

Co-responsable du

Diagnostic économique

De la Radio suisse romande

Du 23 septembre 1982 au 30 janvier 1985

## DEGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES : LES FAITS

(Chronique du 23.9.82)

Dans le concert des préoccupations économiques internationales (chômage, inflation, taux d'intérêt, sauvetage ou fermeture d'entreprises, et j'en passe), un problème est resté en retrait de la "une" de l'actualité quotidienne, et cela malgré ses conséquences économiques et politiques pernicieuses et l'impuissance de la majorité des gouvernements à le dominer.

Je fais allusion à la dégradation, qui semble actuellement quasi inexorable, des finances des collectivités publiques. Certes, il est bien connu que de nombreux pays en voie de développement ou de l'Europe de l'Est sont virtuellement en situation de cessation de paiement : les cas de la Pologne et maintenant du Mexique sont les plus connus, mais ne sont de loin pas les seuls. En revanche, le public ne réalise, semble-t-il, pas que – bien qu'à des degrés fort divers – tous les pays développés soient touchés. Plus inquiétante encore, la dégradation a pris depuis 1980, dans quelques pays, des proportions telles que l'on peut sérieusement se demander comment les populations, qui espèrent encore que cela n'est qu'un mauvais rêve, vont accepter les mesures d'austérité – et par conséquent les sacrifices – qui seront tôt ou tard inévitables.

La situation du Danemark, par son caractère extrême, est particulièrement révélatrice de cette évolution. En quatre ans, le déficit budgétaire, à savoir la par des dépenses publiques non couverte par des recettes courantes (impôts, taxes, etc.) a presque quintuplé. Le précédent gouvernement danois prévoyait pour 1983 que 40% des dépenses ne seraient pas couvertes par des recettes, ce qui ne représente pas moins de 15% du produit national brut. Signalons à titre de comparaison que ce rapport entre le déficit public et le produit national est actuellement de l'ordre de 4% dans les grands pays industrialisés, inférieur à 1% en Suisse, et a été plafonné tout récemment à 3% par le gouvernement socialiste français.

Si de tels pays donnent actuellement l'impression d'avoir perdu tout contrôle de leurs dépenses publiques, d'autres pays donnent une image moins alarmante, mais qui n'est pas réjouissante pour autant.

Force est de constater en effet que les pays qui font un gros effort pour contrôler la situation, tels que les Etats-Unis, la Grande-Bretagne ou la Suisse, butent contre des difficultés incroyablement plus grandes que celles qu'ils avaient imaginées. Les Etats-Unis, par exemple, qui se promettaient d'assurer rapidement l'équilibre des comptes, s'attendent maintenant à un déficit record de plus de 100 milliards - ou 3,4% du produit national - pour l'année fiscale 1982-1983.

Ce qu'il y a d'inquiétant dans ce phénomène, c'est que les causes et les conséquences de cette évolution sont intimement liées et contribuent à entraîner les économies dans un cercle vicieux qu'elles n'arrivent actuellement pas à rompre.

## DEGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES : LES CAUSES I

(Chronique du 15.10.82)

On admet largement que la principale cause de la dégradation des finances publiques est le net ralentissement depuis 1974 du rythme de croissance des économies occidentales.

La longue période d'essor économique quasi ininterrompue de l'après-guerre a été accompagnée d'une extension considérable du secteur public : d'énormes investissements d'infrastructure ont été réalisés et l'effectif des fonctionnaires a été fortement gonflé pour répondre aux besoins croissants de la population et aux exigences d'une société moderne. En outre, les aspirations grandissantes des sociétés en matière de sécurité sociale, voire d'égalitarisme, ont été la source d'une croissance encore plus rapide des dépenses de transfert.

Or, s'il était inévitable que ce ralentissement de l'expansion économique se répercute directement sur les recettes fiscales, aucun mécanisme automatique n'assure un mouvement symétrique du côté des dépenses publiques.

Certes, pour contrer un gonflement des déficits budgétaires, rien ne s'oppose à la compression des programmes d'investissement. En revanche, l'expérience montre que les gouvernements ne parviennent le plus souvent pas à maîtriser les autres dépenses. D'une part, parce que la facture salariale tend sans cesse de croître.

D'autre part, les aspirations louables des populations en faveur de plus de justice sociale sont difficiles à subordonner aux possibilités économiques de réalisation car, dans les pays démocratiques, les partis ou coalitions politiques n'osent pas plaider trop d'austérité de peur de perdre les voix des nombreux électeurs qui bénéficient directement de ces prestations publiques. Ce calcul d'opportunité politique est d'autant plus facile à faire que les conséquences d'une politique de dépenses publiques non conforme à la situation économique frappent plus ou moins anonymement l'ensemble de la collectivité.

Cette tendance profonde est encore aggravée par la récession que les économies occidentales traversent depuis 1980, et tout particulièrement en 1982. D'un côté, la tendance à la stagnation des recettes s'accroît alors que de l'autre, l'augmentation consécutive du nombre des sans emplois – qui s'ajoute au chômage d'origine structurelle et démographique déjà massif – requiert le versement de sommes importantes d'allocations.

## DEGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES : LES CAUSES II

(Chronique du 4.11.82)

~~Nous avons relevé dans nos précédentes chroniques que~~ Les collectivités publiques de presque tous les pays du globe luttent, mais sans beaucoup de succès, contre la dégradation de leurs finances publiques. A part le net affaiblissement de la croissance économique de ces dernières années, qui a affecté les recettes sans contrepartie automatique du côté des dépenses, cette situation tient pour beaucoup à l'alourdissement substantiel des dépenses d'intérêt de la dette.

*Ce phénomène provient de*  
 ~~L'alourdissement des charges de la dette publique a cependant~~ deux sources ~~très~~ *très* différentes. La plus connue est la forte hausse des taux d'intérêt qui a été imposée au monde entier par la politique monétaire restrictive des Etats-Unis.  ~~Si le taux d'intérêt fixé par le marché s'élève, toute collectivité obligée d'emprunter subit une augmentation de la charge moyenne de l'ensemble de sa dette qui est d'autant plus marqué que ses besoins présents de trésorerie sont élevés.~~

La seconde source d'alourdissement de la charge de la dette est liée au volume de cette dernière. Contrairement aux apparences cependant, le mécanisme est assez complexe. Certes, s'il y a déficit, la part des dépenses non financées par des recettes courantes doit être couverte par l'emprunt, d'où une augmentation du volume de la dette et de sa rémunération. Il convient cependant de bien comprendre que cet alourdissement de la dette ou de sa charge est envisagé en termes absolus, ou si l'on préfère en francs ou milliers de francs. Rien ne nous dit encore que cet accroissement absolu de la charge de la dette implique également une augmentation relative, à savoir que la proportion des dépenses d'intérêt par rapport aux dépenses totales augmente. Or, c'est sous cet angle, et sous cet angle seulement, que l'on doit considérer l'impact d'un déficit sur le volume de la dette et sa charge financière.

L'exemple de l'économie privée permet d'éclairer ~~ce~~ mécanisme ~~sous-jacent~~. L'expérience montre qu'il ne viendrait pas à l'idée d'un entrepreneur de renoncer à accroître ses fonds étrangers pour élargir sa capacité de production. Il veillera seulement à ce que la charge d'intérêt supplémentaire soit en relation avec ses recettes supplémentaires, car si tel est le cas, la part de ses frais généraux consacrée à la rémunération des fonds étrangers restera approximativement constante.

La situation est parfaitement semblable dans le secteur public. En bref, la charge d'intérêts mesurée par rapport à l'ensemble des dépenses demeure constante aussi longtemps que l'endettement croît au même rythme que le produit national.

Or, que s'est-il passé ces dernières années ? D'une part, le rythme annuel du nouvel endettement s'est accru pour financer les déficits croissants; d'autre part, le rythme de croissance s'est affaibli. ~~Alors que l'une ou l'autre de ces tendances aurait suffi à engendrer une augmentation de la part du service de la dette aux dépenses publiques;~~ <sup>phénomènes</sup> ~~les deux se sont conjuguées.~~ Rien d'étonnant alors que tous les pays - bien que de façon différenciée - aient à déplorer ~~les~~ ~~dernières années~~ une augmentation massive de la part des dépenses consacrées au paiement des intérêts de la dette <sup>publique</sup>.

## DEGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES : LES CONSEQUENCES

(4e chronique du 24 novembre 1982)

Face au gonflement actuel des déficits budgétaires, il est de toute première importance de bien en connaître les conséquences.

L'impact le plus visible est un accroissement parallèle des besoins d'emprunt du secteur public. Or, si la non couverture de certaines dépenses (notamment d'investissement) par des recettes fiscales peut se justifier, il serait faux de croire que cette pratique peut se généraliser. En effet, la capacité d'emprunt des collectivités publiques d'un pays est soumise à des contraintes qui, bien qu'assez floues, n'en sont pas moins omniprésentes.

En simplifiant un peu, on peut poser qu'une première limite à l'endettement du secteur public est déterminée par la capacité des ménages et entreprises privées à former de l'épargne.

Cependant, un recours accru du secteur public à ces capitaux d'épargne entre en concurrence avec les besoins en capitaux de l'économie privée. Il en résulte une hausse du taux d'intérêt qui risque, si elle est marquée, de provoquer l'abandon de certains projets privés.

Si la capacité d'épargner du secteur privé est insuffisante, ou alors pour éviter cet effet d'éviction, le secteur public peut recourir alternativement à deux autres sources de financement.

D'une part, il peut emprunter auprès de la Banque centrale. Cela signifie que cette dernière use de son pouvoir de créer de la monnaie pour augmenter la masse de monnaie en circulation. Or, si ce gonflement de la masse monétaire se produit alors que les capacités productives vives de l'économie sont pleinement utilisées, il en résulte une pression inflationniste se concrétisant par une hausse du niveau général des prix.

D'autre part, le secteur public peut emprunter à l'étranger. Mais là aussi, les mécanismes économiques imposent des contraintes. Si les fonds empruntés ne sont pas compensés par un excédent des exportations sur les importations, il y a déficit de la balance des paiements. Or, un déficit de la balance des paiements engendre une pression à la baisse sur le cours de la monnaie, qui n'est pas supportable durablement. Ou le pays prend des mesures d'austérité, ou il dévalue sa monnaie - ce qui ne le dispense d'ailleurs pas des mesures restrictives s'il veut que sa dévaluation soit profitable - .

En sus de ces considérations financières, il est important de réaliser que l'alourdissement des déficits publics place les économies dans un cercle vicieux dont elles ont toutes les peines à se sortir. D'une part, les gouvernements ne peuvent pas envisager tous les programmes de dépenses supplémentaires qui seraient nécessaires pour lutter contre le sous-emploi et ses conséquences sociales de peur d'augmenter encore le déficit et l'inflation. D'autre part, les déficits publics importants poussent les autorités à augmenter les impôts, ce qui accentue encore le ralentissement des affaires, cause première de l'alourdissement des déficits.

## L'ASSAINISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES : QUELLES MESURES ?

(5e chronique du 14 décembre 1982)

Parmi tous les problèmes économiques lancinants du début de la décennie quatre-vingt, le gonflement quasi universel des déficits et de l'endettement publics semble au moins aussi inextricable, si ce n'est douloureux, que celui du chômage.

La connaissance des causes de cette situation permet cependant d'esquisser les solutions pour briser ce qui donne toutes les apparences d'être un cercle vicieux.

Tout d'abord, la légère reprise économique attendue pour 1983 et la détente intervenue sur le front des taux d'intérêt atténueront automatiquement la gravité de la situation. L'amélioration de la situation économique provoquera une augmentation des recettes fiscales ainsi qu'une diminution, bien que légère, du chômage et, par conséquent, des dépenses d'allocation de chômage ou d'assistance. Associée à ce nouvel essor, la baisse des taux d'intérêt entraînera simultanément une réduction de la charge de la dette.

Le lien étroit qui existe entre la croissance économique et la situation des finances publiques fait en particulier ressortir que la marge de manoeuvre pour pratiquer **notamment** une politique de redistribution des revenus en faveur de diverses catégories de personnes, d'entreprises ou de régions défavorisées, est directement fonction du rythme d'expansion économique.

Il ne faudrait cependant pas développer l'illusion que la reprise sera suffisante pour assainir durablement les finances publiques. Pour cela, il est essentiel pour tous les pays, bien que de façon différenciée, de mieux contrôler le développement de leurs dépenses. Or, cette affirmation est moins banale qu'il n'y paraît de prime abord. Contrôler les dépenses ne signifie pas seulement pour un Etat, à l'instar d'un ménage privé, ne pas vivre au-dessus de ses moyens ; ce qui est évident, mais pas toujours respecté. Cela implique en particulier que les engagements de l'Etat, dans les domaines du personnel et social surtout, doivent être conçus de façon raisonnable. D'une part, il s'agit de ne pas encourager les agents économiques à abuser des libéralités du secteur public et de ne jamais perdre de vue que de nombreuses dépenses sont elles-mêmes créatrices de dépenses supplémentaires. D'autre part, il convient, dans la mesure du possible, de concevoir les prestations de façon suffisamment souple pour qu'elles puissent toujours être assumées, quelle que soit la situation économique générale ou particulière à venir.

Néanmoins, si une telle politique clairvoyante et disciplinée devrait suffire avec le temps à résoudre les problèmes des pays les mieux lotis, beaucoup d'autres pays ne pourront éviter de corriger les erreurs commises dans le passé. Cela signifie pour eux remettre en cause partiellement ou totalement des prestations offertes dans le passé et considérées comme acquises par leurs bénéficiaires. Cela sera évidemment douloureux, mais c'est une des conditions nécessaires à l'assainissement de leurs finances.

Luc WEBER  
vice-recteur  
UNIVERSITE DE GENEVE

## LA REVISION PARTIELLE DE L'INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION

(Diagnostic économique du 25.1.83, RSR I)

Ce mois de janvier 1983, l'indice suisse des prix à la consommation, ce témoin bien connu de l'inflation, a été révisé sous la pression des événements : l'indice partiel des fruits et légumes exagérait grossièrement le renchérissement de ces articles et tirait sans fondement l'indice général vers le haut.

Comment une statistique aussi courante et surtout aussi fondamentale, puisqu'elle sert de repère à l'indexation des salaires, peut-elle aujourd'hui encore présenter de telles lacunes ? Bien que malheureux, cet accident est plus facilement explicable lorsqu'on réalise pleinement la prétention d'un tel indice : mesurer l'évolution du niveau des prix d'une multitude de produits variés, vendus dans des points de vente et des régions divers, et qui sont consommés par des ménages également très différents.

Pour aboutir en dernier ressort à cet indicateur du renchérissement unique, des dizaines de milliers de relevés de prix doivent mensuellement non seulement être pondérés selon leur importance dans le budget des ménages, et selon la région et le canal de distribution, mais aussi être agrégés. C'est précisément à ce niveau qu'un problème a surgi.

Lors de la dernière révision de 1977, la méthode choisie, qui donnait satisfaction depuis fort longtemps pour la plupart des rubriques de l'indice, fut étendue aux fruits et légumes. Or, il s'est avéré maintenant, que pour une raison strictement mathématique, cette méthode réagit de façon asymétrique, en privilégiant les hausses, aux fortes oscillations saisonnières bien connues du prix de ces articles.

Pour éviter cet inconvénient potentiel, la révision prévoit en particulier une nouvelle méthode d'agrégation, dite des indices élémentaires.

Au lieu de commencer par calculer le prix moyen pour un groupe de produits et d'établir ensuite l'indice par comparaison avec la moyenne du mois précédent, elle prévoit tout d'abord de calculer un indice pour chaque produit, et seulement après de calculer la moyenne de ces indices pour le groupe de produits. Grâce à cette simple modification technique, l'indice suisse des prix à la consommation est sans doute redevenu fiable et donc digne de confiance. Cela ne signifie pas pour autant que l'on peut oublier sa construction, et par conséquent lui donner une signification quasi aussi mythique que celle que l'on donne, par exemple, au mètre-étalon.

## LA REGULATION DE LA DEMANDE DE PRODUITS PETROLIERS

---

(Diagnostic économique du 15 février 1983, RSR I)

Le récent échec de la conférence des pays membres du cartel pétrolier de l'OPEP a ouvert la porte à une baisse sensible, voire un effondrement du prix des produits pétroliers. Même si cet événement peut, à brève échéance, s'avérer favorable pour le climat économique, il va à l'encontre des efforts importants qui sont entrepris depuis une dizaine d'années pour économiser cette source d'énergie et réduire la dépendance de la Suisse. De plus, cette valse des hausses et baisses de prix engendre un climat d'incertitude néfaste à toutes les décisions d'investissement.

Sachant que la Suisse ne peut en aucun cas influencer la fixation du prix du pétrole, aurait-elle en revanche un moyen d'atténuer, voire de niveler, ces mouvements erratiques de prix ?

Deux études récentes, financées par le Fonds national suisse de la recherche scientifique, ont commencé à explorer une politique originale.

L'hypothèse suivante a été examinée : est-il possible de contrôler, à l'intérieur du pays, l'évolution des prix des produits pétroliers pour leur faire prendre la trajectoire souhaitable du point de vue économique général et de la politique énergétique ?

Ces études partent de la constatation que le prix est le principal déterminant de la demande de ces produits; en faisant varier le prix, on peut donc influencer la demande.

Pour inciter aux économies et à la substitution d'autres vecteurs énergétiques, il convient donc de s'assurer que le prix évolue selon une trajectoire donnée. Ensuite, pour amener le prix du marché au niveau désiré, on prélève un impôt compensatoire, analogue pour sa forme et son mode de prélèvement, au droit supplémentaire sur les carburants destiné au financement des autoroutes.

Dans la période de baisse de prix que nous vivons actuellement, cet impôt serait accru pour maintenir le prix du marché à un niveau artificiellement plus élevé. En revanche, en période de hausse, l'impôt serait réduit, voire – en cas de forte hausse – remplacé par une subvention destinée à abaisser momentanément le prix du marché.

Les simulations effectuées dans le cadre de ces études pilotes ont montré qu'une telle politique serait parfaitement envisageable, et que le taux de l'impôt nouveau – qui pourrait d'ailleurs être compensé par la baisse d'un autre impôt – serait tout à fait raisonnable. Aux spécialistes et hommes politiques de décider maintenant s'ils veulent mener leur politique énergétique exclusivement par des prescriptions contraignantes ou s'ils veulent aussi prévoir dans leur arsenal un tel moyen, non seulement conforme au système du marché, mais en plus directement favorable au climat économique.

EVOLUTION COMPAREE DES FINANCES DES COLLECTIVITES

PUBLIQUES SUISSES

(Diagnostic économique du <sup>8</sup>29 mars 1983, RSR I)

La publication récente des comptes 1982 de la Confédération et des budgets 1983 de l'ensemble des collectivités publiques semble révéler un nouveau tournant dans l'évolution des finances publiques de la Suisse.

De 1960 à 1972, les finances de l'ensemble des collectivités publiques suisses ont simultanément connu une lente dégradation. La Confédération tirait alors encore le meilleur profit du système fiscal qu'elle avait construit à la faveur de la guerre et de l'essor économique qui a marqué cette période. Simultanément, comme l'évolution des tâches lui revenant traditionnellement est restée en deçà de la croissance économique et démographique, elle n'a eu aucune difficulté à les assumer. Les cantons et communes en revanche, malgré la forte progression de leurs recettes propres, ont rencontré de plus en plus de difficultés à financer la réalisation des infrastructures qui leur incombait constitutionnellement.

De 1973 à 1981, les finances des trois niveaux de collectivités publiques ont par contre connu une évolution diamétralement opposée. De plus en plus chargée par les nombreuses dépenses de transfert qu'elle avait introduites dans les années fastes et souffrant d'un système fiscal de moins en moins adapté, la Confédération a connu dès 1973 une rapide aggravation de ses finances. Les nombreuses mesures d'économie et d'augmentation d'impôt n'ont que partiellement corrigé cette tendance profonde.

Bénéficiant d'une plus grande marge de manoeuvre du côté des dépenses et d'un système fiscal mieux adapté, les cantons et communes ont en revanche rapidement amélioré leur situation.

Dès 1979 cependant, année qui a été marquée par un excédent de dépenses record pour la Confédération (1'700 millions) et un excédent de recettes record pour les cantons et communes (400 millions), les tendances se sont inversées : l'amélioration inattendue de la situation de la Confédération fut accompagnée d'une légère dégradation des finances aux niveaux inférieurs.

Les divers indices disponibles révèlent que 1982 aura vraisemblablement marqué le début d'une nouvelle phase, caractérisée par une dégradation simultanée aux trois niveaux de collectivités publiques. Pour la Confédération, le budget 83 et le plan financier 84-87 suggèrent que l'origine structurelle des déficits demeure et prévoit que la situation économique lui sera beaucoup moins favorable. Quant aux cantons et communes, le léger déclin intervenu récemment ne pourra que s'accroître lorsque la récession se répercutera sur les recettes.

Cette situation ne doit cependant pas être prise au tragique dans la mesure où elle est le fruit de la répercussion sur les recettes d'une dégradation de la conjoncture. Vouloir s'y opposer maintenant par de nouvelles coupures des dépenses ou de nouveaux impôts contribuerait plutôt à accentuer la récession.

SITUATION ECONOMIQUE ET DEFICITS PUBLICS

---

(Diagnostic économique du 29 mars 1983, RSR I)

*transmis le 21 avril*

Il est bien connu que les recettes fiscales des collectivités publiques sont sensibles à la situation économique. Que cela soit l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur le bénéfice des sociétés ou encore l'impôt sur le chiffre d'affaires, les ressources qu'ils procurent à l'Etat sont plus abondantes si l'économie est prospère que si elle stagne. Or, ces fluctuations automatiques des recettes fiscales - ou plutôt de leur rythme d'expansion - engendrent en principe des oscillations concomitantes des soldes de bouclage des comptes publics.

Les économistes sont en principe favorables à cette réaction des recettes fiscales à la marche des affaires, car elle tend à atténuer automatiquement l'ampleur des fluctuations de la conjoncture. En haute conjoncture, les recettes abondent, les déficits s'amenuisent, voire donnent lieu à des excédents; le budget tend alors à ralentir l'expansion de l'économie, ce qui est souhaitable si l'on veut éviter qu'elle s'emballe. Lorsque la conjoncture est défavorable, le fléchissement des recettes tend au contraire à favoriser la reprise.

Alors qu'il conviendrait de laisser jouer ces automatismes, on constate dans la réalité que gouvernements et parlements réagissent à ces mouvements. Lorsque les recettes abondent, ils ne résistent pas à la tentation d'en profiter pour augmenter les dépenses. Inversement, lorsque les ressources tarissent, le spectre du déficit surgit et l'on comprime les dépenses.

Or, un tel comportement est doublement néfaste pour l'équilibre économique. Non seulement il annihile l'effet de stabilisation automatique des recettes fiscales, mais il tend même à accentuer l'ampleur des fluctuations : ou bien des dépenses supplémentaires sont ajoutées à une activité déjà élevée, ou bien des dépenses sont supprimées, lorsque la demande privée est insuffisante.

Quels enseignements faut-il en tirer dans le contexte économique actuel ? La situation de récession dans laquelle la Suisse se trouve depuis 1982 va bientôt se répercuter défavorablement sur les rentrées fiscales, d'où une tendance naturelle à une nouvelle aggravation des déficits publics. Pour éviter de renforcer la récession par de nouvelles mesures d'austérité, les autorités sont appelées à faire preuve de sang-froid et de discipline et, par conséquent, à accepter que les déficits se creusent en fonction de la situation économique.

Si la cause de l'aggravation des déficits est bien conjoncturelle et non structurelle, ce développement ne sera que temporaire et ensuite la situation se renversera sans autre consécutivement à la reprise économique.

CONTRAINTES DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

---

(Diagnostic économique du 10 avril 1984, RSR I)

Les périls qui menacent la vie de nos forêts et de nos lacs incitent de façon plus brûlante que jamais à réfléchir sur la manière dont les gouvernements devraient conduire la politique de l'environnement. La généralisation de la prise de conscience du problème, pour laquelle il faut rendre hommage aux mouvements écologistes, a depuis plus ou moins longtemps convaincu une grande majorité d'entre nous que des mesures tant individuelles que collectives doivent être appliquées.

Cela dit, les exigences de certains écologistes et les solutions proposées négligent deux enseignements mis en évidence par la science économique.

Le premier est que, contrairement à une idée bien compréhensible, mais logiquement fautive, il n'est en principe pas souhaitable de supprimer entièrement la pollution résultant d'une activité, qu'elle soit de production ou de consommation. Certes, toute nuisance constitue un coût qui est imposé à des tiers; de par la nature des choses, l'auteur de ladite activité n'est pas tenu d'en supporter lui-même toute la charge - sans quoi il aurait modifié spontanément ses choix pour prendre en compte ce coût supplémentaire - . Or, l'analyse nous montre que la suppression des nuisances occasionne elle aussi des coûts et se traduit par conséquent finalement par une perte de satisfaction des consommateurs.

C'est pourquoi, il convient de rechercher un juste milieu entre deux inconvénients concomitants, la pollution d'une part, la perte de satisfaction d'autre part. Il importe cependant tout particulièrement que les conséquences actuelles, et à terme, de toute nuisance aient été correctement évaluées.

Luc WEBER  
Vice-recteur  
Université de Genève

## LE REcul DE L'AIDE FEDERALE AUX UNIVERSITES

(Diagnostic économique du 13 mai 1983, RSR I)

La publication récente de deux messages du Conseil fédéral sur l'aide aux universités et à la recherche scientifique pour ces quatre prochaines années est l'objet de vives inquiétudes dans les milieux responsables des universités.

En 1964, le rapport Labhardt avait mis en évidence l'impérieuse nécessité d'une aide financière substantielle de la Confédération pour garantir le développement des universités cantonales et a abouti en 1968 à la mise en vigueur de la loi fédérale sur les universités. A ce titre, le "ménage fédéral" a subventionné pendant 10 ans près de 20 % des dépenses d'exploitation des universités cantonales. Mais malheureusement, dès 1978, cette part a progressivement diminué pour tomber à 15 % en 1982.

Cette évolution est particulièrement alarmante car les universités sont actuellement touchées par une très forte augmentation de l'effectif des étudiants (plus de <sup>11 000</sup> 20 % ou ~~11 000~~ de 1980 à 1987) et ne sont, dans certains secteurs, plus en mesure de renouveler leur matériel.

Pour convaincre les Autorités fédérales de la nécessité de renverser rapidement cette tendance, les universités et hautes écoles ont procédé à un intense effort de planification afin d'évaluer au plus près le surcroît de dépenses qui devra être engagé pour assurer le libre accès aux études et maintenir l'enseignement et la recherche à son niveau actuel. Les besoins exprimés sur cette base par les hautes instances universitaires suisses n'ont pas été reconnus comme véritablement <sup>pourtant</sup> prioritaires par le Conseil fédéral. Les montants demandés pour le

subventionnement des dépenses d'exploitation ont été réduits de 10 %, ceux pour les dépenses d'investissement de 27 % et ceux pour la recherche scientifique de 13 %. A cela s'ajoute, ce qui aggrave encore sérieusement la situation, que le programme d'économie 1980, qui prévoyait une coupure linéaire des subventions pour 3 ans, a été prorogé pour les années 1984 et 1985 et sera suivi d'un programme complémentaire. Or, le projet qui vient d'être annoncé n'envisage rien d'autre que la fixation définitive de ces mesures temporaires.

Si la Confédération ne consent pas un effort supplémentaire ou si, à défaut, les cantons non universitaires ne sont pas prêts à accroître substantiellement leur contribution actuelle, le système actuel de financement des universités est proche d'un point de rupture. Les cantons universitaires ne sont en effet pas plus à même que dans les années soixante d'assumer seuls le développement de leurs universités. *hautes écoles.*

Lorsqu'on sait que la formation des cerveaux et le savoir-faire dans la recherche sont les seules ressources naturelles de la Suisse, on ne peut que s'inquiéter de l'incapacité de notre démocratie de consensus de s'élever au-dessus des marchandages à courte vue et de fixer de véritables priorités pour l'avenir du pays.

3 mai 1983 / cp

## THE FALL-BACK IN FEDERAL AID TO THE UNIVERSITIES

(Economic diagnosis of May 13th, 1983, RSR I)

The recent publication by the Federal council of two statements on aid to the universities and scientific research for the next four years is the subject of serious concern among the authorities.

In 1964 the Labhardt report had underscored the urgent need for substantial financial aid from the Confederation to guarantee the development of the Cantonal universities, and this led in 1968 to the coming into effect of the Federal law on the universities. Under this heading, the "Federal housekeeping money" has for 10 years subsidized more than 20% of the running costs of the Cantonal universities. Unfortunately, however, since 1978, this proportion has been gradually decreasing to drop to 15% in 1982.

This trend is particularly alarming, for today the universities have to cope with a very marked rise in the number of students (more than 11,000 between 1980 and 1987) and in certain sectors are no longer in a position to renew their equipment.

In an attempt to convince the Federal Authorities of the need to reverse this trend rapidly, the Universities and the institutes of higher education have undertaken a serious planning exercise in order to assess as accurately as possible the increase in expenditure which is necessary to ensure free access to studies and to maintain teaching and research at their present level. The needs calculated on this basis by the Swiss university authorities have, however, not been recognized as top priorities by the

./...

Federal Council. The amount requested for subsidizing running costs has been cut by 10%, that for investment expenditure by 27% and that for scientific research by 13%. Furthermore, and this makes the situation even more serious, the 1980 economy programme which laid down a linear cut in subsidies for three years has been prolonged for 1984 and 1985 and will be followed by a complementary programme. And now the project which has just been announced envisages no less than the definitive establishing of these temporary measures.

If the Confederation does not agree to an additional effort, or if, in the absence of this, the non-university Cantons are not willing to make a substantial increase in their present contribution, the present system of university financing will be near breaking point. The university Cantons are in fact no more in a position to ensure the development of their institutes of higher education than they were in the 60s.

When we remember that training brains and research know-how are the only natural resources of Switzerland, we cannot help but be worried at the inability of our consensus democracy to rise above short-sighted haggling to settle real priorities for the future of our country.

## FINANCES FEDERALES : ASSAINISSEMENT SANS PRIORITE

---

(Diagnostic économique du 28 juin 1983, RSR I)

Le débat ininterrompu sur l'assainissement des finances fédérales révèle que les autorités compétentes ont grand peine à fixer de véritables priorités. L'annonce des déficits futurs et le réexamen des subventions et des dépenses par des commissions d'experts, auxquelles le Conseil fédéral avait fait appel à la fin des années soixante dans l'espoir de fonder sa politique sur des bases rationnelles, n'avaient été suivis d'aucun effet notable après leur examen au Parlement. Par la suite, la situation déclarée de crise des finances fédérales a fini d'émousser les velléités de réflexion en profondeur : il fallait parer au plus pressé.

Bien que la situation soit redevenue plus normale – sans pour autant être exempte de tensions – la politique financière de la Confédération demeure exclusivement une affaire de politiciens.

Fondé sur la défense d'intérêts, idéologiques et surtout financiers, le processus de répartition des ressources financières prend l'allure d'un vaste marchandage, qui tend à une égalisation des avantages, s'il y a des réserves à répartir; et à une symétrie des sacrifices, si les moyens se resserrent.

Par principe, et compte tenu de la situation économique du moment qui justifierait que les ressources, parce qu'elles sont devenues relativement plus rares, soient engagées de la façon la plus utile à la prospérité du pays, cette solution politique au problème de l'affectation des ressources publiques présente au moins deux inconvénients : d'une part, elle défavorise les domaines qui ne reçoivent guère de support des politiciens parce qu'ils n'en tireraient guère d'avantages du côté de leur électorat ou pour les groupes d'intérêt qu'ils défendent; d'autre part, elle défavorise les prestations de l'Etat dont les fruits (ou les conséquences néfastes) tombent au-delà de l'horizon de la période électorale.

Parmi les tâches de la Confédération, c'est sans doute le financement des universités et de la recherche qui est actuellement le plus défavorisé par ce mode de fixation des priorités. Alors que les universités sont soumises, comme jamais elles ne l'ont été dans leur histoire, à de très fortes tensions dues au développement de la science et à l'accroissement des effectifs d'étudiants, elles ne bénéficient guère d'un véritable support politique, contrairement à la défense nationale, à l'aide au développement ou à la sécurité sociale. Il en résulte que le relâchement de ces dernières années de l'effort entrepris à leur égard par la Confédération va se poursuivre ces prochaines années, si l'on en croit une série de projets et de discussions récentes.

S'il n'est souvent pas aisé d'évaluer les conséquences négatives de choix peu appropriés, les méfaits de la politique fédérale actuelle seront en revanche parfaitement visibles; mais cela n'apparaîtra pas tout de suite et cela touchera tout le monde. Il serait important d'en prendre conscience sans tarder.

LA PREVISION DES RECETTES FISCALES

(Diagnostic économique du 7 juin 1983, RSR I)

La comparaison sur une dizaine d'années des budgets et des comptes des collectivités publiques suisses révèle une très nette propension des gouvernements à noircir l'évolution des finances publiques. Si pour la Confédération les erreurs positives et négatives se sont compensées, le déficit des cantons s'est fixé à moins de la moitié du montant devisé et celui des communes à moins du tiers.

La source prépondérante de cet écart réside dans la sous-évaluation des recettes fiscales. Même si l'utilisation plus systématique de techniques de prévisions éprouvées réduit les écarts observés, il faudra toujours compter sur une certaine marge d'erreur.

Au niveau de la Confédération, si l'impôt fédéral direct ne pose guère de problèmes car il frappe des revenus acquis antérieurement, les autres impôts portent sur des assiettes inconnues au moment de l'établissement du budget. Sont en particulier sujettes à des erreurs les évaluations du droit de timbre et surtout de l'impôt anticipé car leur rendement dépend de facteurs très volatiles tels que les taux d'intérêt ou l'activité d'émission de titres.

Au niveau des cantons, et par extension des communes, puisque les recettes de ces dernières sont pratiquement toujours liées à celles des premiers, la budgétisation est particulièrement délicate pour ceux qui pratiquent la taxation annuelle, comme Genève et Neuchâtel

pour la Suisse romande. Pour estimer les recettes 1984, il faudrait connaître maintenant au plus tard la valeur que prendraient pour l'ensemble de l'année des paramètres aussi déterminants que la masse salariale, les bénéfiques et les taux d'intérêt.

S'agissant d'une situation régionale, les pronostics établis pour l'économie suisse ne sont pas suffisamment fiables car le développement économique n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire. Il convient donc de trouver des indicateurs propres de la situation locale tels que les mouvements des comptes de chèques postaux, la masse salariale des entreprises, les versements des cotisations AVS/AI aux caisses de compensation. Mais ces données doivent être interprétées parce qu'elles ne correspondent pas exactement aux déterminants de l'assiette fiscale. De plus, comme les valeurs récoltées ne décrivent que le quart, voire la moitié de l'année, elles doivent être extrapolées.

Sans doute, ces difficultés pratiques de prévision fiscale expliquent-elles pourquoi les gouvernements sont prudents en portant les recettes fiscales attendues dans les budgets.

Ils préfèrent, en effet, de loin, avoir à annoncer en fin d'exercice une bonne surprise - même si l'utilisation des recettes inattendues peut poser problème - que de risquer une surévaluation qui se traduirait par un relâchement de la discipline de dépenses et pourrait soulever des difficultés de trésorerie.

LES DEPENSES SOCIALES : ESSOR ET PERTE DE CONTROLE

---

(Diagnostic économique du 16 septembre 1983, RSR I)

Il est bien connu que les dépenses sociales de l'Etat ont enregistré un essor fantastique depuis le début des années cinquante. Grâce aux statistiques élaborées par l'Organisation de coopération et de développement économique, plus connue sous le sigle OCDE, on sait que les dépenses globales pour la sécurité sociale, la santé, le logement et l'éducation ont en moyenne doublé entre 1950 – où elles représentaient environ 15% du produit national brut – et 1980 où elles ont atteint le seuil des 30%.

Si nous ne considérons que ces dix dernières années, ces dépenses ont crû en termes réels – c'est-à-dire après élimination de la dépréciation monétaire – à un rythme de 6% par année, soit à une cadence double de celle de la croissance économique générale. Bien que formant depuis très longtemps un poste de dépenses publiques important, elles constituent maintenant plus des deux tiers des dépenses des gouvernements centraux.

Cette extension massive des dépenses publiques d'ordre social résulte de la volonté des gouvernements d'améliorer la justice sociale, voire de réduire les inégalités. Avec l'amélioration quasi continue, depuis la seconde guerre mondiale, du niveau de vie moyen de la population, la pauvreté, la dépendance économique consécutive à la malchance (maladie, chômage, etc.), de même que certaines inégalités économiques devenaient en effet de moins en moins supportables et explicables. De plus, on s'accordait sur le fait que les individus qui ont atteint un certain âge aient le droit à se retirer de leur activité lucrative avec l'assurance de pouvoir jouir d'un niveau de vie décent.

Tout en étant parfaitement louable sur le plan de l'équité, la conception même des systèmes sociaux de l'Etat mis en place a été profondément marquée par la situation économique florissante, qui a prévalu jusqu'au début des années septante. Les règles d'attribution des prestations ne reconnaissent en effet comme critère que les besoins sociaux, à savoir sommairement l'effectif des personnes éligibles et le coût unitaire de la prestation. En d'autres termes, les règles d'attribution ne tiennent pas - ou pas assez - compte de la possibilité économique de les accorder.

Cela explique pourquoi des phénomènes de grande actualité comme l'extension massive du chômage, l'explosion des coûts de la santé, la forte augmentation des coûts de la construction et le vieillissement démographique soumettent les finances des collectivités publiques de la plupart des pays de l'OCDE à des pressions qu'elles ont une peine croissante à supporter. Or, cet état de fait constitue une cause majeure de l'accroissement continu et quasi inexorable des déficits publics.

Luc WEBER

Genève, le 12 septembre 1983/LW/dm

## LA TRANSFORMATION DES PROBLEMES ECONOMIQUES

---

(Diagnostic économique du 12 octobre 1983, RSR I)

Avec la crise économique sérieuse des années 1974 à 1976, les problèmes économiques dominants que connaît la Suisse, à l'instar de la majorité de ses partenaires commerciaux, se sont transformés. Jusqu'en 1974, la Suisse a bénéficié d'un essor sans pareil dans son histoire, puisque son produit national par habitant s'est accru de plus de 3 % par année. Bien que de façon très différenciée, toutes les branches économiques en ont bénéficié. Dans ces conditions, une des préoccupations majeures des économistes résidait dans le souci d'atténuer les fluctuations économiques - pourtant de relativement faible amplitude - et surtout de maîtriser les tendances marquées à la surexpansion et à l'inflation.

Cette période faste a connu un arrêt brutal dès 1975 : suite à des causes tant mondiales qu'internes, le produit intérieur et la population active occupée ont baissé, en deux ans, de près de 9 %. Bien que du même ordre de gravité que celle des années trente, cette crise n'a cependant pas eu les mêmes répercussions, grâce au fait qu'elle s'est déclenchée à partir d'un niveau de vie nettement supérieur et qu'une partie importante des travailleurs étrangers ayant perdu leur emploi ont quitté le pays.

Depuis lors, si l'on fait abstraction de 1982 qui fut une très bonne année, la reprise a été modérée et hésitante. Cela explique pourquoi le produit intérieur de 1982 n'a dépassé que de 1,2 % celui de 1974, dernière année avant la crise, ce qui implique une quasi-stagnation de l'économie depuis près de dix ans.

En d'autres termes, la crise de 1974-1976 a marqué une rupture de tendance : à l'instar de ses partenaires commerciaux, la Suisse est entrée dans une phase de croissance plus lente. Cette transformation de l'environnement économique a pour conséquence que les problèmes structurels ont pris le dessus sur les questions conjoncturelles. Ainsi, les difficultés des entreprises et la lutte pour la répartition du revenu national sont devenues les préoccupations essentielles.

Or, il s'avère que les instruments traditionnels de politique économique à disposition de l'Etat se prêtent mal à résoudre les problèmes actuels. Il apparaît même, ce qui ~~implique~~ <sup>sans appel</sup> une révision importante des conceptions qui se sont développées depuis la guerre, que l'Etat se rendra le plus utile en se bornant à créer un environnement favorable pour le développement économique. Cela implique, si cela est correct, que la responsabilité du salut économique repose plus que jamais sur les épaules des entrepreneurs privés et de leurs employés.

Genève, le 7 octobre 1983/LW/dg

Luc WEBER  
Vice - recteur

LES CONSEQUENCES DU PROGRES TECHNIQUE SUR L'INDUSTRIE

---

(Diagnostic économique du 3 novembre 1983, RSR I)

Parmi les nombreuses difficultés auxquelles l'industrie est actuellement confrontée, une attention toute particulière doit être portée sur le progrès technique, car son rythme s'est accéléré sous l'impulsion du développement fulgurant de l'électronique. Il est bien connu, depuis la révolution industrielle au moins, que le progrès technique se répercute tant sur les processus de production que sur l'éventail des biens fabriqués. Concentrons-nous donc sur cette deuxième conséquence qui exige une grande souplesse d'adaptation de la part des entreprises.

En raison du progrès technique, les marchés actuels de biens de consommation durables, tels que les appareils ménagers, de photographie ou de télévision et les biens d'investissement, comme les machines-outils ou les ordinateurs, sont caractérisés par une introduction continuelle, voire accélérée, de nouveaux articles. Ceux-ci sont soit d'origine récente, tels les appareils vidéo ou les jeux électroniques, soit conçus selon une technologie entièrement nouvelle, telles les calculatrices, les machines à écrire ou les machines-outils.

L'entreprise ou la branche industrielle oeuvrant dans ces domaines, qui n'adapte pas sa gamme suffisamment rapidement, est irrémédiablement condamnée à plus ou moins brève échéance. En revanche, celle qui sait suivre, voire anticiper les nouveaux courants, rencontre des succès éclatants. L'histoire récente de l'horlogerie suisse en fournit des exemples significatifs.

L'adaptation de la gamme, condition de survie de l'industrie, exige des efforts importants sur trois plans au moins.

Premièrement, le marketing doit être particulièrement dynamique pour déceler suffisamment tôt les besoins futurs, compte tenu des possibilités techniques qui s'ouvriront pour les satisfaire.

Il ne suffit en effet pas de produire, par exemple un bon appareil de photographie, mais il est tout aussi important de percevoir les aspirations des consommateurs et d'extrapoler les applications futures possibles de certains progrès techniques. Le marketing doit également assurer le maintien ou la conquête de débouchés suffisants.

Deuxièmement, le lancement d'un nouveau produit implique de gros efforts de recherche et de développement pour tirer le meilleur parti des nouvelles technologies.

Enfin, lorsqu'il s'agit d'un produit de grande consommation, la production de séries importantes exige le plus souvent la mise en place de nouvelles chaînes de production.

Ces trois conditions de survie engendrent des frais fixes considérables qui ne peuvent être supportés, pour les produits de grande consommation, que si le marché est suffisamment vaste ou, pour les installations, que si le produit est suffisamment spécialisé et important.

Pour la Suisse qui souffre d'un marché intérieur minuscule, ces conditions impliquent que – pour pouvoir sauvegarder un secteur industriel important – elle doit compenser ce handicap par des produits d'avant-garde ou particulièrement bien adaptés à des besoins spécifiques.

Luc WEBER

Luc WEBER  
Vice - recteur

LES LIMITES DES EFFETS BENEFIQUES DE LA REPRISE

---

(Diagnostic économique du 10 janvier 1984, RSR I)

Traditionnellement depuis une dizaine d'années, des instituts universitaires, des instances de la Confédération et de grandes entreprises – en particulier les banques – publient à cette époque des prévisions sur l'évolution de l'économie nationale au cours des douze, voire des vingt-quatre mois à venir.

Fait réjouissant, tous les pronostics concordent en certifiant que le creux de la récession, qui s'est déclarée en 1982, est dépassé depuis un semestre environ et en annonçant, pour 1984, une croissance tout à fait satisfaisante de la production à l'intérieur du pays de l'ordre de 1,5 à 3%.

Conformément à ce qui s'est généralement produit antérieurement, la reprise est initiée par l'essor conjoncturel à l'étranger, en particulier aux Etats-Unis et au Japon. Elle est cependant aussi soutenue par des facteurs intérieurs comme la construction, l'augmentation des stocks et la dépense publique.

La situation demeurera saine sur le double plan du renchérissement et du chômage dont les niveaux devraient rester ceux de fin 1983.

Néanmoins, si la stabilisation de l'inflation à un bas niveau est réjouissante, le maintien d'un volume de chômage de près de 1% de la population active pourrait de prime abord apparaître comme décevant compte tenu de l'essor conjoncturel attendu. Ce serait oublier que la Suisse enregistre actuellement, à l'instar des autres pays industrialisés, une croissance rapide des effectifs des classes d'âge de jeunes qui entrent sur le marché du travail, non compensée par une augmentation équivalente des départs à la retraite. Seule une augmentation des emplois permet donc d'absorber cet écart d'origine strictement démographique, ce qui explique pourquoi l'augmentation attendue des emplois, engendrée par la reprise conjoncturelle, n'occasionnera guère de diminution du chômage.

En dépit de ce climat économique favorable, les temps demeureront difficiles pour certains secteurs, en particulier pour l'industrie du métal et des machines. Cette dernière ne bénéficiera en effet que partiellement de la reprise du commerce international : d'une part, elle produit surtout des biens d'équipement alors que la reprise est principalement le fruit d'un essor de la consommation privée, d'autre part la faiblesse actuelle du "deutsche Mark" favorise la situation de ses principaux concurrents européens.

Néanmoins, même si dans cette industrie la reprise ne sera pour l'instant que partielle, il est capital qu'elle en tire le meilleur profit possible pour renforcer sa capacité concurrentielle, qui n'a cessé de s'amoindrir depuis une dizaine d'années, suite aux progrès très rapides réalisés par les pays d'extrême-Orient et à des carences internes. En d'autres termes, le soulagement - même modeste - occasionné par l'essor conjoncturel ne peut dispenser cette industrie de fournir ces prochaines années un gros effort pour s'adapter; il peut tout au plus lui en faciliter la tâche.

Luc Weber  
Vice - recteur

PRIORITE A LA RECHERCHE

(Diagnostic économique du 23 février 1984, RSR I)

La récente décision du nouveau Conseil national d'octroyer au Fonds national suisse de la recherche scientifique pour les quatre prochaines années 110 millions ou 15 % de plus que ce que le Conseil fédéral avait proposé a suscité beaucoup de réactions, souvent négatives, parce qu'elle enchaînait directement sur un autre vote requérant du Conseil fédéral qu'il renonce à ~~une partie importante des~~ <sup>certaines</sup> augmentations budgétaires envisagées. Pour avancer, comme certains l'ont fait, que le Parlement s'est montré schizophrène, il faut méconnaître les inconvénients majeurs de certains aspects de la politique d'austérité pratiquée ces dix dernières années dont le slogan le plus pervers est : "pas de nouvelles recettes, pas de nouvelles dépenses".

Supportable deux ou trois ans, une politique ainsi inspirée est insoutenable à moyen terme. Avec l'évolution de l'environnement économique et social, les prestations attendues de l'Etat se transforment. Renoncer à modifier l'ordre des priorités et en conséquence augmenter ou diminuer les efforts entrepris dans certains domaines condamne l'Etat à satisfaire de plus en plus mal aux besoins de la communauté, justifiant ainsi la double critique qu'il gaspille et qu'il ne fait pas ce qu'il devrait.

Le vote du Conseil national va donc tout à fait dans le sens des recommandations maintes fois répétées des experts de fixer de véritables priorités et, pour le bien de l'économie suisse, on ne pouvait guère en fixer de meilleures. Consécutivement à l'inflation et aux coupures de 10 % des subventions à des fins d'économie, les crédits à disposition du Fonds national n'ont cessé de diminuer en termes réels ces dernières années, ce qui l'a obligé de réduire de près de 200 <sup>unités</sup> les chercheurs qu'il rénumère.

Or la recherche est d'une importance primordiale pour l'avenir du pays et la recherche fondamentale est presque exclusivement supportée par les universités et le Fonds national. N'oublions pas que, ne disposant pas d'autres richesses, la Suisse a acquis le niveau de vie élevé dont elle jouit actuellement en bonne partie grâce à une main-d'oeuvre qualifiée et une technologie ou un savoir-faire à la pointe mondiale. Il faut cependant admettre, sans pour autant dramatiser, que l'industrie suisse n'a pas su conserver cette place privilégiée dans de nombreux domaines et que certains secteurs traversent même une crise existentielle.

Ne pas faire un effort sérieux pour la recherche fondamentale afin de former et garder en Suisse des spécialistes de première qualité, tant à l'Université qu'au sein de l'économie aurait dans des délais beaucoup plus courts que certains ne le pensent des conséquences irréparables. Les difficultés actuelles de recrutement indigène d'informaticiens ou de microélectroniciens qualifiés devraient nous en convaincre.

Luc WEBER  
Vice - recteur

LES MESURES DE RELANCE DE LA CONFEDERATION SONT-ELLES EFFICACES ?

---

(Diagnostic économique du 25 novembre 1983, RSR I)

La très grave crise économique des années 1974 à 1976 avait confirmé que le Département fédéral des finances, pour des raisons politiques et institutionnelles, n'est pas en mesure de mener une politique budgétaire délibérée de stabilisation de l'activité économique. Les seules mesures actives de relance avaient été initiées à cette époque par le Département de l'économie publique sous la forme de trois programmes successifs d'investissement.

La nouvelle récession que la Suisse finit maintenant de traverser, à la traîne de l'économie mondiale, se déroule selon le même scénario. Le Département des finances continue d'être soumis à un foisonnement de pressions contradictoires et d'être astreint par la volonté politique, sans cesse renouvelée, mais jamais satisfaite depuis le début des années septante, à équilibrer le compte financier. Un tel contexte n'est évidemment pas propice à la pratique d'une politique budgétaire active.

Alerté par l'accentuation, provoquée par la récession, des difficultés structurelles de l'industrie du métal et des machines, le Département de l'économie publique a à nouveau pris l'initiative d'élaborer des mesures de relance, dont la pièce maîtresse est un programme d'acquisition de matériel.

Même si formellement ces mesures spécifiques semblent adéquates, il y a malheureusement de bonnes raisons pour douter de leur efficacité.

La première est qu'elles arrivent trop tard puisque un tiers seulement opère en effet sur l'année de récession 1983. Le soixante pour-cent de l'impact portera donc sur les années 1984 à 1986, pour lesquelles les prévisions sont unanimes à annoncer une nette reprise de l'activité.

Mais la raison déterminante est qu'il y a de fortes chances pour que, globalement, elles n'aient aucun effet. D'une part, le volume des dépenses publiques supplémentaires est de l'ordre de grandeur des récentes sous-évaluations des recettes fiscales

et risque en conséquence d'être compensé par des ponctions fiscales supérieures à ce qui avait été budgété. D'autre part, ces dépenses publiques additionnelles entrent directement en conflit avec les efforts entrepris pour équilibrer les finances de la Confédération : <sup>les récentes prises de position des commissions des chambres fédérales</sup> ~~Des indices nous incitent donc à craindre qu'au~~ <sup>(1984)</sup> moment de la discussion du budget ~~par le Parlement,~~ d'autres dépenses seront réduites en contrepartie, ce qui annihilerait l'effet global sur l'économie.

Dans ces conditions, la seule qualité de ces mesures est de soulager un peu la branche en difficulté. Mais si l'on tient compte que de telles mesures sont administrativement lourdes, qu'elles font ressortir des projets qui n'avaient pas été retenus dans les budgets antérieurs ou qui auraient de toute façon été entrepris et, qu'elles privilégient les régions à forte concentration industrielle, l'observateur doit se demander pourquoi les Autorités fédérales n'ont pas cherché alternativement à intervenir de façon plus orthodoxe, notamment en adaptant leur politique d'assainissement des finances aux exigences de la situation économique du moment.

Luc Weber  
Vice - recteur

FIABILITE DES PREVISIONS ECONOMIQUES A COURT TERME

(Diagnostic économique 1er février 1984, RSR I)

La publication vers le tournant de l'année par des instituts universitaires, des organismes de la Confédération et les grandes banques d'une dizaine de prévisions détaillées sur les principaux composants de l'évolution économique attendue pour l'année à venir justifie que l'on s'arrête un instant sur la fiabilité d'un tel exercice.

Certes, l'établissement régulier d'une batterie d'indicateurs économiques, le développement des modèles représentatifs du fonctionnement de l'économie nationale et le recours aux ordinateurs ont donné aux spécialistes des moyens d'investigation beaucoup plus importants qu'il y a une vingtaine d'années. C'est pourquoi, même si le système économique sur lequel ils travaillent est considérablement simplifié, l'évolution de certaines variables, comme la consommation des ménages qui dépend étroitement du climat économique général, est relativement bien connue.

Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de variables sont difficiles à saisir, que la méthode utilisée soit avant tout de nature qualitative ou recourt, au contraire, à des calculs économétriques rigoureux. C'est notamment le cas des exportations - par ailleurs si importantes pour la Suisse - qui dépendent de la qualité des prévisions dont on dispose sur la marche des affaires à l'étranger et de facteurs aussi volatiles que la parité du franc suisse. C'est aussi celui des dépenses publiques qui résultent en principe de décisions politiques, mais qui sont néanmoins partiellement influencées par les recettes fiscales induites par la situation économique antérieure.

Traditionnellement, les investissements sont également difficiles à pronostiquer parce que les constructions, les achats d'équipement et la formation des stocks relèvent autant d'appréciations subjectives que de déterminants économiques.

A cela s'ajoute que des prévisions fondées aussi bien sur des appréciations subjectives que sur une analyse rigoureuse des relations économiques ne peuvent évidemment pas anticiper des événements de nature accidentelle qui, s'ils sont de l'importance des deux crises du pétrole, sont susceptibles de modifier considérablement le cours des événements.

En dépit de ces difficultés, les prévisions disponibles pour 1984 concordent assez bien puisqu'elles annoncent une croissance réelle - c'est-à-dire sans tenir compte du renchérissement - de 1,5 à 3 %. Même si cet écart représente un montant non négligeable de plus de 1,5 milliard de francs de production, on peut donc raisonnablement s'attendre à un essor satisfaisant pour l'année en cours.

Cette relative concordance des pronostics pour 1984 ne doit cependant pas nous faire oublier que la prévision économique, plus encore que la prévision météorologique, est un art difficile. Tous ceux qui les examinent pour prendre leurs décisions, en particulier les entrepreneurs et les administrations des finances, doivent s'en souvenir.

Luc Weber  
Vice - recteur

PRIORITE A LA RECHERCHE

(Diagnostic économique du 23 février 1984, RSR I)

La récente décision du nouveau Conseil national d'octroyer au Fonds national suisse de la recherche scientifique pour les quatre prochaines années 110 millions ou 15 % de plus que ce que le Conseil fédéral avait proposé a suscité beaucoup de réactions, souvent négatives, parce qu'elle enchaînait directement sur un autre vote requérant du Conseil fédéral qu'il renonce à une partie importante des augmentations budgétaires envisagées. Pour avancer, comme certains l'ont fait, que le Parlement s'est montré schizophrène, il faut méconnaître les inconvénients majeurs de certains aspects de la politique d'austérité pratiquée ces dix dernières années dont le slogan le plus pervers est : "pas de nouvelles recettes, pas de nouvelles dépenses".

Supportable deux ou trois ans, une politique ainsi inspirée est insoutenable à moyen terme. Avec l'évolution de l'environnement économique et social, les prestations attendues de l'Etat se transforment. Renoncer à modifier l'ordre des priorités et en conséquence augmenter ou diminuer les efforts entrepris dans certains domaines condamne l'Etat à satisfaire de plus en plus mal aux besoins de la communauté, justifiant ainsi la double critique qu'il gaspille et qu'il ne fait pas ce qu'il devrait.

Le vote du Conseil national va donc tout à fait dans le sens des recommandations maintes fois répétées des experts de fixer de véritables priorités et, pour le bien de l'économie suisse, on ne pouvait guère en fixer de meilleures. Consécutivement à l'inflation et aux coupures de 10 % des subventions à des fins d'économie, les crédits à disposition du Fonds national n'ont cessé de diminuer en termes réels ces dernières années, ce qui l'a obligé de réduire de près de 200 les chercheurs qu'il rénumère.

Or la recherche est d'une importance primordiale pour l'avenir du pays et la recherche fondamentale est presque exclusivement supportée par les universités et le Fonds national. N'oublions pas que, ne disposant pas d'autres richesses, la Suisse a acquis le niveau de vie élevé dont elle jouit actuellement en bonne partie grâce à une main-d'oeuvre qualifiée et une technologie ou un savoir-faire à la pointe mondiale. Il faut cependant admettre, sans pour autant dramatiser, que l'industrie suisse n'a pas su conserver cette place privilégiée dans de nombreux domaines et que certains secteurs traversent même une crise existentielle.

Ne pas faire un effort sérieux pour la recherche fondamentale afin de former et garder en Suisse des spécialistes de première qualité, tant à l'Université qu'au sein de l'économie aurait dans des délais beaucoup plus courts que certains ne le pensent des conséquences irréparables. Les difficultés actuelles de recrutement indigène d'informaticiens ou de microélectroniciens qualifiés devraient nous en convaincre.

24.1.84/LW/cp

L'ELABORATION DES BUDGETS PUBLICS

(Diagnostic économique du 16 mars 1984, RSR I )

A cette époque de l'année, les administrations des finances de toutes les collectivités publiques élaborent leur projet de budget pour l'année suivante, en l'occurrence 1985. L'expérience nous apprend cependant que le bouclage des comptes fait régulièrement apparaître un écart de prévision. Si pour la Confédération les erreurs ont été à peu près symétriques sur l'ensemble de ces dix dernières années, les cantons et communes inclinent à la prudence - c'est-à-dire au pessimisme - puisque l'impasse des comptes des premiers s'est limitée à la moitié du montant devisé et celle des secondes à peine au tiers.

Il n'en demeure pas moins que ces écarts entre budgets et comptes suscitent régulièrement des interventions politiques au sein des législatifs, qui fustigent l'incapacité des exécutifs à élaborer correctement leurs budgets.

Cet état de fait peut être expliqué en considérant par exemple le cas de la prévision des recettes fiscales d'une collectivité, tel le canton de Genève qui pratique la taxation annuelle.

Afin d'estimer les rentrées fiscales au titre de l'imposition directe des personnes physiques et morales pour l'année 1985, l'Administration des finances devrait pouvoir disposer des revenus et bénéfices de l'ensemble de l'année et de la fortune à fin 1984, au plus tard au mois de juin au moment du bouclage de l'avant-projet de budget à l'intention des parlementaires.

Or, aussi sophistiquées que soient les méthodes utilisées, les statistiques disponibles ne porteront au mieux que sur six mois. L'estimation doit donc être prolongée d'une prévision.

La seconde difficulté résulte de l'insuffisance des données sur la marche des affaires. En particulier, les prévisions sur la production et le renchérissement en Suisse ne sont pas assez représentatives de la situation régionale.

A Genève, les deux indicateurs les plus fiables sont les mouvements des chèques postaux et une enquête du service cantonal de statistique sur les cotisations AVS versées dans les caisses de compensation et sur la masse salariale des plus importantes entreprises de la place.

En revanche, aucun indicateur suffisamment fiable n'a pour l'instant été identifié pour le revenu du capital des personnes physiques, les bénéfices des entreprises ou encore les successions.

Sachant que l'évaluation des dépenses présentent au moins autant de difficultés, ces écarts entre budgets et comptes ne sont guère étonnants. D'ailleurs, même si le montant en francs de l'erreur peut sembler important, il ne représente en fait que quelques pour-cent du volume de dépenses, ce qui est parfaitement acceptable, ~~et ne dépasse qu'exceptionnellement 5 %.~~

Luc WEBER  
Vice - recteur

QUEL MODELE DE COMPTE POUR LA CONFEDERATION ?

---

(Diagnostic économique du 4 mai 1984, RSR I)

Depuis une année, la discussion de coulisse limitée à quelques experts sur les mérites respectifs du nouveau modèle de compte des cantons et de celui de la Confédération a pris une tournure publique, voire polémique.

Les termes de la discussion sont simples. Les cantons qui utilisaient traditionnellement des modèles de compte peu comparables ont développé une solution commune qu'ils introduisent depuis peu et promouvoient de façon plus ou moins stricte au niveau de leurs communes. Pour des raisons de commodité évidente, mais aussi pour faire la leçon à la Confédération qui se trouve dans une situation financière beaucoup plus difficile, les cantons invitent cette dernière à s'aligner, ce qu'elle refuse depuis de nombreuses années, tout en acceptant qu'une amélioration de son système est devenue indispensable.

Sans entrer trop dans les détails techniques, relevons que certains arguments des défenseurs de la solution cantonale sont plus solides que d'autres.

~~Ainsi, le modèle de compte harmonisé des cantons prévoit correctement que les cotisations d'employeurs ou les intérêts passifs dus aux caisses de retraite du personnel doivent être considérés comme des dépenses et non pas seulement, conformément à la pratique fédérale, comme des variations de fortune.~~

*particulièrement délicat*  
Le choix de la meilleure solution est ~~moins évident~~ pour les investissements. Les cantons enregistrent ces dépenses dans un compte ad hoc et ne considèrent comme dépense courante enregistrée dans le compte de fonctionnement que l'amortissement annuel de ces investissements.

La Confédération enregistre au contraire dans son compte financier la dépense totale d'investissement; l'amortissement n'est donc plus qu'une opération comptable de seconde importance.

Sans doute la solution des cantons a-t-elle l'avantage de la clarté. Elle reconnaît que les investissements publics, à l'instar de ceux opérés par le secteur privé, sont en règle générale source de croissance économique ce qui assure simultanément leur financement a posteriori par le biais de l'accroissement des rentrées fiscales.

Toutefois, il serait erroné d'attacher trop d'importance à cet argument. D'une part, tous les investissements publics ne sont pas productifs de recettes supplémentaires : l'aménagement d'un parc ou l'acquisition de matériel militaire le montrent bien. ~~De même, bien qu'elles contribuent indéniablement aussi à la croissance économique, les dépenses en matière d'éducation ne sont pas considérées comme investissement dans le modèle des cantons, ce qui est économiquement injustifié.~~

D'autre part, cet appel à la Confédération repose sur l'illusion que l'application du système cantonal améliorerait ses comptes sur ce point. Or, le flux annuel d'investissement d'une collectivité de la taille de la Confédération étant très régulier dans le temps, il revient pratiquement au même d'enregistrer les montants successifs de l'investissement annuel plutôt que ceux des tranches annuelles d'amortissement.

S'il peut y avoir de bons arguments pratiques pour uniformiser tous les modèles de compte, leur conception demeure un problème de convention qui ne libèrera jamais l'observateur d'un effort d'interprétation. ~~De plus, ce n'est en tout cas pas avec des mesures de "cosmétique comptable" que l'on assainira durablement les finances de la Confédération.~~

Luc WEBER  
Vice - recteur

QUEL SUJET FISCAL, LE MENAGE OU L'INDIVIDU ?

---

(Diagnostic économique du 29 mai 1984, RSR I)

Le récent arrêt du Tribunal fédéral, selon lequel il y a violation du principe d'égalité devant la loi garantie par la Constitution lorsque le droit fiscal grève plus lourdement les couples à double gains mariés que ceux non mariés, a déjà suscité de nombreux commentaires.

Les faits incriminés sont indéniables : bien que de façon différenciée selon les cantons, la législation fiscale suisse, en raison surtout de la forte progressivité – encore accentuée par la progression à froid – de l'impôt fédéral direct, pénalise les couples à double gains unis par les liens du mariage. Néanmoins, en déduire sans autre, comme cela a été un peu rapidement fait <sup>par certains</sup> ~~sous le coup de l'enthousiasme~~ que la taxation du couple est un vestige du passé et qu'il faudrait passer sans délai à la taxation séparée, procède malheureusement d'une simplification injustifiée de la réalité.

Le choix de l'unité familiale – ménage ou couple – ne constitue qu'une alternative parmi plusieurs variantes qui doivent être envisagées pour appréhender toute la complexité du problème. D'une part, il faut tenir compte que d'autres types de contribuables existent, en particulier la personne seule.

D'autre part, toute législation fiscale est le reflet d'objectifs politiques multiples et variés. Parmi ceux-ci, on trouve bien entendu l'objectif d'égalité devant la loi ou de non incitation au concubinage, à l'origine de cette polémique. Mais il y en a d'autres, au moins aussi importants, pour lesquels la taxation séparée présente aussi des inconvénients. En particulier, elle pénaliserait les ménages formés d'une seule personne et dans une moindre mesure les couples vivant sur un seul gain. Sur le plan des objectifs des politiques économique et socio-culturelle, la taxation séparée est supposée favoriser le travail féminin, ce qui se défend bien à différents points de vue, mais – par la même occasion – elle ne fait que compliquer encore plus la mission de ceux qui croient que le chômage actuel peut être combattu par une répartition plus large du travail disponible en réduisant le temps de travail.

Enfin, il conviendrait également de ne pas négliger qu'une approche globale du problème devrait inclure les répercussions sur la demande de services sociaux adressée à l'Etat.

Cette vue plus large du problème démontre la nécessité de trouver une solution de compromis. Heureusement, les instruments à disposition ne se limitent pas au choix entre taxation conjointe et séparée, mais le législateur peut jouer en plus sur l'octroi aux couples à double gains de déductions supplémentaires pour frais d'acquisition du second revenu, sur l'application d'un barème différent pour les personnes seules et les couples ou encore, sur la formule du fractionnement du revenu qui permet d'appliquer aux couples à deux revenus le taux correspondant à leur revenu moyen sur leur revenu total.

Bien que très incomplète, ces quelques remarques démontrent s'il le fallait, que la modification du droit fiscal qui s'impose actuellement ne peut se suffire d'affirmations de principe, mais exige une analyse économique soignée.

7 mai 1984/LW/dm

LA CROISSANCE DU SECTEUR PUBLIC EST-ELLE DUE A L'AUTONOMIE  
FISCALE DES CANTONS ET DES COMMUNES ?

---

(Diagnostic économique du 22 juin 1984, RSR I)

Depuis de nombreuses années, politiciens et observateurs s'interrogent sur les causes de la croissance apparemment inexorable du secteur public. Or dans leur analyse, l'Etat est le plus souvent considéré comme un tout, bien qu'en fait il soit subdivisé en deux ou trois niveaux hiérarchiques selon le pays. Pour être complet, cet examen des sources de croissance du secteur public devrait également considérer si la décentralisation - et par conséquent l'autonomie fiscale des gouvernements régionaux et locaux - contribue à ce développement.

Cette question est d'autant plus pertinente qu'au cours de ces trente dernières années, la croissance du secteur public a été en Suisse, comme dans la majorité des pays de l'OCDE, beaucoup plus rapide aux niveaux régional et local qu'au niveau fédéral. En effet, même si les citoyens ont certainement le sentiment que le gouvernement central a continuellement augmenté sa part de la dépense publique totale, la part des dépenses de la Confédération au produit intérieur a augmenté de 9% alors que celle des cantons et communes s'est gonflée de respectivement 65 et 47%.

Les principales sources de cette évolution résident au niveau régional. Du côté des dépenses, la situation de relative concurrence dans laquelle se trouvent les collectivités tend à une uniformisation vers le haut des prestations qu'elles offrent à leurs habitants.

Du côté du financement, deux causes au moins peuvent être mentionnées. De loin la plus importante réside dans la différence de système fiscal : cantons et communes tirent la majeure partie de leurs ressources d'impôts sur le revenu et le bénéfice qui augmentent plus que proportionnellement par rapport au développement économique, alors que la Confédération souffre de trop d'impôts liés à des quantités physiques et dispose d'un impôt sur le revenu qui est certes progressif, mais qui est encaissé avec trois ans de retard.

Une deuxième cause provient du fait que les cantons financent environ le quart de leurs dépenses à l'aide de transferts de la Confédération, ce qui tend à créer l'illusion que la couverture financière d'une partie des dépenses peut être répercutée sur les contribuables d'une autre juridiction.

Les études montrent en revanche que la concurrence qui règne également entre les collectivités publiques au niveau de la charge fiscale n'opère guère d'effet modérateur.

Ces quelques observations ne prouvent certes pas que la décentralisation fiscale explique la croissance du secteur public; on pourrait imaginer la même évolution globale à la suite d'une centralisation sévère des décisions en matière de dépenses et de recettes. Elles démontrent simplement que si l'on désire pour une quelconque raison économique ou politique contrôler la croissance des dépenses publiques, une plus grande attention devrait être portée à leur évolution aux niveaux régional et local.

7 mai 1984/LW/dm

LA SITUATION ECONOMIQUE DES VILLES SUISSES

(Diagnostic économique du 14 septembre 1984, R.S.R. I)

Saviez-vous qu'après avoir connu un essor formidable lors de la période d'après-guerre, la population des villes suisses a diminué de 7% entre 1970 et 1982 ? Par ailleurs, cette évolution a été très différenciée, puisque des villes comme Bâle et Berne ont perdu plus de 15% de leur population, alors que celle de nombreuses petites villes a plus que doublé; le record absolu étant détenu par la cité de Meyrin qui s'est multipliée par cinq entre 1960 et 1982.

Alors que l'on serait plutôt enclin à déplorer le mouvement de concentration de la population vers les villes, il est pour le moins intéressant de connaître les causes et conséquences de cette évolution.

Si l'on fait abstraction des facteurs géographiques et historiques - qui expliquent la position des villes - cette évolution est principalement due à deux facteurs.

D'une part, les profondes mutations qui ont secoué l'économie suisse, depuis plus de dix ans, expliquent le déclin de certaines villes, telles les villes à tradition horlogère où le recul de l'activité industrielle n'a pas encore pu être compensé par d'autres implantations.

Inversement, le développement, là où il se produit, des activités du secteur tertiaire a constitué un pôle d'attraction important. Ainsi, certains lieux touristiques ont connu une très forte croissance. Il en a été de même des grands centres financiers et commerciaux de Zurich et de Genève, bien que du point de vue démographique leur essor soit statistiquement moins visible, puisqu'il porte sur l'agglomération et les villes voisines.

3

D'autre part, le développement différencié des villes réside dans l'ensemble des contraintes qui pèsent sur elles-mêmes ou sur les villes voisines. Fondamentalement la capacité physique est déterminante. Ainsi, ce sont avant tout les communes de banlieue des grandes villes qui se sont agrandies rapidement, parce que la réserve de terrain le leur permettait. Mais la capacité d'accueil d'une ville dépend aussi des législations réglant les zones à bâtir et les densités de population acceptables dans chaque type de zone. Enfin, la hausse des prix des terrains et locaux engendrée par leur raréfaction tend à encourager la concentration sur le centre des activités les plus rentables, en l'occurrence du secteur tertiaire.

Ces profondes divergences dans le développement récent des villes engendrent un double inconvénient. Les villes, ou plus précisément les agglomérations, qui sont en plein essor souffrent d'une insuffisance de logements, d'un trafic congestionné et de prix élevés; alors que celles qui déclinent déplorent les logements et locaux commerciaux inutilisés et, étant condamnées à répartir les charges financières de leurs infrastructures sur une population réduite, souffrent d'une fiscalité plus lourde. Si l'on réalise en plus que les migrations des populations entraînent des coûts économiques et sociaux, une plus grande attention devrait être portée à cette évolution, tout en évitant de tomber dans les travers de politiques interventionnistes coûteuses pour la société et rarement efficaces.

27 août 1984 /LW/dm

## REPARTITION DES CHARGES DANS UNE AGGLOMERATION

(Diagnostic économique du 10 octobre 1984, R.S.R. I)

Le financement des services assurés par les villes en général, et les villes principales sises au coeur des agglomérations en particulier, soulève un problème spécifique en raison de la non coïncidence entre la portée géographique de la plupart des services qu'elles offrent et la participation à leur financement. Dans les cas de la distribution d'électricité et de gaz, de l'épuration des eaux, de l'incinération des ordures, des transports en commun, des centres de culture et de loisirs (théâtre, patinoire, etc.), l'apport dépasse souvent de beaucoup les limites territoriales de la commune qui assure ces services.

Certes, ce ne sont pas les seules prestations d'une commune qui profitent à toute une région : les écoles secondaires, les universités, les hôpitaux cantonaux le montrent bien. Ces prestations-là sont cependant assurées par le canton, à savoir par une collectivité qui compte la grande majorité des bénéficiaires, alors que les premières ne le sont que par l'une - certes la plus grosse - des communes intéressées.

On réalise de suite qu'il ne serait vraiment pas rationnel de multiplier les centres offrant ces prestations et que la seule solution pour assurer leur financement, sans léser les contribuables de la commune responsable, est d'en répartir la charge sur l'ensemble des bénéficiaires quel que soit leur domicile.

Cette répartition ne constitue cependant pas une difficulté insurmontable, comme le démontrent les diverses solutions institutionnelles existantes. Elle est aisée lorsque les services peuvent, comme l'électricité et le gaz, être vendus directement aux consommateurs. Elle l'est moins lorsque les charges doivent être partagées entre les

2.

municipalités. En effet, cela implique des négociations qui sont d'autant plus délicates que les informations précises sur les bénéficiaires retirés font le plus souvent défaut et que les municipalités bénéficiaires sont incitées à minimiser l'intérêt qu'elles portent à une institution existante ou à créer. Néanmoins, s'il est encore simple de répartir les charges d'un service comme l'incinération des ordures, cela ne l'est plus du tout avec un théâtre ou un opéra, pour lequel la vente de billets et d'abonnements compte dans une faible mesure dans son financement.

Si l'on tient compte que par ailleurs les municipalités au centre des villes perdent une partie de leur substance fiscale, à la suite de l'émigration des populations vers les périphéries, on réalise que des solutions plus globales peuvent s'avérer indispensables. Sans aller jusqu'à la solution extrême, pratiquée il y a cinquante ans à Zurich, d'une fusion des communes intéressées, relevons la solution originale de Genève qui prévoit - en dérogation des principes fiscaux classiques - une rétrocession d'impôt des communes de domicile légal vers celles du domicile professionnel, solution qui explique en partie pourquoi la ville de Genève, contrairement à ses soeurs, connaît une bonne situation financière.

29 août 1984/LW/dm

## LES FINANCES DE LA CONFEDERATION SONT-ELLES ASSAINIES ?

---

(Diagnostic économique du 1er novembre 1984, R.S.R. I)

La présentation, il y a une quinzaine de jours du budget 1985 et du plan financier révisé de la Confédération, qui prévoit pour la première fois depuis plus de dix ans un déficit inférieur à 400 millions, voire un excédent pour 1988, tendrait à suggérer que les finances fédérales sont enfin assainies.

L'esquisse d'une réponse à cette question, qui est d'importance puisque le problème posé grève depuis longtemps la politique fédérale et les relations de la Confédération avec les cantons et d'autres institutions, peut être articulée en trois points.

Tout d'abord, il convient de s'interroger sur la fiabilité des chiffres retenus. Point positif, la tendance de ces dernières années fut plutôt celle d'une sous-estimation des recettes aboutissant à des résultats meilleurs que prévus. Point négatif, en revanche, les perspectives anticipent quelques décisions parlementaires en matière de dépenses et de recettes qui ne sont pas encore définitives.

En second lieu, il ne faut pas perdre de vue que l'observation du signe et de l'importance du solde budgétaire n'est pas entièrement satisfaisante. D'une part, il peut être artificiellement changé par une simple modification des conventions comptables retenues; dans cette optique, les espoirs que d'aucuns placent dans une modification du modèle de compte de la Confédération ou la distribution d'une partie du bénéfice de la Banque nationale sont trompeurs.

D'autre part, l'expérience des mesures d'assainissement a montré qu'il était plus aisé de réduire momentanément l'écart entre recettes et dépenses que d'influencer durablement la tendance profonde d'évolution de ces mêmes recettes et dépenses qui inclinent à diverger depuis plus de quinze ans.

Sur la base de ces deux points de réflexion, on peut cependant affirmer que la situation des finances de la Confédération est maintenant tout à fait acceptable. Savoir si elle sera définitivement sous contrôle dans deux ou trois ans dépend de la réaction que cette situation ne manquera pas d'avoir sur le Gouvernement et le Parlement ainsi que sur les cantons et autres institutions au détriment desquels une partie de l'assainissement a été opérée. Le risque est évidemment que l'équilibre retrouvé suscite des pressions difficilement contenables pour engager de nouvelles dépenses – ce ne sont en tout cas pas les projets qui manquent – et incite de façon pernicieuse à un relâchement de l'autodiscipline.

C'est pourquoi, il serait souhaitable pour consolider les résultats acquis que d'autres efforts soient entrepris pour améliorer le choix et l'efficacité économique de certaines dépenses ainsi que la structure du système fiscal.

Luc WEBER

23 octobre 1984/LW/dm

QUELLE REFORME POUR LE REGIME FISCAL DE LA CONFEDERATION ?

(Diagnostic économique du 23 novembre 1984, RSR I)

Lors d'une conférence qu'il a prononcée récemment, le Conseiller fédéral STICH a esquissé un programme de révision du système fiscal de la Confédération. Comme une modernisation est attendue depuis longtemps, il vaut la peine d'en examiner les principales idées-forces.

La première proposition qui prévoit d'inscrire définitivement dans la Constitution les deux principaux impôts fédéraux, soit l'impôt fédéral direct - anciennement impôt de défense nationale - et l'impôt sur le chiffre d'affaires, est purement formelle; concrètement elle n'apporte rien car aucun observateur réaliste ne peut prétendre aujourd'hui que la Confédération pourrait se passer de ces impôts introduits durant la guerre selon un régime transitoire, et prorogés plusieurs fois depuis.

La deuxième proposition visant à introduire la flexibilité des taux d'imposition pour les deux mêmes impôts, voire de sortir les barèmes d'imposition de la Constitution soulèvera en revanche certainement des oppositions. Le développement durant les années soixante des théories relatives au rôle stabilisateur de l'Etat plaide en effet pour une flexibilité des taux d'imposition afin de permettre à l'Etat d'exercer une influence compensatrice sur les fluctuations indésirables de l'activité économique nationale. Or, le monde économique s'est transformé depuis : en bref, le problème conjoncturel a été supplanté par les problèmes structurels. Bien que pour des raisons politiques principalement l'application de ces principes n'a pas toujours produit les résultats espérés, elle a en règle générale entraîné pour les pays industrialisés un engagement inapproprié de ces moyens d'action, qui est devenu la source de déficits budgétaires croissants et souvent aussi la base d'une augmentation de la taille de l'Etat. Elle ne pourra donc pas trouver grâce dans les milieux soucieux de réduire l'importance de l'Etat et simultanément convaincus que l'Etat ni ne doit ni ne peut pratiquer une politique conjoncturelle active.

En troisième lieu, le Conseiller fédéral STICH se propose de transformer l'impôt sur le chiffre d'affaires en un véritable impôt sur la consommation, comme l'aurait été la taxe sur la valeur ajoutée. L'actuel impôt sur le chiffre d'affaires présente effectivement d'importantes lacunes, qu'il importe de combler. Un message a déjà été édicté à ce sujet, en particulier pour abolir la taxe occulte, engendrée par l'imposition des biens d'investissements, et qui a pour conséquence que les biens de première nécessité comme les biens exportés – pourtant exonérés – demeurent partiellement frappés. Cet aménagement ne suffit cependant pas. Lorsqu'on sait que l'achat de services représente actuellement plus de la moitié des dépenses des ménages, on doit bien admettre que la Confédération ne peut plus se contenter d'un impôt sur la consommation qui ne frappe que les marchandises.

Genève, le 16 novembre 1984 /LW/dm

UNIVERSITE DE GENEVE  
Professeur Luc WEBER  
Vice-recteur

ETUDIANTS ET MARCHÉ DU TRAVAIL  
(Diagnostic économique du 8 janvier 1985, RSR I)

Au cours de ces dix dernières années, l'effectif des étudiants inscrits dans les dix universités et hautes écoles de Suisse a pratiquement doublé et devrait prochainement encore légèrement augmenter pour atteindre son maximum dans les dernières années de cette décennie.

Face à l'engorgement actuel des universités qui résulte tout à la fois de la forte augmentation de la natalité dans les années soixante et du net accroissement du taux de scolarisation universitaire, de nombreuses voix s'élèvent pour prédire un chômage croissant des diplômés et demander que des mesures soient prises pour limiter l'accès à l'université, ou en tout cas pour orienter de façon contraignante les étudiants vers les branches offrant les meilleures perspectives de débouchés.

En dépit de ces remarques, les universités et les instances suisses chargées de définir la politique de l'enseignement supérieur et de la recherche maintiennent leur double postulat d'ouverture à tous les porteurs de maturité, domiciliés en Suisse, et de libre choix de la branche d'étude. Trois ensembles de raisons au moins méritent d'être mentionnés.

Tout d'abord, les enquêtes effectuées démontrent que le chômage des universitaires demeure très faible en Suisse et n'est certainement pas supérieur à celui des jeunes qui ont suivi une autre formation. Sans doute, la recherche du premier emploi n'est-elle pas toujours aisée pour les diplômés !

Pourtant, de façon générale, il est plutôt à craindre que de nombreux employeurs tirent profit de cette offre abondante d'universitaires pour repourvoir des fonctions occupées jusque-là par des jeunes d'autres formations, ce qui a pour effet de déplacer le problème du chômage sur les jeunes de qualification inférieure.

sp. sectoriel  
n. Weber { 12 12 14 22 }

Ensuite, il s'agit de ne pas attacher trop d'importance tant à l'utilité qu'à la possibilité d'orienter les futurs universitaires en fonction des débouchés. D'une part, l'expérience montre que la qualité de la formation de l'esprit donnée à l'Université est, dans de nombreux domaines, au moins aussi importante que son contenu professionnel. D'autre part, la transformation accélérée des exigences du marché du travail rend les prévisions sur dix ou quinze ans, qu'exigerait une telle planification, de plus en plus difficile et fragile à élaborer. Actuellement, tout le monde reconnaît que nous manquons d'informaticiens; mais qui sait avec certitude ce qu'il en sera dans dix ans ?

Enfin, il ne faut pas oublier que la période actuelle est caractérisée par une situation exceptionnelle où l'effectif des jeunes qui entrent sur le marché du travail dépasse nettement celui des personnes qui le quittent en fin de carrière, alors que dans une dizaine d'années, cette tendance sera inversée. D'une part, les considérations de justice interdisent de pénaliser certains membres des générations fortes; d'autre part, il est essentiel de ne pas perdre de vue que dans un avenir pas si lointain, le marché du travail risque de manquer de jeunes universitaires. C'est pourquoi, il est essentiel, lorsque l'on aborde ce problème important pour le pays, de se méfier des impressions à court terme, et de n'appuyer une modification politique que sur des considérations à moyen et à long terme.

Genève, le 11 décembre 1984/LW/dm- rev. 17.12.84

## COMPETENCES ET LIMITES DES EXPERTS

(Diagnostic économique du 30 janvier 1985, RSR I)

Pour mon dernier diagnostic économique, j'aimerais émettre quelques remarques sur les compétences et limites des experts. On sait en effet – et ce phénomène n'est pas d'aujourd'hui – que les experts sont tout à la fois enviés pour le savoir qu'on leur prête et critiqués sans rémission lorsqu'il s'avère qu'ils se sont trompés, voire même si leurs conclusions divergent. Quoique compréhensible à maints égards, cet état de fait n'en demeure pas moins regrettable car il nuit à la bonne transmission de leurs messages qui pourraient être de première importance pour nos communautés.

Si l'on fait abstraction de la question de leurs compétences personnelles, les experts – et je songe ici avant tout à ceux qui ont une solide formation universitaire – ont pourtant une autorité particulière pour se prononcer sur les principaux problèmes économiques et sociaux de nos pays pour deux raisons au moins.

D'une part, ils ont de toute évidence une connaissance supérieure à la moyenne dans leur domaine de spécialisation, grâce à un bagage théorique et à une connaissance non négligeable du monde réel.

D'autre part, ils procèdent, pour examiner les problèmes, par une démarche scientifique éprouvée qui leur permet de les aborder globalement et de façon cohérente. Ils évitent ainsi notamment d'être impressionnés par des événements peut-être frappants, mais qui se révèlent souvent à l'analyse peu significatifs.

Pourtant, si leurs méthodes d'investigation sont fondées, pourquoi se trompent-ils aussi ? Tout simplement parce que le monde est d'une extraordinaire complexité, qu'il se transforme sans cesse, et que l'observateur ne dispose souvent pas des informations nécessaires et fiables pour le saisir correctement.

Mais alors, les erreurs d'appréciation ou de prévision qu'ils commettent inévitablement justifient-elles que l'on néglige entièrement leurs réflexions ? Ce n'est évidemment pas à nous d'en juger, bien qu'à notre avis il n'y ait pas d'alternative. Malgré les limites évidentes qui restreignent la portée de leurs analyses, les experts sont par définition les mieux placés pour disséquer les rouages d'un mécanisme et les conséquences d'un événement ou d'une mesure politique. Cela ne dispense pourtant pas les politiciens et le grand public de la lourde responsabilité d'en faire bon usage, ce qui exige ~~du fait et~~ des connaissances, *de l'abnégation et de la lucidité.*

Genève, le 28 janvier 1985/LW/dm