

## Les «Trois Sages» : une nécessité ou un anachronisme?\*

par Luc Weber, Genève

Constitué à titre expérimental au printemps 1977 et formé de trois professeurs d'économie politique dans des universités suisses, le Groupe d'experts «Situation économique» – plus connu sous l'appellation «Les trois sages» – a élaboré trois rapports publics sur la situation et les problèmes de l'économie suisse à l'intention de ses mandataires, le Département fédéral de l'Economie publique et la Banque Nationale Suisse. Diversement appréciée dans les cercles de l'Administration fédérale et politiques, cette expérience unique, qui a permis à des représentants de la science de s'exprimer officiellement sur les principaux problèmes de politique économique du moment, n'a pas été reconduite au-delà du troisième rapport publié en avril 1980.

Le contraste frappant entre le lancement de l'exercice (communiqué de presse pour annoncer la constitution du Groupe, puis conférence de presse à large audience pour le premier rapport) et son abandon (publication impromptue d'une nécrologie de l'un des membres du Groupe dans la *Neue Zürcher Zeitung*<sup>1</sup>) fait planer un doute certain sur le bilan qui en a été dressé par les personnes ou organes directement intéressés, à savoir ceux qui font la politique économique de la Suisse. Mais qu'en est-il du point de vue de la science économique? Faut-il souscrire aux déclarations officielles prétendant que cet organe est devenu superflu avec l'entrée en vigueur le 1er janvier 1981 de la loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture<sup>2</sup> ou doit-on continuer à défendre qu'un tel organe demeure indispensable? Le cas échéant, quelle forme faudrait-il alors lui donner? Une année environ après l'abandon de l'expérience, cet article tente de répondre à ces deux questions. Pour ce faire, il examine au préalable les justifications possibles d'un tel organe de consultation et brosse un rapide tableau de ses contributions et de ses échecs ou omissions.

\* Je tiens à remercier ici pour leurs précieux commentaires sur une première version de cet article mes collègues du Groupe d'experts G. Bombach, H. Kleinewefers et H. Würigler, le professeur L. Schürmann, alors vice-président de la Banque Nationale Suisse, mes collègues du Département d'Economie politique de l'Université de Genève, B. Bürgenmeier, J. L'Huillier et P. Tschopp, ainsi que les professeurs d'économie politique de l'Ecole des HEC de Lausanne, Marc-H. Amsler, J-P. Danthine, J-Ch. Lambelet, A. Ohli, F. Schaller et J-J. Schwarz, auxquels j'ai présenté les principales idées à l'occasion d'un séminaire. Il va sans dire que je demeure le seul responsable des appréciations et des idées avancées dans cet essai de bilan.

<sup>1</sup> *Kleinewefers*, Henner: Die «Expertengruppe Wirtschaftsfrage» ist tot, ein Nekrolog, *Neue Zürcher Zeitung*, 26 septembre 1980.

<sup>2</sup> RO No 1 IB janvier 1981.

## 1. Justifications

En soi, l'idée de confier à un groupe d'économistes professionnels, en principe des professeurs d'Université, le soin de suivre et d'analyser de façon critique l'évolution de l'économie nationale n'est pas nouvelle en Suisse. Souvent discutée dans les coulisses du Palais fédéral dans les années 1960 déjà à l'occasion de l'élaboration de programmes anti-surchauffe, elle a été suggérée par la Commission fédérale de recherches économiques dans son rapport rédigé à la demande du Conseil fédéral sur les objectifs et les instruments d'une politique conjoncturelle conforme à la croissance économique<sup>3</sup>. L'étranger fournit également des exemples très connus sous la forme du «Council of Economic Advisers» aux Etats-Unis qui conseille directement le Président et du «Sachverständigenrat» en République fédérale allemande dont la tâche est plus généralement d'informer les milieux politiques et économiques allemands.

L'idée de base est très simple. Elle consiste à confier à un petit groupe d'économistes professionnels indépendants et compétents le soin de rédiger à intervalles plus ou moins réguliers à l'intention des Autorités et du public en général un rapport sur la situation économique de la Suisse. Une telle formule se justifie avant tout par la nécessité de remédier aux principales carences des institutions et pratiques suisses en matière de consultation économique.

En tout premier lieu, il s'agit de rompre avec le sacro-saint système de la proportionnalité qui veut que non seulement toutes les décisions soient le fruit d'un consensus, mais encore que toutes les analyses soient élaborées en présence et avec la collaboration des principaux milieux intéressés. Sans doute très favorable à la stabilité des institutions politiques de la Suisse, cette pratique a le gros inconvénient de canaliser la réflexion en matière de politique économique dans les limites fixées par la défense d'idées ou d'intérêts. Or, la complexité des faits et mécanismes économiques et sociaux que la politique économique cherche à influencer exigerait que tous les problèmes soient envisagés d'un point de vue général et non immédiatement partisan. Même s'ils ne sont pas exempts de préjugés politiques, les universitaires donnent sans doute de par leurs aspirations de chercheur et leurs compétences professionnelles l'assurance d'une approche générale et diversifiée des problèmes, et par conséquent d'une plus grande objectivité.

L'observateur convaincu de l'adéquation des institutions actuelles de consultation économique peut objecter que les représentants de la science bénéficient déjà d'un nombre plus ou moins important de sièges dans les Commissions d'experts extra-parlementaires et qu'ils y ont tout loisir d'exprimer leurs vues. Néanmoins, l'expérience d'un organe comme la Commission de recherches économiques

<sup>3</sup> *Ziele, Mittel und Träger der Konjunkturpolitik*, Kommission für Konjunkturfragen, 83e supplément de la Vie Economique, Berne 1972, 43 p.

démontre que la nécessité de rédiger des rapports acceptables pour toutes les parties représentées condamne à des publications essentiellement descriptives, épurées des réflexions en profondeur qui pourraient être sujettes à controverses. On sait aussi que les analyses annuelles de l'OCDE sur l'économie suisse ne sont pas rédigées en toute indépendance par ces experts extérieurs parce que les Autorités suisses leur fournissent initialement un mémorandum décrivant la situation et parce que leur analyse est soumise à un examen dans lequel les représentants de la Suisse ont l'occasion de réfuter et souvent d'infléchir les arguments qui leur déplaisent.

En second lieu, la complexité des problèmes et la rapidité des transformations exigent que les experts soient au courant de la pensée économique récente. Surchargés par le règlement des affaires courantes et la participation à de nombreuses séances, les experts de l'Administration et les représentants des partenaires sociaux n'en ont pas le temps. Tout en reconnaissant la qualité des conseils que leur grande expérience pratique leur permet d'apporter, il est certain que cette dernière ne suffit pas toujours à envisager les problèmes dans leur ensemble. Cependant, tous les universitaires ne s'intéressent pas spontanément aux questions d'actualité sous un angle immédiatement utile au pouvoir politique. Il est donc indispensable de créer les institutions qui les incitent à abandonner partiellement leurs recherches personnelles au profit des problèmes immédiats de la collectivité autrement qu'à l'occasion de séances occasionnelles. Le lancement des programmes nationaux de recherche de cinq ans au milieu de la décennie 1970 va dans ce sens. Cependant, si la formule même des programmes nationaux se prête en principe bien à une recherche approfondie, sa rigidité ne lui permet pas de satisfaire les exigences d'un organe qui, idéalement, devrait être prêt à prendre position chaque fois que les événements l'exigent.

En troisième lieu, la constitution d'un organe d'experts permanent devrait favoriser la continuité souhaitable de l'examen des problèmes courants de politique économique. Au cours des deux dernières décennies, certains sujets, en particulier dans le domaine des finances publiques, ont fait l'objet d'études fouillées par des commissions ad hoc créées pour l'occasion. Ainsi, la Commission Stocker<sup>4</sup> a examiné toutes les subventions de la Confédération avant que la Commission Keller<sup>5</sup> ne s'emploie à étudier l'ensemble des dépenses de ces dernières; de même, la Commission Jöhr<sup>6</sup> a procédé à une analyse très remarquée de l'évolution du budget fédéral. Dans d'autres cas, comme celui de l'examen des objectifs et des instruments

<sup>4</sup> *Réexamen général des subventions fédérales*, Rapport de la Commission d'experts instituée par le Conseil fédéral (Commission Stocker), Berne, juillet 1966.

<sup>5</sup> *Réexamen des dépenses de la Confédération*, Rapport de la Commission d'experts nommée par le Département fédéral des finances et des douanes (Commission Keller), Berne, décembre 1971.

<sup>6</sup> *Evaluation des recettes et dépenses de la Confédération 1966-1974*, Rapport de la Commission d'experts chargée d'élaborer les principes et les méthodes d'une planification à long terme des finances fédérales (Commission Jöhr), Berne, juillet 1966.

de la politique conjoncturelle, on a fait appel à un organisme existant, à savoir la Commission de recherches économiques; mais la lourdeur de ses procédures internes et son manque de pratique dans les tâches de longue haleine ne lui ont pas demandé moins de cinq ans pour élaborer son rapport<sup>7</sup>.

Enfin, pour que l'indépendance souhaitable pour un tel organe ait un sens, il est nécessaire que ses études bénéficient sans restriction d'une large diffusion afin d'atteindre non seulement les milieux qui font la politique économique, mais le public intéressé en général. Les rapports à caractère interne – et par conséquent confidentiels – ont l'inconvénient de libérer les autorités de l'obligation de réagir et de ne pas contribuer à l'animation d'une controverse nécessairement favorable à la recherche d'une solution. Certes, il existe déjà un grand nombre de publications sur l'évolution de l'économie suisse. Citons pour mémoire, au niveau des Autorités fédérales, les rapports trimestriels et annuels de la Commission de recherches économiques, les cahiers de conjoncture de l'Office fédéral des questions conjoncturelles (anciennement le Délégué aux questions conjoncturelles), les rapports trimestriels de la Direction générale de la Banque nationale suisse sur l'évolution économique et monétaire et, émanant du secteur privé, les publications des banques et des associations professionnelles, ou encore, depuis le milieu des années 1970, des prévisions économiques élaborées par des instituts universitaires. Néanmoins, si l'on fait abstraction de ces dernières, toutes ces publications ont un caractère officiel ou émanent d'une organisation intéressée.

## **2. Création du Groupe d'experts «Situation économique»**

Bien que les deux périodes de haute conjoncture et de surchauffe que la Suisse a traversées entre 1961 et 1964 et entre 1970 et 1973 aient fait ressortir les principales limites des organes de consultation économique des Autorités fédérales, c'est la crise économique brutale de 1974 à 1976 qui a semé le doute sur l'adéquation des organismes existants. Certes, la récession mondiale et le premier choc pétrolier constituaient des causes extérieures contre lesquelles la Suisse ne pouvait se prémunir. Néanmoins, sa profondeur ne peut s'expliquer que par des bouleversements structurels largement interdépendants tels que la chute des naissances, la forte réévaluation du franc suisse, l'inflation à deux chiffres, l'effondrement de l'industrie de la construction et le déficit en partie structurel du budget de la Confédération. Certes, l'accumulation des dangers de rupture avait été, bien que de façon partielle, correctement signalée par certains et l'on ne peut pas prétendre a posteriori qu'un organe formé de scientifiques aurait mieux pressenti le retournement de tendances et surtout réussi à en convaincre les Autorités. Néanmoins, si

<sup>7</sup> Op. cit.

L'on fait abstraction de la Banque nationale qui a résolument suivi une politique monétaire très stricte, axée sur la lutte contre l'inflation, les Autorités fédérales ont été très préoccupées par la tournure des événements et auraient par conséquent souhaité être entourées de toutes les personnes susceptibles de les guider sur la politique à suivre.

Sur la recommandation du professeur Würgler, alors président de la Commission de recherches économiques, et l'impulsion déterminante du professeur Schürmann, alors vice-président du Directoire de la Banque nationale suisse, les deux instances fédérales, de par leurs attributions les plus directement concernées par la politique conjoncturelle, c'est-à-dire le Département fédéral de l'Economie publique et la Banque nationale suisse, ont décidé d'instaurer à titre expérimental pour une période de deux ans un groupe d'experts indépendant formé de trois professeurs en économie politique. La solution retenue était donc celle d'une séparation entière entre l'organe consultant et les instances responsables de l'élaboration de la politique économique<sup>8</sup>. En effet, ils avaient renoncé d'emblée à accompagner les représentants de la science par un délégué des deux principaux groupes de partenaires sociaux comme c'est le cas dans le «Sachverständigenrat» de la République fédérale allemande. De plus, le respect de la proportionnalité politique qui occupe une place si importante dans la composition de toutes les Commissions fédérales semble avoir été ignoré, si ce n'est en ce qui concerne la répartition régionale et linguistique des universitaires. Par ailleurs, les experts devaient se limiter à une analyse critique, sans assortir leurs observations de recommandations en matière de politique économique; leur rôle était de contribuer à éclairer scientifiquement le débat sans empiéter sur les procédures traditionnelles d'élaboration de la politique économique. En ce qui concerne enfin la composition du Groupe d'experts, les mandataires ont retenu des universitaires qui avaient contribué antérieurement à l'analyse des problèmes économiques suisses et bénéficiant de domaines de spécialisation complémentaires.

Ces décisions de principe prises, le mandat adressé au Groupe d'experts est le fruit de la confrontation des idées des mandataires et des experts eux-mêmes. Les premiers avaient essentiellement dans l'esprit une analyse de la conjoncture, c'est-à-dire de l'évolution à court terme de la demande par rapport au potentiel de production. On attendait donc avant tout des experts qu'ils examinent et prévoient l'évolution à court terme de variables telles que la demande intérieure, la demande extérieure, la production, l'emploi et le niveau des prix. Limitée à cela, la contribution originale du Groupe d'experts aurait été nécessairement réduite compte tenu de la profusion des études et prévisions conjoncturelles. Les seconds ont fait remarquer que l'origine des difficultés que traversait l'économie suisse et les solutions à leur apporter étaient en grande partie d'ordre structurel. Il fallait donc,

<sup>8</sup> *Kleinwerfers, Henner, op. cit.*

tant pour expliquer la crise de 1974 à 1976 que pour concevoir les bases d'un développement futur harmonieux, élargir très nettement le champ de vision temporel de l'analyse. C'est pourquoi le Groupe d'experts a interprété largement le premier mandat qui lui a été adressé en complétant l'analyse conjoncturelle par des considérations sur des problèmes généraux de politique économique dont les implications portent sur le moyen ou le long terme.

La prudence et le pragmatisme qui régissaient le lancement de cette idée révolutionnaire dans le contexte de la politique économique suisse se sont manifestés tout particulièrement au niveau de l'organisation du soutien du Groupe puisqu'aucun organe n'a été constitué à cet effet. Sur le plan scientifique, les experts ont bénéficié d'un crédit pour financer, dans leurs Universités respectives, la collaboration d'un assistant à temps partiel ou des frais d'ordinateur. Sur le plan administratif, un secrétaire de la Banque nationale a été chargé, à côté de son activité principale, de coordonner les travaux de secrétariat ou de traduction qui ont été répartis entre différents services des mandataires ou exécutés par du personnel surnuméraire. Cette solution a présenté de sérieuses carences, en particulier dans la transmission des informations des différents services de l'Administration vers le Groupe d'experts et dans la traduction dans l'autre langue nationale des contributions rédigées par les experts dans leur langue maternelle.

### 3. Les trois rapports

Le Groupe d'experts a rédigé trois rapports sur la situation et les problèmes de l'économie suisse désignés par les années 1977/78, 1978/79 et 1979/80. Les deux premiers rapports tout particulièrement sont caractéristiques de la conception que s'en faisaient les experts désignés puisque moins d'un tiers du rapport a été consacré à l'analyse et aux prévisions conjoncturelles. De par sa qualité de numéro un d'une série d'analyses qui aurait pu s'institutionnaliser, le premier rapport contient en plus un bilan de l'évolution de l'économie suisse depuis la Seconde Guerre mondiale<sup>9</sup> et une analyse détaillée de l'origine de la crise économique 1974-1976<sup>10</sup>. Un bref exposé de la conception de la politique économique des experts, ainsi qu'un inventaire des principaux problèmes de politique économique se posant à la Suisse<sup>11</sup> devaient également préparer le chemin des rapports ultérieurs.

Alors que le premier rapport a pu être rédigé essentiellement sur la base de connaissances antérieures, le second rapport (1978/79) contient des recherches originales. S'inspirant de l'inventaire des problèmes figurant dans le premier

<sup>9</sup> *Situation et problèmes de l'économie suisse 1977/78*, Rapport du Groupe d'experts «Situation économique» (G. Bombach, H. Kleinewefers, L. Weber), Berne 1977, pp. 41-102.

<sup>10</sup> Ibidem, pp. 102-125.

<sup>11</sup> Ibidem, pp. 317-394.

rapport, les mandataires ont invité le Groupe d'experts à traiter quatre sujets spéciaux. L'un d'entre eux, l'examen des problèmes économiques de la politique sociale suisse<sup>12</sup>, a tout particulièrement retenu l'attention des milieux intéressés, mais a aussi été à l'origine de manifestations d'opposition énergique à cette activité d'expertise. Cette recherche a notamment démontré que certains principes, qui présidaient à l'élaboration du système suisse de prévoyance vieillesse et en particulier du deuxième pilier, ne résistaient pas bien à une analyse économique systématique et qu'il serait en conséquence temps d'y procéder avant de songer à toute nouvelle extension. Elle développait en outre les grandes lignes d'une analyse économique des coûts de la santé sans laquelle on ne peut espérer trouver une solution à ce problème de toute première actualité.

Deux autres études spéciales ont été consacrées aux investissements respectivement privés<sup>13</sup> et publics<sup>14</sup>, afin d'essayer d'expliquer et de trouver des solutions au marasme qui les caractérisait à cette époque.

Bien que portant sur un sujet de brûlante actualité pour la Suisse, à savoir l'influence du régime de taux de change flexibles sur le commerce extérieur de la Suisse<sup>15</sup>, la quatrième analyse spéciale a moins retenu l'attention en raison vraisemblablement de son caractère plus technique et de la fragilité de ses résultats.

Le troisième rapport enfin (1979/80) est à plusieurs titres le fruit d'un compromis. Il a en effet été marqué par les réactions soulevées par certaines conclusions du précédent rapport au sujet de la politique sociale ou de la politique budgétaire. Partagés entre les pressions de certains milieux favorables à une cessation immédiate de l'exercice et la conviction qu'un tel organe est utile pour éclairer le débat sur la politique économique suisse, les mandataires ont néanmoins décidé de poursuivre l'expérience une année supplémentaire en limitant cette fois-ci strictement le mandat des experts au domaine conjoncturel. Pour éviter de tomber au niveau d'un simple rapport de routine, il leur a cependant été demandé de procéder à une analyse comparative critique des méthodes de prévision économique utilisées par certaines instances depuis un certain nombre d'années<sup>16</sup>. On constatera cependant que le caractère éminemment technique propre à une recherche universitaire est peu approprié à un tel Groupe d'experts dont la principale justification est de mettre à disposition des milieux intéressés et du grand public une analyse indépendante et compétente des problèmes économiques. Ce rapport développe cependant quelques réflexions de première importance pour la politique conjoncturelle du début des années 1980. Il examine en particulier le problème de la

<sup>12</sup> *Situation et problèmes de l'économie suisse 1978/79*, Rapport du Groupe d'experts «Situation économique» (G. Bombach, H. Kleinewefers, L. Weber), Berne 1978, pp. 243–365.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 107–167.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 171–238.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 77–104.

<sup>16</sup> *Situation et problèmes de l'économie suisse 1979/80*, Rapport du Groupe d'experts «Situation économique» (G. Bombach, L. Weber, H. Würzler), Berne 1980, pp. 3–53.

répartition du fardeau créé par la hausse du prix du pétrole<sup>17</sup>, ainsi que les problèmes économiques de l'assainissement des finances fédérales<sup>18</sup>.

Il n'est évidemment guère possible pour un membre du Groupe d'experts d'apprécier si le choix de tous les sujets était adéquat. On peut cependant admettre que si d'autres universitaires avaient été désignés pour cette expérience, ces sujets auraient été traités différemment ou d'autres domaines auraient été envisagés; même la conception globale du rapport aurait peut-être été différente. La place décroissante accordée au fil des trois rapports à la dimension monétaire des problèmes économiques est sans doute le point le plus discutable de la sélection opérée. Elle s'explique cependant pour deux raisons. D'une part, étant tenu de livrer son rapport à une date fixe, le Groupe d'experts a été à plusieurs reprises débordé par les événements. A l'occasion du deuxième rapport surtout<sup>19</sup>, il a été obligé de reprendre à plusieurs reprises son analyse et de la livrer au plus mauvais moment, c'est-à-dire sous le coup de la forte réévaluation du franc suisse de l'été 1978 et avant de pouvoir apprécier si la réorientation fondamentale de la politique monétaire de la Banque nationale suisse aurait les effets bénéfiques promis. D'autre part, il est bien connu que la pratique de la politique monétaire doit être assortie d'une grande confidentialité qui perturbe la transmission de l'information à des experts extérieurs. L'importance et la qualité du département de recherche dont dispose la Banque nationale est, pour cette raison notamment, difficile à concurrencer.

A l'instar de toutes les personnes qui font de l'analyse et de la prévision conjoncturelle, le Groupe d'experts a été handicapé par le long délai caractérisant la parution des données de la comptabilité nationale et l'importance des révisions des chiffres provisoires. Se fondant sur les travaux du groupe des prévisions économiques de l'administration fédérale de décembre 1979<sup>20</sup> sur une estimation de la croissance du produit intérieur brut réel de 0,5 %, le Groupe d'experts a certes exprimé des doutes sur la validité de ce chiffre mais, faute de mieux, a essayé d'expliquer l'origine de la diminution des gains de la productivité que cela impliquait. En outre, c'est sur cette base aussi qu'il a élaboré ses prévisions économiques pour 1980 et 1981. Or, bien qu'une légère correction à la hausse ait été apportée à ce chiffre en mai 1980, les chiffres de la comptabilité nationale publiés en automne 1980<sup>21</sup> faisaient part, quant à eux, d'une croissance du produit intérieur brut de 2,2 %, soit quatre fois plus rapide. La première partie du rapport consacrée à l'examen comparatif des prévisions économiques et à l'élaboration des prévisions pour 1980 perdait ainsi d'un coup une bonne partie de son intérêt.

<sup>17</sup> Ibidem, pp. 76-104.

<sup>18</sup> Ibidem, pp. 104-121.

<sup>19</sup> Op. cit. pp. 23-37.

<sup>20</sup> Arbeitsgruppe für Wirtschaftsprognosen, *Wirtschaftsspiegel* 17 (1980) 1, janvier, p. 8\*.

<sup>21</sup> *La Vie Economique* 23 (1980) 9, septembre, p. 627.

La fiabilité insuffisante des données de la comptabilité nationale, ainsi que la carence de chiffres trimestriels renforcent le scepticisme que le Groupe d'experts avait exprimé dans son premier rapport<sup>22</sup> de façon générale sur les prévisions économiques en raison notamment de l'impossibilité de prévoir les chocs extérieurs et les conséquences néfastes que des prévisions erronées peuvent avoir sur le climat économique. C'est donc avec retenue que le Groupe d'experts a accepté, pour honorer son troisième mandat<sup>23</sup>, d'entrer dans le jeu des prévisions chiffrées à l'occasion de la comparaison critique des prévisions économiques établies par différents organes en Suisse. Cette prudence s'est avérée encore nettement insuffisante puisque la publication en septembre des chiffres de la comptabilité nationale a fait ressortir qu'en définitive ce sont les prévisions extrêmes les plus optimistes, et notamment celles du professeur Mattei de l'Ecole des HEC de l'Université de Lausanne<sup>24</sup>, qui se sont avérées les plus judicieuses. Dans l'état actuel des connaissances, et en tout cas aussi longtemps que des chiffres trimestriels ne sont pas disponibles pour la comptabilité nationale, il faut bien reconnaître que l'exercice de la prévision économique demeure un art périlleux. Par contre, les modèles macro-économiques élaborés à cet effet peuvent être d'une grande utilité pour essayer de mieux comprendre le fonctionnement de l'économie nationale et pour simuler, dans un laps de temps très court, les conséquences vraisemblables sur l'ensemble de l'économie d'une modification profonde, notamment des variables d'environnement (prix du pétrole, valeur extérieure du franc suisse, modifications d'un taux d'imposition).

#### 4. Impact des trois rapports

L'impact des rapports doit être apprécié successivement sur le plan de l'opinion publique et sur celui de la politique économique. Pour ce qui est de la première, c'est sans aucun doute le second rapport (1978/79) qui a eu le plus grand retentissement. De façon générale, le rapport initial (1977/78) a été remarqué pour sa contribution à l'analyse de l'évolution de l'économie suisse depuis la Deuxième guerre mondiale, ainsi que pour son tableau des problèmes de la politique économique suisse. Son annexe statistique<sup>25</sup> tentant de répertorier sous la forme d'un seul document toutes les données statistiques importantes a certainement contribué à renforcer cette impression. Tourné avant tout sur l'examen du passé et se limitant à énoncer quelques principes généraux, il n'était pas encore apparu comme une nouvelle voie susceptible de gêner les procédures politiques traditionnelles de recherche d'un

<sup>22</sup> Op. cit. pp. 129–132.

<sup>23</sup> Op. cit. pp. 37–53.

<sup>24</sup> Mattei, A., *Prévisions économétriques pour 1979*, Ecole des HEC, Lausanne, février 1979

<sup>25</sup> *Situation et problèmes de l'économie suisse 1977/78*, Rapport du Groupe d'experts «Situation économique», volume II, Fondements statistiques, Berne 1977.

compromis. Néanmoins, un article du Journal de l'Union centrale des Associations patronales suisses<sup>26</sup> et un contre-rapport publié longtemps après par la Commission de politique économique du Parti socialiste suisse<sup>27</sup> ont constitué des signes avant-coureurs des attaques conjointes que l'exercice allait subir de la part de différents milieux.

Le second rapport en revanche a suscité des réactions nombreuses et parfois violentes. La raison provenait surtout de la double mise en garde des experts: d'une part, il ne fallait plus continuer à élargir le système de prévoyance vieillesse sans en étudier sérieusement les conséquences futures et d'autre part, quelques mois avant la deuxième votation populaire fédérale sur l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée, les ménages publics et en particulier la Confédération devaient éviter de poursuivre une politique déflationniste compte tenu de la situation de marasme économique du moment.

Certes, dans les milieux politiques (partis politiques et groupes de pression), d'un côté de l'échiquier politique comme de l'autre, les critiques ont alterné avec la mise à profit d'arguments trouvés dans d'autres parties du rapport. Cependant, les critiques les plus violentes ont émané des deux Départements responsables des politiques qui avaient été partiellement mises en question.

Son domaine ayant été fortement restreint, le troisième rapport a déjà retenu moins d'attention. Publiées en avril après toutes les prévisions qui devaient être comparées, celles du Groupe d'experts n'intéressaient plus. Seul le chapitre consacré à la répartition du fardeau de la hausse du prix du pétrole, et notamment à la mise en cause du bien-fondé de l'adaptation totale dans toutes les situations des salaires au renchérissement, a provoqué le mécontentement des syndicats. Une lecture attentive de l'argumentation<sup>28</sup> montre cependant que les experts étaient soucieux dans ce cas très particulier d'une hausse de prix massive d'un produit importé de protéger les revenus modestes et moyens tout en cherchant à éviter que l'inflation ne soit entretenue et que les revenus supérieurs ne bénéficient d'augmentations réelles de salaire en raison du mode d'application de l'indexation des salaires.

Que les milieux politiques reprennent des arguments pour les contester ou au contraire les utiliser est dans l'ordre des choses et démontre que les rapports ont atteint un de leurs buts, à savoir animer le débat politique par des analyses économiques. Il est cependant plus important encore de déterminer si les questions posées, les réponses données, ou encore les idées lancées ont été prises en

<sup>26</sup> «Konjunkturelle Tendenzaussagen einer Professorengruppe» *Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung* No 51/52 du 22 décembre 1977.

<sup>27</sup> *Kritische Bemerkungen Zum Bericht «Lage und Probleme der schweizerischen Wirtschaft» 1977/78 der Professoren Bombach, Kleinewefers, Weber*, SPS-Kommission für Wirtschaftspolitik, Berne, octobre 1978.

<sup>28</sup> op. cit. pp. 99-104.

considération dans la politique économique et ont entraîné en conséquence une modification, ne serait-ce que légère, de son cours. Donner une réponse précise à cette question est cependant impossible parce que toute politique est le fruit d'influences multiples et variées qui ne sont souvent pas identifiables séparément.

Que cela soit par pure coïncidence ou que l'idée était déjà en l'air, il apparaît cependant que certaines politiques ont tendanciellement évolué dans le sens suggéré par les experts. Par exemple, le deuxième rapport avait montré au sujet de la loi sur la prévoyance professionnelle que le modèle de la primauté des prestations retenu en octobre 1977 par le Conseil National soulève des problèmes de prévision économique à long terme dont aucun économiste ne voudrait assumer la responsabilité. La proposition du Conseil d'Etat qui a été récemment entérinée par la Commission du Conseil National chargée d'étudier la question dans le cadre de la procédure de liquidation des divergences entre les deux chambres de substituer le système de la primauté des cotisations à celle des prestations va dans le sens indiqué<sup>29</sup>. De même, la décision du Conseil fédéral annoncée peu avant la votation de mai 1978 de réduire pour les premières années de 8 à 7 % le taux normal d'imposition de la taxe sur la valeur ajoutée allait dans le sens de la politique budgétaire souhaitée par le Groupe d'experts.

En revanche, certaines réflexions du Groupe n'ont, semble-t-il, pas eu de suite. La plus frappante se rapporte peut-être aux craintes que le Groupe d'experts a émises sur les conséquences du vieillissement de la population sur le rapport entre personnes actives et personnes retraitées<sup>30</sup>, déterminant pour l'ampleur de la charge qui pèse sur les premières, et par conséquent sur leur esprit de solidarité en faveur des secondes. En effet, dans son rapport sur les grandes lignes de la politique gouvernementale pour la législature 1979–1983<sup>31</sup>, le Conseil Fédéral, sans nier le danger de difficultés au début du siècle prochain, prétend que l'on a cependant tout le temps d'étudier le problème, position qui néglige manifestement que dans ce domaine une modification de la politique suivie ne porte ses fruits qu'après une très longue période. A l'exclusion du taux de la taxe sur la valeur ajoutée cité ci-dessus, les très nombreuses remarques relatives à la politique financière de la Confédération émises dans les trois rapports ne semblent avoir influencé en rien la pratique traditionnelle qui consiste à chercher la voie de la moindre résistance entre les multiples positions en présence.

### 5. Le Groupe d'experts était-il vraiment devenu superflu?

Bien que les instances concernées aient encore étudié la formule idéale d'un tel Groupe d'experts durant la période de rédaction du troisième rapport, la décision de

<sup>29</sup> *Neue Zürcher Zeitung*, 1er juillet 1981.

<sup>30</sup> Op. cit. 1978/79, pp. 269–271.

<sup>31</sup> Berne, 16 janvier 1980.

ne pas poursuivre l'exercice, sous cette forme ou sous une autre, a été prise peu après son dépôt. Le silence que les Autorités ont observé durant près de six mois sur leurs intentions avait pu laisser croire qu'un quatrième mandat allait être attribué et a certainement accentué le sentiment de malaise qui a été ressenti par la presse. Les quotidiens dominant dans le monde des affaires et économique, en particulier la *Neue Zürcher Zeitung*<sup>32</sup>, ainsi que certains organes d'organisations professionnelles<sup>33</sup>, n'ont pas caché leur étonnement et leur déception de constater que cette idée, certes révolutionnaire mais prometteuse, était abandonnée malgré le succès – à leurs yeux – de l'expérience.

A l'occasion d'une réponse à une petite question d'un conseiller national relative aux suites qui étaient données aux conclusions du Groupe d'experts<sup>34</sup>, le chef du Département fédéral de l'Economie publique a justifié sa décision par l'entrée en vigueur prochaine (1<sup>er</sup> janvier 1981) de la loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture, fondée sur le nouvel article 31 quinquies – dit conjoncturel – de la Constitution, voté par le peuple et les cantons en février 1978. En particulier, la réorganisation de la Commission de recherches économiques, qui change d'appellation en français pour devenir la Commission pour les questions conjoncturelles, devait permettre, grâce à l'absorption du groupe des prévisions économiques de l'Administration, de procéder, mieux qu'auparavant, à l'analyse et aux prévisions conjoncturelles et, par la création d'une sous-commission formée exclusivement de professeurs d'Université, d'étudier également des questions particulières.

La presse bien informée a cependant relevé que d'autres raisons, moins avouables, sont aussi à l'origine de cette décision. En particulier, les études spéciales ont été ressenties par les services concernés de l'Administration et des organisations professionnelles comme une concurrence rivalisant avec leurs prérogatives. En outre, cette quatrième voix placée à côté de celles de la défense d'intérêts et des Autorités risquerait de perturber leur recherche d'un consensus.

De plus, étant élaborées entièrement à l'extérieur de ces procédures politiques et seulement de façon schématique, les recommandations qui découlent des réflexions des experts nécessitent encore un gros effort de maturation avant de pouvoir, le cas échéant, constituer une alternative valable, ce qui explique pourquoi on est généralement peu enclin à les susciter.

Enfin, il n'est pas impossible que les répercussions, tant sur le budget que sur le travail de certains services, aient contribué à cette décision.

<sup>32</sup> «Requiem auf die «drei Weisen»; Das stille Ende eines Experiments», *Neue Zürcher Zeitung*, 27/28 septembre 1980; «Warum die «drei Weisen» gestorben sind? Die Geschichte einer fragwürdigen Exekution», *Neue Zürcher Zeitung*, 10 octobre 1980.

<sup>33</sup> «Operation Gelungen-Kommission «gestorben», *Bauwirtschaft*, 30 janvier 1981.

<sup>34</sup> Compte-rendu de la séance du Conseil des Etats du 9 octobre 1980, *Neue Zürcher Zeitung*, 10 octobre 1980.

Si l'on accepte le bien-fondé des justifications de la création d'un Groupe d'experts énoncées au début de cet article, on peut douter que la mise en vigueur d'une loi sur l'observation de la conjoncture change beaucoup aux méthodes et pratiques qui ont cours depuis les années 1960. Certes, cette loi repose sur une base constitutionnelle véritable et fournit une base légale non équivoque aux diverses articulations de l'analyse conjoncturelle. Néanmoins, malgré le réaménagement de certaines compétences, les deux organes chargés d'observer la conjoncture sont les mêmes qu'auparavant, à savoir l'Office fédéral des questions conjoncturelles (anciennement Délégué aux questions conjoncturelles) et la Commission pour les questions conjoncturelles (anciennement Commission de recherches économiques). A moins que ces instances inaugurent des méthodes de travail nouvelles, ce qui est peu probable puisque leurs compétences et les personnes en place sont pour l'essentiel les mêmes qu'auparavant, force est de constater que les souhaits énoncés au début au sujet du Groupe d'experts ne demeurent que partiellement satisfaits.

En ce qui concerne la Commission pour les questions conjoncturelles qui est censée pouvoir reprendre l'activité du Groupe d'experts, on peut craindre que sa constitution selon les règles de la proportionnalité ne lui permette pas plus qu'auparavant d'étudier les problèmes en profondeur et la condamne à nouveau à publier des rapports de routine et caractéristiques d'une position semi-officielle. De plus, la base constitutionnelle qui la supporte limite son domaine de compétence à celui de l'observation de la conjoncture; les discussions politiques qui ont eu lieu à l'occasion de l'élaboration de la loi ont bien montré que les représentants de l'industrie et de l'artisanat veilleront à ce que l'on n'envisage pas, sous ce couvert, des questions d'ordre structurel pouvant conduire à une différenciation de la politique conjoncturelle selon les régions ou les secteurs de l'économie. Or, les problèmes qui sont apparus en Suisse et ailleurs au courant des années 1970 ont montré qu'il n'était plus possible de distinguer de façon stricte ce qui relève de la conjoncture et ce qui relève des structures.

En soi, l'idée de constituer une sous-commission formée exclusivement de professeurs d'Université, alors que dans l'ancienne Commission la sous-commission I chargée d'étudier les problèmes en profondeur était formée sur une base paritaire, va sans doute dans le sens souhaité d'un organisme indépendant et compétent. Néanmoins, le degré d'indépendance et le pouvoir d'impact de cet organe dépendent de la liberté qui lui sera attribuée au sein de la Commission et de la nature et de la fréquence des mandats de recherche qui pourraient lui être attribués par les Autorités. Bien que la Commission ne se soit pas encore organisée, il est peu probable que la Commission plénière composée de façon à respecter un certain équilibre politique donne à l'un de ces groupes, les représentants de la science, une très grande liberté de travail et d'expression. De plus, on peut se demander si une Commission formée de dix universitaires est en mesure d'entreprendre une recherche de façon efficace et surtout d'aboutir à une même analyse des faits et des

mécanismes, sans laquelle son impact serait fortement diminué.

Les autres justifications de l'abandon de l'exercice qui reviennent à dire qu'un tel Groupe d'experts est un corps étranger dans les procédures d'élaboration de la politique économique en Suisse sont quant à elles à prendre beaucoup plus au sérieux. Il est évident que le but d'un tel groupe n'est pas de résoudre les problèmes, mais de soulever les questions, de donner des réponses conformes aux plus récents enseignements de la théorie économique, de lancer des idées; en un mot de contribuer à créer une plus grande transparence dans la compréhension des faits économiques. Certains hommes politiques avaient d'ailleurs compris l'intérêt de cette contribution des représentants de la science. Que la résistance se soit manifestée au niveau des états-majors de partis politiques et des grandes organisations professionnelles, ainsi que de l'Administration fédérale, démontre que les premiers ne sont pas véritablement intéressés à un échange de vue, mais avant tout soucieux de pouvoir imposer leur position et que les seconds se laissent prendre au jeu, soit qu'ils ne peuvent pas faire autrement puisqu'ils servent un homme politique, soit par facilité. Cette situation est typique de la démocratie de concordance, qui a, par ailleurs, bien des avantages de stabilité; néanmoins, il est normal qu'elle suscite l'irritation des milieux scientifiques lorsque ceux-ci, de par leurs connaissances et leurs recherches, constatent qu'un ou plusieurs groupes participant au marchandage modifieraient la position qu'ils défendent s'ils pouvaient être convaincus, le cas échéant, que les faits ou réflexions sur lesquels ils se fondent sont erronés. Il en résulterait un gain net pour l'ensemble de la collectivité.

#### **6. A l'avenir, quel Groupe d'experts?**

Si les Autorités devaient reprendre ultérieurement l'expérience d'un Groupe d'experts, quelle formule devraient-elles retenir pour tirer profit des expériences acquises durant cette phase d'expérimentation? A notre sens, l'idée d'une séparation nette entre la politique et les consultants était bonne; l'adjonction à l'image du modèle allemand des représentants des partenaires sociaux contribuerait sans doute à faciliter la transmission des idées dans les deux sens, mais réduirait simultanément l'indépendance du groupe. De même, l'effectif de trois membres semble idéal: il réduit au strict minimum les lourdeurs d'une rédaction collective tout en offrant la garantie d'une variété suffisante d'horizon; il réduit la probabilité d'un désaccord profond entre les experts conduisant à un rapport de minorité; il n'aggrave pas inutilement les difficultés de renouvellement des membres du groupe compte tenu du faible effectif des professeurs d'Université en Suisse. En revanche, il faut être conscient que, compte tenu de l'ampleur du domaine, le Groupe d'experts n'aura peut-être pas toujours en son sein un véritable spécialiste de chaque sujet.

Le succès d'une instauration permanente d'un tel Groupe d'experts dépendra des solutions trouvées à trois problèmes. Premièrement, il est indispensable pour qu'il se sente concerné par les réflexions des experts que le mandataire soit le Conseil fédéral ou au moins les deux départements concernés par la politique économique à court et à moyen terme, c'est-à-dire le Département de l'Economie publique et le Département des Finances. En revanche, compte tenu de ses capacités de recherche propres et de la nature de la politique monétaire, il n'est pas nécessaire que la Banque nationale soit à nouveau cosignataire des mandats.

Deuxièmement, le choix des domaines de recherche est de toute première importance. Comme nous l'avons vu ci-dessus, il serait faux de limiter le sujet à celui de la conjoncture parce que les prévisions économiques sont encore un art trop fragile et parce que l'expérience actuelle démontre que les questions conjoncturelles et structurelles ne peuvent plus être dissociées. Néanmoins, il s'agirait tout de même de restreindre ce domaine et d'en exclure les politiques économiques qui n'ont qu'un très lointain rapport avec la marche des affaires à court et à moyen terme (énergie, transports, structures de la fiscalité, etc.). Cette distinction n'est cependant pas toujours facile. Par exemple, la politique sociale traitée dans le deuxième rapport est avant tout un sujet spécifique de la politique de redistribution; néanmoins, le système de capitalisation du deuxième pilier exerce une influence indéniable sur l'offre et la demande de capital, et par conséquent sur la croissance économique.

Le troisième et peut-être plus délicat problème à résoudre est celui de la périodicité des rapports. Contrairement à l'idée sous-jacente de la période expérimentale, le dépôt de rapports à dates fixes ne semble pas nécessaire, voire même contre-indiqué. Cela est tout particulièrement vrai pour les études spéciales qui doivent être entreprises à la demande des Autorités ou sur l'initiative spontanée des experts lorsqu'un nouveau problème se pose. En revanche, il est très important qu'un groupe soit en permanence prêt à être engagé sans devoir reprendre tout à zéro. La fixité des dates de remise des rapports n'est pas nécessaire non plus pour la partie consacrée à l'activité économique présente et future, en raison de la profusion des rapports sortant à ce sujet au tournant de chaque année. Il faudrait demander aux experts de prendre spontanément position lorsqu'un revirement de la situation économique se dessine (par exemple la forte recrudescence de l'inflation au début de 1981) ou lorsqu'il lui semble que la politique suivie va dans une fausse voie. En revanche, pour éviter tant la paresse des experts qu'un manque d'empressement des Autorités à les mandater, il est indispensable de prévoir tout de même un intervalle maximum entre deux rapports, en principe une année et demie ou deux ans.

Le succès de cette formule de Groupe d'experts dépend beaucoup des solutions pratiques qui doivent garantir tout à la fois la permanence et la souplesse. Il y a deux contraintes à cela. De loin la plus difficile à résoudre réside au niveau des professeurs qui composent le Groupe d'experts. L'idéal serait bien sûr qu'ils soient libérés de leurs charges d'enseignement durant leur période de service au sein du

Groupe. Néanmoins, comme il n'est guère envisageable dans le système universitaire fédéraliste de la Suisse qu'ils puissent être déchargés sans délai et pour une longue période au moins d'une partie de leurs activités d'enseignement, ils n'ont pas la possibilité de se consacrer intensément à cette charge supplémentaire à n'importe quel moment de l'année, mais doivent compter pour conduire le gros de leur travail sur la période pendant laquelle les cours sont suspendus. Par ailleurs, pour assurer le renouvellement des idées sans lequel de tels rapports tomberaient aussi dans la routine, il est nécessaire de prévoir un tournus relativement rapide (3 à 4 ans) des membres du Groupe. Or, compte tenu de la modestie de l'effectif des professeurs en économie politique en Suisse, cette exigence peut s'avérer assez rapidement difficile à réaliser si l'on tient compte que certains d'entre eux n'ont pas d'expérience préalable dans ces domaines de recherche et qu'il faut toujours assurer au sein du groupe une variété des domaines de spécialisation.

La seconde contrainte se situe au niveau de l'organisation et du coût. La principale difficulté pratique rencontrée par le Groupe d'experts durant sa période expérimentale a été la recherche, voire l'obtention, des informations nécessaires sur la politique fédérale. Pour garantir la continuité de la vigilance et faciliter un engagement aussi rapide que possible des experts, il est indispensable de lui attribuer un secrétariat scientifique formé de personnes compétentes chargées de réunir, de trier et d'examiner de façon critique le flux continu d'informations pertinentes. Néanmoins, le système de milice impose aux experts de travailler de façon essentiellement décentralisée, ce qui exige aussi l'aménagement d'un appui au lieu de travail des experts. Enfin, de cas en cas selon le sujet, les services concernés de l'Administration devraient être obligés de mettre un collaborateur à disposition des experts pour assurer leur information. Si les Autorités et le Parlement étaient véritablement convaincus de l'utilité d'un tel Groupe d'experts, les fonds nécessaires au financement de ces quelques postes budgétaires ne devraient pas être difficiles à trouver; c'est une question de priorité.

A l'heure actuelle, la probabilité politique de voir renaître un Groupe d'experts selon une telle formule peut être qualifiée de quasi nulle. Cela est fort regrettable car cette activité d'expertise aurait constitué un moyen simple et efficace pour apporter un souffle nouveau à l'examen de la situation économique de la Suisse, et par conséquent à l'élaboration de la politique économique. Cependant, de même que la volonté de coopération des milieux des affaires à des enquêtes statistiques évolue en fonction inverse de la marche des affaires, il n'est pas impossible, à défaut d'une reconnaissance immédiate de ses mérites, que la prochaine période de difficultés économiques sérieuses fasse tout de même éclater à nouveau au grand jour les limites des institutions officielles d'observation de l'économie, et que l'on se rappelle à ce moment de l'expérience positive du Groupe d'experts. Il est cependant à espérer que les craintes qu'il avait soulevées n'encouragent pas les Autorités à l'assortir d'un carcan qui le rendrait inoffensif pour tout le monde et donc inutile.

## Résumé

### *Les «Trois Sages»: une nécessité ou un anachronisme?*

Après avoir publié de 1977 à 1980 trois rapports remarquables, l'activité de consultation du Groupe d'experts «Situation économique» a été discrètement abandonnée par les Autorités qui l'avait initiée. Mis sur pied hâtivement en pleine crise, cet organe a été loué pour son éclairage bien étayé et indépendant des principaux problèmes présents et futurs de l'économie suisse, mais a suscité des manifestations de rejet déterminantes parce que le système suisse de la démocratie de concordance n'est guère réceptif aux messages qui ne sont pas traduits en termes politiques. Cet essai de bilan montre cependant que, du point de vue économique, un tel organe demeure nécessaire pour pallier aux déficiences des procédures actuelles d'élaboration de la politique économique.

## Zusammenfassung

### *Die drei Weisen: Notwendigkeit oder Anachronismus?*

Nachdem zwischen 1977 und 1980, auf Veranlassung der Behörden, drei vielbeachtete Gutachten der Expertengruppe «Wirtschaftslage» erschienen sind, ist diese Beratungstätigkeit diskret fallengelassen worden. Unter dem Eindruck der Krise einberufen, hat dieses Beratungsorgan einerseits einige Lorbeeren für seine gut fundierten und unabhängigen Abklärungen und Meinungen ernten können. Andererseits kam es jedoch auch zu schliesslich bestimmenden Abwehrreaktionen, weil das schweizerische System der Konkordanz-Demokratie Aussagen, die nicht politisch abgestützt sind, kaum aufzunehmen vermag. Dieser Versuch, Bilanz zu ziehen, zeigt jedoch, dass aus wirtschaftlicher Sicht ein solches Gremium von Sachverständigen weiterhin eine Notwendigkeit darstellt, um den Mängeln der heute gängigen Ausarbeitungsverfahren der Wirtschaftspolitik entgegenzuwirken.

## Summary

### *The “Three Wise Men”: Necessity or Anachronism?*

After – at the request of the authorities – three much noticed expertises of the expert group “economic situation” had appeared between 1977 and 1980, this advisory activity has been silently dropped. This consultory board, called under the impression of crisis, was, on the one hand much acclaimed for its well-founded and independent clarifications and opinions. On the other hand, negative reactions became more and more apparent, since the Swiss system of concordance democracy can hardly accept statements that are not politically founded. The judgement of the situation in this paper shows, however, that from the economic point of view, such a panel of experts still proves to be essential to counteract the inadequacies of the current methods of development of economic policy.