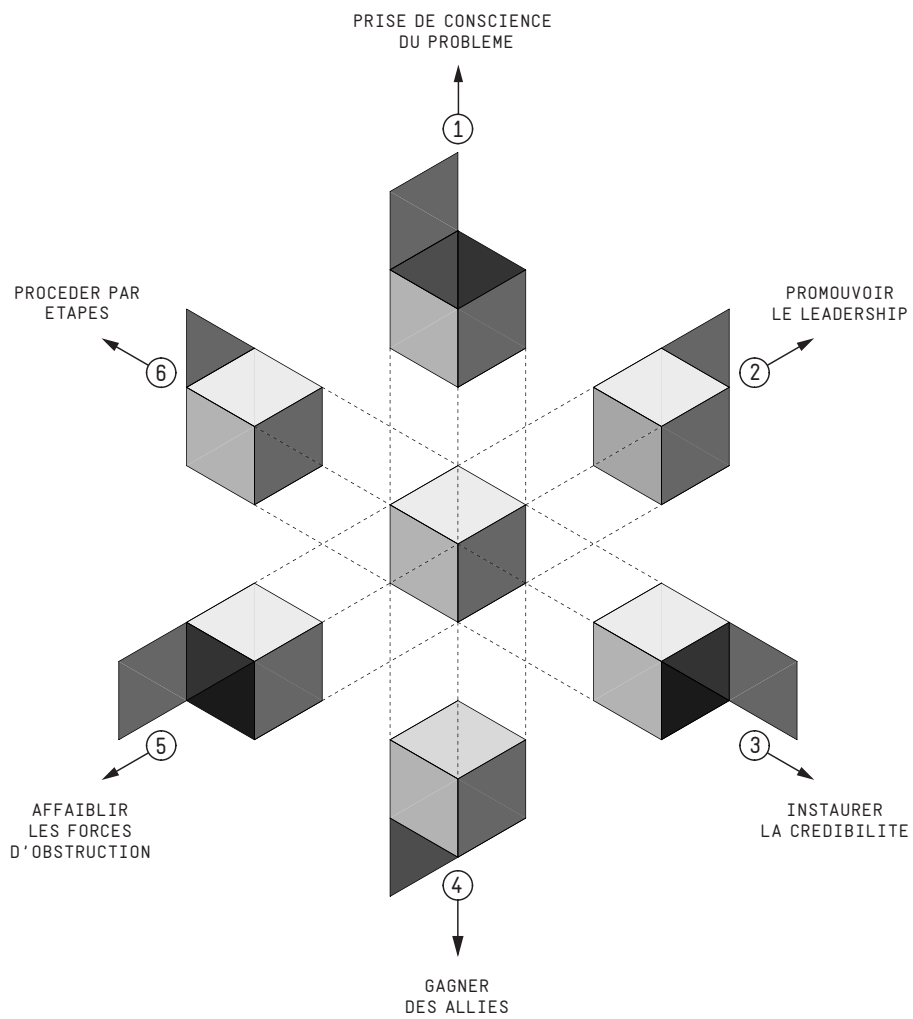
A cela s'ajoute que la Suisse, avec sa démocratie directe, son fédéralisme extrême et son système de participation politique exagérément proportionnel, dispose de possibilités d'intervention innombrables au niveau politique, ce que l'on ne voit dans aucun autre pays. Il n'est donc pas surprenant que le nombre d'« adeptes du droit de veto » dans le système d'un Etat aussi petit que la Suisse atteigne un niveau record. Nulle part ailleurs, il est aussi facile d'introduire un grain de sable dans le mécanisme, pour empêcher les réformes et par-là même mettre en danger les innovations, la croissance et un plein emploi durable. Néanmoins, on continue à croire au mythe des bienfaits d'une politique de consensus. La question politique délicate se pose donc, de savoir si en Suisse un « optimum » de participation politique n'est pas déjà dépassé. Bien des signes semblent le confirmer.

Six facteurs favorables à une réforme réussie

Les auteurs de l'étude ont recherché dans six pays, ayant mené à bien ces dernières années des réformes économiques et sociales approfondies – le Danemark, la Finlande, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suède – les conditions propices à une modernisation des structures. Ils ont ainsi identifié six « facteurs de réforme » déterminants pour le lancement, la mise en œuvre et le maintien des changements. Ce « paradigme de réforme » figure d'une façon ou d'une autre dans presque tous les processus de changement :

- « Prise de conscience du problème » : au début du processus de réforme, il faut se rendre compte que le changement est nécessaire. Il n'est donc pas surprenant que des chocs ou des crises provoquent souvent le déclic du changement.
- « Promouvoir le leadership » : les réformes réussies portent l'empreinte de personnalités dirigeantes ou d'équipes prêtes à prendre des responsabilités. Les processus de changement exigent un « entrepreneur » politique, un homme politique à la « Schumpeter ». Selon le contexte institutionnel, le développement peut être accéléré ou freiné.
- « Instaurer la crédibilité » : plus un gouvernement arrive à communiquer rapidement et de façon crédible une politique honnête et cohérente, meilleures seront les chances de succès. Des règles strictes établies dès le début, une démarche dépourvue d'idéologie, des programmes ciblés et à long terme, qui ne tiennent pas compte des intérêts particuliers, sont un atout.
- « Gagner des alliés » : les coalitions et les alliances, également à l'extérieur des structures habituelles ou dans le cadre d'accords ad-hoc, conduisent souvent à des réformes très pointues.
- « Affaiblir les forces d'obstruction » : les réformateurs remportent des succès, lorsqu'ils réussissent à écouter les groupes d'intérêts, tout en les tenant éloignés du processus de décision. Une compensation temporaire rendrait la réforme plus acceptable pour les perdants.
- « Procéder par étapes » : dans les démocraties développées, il n'y a pas de modèle à succès qui aurait tout d'un big bang. En général, les programmes de réformes sont introduits par étapes. Cependant, plus le processus se prolonge, plus les risques d'obstruction seront élevés, surtout si les « adeptes du droit de veto » sont nombreux et influents.

Le «paradigme de réforme»: Six facteurs favorables à une réforme réussie



La Suisse : un cas à part en matière de réformes

Un simple coup d'œil sur les six «facteurs de réforme» permet de deviner quels sont les obstacles situés au cœur des institutions fédérales et du système de référendum en Suisse. A cela s'ajoute, que le pays justement par souci de préserver ces institutions, reste en dehors de l'Union Européenne. Ainsi il n'y a donc pas non plus de pression de libéralisation exercée directement par l'Union Européenne, qui obligerait le pays à se débarrasser de certaines dépendances profondément enracinées. En Suisse, le marché domestique n'impose pas de réformes, alors que les pays membres de l'UE ont souvent profité de cette contrainte. Ce qui paralyse surtout les réformes, c'est la prise de décision reposant sur un consensus large, symbolisée au plus haut niveau par le gouvernement de concordance.

Cette coalition surdimensionnée, vieille de presque 45 ans, de quatre partis aux idéologies très différentes, fait obstacle depuis des décennies à un programme de réformes contraignant, ce que démontre une fois de plus, le programme de la législature 2003-2007. Le renforcement de la droite et de la gauche dans les dernières élections pourrait faire reporter les réformes d'ouverture du marché, puisque, en ce qui concerne les thèmes de réforme essentiels (service public, liberté de circulation des personnes, prévoyance, compétitivité), les partis vainqueurs (PS et UDC) occupent des positions très proches dans une alliance qui est loin d'être «sainte».

L'application de ces divers facteurs de réforme au cas suisse conduit, ce qui ne surprendra personne, à une évaluation pessimiste quant aux chances d'une mise en œuvre de réformes en politique économique. Pour ce qui est du facteur «prise de conscience», on se heurte rapidement à des limites, si l'on songe que la principale condition à des réformes n'est pas encore remplie, c'est-à-dire le fait de se rendre compte qu'une crise est en train de s'aggraver. Le niveau de prospérité encore élevé et la lenteur du déclin empêchent de remarquer qu'il y a urgence. La situation est tout aussi difficile pour ce qui est du facteur «promouvoir le leadership». Des appels en faveur d'une direction politique forte ont été lancés depuis longtemps, mais le système l'empêche d'émerger. La nouvelle composition du Conseil Fédéral résultant des élections du 10 décembre 2003 a suscité l'espoir, surtout dans les milieux économiques, d'une gestion musclée. Toutefois le système suisse très décentralisé, où les citoyens disposent d'un pouvoir de contrôle étendu et qui a tendance à tenir compte de la moindre des minorités, est hostile à toute idée de «leadership». La grande proximité du citoyen et de l'Etat pourrait laisser supposer à une évaluation positive quant au facteur «crédibilité». Eh bien, il est intéressant de constater que le sondage [«Baromètre des préoccupations», GFS, 2003]

révèle une méfiance effrayante à l'égard des institutions politiques, avec même une tendance à la hausse. Même en comparaison avec les acteurs économiques, le Parlement et les partis ont notablement perdu en légitimité. Pour ce qui est du facteur « gagner des alliés », la Suisse pourrait être le modèle de ce qu'il ne faut justement pas faire. Par le biais de la concordance et des procédures de consultations tous les « alliés » éventuels sont déjà intégrés et les alliances facultatives ne durent pas et ne sont pas guidées par des principes durables, ce qui serait nécessaire à un programme de réforme cohérent en matière de politique économique. Il est probable que le plus grand défi pour la Suisse en matière de réformes réside dans cette exigence d'« affaiblir les forces d'obstruction ». Le bicaméralisme, le fédéralisme et la démocratie référendaire avec procédure de consultation institutionnalisée, visent à un renforcement du droit de veto. Le facteur de réforme « démarche par étapes » peut presque être considéré comme étant institutionnalisé. Mais là aussi se pose la question d'un dépassement de l'optimum. Si en raison du principe « d'unité de la matière », voire par manque de coordination des activités gouvernementales aucun train de réformes comportant possibilités de trade-off ne peut être élaboré, les expériences positives faites avec des réformes de politiques économiques par étapes seront toutes relativisées.

La concordance : un modèle pour beau temps

Mesurée à l'aune de ces six facteurs, la Suisse devrait être considérée comme un cas désespéré en matière de réforme. Mais malgré ces mauvaises conditions initiales et malgré un équipement institutionnel inadéquat la Suisse bouge. D'une part, il y a les réformes partielles permanentes. Il suffit de citer à titre d'exemple le chantier à longue durée de l'A.V.S. qui en est à sa 12^{ème} révision. En outre, dans des périodes de pression accrue, un deuxième mécanisme, réactif celui-là, se met en marche lorsque des intérêts vitaux du pays sont en jeu. Surtout s'il faut réagir à des pressions extérieures, l'on peut très vite modifier les conditions cadre de la politique économique. La révision extrêmement rapide de la loi sur les télécommunications a été faite entre 1996 et 1997 à cause de la libéralisation du marché des télécoms européen. La capacité d'adaptation très prompte, voire radicale est évidente dans les nombreuses révisions de la législation bancaire et des mécanismes de contrôle des marchés financiers dues à la pression et aux directives émanant des Etats-Unis. La concordance traditionnelle est une variante pour beau temps, qui est à chaque fois mise entre parenthèses, lorsqu'il y a un véritable enjeu. Alors entre dans la danse une sorte de politique de cabinet à la Suisse et des groupes d'experts se constituent au-dessus des partis. Toutefois, il n'en résulte jamais des réformes à large spectre, car il s'agit seulement d'adaptations ponctuelles, qui souvent visent

à protéger une branche influente ou un groupe d'intérêts d'un dommage les menaçant directement.

Cette analyse plus ou moins bienveillante a néanmoins un revers : si la pression extérieure manque ou diminue, les chances d'une réforme de la politique économique sont très faibles. La « revitalisation en solitaire » comme alternative à l'Europe a malheureusement échoué face à la réalité helvétique. Ainsi pour tous ceux qui croient encore à des réformes de la concurrence, favorables aux marchés, il ne reste en toute logique comme dernier recours qu'à mettre en question le système politique en tant que tel, à souhaiter ardemment une réforme de l'Etat dans ses fondements.

A la fin de ces réflexions sur la capacité de réforme de la Suisse se présente une thèse extrêmement embarrassante : si l'on déclare que les institutions suisses telles que le fédéralisme, la concordance et la démocratie directe sont des valeurs immuables, c'est à l'économie nationale qu'il incombera d'en payer un prix élevé. Les auteurs suggèrent trois dimensions dans lesquelles le système politique devrait se modifier pour rendre possibles les réformes :

- Modification du gouvernement et par-là de l'homogénéité et de la qualité en passant de la concordance à un système de concurrence, voire d'opposition.
- Modification de la démocratie directe. Il serait imaginable d'arriver à une plus grande concentration des décisions de démocratie directe sous forme de paquets accompagnée d'un assouplissement voire d'une modification du principe de « l'unité de la matière ».
- Modification du fédéralisme ayant pour objectif de réduire le nombre « d'adeptes du droit de veto » et d'accélérer le processus de décision politique.

La péréquation, le consensus et la participation sont des éléments essentiels qui ont fait le succès de la Suisse. Depuis une bonne génération, et surtout depuis une décennie les signes s'accumulent montrant que la Suisse a dépassé son optimum. Les avantages et les « habitudes » historiques se sont transformés en obstacles structurels et les règles efficaces en risques. Sur fond de mobilité mondiale accrue des facteurs de production, la stratégie du « muddling through » qui a longtemps fait ses preuves s'essouffle. Les voies préconisées par les auteurs vers une croissance renforcée exigent certes un changement radical des mentalités, mais ouvrent également des perspectives d'avenir prometteuses. Une politique ne peut avoir de succès sans innovation.

.....

«Ökonomik der Reform – Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz» paraît aux éditions Orell Füssli Verlag, il est en vente auprès des libraires. Son pendant « Ökonomik der Reform – Wege zu mehr Wachstum in Deutschland », rédigé par les mêmes auteurs, est publié simultanément. Ce livre analyse la même problématique depuis la perspective allemande et explore l'arrière-plan de la résistance aux réformes de notre voisin, qui est notre plus important partenaire économique.

«Ökonomik der Reform – Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz»

Auteurs : Hans RENTSCH, Stefan FLÜCKIGER, Thomas HELD,

Yvonne HEINIGER, Thomas STRAUBHAAR

160 Seiten; CHF 39.80 / Euro 24.-; ORELL FÜSSLI Verlag, Zürich

«Ökonomik der Reform – Wege zu mehr Wachstum in Deutschland»

Auteurs : Yvonne HEINIGER, Thomas STRAUBHAAR,

Hans RENTSCH, Stefan FLÜCKIGER, Thomas HELD

160 Seiten; CHF 39.80 / Euro 24.-; ORELL FÜSSLI Verlag, Zürich

Renseignements/informations supplémentaires :

Stefan Flückiger, AVENIR SUISSE

Tel. +41 1 445 90 13

E- Mail: stefan.flueckiger@avenir-suisse.ch