

LEUC VISION

SITUATION ET PROBLEMES DE L'ECONOMIE SUISSE

RAPPORT

1977/78

Rapport du Groupe d'experts
«Situation économique»

SITUATION ET PROBLEMES DE

L'ECONOMIE SUISSE

1977/78

I RAPPORT

RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS "SITUATION ECONOMIQUE"

BERNE 1977

© by Département fédéral de l'économie publique et
Banque nationale suisse, Berne 1977

Diffusion: Office central fédéral des imprimés et
du matériel, 3000 Berne

A V A N T - P R O P O S

Le 17 juin 1977, le Département fédéral de l'économie publique et la Banque nationale suisse ont constitué, à titre d'essai, un Groupe d'experts "Situation économique" composé des trois soussignés. Son mandat consistait "à analyser et à évaluer la situation conjoncturelle et les perspectives de l'économie suisse en tenant compte de l'évolution structurelle future". A cette fin, il fallait admettre que le plein emploi, la stabilité des prix et le maintien de la capacité concurrentielle de l'économie suisse forment les objectifs principaux de la politique économique, complétés par les efforts en vue d'un développement économique équilibré de toutes les régions du pays.

"Le Groupe d'experts doit remettre son rapport au Conseil fédéral et à la Direction de la Banque nationale à fin novembre".

Comme les membres du Groupe d'experts n'étaient pas préparés à recevoir ce mandat et, de ce fait, ont dû remettre à une date ultérieure des engagements déjà pris, les travaux intensifs pour ce rapport n'ont pu être commencés qu'au début du mois d'août, après mise au point des problèmes d'organisation les plus importants. Pour cette raison, le rapport a été élaboré dans un temps extrêmement limité.

Ceci explique pourquoi dans beaucoup de domaines, le Groupe d'experts n'a pas encore pu procéder à des analyses approfondies. En outre, il n'a plus été possible de coordonner complètement les différents chapitres, surtout en ce qui concerne les statistiques, ou encore, selon les cas, de se procurer les chiffres les plus récents et de parvenir à une forme extérieure parfaite.

Le rapport du Groupe d'experts se compose du rapport (volume I) et des fondements statistiques (volume II). Les raisons pour lesquelles le Groupe d'experts s'est décidé à rassembler

et publier les données statistiques remontant jusqu'en 1960 sont exposées dans l'avant-propos du volume II.

Dans la *première partie* du rapport, le Groupe d'experts tente de replacer la situation économique actuelle dans le contexte de l'évolution à long terme. Une telle rétrospective semblait s'imposer surtout pour deux raisons. Premièrement, les symptômes économiques de crise depuis 1974 ne peuvent pas être interprétés uniquement en tant que rupture conjoncturelle qui pourrait être maîtrisée grâce à des moyens traditionnels de politique conjoncturelle. Au contraire, de nombreux éléments permettent de penser que la crise était surtout due à des causes structurelles et annoncent simultanément la fin de l'époque de croissance ayant duré un quart de siècle. Deuxièmement, le mandat du Groupe d'experts comprend aussi expressément des questions structurelles qui doivent en principe être analysées dans une perspective à long terme, et le cas échéant aussi être traitées par une politique conçue à long terme.

La *deuxième partie* constitue l'analyse de l'évolution récente de l'économie suisse depuis les premiers symptômes de la crise, c'est-à-dire depuis 1973. Le Groupe d'experts a estimé indispensable d'analyser les causes et le déroulement de la crise afin de replacer correctement la situation conjoncturelle actuelle dans l'évolution des cycles et d'évaluer les perspectives futures à court terme.

Le Groupe d'experts a volontairement renoncé aux prévisions chiffrées pour deux raisons. D'une part, comme il ressort des remarques préliminaires de la deuxième partie du rapport, il se montre sceptique à l'égard des possibilités théoriques et de la fiabilité des prévisions économiques à court terme. D'autre part, la validité de telles prévisions pour prendre des décisions de politique économique est, à son avis, souvent surestimée. Par ailleurs, il existe déjà en Suisse des instances de prévision officielles et privées que le Groupe d'experts ne veut et ne peut pas concurrencer, compte tenu

de ses moyens limités. De ce fait, le Groupe d'experts se contente d'exprimer des tendances.

La *troisième partie* développe une vue d'ensemble des problèmes essentiels de la politique économique actuelle et future dans le cadre des conditions politiques et institutionnelles existantes. Dans des rapports ultérieurs éventuels, il faudrait reprendre quelques-uns des problèmes mentionnés et nouveaux afin de les étudier de façon plus approfondie. Ceci demanderait des analyses statistiques et des discussions avec des experts de l'administration publique et de la vie économique, ce qui n'était pas possible pour ce premier rapport, vu le temps limité.

Le Groupe d'experts s'est efforcé de rédiger cette expertise de manière accessible au public, dans la mesure où cela était possible, sans renoncer à sa substance scientifique. Ceci suppose que l'argumentation théorique s'efface largement et que pour l'essentiel, seuls les résultats qui en découlent sont rapportés. Chacune des trois parties prise séparément doit être largement compréhensible à elle seule. A cette fin, certaines répétitions ont été consciemment maintenues. Cependant, il n'est pas possible d'apprécier des passages séparés sans considérer le contexte dans son ensemble.

Etant donné le peu de temps disponible, le Groupe d'experts n'aurait pas pu remplir son mandat sans le concours d'un grand nombre d'administrations publiques et d'institutions. Il convient de souligner ici la contribution particulièrement importante du Dr Beat Gerber en tant que secrétaire du Groupe d'experts, et de Félix Schumacher qui s'est chargé de l'organisation des travaux techniques. Le Groupe d'experts les en remercie vivement.

Gottfried Bombach
Bâle

Henner Kleinewefers
Fribourg

Luc Weber
Genève

Novembre 1977

S O M M A I R E

VOLUME I: RAPPORT

AVANT-PROPOS des membres du Groupe d'experts	III
RESUME	1

PREMIERE PARTIE

La situation économique actuelle vue dans le contexte de l'évolution à long terme	41
I Image empirique de la croissance d'après-guerre 1950-1973	41
II La demande en tant que cause de la forte croissance économique de l'après-guerre	59
III L'offre comme facteur de la forte croissance de l'après-guerre	67
IV Conditions cadres de la croissance	76
V Fluctuations conjoncturelles pendant la période de croissance	94
VI Causes et déroulement de la crise 1974/76	102
VII Fin d'une période de croissance, début d'une stagnation séculaire?	120

DEUXIEME PARTIE

La situation économique actuelle et les perspectives à court terme	129
I Les conditions économiques extérieures	133
II La demande intérieure	167
III Emploi, potentiel de production et salaires	206
IV Coûts, prix et productivité	235

VIII

V	Les conditions monétaires	244
VI	Les finances publiques	272

TROISIEME PARTIE

	Problèmes principaux de la politique économique actuelle et future	317
I	Conditions économiques extérieures de la croissance économique	318
II	Demande intérieure et croissance économique future	331
III	Offre intérieure et croissance économique future	338
IV	La politique de stabilisation	353
V	Problèmes de la structure des branches et de la structure régionale	366
VI	Problèmes de la politique sociale	375
VII	Problèmes des finances publiques et de l'effica- cité du secteur public	386

ANNEXE

	Chronique de politique économique	395
--	-----------------------------------	-----

R E S U M E

PREMIERE PARTIE

La situation économique actuelle vue dans le contexte de l'évolution à long terme

- 1 L'époque de croissance de l'économie suisse de 1950 à 1973, pendant laquelle le produit national réel par habitant a doublé, peut être divisée en trois phases. La première décennie s'est caractérisée par une forte croissance de la population et du produit national et une stabilité relative des prix. De 1960 à 1970, la croissance démographique et économique s'est poursuivie presque invariablement, tandis que les taux d'inflation augmentaient déjà considérablement. A partir de 1970 enfin, la croissance de la population et du produit national s'est nettement ralentie, alors que les taux d'inflation doubleraient de nouveau.

Contrairement aux modifications structurelles dans une économie stagnante, les déplacements considérables des structures au niveau des branches et des régions pendant la période de croissance ont pu s'effectuer de façon relativement aisée sans entraîner des pertes matérielles pour les entreprises et les régions concernées.

- 2 Du côté de la demande, les causes les plus importantes de cette croissance longue et forte, unique dans l'histoire de la Suisse, sont les suivantes:
- La reconstruction après la guerre, le grand nombre d'innovations technologiques et la libéralisation progressive du commerce international, ont entraîné une forte croissance économique mondiale et par conséquent une demande extérieure toujours croissante de biens et services suisses.

- Afin d'exploiter les possibilités croissantes de débouchés après l'épuisement des réserves nationales de main-d'oeuvre, l'économie suisse, de 1950 à 1970, a fait largement appel à de la main-d'oeuvre étrangère. Tout en contribuant à l'augmentation de la production, celle-ci a entraîné une demande de consommation additionnelle et a provoqué surtout des investissements considérables en vue de créer des postes de travail et des logements supplémentaires, ainsi que l'infrastructure nécessaire.
- A la fin de cette période d'expansion, l'augmentation des taux d'inflation a conduit à un élargissement spéculatif considérable de la demande, particulièrement sur les marchés de biens immobiliers et de biens de consommation durables.

3 Longtemps cette forte expansion de la demande globale fut suivie d'une *offre* relativement *flexible*, ceci en particulier pour les raisons suivantes:

- A la fin de la guerre, la Suisse disposait d'un appareil de production intact, mais ceci n'a joué un rôle que dans la phase initiale.
- Pendant la période de croissance, l'exploitation du sol et de l'environnement naturel, afin de satisfaire les besoins de l'économie et de la population en expansion, ne subissait que peu de restrictions.
- La Suisse appartenait aux pays ayant la formation de capital physique la plus rapide, bien que largement dans le domaine de la construction publique et privée. Toutefois, les investissements d'équipement augmentaient aussi considérablement.
- Grâce au recours à la main-d'oeuvre étrangère, le marché du travail a longtemps bénéficié d'une grande flexibilité. Cependant dans la deuxième moitié de la période de croissance, les effets de demande de l'immigration excédaient probablement de plus en plus les effets d'offre.

- En Suisse aussi, cette époque de croissance s'est caractérisée par un progrès fulgurant dans la technologie et l'organisation, qui augmentait sans cesse les rendements des autres facteurs de production.
 - Enfin, il convient de souligner que la Suisse a pu s'approvisionner sans difficultés notables par ses importations du reste du monde. Comme l'évolution des prix à l'importation a suivi en général de près l'évolution des prix suisses à l'exportation, les termes de l'échange sont restés longtemps relativement stables.
- 4 Pendant l'époque de croissance, les *conditions politiques et sociales* ont favorisé l'expansion économique:
- Au début, avant de succomber à l'indiscipline des principales nations industrialisées en matière de change, le régime des changes fixes a eu une influence très positive sur le commerce international. Jusqu'à cette époque, les conditions monétaires internes dépendant du régime des changes favorisaient une croissance sans inflation, mais à partir des années suivantes, cette situation s'est modifiée progressivement.
 - Dans le domaine des finances publiques, depuis 1960 l'accroissement considérable des dépenses d'infrastructure constituait une lourde charge pour les cantons et les communes; mais jusqu'en 1970 environ, la Confédération put assurer un soutien sans grandes difficultés. Malgré des avertissements occasionnels concernant l'évolution probable à long terme, les finances publiques étaient alors considérées saines.
 - Le développement rapide de la sécurité sociale a contribué considérablement à la paix sociale. A l'époque, on n'était pas encore conscient que certaines mesures risquaient de dépendre d'un prolongement infini de la croissance.

- L'ambiance et le climat politique et social en général encourageaient l'activité économique, et jusqu'à la fin de l'époque de croissance, les perspectives d'avenir étaient jugées favorables.
- 5 Sous l'effet d'une forte croissance économique, on accordait peu d'importance au phénomène conjoncturel, bien qu'il apparaisse rétrospectivement que les variations à court terme oscillaient considérablement autour de la tendance de croissance. Comme le taux de croissance réel était toujours positif sauf en 1958, ces fluctuations conjoncturelles n'étaient guère ressenties. Seul l'aspect partiel de l'inflation était progressivement pris en considération.
- 6 Dans ces conditions, la *crise de 1974/75* a frappé un pays qui n'y était pratiquement pas du tout préparé, tant sur le plan psychologique et politique que sur le plan scientifique. Parmi les *causes* de cette rupture radicale dans l'expansion qui ne cadre plus avec le schéma des cycles de croissance précédents, il faut distinguer trois catégories:
- *Les causes mondiales de la crise* qui se sont répercutées soit directement sur la Suisse, soit par le biais de son commerce extérieur, en particulier:
 - . le ralentissement de la croissance démographique
 - . la forte accélération de l'inflation depuis 1970
 - . le pessimisme vis-à-vis de la croissance en raison de la prise de conscience du problème de l'environnement et d'une animosité croissante vis-à-vis de l'économie
 - . la crise de l'énergie, la hausse des prix des matières premières et des produits alimentaires
 - . ainsi qu'une montée du protectionnisme consécutive à la crise même.

- La deuxième catégorie des causes de la crise réside dans d'importants *retournements de la politique économique suisse* destinés à corriger des développements déficients de longue date. Bien que ces changements se justifiaient à moyen et à long terme dans la situation du moment, ils ont en grande partie contribué à provoquer et plus tard à aggraver la crise. Les causes les plus importantes sont les suivantes:
 - . le revirement dans la politique des étrangers
 - . le revirement dans la politique monétaire et des taux de change
 - . la crise des finances publiques et par conséquent le comportement procyclique des collectivités publiques.
- Les causes primaires de la crise mentionnés ci-dessus ont alors provoqué un *effondrement* avant tout:

- . dans l'industrie du bâtiment
- . et dans certaines parties de l'économie d'exportation.

En raison de la coïncidence de ces crises structurelles et du fléchissement conjoncturel général, il y a enfin eu

- . des processus cumulatifs de contraction touchant de vastes segments de l'économie suisse.
- 7 Suite à la crise de 1974/76, l'optimisme de l'époque d'expansion s'est transformé en grande partie en un pessimisme de stagnation. Toutefois, une *croissance* de l'économie suisse *demeure encore possible*, même si les taux de croissance ne pourront vraisemblablement plus atteindre le niveau élevé des années cinquante et soixante. La croissance future ne se fera pas d'elle-même, mais elle demandera une politique économique élaborée à long terme, dont les traits principaux sont essentiellement exprimés dans la troisième partie du rapport.

DEUXIEME PARTIE

La situation économique actuelle et ses perspectives à court termeI Les conditions économiques extérieures

- 8 Pendant la période de croissance, *la structure de la balance des paiements suisse* fut la suivante:
- La balance des revenus était presque équilibrée à long terme, avec toutefois des variations importantes d'année en année suivant la conjoncture.
 - A long terme, les grands déficits de la balance commerciale ont été compensés par des excédents correspondants des balances des services et des revenus de capitaux.
 - En ce qui concerne les flux de capitaux, les exportations de capitaux des banques ont été le plus souvent considérables, mais elles furent plus que compensées par des afflux de fonds difficiles à déterminer provenant des autres postes de la balance des paiements.
 - Les réserves de devises de la Banque nationale ont augmenté constamment, surtout depuis 1970.
- 9 Le passage aux changes flexibles en janvier 1973 et la crise économique de 1974/75 ont entraîné deux *changements* essentiels de cette *structure traditionnelle* de la balance des paiements suisse.
- La variation des réserves de devises n'est plus en principe aujourd'hui le produit des variations des autres postes de la balance des paiements, même si en pratique la Banque nationale oriente encore ses interventions d'après la situation actuelle de la balance des paiements.

- Pendant la crise de 1974 à 1976, la balance commerciale s'est améliorée de façon dramatique de presque 8 milliards de francs, et en 1976 elle est redevenue active pour la première fois depuis 1953.

La cause fondamentale de cette situation complètement bouleversée de la balance commerciale réside dans un recul temporaire des importations de 6,5 milliards de francs consécutif à la conjoncture, tandis qu'après une baisse relativement faible en 1975, les exportations recommençaient déjà à augmenter considérablement en 1976. Comme l'évolution de la balance commerciale a constitué de loin le changement le plus important de la balance des paiements depuis 1974, on peut supposer qu'il y a lieu de chercher ici les facteurs les plus importants ayant contribué à la forte réévaluation du franc suisse.

10 Malgré la forte réévaluation du franc suisse, les exportations suisses se sont *étonnamment bien maintenues* lors de la crise mondiale 1974/76. Après un recul de 5,4% en 1975, les exportations augmentaient à nouveau de 10,8% en 1976. Les résultats disponibles pour 1977 indiquent des taux de croissance encore plus élevés. Comme dès 1977 on a pu constater un ralentissement de la reprise déjà modérée sur le plan mondial, il est prudent d'attendre pour 1978 une croissance des exportations suisses plus faible qu'en 1977. Derrière une image générale de l'évolution, on peut noter des *déviations*, en partie considérables, dans l'évolution sur les différents marchés au niveau des régions et des marchandises. Il est avant tout intéressant de noter que précisément au cours des années de crise, les pays non-membres de l'OCDE ont augmenté de manière importante leur part d'exportations suisses. D'autre part, des branches qui jusqu'à présent exportaient peu ou pas sont à l'origine d'une part importante de l'accroissement récent des exportations. Mais il faudra encore attendre avant de savoir dans quelle mesure cette diversification au niveau des régions et des biens qui, en principe est tout à fait souhaitable, s'avérera durable et solide.

C'est surtout *l'évolution des gains dans l'industrie d'exportation* qui va déterminer si la reprise récente des exportations pourra se maintenir de façon durable et si, par le biais des investissements induits de l'industrie d'exportation, elle aura des effets sur l'économie. Certaines indications permettent de croire qu'après quelques années maigres, la situation des profits s'est nettement améliorée en 1977. D'après ces données, l'adaptation des exportations suisses aux nouveaux taux de change et aux conditions économiques mondiales plus ardues semble avoir franchi un cap difficile mais important.

- 11 Les *importations* suisses se sont développées *essentiellement conformément aux mouvements internes de la conjoncture*, mais elles ont subi des variations nettement plus importantes que le produit national. Ainsi, en 1975 les importations ont massivement diminué, soit de 17,2%, tandis qu'en 1976, elles témoignaient déjà d'une augmentation de 13,6%. Etant donné l'amélioration de la situation conjoncturelle interne, l'évolution des importations en 1977 et 1978 devrait se situer au moins dans le même ordre de grandeur qu'en 1976.

Dans l'évolution économique interne, les prix à l'importation ont joué un rôle capital, car après leur hausse rapide en 1974, leur baisse dans les années 1975 et 1976 a contribué de façon persistante à la réduction interne de l'inflation. En 1977, les prix à l'importation ont augmenté de manière relativement importante jusqu'au milieu de l'année, mais l'évolution la plus récente des cours de change a déjà entraîné une correction à la baisse.

- 12 Les fluctuations des *cours de change* sont d'un grand intérêt pour l'évolution de l'économie suisse. Etant donné les énormes lacunes des statistiques sur les mouvements de capitaux, il n'est malheureusement pas possible de donner des indications assez précises sur les causes et les effets des fluctuations des cours de change à court et à moyen terme. Il en va de

même pour les conséquences des réévaluations sur le commerce extérieur, en particulier sur les exportations.

Dans tous les cas, la distinction entre l'évolution des cours de change nominaux et celle des cours de change réels est d'une importance capitale. Entre 1973 et 1976, le cours de change nominal du franc suisse a augmenté à raison de 10% par année. Après une interruption au premier semestre 1977, cette forte augmentation a repris tout récemment. Cependant, tant que les différences dans l'augmentation des niveaux nationaux des coûts et des prix ne sont pas prises en considération, ces cours nominaux ne fournissent aucune information sur l'évolution de la capacité de concurrence de l'économie suisse sur les marchés mondiaux.

L'évolution des cours nominaux peut être corrigée d'après les modifications des prix à l'exportation nationaux et étrangers ou les coûts salariaux unitaires. Il en résulte ainsi deux concepts de l'évolution réelle des cours de change. Il apparaît alors que la réévaluation réelle du franc suisse depuis 1975 reste encore considérable, mais qu'elle est nettement inférieure à la réévaluation nominale, car les niveaux de coûts et de prix étrangers ont augmenté beaucoup plus rapidement qu'en Suisse. En outre, une réévaluation du même ordre de grandeur avait déjà eu lieu dans les années avant l'instauration des changes flexibles. De ce fait, l'industrie d'exportation suisse avait déjà dû s'adapter depuis plus longtemps à des diminutions de sa capacité de concurrence réelle.

A moyen et à long terme, l'évolution future des cours de change nominaux se maintiendra probablement dans le cadre des parités de prix et de coûts. Dans l'ensemble, la capacité de concurrence de l'industrie suisse d'exportation ne subira donc plus de diminution grave. Cependant, certaines branches pourraient avoir des difficultés si l'évolution de leurs coûts s'effectue au-dessus, respectivement l'évolution de leur productivité en dessous de la moyenne. Ceci dépendra essentiellement de l'évolution des salaires selon les branches et des efforts faits pour utiliser les technologies les plus récentes.

II La demande intérieure

- 13 Comme la demande des ménages privés représente près des deux tiers de l'utilisation du produit national, les *variations conjoncturelles de l'économie suisse* dépendent largement des réactions de la consommation privée face à des modifications soudaines du revenu disponible. Les expériences de la crise ont confirmé qu'en ce qui concerne la politique de stabilisation, certaines thèses fondamentales sur le *comportement des consommateurs* demandent une révision.

Déjà en 1973, le taux d'accroissement de la consommation privée corrigée de l'influence des prix diminuait très nettement.

Puis, les années de crise de 1974 et 1975 se traduisirent par un recul de 0,5% et de 2,9% respectivement, tandis qu'en 1976, le taux d'accroissement était de nouveau légèrement positif. Dans l'ensemble, la baisse globale de 3,4% en deux ans entre la valeur de pointe en 1973 au point le plus bas en 1975 n'est pas catastrophique.

- 14 Comme c'était à prévoir, la consommation privée a effectivement reculé pendant la crise, mais dans une mesure moindre que ce que l'on aurait pu attendre selon les observations à long terme de la propension à consommer. *Dans cette optique, la demande des ménages privés* a relativement eu un *effet stabilisateur*. En cas de "réaction normale" des ménages, la rupture conjoncturelle aurait été encore plus brutale. A cet égard, l'augmentation de la propension à consommer en 1975 et 1976 a particulièrement contribué à atténuer le fléchissement conjoncturel.

- 15 La baisse de la consommation privée provient non seulement de la réduction du revenu disponible consécutive à la crise, mais aussi essentiellement de la diminution du nombre des consommateurs suite au *départ de plus de 100 000 étrangers* dans la période de fin 1974 à fin 1976. Sans ce départ, les dépenses de consommation privée seraient aujourd'hui de 1 milliard de francs environ plus élevées.

En 1973 et 1974, la redistribution des revenus par le biais des ménages publics et des assurances sociales, de même que les transferts de revenus à l'étranger, ont encore comprimé la consommation. Ce n'est qu'en 1975 et 1976 que le recul des transferts nets à l'étranger a amené un revirement, quoique faible.

- 16 Correspondant à l'attente, les achats de *biens de consommation durables*, dont le remplacement tend à suivre des cycles prononcés, se sont avérés particulièrement *sensibles aux variations conjoncturelles*. Bien que les biens durables ne constituent que 16% environ des dépenses totales, ils ont joué un rôle stratégique pendant la période 1973 à 1976. De même, les achats de biens semi-durables, c'est-à-dire les achats d'habillement, ont diminué de manière générale.
- 17 Se fondant sur différentes prévisions disponibles, le Groupe d'experts estime que le taux de croissance réel de la consommation privée sera plus élevé en 1978 qu'en 1977, année pour laquelle le taux d'expansion devrait être de 2,1% selon les estimations officielles les plus récentes. Grâce au climat plus favorable, la consommation de biens durables avant tout devrait reprendre une place plus importante.
- 18 Dans l'analyse de la demande intérieure, seuls les achats courants de biens et services et les investissements des *ménages publics* doivent être pris en considération, à l'exclusion des dépenses de transferts, dont l'importance relative croissante est traitée dans un autre contexte. Toutefois, ces flux de transferts influencent le revenu disponible des agents économiques privés et de ce fait leurs décisions de dépense.
- 19 La crise *n'a pas* été aggravée par un recul des dépenses de consommation publique. Pendant les années de crise, ces dépenses ont continué à croître en termes nominaux et réels, bien que de manière fortement réduite. De ce fait, elles ont relativement peu contribué à atténuer la dépression.

- Par une réduction des revenus disponibles privés en 1974 et en 1976, les opérations de redistribution ont agi de façon procyclique. Suite à l'augmentation des rentes AVS, la ponction nette n'a été faible qu'en 1975.
- 20 Les dépenses d'investissement, c'est-à-dire aussi bien les investissements en capital fixe que les variations de stocks, ont été les plus frappées par la crise et ont à leur tour le plus contribué à l'aggraver. Entre l'année record 1973 et le point le plus bas en 1976, les investissements en capital fixe se sont contractés de 7,7 milliards de francs à prix constants, c'est-à-dire de 26%. Quant à eux, les stocks ont subi des variations particulièrement turbulentes. Tandis qu'en 1974 les stocks étaient encore considérablement élargis, leur réduction en 1975 serait responsable, selon les statistiques, de presque trois quarts de la diminution du PIB.
- 21 Jusqu'en 1973, une capacité annuelle de construction de 80 000 logements s'était créée en Suisse, bien que les besoins annuels prévus jusqu'à la fin de cette décennie se montaient tout au plus au tiers de ce nombre record. En conséquence, l'effondrement de la construction de logements devint la cause la plus importante du recul des investissements en capital fixe, et en même temps la raison pour laquelle la Suisse a été le pays le plus touché par la crise comparativement aux autres pays industrialisés. En 1976, 34 000 logements ont été construits. Tandis qu'une nouvelle réduction est à prévoir pour l'année 1977, la situation devrait se stabiliser à un niveau bas en 1978.
- 22 En 1975 et 1976, les investissements publics de construction ont été délibérément utilisés comme instrument d'une politique conjoncturelle expansive; en 1976, leur montant réel était de 4% supérieur à leur niveau de 1973. Toutefois, suite à la politique d'économie des ménages publics, en particulier des cantons et des communes, il ne faut attendre pour 1977 et 1978 de ce domaine aucune nouvelle impulsion d'investissements.

- 23 Depuis 1972 déjà, les investissements industriels de construction ainsi que les investissements d'équipement ont constamment diminué. En 1976, leur montant était de plus de 30% inférieur à leur niveau de 1972. Comme pendant trois ans consécutifs, la vente de produits finis a baissé, en particulier de 2,7% en 1976, il était inutile d'investir à nouveau; la production pouvait être assurée avec les capacités existantes. En outre, suite à la longue phase de récession, les anticipations de vente et de bénéfices étaient devenues pessimistes. De même, les conditions financières se détérioraient. Jusqu'en 1975, les sources de financement internes, les bénéfices non distribués et le cash flow diminuaient considérablement. Toutefois, le taux d'intérêt nominal a baissé, mais non le taux réel.
- 24 Depuis 1976, les facteurs qui déterminent les investissements industriels se sont transformés de telle manière que des impulsions plus positives devraient encourager les investissements de construction et d'équipement dans le secteur privé suisse. Cependant, une reprise de la construction industrielle et artisanale ne suffit pas pour compenser les tendances récessives dans la construction de logements et dans la construction publique. En conséquence, le processus de contraction dans l'ensemble de l'industrie du bâtiment ne devrait pas s'arrêter avant 1978.
- 25 Malgré les lacunes statistiques, on peut constater que les variations de stocks ont joué un rôle stratégique dans l'évolution de la crise. Sans leurs variations extrêmement importantes, les mouvements conjoncturels selon le PIB auraient été beaucoup plus faibles. L'accroissement des stocks, en particulier dans le domaine des matières premières, qui s'est encore poursuivi en 1974, a été essentiellement de nature spéculative. En rétrospective, il s'est avéré beaucoup trop élevé, car les anticipations de vente ne se sont pas réalisées. Toutefois, l'accroissement des stocks en 1974, dans une phase de demande

finale déjà décroissante, a encore caché la baisse due à la récession pendant l'année considérée, et la réduction des stocks dans l'année suivante a contribué à prolonger considérablement la récession.

III Emploi, potentiel de production et salaires

- 26 Dans la période de 1973 à 1976, l'effectif total de la population active a passé de 3,1 millions à 2,8 millions. Les deux tiers de cette réduction d'emplois qui se monte à presque 10% de l'emploi global touchaient des travailleurs étrangers. Simultanément, quelque 110 000 Suisses ont quitté leur emploi pendant la crise sans s'inscrire au chômage. Ceci concerne les travailleurs à temps partiel, en particulier les femmes, les personnes mises à la retraite anticipée et les travailleurs ayant dépassé l'âge de la retraite.

Le *taux d'activité*, c'est-à-dire la part des personnes actives dans la population totale, a baissé de 48,4% à 44,4%, partiellement en raison du départ de la main-d'oeuvre étrangère. Toutefois, chaque pourcentage du taux d'activité représente approximativement 60 000 travailleurs, ce qui contribue à l'incertitude quant aux prévisions du potentiel de travail existant lors d'une accélération plus forte de la croissance.

Entre 1973 et 1976, le nombre des permis de séjour a baissé de 122 000 (38%) et celui des saisonniers de 100 000 (72%) environ. En raison des personnes provenant des autres catégories, le nombre des permis d'établissement a légèrement augmenté.

- 27 Etant donné la fonction régulatrice de la main-d'oeuvre étrangère dans la conjoncture et le départ le plus souvent définitif de main-d'oeuvre nationale, la réduction persistante de l'emploi en 1974/76 n'apparaît qu'incomplètement dans les statistiques des chômeurs à plein temps. Toutefois, l'introduction de l'assurance chômage obligatoire au printemps 1977 incitera pro-

bablement certains chômeurs à s'inscrire, de sorte qu'un chômage futur éventuel apparaîtra mieux dans les statistiques. Tandis qu'en 1974, la Suisse n'a subi qu'un chômage frictionnel relativement faible, le nombre des chômeurs à plein temps passait approximativement de 10 000 en 1975 à un maximum de plus de 20 000 en 1976. La reprise conjoncturelle en 1977 a permis de renouer avec des taux d'accroissement positifs de la production et a entraîné un recul rapide du chômage. Entre-temps, l'écart entre l'évolution du nombre des chômeurs à plein temps et celui des places vacantes a été pratiquement comblé, tandis que le profil de l'offre de main-d'oeuvre tendait déjà à nouveau à ne plus correspondre à celui de la demande.

- 28 Selon les différents secteurs économiques et aussi, par conséquent, selon les régions, les effets du recul de l'emploi ont été très variés. Comme c'était à prévoir, l'horlogerie, le bâtiment et les branches dépendant du bâtiment affichent les baisses les plus fortes. Certaines branches au contraire, toutefois négligeables au niveau de l'emploi global, pouvaient même accroître leur emploi. Parmi les catégories professionnelles, les professions commerciales et techniques, parmi cette dernière un grand nombre de dessinateurs techniques, ont le plus souffert du chômage. Toujours est-il qu'au troisième trimestre de 1977, 1 300 chômeurs à plein temps ayant une formation de troisième cycle (université et technicum) ont été enregistrés. Ce sont surtout la restauration et l'industrie du textile et de l'habillement qui disposent de places vacantes. Dans ces secteurs, chaque travailleur en quête d'emploi peut choisir en moyenne entre sept places vacantes.
- 29 Sur le marché de l'emploi, on constate des contradictions croissantes entre les profils de l'offre et de la demande au niveau de deux segments très différents de la pyramide des qualifications et des salaires. Ceci concerne d'une part les secteurs maintenant coupés de l'afflux des travailleurs étrangers et

qui font face à une situation de coûts complètement différents s'ils doivent payer des salaires concurrentiels pour mieux attirer la main-d'oeuvre nationale.

L'autre type de déséquilibre concerne le sommet de la pyramide des qualifications où, en particulier, suite à la stagnation démographique, certaines professions académiques voient les possibilités d'emploi diminuer, tandis qu'il y a déjà un manque de main-d'oeuvre technique qualifiée qui, à l'heure actuelle, ne dispose pas toujours de moyens de formation adéquats en Suisse. A cet égard, une grande responsabilité repose sur l'orientation professionnelle, l'étude du marché de l'emploi et la politique de formation, car étant donné la longue durée des formations, les modifications de revenu n'apparaissent qu'à moyen ou à long terme.

Pendant la période de crise, les *relations de salaires* se sont avérées très souples. A l'avenir, il faudra probablement un degré de flexibilité encore plus élevé pour induire les modifications de structures nécessaires. Ceci s'applique également aux salaires dans le secteur public.

- 30 En supposant un taux d'activité constant, il faut prévoir une *augmentation de la population active* (Suisses et étrangers) d'approximativement 100 000 personnes jusqu'en 1981. Toutefois, l'exactitude de cette prévision dépendra surtout de la continuation possible du reflux de la main-d'oeuvre étrangère. Contrairement à l'immigration qui est soumise au contrôle et qui, en conséquence, permet une orientation qualitative très souhaitable, le nombre des travailleurs étrangers qui quitteront le pays est difficile à estimer.

Les réserves globales de main-d'oeuvre sont plus grandes qu'elles n'apparaissent explicitement dans les statistiques actuelles. A cet égard, il faut aussi tenir compte du fait que pendant la crise, le progrès de la productivité s'est fortement ralenti, voire arrêté. D'après les expériences,

ceci fournit une "réserve de productivité", qui peut être mobilisée en cas d'augmentation de la demande. Cependant, il faut tenir compte qu'en continuant à stimuler la conjoncture, des goulots d'étranglement réapparaîtront bientôt et gêneront la croissance.

- 31 Il faut éviter de tirer des conclusions trop optimistes quant à l'évolution future sur la base de la situation actuelle relativement satisfaisante de l'emploi. La politique de l'emploi doit se préparer à différentes variantes possibles d'évolution sur lesquelles la Suisse n'exerce soit aucune influence, soit une influence très réduite, et qui ne dépendent de loin pas uniquement du taux de croissance futur du produit national. Vu l'importance des jeunes classes d'âge qui affluent sur le marché de l'emploi et le déséquilibre structurel actuel, la *politique de l'emploi* est en premier lieu une *politique de structure*. Par conséquent, il faudra viser un degré de flexibilité aussi élevé que possible.

IV Coûts, prix et productivité

- 32 En 1974, *l'inflation* a atteint *son sommet*. L'indice suisse des prix à la consommation a augmenté de presque 10% en moyenne annuelle, et même de 12% si l'on compare ses états en fin d'année; toutefois, les différents groupes de consommation privée ont connu l'accroissement maximal des prix à des moments différents. Suite à la crise du pétrole, la catégorie "chauffage et éclairage" connut une évolution de prix sans comparaison.

En confrontant l'indice des prix pour le produit intérieur brut avec l'indice des prix à la consommation, on constate une évolution assez divergente. En 1974 en particulier, les prix à l'importation augmentaient encore de 18%, ce qui entraînait une hausse beaucoup plus forte du coût de vie que de l'indice global des prix. Cette influence de l'évolution des

prix à l'importation et à l'exportation sur le niveau national des prix joue un rôle important pour la compensation du renchérissement.

33 En Suisse, la lutte contre l'inflation a eu plus de succès que dans n'importe quel autre pays. D'après les prix à la consommation, la hausse calculée sur une base annuelle se montait encore à 6,7% en 1975, avant de tomber à 1,8% en 1976 et à 1% dans la première moitié de 1977. Comme d'habitude, l'indice des prix de gros reflète cette évolution encore plus nettement. Les prix de gros ont augmenté de 16,1% en 1974 et diminué de 2,2% en 1975. La condition préalable à ce succès fut le passage aux changes flexibles qui a permis à la Banque nationale de *contrôler la masse monétaire*, ce qu'elle fit avec succès. Dans les années 1975 et 1976, *la baisse des prix à l'importation* consécutive aux cours de change a contribué considérablement à modérer les prix à la consommation. De même, l'effondrement de la hausse spéculative des prix dans le secteur des biens immobiliers et de la construction a eu des conséquences favorables. Enfin, il faut mentionner l'évolution modérée des salaires à partir de 1975.

34 Afin d'estimer le danger de nouvelles augmentations de prix en cas d'une nouvelle stimulation de la conjoncture, il faut tenir compte des facteurs qui ont contribué à arrêter l'inflation. La Banque nationale va continuer à contrôler la masse monétaire. Vu la satisfaction de la demande et les faibles besoins de substitution, il n'y aura sans doute pas de nouveau boom de construction. Les réserves effectives de production aussi sont plus grandes qu'elles n'apparaissent dans les statistiques.

Comme déjà mentionné, les *goulots d'étranglement structurels sur le marché de l'emploi* constituent le point critique. Ils peuvent facilement provoquer des revendications de salaires ponctuelles qui se répercutent ensuite dans d'autres secteurs. Si ceci

entraîne le chômage, la Banque nationale pourrait subir une forte pression en vue de mener une politique monétaire expansive. Etant donné ces faiblesses structurelles et la mobilité trop faible sur le marché de l'emploi, il sera difficile de réaliser une croissance plus forte du produit national tout en maintenant le faible taux d'inflation actuel. Cependant, les anticipations inflationnistes se sont heureusement nettement atténuées, et avec cela la fuite vers les valeurs réelles a été arrêtée.

- 35 Les *coûts salariaux unitaires*, qui jouent un rôle décisif sur la capacité de concurrence internationale, avaient encore augmenté pendant les années de crise. Le salaire moyen n'a réagi qu'avec un retard considérable à la crise. En 1974, il augmentait encore de plus de 12%. En même temps, l'accroissement de la productivité du travail ralentissait. En 1975, le salaire moyen augmentait seulement d'un peu plus de 8%, mais la productivité reculait si fortement que les coûts salariaux unitaires s'accroissaient encore une fois de 10%. Ce n'est qu'en 1976 que la situation s'est stabilisée. Jusqu'alors, le taux de profit brut a longtemps constamment baissé, et par conséquent la somme des salaires (non corrigée) a augmenté. En 1976 seulement, la *situation de profit* s'est à nouveau améliorée, et avec elle la possibilité d'autofinancement. Cette incitation possible des décisions d'investissement, et en particulier des investissements d'équipement, est non seulement souhaitable en vue de relancer les processus cumulatifs internes d'expansion, mais aussi et surtout afin d'arrêter le vieillissement déjà observable de l'appareil de production.

V Les conditions monétaires

- 36 Grâce au passage aux changes flexibles (janvier 1973), la politique monétaire suisse est devenue théoriquement autonome en ce sens qu'elle ne peut plus être perturbée par des afflux de capitaux étrangers sans son consentement. Cependant, en pratique, la politique monétaire interne influence le taux de change. Comme le cours de change constitue le prix clef pour le secteur extérieur, la *politique monétaire* d'un pays aussi dépendant de l'extérieur que la Suisse ne peut pas faire abstraction de ces *répercussions sur le taux de change*. Inversement, des facteurs intérieurs et extérieurs peuvent, le cas échéant, influencer le cours de change de façon si importante que des contre-mesures de politique monétaire interne deviennent indispensables. Ainsi, en régime de changes flexibles, l'autonomie de la politique monétaire est également limitée par des considérations extérieures.
- 37 Dans le cadre de son autonomie actuelle, la Banque nationale suisse tend en premier lieu à *stabiliser le niveau des prix intérieurs* à moyen et à long terme. En outre, elle essaie de réduire les variations des taux d'intérêt et du taux de change dans la mesure où ceci est compatible avec l'objectif de stabilisation. A cette fin, elle fixe chaque année un *objectif d'expansion de la masse monétaire*. Actuellement, le taux d'accroissement de la masse monétaire M1 envisagé est de 5% par année. Les interventions en matière de taux d'intérêt et des taux de change s'orientent d'après cet objectif.
- 38 Pour atteindre la masse monétaire envisagée, l'*expansion nécessaire de la base monétaire* s'effectue aujourd'hui encore essentiellement par l'achat de devises de la Banque nationale. A divers endroits du rapport, le Groupe d'experts recommande une discussion approfondie prenant en considération d'autres *possibilités* d'alimenter la base monétaire en régime de changes flexibles, en vue d'atteindre la masse monétaire envisagée.

Parmi maints aspects, la question de l'ouverture d'un crédit à la Confédération occupe une place de choix.

- 39 *Actuellement, le secteur monétaire intérieur est extrêmement liquide.* Les taux d'intérêt à court terme sont très bas et le multiplicateur monétaire ainsi que la vitesse de circulation de la monnaie se trouvent en dessous de leur niveau normal des années passées. Dans ces circonstances, le système monétaire pourrait sans autre financer une reprise réelle plus importante, et une correction vers le haut de l'objectif de masse monétaire de la Banque nationale ne se justifie pas. Ces dernières années, au contraire, les objectifs de masse monétaire de la Banque nationale se situaient probablement à la limite supérieure du raisonnable.
- 40 Ces dernières années, étant donné la liquidité du secteur monétaire, le *marché des capitaux* s'est avéré très abondant et les taux d'intérêt nominaux ont considérablement baissé. Cependant, il ne faut pas s'arrêter à ces faits car on négligerait deux évolutions plutôt indésirables, traitées en plusieurs endroits du rapport. En raison des déficits des ménages publics, la part du trésor public dans les nouvelles émissions a considérablement augmenté ces dernières années. C'est probablement en partie pour cette raison que les taux d'intérêt nominaux sur le marché des capitaux ont baissé beaucoup moins rapidement que les taux d'inflation. De ce fait, en 1976, les *taux d'intérêt réels* se trouvaient à un niveau élevé qui n'avait été atteint que pendant quelques années après la deuxième guerre mondiale, et ont très peu diminué depuis. Il est bien possible que les taux d'intérêt réels actuels soient encore partiellement trop élevés pour une économie en quête de capitaux, en d'autres termes, que l'Etat en tant que débiteur a partiellement écarté l'économie privée du marché des capitaux.

- 41 *Une politique de masse monétaire est nécessairement à la fois politique des taux d'intérêt, politique de prix et politique de taux de change.* Depuis le passage aux changes flexibles, la Suisse, comparativement à tous les autres pays industrialisés importants, a mené de loin la politique de masse monétaire la plus disciplinée. Ceci a contribué entre autres de façon décisive à stabiliser le niveau des prix, à augmenter considérablement les intérêts réels et à favoriser la forte appréciation du franc suisse. Le Groupe d'experts estime que pour des raisons politiques, dans la plupart sinon dans tous les autres pays industrialisés, il ne sera pas possible, même à l'avenir, de mener une politique monétaire anti-inflationniste conséquente. En conséquence, il faut continuer à prévoir des hausses des cours nominaux du franc suisse. Toutefois, à moyen et à long terme, celles-ci se tiendront probablement dans le cadre des parités de coûts et de prix et de ce fait, leur influence sur la capacité de concurrence sera assez limitée.

VI Les finances publiques

- 42 Pour apprécier la situation financière des ménages publics et la conformité de leur influence sur la conjoncture, il faut également prendre en considération l'hypothèque héritée de l'époque de croissance. Depuis le début des années soixante, les dépenses du secteur public ont largement dépassé les possibilités de financement par les recettes courantes. L'évolution depuis le début de la crise a révélé les problèmes déjà existants et les a sans doute encore aggravés. Toutefois, les causes véritables ont leur origine dans les décennies précédentes. La nécessité d'un programme d'assainissement général, indispensable afin de regagner le contrôle de l'évolution des finances publiques, a considérablement réduit les possibilités d'action d'une politique financière conforme à la conjoncture. La Confédération en particulier se trouvait devant le dilemme entre à court terme une politique financière expansive adaptée à la conjoncture, et à long

terme une indispensable restructuration des finances publiques. Sur la base de considérations politiques, priorité fut accordée à l'assainissement des finances fédérales.

- 43 Pendant la période de haute conjoncture, les ménages publics ont exercé une *action procyclique*; en effet, les déficits toujours croissants ont d'abord accéléré l'inflation, tandis que plus tard, le revirement dans la politique financière a probablement aggravé la récession.
- 44 En 1971, le solde déficitaire de tous les ménages publics atteignait la limite des deux milliards et, par la suite, a continué à se maintenir au-dessus de cette limite. Selon les prévisions, il augmentera probablement encore de façon considérable en 1976 et 1977. Cependant, grâce aux efforts d'économie et au recul rapide du taux d'inflation, l'accroissement annuel des dépenses publiques a baissé de 15% à 3,4% entre 1973 et 1977.

L'accroissement des déficits s'explique principalement par le fait que les *recettes ont été directement touchées* par la récession, tandis que les *dépenses n'ont pas pu être réduites au fur et à mesure*. L'évolution des soldes des comptes se traduit par un accroissement des dettes publiques, en particulier celles de la Confédération.

- 45 Tandis que pendant 1973 et 1974, partiellement même encore pendant 1975, l'attention était portée presque exclusivement sur la lutte contre l'inflation, ainsi que sur le contrôle des déficits, les années 1975 et 1976 furent marquées d'efforts contradictoires. D'une part, les collectivités publiques, en particulier la Confédération, ont dû tenir compte de la récession la plus grave de l'après-guerre et accroître leurs dépenses pour soutenir l'industrie du bâtiment en particulier. D'autre part, ces mesures de relance ont encore aggravé cette tendance déficitaire indésirable.

De ce fait, la politique financière visant exclusivement à stimuler l'économie dut partir d'une situation très défavorable. *Les objectifs contradictoires expliquent les mesures contradictoires prises par les autorités.* Avec plus ou moins de succès, on s'est efforcé de parvenir à un compromis, c'est-à-dire de poursuivre un objectif sans trop porter atteinte à un autre. C'est surtout la Confédération qui était engagée dans cette entreprise délicate. Les cantons et les communes ont affronté les mêmes conflits, mais n'ont pas joué de rôle actif jusqu'en 1977.

- 46 Si l'on compare les mesures prises afin de rétablir l'équilibre des finances publiques à celles prises afin de relancer l'économie, on peut constater que dans le cadre des trois programmes conjoncturels, les augmentations des dépenses ont été *nettement plus que compensées par les réductions de dépenses et les augmentations d'impôts.*

En ce qui concerne les cantons et les communes, on peut tirer des conclusions analogues. Au sommet de l'inflation, les conventions avec la Confédération les ont incités à maintenir une discipline plus grande en matière de budget. Cependant, le fléchissement de l'accroissement des recettes consécutif à la récession de même que la réduction des subventions fédérales les a forcés à poursuivre une politique restrictive à un moment mal choisi du point de vue conjoncturel.

- 47 L'action des finances publiques sur la conjoncture se compose de deux sortes d'effets. Des *effets automatiques* apparaissent du fait que les recettes et une partie des dépenses s'adaptent aux mouvements de l'activité économique et exercent par conséquent une influence stabilisatrice sur la conjoncture. Les *effets discrétionnaires* sont au contraire des modifications conscientes et intentionnelles des dépenses publiques ou des tarifs fiscaux. Dans le cadre d'une politique budgétaire au service de la conjoncture, les interventions discrétionnaires devraient être engagées pour atténuer les fluctuations. Cependant, il a

été constaté que depuis 1974, les décisions prises par les autorités, en particulier par la Confédération, *ne tiennent pas compte* de ces exigences. Si toutefois depuis 1974 les ménages publics dans leur ensemble ont exercé un effet expansif indiqué du point de vue de la politique conjoncturelle, ceci résulte uniquement des stabilisateurs automatiques qui ont annulé et dépassé les effets discrétionnaires.

- 48 Bien que les effets conjoncturels globaux des ménages publics s'harmonisaient avec les objectifs de la politique financière, *la disposition chronologique des mesures prises* laisse à désirer. Si les autorités avaient appliqué une politique budgétaire active, elles auraient cherché à prévenir les variations de la demande au lieu d'attendre la récession pour tenter de relancer l'économie. Ce n'est qu'à la fin de 1975 et surtout en 1976 que les mesures prises pour relancer l'économie eurent des effets notables.

En même temps, il faut souligner que l'accroissement considérable des dettes publiques a influencé la situation monétaire dans son ensemble, en particulier les taux d'intérêt. Du fait que les ménages publics ont *largement recouru au marché des capitaux*, les taux d'intérêt à moyen et à long terme n'ont baissé qu'avec retardement, ce qui a probablement nui à l'investissement privé. Cette observation pose le problème de la coordination de la politique budgétaire et monétaire.

- 49 Le fait que, malgré la politique essentiellement déflationniste des autorités, les soldes des ménages publics aient produit un effet anticyclique provient de ce que les conséquences de la *récession sur les recettes ont été plus fortes que celles des mesures d'économie sur les dépenses*. Ainsi l'intention, surtout au niveau fédéral, d'éviter complètement ou au moins de réduire les déficits, a été contrecarrée par les événements. Toutefois les mesures des autorités fédérales, surtout du côté des dépenses, avaient probablement presque atteint le niveau de ce qui est politiquement réalisable.

- 50 La constatation que finalement les stabilisateurs automatiques dominent les décisions discrétionnaires *n'est pas un compliment pour la politique anticyclique* des autorités publiques, et ceci d'autant plus que depuis 1974, toutes les mesures prises en vue de rétablir l'équilibre budgétaire étaient dirigées contre le fonctionnement normal de ces stabilisateurs incorporés. Il faut au moins exiger que la *politique financière n'oppose pas de mesures discrétionnaires contraires à la fonction stabilisatrice automatique du budget*. Une politique comme celle depuis 1974, qui consistait essentiellement à adapter l'évolution des dépenses au ralentissement de l'accroissement des recettes et à augmenter les impôts, non seulement entrave l'effet stabilisateur, mais au encore renforce les cycles. Le libre fonctionnement des stabilisateurs automatiques joue un rôle capital, car l'expérience montre que dans les démocraties occidentales comme la Suisse, une politique anticyclique discrétionnaire rencontre des difficultés politiques et techniques presque insurmontables.
- 51 Eu égard à l'effet de stabilisation automatique des impôts, le temps entre les modifications de la matière imposable et le prélèvement fiscal doit être réduit au maximum. En Suisse, ce n'est pas le cas en ce qui concerne l'impôt sur le revenu et la fortune.
- 52 Même s'il est hors de doute que la politique financière n'a pas fait tout ce qu'elle aurait théoriquement dû faire pour la conjoncture, la *question se pose si en fait il aurait été possible de procéder autrement*. Vu la situation financière au début de la récession et le déroulement particulier de la crise, les autorités peuvent avancer des raisons valables pour leur façon d'agir, notamment:
- les ménages publics étant déjà fortement déficitaires au début de la crise, les possibilités d'action de la politique conjoncturelle active ont été réduites d'au moins deux milliards de francs par rapport à la situation idéale qui im-

plique des excédents de recettes dans la période antérieure de haute conjoncture;

- les difficultés de financement des déficits par l'emprunt qui, par son action sur les taux d'intérêt, entrave l'investissement privé et finalement influence aussi le taux de change;
- des dettes publiques croissantes qui ont pour conséquence d'accroître pendant longtemps la part du service de la dette dans les dépenses;
- les problèmes structurels de la crise, et en particulier la rupture dans l'évolution démographique, qui exigeaient une adaptation de l'activité publique aux données nouvelles.

Dans l'ensemble, on peut donc constater que la politique poursuivie depuis 1974 résulte largement et de manière inéluctable des erreurs passées de la politique économique dans son ensemble, et en particulier de la politique financière.

53 A l'avenir, la politique financière devrait plutôt s'appuyer sur le concept d'équilibre budgétaire de plein emploi, ce qui implique que le budget doit seulement être équilibré en cas de plein emploi. Les dépenses sont fixées d'après les besoins, indépendamment de la situation conjoncturelle, tandis que les tarifs fiscaux doivent être déterminés de telle sorte que les recettes fiscales couvrent les dépenses en période de plein emploi.

Bien qu'une telle politique budgétaire ne puisse pas provoquer un revirement de tendance, mais seulement atténuer les variations conjoncturelles, elle doit être considérée comme la forme minimale d'une politique budgétaire qui, suivant les exigences de la législation existante, vise la stabilité et la croissance économique. En cas de situation de crise où cette politique passive ne suffit plus, des mesures discrétionnaires deviennent indispensables afin de soutenir les stabilisateurs automatiques.

54 Cependant même une politique comparativement moins ambitieuse que des mesures discrétionnaires, qui fait confiance aux stabilisateurs automatiques, est difficile à réaliser du point de vue technique et politique. Elle suppose que les autorités soient convaincues du bien-fondé du concept de l'équilibre budgétaire de plein emploi et qu'elles puissent en persuader le souverain. Cette politique demande une discipline suffisante afin de réaliser des excédents budgétaires en période de haute conjoncture et de ne pas craindre des déficits en période de dépression. Sur le plan pratique, une telle politique exige surtout une planification des dépenses à moyen et à long terme.

55 Si l'on considère la situation actuelle dans cette perspective, les réserves de production existantes traitées à d'autres endroits du rapport ont une importance décisive. Dans tous les cas, le potentiel d'une croissance économique additionnelle est si élevé pour ces prochaines années qu'une grande partie du déficit actuel des ménages publics résulte de ressources sous-exploitées.

Maintenant que les principales restructurations qui étaient nécessaires surtout sur le plan fédéral ont été effectuées, la reprise économique actuelle ne devrait pas être entravée par une réduction forcée d'une partie des déficits encore existants, déficits qui disparaîtraient automatiquement par l'utilisation plus complète des capacités existantes.

TROISIEME PARTIE

Problèmes principaux de la politique économique actuelle et future

- I Conditions extérieures de la croissance économique future
- 56 Le bien-être actuel de la Suisse ainsi que son accroissement futur éventuel dépendent à un tiers environ de manière directe et probablement entièrement de manière indirecte de l'intégration de la Suisse dans une économie internationale en expansion. Cependant la Suisse, en tant que petit Etat, ne possède pratiquement pas de possibilités d'influencer les événements à l'étranger. Toutefois, sa politique économique extérieure peut favoriser son *adaptation optimale aux données économiques mondiales*.
- 57 L'expansion économique mondiale de la demande fait partie des données ne pouvant pas être influencées par la Suisse. Toutefois, il est possible, dans certaines limites, grâce à une information adéquate des offrants nationaux et des demandeurs étrangers, de diriger, selon les cas, les exportations vers les marchés les plus favorables. Actuellement, la *diplomatie commerciale suisse* commence déjà à s'occuper de cette tâche.
- 58 La politique économique extérieure a peu de moyens d'empêcher directement l'apparition de nouveaux concurrents étrangers sur le marché mondial et sur le marché intérieur suisse, car un pays aussi dépendant de l'étranger que la Suisse ne peut en tout cas pas prendre de mesures protectionnistes. Pour répondre aux mieux au défi étranger, il faut *favoriser la capacité de concurrence suisse* dans le cadre de la politique économique générale. La stimulation du progrès technique et en matière d'organisation industrielle ainsi que la mobilité régionale et professionnelle de la main-d'oeuvre constituent des mesures importantes.
- 59 Face au choix entre les espaces d'intégration déficients, la résurgence du protectionnisme et la liberté du commerce, l'in-

térêt suisse se trouve nettement du côté de *la liberté du commerce*, en général et avec les zones d'intégration. Ceci n'exclut pas la poursuite d'une coopération avec les espaces d'intégration et les organisations internationales. Des tâches importantes les attendent, notamment dans le domaine de l'endettement international qui touche tout particulièrement la Suisse en tant que place financière et pays exportateur.

- 60 Afin d'assurer l'approvisionnement de l'étranger, la Suisse peut s'efforcer, pour les produits menacés, de procéder à une diversification au niveau des biens et des fournisseurs, et conclure éventuellement des contrats de livraison à long terme. A cet égard, des efforts en vue de créer une autarcie sont, dans la plupart des cas, soit utopiques, soit trop coûteux du point de vue économique.
- 61 Dans la mesure où elle est influencée par la situation économique intérieure, l'évolution du taux de change à long terme est essentiellement déterminée par la politique monétaire. Si la politique monétaire vise la stabilisation du niveau interne des prix, le taux de change devient une grandeur largement prédéterminée tout comme inversement, dans le régime des changes fixes, le niveau interne des prix a été déterminé par l'extérieur.
- II Demande intérieure et croissance économique future
- 62 Avec la *stagnation démographique*, un des moteurs principaux de la demande de biens de consommation, de services, d'investissements en postes de travail, en infrastructure ainsi qu'en logements fera largement défaut à l'avenir. En lieu et place, il faudra s'attendre à des modifications de la structure de la demande en raison des déplacements dans la pyramide des âges.
- 63 Toutefois, il y aura malgré tout toujours des possibilités considérables d'accroître la demande. Certes, les *besoins* privés

sont partiellement, mais en aucune manière entièrement satisfaits. En outre, des *possibilités et nécessités d'investissements considérables résident dans le domaine industriel*: après un long recul des investissements qui avait commencé déjà avant la crise, les besoins d'innovation et de modernisation se sont accumulés. En même temps, le progrès technique persistant continue à exiger des investissements afin de maintenir la capacité concurrentielle. En conséquence, la politique économique se doit de créer des conditions sociales et fiscales pour un climat d'investissement favorable, afin que les investissements nécessaires soient effectivement réalisés.

- 64 Le domaine des *investissements publics* aussi offre des possibilités considérables d'accroître la demande. Certes, le développement de l'infrastructure dans les domaines traditionnels (réseau national d'autoroutes, écoles, hôpitaux, bâtiments administratifs) touche à sa fin. Toutefois, des besoins d'investissement importants demeurent dans les domaines de la protection de l'environnement, de la production et de l'économie de l'énergie, du trafic urbain et suburbain, de l'assainissement des villes, etc. Cependant, ces projets ne peuvent être réalisés sans agrandir la part de l'Etat au produit national que si un transfert s'opère au sein du secteur public entre les services et les investissements publics.

III Offre intérieure et croissance économique future

- 65 La politique de croissance constitue une politique continue, conçue à long terme. Du côté de l'offre, il s'agit de créer des conditions favorables afin d'assurer une *utilisation judicieuse des facteurs de production limités*, à savoir la nature, l'environnement, le sol, le travail, et une *augmentation aussi grande que possible des facteurs reproductibles*, le capital physique et humain.

La politique de croissance n'est pas en premier lieu une politique d'intervention en soi, bien que cela puisse aussi parfois s'imposer dans les domaines de la nature, de l'environnement et du sol. L'organisation de l'avenir consiste plutôt à *fixer des conditions cadres raisonnables et à favoriser l'autorégulation* de l'économie à l'intérieur de ces conditions cadres. Il est essentiel d'accorder une confiance plus grande à l'efficacité du mécanisme des prix, en particulier dans les domaines de l'environnement et du sol, ainsi que sur le marché du travail. Il convient de souligner ceci, car la politique actuelle se dirige plutôt dans le sens opposé et court le danger d'endommager de façon persistante des possibilités de croissance futures par des interventions difficilement reversibles.

IV La politique de stabilisation

- 66 Avec des possibilités de croissance réduites, il faut s'attendre à l'avenir à ce que le *phénomène conjoncturel soit plus fortement ressenti* qu'à l'époque de croissance. Les taux de croissance peuvent même parfois redevenir négatifs. Toutefois, des facteurs importants permettent de croire qu'une nouvelle crise aussi grave que celle de 1974/76 ne surviendra pas aussi tôt et, à cet égard, il ne convient d'accorder au problème conjoncturel qu'une priorité relative.
- 67 Une politique perfectionniste de stabilisation par une régulation précise de l'économie suppose des gouvernements et parlements "idéaux", qui n'ont pas d'autre but que la stabilisation de l'économie et peuvent sans autre se mettre d'accord sur la situation et les mesures à prendre. En outre, elle méconnaît les difficultés fondamentales de la prévision, les retards de nature essentiellement politique et institutionnelle lors du diagnostif et des processus de décision, ainsi que les problèmes qui résultent des retards dans l'incidence des mesures prises. Pour ces raisons et d'autres, l'utilité d'une

politique conjoncturelle activiste est plutôt remise en question; elle pourrait même produire des effets contraires à ses intentions effectives.

- 68 De loin la meilleure contribution que la *politique économique et financière* dans son ensemble pourrait apporter à la politique de stabilité consiste à en assurer sa *constance*, c'est-à-dire de la concevoir à moyen et à long terme. En ce qui concerne la politique financière, du côté des dépenses, il faudrait suivre le concept du budget de plein emploi, tandis que dans le domaine des transferts et des recettes, il faudrait renforcer et accélérer les stabilisateurs automatiques. Dans la politique monétaire, il faudrait continuer à mettre l'accent sur une offre de monnaie correspondant à un potentiel de croissance à moyen terme. En général, une flexibilité accrue des mécanismes des prix serait souhaitable; mais en tout cas, il faudrait éviter des mesures de l'Etat, d'associations économiques etc. qui pourraient provoquer une nouvelle réduction de cette flexibilité. Une politique conjoncturelle discrétionnaire devrait être réservée en cas de récessions graves et inattendues.

V Problèmes de la structure des branches et de la structure régionale

- 69 La politique structurelle peut s'orienter selon une politique de croissance ou une politique sociale, ou encore se fixer d'autres objectifs spéciaux, en particulier la sécurité militaire, l'approvisionnement national et la protection de l'environnement. Il est capital de fixer clairement lesquels de ces objectifs sont poursuivis.

Une *politique structurelle de croissance* peut avoir un sens si le mécanisme de prix n'assure pas automatiquement des structures optimales. Dans ces cas toutefois, il s'agit de traiter les causes par une amélioration de la capacité de fonctionnement du mécanisme des prix, d'autant plus que des interventions

directes promettent peu de succès. Comme les conditions favorables de l'époque de croissance ne se représenteront probablement pas pendant un certain temps, les réserves de croissance possibles liées à des améliorations de structure devraient avoir une importance beaucoup plus grande que dans le passé.

Dans une politique structurelle orientée sur la croissance, tout doit être mis en oeuvre pour préparer à temps les modifications de structures nécessaires au processus de croissance et pour les réaliser effectivement. Cette politique s'accommode alors en principe des problèmes de transition des personnes, des entreprises, des branches et des régions concernées et, le cas échéant, les facilite par des *aides à la mobilité*. Ces sacrifices devraient être justifiés par un mieux-être à moyen et à long terme des concernés, et de l'économie toute entière.

- 70 Si ces sacrifices sont considérés comme insupportables, la politique poursuivie revient à maintenir des *structures pour des raisons socio-politiques*. Une conservation de structures à des fins socio-politiques entraîne des coûts économiques sous forme de pertes de croissance. En outre, elle se traduit par des transferts des domaines non protégés aux domaines protégés. L'expérience montre qu'à long terme, malgré des coûts souvent élevés, l'objectif de conservation de structures ne peut pas être atteint. Dans ces conditions, la question se pose si une politique de croissance favorisant et facilitant les modifications nécessaires de structures n'est pas aussi plus favorable pour ceux qui sont concernés qu'un retardement, à des fins socio-politiques, de changements de structures qui s'avéreront finalement tout de même nécessaires.

VI Problèmes de la politique sociale

- 71 En 1975, les paiements de transferts totaux de l'Etat et des assurances sociales se sont élevés à 23 milliards de francs environ en comparaison de 28 milliards de francs approxi-

vement pour la consommation et les investissements publics. Selon la définition retenue, 18% à 25% du produit national net passent par les canaux du système de transferts, c'est-à-dire sont utilisés par la sécurité sociale et par la politique sociale au sens large. Etant donné les projets de développement de la sécurité sociale actuellement développés et partiellement déjà décidés, son *importance absolue continuera à s'accroître considérablement*. Avec un produit national qui stagne ou qui ne croît que lentement, et une population active stagnante, cela implique que les taux de contribution sur les revenus de la population active augmenteront fortement.

- 72 Etant donné l'importance économique actuelle et les problèmes économiques futurs de la politique sociale, on ne peut pas répondre d'un élargissement de la sécurité sociale suivant les directions actuelles sans en *étudier* de façon approfondie *les aspects économiques à long terme*. Etant donné l'état actuel de la sécurité sociale, les retards inévitables liés à une telle étude devraient être supportables. Les générations futures pourraient ainsi être libérées de problèmes qui seraient insolubles pour elles.
- 73 Un tel moment de réflexion serait d'autant plus important qu'à l'heure actuelle, pratiquement *toutes les institutions sociales importantes de la Suisse* sont *en cours de révision*. Ceci s'applique au premier et au deuxième pilier de l'assurance-vieillesse, à l'assurance chômage, à l'assurance maladie et à l'assurance accidents.

VII Problèmes des finances publiques et de l'efficacité du secteur public

- 74 Les finances publiques de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que les finances des assurances sociales se trouvent, sauf exception, dans un *état insatisfaisant*. Si les

finances publiques n'ont déjà pas pu résoudre les problèmes passés et présents, il faut craindre qu'elles constituent à l'avenir un goulot d'étranglement difficile à vaincre au niveau des politiques de croissance conjoncturelle, structurelle et sociale.

- 75 Les questions qui pèsent de manière sans cesse croissante sur la structure de l'Etat ainsi que sur l'efficacité administrative et l'utilisation rationnelle des moyens publics relèvent surtout des problèmes non résolus de la répartition des tâches et des recettes entre la Confédération et les cantons (*péréquation financière verticale*) et de la péréquation financière entre les cantons et, à l'intérieur des cantons, entre les communes (*péréquation financière horizontale*). Plus on applique le système actuel de la péréquation financière verticale avec des effets horizontaux, moins il satisfait aux tâches qui lui sont attribuées. En outre, par son recours surtout à des contributions de la Confédération aux cantons liées à des objets précis, ce système tend fortement à fausser la demande des biens publics et par conséquent à gaspiller les ressources économiques.
- 76 En outre, il serait judicieux d'étudier dans quelle mesure *l'application accrue du principe d'équivalence* pourrait contribuer à limiter l'accroissement excessif du secteur public et à empêcher le gaspillage économique par le secteur public. Proche du principe d'équivalence et allant dans le même sens, il faudrait envisager le prélèvement d'impôts sur les coûts sociaux ou d'impôts d'affectation ainsi que l'exclusion sur le plan financier et industriel d'une partie de l'offre publique de services, pouvant aller jusqu'au retour au secteur privé. De telles mesures de rationalisation dans le secteur public pourraient être combinées avec des mesures de redistribution séparées sous la forme d'un budget de transfert, ce qui en plus améliorerait *la transparence de l'activité de redistribution de l'Etat*.

- 77 La résolution des questions de péréquation financière et la rationalisation du secteur public sont indispensables pour un *comportement de l'Etat favorable à la croissance*. Etant donné les innombrables problèmes présents et futurs qui peuvent être atténués par une croissance réfléchie, ceci constitue une condition *à priori*.

PREMIERE PARTIE

LA SITUATION ECONOMIQUE ACTUELLE VUE DANS LE CONTEXTE DE L'EVOLUTION A LONG TERME	41
I <u>Image empirique de la croissance d'après-guerre, 1950-1973</u>	41
. Forte croissance du produit intérieur brut et de ses composantes de dépenses	41
. Le revenu national et sa répartition	44
. Evolution différenciée selon les branches	47
. Evolution différenciée selon les cantons	54
II <u>La demande en tant que cause de la forte crois- sance économique de l'après-guerre</u>	59
. Causes générales de la croissance d'après- guerre de l'économie mondiale	59
. Forte expansion de la demande étrangère	61
. Augmentation de la population consécutive à la croissance	63
. Expansion induite de l'économie intérieure	66
. Surenchères inflationnistes	66
III <u>L'offre comme facteur de la forte croissance de l'après-guerre</u>	67
. Appareil de production intact à la fin de la guerre	68
. Modification de l'utilisation du sol et de la nature	68
. Création rapide de capital physique	70
. Importation de main-d'oeuvre	72
. Progrès dans la technologie et l'organisation	74
. Pas de problèmes d'importation et stabilité des termes de l'échange	75

IV	<u>Conditions cadres de la croissance</u>	76
	. Politiques monétaire et des changes	76
	. Finances publiques	81
	. Sécurité sociale	92
	. Climat économique favorable	94
V	<u>Fluctuations conjoncturelles pendant la période de croissance</u>	94
VI	<u>Causes et déroulement de la crise de 1974/76</u>	102
	. Baisse de la croissance démographique	105
	. Accélération mondiale de l'inflation	106
	. Pessimisme vis-à-vis de la croissance en raison de la prise de conscience du problème de l'environnement et d'une animosité croissante envers l'économie	107
	. Crise de l'énergie, hausse des prix des matières premières et des produits alimentaires	108
	. Protectionnisme accru	109
	. Revirement dans la politique des étrangers et stagnation démographique interne	111
	. Revirement dans la politique monétaire et du taux de change	112
	. Crise des finances publiques et comportement procyclique des ménages publics	114
	. Effondrement de l'industrie de la construction	116
	. Problèmes de l'économie d'exportation	118
	. Processus cumulatif de contraction dans l'économie intérieure	119
VII	<u>Fin d'une période de croissance - début d'une stagnation séculaire ?</u>	120
	. Crise conjoncturelle et modifications de structures	121
	. La croissance économique demeure possible	122

PREMIERE PARTIE

LA SITUATION ECONOMIQUE ACTUELLE VUE DANS LE CONTEXTE DE L'EVOLUTION A LONG TERME

I Image empirique de la croissance d'après-guerre, 1950-1973Forte croissance du produit intérieur brut et de ses composantes de dépenses

78 Malgré toutes les prévisions pessimistes faites à la fin de la deuxième guerre mondiale, les deux décennies 1950 et 1960 ont amené dans la plupart des pays industrialisés une croissance du produit national réel jusqu'alors sans équivalent. Bien sûr la Suisse n'a pas atteint les taux de croissance record des pays qui avaient été touchés par les destructions de la guerre ou de ceux qui, comme, en particulier, le Japon, ont commencé avec des niveaux de départ très faibles. La tendance à la croissance fut cependant plus forte que lors d'autres longues phases de prospérité de l'époque industrielle.

Le produit national réel par habitant, une échelle approximative de la prospérité de la communauté que l'on essaye d'améliorer aujourd'hui, a doublé pendant la période de croissance comprise entre 1950 et le début de la crise, ce qui correspond à un taux de croissance annuel d'environ 3 %.

79 Le tableau 1 (concept du produit intérieur) montre que l'époque d'après-guerre peut être divisée en *trois phases* de croissance. Les deux décennies 1950-1960 et 1960-1970 offrent en moyenne une image presque identique du processus de croissance réel, tant d'une manière absolue que par habitant, avec une accélération peu notoire dans la deuxième décennie. La courbe des prix y affiche cependant un saut en avant considérable. Si dans la première phase le taux d'inflation annuel évalué d'après l'indice des prix pour le produit intérieur

Tableau 1

Evolution du produit intérieur brut

	Valeurs absolues				Taux de croissance annuels moyen en %		
	1950	1960	1970	1973	1950-1960	1960-1970	1970-1973
Nominal en millions de francs	19 580	37 370	90 665	130 060	6.7	9.3	12.8
Indice	100	191	463	664			
Réel en millions de francs	36 410	57 165	90 665	100 350	4.6	4.7	3.4
Indice	100	157	249	276			
Réel par habitant en francs	7 722	10 530	14 467	15 604	3.2	3.2	2.6
Indice	100	136	187	202			
Nombre d'habitants en 1000	4 715	5 429	6 267	6 431	1.4	1.5	0.9
Indice	100	115	133	136			
Indice des prix du PNB base 1970 = 100	54	65	100	130	1.9	4.4	9.1
idem base 1950 = 100	100	120	185	241			

Source : Bureau fédéral de statistique

brut reste en dessous de 2 %, c'est-à-dire à un niveau tel qu'il n'est pas ressenti par les habitants et qu'il ne risque pas, par processus cumulatif de faire boule de neige, il n'en est pas de même dans la deuxième phase (1960-1970). Le taux d'inflation s'élève jusqu'à 4,6 % et l'accélération inévitable se produit. Dans la dernière phase (1970-1973), le taux d'inflation est pratiquement multiplié par deux et parallèlement la croissance réelle se réduit déjà très visiblement.

80 Il est évident qu'un processus de croissance d'une telle intensité ne va pas sans de profonds *changements structurels*. Ceci ressort clairement de l'analyse de l'évolution des composantes principales du produit intérieur brut, mentionnées en *prix courants* au tableau 2.

Tableau 2

Produit intérieur brut et dépenses imputées

	Produit intérieur brut	Consommation des ménages	Consommation publique	Investissements	Exportations	Importations
					de biens et services	
Aux prix courants (millions de francs)						
1950	19 580	14 325	2 025	3 440	4 930	5 140
1960	37 370	23 280	3 355	10 840	10 955	11 060
1970	90 665	53 325	9 635	29 245	29 710	31 250
1973	130 060	75 945	14 815	40 740	40 225	41 665
Taux de croissance annuels moyens en %						
50-60	6.7	5.0	5.2	12.2	8.3	8.0
60-70	9.3	8.6	11.1	10.4	10.5	10.9
70-73	12.8	12.5	15.4	11.7	10.6	10.1
Part au produit intérieur brut en %						
1950	100	73.2	10.3	17.6	25.2	26.3
1960	100	62.3	9.0	29.0	29.3	29.6
1970	100	58.8	10.6	32.3	32.8	34.5
1973	100	58.4	11.4	31.3	30.9	32.0

Source : Bureau fédéral de statistique

La consommation privée a moins participé que les autres composantes à la croissance, sa part diminuant de 72 % à 58 %. La part des investissements (bruts) est par contre passée de 16% à 31 %. Si la part des investissements n'avait pas doublé, la croissance n'aurait d'ailleurs jamais été aussi importante. En plus des investissements, les exportations et les importa-

tions se sont révélées très dynamiques, leur part au produit intérieur brut passant approximativement du quart au tiers de 1950 à 1973.

Contrairement à ce que l'on pense souvent, les dépenses publiques en biens et services n'ont que peu augmenté, leur part passant de 11,4 % à 11,9 %. La forte hausse des dépenses de transfert, sur laquelle nous reviendrons plus tard, est certainement la cause de cette erreur de jugement. Etant donné que les augmentations de prix dans le secteur public, secteur à forte intensité de main-d'oeuvre, sont plus fortes qu'ailleurs, si l'on considère les valeurs corrigées de la hausse des prix, la part de la consommation de l'Etat (Confédération, cantons, communes) au produit intérieur brut a même diminué, passant de 11,4 % à 8,9 %. Cependant, de telles interprétations doivent être faites avec prudence car l'indice des prix du secteur public demeure fort problématique.

Les taux de croissance des agrégats exprimés à prix constants et les changements structurels dans les différents postes peuvent être consultés dans les tableaux du volume II. Il en ressort que, dans la première décennie, les prix à l'investissement ont connu une hausse supérieure à la moyenne mais qu'ils ont ensuite rejoint l'évolution générale des prix. Comme il fallait s'y attendre, les prix à l'exportation et à l'importation suivent une évolution spécifique sur laquelle nous reviendrons.

Le revenu national et sa répartition

81 Si, comme il ressort du tableau 3, le produit national net aux prix du marché s'est plus que multiplié par six pendant la période 1950-1973, la répartition du revenu disponible dans les trois grands secteurs, ménages, Etat et entreprises, n'a étonnamment que peu changé. Les ménages recevaient net, c'est-à-dire après déduction des impôts et des contributions sociales et addition des prestations de transfert, les trois quarts

Tableau 3

Répartition du produit national net aux prix du marché 1950-1973

	Nominal en millions de francs				Part au produit national net (en %)			
	1950	1960	1970	1973	1950	1960	1970	1973
Rémunération des salariés	10 365	19 215	48 965	73 360	56.7	56.0	58.9	61.4
Revenu d'exploitation des personnes indépendantes	4 015	6 450	12 310	16 445	22.0	18.8	14.8	13.8
Revenu de la fortune échéant aux ménages	1 330	2 265	6 975	9 985	7.3	6.6	8.4	8.4
Revenu des ménages (brut)	15 710	27 930	68 250	99 790	86.0	81.4	82.1	83.6
Contributions nettes des ménages à l'Etat et aux assurances sociales	1 980	3 315	8 450	13 625	10.8	9.7	10.2	11.4
Revenu des ménages (net)	13 730	24 615	59 800	86 165	75.2	71.8	79.9	72.2
Epargne des sociétés (brut)	1 220	3 425	7 850	10 275	6.7	10.0	9.4	8.6
Impôts directs frappant les sociétés	375	640	2 175	3 270	2.1	1.9	2.6	2.7
Epargne des sociétés (net)	845	2 785	5 675	7 005	4.6	8.1	6.8	5.9
Recettes nettes de l'Etat et des assurances sociales	3 695	6 895	17 685	26 205	20.2	20.1	21.3	21.9
PRODUIT NATIONAL NET AUX PRIX DU MARCHÉ	18 270	34 295	83 160	119 375	100	100	100	100

Source : Bureau fédéral de statistique

du revenu national, le secteur public, un peu plus d'un cinquième. Seule la quote d'autofinancement a augmenté très fortement jusqu'en 1970, preuve que l'épargne privée n'a pas suivi l'accélération des investissements due à la croissance, une divergence qui a beaucoup contribué aux tensions inflationnistes croissantes.

- 82 A l'intérieur du secteur des ménages privés, la part du revenu des salariés est passée de 57 % à 61 % et les revenus d'exploitation des indépendants ont baissé de 20 % à 14 %. La part du revenu de la fortune demeure très stable.

Il ne faut cependant pas tirer de conclusions hâtives pour la politique de redistribution de l'augmentation du revenu des non-indépendants. Tout d'abord, les postes "revenus des salariés" et en particulier "revenus d'exploitation" sont très hétérogènes en ce qui concerne les classes de revenu englobées. Ensuite, dans la période en question, la structure de l'emploi s'est modifiée : la part des non-indépendants a augmenté. En particulier les personnes classées dans les classes de salaires inférieures des indépendants (paysans, petits artisans) sont passées à des professions non-indépendantes. Cette tendance à la diminution des indépendants s'est d'ailleurs fait jour dans tous les pays industrialisés après la guerre. Si l'on corrigeait la quote-part des salaires de ces transformations structurelles, une diminution apparaîtrait en lieu et place d'une augmentation.

- 83 Sur la base des statistiques fiscales, il n'est guère possible de tirer des conclusions sur le changement de la répartition du revenu des personnes. Dans la période en question, les modalités légales de perception de l'impôt de défense nationale ont changé. De plus, bien que le contenu informatif des statistiques soit amélioré, on manque de données complètes sur le grand nombre de personnes dont le revenu, trop faible, n'est pas imposable et l'on est ainsi réduit à des estimations très grossières de leurs revenus. Dans la période

1950-1968, une légère augmentation de la concentration, c'est-à-dire une évolution vers une répartition irrégulière s'est fait jour dans les parties médiane et inférieure de la pyramide des revenus. Cependant, il est impossible de constater dans quelle mesure cette tendance est compensée par la progression des impôts cantonaux sur le revenu. De plus, pour avoir une image juste de la prospérité, il faudrait disposer de données sur le revenu familial plutôt que sur le revenu individuel.

Evolution différenciée selon les branches

- 84 La rapide croissance économique générale a été liée à des modifications importantes de la structure économique. Cependant, ce changement de structures a surtout pris la forme de déplacements volontaires vers des branches plus attrayantes et rarement sous la forme d'un abandon forcé de la profession, du domicile et de l'emploi sans alternative plus avantageuse ou même sans alternative du tout. C'est dans cette mesure que le changement structurel rapide de la période de croissance se différencie profondément des crises structurelles connues depuis 1974.
- 85 Ce qui est surtout frappant, c'est que ce changement de structures a pu aussi être observé dans d'autres pays industriels. La part des personnes travaillant dans l'*agriculture* baisse rapidement, alors que l'on assiste simultanément à une augmentation de la production. En Suisse, la part des personnes travaillant dans l'*agriculture* est passée de 16 % en 1950 à presque 8 % en 1970 et n'a encore cessé de diminuer depuis. Cependant, dans plusieurs régions, il semble que l'on ait atteint ou même dépassé le seuil au delà duquel un rétrécissement supplémentaire signifie l'abandon définitif de la terre. Le *secteur industriel* a confirmé sa prédominance, mais - d'après le nombre de travailleurs - a presque été rattrapé par le secteur des services (y compris l'Etat). Comme le montre le ta-

bleau 4, en 1970 44 % de tous les travailleurs étaient déjà dans le secteur tertiaire et ce pourcentage augmente encore.

Tableau 4

Répartition de la population active dans les secteurs économiques¹⁾

	1950			1960			1970		
	En 1000	En % du sec- teur	En % de tous les sec- teurs	En 1000	En % du sec- teur	En % de tous les sec- teurs	En 1000	En % du sec- teur	En % de tous les sec- teurs
1er secteur	355.4	100	16.5	280.2	100	11.2	229.3	100	7.6
Suisses	341.7	96.2	17.3	262.0	93.5	12.5	219.8	95.9	9.4
Etrangers	13.7	3.8	7.8	18.2	6.5	4.3	9.5	4.1	1.5
2me secteur	1004.5	100	46.6	1245.4	100	49.6	1451.9	100	48.3
Suisses	933.5	92.9	47.1	975.1	78.3	46.6	1014.2	69.8	43.2
Etrangers	71.0	7.1	40.5	270.3	21.7	64.1	437.7	30.2	66.6
3me secteur	796.1	100	36.9	986.8	100	39.2	1323.9	100	44.1
Suisses	705.4	88.6	35.6	853.7	86.5	40.9	1114.0	84.2	47.4
Etrangers	90.7	11.4	51.7	133.1	13.5	31.6	209.9	15.8	31.9
Tous les secteurs	2156.0	100	100	2512.4	100	100	3005.1	100	100
Suisses	1980.6	91.9	100	2090.8	83.2	100	2348.0	78.1	100
Etrangers	175.4	8.1	100	421.6	16.8	100	657.1	21.9	100

1)

1er secteur : Agriculture et sylviculture, horticulture, pêche

2me secteur : Industrie, artisanat, construction

3me secteur : Services, administration

Source : Annuaire statistique de la Suisse (recensements de la population)

86 A l'intérieur du secteur industriel, l'industrie des machines et appareils, l'industrie chimique, l'industrie métallurgique et les branches cuirs, caoutchouc, plastiques ont pu accroître leur personnel bien plus que dans d'autres branches. Ceci est aussi valable pour les arts graphiques qui, pendant la

période de croissance, ont surtout profité des fortes dépenses de publicité des autres branches de l'industrie, mais qui maintenant se trouvent dans les rangs des principales victimes de la crise. Les industries textiles et de l'habillement ont connu, en moyenne, un développement inférieur à celui des autres secteurs; elles ont même enregistré une importante diminution de leur niveau d'emploi.

Proche du secteur industriel, se trouve la *construction* qui, pendant la période de croissance, a connu une augmentation de l'emploi au-dessus de la moyenne.

- 87 Dans le *secteur des services*, les banques et les assurances ont de loin été les plus expansives. L'augmentation de l'emploi y a dépassé de beaucoup celle des meilleures branches industrielles et celle du bâtiment. L'expansion de ce secteur s'est encore poursuivie depuis. Pour éviter de tirer de fausses conclusions de cette évolution quant à l'influence des banques et assurances sur le marché du travail et sur les futures opportunités de développement vers une société de type "post-industriel", il faut rappeler que les banques n'emploient que 2 % et les assurances 1 % de la population active.

Dans le secteur des services, seule l'hôtellerie s'est développée moins que la moyenne. Cependant, entre 1950 et 1970, le nombre des employés y a augmenté de 32 %, chiffre encore supérieur à celui de l'augmentation générale de la population active, qui est de 27 % (tableau 5).

- 88 Comme les indices d'emploi le montrent (tableau 6), il n'y a pas eu entre 1970 et 1973 de changements spectaculaires dans l'évolution des différentes branches décrites ici sur la base des résultats des recensements de la population. Cependant, on peut voir que certaines industries qui, plus tard, ont été fortement frappées par la crise, avaient déjà dépassé leur niveau maximum d'emploi avant la crise. Cette remarque est valable, en plus de l'industrie textile et de l'industrie vesti-

Tableau 5

Travailleurs d'après les groupes d'emploi

	1950	1960	1970	Indice	Taux de croissance	
				1970 1950=100	annuels moyens en % 50 - 60	60 - 70
Agriculture, sylviculture	485 711	353 773	230 664	47	-3.1	-4.2
Mines	6 276	6 573	6 800	108	0.5	0.3
Industrie, artisanat	828 461	1024 370	1129 763	136	2.1	1.0
Alimentation, boissons, tabac	102 154	111 187	113 172	111	0.9	0.2
Textiles	82 332	83 042	63 803	77	0.1	-2.6
Habillement	115 370	101 577	75 109	65	-1.3	-3.0
Bois	60 612	60 516	63 059	104	-0.0	0.4
Papier	16 056	20 456	20 217	126	2.5	-0.1
Arts graphiques	37 079	50 946	63 469	171	3.2	2.2
Cuir, caoutchouc, plastique	12 348	16 954	23 373	189	3.2	3.3
Chimie	35 637	50 931	66 443	186	3.6	2.7
Pierre, terre	21 795	28 137	29 744	136	2.6	0.6
Métaux	103 088	157 875	185 571	180	4.4	1.6
Machines, appareils	163 441	247 595	316 386	194	4.2	2.5
Horlogerie	64 004	78 018	87 251	136	2.0	1.1
Autres	14 545	17 136	22 166	152	1.7	2.6
Electricité, gaz, eau	18 342	21 875	23 447	128	1.8	0.7
Construction	167 992	240 496	285 151	170	3.7	1.7
Services	831 215	1010 985	1313 602	158	2.0	2.7
Commerce	213 401	268 051	390 019	183	2.3	3.8
Banques	22 623	30 799	59 575	263	3.1	6.8
Assurances	17 668	25 197	35 474	201	3.6	3.5
Transports	100 181	137 646	169 910	170	3.2	2.1
Hôtellerie	101 951	121 304	134 168	132	1.8	1.0
Administration publique	53 841	65 929	92 850	172	2.0	3.5
Santé	74 692	97 011	133 177	178	2.6	3.2
Education, science	48 291	62 471	102 723	213	2.6	5.1
Autres	198 567	202 577	195 706	99	0.2	-0.3
Autres	8 952	16 773	6 350	71	6.5	-9.3
Total	2346 949	2674 845	2995 777	127	1.3	1.1

Source : Annuaire statistique de la Suisse (recensements de la population)

Tableau 6

Indices de l'emploi

1966 = 100

	1970	1973	Taux de croissance annuels moyens en %	
			66 - 70	70 - 73
			Emploi global	102.3	103.9	0.6	0.5
Industrie, artisanat	100.8	98.2	0.2	-0.9
Alimentation, fourrage	97.7	99.0	-0.6	0.4
Textiles	90.3	82.7	-2.5	-2.9
Habillement	92.1	82.2	-2.0	-3.7
Bois	99.4	98.2	-0.2	-0.4
Papier	94.3	90.5	-1.5	-1.4
Arts graphiques	102.9	100.5	0.7	-0.8
Caoutchouc, plastique	106.2	107.2	1.5	0.3
Chimie	120.6	125.3	4.8	1.3
Pierre, terre	94.5	95.3	-1.4	0.3
Métaux, machines	102.1	100.3	0.5	-0.6
Horlogerie	107.8	97.5	1.9	-3.3
Electricité, gaz, eau	96.9	99.9	-0.8	1.0
Construction	95.6	102.1	-1.1	2.2
Services	107.0	113.1	1.7	1.9
Commerce	105.3	110.2	1.3	1.5
Banques	141.2	176.0	9.0	7.6
Assurances	112.0	123.4	2.9	3.3
Transports	104.5	109.2	1.1	1.5
Hôtellerie	99.0	95.9	-0.3	-1.1
Santé	118.0	137.1	4.2	5.1
Administration fédérale	108.6	114.6	2.1	1.8

Source : Annuaire statistique de la Suisse

mentaire depuis longtemps en recul, également pour les branches de l'horlogerie, du bois et du papier, des arts graphiques, mais aussi pour les machines et appareils et, dans le tertiaire, pour l'hôtellerie.

- 89 Faute d'une évaluation annuelle de la formation du produit national, il est plus difficile de présenter l'évolution des différentes branches pendant la période de croissance sous l'angle de la production (participation des secteurs à la création de valeur ajoutée) que sous celui de l'emploi. Pourtant, l'indice de la production industrielle permet certaines appréciations pour le secteur industriel depuis 1958. Des indices semblables pour la construction n'existent pas; cependant, en ce qui concerne le bâtiment, on peut faire des estimations sur la base des données à disposition.
- 90 L'évolution de l'indice de production (tableau 7) montre que de 1958 à 1970 aucune branche n'a dû procéder à des réductions de production. Cependant les taux de croissance de la production sont très différenciés. D'après ce critère, les plus en vue sont de loin l'industrie chimique, la branche cuir, caoutchouc, plastique et les arts graphiques, tandis que les industries textiles et du vêtement étaient, là encore, les plus à la traîne. Il est à remarquer que trois secteurs, l'habillement, le papier et les arts graphiques ont déjà connu des baisses de production absolues entre 1970 et 1973, c'est-à-dire avant le début de la crise.
- 91 Dans l'industrie de la construction (tableau 8), il faut noter la forte différence qui existe entre l'évolution de la construction de logements et celle de bâtiments ayant d'autres affectations. De toutes les branches, la construction de logements a fait partie des plus expansives et, de plus, a connu sa plus forte croissance dans la phase finale, fortement inflationniste, de la période de croissance. Par contre, la construction de bâtiments à d'autres fins est un domaine à faible croissance, qui a néanmoins aussi connu une accélération importante entre 1970 et 1973.

Tableau 7

Indice de la production industrielle

Indice 1958 = 100

	1960	1970	1973	Taux de croissance annuels moyens en %	
				60 - 70	70 - 73
Industrie, total	119	192	210	4.9	3.0
Alimentation, boissons, tabac	103	163	184	4.7	4.1
Textiles	114	125	139	0.9	3.6
Habillement	112	146	143	2.7	-0.7
Bois	134	183	216	3.2	5.7
Papier	128	195	180	4.3	-2.6
Arts graphiques	114	216	211	6.6	-0.8
Cuir, caoutchouc, plastique	131	285	308	8.1	2.6
Chimie	145	272	335	6.5	7.2
Pierre, terre	131	200	239	4.3	6.1
Métaux	125	191	213	4.3	3.7
Machines, appareils	111	187	198	5.4	1.9
Horlogerie, bijouterie	122	204	229	5.3	3.9
Electricité, gaz, eau	114	178	190	4.6	2.2

Source : Annuaire statistique de la SuisseRemarque : Indice base 1963 ramené à base 1958 en 1963

Tableau 8

Evolution de la construction de bâtiments

Indice 1958 = 100

	1950	1960	1970	1973	Taux de croissance annuels moyens en %		
					60 - 70	60 - 70	70 - 73
Apport net de loge- ments par de nouvelles construction et réno- vations	94	188	220	295	7.2	1.6	10.3
Autres bâtiments neufs	67	116	125	146	5.6	0.8	5.3

Source : Pour les données de base: Annuaire statistique de la Suisse

Evolution différenciée selon les cantons

- 92 Les cantons ont profité de la période de croissance dans des mesures très différentes. Une des raisons principales, mais qui n'est pas la seule, est la concentration de certaines branches dans certaines régions. Les cantons partagent ainsi la destinée de leurs branches économiques les plus importantes. Une diversification équilibrante n'est que peu ou pas du tout possible dans bien des cas en raison des réalités cantonales. Mais il faut aussi dire que ce problème a souvent été négligé pendant la période de croissance.
- 93 Par ordre, les cantons de Zoug, Bâle-Campagne, Genève, Valais, Zurich, Argovie, Nidwald et Bâle-Ville ont connu, entre 1950 et 1973, une croissance du revenu cantonal supérieure à la moyenne.

Tous les autres cantons ont eu des taux de croissance en dessous de la moyenne et l'on peut citer, du plus faible au plus fort : Glaris, Appenzell Rhodes intérieures, Obwald, Neuchâtel, Appenzell Rhodes extérieures, Saint-Gall, Thurgovie. Exception faite de deux cantons typiquement montagnards, ces cantons forment la liste des cantons textiles et d'un canton horloger.

Ces considérations se fondent sur les données du revenu des cantons représentées au tableau 9, qu'il convient pourtant d'interpréter avec précaution car il s'agit d'évaluations grossières. Plus la région est petite, plus la divergence entre la création de valeur ajoutée dans ladite région et le revenu acquis par les habitants de la région est grande. Pour des analyses plus précises, il faudrait disposer des données sur les revenus d'après les deux concepts.

- 94 La liste des cantons dans l'ordre de croissance démographique correspond en général à l'ordre de la croissance économique. Les cantons à économie forte ont attiré des habitants dans

Tableau 9

Le revenu cantonal (en millions de francs)

	1950	1960	1970	1973	Indice 1973 1950 = 100	Taux de croissance annuels moyens en %		
						50 - 60	60 - 70	70 - 73
ZH	3 345	6 365	15 290	23 190	693	6.6	9.2	14.9
BE	2 825	4 905	10 340	15 400	545	5.7	7.7	14.2
LU	700	1 248	2 850	4 180	597	6.0	8.6	13.6
UR	82	139	330	465	567	5.4	9.0	12.1
SZ	207	359	840	1 250	604	5.7	8.9	14.2
OW	63	95	200	300	476	4.2	7.7	14.5
NW	57	108	250	375	658	6.6	8.8	14.5
GL	137	226	350	555	405	5.1	4.5	16.6
ZG	150	299	910	1 520	1 013	7.1	11.8	18.6
FR	434	713	1 560	2 325	536	5.1	8.1	14.2
SO	644	1 170	2 340	3 620	562	6.2	7.2	15.7
BS	998	1 681	4 090	6 370	638	5.4	9.3	15.9
BL	414	885	2 650	3 920	947	7.9	11.6	13.9
SH	212	385	790	1 200	566	6.1	7.5	15.0
AR	140	230	510	695	496	5.1	8.3	10.9
AI	35	57	100	150	429	5.0	5.8	14.5
SG	1 045	1 724	3 940	5 390	516	5.1	8.6	11.0
GR	391	710	1 570	2 450	627	6.1	8.3	16.0
AG	1 065	2 008	4 810	7 335	689	6.5	9.1	15.1
TG	515	871	1 930	2 735	531	5.4	8.3	12.3
TI	531	943	2 380	3 645	686	5.9	9.7	15.3
VD	1 385	2 506	6 050	8 700	628	6.1	9.2	12.9
VS	375	806	1 900	2 825	753	8.0	9.0	14.1
NE	559	922	1 870	2 725	487	5.1	7.3	13.4
GE	941	1 929	5 030	8 080	859	7.4	10.1	17.1
CH	17 250	31 285	72 880	109 400	634	6.1	8.8	14.5

Sources: Union de Banques Suisses, 1970 à 1973

G. Fischer, Das Volkseinkommen der Kantone, 1950 bis 1965,
Wirtschaft und Recht, 1967

Tableau 10

Evolution de la population dans les cantons (en 1000)

	1950	1960	1970	1973	Indice 1973 1950 = 100	Taux de croissance annuels moyens en ‰		
						50 - 60	60 - 70	70 - 73
ZH	777	952	1 108	1 135	146	2.1	1.5	0.8
BE	802	890	983	1 006	125	1.0	1.0	0.8
LU	223	253	290	295	132	1.3	1.4	0.6
UR	29	32	34	35	121	1.0	0.6	1.0
SZ	71	78	92	93	131	0.9	1.7	0.4
OW	22	23	25	26	118	0.4	0.8	1.3
NW	19	22	26	28	147	1.5	1.7	2.5
GL	38	40	38	38	100	0.5	-0.5	0.0
ZG	42	53	68	73	174	2.4	2.5	2.4
FR	159	159	180	182	114	0.0	1.2	0.4
SO	170	201	224	231	136	1.7	1.1	1.0
BS	196	226	235	227	116	1.4	0.4	-1.1
BL	108	148	205	219	203	3.2	3.3	2.2
SH	58	66	73	74	128	1.3	1.0	0.5
AR	48	49	49	49	102	0.2	0.0	0.0
AI	13	13	13	14	108	0.0	0.0	2.5
SG	309	339	384	390	126	0.9	1.3	0.5
GR	137	147	162	169	123	0.7	1.0	1.4
AG	301	361	433	442	147	1.8	1.8	0.7
TG	150	166	183	187	125	1.0	1.0	0.7
TI	175	196	245	267	153	1.1	2.3	2.9
VD	378	430	512	529	140	1.3	1.8	1.1
VS	159	178	207	216	136	1.1	1.5	1.4
NE	128	148	169	171	134	1.5	1.3	0.4
GE	203	259	332	340	167	2.5	2.5	0.8
CH	4 715	5 429	6 270	6 436	137	1.4	1.5	0.9

Source : Annuaire statistique de la Suisse

Tableau 11

Le revenu cantonal par habitant (en francs)

	1950	1960	1970	1973	Indice 1973 1950 = 100	Taux de croissance annuels moyens en %		
						50 - 60	60 - 70	70 - 73
ZH	4 305	6 685	13 800	20 440	475	4.5	7.5	14.0
BE	3 525	5 515	10 515	15 310	434	4.6	6.7	13.3
LU	3 135	4 925	9 840	14 150	451	4.6	7.2	12.9
UR	2 865	4 330	9 675	13 285	464	4.2	8.4	11.1
SZ	2 915	4 600	9 120	13 385	459	4.7	7.1	13.6
OW	2 580	4 120	8 165	11 450	444	4.8	7.1	11.6
NW	3 260	4 870	9 765	13 540	415	4.1	7.2	11.5
GL	3 640	5 635	9 160	14 455	397	4.5	5.0	16.4
ZG	3 545	5 695	13 380	20 820	587	4.9	8.9	15.9
FR	2 735	4 475	8 650	12 810	468	5.0	6.8	14.0
SO	3 780	5 830	10 440	15 670	415	4.4	6.0	14.5
BS	5 078	9 320	17 410	28 025	552	6.3	6.4	17.2
BL	3 845	5 970	12 935	17 865	465	4.5	8.0	11.4
SH	3 690	5 840	10 835	16 325	442	4.7	6.4	14.6
AR	2 915	4 700	10 410	14 210	487	4.9	8.3	10.9
AI	2 575	4 390	7 635	10 790	419	5.5	5.7	12.2
SG	3 380	5 080	10 245	13 820	409	4.2	7.3	10.5
GR	2 850	4 815	9 685	14 540	510	5.4	7.2	14.5
AG	3 540	5 565	11 100	16 580	468	4.6	7.1	14.3
TG	3 440	5 235	10 560	14 650	426	4.3	7.3	11.5
TI	3 035	4 820	9 695	13 665	450	4.7	7.2	12.1
VD	3 670	5 835	11 820	16 460	449	4.7	7.3	11.7
VS	2 355	4 530	9 195	13 055	554	6.8	7.3	12.4
NE	4 360	6 245	11 050	15 925	365	3.7	5.9	13.0
GE	4 637	9 310	15 170	23 795	513	7.2	5.0	16.2
CH	3 660	5 760	11 625	17 000	464	4.6	7.3	13.5

Sources: Union de Banques Suisses, 1970 à 1973

G. Fischer, Das Volkseinkommen der Kantone, 1950 bis 1965,
Wirtschaft und Recht, 1967

une mesure au dessus de la moyenne, tandis que les cantons économie faible sont plutôt demeurés en arrière (tableau 10

- 95 En fin de compte, c'est donc l'évolution du revenu cantonal par habitant qui est la plus significative. Si tous les cantons ont, bien entendu, pu accroître leur prospérité moyenne pendant la période de croissance, d'importantes différences sont à signaler. C'est ainsi que les cantons textiles et horlogers ont fortement régressé depuis 1950, alors que certains cantons nouvellement industrialisés ont gagné du terrain. Dans l'ensemble, les écarts relatifs de bien-être entre les cantons les plus riches et les cantons les plus pauvres n'ont pour ainsi dire pas changé pendant la période de croissance; les écarts *absolus*, par contre, ont fortement augmenté. A noter que les réserves émises pour l'interprétation du tableau 9 prennent toute leur importance avec le tableau 11 où il s'agit de mettre en évidence le bien-être de la population.

II La demande en tant que cause de la forte croissance économique de l'après-guerre.

Causes générales de la croissance d'après-guerre de l'économie mondiale.

- 96 Toutes les causes de la longue et forte croissance d'après-guerre ne sont pas encore connues de même que l'on ne sait pas encore pourquoi certains Etats industrialisés, comme la Grande-Bretagne, n'en ont que peu profité. Ce n'est hélas qu'avec la rupture momentanée de la période de croissance intervenue avec la crise actuelle que différentes hypothèses peuvent être vérifiées.

Lorsqu'on compare la croissance des années 1950-1973 avec celle fortement différente en vitesse, structure et durée, de la période qui a suivi la première Guerre mondiale, les facteurs prépondérants ne sont pas discutés en principe mais en ce qui concerne l'importance à leur accorder. La deuxième Guerre mondiale a amené des destructions incomparables par leur ampleur et donc l'obligation de reconstruire rapidement. Malgré les destructions, les capacités de production encore disponibles se sont révélées plus importantes qu'on ne les avait d'abord évaluées, en particulier en République fédérale d'Allemagne. Une main-d'oeuvre bien formée s'efforça, dans les pays touchés par la guerre, de retrouver rapidement l'ancien niveau de vie. Dans un premier temps, les conflits de répartition furent pratiquement relégués au second plan, et il a été possible de compter sur l'aide américaine pour la reconstruction de l'Europe.

Contrairement à la première Guerre mondiale, le conflit a favorisé l'avènement de nombreuses *nouvelles technologies* qui ont pu être appliquées sans délai après la guerre. Les produits de remplacement qui avaient été mis au point en raison de la guerre se sont souvent révélés supérieurs aux produits d'origine. De nouvelles industries se sont créées sur cette base et sont devenues des branches de croissance, entraînant parfois des

conséquences graves pour les pays producteurs classiques souvent très pauvres. Enfin, depuis les années soixante, il faut ajouter les produits découlant de la recherche spatiale.

- 97 De plus, il est évident que les progrès rapides et importants de la *libéralisation du commerce international* ont joué un rôle décisif. Quels que soient les graves manques du système monétaire international créé à Bretton Woods, le commerce mondial a pu, sous ce système, se développer d'une manière insoupçonnée et ceci contre toutes les prévisions pessimistes. Son expansion, les nouvelles formes de la division internationale du travail qu'il a permises et la diffusion du progrès technique sont autant de conditions préalables qui ont mené au "miracle de la croissance".

De même que sous le régime des taux de change fixes il était difficile de discerner les foyers d'inflation et de distinguer l'inflation importée de l'inflation intérieure, il est au moins tout aussi difficile de localiser la dynamique de croissance par pays et de voir comment les impulsions de croissance se sont diffusées via le commerce international. Il n'y a cependant pas de doute qu'elles ont joué un rôle central pour la Suisse.

- 98 D'une manière générale, on peut observer que les industries d'exportation ont été les secteurs dynamiques et les vecteurs du progrès technologique. Elles ont été soumises à la dure concurrence du marché mondial et les contacts internationaux ont sans doute favorisé les processus d'apprentissage dans les domaines de la technique et de l'organisation. La croissance rapide obtenue par le commerce international implique de forts investissements pour permettre la modernisation continue du parc des machines. Une assez importante part des technologies avancées ne peut être en effet utilisée par l'entreprise qu'au moyen de nouvelles installations. Plusieurs analyses ont montré la relation existant entre rythme de

croissance et progrès de la productivité, relation importante lorsque l'on veut évaluer les chances futures d'expansion.

99 Jusqu'à présent on a toujours sous-évalué *l'importance de la demande* dans les recherches sur l'origine de la croissance. On a trop fortement souligné les évolutions autonomes de la technologie et essayé d'en extrapoler, avec des méthodes mathématiques relativement compliquées, l'évolution du potentiel de l'offre. De plus, naïvement, on est parti du principe que la politique économique est aujourd'hui suffisamment efficace pour pouvoir toujours assurer l'utilisation des potentiels disponibles. Ce faisant, les réalités politiques sont mal évaluées; en particulier on ignore que le développement du potentiel de production dépend en grande partie de la demande, comme la crise actuelle le prouve suffisamment clairement.

Compte tenu des nombreuses questions encore inexplicées par les recherches empiriques sur la croissance et de la situation particulière de la Suisse qui a très nettement bénéficié d'un essor de la demande, il semble tout à fait justifié de donner la priorité à l'analyse des composantes de la demande et avant tout de la demande étrangère.

Forte expansion de la demande étrangère (tableau 12)

100 Une des causes principales du processus de croissance à long terme en Suisse est certainement la forte expansion de la demande étrangère de biens et services suisses.

Offrant surtout des biens et services devant satisfaire une demande qui dans le cadre du processus de croissance augmente plus que proportionnellement, la Suisse a tout particulièrement profité de l'expansion du commerce mondial. Cela vaut, d'une part, pour les exportations de biens d'investissements de haute qualité qui ont trouvé d'excellents débouchés avec les efforts qui ont été fournis au niveau mondial dans le domaine de l'investissement, mais aussi, d'autre part, pour les

Tableau 12

Evolution des exportations d'après le type de produit

(millions de francs)

Secteurs	1960	1970	1973	Indice 1973 1960=100	Taux de croissance annuels moyens en %	
					60 - 70	70 - 73
Agriculture et syl- viculture, pêche	492,1	1 535,7	1 588,9	323	12.0	1.1
Energie, lubri- fiants	3,7	41,2	56,0	1 514	27.3	10.8
Textiles, habil- lement	1 078,1	2 112,3	2 714,4	252	7.0	8.7
Papier et ouvrages en papier	126,1	419,6	649,2	515	12.8	15.7
Cuir, caoutchouc	137,1	364,4	539,4	393	10.3	14.0
Chimie	1 544,2	4 629,3	6 338,2	411	11.6	11.0
Matériaux de cons- truction, cérami- que, verre	42,3	129,8	163,7	387	11.9	8.0
Métaux et ouvrages en métaux	491,3	1 572,2	2 127,2	433	12.3	10.6
Machines	2 313,8	6 741,0	9 366,5	405	11.3	11.6
Véhicules	66,5	162,2	206,9	311	9.3	8.5
Horlogerie, instruments	1 716,8	3 983,6	5 449,1	317	8.8	11.0
Autres	118,2	449,1	748,7	633	14.3	18.6
Total	8 130,7	22 140,3	29 948,3	368	10.5	10.6

Source : Rapport annuel du commerce extérieur de la Suisse

exportations de biens de consommation de valeur élevée pour lesquels il y avait une forte demande dans de nombreux pays par suite de l'augmentation du niveau de vie. Cependant, il est évident que la Suisse a aussi laissé passer d'excellentes opportunités dans des domaines comme l'électronique miniaturisée où elle aurait disposé d'avantages comparatifs. Dans le secteur des services, l'essor économique mondial a alimenté, en plus du tourisme, toute une série de services spécialisés au sens large, en particulier les affaires et transactions des banques et assurances suisses à l'étranger.

Un côté moins réjouissant de cette évolution est que la demande étrangère s'est tournée vers des pays concurrents meilleur marché pour des produits de masse qualitativement et techniquement sans grandes exigences.

Augmentation de la population consécutive à la croissance

101 L'essor de l'après-guerre, d'abord dû à l'expansion de la demande étrangère surtout, a très rapidement entraîné une utilisation complète des réserves de l'emploi nationales. Afin de pouvoir bénéficier de la demande toujours croissante, des travailleurs étrangers furent alors importés (tableau 13). A l'époque, seuls quelques optimistes avaient envisagé que la phase de croissance durerait aussi longtemps. En général, on défendait encore l'idée des cycles économiques et l'on s'attendait à ce que la main-d'oeuvre étrangère puisse être rapatriée lors d'une baisse de la conjoncture qui viendrait d'elle-même. Il semblait donc superflu de prendre des mesures de régularisation de l'immigration.

La réalité de la période de croissance a réfuté cette "théorie" selon laquelle l'immigration constituerait un volant régulateur de la conjoncture. L'importation de main-d'oeuvre est au contraire devenue un phénomène à long terme avec de profondes conséquences économiques, sociales et politiques. Ce n'est qu'après 25 ans d'immigration que l'on en est arriv

Evolution de la population

	Résidents, Suisses		Résidents, étrangers		Résidents, total		Main-d'oeuvre étrangère soumise au contrôle (en milliers d'adultes)	
	En 1000	Taux de croissance par rapport à l'année précédente en %	En 1000	Taux de croissance par rapport à l'année précédente en %	En 1000	Taux de croissance par rapport à l'année précédente en %	En 1000	Indice
1950	4 430	100	285	100	4 715	100	130	100
51					4 749	101		138
52					4 815	102	0.72	180
53					4 878	103	1.39	210
54					4 929	105	1.31	235
55		0.9 1)		7.5 1)	4 980	106	1.05	240
56					4 980	106	1.03	271
57					5 045	107	1.31	326
58					5 126	109	1.61	377
59					5 199	110	1.42	363
60					5 259	112	1.15	364
61	4 844	109 2)	585	205	5 429	115	3.23	435
62		0.9 2)		8.5 2)	5 496	117	1.23	548
63					5 660	120	2.98	644
64	5 017	113	808	284	5 770	122	1.94	690
65	5 055	114	825	289	5 825	124	0.95	720
66	5 093	115	860	302	5 880	125	0.94	676
67	5 128	116	908	316	5 953	126	1.24	649
68	5 163	117	952	334	6 036	128	1.39	648
69	5 193	117	991	348	6 115	130	1.31	648
1970	5 190	117	1 014	356	6 184	131	1.13	659
71	5 215	118	1 038	364	6 205	132	0.34	659
72	5 237	118	1 073	376	6 253	133	0.77	660
73	5 256	119	1 094	384	6 310	134	0.91	649
					6 350	135	0.63	621
								478

1) Taux de croissance annuels moyens en % de 1950 à 1960

2) Taux de croissance annuels moyens en % de 1960 à 1964

Sources :- Résidents jusqu'en 1963 : Annuaire statistique de La Suisse

Résidents dès 1964 : La Vie économique

-Main-d'oeuvre étrangère soumise au contrôle jusqu'en 1955; Estimation de L. Boscardin, Die italienische Einwanderung in die Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Jahre 1946 bis 1959, Basel 1962

Main-d'oeuvre étrangère soumise au contrôle, depuis 1956 : La Vie économique

en 1975-1976, en raison de la crise, à une notable émigration des étrangers.

- 102 Les conséquences économiques de l'afflux des travailleurs étrangers ont fait l'objet de débats scientifiques, et cela pas seulement en Suisse. Tout d'abord on s'est concentré sur les effets stabilisateurs de la conjoncture à court terme. La production pouvait être accrue et les tensions sur le marché du travail réduites. On espérait un ralentissement de l'augmentation des salaires et donc des prix. Dans la première phase on n'a guère attaché d'importance à l'augmentation de demande résultant de cet afflux de main-d'oeuvre étrangère, notamment parce que les travailleurs étrangers transféraient alors une part importante de leurs revenus dans leurs pays d'origine et ne la dépensaient pas en Suisse.

Les processus d'accélération déclenchés par l'immigration ont cependant été profondément sous-estimés. Tout d'abord, il a fallu créer les postes de travail supplémentaires. A ces investissements industriels d'élargissement se sont ajoutées la construction de logements et les dépenses pour l'infrastructure, dépenses qui ont encore augmenté quand les familles se sont également établies, alors que, simultanément, les transferts de revenus à l'étranger diminuaient.

Aujourd'hui, il est largement admis que les effets directs et induits sur la demande dus à l'augmentation de la population ont été plus importants que la contribution directe à la production de la main-d'oeuvre étrangère. En conséquence, l'augmentation de la population, due pour moitié à l'immigration, est en fait devenue un facteur de demande supplémentaire de premier ordre. Au lieu d'avoir un effet modérateur sur les prix, comme on l'avait d'abord espéré, l'afflux de population a contribué à l'inflation.

On ne peut éliminer un excès de demande en important de la main-d'oeuvre car cela crée au contraire sans cesse une nouvelle demande qui, dans un processus cumulatif, attire encore

davantage de main-d'oeuvre. Dans la direction opposée, l'arrêt de l'immigration, puis le reflux de travailleurs étrangers, ont montré combien cela peut être vrai. Du point de vue économique, il ne serait possible de faire confiance aux forces du marché et de renoncer à une réglementation administrative que dans la mesure où l'emploi de travailleurs étrangers serait lié au paiement d'une taxe ou d'un impôt d'infrastructure.

Expansion induite de l'économie intérieure

- 103 L'essor des exportations dû à la demande étrangère et l'augmentation induite de la population se sont rapidement étendus à l'économie intérieure. Les sous-traitants de l'industrie d'exportation en ont été les premiers bénéficiaires, puis les industries de biens de consommation, de la construction de logements, de la construction industrielle et, enfin, celle de l'infrastructure. C'est ainsi que l'économie intérieure s'est développée pour devenir la deuxième force motrice de la croissance économique à long terme, ce qui, bien sûr, a déclenché à son tour une demande supplémentaire de main-d'oeuvre étrangère.

Surenchères inflationnistes

- 104 Le processus de croissance économique était, comme nous l'avons déjà expliqué, lié à des taux d'inflation sans cesse croissants. Il est aujourd'hui généralement admis que le système des taux de change fixes, ainsi que les afflux massifs de fonds étrangers dans les dernières années soixante et au début des années septante en sont les principales causes. Avec les taux de change fixes, la Suisse devait subir les processus inflationnistes déclenchés plus tôt chez ses plus importants partenaires commerciaux par le truchement des mécanismes monétaires ou de revenu, ou encore directement par le biais des prix. Il faut ajouter à cela l'énorme potentiel inflationniste créé par l'augmentation de la masse monétaire

consécutives à l'afflux de capitaux en provenance de l'étranger.

105 Les taux d'inflation qui augmentèrent très fortement à la fin des années soixante et au début des années septante ont amené sur toute une série de marchés une nette *intensification de la demande spéculative* qui, à son tour, a entraîné une augmentation de la demande dans les autres domaines de l'économie. Les marchés qui ont été frappés par la spéculation inflationniste sont surtout ceux des biens-fonds et du logement. Il s'en est suivi des augmentations spectaculaires des prix du terrain et des appartements, ce qui a encouragé à son tour la construction de logements. De tels processus ont également eu lieu dans les secteurs de la construction industrielle, de la construction d'infrastructure et, enfin, sur les marchés de biens de consommation durables.

106 Un facteur important qui a contribué à l'accélération du boom de la construction a résidé dans la volonté de conserver un taux d'intérêt hypothécaire bas en espérant à tort que des loyers modérés pouvaient contenir l'augmentation des salaires et des prix. Tout au contraire, la surchauffe dans le secteur de la construction s'est révélée être une source de surenchère inflationniste.

III L'offre comme facteur de la forte croissance de l'après-guerre

107 Les fortes impulsions de la demande mises en évidence ci-dessus ne peuvent être concrétisées en croissance réelle que dans la mesure où, du côté de l'offre, les facteurs de production et les technologies adaptées existent ou peuvent être créés. Ceci était largement le cas au début de la période de croissance, mais s'est modifié par la suite.

Appareil de production intact à la fin de la guerre

108 Après-guerre, grâce à un appareil de production intact, la Suisse a pu répondre à la demande croissante venant de pays détruits par la guerre et en reconstruction.

Lorsque l'on tente d'expliquer la croissance d'après-guerre en Suisse, l'argument de l'appareil de production intact ne doit pas être surestimé. La Suisse a eu une position de départ favorable, rien de plus. Les équipements vieillissent en effet rapidement, en particulier en période de rapide innovation technologique. La République fédérale d'Allemagne et la Japon montrent par exemple que des pays qui commencent pour ainsi dire à zéro avec des installations modernes peuvent dépasser d'autres pays industrialisés disposant d'un appareil de production en grande partie intact mais dépassé, comme ce fut le cas de la Grande-Bretagne. Actuellement, des processus analogues se produisent entre les pays industrialisés occidentaux et quelques-uns des pays producteurs en voie de développement équipés d'installations ultra-modernes.

Modification de l'utilisation du sol et de la nature

109 Des surfaces importantes ont été nécessaires pour permettre l'expansion de l'industrie et des services, pour abriter une population accrue d'un tiers et pour développer l'infrastructure. Ces surfaces durent être enlevées à la culture. Il s'agissait surtout de terrains situés dans les régions fertiles, et donc favorables à l'agriculture du plateau suisse. De plus, le processus d'expansion économique et la croissance démographique se sont répercutés de multiples façons sur l'environnement et l'ont plus ou moins endommagé.

110 Ces changements dans l'utilisation du sol et de la nature n'ont que peu été contrôlés pendant la période de croissance. Seule la loi de 1957 sur la protection des eaux a quelque peu canalisé cette évolution et des progrès importants ont été

Tableau 14

Quotes-parts moyennes¹⁾ des investissements des principaux
pays industrialisés en %

	CH	RFA	F	I	USA ²⁾	GB	A	B	NL	S	Jap
1950-59	19.1	21.2	18.2	20.3	15.1	14.8	21.3	17.4	22.5	20.4	23.8
1960-69	26.9	24.9	23.8	20.8	14.4	18.0	26.3	21.4	25.2	23.5	32.6
1970-73	29.0	25.8	25.6	20.5	14.9	18.8	28.2	21.6	24.4	22.0	35.2

1) Investissements bruts en capital fixe / produit intérieur brut

2) Investissements bruts privés en capital fixe / produit intérieur brut

Source : International Financial Statistics

Tableau 15

Parts moyennes des investissements en matériel aux investissements
en capital fixe des principaux pays industrialisés en %

	CH	RFA	F	I	USA	GB	A	B	NL	S
1953-59	32.7	52.5	45.0	42.2	34.1	52.0	54.2	43.6	47.6	35.0
1960-69	34.1	46.3	43.1	39.3	37.1	48.3	47.4	39.8	45.9	33.2
1970-73	35.3	44.7	48.5	40.9	41.1	46.6	42.2	37.2	41.5	34.6

Source : United Nations, International Account Statistics

Remarque : Les données sont en partie incomplètes et marquées par des ruptures structurelles. Des chiffres comparables pour le Japon n'existent pas

réalisés dans les domaines de l'élimination des ordures et, en particulier, de leur incinération. Quant à la protection de l'environnement et à l'aménagement du territoire, on s'est tenu pendant la période de croissance à des déclarations constitutionnelles tardives, mais non pas à des actions concrètes. Dans l'ensemble, les modifications de l'utilisation des sols se sont orientées vers une satisfaction du besoin de la croissance économique et ne l'ont pas entravée.

Création rapide de capital physique

111 Comme il ressort du tableau 14, la Suisse a connu, pendant la période de croissance, avec la Japon et l'Autriche, les taux d'investissement les plus élevés de tous les pays industrialisés. On ne s'est donc pas contenté de partir d'un appareil de production intact, mais on l'a sans cesse renouvelé et on l'a fortement développé. A long terme, les moyens de financement sont provenus pour une part presque égale de l'épargne des ménages, des bénéfices non redistribués des entreprises, de l'épargne de l'Etat et des excédents des assurances sociales (tableau 16).

112 La forte formation de capital physique n'a cependant eu qu'une influence relative sur le rythme de croissance économique. Comme le montre le tableau 15, la part des investissements d'équipement ne s'est élevée qu'à un tiers du total des investissements, les deux tiers étant consacrés à la construction, surtout de logements, de bâtiments industriels et de l'infrastructure. Cette part consacrée à la construction est, comparativement aux autres pays, inhabituellement importante, la Suède étant la seule à avoir des structures comparables.

Les investissements dans la construction ne contribuent pas - pour le moins à court terme - de la même manière à l'augmentation du potentiel de croissance que les investissements

Tableau 16

Investissement et épargne

en millions de francs et en % de la formation intérieure brute de capital

	1950		1960		1970		1973	
	Mio Fr.	%	Mio Fr.	%	Mio Fr.	%	Mio Fr.	%
Construction privée	1 390	40.4	4 365	40.3	10 305	35.2	17 585	43.2
+Construction publique	620	18.0	1 435	13.2	5 150	17.6	8 355	20.5
=Investissements à la construction	2 010	58.4	5 800	53.5	15 455	52.8	25 940	63.7
+Investissements en matériel	1 090	31.7	3 470	32.0	9 500	32.5	12 270	30.1
+Variation des stocks	340	9.9	1 570	14.5	4 290	14.7	2 530	6.2
=Formation intérieure brute de capital	3 440	100	10 840	100	29 245	100	40 740	100
+Amortissements	1 720	50.0	3 975	36.7	10 770	36.8	15 250	37.4
=Formation intérieure nette de capital	1 720	50.0	6 865	63.3	18 475	63.2	25 490	62.6
Epargne de l'Etat et des entreprises publiques	700	20.3	2 080	19.2	4 410	15.1	5 365	13.2
+Epargne des sociétés privées	765	22.2	2 365	21.8	5 125	17.5	6 300	15.5
+Epargne des assurances sociales	1 055	30.7	1 860	17.2	4 085	14.0	6 445	15.8
+Epargne des ménages	- 485	14.1	970	8.9	5 185	17.7	8 425	20.7
-Solde des crédits entre la Suisse et l'étranger	315	9.2	410	3.8	330	1.1	1 045	2.6

Source : Bureau fédéral de statistique

Remarque : Les flèches montrent comment il faut ajouter les différents postes pour parvenir à la formation intérieure brute de capital

d'équipement. Une forte proportion d'investissements de construction implique en effet un fort coefficient de capital; pour parvenir à une croissance donnée du produit national, il est donc nécessaire d'avoir des taux d'investissement plus élevés.

- 113 La forte part des investissements de construction a été déterminée en Suisse par l'augmentation de la population et du bien-être. De plus, la longue période de taux hypothécaires trop bas, puis l'inflation se renforçant ont entraîné des *surcapacités* dans l'industrie de la construction et une *surproduction* correspondante de bâtiments.

Le fait que les investissements de construction ne contribuent pas autant à la croissance du potentiel de production que ne le font les investissements d'équipement ne doit pas nous amener à porter des jugements de valeur incorrects. Le processus de croissance perd son sens si la population n'est pas pourvue de bons logements et d'une infrastructure adaptée au niveau de prospérité. Les investissements de construction sont les conditions préalables à la croissance future. La Suisse possède aujourd'hui des logements et des bâtiments industriels modernes et de bonne qualité et dispose donc d'un avantage certain vis-à-vis de pays pourvus de fabriques vieilles et de centres de villes en très mauvais état.

Importation de main-d'oeuvre

- 114 Le marché du travail suisse était extrêmement flexible jusqu'en 1962. De la main-d'oeuvre étrangère pouvant être importée en fonction des besoins de la production, on ne craignait pas de devoir restreindre la croissance faute de main-d'oeuvre.

Les mesures prises entre 1963 et 1965 dans le cadre de la politique en matière de main-d'oeuvre étrangère ont entraîné une diminution marquée de l'afflux de main-d'oeuvre étran-

gère. Si cela ne s'est guère répercuté sur les statistiques de la population étrangère totale, c'est en raison de l'arrivée accrue de membres économiquement inactifs de la famille des travailleurs déjà établis en Suisse. Toutefois, les efforts entrepris dès 1971 pour stabiliser la population étrangère totale se sont traduits par une baisse effective du nombre des travailleurs étrangers, avant le début de la crise de 1974/76 déjà. Si, de 1963 à 1970, la flexibilité du marché du travail fut de plus en plus réduite, elle a pratiquement disparu dès 1971 (tableau 13).

115 Abstraction faite de ces restrictions tardives, la plus grande partie de la période de croissance a donc été placée sous le signe d'une offre de main-d'oeuvre très flexible. Une *croissance extensive rapide* a donc été possible. Considérée à long terme et surtout à la lumière des difficultés actuelles, il est évident que cette facilité d'apport de main-d'oeuvre étrangère n'a pas été que favorable. Trois aspects doivent être considérés :

- les investissements déjà mentionnés ci-dessus, entrepris à la suite de l'augmentation démographique et caractérisés par un besoin relativement élevé en capital et par une productivité du capital souvent faible;
- le peu d'intérêt pour les investissements de rationalisation, car il était possible de continuer avec des processus de fabrication à forte intensité de main-d'oeuvre et de renoncer à l'utilisation des progrès techniques existants;
- les influences conservatrices sur la structure des branches et des entreprises qui n'auraient pu se maintenir s'il y avait eu une plus forte concurrence dans la recherche de main-d'oeuvre.

Les conditions particulières du marché du travail furent dorénavant des facteurs qui ont contribué à empêcher, pendant une

assez longue période, les modifications de structure nécessaires. Le processus d'épuration s'est donc mis en route rapidement au début des années septante sous la pression de la pénurie de main-d'oeuvre et s'est encore accéléré avec la crise économique.

Progrès dans la technologie et l'organisation

- 116 Il ressort de calculs grossiers que la croissance du produit national suisse est due pour environ 15 % à une augmentation du volume de travail et pour 85 % à l'augmentation de la productivité moyenne du travail.

Différentes tentatives sont entreprises aujourd'hui pour définir avec plus de précision les sources de la croissance par l'établissement d'une sorte de "comptabilité de la croissance". L'augmentation de la productivité du travail est en partie due au passage à des méthodes de production plus intenses en capital et en partie à toute une série de progrès dans la technologie et l'organisation. De plus, les changements de structure de l'économie ont également joué un rôle. Dans de nombreux pays industrialisés, des calculs montrent que l'on avait plutôt surestimé l'importance de la formation de capital physique et que l'on avait par contre plutôt sous-estimé le progrès technologique. Les analyses sont cependant par trop spéculatives pour que l'on puisse en tirer des conclusions pour une politique de croissance, de technologie ou de structures. De plus, il est difficile de dissocier les modifications de l'intensité en capital du progrès technique, parce que les nouvelles technologies vont très souvent de pair avec de nouveaux investissements.

- 117 Cependant, les analyses dont il est fait mention ici ont montré clairement que le progrès technologique et de l'organisation est un facteur déterminant de la dynamique de la croissance et qu'une saine politique de la croissance ne

saurait reposer uniquement sur des taux d'investissement élevés. De grossières estimations montrent que, pour la Suisse également, la composante technologie et organisation, souvent appelée "troisième facteur de production", peut servir à expliquer les taux de croissance rapides de la période de croissance. Cependant, les données statistiques disponibles ne permettent pas de savoir dans quelle mesure les nouvelles technologies ont été mises au point en Suisse ou importées de l'étranger et améliorées.

- 118 Les mouvements de main-d'oeuvre de secteurs à productivité relativement faible vers les secteurs caractérisés par une meilleure productivité ont également contribué grandement à l'augmentation de la productivité moyenne du travail. Les mouvements ont lieu tant à l'intérieur des différentes branches entre entreprises présentant des niveaux de productivité différents qu'entre branches elles-mêmes.

Le fait que ces changements de structures bénéfiques à la croissance, et par là la contrainte à rationaliser davantage aient été freinés par certaines situations sur le marché du travail, a déjà été envisagé préalablement.

Pas de problèmes d'importation et stabilité des termes de l'échange

- 119 Une des conditions essentielles d'une expansion rapide pour un pays dépendant des importations comme la Suisse, est l'importation sans grandes difficultés de produits de base, de produits semi-finis et d'énergie à des prix économiquement supportables. Ce fut en principe le cas durant la période de croissance, à l'exception des crises de Corée en 1950/51, de Suez et de Hongrie en 1956. Un seul embargo est apparu pour peu de temps pour le pétrole à l'occasion de la crise de Suez, alors que la dépendance de l'économie suisse vis-à-vis du pétrole n'était de loin pas aussi forte qu'aujourd'

Pendant longtemps les prix à l'importation s'élevèrent parallèlement aux prix à l'exportation, si bien que les termes de l'échange sont demeurés stables (1950 : 100, 1960 : 92, 1970 : 101, 1973 : 103). De toute façon l'évolution des prix à l'importation resta bien en arrière de celle des prix intérieurs suisses.

IV Conditions cadres de la croissance

Politiques monétaire et des changes

120 L'approvisionnement en monnaie a joué des rôles fort différents dans le processus de croissance suisse. Dans les années cinquante, les taux de croissance moyens à long terme de la base monétaire et de la masse monétaire M_1 sont pour ainsi dire restés dans le cadre des taux de croissance correspondants du produit intérieur brut réel (tableaux 17 et 18). Les augmentations de prix affichées par les statistiques étaient si faibles qu'on pouvait encore les assimiler à des erreurs d'indice ou de relevé. On peut donc presque parler de stabilité des prix pour cette période.

La cause de cet heureux état de fait fut moins la politique monétaire suisse, qui visait alors surtout à conserver un niveau d'intérêt bas et qui était par ailleurs plutôt passive, que les trois raisons suivantes :

- l'offre de facteurs de production et par là l'offre de biens et services était autrefois encore très élastique; l'expansion de la demande se traduisait par une véritable expansion et non par l'inflation;
- la majorité des autres Etats industriels, en particulier les Etats-Unis, menaient encore, dans les années cinquante, une politique économique relativement conservatrice, c'est-à-dire non inflationniste;

Taux de croissance moyens des agrégats les plus importants en %

	Base monétaire	Masse monétaire M1	Produit intérieur brut		
			nominal	réel	indice des prix
1950-1960	4.6	4.7	6.7	4.6	1.9
1960-1970	8.6	6.9	9.3	4.7	4.4
1970-1973	7.1	10.3	12.8	3.4	9.1

Sources : Bulletin mensuel de la Banque nationale suisse,
Bureau fédéral de statistique

Tableau 18

Prix, taux d'intérêt, cours des actions

Année	Taux d'épargne en %		Rendement des obligations fédérales en %		Taux d'intérêt hypothécaire en %		Indice des actions		Variation des prix à la consommation en %
	nom.	réel	nom.	réel	nom.	réel	nom.	réel	
1950	2.40	+ 3.95	2.67	+ 4.22	3.50	+ 5.05	100	100	- 1.555
1951	2.40	- 2.38	2.64	- 2.14	3.50	- 1.28	114	109	+ 4.78
1952	2.40	- 0.18	2.84	+ 0.26	3.50	+ 0.92	123	114	+ 2.58
1953	2.40	+ 3.10	2.55	+ 3.25	3.50	+ 4.20	128	120	- 0.70
1954	2.40	+ 1.70	2.62	+ 1.92	3.50	+ 2.80	148	137	+ 0.70
1955	2.40	+ 1.46	2.97	+ 2.03	3.50	+ 2.56	170	156	+ 0.94
1956	2.40	+ 0.89	3.11	+ 1.60	3.50	+ 1.99	176	160	+ 1.51
1957	2.55	+ 0.61	3.64	+ 1.70	3.73	+ 1.79	164	146	+ 1.94
1958	2.95	+ 1.10	3.19	+ 1.34	4.00	+ 2.15	161	141	+ 1.85
1959	2.75	+ 3.41	3.07	+ 3.73	3.78	+ 4.44	203	178	- 0.66
1960	2.75	+ 1.31	3.10	+ 1.66	3.78	+ 2.34	276	240	+ 1.44
1961	2.80	+ 0.95	2.96	+ 1.11	3.78	+ 1.93	391	334	+ 1.85
1962	2.80	- 1.54	3.12	- 1.22	3.78	- 0.56	378	310	+ 4.34
1963	2.90	- 0.54	3.24	- 0.20	3.78	+ 0.34	323	254	+ 3.44
1964	3.05	- 0.03	3.96	+ 0.88	3.90	+ 0.82	277	211	+ 3.08
1965	3.25	- 0.17	3.95	+ 0.53	4.13	+ 0.71	232	172	+ 3.42
1966	3.40	- 1.35	4.15	- 0.60	4.25	- 0.50	198	140	+ 4.75
1967	3.65	- 0.39	4.62	+ 0.58	4.48	+ 0.44	251	171	+ 4.04
1968	3.70	+ 1.27	4.39	+ 1.96	4.55	+ 2.12	323	214	+ 2.43
1969	3.80	+ 1.34	4.88	+ 2.42	4.78	+ 2.32	327	212	+ 2.46
1970	4.10	+ 0.48	5.71	+ 2.09	5.08	+ 1.46	285	178	+ 3.62
1971	4.35	- 2.21	5.29	- 1.27	5.33	- 1.23	311	182	+ 6.56
1972	4.25	- 2.41	4.96	- 1.70	5.38	- 1.28	378	208	+ 6.66
1973	4.25	- 4.49	5.55	- 3.19	5.38	- 3.36	317	160	+ 8.74

Source : Annuaire statistique de la Suisse

- alors que la Suisse était déjà parvenue à la convertibilité totale, cela n'était pas encore le cas pour les autres pays européens; les mouvements de capitaux déstabilisateurs étaient par conséquent peu importants.

- 121 Ces trois facteurs ont disparu les uns après les autres à la fin des années cinquante ou au cours des années soixante. En 1958, la convertibilité extérieure des principales monnaies fut déclarée. C'était le début d'un développement à grande échelle des mouvements internationaux de capitaux. La Suisse devint l'une des places financières internationales les plus importantes et les banques actives dans ce domaine, c'est-à-dire les grandes banques et les banques étrangères en Suisse obtinrent des taux de croissance étonnants.

Ce qui a marqué particulièrement la politique monétaire suisse fut, qu'en raison de la convertibilité des monnaies et de la création d'un large mouvement international de capitaux, son autonomie déjà limitée auparavant par des taux de change fixes disparut pour de bon. La Suisse fut entraînée dans le sillage d'une politique économique de plus en plus inflationniste à l'étranger, en particulier aux Etats-Unis. Dans la mesure où les possibilités d'expansion réelles de la Suisse s'amenuisaient avec la pénurie de ressources, l'expansion monétaire ne pouvait que se traduire par des taux d'inflation croissants. Les mesures de politique économique prises pour s'y opposer, en 1964 puis en 1971/72, ne pouvaient plus changer grand-chose. C'est ainsi qu'après les dernières années de vie fort mouvementées du système monétaire international de Bretton Woods, il n'est plus resté d'autre solution qu'à passer, le 23 janvier 1973, au système des taux de changes flottants.

- 122 On peut déduire des indications du tableau 19 sur la *formation de la base monétaire* qu'à long terme la situation monétaire de la Suisse a été dominée par les relations avec

PIS new
2

Tableau 19

Valeurs monétaires clefs

	Réserves monétaires	Titres	Refinance-ment	Autres (\$)	Base monétaire	Masse monétaire M ₁	Multiplicateur monét.	Vitesse de circulat.
Etat, respectivement valeurs de départ (millions de francs)								
1950	6 232	41	287	600	5 960	10 664	1.79	1.81
1	6 232	40	311	319	6 264	10 959	1.75	1.93
2	6 367	40	310	155	6 562	11 256	1.72	1.99
3	6 608	36	272	282	6 634	11 423	1.72	2.05
4	6 973	46	220	323	6 916	11 881	1.72	2.09
5	7 310	46	286	290	7 352	12 199	1.66	2.20
6	7 730	46	459	676	7 559	12 957	1.71	2.23
7	8 165	45	278	545	7 943	13 126	1.65	2.34
8	8 890	45	80	159	8 856	14 409	1.63	2.20
9	8 430	44	588	197	8 865	15 199	1.71	2.21
1960	9 878	43	269	842	9 348	16 839	1.80	2.20
1	11 415	43	417	2 047	9 828	19 135	1.95	2.18
2	11 715	43	1 010	1 838	10 930	21 144	1.93	2.19
3	12 527	52	1 183	1 880	11 882	22 441	1.89	2.27
4	14 103	65	447	1 763	12 852	23 615	1.84	2.40
5	13 186	93	1 840	1 815	13 304	24 527	1.84	2.47
6	13 576	182	1 984	1 924	13 814	25 049	1.81	2.60
7	15 460	182	693	1 021	15 314	26 252	1.71	2.67
8	15 248	181	3 655	790	18 294	29 106	1.59	2.57
9	15 642	170	4 414	904	19 322	30 800	1.59	2.64
1970	17 136	156	5 416	1 412	21 296	32 925	1.55	2.75
1	25 876	11	343	1 099	25 131	39 908	1.59	2.58
2	23 601	-	5 983	3 837	25 747	43 316	1.68	2.69
3	25 369	-	5 426	4 409	26 386	44 206	1.68	2.94
Variations en millions de francs							Multi- plicat. de créat.	Variation par rapport à l'année précé- dente
1951	-	- 1	24	- 281	304	295	0.97	- 2.2 6.6
2	135	-	1	- 164	298	297	1.00	- 1.7 3.1
3	241	- 4	- 38	127	72	167	2.32	- 3.0
4	365	10	- 52	41	282	458	1.62	- 2.0
5	337	-	66	- 33	436	318	0.73	- 3.5 5.3
6	420	-	173	386	207	758	3.66	3.0 1.4
7	435	- 1	- 181	- 131	384	169	0.44	- 3.5 4.9
8	725	-	- 198	- 386	913	1 283	1.41	- 1.2 - 6.0
9	- 460	- 1	508	38	790	87.78	87.78	4.9 0.5
1960	1 448	- 1	- 319	645	483	1 640	3.40	5.3 - 0.5
1	1 537	-	148	1 205	480	2 296	4.78	8.3 - 0.9
2	300	-	593	- 209	1 102	2 009	1.82	- 1.0 0.5
3	812	9	173	42	952	1 297	1.36	- 2.1 3.7
4	1 576	13	- 736	- 117	970	1 174	1.21	- 2.6 5.7
5	- 917	28	1 393	52	452	912	2.02	- 2.9
6	390	89	144	109	510	522	1.02	- 1.6 5.3
7	1 884	-	- 1 291	- 903	1 500	1 203	0.80	- 5.5 2.7
8	- 212	- 1	2 962	- 231	2 980	2 854	0.96	- 7.0 - 3.7
9	394	- 11	759	114	1 028	1 694	1.65	- 2.7
1970	1 494	- 14	1 002	508	1 974	2 125	1.08	- 2.5 4.2
1	8 740	-145	- 5 073	- 313	3 835	6 983	1.82	2.6 - 6.2
2	- 2 275	- 11	5 640	2 738	616	3 408	5.53	5.7 4.3
3	1 768	-	- 557	572	639	890	1.39	- 9.3
50-60	3 648	2	- 18	242	3 390	6 175	1.82	0.6 21.5
60-70	7 258	113	5 147	570	11 948	16 086	1.35	-13.9 20.0
70-73	8 233	-156	10	2 997	5 090	11 281	2.22	8.4 6.9

Source : Bulletin mensuel de la Banque nationale suisse, août 1975, supplément

l'étranger. Dans les années cinquante, les sources internes de la base monétaire, c'est-à-dire en principe celles soumises au contrôle de la Banque nationale suisse, ont eu, certaines années, une influence non négligeable sur la modification de la base monétaire. Cependant, à long terme, cette image est complètement modifiée par l'augmentation - à l'époque encore relativement modérée - des réserves monétaires. Cela est encore valable dans les années soixante et au début des années septante si l'on tient compte du fait que le poste "refinancement" a complètement changé de caractère au cours des années soixante avec l'apparition des swaps d'échéance. C'est pourquoi les modifications de ce poste doivent avant tout être considérées comme des variations à court terme des réserves monétaires.

- 123 Bien qu'une politique monétaire active n'ait guère été engagée pendant la période de croissance - ce qui d'ailleurs aurait été impossible pendant une longue période en raison de l'interdépendance avec l'étranger due à la convertibilité et aux taux de change fixes - il est tout de même utile de considérer les rapports entre base monétaire, masse monétaire M_1 et produit intérieur brut dans l'optique de la possibilité d'engager une politique monétaire active à court terme. Il apparaît que les fluctuations du multiplicateur monétaire (rapport entre M_1 et la base monétaire) et, consécutivement bien sûr, du multiplicateur de création monétaire (rapport des variations de ces valeurs) ont souvent été considérables d'une année à l'autre. La même remarque s'applique à la vitesse de circulation de la monnaie. Même si la Banque nationale suisse avait été plus indépendante vis-à-vis des perturbations extérieures, la conduite à court terme de la politique monétaire aurait dépendu des prévisions - très problématiques - des variations du multiplicateur et de la vitesse de circulation (tableau 19).

124 Pour conclure, remarquons ce qui suit au sujet du rôle de la monnaie dans la période de croissance : dans les années cinquante, la monnaie semble, pour l'essentiel, être restée assez neutre; elle s'est plutôt adaptée à la situation qu'elle ne l'a influencée. Dans les années soixante, et en particulier au début des années septante, la monnaie est devenue, de par les afflux monétaires inflationnistes étrangers, un facteur qui a de plus en plus influencé la croissance, le développement des structures et, bien sûr, l'évolution des prix en Suisse. La politique monétaire était la plupart du temps assez passive et même lorsqu'elle devenait active, par exemple à l'aide de Gentlemen's agreements, de limitations de crédit et d'interventions sur les flux de devises, elle restait sans effet en raison de facteurs économiques extérieurs. Par ailleurs, cherchant à satisfaire simultanément la stabilité des taux de change, des prix et des taux d'intérêt, elle a souvent été caractérisée par des mesures inefficaces et/ou contradictoires. Une nouvelle époque pour la politique monétaire s'est ouverte à la fin de la période de croissance avec le passage aux taux de change flottants.

Finances publiques

125 L'évolution des dépenses publiques au cours de la période de croissance reflète surtout un besoin croissant de biens publics et d'infrastructures qui est allé de pair avec le développement du niveau de vie, mais elle provient aussi du fait que la part de l'Etat à l'activité économique du pays était à l'origine réduite. A cela se sont ajoutées des dépenses de transfert en augmentation rapide avec le développement de l'Etat social.

Des problèmes sont nés du simple fait que les dépenses publiques doivent être financées d'une manière ou d'une autre. De plus, des déséquilibres croissants sont apparus au sein du système fédératif. Par contre, deux aspects des finances

publiques souvent d'importance à l'étranger, à savoir leur incidence sur les politiques de redistribution et de conjoncture, n'ont guère eu de véritable signification en Suisse, que ce soit dans la discussion ou dans l'action du secteur public. L'aspect empirique de ces deux domaines est d'ailleurs fort peu connu.

126 Le système fédéraliste des finances publiques en Suisse étant un système dans lequel les sources de revenus et les dépenses sont constitutionnellement réparties entre les différents niveaux de manière indépendante, il y a un danger latent que dépenses et recettes se développent de façon divergente aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes. C'est précisément ce qui s'est passé pendant la période de croissance. Au niveau de la Confédération, les recettes totales ont évolué d'une manière assez semblable à la croissance économique générale en raison de la part prépondérante occupée par les impôts indirects et les droits de douane. Cependant, l'évolution des tâches revenant traditionnellement à la Confédération est restée en deçà de la croissance économique et démographique. La conséquence en fut l'abondance durable de moyens financiers au niveau de la Confédération (tableaux 20, 21 et 22, graphique 1).

Les cantons et communes disposent avec les impôts sur le revenu et la fortune d'une source de revenus augmentant plus que proportionnellement en période de croissance. Néanmoins, cantons et communes sont constitutionnellement responsables de la création et du fonctionnement de la plus grande partie de l'infrastructure. Puisque les dépenses liées à ces tâches ont augmenté depuis le début des années soixante davantage que les revenus, les communes et surtout les cantons auraient été en difficulté financière permanente si la Confédération n'avait pas sans cesse augmenté son aide financière. C'est de cette manière que les cantons sont devenus de plus en plus dépendants des finances fédérales.

Tableau 20

Evolution des recettes publiques

	Millions de francs			Indice 1960 = 100			Part au total en %			Part au PNB en %		
	1951	1960	1970	1973	51	60	70	73	51	60	70	73
Confédération												
Recettes propres (=recettes totales)	1 757.3	3 316.1	7 974.5	10 946.5	53	100	240	330	43	45	40	36
Cantons												
Recettes propres	1 173.3	2 188.0	6 550.5	10 533.7	54	100	299	481	29	30	32	35
Recettes totales	1 526.5	2 766.3	9 246.9	14 681.4	55	100	334	531	.	.	.	.
Communes												
Recettes propres	1 136.6	1 902.9	5 619.4	8 902.4	60	100	295	468	28	25	28	29
Recettes totales	1 161.4	2 252.5	6 707.2	10 694.4	52	100	278	475	.	.	.	.
Total												
Recettes propres	4 067.2	7 407.0	20 144.4	30 382.6	55	100	272	410	100	100	100	100
Produit national brut, nominal	21 945.0	38 270.0	93 930.0	134 540.0	57	100	245	352	.	.	.	.

Sources : H. Hauser et autres, Die Einnahmen und Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden
1951 - 1970, Bern 1973
Finances publiques en Suisse

Remarques : Les ruptures structurelles causées par des changements de sources furent minimisées en regroupant les données de la seconde source avec la première source de la première source dans la mesure du possible.

Recettes propres = (recettes totales - transferts d'autres collectivités)

Tableau 21

Structure des recettes publiques
(en % des recettes propres)

	Confédération			Cantons			Communes			Total						
	1951	1960	1970	1973	1951	1960	1970	1973	1951	1960	1970	1973				
Impôts sur le revenu et la fortune	18	19	25	24	59	63	68	70	60	68	71	73	42	45	52	54
Autres impôts	64	61	63	61	7	8	7	6	2	2	2	0	30	30	28	24
Impôts, total	82	80	88	85	66	71	75	76	62	70	73	73	72	75	80	78
Autres recettes	18	20	12	15	34	29	25	24	38	30	27	27	28	25	20	22
Recettes propres, total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Contributions à but désigné	-	-	-	-	21	19	33	31	0	15	16	17	6	10	15	16
Parts aux recettes	-	-	-	-	9	7	8	8	2	3	4	3	9	3	4	4
Recettes extérieures, total	-	-	-	-	30	26	41	39	2	18	20	20	15	13	19	20
Revenus bruts	100	100	100	100	130	126	141	139	102	118	120	120	115	113	119	120

Sources : H. Hauser et autres, Die Einnahmen und Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden 1951 - 1970, Bern 1973

Finances publiques en Suisse

Remarques : Les ruptures structurelles causées par des changements de sources furent minimisées en regroupant les données de la seconde source avec la procédure de la première source dans la mesure du possible.

Recettes propres = (recettes totales - transferts d'autres collectivités publiques)

Tableau 22

Evolution de l'endettement de l'Etat

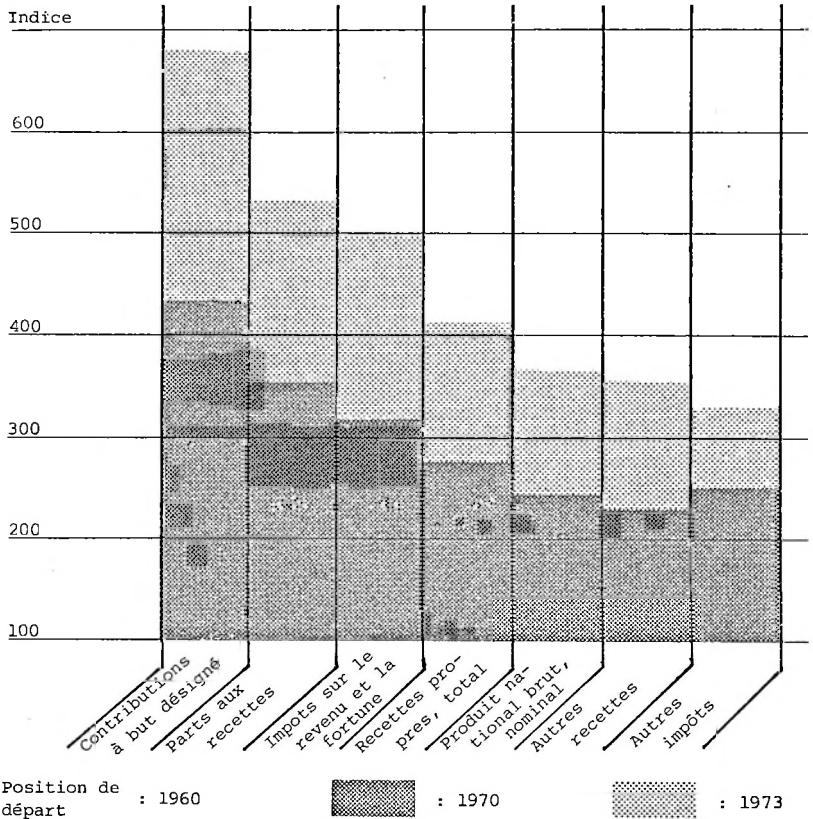
	Endettement net par émission d'emprunts en millions de francs			
	Confédération (y compris CFF)	Cantons	Communes	Total
1951 - 1960	297	412	632	1 341
1961 - 1970	1 205	3 098	2 330	6 633
1971 - 1973	1 026	2 438	2 493	5 957
	Pour comparaison: recettes propres en millions de francs			
	Confédération (y compris CFF)	Cantons	Communes	Total
1951 - 1960	24 163	15 942	14 670	54 775
1961 - 1970	55 054	41 756	36 547	133 357
1971 - 1973	29 853	26 508	21 254	77 615
	Endettement net en % des recettes propres			
	Confédération (y compris CFF)	Cantons	Communes	Total
1951 - 1960	1,2	2,6	4,3	2,5
1961 - 1970	2,2	7,4	6,4	5,0
1971 - 1973	3,4	9,2	12,3	7,7

Sources : Annuaire statistique de la Suisse
H. Hauser et autres, Die Einnahmen und Ausgaben von
Bund, Kantonen und Gemeinden 1951 - 1970, Bern 1973
Finances publiques de la Suisse

Graphique 1

Evolution des principaux types de recettes publiques

(Confédération, cantons, communes)



Sources : H. Hauser et autres, Die Einnahmen und Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden 1951 - 1970, Bern 1973
Finances publiques en Suisse

Remarque : Les ruptures structurelles causées par des changements de sources furent minimisées en regroupant dans la mesure du possible les données de la seconde source avec la procédure de la première source

- 127 En plus des problèmes de péréquation financière verticale, les problèmes de la péréquation financière horizontale sont devenus de plus en plus urgents car les cantons, de même que les communes, ont connu des développements fort différents. Cependant, les efforts pour parvenir à une vraie répartition horizontale des moyens financiers sont restés très modestes. Le problème a plutôt été résolu, du moins entre les cantons, dans le cadre de la péréquation verticale par l'introduction d'effets de répartition horizontaux dans l'aide fédérale.
- 128 Un facteur de plus en plus important a aussi été le recours à l'Etat aux trois niveaux de collectivités publiques pour équilibrer les charges sociales et atténuer les problèmes de certains secteurs, en particulier de l'agriculture (tableaux 23 et 24, graphique 2).
- 129 Les recettes abondantes et les possibilités de recourir facilement à l'aide fédérale ont fait qu'aucun des quatre grands domaines critiques, à savoir l'entretien et la construction de l'infrastructure, la politique sociale (y compris l'agriculture) et la péréquation financière tant verticale qu'horizontale, n'a été pris en main d'une manière rationnelle à long terme. En ce qui concerne le développement de l'infrastructure, seule la construction des routes nationales a fait l'objet d'une conception à long terme sur le plan fédéral, conception qui fut d'ailleurs émasculée par le fait que les compétences de détail pour le tracé et pour les dates d'exécution sont restées du ressort des cantons. Toutes les autres constructions d'infrastructure ne furent entreprises qu'après apparition de goulots d'étranglement qui n'avaient pas été prévus. Il n'est pas rare que ce manque de prévision ait sérieusement contrecarré le développement économique ou orienté celui-ci dans une mauvaise direction.
- L'idée qu'il existe des moments conjonctuellement favorable pour les investissements publics a sans aucun doute joué un rôle. Les investissements d'infrastructure étaient considéré comme le vecteur le mieux adapté à une politique de stabili-

Tableau 23

Evolution des dépenses publiques

	Millions de francs			Indice 1960 = 100			Part au total en %			Part au PNB en %		
	1951	1960	1970	1973	51	60	70	73	51	60	70	73
	Confédération											
Dépenses propres	1 512.3	2 130.0	5 431.7	8 204.7	71	100	255	385	. 33	27	26	6
Dépenses totales (=Dép. à charge)	1 798.8	2 614.6	7 819.7	11 725.0	69	100	299	448	. 40	39	37	.
Cantons												
Dépenses propres	.	2 419.0	8 282.3	13 360.2	.	100	342	552	. 37	41	41	6
Dépenses totales	.	2 768.6	9 370.1	15 188.2	.	100	338	549	.	.	.	9
Dépenses à charge	.	2 209.5	6 731.1	11 005.1	.	100	305	498	.	34	34	.
Communes												
Dépenses propres	.	1 959.8	6 434.3	10 389.9	.	100	328	530	. 30	32	33	5
Dépenses totales	.	2 034.2	6 685.4	11 016.9	.	100	329	542	.	.	.	7
Dépenses à charge	.	1 684.7	5 597.5	9 224.8	.	100	332	548	. 26	28	29	.
Total												
Dépenses propres	.	6 508.8	20 148.3	31 954.9	.	100	310	491	. 100	100	100	17
Dépenses totales (=Dép. à charge)	.	21 945.0	38 270.0	93 930.0	57	100	245	352	.	.	.	22
Produit national brut, nominal									100	100	100	100

Sources : H. Hauser et autres, Die Einnahmen und Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden
1951 - 1970, Bern 1973
Finances publiques en Suisse

Remarques : Les ruptures structurelles causées par des changements de sources furent minimisées en regroupant les données de la seconde source avec la procédure de la première source dans la mesure du possible
Dépenses propres = (dépenses totales - transferts à d'autres collectivités publiques)
Dépenses à charge = (dépenses totales - transferts d'autres collectivités publiques)

Tableau 24

Structure des dépenses publiques
(en % des dépenses à charge)

	Confédération			Cantons			Communes			Total					
	1951	1970	1973	1951	1960	1970	1973	1951	1960	1970	1973	1951	1960	1970	1973
Administrat. générale	4	4	5	4	8	8	8	.	14	11	10	.	8	7	7
Justice, police	2	3	2	1	11	9	8	.	6	6	5	.	7	5	5
Défense nationale	39	37	25	23	.	1	1	1	.	1	2	2	.	15	11
Relat. avec l'étranger	3	3	4	4	.	0	0	0	.	0	0	0	.	1	2
Administrat., sécurité	48	47	36	32	.	20	18	17	.	21	19	17	.	31	25
Enseignement, recherche	3	5	9	11	.	28	29	31	.	30	30	31	.	20	21
Santé	1	0	0	0	.	18	19	21	.	8	5	5	.	8	8
Hygiène du milieu	0	0	0	1	.	1	3	3	.	0	9	10	.	0	4
Prévoyance sociale	15	13	17	21	.	11	10	12	.	13	10	10	.	12	13
Dépenses sociales	19	18	26	33	.	58	61	67	.	51	54	56	.	40	46
Routes	2	3	14	11	.	13	13	10	.	16	13	11	.	10	13
Economie	10	17	13	14	.	7	7	6	.	7	3	5	.	11	9
Dépenses du service financier	15	9	4	3	.	6	6	5	.	9	14	14	.	8	7
Economie	27	29	31	28	.	26	26	21	.	32	30	30	.	29	29
Parts aux recettes	6	6	7	7	.	- 4	- 5	- 5	.	- 4	- 3	- 3	.	.	.
d'autres collectiv.	100	100	100	100	.	100	100	100	.	100	100	100	.	100	100
Dépenses à charge	84	81	70	70	.	109	123	121	.	116	115	113	.	100	100
Dépenses propres	100	100	100	100	.	125	139	138	.	121	119	119	.	114	118
Dépenses totales															

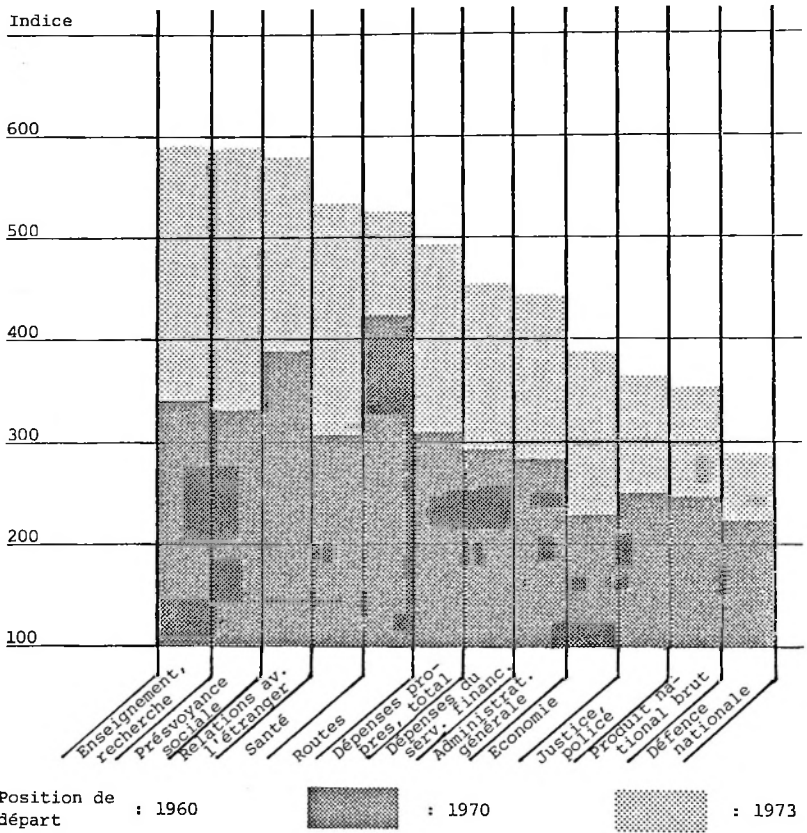
Sources : H. Hauser et autres, Die Einnahmen und Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden 1951 - 1970, Bern 1973
Finances publiques en Suisse

Remarques : Les ruptures structurelles causées par des changements de sources furent minimisées en regroupant les données de la seconde source avec la procédure de la première source dans la mesure du possible
Dépenses propres = (dépenses totales - transferts à d'autres collectivités publiques)
Dépenses à charge = (dépenses totales - transferts à d'autres collectivités publiques)

Graphique 2

Evolution des principaux types de dépenses publiques

(Confédération, cantons, communes)



Sources : H. Hauser et autres, Die Einnahmen und Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden 1951 - 1970, Bern 1973
Finances publiques en Suisse

Remarque : Les ruptures structurelles causées par des changements de sources furent minimisées en regroupant les données de la seconde source avec la procédure de la première source dans la mesure du possible

sation, idée qui a dû être abandonnée depuis à la lumière des expériences négatives qui ont été faites. L'infrastructure est indispensable non seulement au développement économique, mais au mieux-être de la population (santé, éducation). On ne peut donc la ravalier au rang de serviteur de la politique conjoncturelle. De plus, les expériences ont montré que les projets rangés dans les tiroirs ne peuvent pas être réalisés assez vite au moment voulu et vieillissent très rapidement.

130 Dans tous les domaines de transferts - politique sociale (y compris agriculture) et péréquation financière verticale et horizontale - les prestations fournies par l'Etat, à savoir essentiellement par la Confédération, ont connu pendant deux décennies des taux de croissance élevés. D'importantes réformes ne sont jamais apparues nécessaires en raison de l'abondance des recettes et, en particulier, les nombreuses tentatives de réforme des finances fédérales ont échoué. Que cette situation renfermait des dangers pour le futur a certes été vu à diverses occasions, notamment par les commissions Stocker et Jöhr, mais cela n'a pour ainsi dire pas influencé la politique financière effective, en particulier parce que la publication du Rapport Jöhr devait encore être suivie de quelques années "grasses".

131 La part de l'Etat au produit national dans le sens étroit, c'est-à-dire la somme de la consommation publique et des investissements publics, a augmenté de 16,2 % à 19,7 % pendant la période de croissance, augmentation uniquement due aux investissements publics. Toutefois, si l'on tient compte de l'augmentation comparativement forte des prix des biens et services publics, cela signifie qu'en termes réels cette part au produit national a même baissé, ce qui d'ailleurs ne modifie en rien le problème du financement.

Cependant, une image différente se fait jour si l'on considère le secteur des transferts, y compris les assurances so-

ciales. Le total des paiements de transfert a augmenté de 5,6 % à 14,3 % par rapport au produit national net. En 1973, 36 % (1950 : 28 %) du produit national net ont passé par les ménages publics, y compris les assurances sociales. De cette part, l'Etat en utilisait une bonne moitié pour offrir des biens publics et pour les investissements. Le reste retournait au secteur privé à un rythme croissant étonnement rapidement sous la forme de paiements de transferts et de subventions (tableau 25), fait qui ne peut pas être négligé lorsque la question des limites supportables de l'impôt et des charges sociales se pose.

Sécurité sociale

132 Les chiffres discutés ci-dessus attestent déjà l'énorme développement de la sécurité sociale pendant la période de croissance. Si la Suisse était encore, sur ce point, un pays "sous-développé" à la fin de la deuxième guerre mondiale, elle disposait, à la fin de la période de croissance, d'un système très complet de sécurité sociale.

Dans presque tous les domaines de la sécurité sociale, la période de croissance a été marquée par une forte activité législative, de la part surtout de la Confédération, et par un élargissement considérable des dépenses et prestations tant privées que publiques. Cela ne doit cependant pas nous induire en erreur : des innovations fondamentales ainsi qu'une perspective à long terme n'ont pu être observées que dans les institutions sociales suisses les plus importantes (AVS, AI, APG). Dans les autres branches de la sécurité sociale on s'est contenté de continuer et d'élargir ce qui existait déjà, que cela soit approprié ou non, en suivant simplement l'évolution économique. Il est donc implicite que l'on avait escompté pour toute la politique sociale sur le prolongement, pendant longtemps encore, de l'extraordinaire prospérité.

Tableau 25

Part de l'Etat¹⁾ au produit national net

	1950		1960		1970		1973	
	Mio Fr.	%	Mio Fr.	%	Mio Fr.	%	Mio Fr.	%
Recettes totales de l'Etat ²⁾	3 755	20.6	6 740	19.7	18 355	22.1	27 350	22.9
Recettes totales des assurances sociales ³⁾	2 050	11.2	4 305	12.6	12 310	14.8	20 325	17.0
Total (sans double imput.)	5 590	30.6	10 760	31.4	29 295	35.2	44 990	37.7
Transferts de l'Etat ²⁾	1 200	6.6	1 905	5.6	5 325	6.4	8 600	7.2
Transferts des assurances sociales ³⁾	905	5.0	2 265	6.6	7 760	9.3	13 155	11.0
Total (sans doubles imput.)	1 890	10.3	3 885	11.3	11 715	14.1	19 070	16.0
Recettes nettes de l'Etat	2 555	14.0	4 835	14.1	13 030	15.7	18 750	15.7
Recettes nettes des assurances sociales ³⁾	1 145	6.3	2 040	5.9	4 550	5.5	7 170	6.0
Total	3 700	20.3	6 875	20.0	17 580	21.1	25 920	21.7
Consommation publique	1 935	10.6	3 175	9.3	9 170	11.0	14 090	11.8
Consommation des assurances sociales ³⁾	90	0.5	180	0.5	465	0.6	725	0.6
Construction publique	620	3.4	1 435	4.2	5 150	6.2	8 355	7.0
Total	2 645	14.5	4 790	14.0	14 785	17.8	23 170	19.4
Produit national net	18 270	100	34 295	100	83 160	100	119 375	100

1) Sans les entreprises publiques (environ 5 % du produit national net)

2) Sans déduction des intérêts de la dette publique (1950: 445 millions de francs, 1960: 550 millions, 1970: 1 330 millions, 1973: 1 950 millions)

3) Selon définition de la comptabilité nationale

Source : Bureau fédéral de statistique

Climat économique favorable

- 133 Sans un climat économique dans l'ensemble très favorable pendant la période 1950-1970, il n'aurait pas été possible de réaliser une telle croissance, avec un taux de renchérissement qui s'est certes accéléré au cours de la deuxième décennie, mais qui restait toutefois relativement bas, comparé aux autres pays.

La prospérité en augmentation rapide satisfaisait des besoins matériels considérés longtemps comme irréalisables, et elle facilitait le passage de régions ou de branches à structure faible à des régions ou des branches prospères. L'augmentation du produit national à répartir a permis d'éviter des conflits, puisque de nouvelles exigences dans les différents domaines pouvaient être satisfaites sans qu'il soit nécessaire de faire des coupes ailleurs. La croissance réelle se révélait être une forte coordinatrice.

Mais c'est surtout le développement de la sécurité sociale qui a été à l'origine de cette attitude positive vis-à-vis de l'expansion économique. Il n'y eut pour ainsi dire aucune opposition au progrès technique permettant d'économiser de la main-d'oeuvre. La prolongation de l'accord sur la paix du travail de 1937 assurait des conditions stables sur le marché du travail qui sont parfois enviées à l'étranger. Cependant, il ne faut pas oublier que les étrangers, appartenant presque toujours aux classes salariales les plus basses, n'avaient aucune influence sur la formation de la volonté politique.

V Fluctuations conjoncturelles pendant la période de croissance

- 134 La récession de 1949 ne débouchant pas, comme beaucoup l'avaient craint, sur une nouvelle crise économique mondiale, mais plutôt sur une époque d'une croissance turbulente et prolongée, l'idée du cycle conjoncturel disparut de plus en

plus des esprits humains. Cette pensée cyclique fut alors supplantée par une extrapolation souvent très naïve des tendances. Délaissant la recherche conjoncturelle, on se tournait vers la recherche sur la croissance.

L'éclatement de la crise actuelle ayant montré qu'il était prématuré de croire que les cycles conjoncturels classiques étaient dominés, on doit déplorer aujourd'hui, et pas seulement en Suisse, une lacune de 25 ans de recherches tant dans les aspects théoriques qu'empiriques de la conjoncture. C'est pourquoi il faut encourager aujourd'hui tous les efforts visant à combler cette lacune en développant la statistique économique (statistiques des variations des stocks, valeurs trimestrielles ou mensuelles pour les importantes séries de données, évaluations si possible rapides) ainsi que différentes procédures prévisionnelles.

135 Un regard sur les séries de données montre que la *forte tendance à la hausse* n'a fait que *masquer les fluctuations à court terme*. Les variations cycliques sont très visibles et plutôt plus régulières qu'auparavant. Les fluctuations ne furent cependant que peu ressenties, parce que :

- elles se jouaient à un niveau de prospérité beaucoup plus élevé que par le passé et n'obligeaient pas à des limitations sensibles;
- les taux de croissance du produit national réel n'ont, qu'à une exception près sans importance, jamais été négatifs de 1950 à 1973;
- les récessions ne se sont jamais traduites par un chômage prolongé.

C'est pourquoi le concept de *cycles de croissance* s'est imposé.

136 La tentative d'établir une *chronologie de l'évolution de la conjoncture* pendant la période de croissance contient par

nécessité des éléments subjectifs. Cela est tout aussi valable pour les séries de chiffres choisis que pour la manière de les analyser. Les différentes séries de données dont nous disposons aujourd'hui pour la Suisse sont plus ou moins précises et elles ne parviennent pas toutes simultanément aux points de renversements conjoncturels.

On dispose pour le produit intérieur brut et pour toute la période, de données qui viennent d'être révisées mais hélas pas sur des bases trimestrielles. Or les données annuelles ne permettent pas de distinguer les variations à très court terme. De plus, le produit national, de par sa conception, présente des faiblesses lorsque l'on veut s'en servir pour observer la conjoncture. L'indice de la production industrielle est mieux adapté à ce type de problème, mais il n'existe que depuis 1958 et ne peut être retracé auparavant qu'avec des calculs indirects.

- 137 Les considérations ci-dessous se basent sur l'évolution du produit intérieur brut réel, auquel sont ajoutés, au graphique 3, les seuls chiffres du revenu national réel dont on dispose pour la période d'avant-guerre et de guerre, ainsi que sur l'indice de la production industrielle depuis 1960 (graphique 4). Le tableau 26 montre en plus des taux de croissance réels les taux de variation du niveau des prix.

Si, pour des raisons de clarté, l'argumentation repose ici sur les taux de croissance et non sur des valeurs absolues ou leurs divergences par rapport à la tendance, il faut savoir que :

- les taux de croissance rendent le caractère cyclique plus spectaculaire;
- les taux de croissance entraînent un décalage de phase: au point de retournement supérieur de la conjoncture, le taux de croissance est déjà de zéro.

Graphique 3

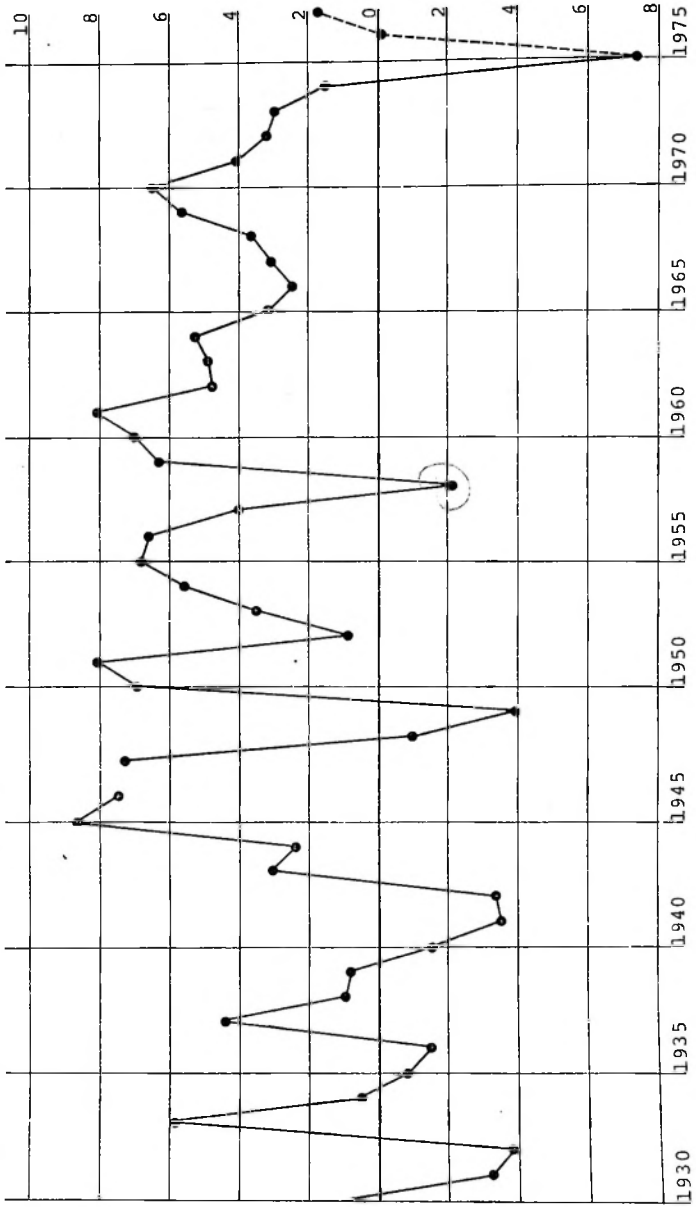
Cycles conjoncturels suisses 1930-1977

Sources: (1) La Vie économique
(2) Nouvelles données de la comptabilité nationale

(1) 1930-1947: Revenu national réel aux prix de 1966

(2) 1948-1977: Produit intérieur brut réel aux prix de 1970

(Revenu national nominal déflaté avec l'indice suisse des prix à la consommation 1966 = 100)



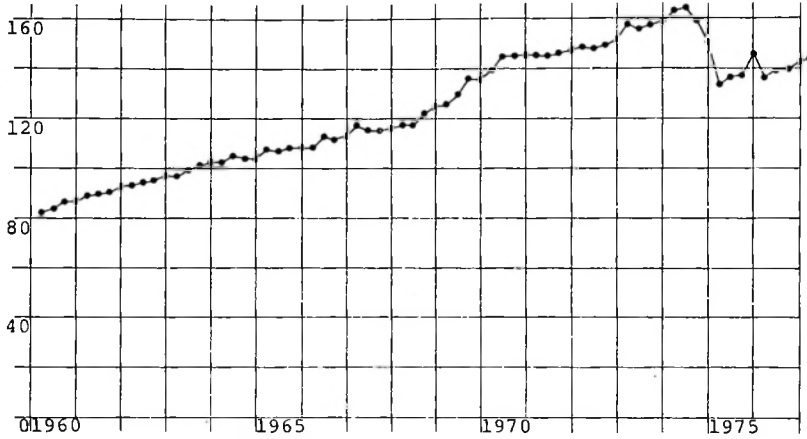
Graphique 4Conjoncture industrielle de la Suisse 1960-1977

Indice de la production industrielle 1963 = 100

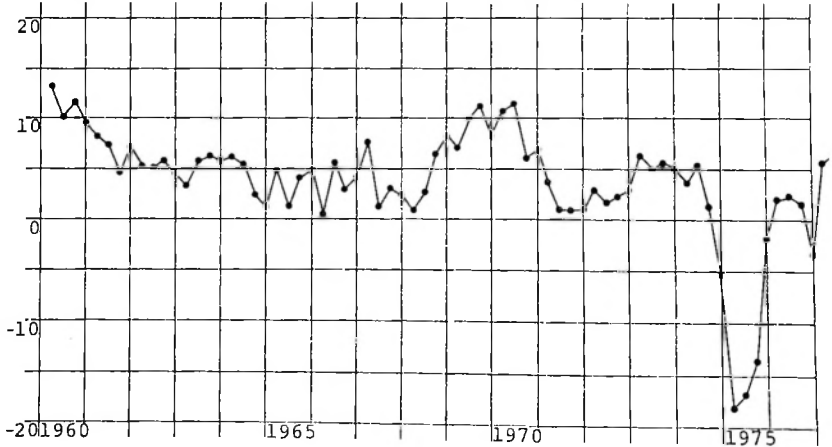
(corrigé de l'influence saisonnière avec le procédé X-11)

Source : La Vie économique

Valeurs absolues



Taux de croissance par rapport aux mêmes trimestres de l'année précédente en



la République fédérale d'Allemagne, qui a alors atteint la croissance zéro avec une "crise de stabilisation".

Quelques petites vagues se sont également produites dans les 4e et 5e cycles d'après-guerre, mais elles furent peu importantes et ne peuvent être retrouvées dans tous les secteurs. De plus, elles sont plus facilement identifiables dans l'indice de la production industrielle et dans les variations du niveau de l'emploi que dans les taux de croissance du produit national. Parler ou non d'une série de cycles plus forts ou plus faibles est une question d'interprétation. Si on le fait, avec toute la prudence nécessaire par rapport au concept des cycles à intervalles fixes, la forte baisse de 1974/1976 entre dans le cadre du calendrier conjoncturel. Les différentes interprétations des faibles variations expliquent également pourquoi on parle tantôt d'un rallongement, tantôt d'un raccourcissement des mouvements conjoncturels de l'après-guerre. Si l'on rejette le concept des cycles intermédiaires, on peut alors constater qu'après la récession il y a toujours une reprise assez forte, suivie d'un ralentissement lent et prolongé.

140 Comme le montre le tableau 26, les taux de renchérissement du niveau des prix suivent les cycles de croissance réelle d'un ou de deux ans, mais des cycles intermédiaires apparaissent là aussi. Dans l'ensemble, l'évolution des prix semble avoir été plus marquée par la conjoncture que par les tendances de croissance. Les observations ne vérifient cependant pas l'hypothèse d'une "inflation de croissance". Les taux d'inflation auraient même plutôt tendance à augmenter avec l'affaiblissement de la croissance économique, mais il faut se garder d'en tirer un rapport de cause à effet.

141 Les courbes de séries globales et partielles de données retraçant l'évolution économique montrent bien que la *conjoncture mérite plus d'attention* qu'elle n'en a reçu dans la période

de croissance. On ne saurait parler d'"évolution continue vers le haut" et l'on peut considérer le recul de 1974 à 1976 comme étant "pré-programmé cycliquement". Cela serait en soi un argument insuffisant, car la crise actuelle se différencie tant des précédentes, de par sa violence et sa durée, qu'il n'est pas possible de la classer dans le processus cyclique simplement comme un "accident de parcours".

L'évolution depuis 1973 sera étudiée systématiquement et en détail dans la IIème partie. On trouvera ci-après l'ébauche d'une image globale des tensions existant avant la crise ainsi que les causes principales de celle-ci, avec comme toile de fond l'évolution économique sur le plan mondial.

VI Causes et déroulement de la crise de 1974/76

142 Une distinction doit être établie entre les *causes primaires* de la crise et les *processus cumulatifs* qu'elle a déclenchés.

Parmi les causes primaires il faut séparer celles qui sont proprement suisses et celles qui sont dues à l'évolution de l'économie mondiale et aux profonds changements de caractère général qui se sont produits et sur lesquels la Suisse ne pouvait avoir que peu ou pas d'influence. Quelques-uns de ces changements de structure mondiaux ont eu lieu en Suisse; les autres ont frappé indirectement la Suisse en raison de son interdépendance avec l'économie mondiale.

143 Au rang des *causes mondiales de la crise*, les suivantes seront analysées brièvement :

- ralentissement de la croissance démographique, en particulier dans les pays européens;
- forte accélération de l'inflation au début des années septante;

- pessimisme vis-à-vis de la croissance par suite d'une brutale prise de conscience du problème de l'environnement et animosité croissante envers l'économie;
- crise de l'énergie, hausse des prix des matières premières et des produits alimentaires;
- protectionnisme accru à la suite de la crise.

Un deuxième groupe de causes porte sur les *revirements de la politique économique suisse* destinés à corriger des erreurs de longue date. Bien que de toute façon indispensables à moyen et à long terme, ces revirements ont, dans la situation actuelle, beaucoup contribué à déclencher, puis à renforcer la crise. Il s'agit :

- du revirement dans la politique des étrangers;
- du revirement dans la politique monétaire et du taux des changes;
- de la crise des finances publiques et du comportement procyclique des ménages publics.

Enfin, un troisième groupe de causes, de toute première importance également, réside dans l'effondrement induit de toute une série de *branches depuis plus longtemps structurellement en danger*, notamment celles qui se sont développées outre mesure au cours des dernières années de boom en raison de fausses anticipations ou de distorsions dans les prix relatifs. On traitera en particulier

- de l'effondrement de l'industrie de la construction;
- des problèmes dans certains secteurs de l'exportation.

Le fait que ces crises structurelles se déclarèrent en même temps que le ralentissement conjoncturel s'est traduit non pas par un ralentissement "normal" de la croissance, mais par une véritable crise économique en raison

- d'un processus de rétrécissement cumulatif de l'économie intérieure.

144 Le graphique 3 permet d'établir des comparaisons avec la crise des années trente, tout en restant prudent quant à la précision et la comptabilité des chiffres. Le *recul* des taux de croissance réels *est nettement plus fort en 1974-1975 qu'en 1931-1932*. C'est également le plus marqué comparé à d'autres pays. Toutefois, la population l'a moins ressenti qu'autrefois, en premier lieu parce que le retour des travailleurs émigrés dans leur pays a soulagé le marché du travail. Il n'y a pas eu de chômage massif. En second lieu, la baisse des dépenses de consommation s'est produite à un niveau d'approvisionnement si élevé qu'elle n'a pas été ressentie comme une privation. Pour l'essentiel, seul le remplacement de biens de consommation durables a dû être repoussé. En troisième lieu, le système de sécurité sociale est mieux développé aujourd'hui qu'à l'époque de la crise des années trente. Ces trois faits favorables s'accompagnent cependant du danger non négligeable que les forces politiques et économiques de défense contre la crise ne s'affaiblissent.

145 Lorsque l'on étudie les différentes causes de la crise, des *parallèles à la crise économique mondiale des années trente* sont souvent mis en évidence par comparaison. Mais l'histoire ne se répète jamais et si l'on ne peut nier l'existence d'identités, il faut être très prudent dans la recherche de telles similitudes.

Les deux crises ont résulté de la concordance de plusieurs causes. On ne sait même pas encore, pour la crise des années trente, dans quelle mesure ces concordances furent le fait du hasard ou le résultat d'un engrenage. Les deux crises conjoncturelles ont été précédées d'une surexpansion monétaire qui avait créé des anticipations ne correspondant pas aux limites réelles de la demande. Des *disproportions* s'étaient

accumulées rendant une "crise d'épuration" indispensable. Dans les deux cas, on peut aussi trouver une similitude dans des systèmes monétaires internationaux qui ne fonctionnent plus convenablement. Ce sommet intermédiaire, qui a succédé au cours de la crise économique mondiale au creux de 1932 (graphique 3), a déjà été discuté; on peut donc se demander si, comparativement, le léger mieux de 1976-1977 n'est que passager.

Baisse de la croissance démographique

146 La forte dynamique de croissance qui découla de l'augmentation mondiale de la population et de l'augmentation du potentiel de travail a déjà été décrite. Le passage d'une population stagnante, ou même en diminution entre les deux guerres, au boom de l'après-guerre surprit dans le monde entier et toucha inégalement les différents pays. Il obligea, avec l'augmentation rapide de la prospérité, à construire une infrastructure, à développer l'éducation et la santé et à créer davantage de postes de travail. La construction de logements fut l'une des plus stimulées.

Tout aussi inattendue fut la *baisse de la natalité et le passage à une population stagnante*, en particulier en Europe, mis à part les pays méditerranéens. Cette baisse est en effet étonnante, parce que, contrairement au passé, elle n'est pas explicable par une diminution de la prospérité consécutive à une crise profonde. Dans bien des domaines, la nouvelle situation démographique n'a été vue et prise en considération dans la planification que trop tard. Des décisions d'investissement prises sur la base de besoins devenus illusoire se sont traduites par des surcapacités tant en matière d'infrastructure que de construction de logements. Les révisions abruptes des projets faites ultérieurement ont renforcé la crise. Le renversement soudain de l'évolution démographique et la prise en con-

sidération tardive de sa signification économique sont deux des similitudes les plus évidentes avec la crise économique mondiale.

Accélération mondiale de l'inflation

147 Au début des années septante, l'augmentation des taux d'inflation s'est accélérée dans le monde entier, surtout en raison de la surexpansion de la masse monétaire. En Suisse, le taux de croissance de l'indice des prix du produit intérieur brut est passé d'environ 4% au cours de la deuxième moitié des années soixante à plus du double au début des années septante. L'origine de cette dégradation doit être recherchée, d'une part, chez les plus importants partenaires commerciaux dont la Suisse a dû en grande partie reprendre l'évolution de la masse monétaire et des prix. Mais elle provient, d'autre part, aussi de la surchauffe qui régnait dans certains secteurs de l'économie intérieure.

Avec la croissance économique en baisse, les conflits de redistribution se sont accentués dans la plupart des grands pays. Si, dans la première phase de la période de croissance, les taux d'inflation modérés n'avaient pas amené à une prise de conscience du pouvoir d'achat de la monnaie, l'augmentation des taux d'inflation changea fondamentalement les choses. *L'illusion monétaire fut largement brisée.* Les taux d'inflation furent alors anticipés et, autant que possible, introduits dans les contrats.

Il a fallu abandonner l'idée selon laquelle il était possible de contrôler l'évolution des salaires avec des taux de chômage relativement faibles dans l'idée de trouver ainsi un compromis acceptable entre l'objectif de plein-emploi et celui de stabilisation. En raison des anticipations de hausses des prix on dut accepter, pour pouvoir maintenir le niveau d'emploi, des taux d'inflation toujours plus élevés. Simul-

tanément s'est engagé un mouvement de fuite vers les biens réels.

Pessimisme vis-à-vis de la croissance en raison de la prise de conscience du problème de l'environnement et d'une animosité croissante envers l'économie

- 148 La fin des années soixante fut marquée dans bien des pays par des perturbations sociales et le rejet, par la jeunesse, des valeurs traditionnelles et du système économique lié à ces valeurs. Le bien-être et son amélioration constante étaient devenus quelque chose de naturel. C'est pourquoi on s'intéressait plus à la question de la distribution du bien-être qu'à l'origine de celui-ci. Pour beaucoup la prospérité obtenue semblait assurée et naturelle; on croyait alors pouvoir se tourner sans risque vers d'autres objectifs.
- Ce mouvement, dont la jeunesse n'est pas le seul instigateur ni le seul vecteur, a été sérieusement marqué par la prise de conscience du problème de l'environnement et par les prophéties d'effondrement fondées sur des "modèles mondiaux" qui aboutissaient à l'exigence de limiter la croissance ou même de parvenir à une croissance zéro. Fondamentalement, tous ces courants de pensées avaient en commun une sérieuse animosité, plus ou moins active, envers la civilisation industrielle en général et le système de l'économie de marché en particulier.
- 149 Bien que moins violemment que l'étranger, la Suisse a, elle aussi, été touchée par ces mouvements. Cependant, en Suisse, les positions critiques vis-à-vis de l'économie résultant soit d'un engagement social, soit de la crainte des conséquences de la croissance, se matérialisèrent par une campagne aux motivations multiples, mais en tout cas très violentes contre la surpopulation étrangère. Attaqué de droite et de gauche, insécurisé par les visions de catastrophes futures,

le bel optimisme des années soixante avec ses visions de pays de cocagne se changea étonnamment vite en une ambiance plutôt pessimiste.

Crise de l'énergie, hausse de prix des matières premières et des produits alimentaires

- 150 Ce nouveau pessimisme se trouva apparemment confirmé, du moins nourri, par la hausse de prix des matières premières en 1973 et 1974 et des produits alimentaires en 1974 et 1975, de même que par la crise de l'énergie en 1973 et 1974 et, enfin, par la quatrième guerre au Proche-Orient, cause directe de la crise de l'énergie. D'autres événements politiques mondiaux, comme la phase finale de la guerre d'Indochine et les derniers développements en Afrique ne contribuèrent guère à améliorer la situation.
- 151 Il est caractéristique que la crise de l'énergie, la hausse des prix des matières premières et des produits alimentaires aient tout d'abord été considérées comme des problèmes irréversibles et à long terme. En fait, les hausses de prix étaient avant tout dues à la haute conjoncture inflationniste dans les pays industrialisés, alors que la pénurie de produits alimentaires n'était que la conséquence de mauvaises récoltes, telles qu'il s'en produit toujours. Entre temps, les prix de la plupart des matières premières ont à nouveau fortement baissé et d'énormes stocks témoignent de l'absence de pénurie alimentaire. Même le prix du pétrole exprimé en francs suisses est demeuré à peu près stable depuis 1975. Il ne s'agit cependant pas de chercher dans ces arguments une raison d'ignorer les problèmes qui peuvent se poser à long terme dans ces secteurs.
- 152 Dans ce contexte, il faut mentionner la question des *variations des stocks*, dont l'*influence déstabilisatrice* a été reconnue depuis fort longtemps par la théorie économique. Dans les pé-

riodes d'essor, les entreprises s'efforcent d'adapter leurs stocks au niveau plus élevé de leur chiffre d'affaires. A la demande accrue de produits finaux s'ajoute le besoin d'approvisionner les stocks. En période de ralentissement, les stocks sont diminués, ce qui renforce la baisse de la demande.

Dans les années *qui ont précédé la crise*, les stocks ont mondialement connu une *forte expansion* qui ne s'expliquait pourtant que marginalement par une activité économique accrue, mais bien plutôt par la spéculation sur les hausses de prix anticipées. Or, la réduction de ces stocks devait par la suite renforcer et prolonger la crise. Hélas on ne dispose pas pour la Suisse de statistiques qui permettraient une analyse plus précise. Il est tout de même intéressant de constater qu'aux Etats-Unis des stocks exagérés ont été maintenus encore quelques trimestres après le début de la crise. L'ampleur et la durée de la crise avaient visiblement été sous-estimées. La décision finale de déstocker arriva au moment de la reprise et la ralentit.

Protectionnisme accru

153 Contrairement à l'optimisme intégrationniste antérieur, les dernières années du système de Bretton Woods ont connu une *simultanéité accrue des fluctuations conjoncturelles* dans les principaux pays industrialisés et opéré ainsi plutôt un effet déstabilisateur. L'origine de ce processus, qui s'est manifesté pleinement dans la crise mondiale de 1975, est encore inconnue. L'intégration européenne de même que la forte intégration mondiale des marchés des capitaux et de l'argent ont certainement joué un rôle. En ce qui concerne la crise discutée ici, il faut ajouter que toute une série de facteurs exogènes de crise sont apparus à peu près simultanément dans tous les pays industrialisés, à savoir la crise du pétrole,

la hausse des matières premières, la pénurie de produits alimentaires, les crises politiques mondiales et une détérioration générale du climat économique. Depuis le passage aux taux de change flottants, le *bloc conjoncturel international* devrait à nouveau s'être notablement *affaibli*. C'est ce que semblent en tout cas confirmer les premières études empiriques du Fonds Monétaire International.

- 154 Les symptômes de la crise économique mondiale ont entraîné dans un certain nombre de pays une renaissance ouverte ou cachée du protectionnisme sous les formes les plus diverses. Augmentation des droits de douane, contingentements, impôts spéciaux, normes nationales, barrières linguistiques, chicanes administratives dans le commerce extérieur, tels sont, depuis lors, les nombreux instruments d'une nouvelle politique cherchant à exporter le chômage vers d'autres pays. Il faut enfin tout particulièrement mentionner les diverses restrictions de paiement qui ont été adoptées par les pays déficitaires à la suite des déséquilibres internationaux des balances des paiements renforcés par l'augmentation du prix du pétrole.

Toutefois, on peut heureusement remarquer que les pratiques protectionnistes n'ont, jusqu'à présent, pas du tout atteint les proportions catastrophiques des années trente avec leurs dévaluations concurrentielles, le contrôle des changes et la poussée vers le bilatéralisme.

Après cet examen des causes internationales de la crise, il faut envisager maintenant la situation économique et démographique en Suisse ainsi que les décisions politiques prises en Suisse.

Revirement dans la politique des étrangers et stagnation démographique interne

155 L'essor dû aux causes économiques extérieures mis à part, les plus fortes impulsions de croissance en Suisse vinrent vraisemblablement dans les années cinquante et soixante de l'augmentation démographique. Le rapport de cause à effet a d'ailleurs déjà été expliqué. Il faut en particulier observer qu'un *rapport d'accélération* existe entre le niveau de la population et les investissements consécutifs à sa variation (infrastructure, construction de logements, postes de travail). Un simple ralentissement des taux de croissance de la *population* se traduit déjà par une contraction des *besoins d'investissements*. Lorsque la population cesse de croître, les investissements nécessaires tombent même à zéro. Ce phénomène d'accélération ayant été insuffisamment pris en considération, il en est résulté, dans le secteur de la construction surtout, une grosse erreur d'estimation des besoins d'investissements futurs. Entre la *population* et la *consommation* par contre, il n'y a qu'un simple rapport direct : la consommation ne baisse que lorsque la population diminue. C'est pourquoi le fléchissement de la consommation ne s'est produit qu'en raison de la crise.

156 Puisque environ la moitié de l'augmentation de la population suisse depuis 1950 est due à l'immigration d'étranger, le revirement ultime de 1970 dans la politique des étrangers devait avoir des conséquences évidentes pour toute la vie économique.

Certes, des mesures avaient été prises contre l'immigration en 1963/65 déjà. Cependant, elles ne visaient qu'à freiner l'augmentation du nombre des travailleurs étrangers soumis au contrôle et ne visaient pas une stabilisation du nombre total des étrangers. De plus, ces mesures n'avaient clairement qu'un caractère temporaire. Elles entraînèrent d'ailleurs tout de suite une *forte baisse du taux de croissance du nombre des*

étrangers, taux qui remonta cependant dans la deuxième moitié des années soixante.

La stabilisation durable du nombre des étrangers entreprise dès 1970 doit donc être considérée comme la *véritable rupture dans la politique des étrangers*. C'est cette rupture qui est, avec les revirements dans les anticipations spéculatives, la cause de l'effondrement des investissements dans la construction en 1973. Les conséquences directes pour le développement économique et les processus cumulatifs ainsi déclenchés furent exceptionnellement profonds.

- 157 Depuis le milieu des années soixante, les *taux de croissance de la population de nationalité suisse ont également fortement baissé*, ce qui n'a fait que renforcer l'aspect conjoncturel du problème de la population. En outre, cette évolution a des conséquences à long terme dont nous reparlerons dans la IIIème partie de ce rapport.

Revirement dans la politique monétaire et du taux de change

- 158 Sous la pression de la forte augmentation des prix depuis le début des années septante, la loi fédérale sur la monnaie fut modifiée en 1971, puis le franc suisse réévalué d'environ 7 %. De plus, une série de mesures de ralentissement conjoncturel furent prises en 1971/72, parmi lesquelles surtout des mesures monétaires et dans le domaine de la construction. Les afflux massifs de capitaux de l'étranger et la nouvelle augmentation de la masse monétaire qui en découla ont finalement démontré que l'autonomie monétaire n'est pas possible avec des taux de change fixes et la libre convertibilité des monnaies. Lorsque, en *janvier 1973*, un nouvel afflux de capitaux étrangers menaçait, on se décida finalement de *passer au système des taux de change flottants* afin d'assurer l'indispensable autonomie monétaire. Au cours des deux années suivantes on mena une politique monétaire fermement restrictive et le taux de change

du franc se réévalua considérablement. Les conséquences en furent un effondrement de la spéculation inflationniste, le rétablissement de la stabilité du niveau des prix, mais aussi un renforcement de la crise de la construction et des difficultés pour les exportations, qui étaient déjà frappées par la récession mondiale. C'est d'ailleurs de ces deux domaines clef que la crise de stabilisation s'est ensuite étendue à toute l'économie.

- 159 Le passage aux taux de change flottants et la politique de stabilisation radicale qui s'ensuivit ont été mis en doute sur les plans politique et partiellement aussi économique. Sans vouloir entrer ici dans les détails de la controverse, il suffit de faire les remarques suivantes.

Tout le monde s'accordait à dire qu'une augmentation supplémentaire de l'inflation ne pouvait en aucun cas être acceptée et qu'il fallait au contraire réduire les taux d'inflation alors très élevés. Or, on savait depuis longtemps que cela n'était pas réalisable sans protection contre l'étranger, et le passage à des taux de change flexibles en était la conséquence inévitable. A l'époque, le choix ne portait pas entre un système de taux de change flottants et un système de taux de change fixes fonctionnant de façon satisfaisante, mais entre des taux de change flottants et un système de taux de change fixes *qui ne fonctionnait plus*.

- 160 Il y a des arguments scientifiques pour et contre une stabilisation rapide et plutôt violente. Il reste cependant à savoir si une procédure prudente cherchant à s'approcher progressivement de l'équilibre en évitant les à-coups provoqués par les difficultés d'ordre social et les pertes économiques est politiquement réalisable.

Il ne fait pas de doute que la crise de 1974/76 était aussi une crise de stabilisation consécutive à la politique économique suivie. On ne sait cependant pas dans quelle mesure il

faut attribuer cette crise à l'ensemble des causes mentionnées précédemment et si cette crise de stabilisation aurait pu être évitée par une autre manière de procéder.

Crise des finances publiques et comportement procyclique des ménages publics

161 La crise des finances publiques, qui se dessinait depuis les années cinquante et soixante, a véritablement commencé au début des années septante où elle a directement frappé le ménage fédéral.

Trois causes ont déterminé la *crise des finances cantonales et communales*. Malgré l'affaiblissement de la croissance économique dans les dernières années de la période de croissance, l'augmentation des recettes se poursuivit tout d'abord au rythme antérieur. Mais, simultanément, la croissance des dépenses s'accélérait d'autant plus que le secteur public n'avait réagi qu'avec retard aux besoins accrus d'infrastructure dus à la croissance démographique et économique. A la fin de la période de croissance, des retards devaient parfois encore être rattrapés. A cela s'ajoutèrent des dépenses importantes engagées à tort parce qu'établies sur des prévisions exagérées de l'augmentation future de la croissance démographique et économique. Enfin, le secteur public fut aussi frappé par l'inflation pour l'ensemble de ses dépenses, c'est pourquoi les cantons et surtout les communes essayèrent aussi de se prémunir contre les augmentations futures de prix en avançant l'exécution d'investissements. Les déficits qui en résultaient furent acceptés, partiellement par anticipation calculée de l'inflation, et financés par l'emprunt.

162 La *crise des finances fédérales* était et reste avant tout le produit de la *répercussion de la crise des cantons, des communes et des assurances sociales*. Pendant la période favorable pour les finances fédérales, la Confédération s'était trop engagée vis-à-

vis des cantons et, dans une moindre mesure, vis-à-vis des communes en subventionnant leurs projets d'infrastructure, et en accordant des subsides aux assurances sociales. Les dépenses, en augmentation rapide dans ces secteurs, auraient déjà suffi à détériorer sérieusement les finances fédérales. Mais à cela s'est encore ajoutée une évolution peu favorable à l'intérieur du domaine de responsabilité de la Confédération, en particulier les pertes de droits de douane, les déficits des CFF et des PTT, ainsi que l'augmentation constante des dépenses dans le domaine de la politique agricole.

- 163 Le comportement du secteur public a sans aucun doute contribué aux surenchères inflationnistes du début des années septante, même si la raison ultime était à rechercher dans le domaine monétaire. En effet, le secteur public a ainsi contribué à la crise qui a suivi, dans la mesure où celle-ci était déterminée par l'effondrement de la spéculation sur l'inflation. Il ne faut pas non plus oublier que la crise des finances publiques a créé une détérioration certaine du climat politique suisse. Cela a entraîné une politique d'économie rigoureuse, surtout dans les communes, mais aussi dans les cantons, alors que cela n'était conjoncturellement pas souhaitable du tout, la crise économique ayant déjà éclaté. Seule la Confédération s'efforça, bien que modestement et sans l'appui du peuple, de pratiquer une politique financière expansive afin de soutenir la conjoncture.
- 164 Certes, dans l'optique de la politique de stabilisation, on ne peut pas parler d'une mauvaise gestion des ménages publics dans la même mesure que dans les années trente. Cependant, les finances publiques ont eu un effet procyclique dans la mesure où elles ont renforcé le boom inflationniste avant la crise et n'ont commencé à tirer sur le frein que lorsque la crise avait déjà éclaté. Sans les mesures de politique financière contraire, les stabilisateurs automatiques propres aux finan-

ces publiques auraient vraisemblablement pu agir plus fortement. Si les finances publiques n'ont certes pas déclenché la crise, elles l'ont du moins renforcée.

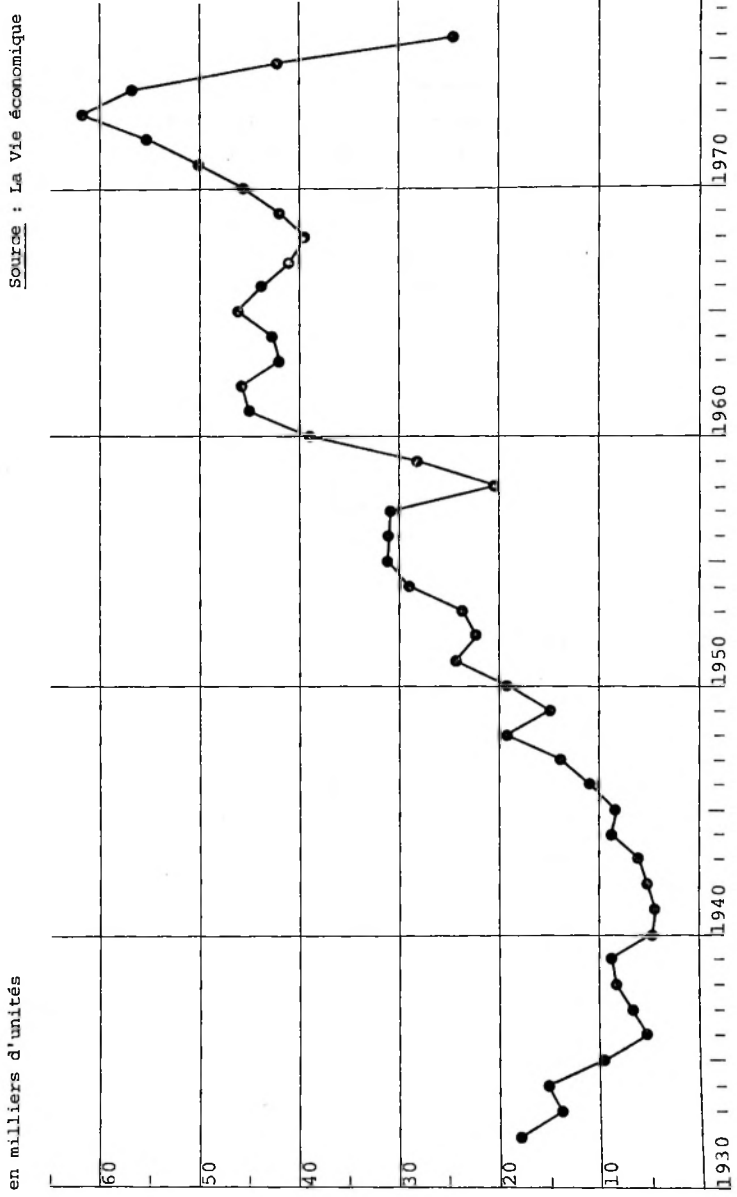
Effondrement de l'industrie de la construction

- 165 Même sans la crise économique, l'effondrement de la spéculation sur l'inflation et les mesures restrictives du secteur public, une importante contraction aurait été nécessaire dans le bâtiment en raison de la forte baisse du taux de croissance de la population. C'est pourquoi il est faux de rejeter la faute de l'effondrement sur les mesures monétaires. Les limites réelles fixées par la stagnation de la population et les surcapacités existant en dehors de la construction de logements également, sont aujourd'hui admises par chacun.
- 166 Puisque la construction dépend, comme mentionné antérieurement, des *taux de croissance* de la population et que ceux-ci étaient déjà en baisse depuis le début des années septante, il n'est pas surprenant que *le revirement dans la construction de logements ait commencé déjà avant l'éclatement de la crise*. Le graphique 5 illustre une chute impressionnante du nombre des logements neufs après la pointe particulièrement marquée de l'année 1973. A la crise s'associèrent la baisse de la demande publique et la cessation de la fuite vers les biens réels.
- 167 L'évolution de la situation dans la construction était ainsi *à la fois cause et conséquence de la crise*. Dans le processus cumulatif de récession, des effets d'amplification mutuels se sont produits entre l'évolution générale de l'économie, l'évolution démographique et la situation dans la construction.

Le bâtiment a toujours une position clef dans la conjoncture. Cela est tout particulièrement vrai pour la Suisse en raison de la forte proportion des investissements totaux consacrée à la construction. Toute grande crise est liée avec un point

Graphique 5

Logements construits dans les communes de plus de 2000 habitants 1932 - 1976



bas dans le cadre du cycle à long terme de la construction. Contrairement à la crise économique mondiale cependant, le retournement marquant vers le bas a eu lieu *avant* le début de la crise générale. Dans la crise des années trente, le processus de contraction n'avait commencé qu'*après* la récession économique générale et avait duré jusqu'au point le plus bas de la dépression en 1936.

Problèmes de l'économie d'exportation

- 168 Il a toujours été faux de dire d'une manière absolue que la conjoncture suisse est dominée par les exportations, donc par l'étranger. Bien sûr la crise mondiale ne pouvait pas ne pas se répercuter sur la Suisse par le biais du commerce extérieur. En disant cela, il ne faut pas penser seulement aux processus cumulatifs internes déclenchés par les fluctuations des flux de marchandises, mais aussi aux revirements de l'environnement économique et social général et des anticipations provoquées en Suisse par des changements du climat conjoncturel chez les principaux partenaires commerciaux. De récentes études sur la rapidité de réaction des processus internes à des changements du climat mondial général indiquent que ce deuxième facteur semble jouer un rôle important.
- 169 Pendant la période de croissance, la Suisse a profité de la forte *élasticité-revenu de la demande étrangère* pour la plupart des produits suisses : les exportations suisses augmentèrent proportionnellement plus que l'amélioration générale du niveau de vie des pays partenaires. Avec le début de la crise, cette forte élasticité-revenu est devenue un *désavantage* en provoquant un ralentissement plus que proportionnel.
- La part relativement élevée des pays non-industrialisés aux exportations suisses s'est également avérée particulièrement néfaste, car un grand nombre de ces pays ont eu tout particulièrement à souffrir du renchérissement du pétrole et ont

dû limiter radicalement leurs importations en biens non absolument indispensables à la vie et au développement.

- 170 Cependant, les industries d'exportation ont, dans l'ensemble, supporté la forte réévaluation du franc suisse et la crise économique d'une manière que même les plus optimistes, il y a cinq ans, n'auraient osé prévoir. Certaines entreprises, orientées avant tout vers le marché intérieur, sont même parvenues à éviter la diminution de la demande intérieure et à prendre pied sur le marché mondial. L'évolution depuis 1973 sera traitée en détail dans la IIème partie.

Cette image globale, somme toute optimiste, ne doit cependant pas faire oublier que presque toutes les branches d'exportation ont été frappées par un recul des profits plus ou moins important, ce qui les a obligées à réduire leurs investissements.

- 171 Pour quelques branches exportatrices, qui étaient faibles depuis plus longtemps déjà, la baisse des ventes et la chute des prix consécutive à la crise se sont traduites pour elles par de fortes pertes. Cela s'applique avant tout à l'industrie textile et de l'habillement, à l'industrie horlogère et en partie au tourisme, industries pour lesquelles la concentration régionale a eu dans les trois cas un effet néfaste. Il faut cependant relever que ces branches connaissent depuis longtemps des problèmes de structure dus à des causes spécifiques. La réévaluation et la baisse générale de la demande dues à la crise n'ont fait que révéler ces difficultés latentes, mais ne les ont pas causées.

Processus cumulatif de contraction dans l'économie intérieure

- 172 Les exportations et les investissements de construction comptaient, avant la crise, pour juste la moitié du produit intérieur brut, si l'on ne prend pas en considération la composante importée assez mal connue de ces deux postes. Il est donc évident qu'un

recul dans ces deux secteurs, renforcé par une concurrence des produits étrangers sur le marché intérieur plus vive, devait avoir de fortes répercussions sur l'économie intérieure suisse. Les premiers frappés furent avant tout les investissements d'équipement ainsi que les achats de biens de consommation durables, car ils dépendent de processus de décision et de bases de planification analogues. Les secteurs de la publicité, des arts graphiques, de l'imprimerie et du papier furent également très touchés. La IIème partie montrera comment les processus cumulatifs de contraction ont également atteint les industries de biens de consommation, le commerce et les services, domaines qui n'ont pas été touchés uniquement par la contraction des revenus, mais aussi et surtout par le recul démographique.

VII Fin d'une période de croissance - début d'une stagnation séculaire ?

173 La crise économique de 1974/76 fut mondiale. Si, depuis la guerre, on avait parlé de récession lors des ralentissements de la croissance en évitant volontairement le mot "crise", il n'est plus possible de jouer sur les mots dans la conjoncture actuelle. Comme nous l'avons dit, la Suisse a été particulièrement touchée. Aucun autre pays n'a enregistré une chute aussi forte du produit intérieur réel. Si l'on établit encore une fois une comparaison avec la crise économique mondiale, la baisse de 7,5 % en 1975 fut aussi forte que celle des années 1931 et 1932 ensemble. Si l'on se base sur les pertes de postes de travail, la crise actuelle a même été plus grave que celle de 1931/1932. En peu de temps 350 000 personnes ont perdu leur emploi, alors que durant les années trente le nombre de chômeurs n'a pas dépassé un maximum de 120 000. Il est d'ailleurs intéressant de voir que ce n'est qu'en 1936, soit quatre ans après le taux de récession le

plus fort, que le chômage arriva à son point culminant. Actuellement, on suppose en Suisse, comme dans d'autres pays, que le problème de l'emploi survivra de quelques années à la crise aiguë.

Crise conjoncturelle et modifications de structures

- 174 *Les conditions économiques extérieures* se sont fondamentalement *modifiées* après l'effondrement du système monétaire de Bretton Woods et ceci vraisemblablement pour longtemps. Simultanément, il semble que la période de croissance soit mondialement arrivée à un terme, si bien que l'on compte maintenant dans tous les principaux pays industrialisés sur des taux de croissance beaucoup plus faibles que dans les années cinquante et soixante. Il faut cependant souligner que ces précisions reposent en général plus sur des impressions subjectives que sur l'analyse. De plus, à l'instar de la Suisse, la plupart des pays ne connaissent plus de restrictions contraignantes du côté de l'offre. Si l'ambiance générale venait à changer, ces prévisions pourraient donc rapidement s'avérer fausses.
- 175 La véritable rupture structurelle tient dans le fort *ralentissement de l'évolution démographique*. Si, durant la période 1950/1969, les taux annuels moyens de croissance de la population totale s'élevaient encore à 1,4 %, ils sont tombés bien en dessous de 1 % depuis. A moyen ou à long terme on peut s'attendre à une stagnation, voire à un léger recul. Les conséquences de cette rupture dans l'évolution de la population ne peuvent être négligées ni pour le côté offre, ni pour le côté demande du processus de production économique. En plus des effets de niveau, les effets de structure dus à une modification des prix relatifs des biens et des facteurs sont de la plus grande importance. Enfin, ce revirement démographique aura de *larges conséquences pour l'évolution des relations sociales* au sens large, et pour la politique sociale et la politique d'enseignement en particulier.

- 176 Une récente rupture de structure provient de la *nouvelle attitude vis-à-vis du sol et de la nature*, qui ne seront plus abandonnés sans scrupules à l'exploitation de nos industries et de notre civilisation.
- 177 Les modifications des conditions économiques extérieures, de l'évolution démographique et des possibilités d'exploitation des sols et de la nature touchent les différentes branches d'industrie à différents moments, avec une durée et une intensité variables. C'est pourquoi il faut compter à l'avenir avec une *évolution fort différente selon les branches*. Puisque la Suisse connaît dans de nombreux cas une concentration régionale de certaines branches, il faut donc également s'attendre à de plus grandes différences dans l'évolution des régions.
- Si la forte cassure de 1974/76 fut avant tout de nature structurelle et subsidiairement seulement conjoncturelle, il s'ensuit que les problèmes structurels se prolongeront après que le creux cyclique aura été dépassé.

La croissance économique demeure possible

- 178 Renoncer à la croissance n'est ni une condition nécessaire, ni une condition suffisante pour la survie du monde, à plus forte raison de la Suisse. Tout dépend du type de croissance. Les effets secondaires négatifs du processus économique peuvent être surmontés pour parvenir à une "croissance qualitative" par une adaptation appropriée des conditions cadre et par l'utilisation de connaissances pour une grande partie déjà disponibles.
- 179 Dans une économie mondiale stagnante, la Suisse pourrait tout au plus n'avoir qu'un taux de croissance économique modeste, puisque un tiers de sa production dépend directement de la demande étrangère de produits suisses et qu'à long terme elle en dépend indirectement presque complètement.

Une stagnation totale de la demande mondiale de produits suisses n'est cependant guère plausible. Il suffit de penser aux besoins pour ainsi dire illimités du Tiers Monde, dont la satisfaction se heurte néanmoins à des problèmes de financement.

- 180 Par contre, il est tout de même vraisemblable que le rythme de l'expansion économique diminuera sensiblement par rapport à la période de croissance. La plupart des pays industrialisés ont été frappés par la cassure dans l'évolution démographique, et des signes de saturation apparaissent dans certains secteurs économiques qui avaient été les vecteurs de la croissance économique d'après-guerre. La toute récente reprise de la demande, comme dans l'automobile, ne doit cependant pas être interprétée avec trop d'optimisme, parce qu'il s'agit en grande partie du rattrapage d'achats de produits qui n'avaient pas été remplacés pendant la crise.

Même si ce ralentissement généralement attendu du rythme de la croissance économique des principaux partenaires commerciaux ne se produisait pas, la Suisse ne pourrait plus, avec *les taux de change flottants*, compter sur une croissance induite par les exportations d'une durée et d'une ampleur semblables à celles connues dans le passé. Mais, compte tenu des conditions de la demande, une croissance de l'économie extérieure suisse reste sans doute possible.

- 181 L'expansion de la demande intérieure continuera de dépendre en grande partie de l'évolution économique générale conditionnée par l'économie extérieure. Il ne faut guère s'attendre à ce que le facteur intérieur le plus important, l'évolution démographique, ne joue un rôle moteur, et ceci notamment parce qu'à la suite du boom de la construction vers la fin de la période de croissance le parc immobilier est très jeune et que, par conséquent, des constructions de remplacement ne seront pas nécessaires sur une grande échelle avant très

longtemps. Par contre, les investissements d'équipement industriel offrent de meilleures possibilités; certes, il reste peu de place pour les investissements d'élargissement, mais le recul récent des investissements s'est déjà traduit par une augmentation de l'âge moyen du parc des machines.

Il devrait cependant être possible de trouver une compensation à ce manque d'opportunités d'investir dans les domaines de l'économie d'énergie, de la recherche de nouvelles sources d'énergie ainsi que dans la protection de l'environnement. Compte tenu de ces grandes possibilités et ces gros besoins d'investissement, il est difficile d'envisager une stagnation à long terme de la demande interne.

182 Du côté de l'offre, il deviendra nécessaire de renoncer partiellement ou complètement à un élargissement futur de la production fondé sur un accroissement de l'utilisation de la main-d'oeuvre et du sol (y compris l'environnement). Mais les facteurs de production qui, dans le passé, ont déjà fortement contribué à la croissance, à savoir le capital physique et les progrès de la technologie et de l'organisation, se prêtent toujours à une extension.

Un coup d'oeil sur la courbe de la production industrielle (graphique 4, partie supérieure) pourrait entraîner une interprétation trop optimiste. La forte tendance à la hausse cesse subitement en 1974. Cependant, il semblerait qu'après la grande cassure une tendance à la hausse analogue ait repris, mais en partant d'un nouveau niveau beaucoup plus bas. Tous les arguments présentés ici réfutent cette thèse par trop optimiste. De petites phases de redressement n'annoncent pas la nouvelle tendance à long terme. Même si les taux de croissance du produit national réel par habitant atteignaient à nouveau ceux de la période de croissance, le taux de croissance absolu serait d'environ 1 point inférieur en raison du recul démographique.

183 La croissance future ne sera possible qu'avec les transformations profondes des techniques de production, des rapports entre les facteurs et les biens vendus. Tant dans les entreprises et usines que dans les branches et les régions, les mots d'ordre de l'heure devront être diversification et mobilité et la législation et la politique publiques de même que les conventions collectives et le comportement individuel ne devraient pas s'y opposer.

184 Il est prématuré et inutile de prétendre par l'extrapolation que la crise de 1974/76 va se transformer en une stagnation séculaire. La thèse de la stagnation avait aussi été développée pendant la crise économique des années trente, mais elle fut réfutée radicalement par la suite. L'histoire économique nous enseigne qu'il y a eu des périodes prolongées de croissance rapide et d'autres de croissance modérée. Mais il n'est en aucune manière possible d'en conclure l'existence d'un schéma cyclique donné dans le sens d'un destin économique prédestiné.

Même si elles sont plus faibles que dans les années cinquante et soixante, il existe encore des possibilités de croissance tant du côté de l'offre que de celui de la demande. Si ces possibilités de croissance qui nous restent seront exploitées optimalement dépendra dans une large mesure de la politique économique à venir.

DEUXIEME PARTIE

LA SITUATION ECONOMIQUE ACTUELLE ET LES PERSPECTIVES A COURT TERME	129
. Remarques préliminaires	129
I <u>Les conditions économiques extérieures</u>	133
. Balance des paiements	133
. Balance des revenus	136
. Exportations	140
. Demande étrangère	148
. Importations	154
. Offre étrangère	158
. Taux de change	158
II <u>La demande intérieure</u>	167
. La consommation privée des ménages	167
. La consommation des ménages publics	188
. Les investissements	189
. Demande intérieure, demande étrangère et produit intérieur	202
III <u>Emploi, potentiel de production et salaires</u>	206
. Particularités des statistiques de l'emploi	207
. Le marché du travail pendant la crise	209
. Perspectives d'évolution du potentiel de travail	222
. Croissance, conjoncture et productivité du travail	226
. Essai de bilan	228
. Niveau et structure des salaires	230
IV <u>Coûts, prix et productivité</u>	235
. La fin de l'inflation	235
. Coûts, prix et distribution des revenus	240

V	<u>Les conditions monétaires</u>	244
	. Le secteur monétaire sous les régimes de changes fixes et flottants	244
	. Objectifs de la politique monétaire suisse	250
	. Les principales données monétaires	252
	. Autres possibilités d'augmenter la base monétaire	256
	. Formation de la masse monétaire M_1	259
	. Situation du marché financier	263
	. Evolution des taux d'intérêt	267
	. Les influences sur les cours de change	270
VI	<u>Les finances publiques</u>	272
	. Les objectifs de la politique financière au service de la politique de conjoncture et de croissance	273
	. La situation financière au début de 1973	274
	. Comment en est-on arrivé là ?	278
	. Les faits significatifs depuis 1973	282
	. La politique financière suivie depuis 1973	289
	. Incidence des finances publiques sur la conjoncture	296
	. Incidence de la conjoncture sur les finances publiques et la politique financière	302
	. La situation à la fin de 1977	308

DEUXIEME PARTIE

LA SITUATION ECONOMIQUE ACTUELLE ET LES PERSPECTIVES
A COURT TERMERemarques préliminaires

185 Se fondant sur une analyse approfondie de l'évolution depuis 1973, alors que l'éclatement possible d'une crise se faisait déjà sentir dans certaines branches et en particulier dans la construction, cette deuxième partie de l'étude essaie d'évaluer la tendance future de l'évolution dans différentes branches comme dans l'économie en général.

Dans l'avant-propos de ce rapport, le Groupe d'experts a déjà exposé les raisons qui l'ont incité à renoncer à des prévisions chiffrées et à se contenter de prévoir des tendances. Il lui a déjà semblé inutile de développer son propre appareil de prévisions parce qu'il a pu prendre en considération dans ses travaux les résultats de nombreuses prévisions établies en Suisse à l'aide de différentes méthodes, et en particulier des modèles économétriques. Dans ce contexte, il a par exemple participé à une séance du Groupe de travail pour les prévisions économiques.

186 Le Groupe d'experts a été renforcé dans son scepticisme vis-à-vis de la possibilité réelle d'établir des *prévisions à court terme* par les déceptions provoquées dans d'autres pays par des prévisions sans cesse erronées, qui agacent les instances responsables de la politique conjoncturelle de même que les entreprises se fondant sur ces prévisions, et qui créent un climat de nervosité par leurs révisions incessantes. Si les auteurs de prévisions affirment qu'il vaut mieux avoir des prévisions imprécises que point du tout, la thèse contraire peut également être soutenue. En effet, de mauvaises préci-

cisions risquent de déclencher de fausses réactions et par conséquent de renforcer encore les cycles; dans cette optique, il serait préférable de ne pas avoir de prévisions numériques plutôt que d'en avoir de fausses. De plus, la dernière crise a montré qu'une reprise ne peut être encouragée comme par miracle seulement par des prévisions optimistes.

187 Jusqu'à l'éclatement de la crise, le problème principal des modèles économétriques résidait dans la représentation correcte des variables exogènes, c'est-à-dire de ces agrégats qui ne peuvent être expliqués sur la base du modèle. Il s'agit en particulier de la consommation des ménages publics et des exportations, qui ont un poids décisif pour un pays comme la Suisse très dépendant du commerce extérieur. Pour les exportations, beaucoup dépend en particulier des évaluations - souvent fausses et en constante révision - de l'évolution du produit national de nos principaux partenaires commerciaux. De plus, il est fait mention à plusieurs reprises dans le rapport que le passage à des taux de change flexibles a amené des réactions nouvelles, en grande partie encore mal connues. D'une manière générale, on peut dire que l'*incertitude quant aux influences exogènes* est devenue toujours plus grande et restera importante.

La crise a cependant également entraîné des modifications importantes et imprévisibles du comportement des sujets économiques. La stabilité des paramètres de réaction sur laquelle la méthode économétrique repose est donc remise en question. Si de tout temps le comportement des investisseurs constituait le plus grand facteur d'incertitude dans les prévisions, avec le début de la crise, la consommation privée, le plus important agrégat, a soudain commencé à ne plus réagir selon les modèles (cela sera étudié en détail au chapitre II de cette partie). Tout laisse penser que de nouvelles conditions de croissance et une plus grande conscience conjoncturelle ont

conduit à des comportements relativement nouveaux qui doivent encore être étudiés sur la base d'observations empiriques. La période d'observation disponible actuellement est trop courte pour cela.

Le Groupe d'experts est évidemment en faveur de tous les efforts entrepris pour l'amélioration de l'appareil d'analyse et de prévision. Cela vaut en particulier pour l'établissement d'un système d'alerte conjoncturelle avancé reposant sur une série d'indicateurs statistiques. Il serait aussi souhaitable de disposer de valeurs trimestrielles pour les modèles économétriques. Adaptés aux plus récentes évolutions, de tels systèmes offrent au moins la possibilité d'évaluer dans une certaine mesure les effets à court terme d'événements inattendus.

Il est fait mention à plusieurs reprises dans ce rapport de l'importance pour l'évolution conjoncturelle de la politique des stocks des entreprises et de son influence souvent déstabilisatrice. Le manque de données statistiques sur le niveau et les variations des stocks constitue encore aujourd'hui la principale lacune en matière de diagnostic et prévision conjoncturels.

188 Il n'est pas étonnant que les différentes prévisions pour 1978 divergent passablement les unes des autres et le Groupe d'experts ne trouve pas d'arguments scientifiques décisifs permettant de donner la préférence à l'une ou à l'autre.

Dans la III^{ème} partie du rapport, il sera expliqué comment il est possible de concevoir une politique de stabilisation qui soit en mesure de se passer de prévisions numériques à court terme. Les réactions actuelles, parfois brutales, de la politique économique et de l'économie privée face aux révisions des prévisions dans bien des pays confirment le danger que les cycles soient plutôt renforcés qu'aplanis, ou même que de nouveaux cycles à très court terme en résultent. Il importe donc de réaliser que les taux de croissance globaux prévus pour le

produit national n'ont, ni pour les décisions de politique économique ni pour les chances de vente de certaines entreprises ou même de certains produits, la signification qu'on leur attribue souvent.

I Les conditions économiques extérieuresBalance des paiements

- 189 Les lacunes les plus graves de la statistique suisse résident certainement dans la balance des paiements, tant au niveau de la très rudimentaire balance des opérations en capital qu'à celui de l'estimation très imprécise de certains éléments importants de la balance des revenus. Il est donc presque impossible de porter des appréciations sur ces domaines essentiels pour la détermination des causes et des effets des modifications du taux de change.
- 190 Sur la base des années cinquante et soixante, *la structure à long terme de la balance des paiements suisse* se présente de la façon suivante: le solde de la balance des revenus est légèrement positif dans la moyenne à long terme. Il dépend cependant fortement de la conjoncture avec des soldes négatifs en période de haute conjoncture et des soldes positifs en période de faible croissance. L'excédent le plus élevé de la balance des revenus atteint avant 1975 fut de 2 350 millions de francs en 1968. Les transferts nets en capital de la Confédération reflètent la situation de liquidité de la caisse fédérale. Dans les années cinquante, il y eut en général des exportations nettes de capital, ce qui augmentait les avoirs à l'étranger de la Confédération. Plus récemment, ces avoirs ont été réduits si bien qu'une importation nette de capital a été enregistrée au niveau de la Confédération. Au sein de la balance des paiements, la balance des revenus et les transferts nets de capital de la Confédération n'ont joué un rôle que certaines années, mais pas sur la tendance à long terme. Le poste le plus important de la balance des paiements a été bien davantage la poste "autres", dans lequel on a enregistré un énorme afflux d'argent, sans toutefois pouvoir le caractériser. Les contreparties à cet afflux de fonds furent la création d'avoirs nets à l'étranger par l'intermédiaire de la Banque nationale suisse, à savoir une augmentation des réserves moné-

taires, et la création d'avoirs nets à l'étranger par les banques commerciales, à savoir une exportation nette de capital.

191 L'évolution de la balance des paiements depuis 1973 diffère dans bien des aspects de l'image précédente (tableau 27). En 1973, le rapport traditionnel entre les mouvements de capitaux des banques commerciales et le poste "autres" s'est renversé: les banques sont devenues des importatrices nettes d'argent puisqu'elles ont diminué leurs avoirs à l'étranger; par contre, le solde du poste "autres" traduit une exportation nette de capitaux. Alors qu'il est possible d'expliquer l'importation de capitaux des banques en 1973 et les exportations de capitaux encore relativement faibles de 1974 par les taux d'intérêt assez élevés qui régnaient en Suisse à cette époque, il n'est pas possible de le faire pour la sortie de fonds du poste "autres" en 1973. Au cours des années suivantes, la si-

Tableau 27

Balance des paiements

	Solde de la balance des revenus	Transfert net de capital des banques ¹⁾	Transfert net de capital de la Confédération	Autres	Modifications des réserves monétaires ¹⁾
1973	+ 890	+ 3 791	+ 244	- 5 227	- 302
1974	+ 510	- 2 048	+ 230	+ 297	- 1 011
1975	+ 6 680	-11 868	+ 112	+ 7 502	+ 2 426
1976	+ 8 740	- 5 894	- 987	+ 725	+ 2 584

1) Corrigé des swaps de fin d'année

Source: Banque nationale suisse

tuation antérieure s'est rétablie dans les mouvements de capitaux des banques et dans le poste "autres": en 1975, on enregistre un record dans les exportations de capital des banques qui placent de nouveau leurs excédents à l'étranger en raison de la retenue dans la demande de crédit et des faibles taux d'intérêt en Suisse. D'autre part, depuis 1974, le poste "autres" affiche de nouveau un afflux de fonds non-identifié qui a également atteint un record en 1975.

- 192 La balance des revenus a également connu en 1975 et 1976 des excédents record, s'élevant à un multiple de celui de 1968. La cause principale réside dans l'amélioration considérable de la balance commerciale consécutive à la baisse des importations due à la récession, baisse encore renforcée par le fléchissement abrupt au niveau de l'accumulation des stocks de matières premières, de produits semi-finis et de produits énergétiques.
- 193 Depuis le passage au régime de taux de change flexibles, la modification des réserves de devises n'est plus la conséquence des autres postes de la balance des paiements, mais le fruit des interventions *en principe* autonomes de la Banque nationale suisse sur le marché des devises. En simplifiant à l'extrême, on peut dire que dans un système de taux de change fixes, les réserves monétaires s'adaptent aux autres postes de la balance des paiements et vice versa dans le cas de taux de change flexibles. En 1973 et 1974, la Banque nationale a légèrement réduit ses réserves de devises. En 1975 et 1976 par contre, elle a racheté des devises en grandes quantités.
- 194 *L'évolution future de la balance des paiements suisse est plus difficile à évaluer* parce que les taux de change flexibles constituent une variable supplémentaire à pronostiquer et que par conséquent l'interdépendance entre les différentes balances partielles de la balance des paiements est plus forte que dans le régime des taux de change fixes. De plus, l'on ne peut éviter

d'émettre des suppositions sur le comportement futur de la Banque nationale.

- 195 L'excédent de la balance des revenus devrait se réduire avec l'amélioration de la conjoncture. Les chiffres de la balance commerciale pour le premier semestre de 1977 vont dans cette direction; jusqu'à présent toutefois, une grande partie de la détérioration enregistrée au niveau de cette dernière doit être attribuée à une détérioration des termes de l'échange. Il est par contre très douteux que le différentiel d'intérêt nominal entre la Suisse et l'étranger s'élargisse encore, et induise d'autres exportations de capitaux de la part des banques. Avec l'augmentation de la demande de crédit, les possibilités de placement des banques dans le pays même sont redevenues plus grandes. Dans l'ensemble, la balance des revenus et les transferts nets de capital des banques devraient plutôt entraîner une sortie de fonds. De ce fait et contrairement à 1976, il est peu probable que la balance des revenus soit à l'origine d'une pression supplémentaire à la hausse du franc. L'avenir de la balance des paiements suisse et du cours du franc dépendra donc en grande partie des mouvements imprévisibles du poste "autres" et des éventuelles interventions de la Banque nationale.

Balance des revenus

- 196 Dans le cadre de la balance des revenus (tableau 28), la balance commerciale est la seule composante qui varie fortement d'une année à l'autre. Mais il faut se demander dans quelle mesure cela provient du fait que l'on ne dispose de chiffres sûrs que pour la balance commerciale, tandis que la plupart des autres postes de la balance des revenus doivent faire l'objet de plus ou moins grossières évaluations. En tout cas, l'évolution à court terme de la balance des revenus est en grande partie déterminée par la balance commerciale. En revanche, à moyen et à long terme, certaines modifications

Tableau 28
Balance des revenus

	En millions de francs						Indice 1970=100	Taux de croissance par rapport à l'année précédente en %						
	1970	1971	1972	1973	1974	1975		1976	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Exportations	22140	23620	26190	29950	35350	33430	37040	167	+ 6,7	+10,9	+14,4	+18,0	- 5,4	+10,8
Importations	27870	29640	32370	36590	42930	34270	36870	132	+ 6,4	+ 9,2	+13,0	+17,3	-20,2	+ 7,6
Balance commerciale	-5730	-6020	-6180	-6640	-7580	- 840	+ 170	.	- 5,1	- 2,7	- 7,4	-14,2	+88,9	.
Recettes	3900	4450	4950	5300	5340	5380	5500	141	+14,1	+11,2	+ 7,1	+ 0,8	+ 0,7	+ 2,2
Dépenses	1840	2180	2400	2660	2810	2870	3040	165	+18,5	+10,1	+10,8	+ 5,6	+ 2,1	+ 5,9
Balance touristique	+2060	+2270	+2550	+2640	+2530	+2510	+2460	.	+10,2	+12,3	+ 3,5	- 4,2	- 0,8	- 2,0
Recettes 1)	5010	5460	6270	6790	7110	7100	7610	152	+ 9,0	+14,8	+ 8,3	+ 4,7	- 0,1	+ 7,2
Dépenses 1)	1720	2040	2300	2670	3200	3160	3380	197	+18,6	+12,7	+16,1	+19,9	- 1,2	+ 7,0
Balance des autres services ¹⁾	+3290	+3420	+3970	+4120	+3910	+3940	+4230	.	+ 4,0	+16,1	+ 3,8	- 5,1	+ 0,8	+ 7,4
Recettes	3440	3950	4550	5350	6700	5930	6180	180	+14,8	+15,2	+17,6	+25,2	-11,5	+ 4,2
Dépenses	400	500	590	610	780	780	850	213	+25,0	+18,0	+ 3,4	+27,9	0	+ 9,0
Balance des revenus des capitaux ²⁾	3040	+3450	+3960	+4740	+5920	+5150	+5330	.	+13,5	+14,8	+19,7	+24,9	-13,0	+ 3,5
Soi-disant des autres postes ²⁾	-2360	-2780	-3460	-3970	-4270	-4080	-3450	.	-17,8	-24,5	-14,7	- 7,6	+14,4	+15,4
Solde de la balance des revenus	+ 300	+ 340	+ 840	+ 890	+ 510	+6680	+8740	.	+13,3	+147,1	+ 6,0	-42,7	+1209,8	+30,8

1) Autres transports de marchandises, énergie électrique, assurances, commerce de transit, transport, PTT, autres

2) Revenus du travail des frontaliers étrangers, redevances des étrangers, transferts unilatéraux

Source: Commission de recherches économiques

structurelles au sein de la balance des revenus modifient petit à petit l'importance relative des différentes composantes.

197 La *balance commerciale* a connu de 1970 à 1974 un déficit traditionnel pour la Suisse. Bien que les exportations aient des taux de croissance quelque peu plus élevés que les importations, ce déficit n'a cessé d'augmenter au cours des années parce que les importations sont d'environ un quart plus importantes. Pendant l'année de crise 1975, la situation changea radicalement. En raison également d'un fléchissement dans le cycle des stocks, les importations baissèrent de 20% alors que les exportations ne se contractaient que de 5.4% seulement, si bien que la balance commerciale s'améliora de presque 7 milliards de francs. En 1976, les exportations ont de nouveau augmenté de 11.1%, mais les importations par contre seulement de 7.6%. Il s'en suivit une nouvelle amélioration de la balance commerciale d'environ un milliard de francs, ce qui s'est traduit par une balance commerciale excédentaire pour la première fois depuis 1953. L'amélioration ultérieure de la situation économique interne en 1977 et vraisemblablement en 1978 va certainement occasionner un nouveau déficit de la balance commerciale mais en raison de la reprise très modérée, on n'atteindra pas encore les déficits du début des années septante.

198 Cette évolution de la balance commerciale a une grande importance sous bien des aspects. Cela prouve une fois de plus que les importations dépendent surtout de la situation conjoncturelle interne et du cycle des stocks, et qu'elles varient beaucoup plus fortement que les exportations. Les importations varient aussi plus nettement que l'activité économique interne, ce qui est surtout dû à une forte élasticité-revenu et aux accélérateurs des stocks. Par contre, en 1975 la baisse des exportations en termes réels s'est tenue dans les propor-

tions de celle du produit national. A long terme et en moyenne, les variations des exportations sont même plus faibles que celles du produit national, ce qui remet partiellement en question la thèse selon laquelle les exportations déterminent la conjoncture en Suisse. Enfin et surtout, il faut dire que l'amélioration importante de la balance commerciale aura eu une influence considérable sur l'évolution des taux de change. La forte réévaluation du franc suisse en 1975 et en 1976 ne peut donc pas seulement, voire pas du tout, être attribuée uniquement à des flux spéculatifs de capitaux se retrouvant vraisemblablement surtout dans le poste "autres" de la balance des paiements.

- 199 Les recettes et dépenses de *la balance du tourisme* sont remarquablement stables. Les taux de croissance des dépenses sont en général bien plus élevés que ceux des recettes, si bien que le solde actif se réduit petit à petit. Cette tendance devrait se poursuivre à l'avenir puisque les capacités de la Suisse en matière de tourisme de masse sont en grande partie épuisées et que sa capacité concurrentielle au niveau des prix pour ce genre de tourisme semble plutôt se détériorer. Des études particulières pourraient déterminer si, et avec quel type d'offre, il serait possible de retourner cette évolution en se concentrant davantage sur d'autres types de clients, et comment l'on pourrait résoudre le problème du tourisme dans les grandes agglomérations souffrant d'une surcapacité dans les catégories chères.
- 200 D'après les estimations disponibles, les *autres recettes et dépenses de la balance des services* ont également évolué d'une manière stable, augmentant toutefois quelque peu leur importance relative dans la balance des revenus. Puisque ce poste est formé en grande partie d'une masse de services difficiles à mieux spécifier, il n'est pas possible de donner d'autres détails. On peut cependant remarquer qu'il s'agit ici d'une

série de services propres au secteur financier et à l'économie d'exportation, ainsi qu'aux mouvements des licences et brevets, pour lesquels on peut s'attendre à l'avenir à une expansion supérieure à la moyenne.

- 201 Un des postes les plus discutés de la balance des revenus est la *balance des revenus de capitaux* dont l'importance a fortement augmenté à la suite de nombreuses nouvelles estimations de l'ordre de grandeur des revenus. Les revenus suivent l'évolution des variations des avoirs nets de la Suisse à l'étranger ainsi que celle des taux d'intérêt et des rendements à l'étranger, mais doivent être corrigées des variations de taux de change dans la mesure où ils sont exprimés en monnaie étrangère. En raison de la précision douteuse de ce poste, il n'est pas possible de faire des prévisions.
- 202 Le solde des *autres postes* contient, en plus des quelques transferts unilatéraux du secteur public et privé, surtout les revenus du travail des frontaliers et les revenus non dépensés en Suisse des saisonniers et des travailleurs à l'année soumis au contrôle. Avec la stabilisation du nombre des étrangers y compris depuis peu les frontaliers, et une émigration consécutive à la crise qui ne sera guère compensée par une immigration renforcée dans le cas d'une meilleure situation économique, les sorties de fonds propres à ce poste baissent depuis quelques années et devraient continuer à baisser à l'avenir.

Exportations

- 203 Les exportations suisses se sont étonnamment bien maintenues compte tenu de la crise économique mondiale de 1974/76 et de la forte réévaluation du franc suisse. Cette image générale cache cependant une évolution en partie fort différenciée sur les divers marchés, tant géographiquement qu'en fonction des produits.

- 204 Il existe des *marchés* (tableau 29) comme par exemple la République fédérale d'Allemagne, la France et l'Autriche, mais aussi des groupes de marchés comme les CE et l'AELE, dont les parts aux exportations suisses sont restées presque constantes avec quelques variations temporaires. D'autres marchés ont, semble-t-il, modifié leurs parts aux exportations suisses de manière tendancielle. Il faut noter une baisse continuelle de la part pour l'Italie, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, de même que pour l'OCDE dans son ensemble. On remarque au contraire une augmentation du pourcentage des exportations suisses vers les pays non-membres de l'OCDE, et cela justement pendant les années de crise. En conséquence, la forte diversification géographique des exportations suisses a certainement réduit une fois de plus les variations de la demande étrangère de produits suisses. Il serait intéressant d'examiner l'évolution des exportations sur les différents marchés en fonction de l'influence des taux de change et du revenu. De tels travaux n'existant pas encore en Suisse, le Groupe d'experts ne saurait que trop les encourager.
- 205 Il y a également eu d'importantes modifications de la *structure des produits* dans les exportations suisses (tableau 30). Les machines non-électriques et la chimie, mais aussi les machines électriques et les autres industries métallurgiques présentent une part stable, voire en augmentation. Le groupe des autres biens d'exportation connaît un développement rapide. Ceci est très souhaitable du point de vue de la diversification des exportations et du remplacement des branches d'exportation en perte de vitesse - horlogerie, textiles, produits alimentaires, boissons, tabac. Mais on trouve parmi ces "*nouvelles branches d'exportation*" de nombreuses entreprises qui se sont lancées dans l'exportation en raison même du fléchissement des ventes que la crise a provoqué sur le marché intérieur. Mais parviendront-elles à la longue à survivre dans la concurrence internationale?

Tableau 29

Exportations de la Suisse par régions et par pays

	CE	AELE	OCDE	TOTAL	D	F	I	GB	USA	A
Indice 1976 (1970 = 100)	162	158	157	167	175	186	133	139	128	171
	Part du total en %									
1970	46,5	12,2	76,8	100	14,9	8,2	9,4	7,2	8,9	5,2
1971	46,9	13,0	77,4	100	15,2	8,8	8,8	7,3	8,5	5,7
1972	46,5	12,9	77,5	100	15,0	8,9	8,3	7,8	8,6	5,9
1973	45,6	12,6	76,9	100	14,0	8,8	8,3	7,6	8,2	6,0
1974	44,1	13,3	74,7	100	13,7	8,8	8,0	7,2	7,1	6,6
1975	43,4	12,2	71,4	100	14,8	8,9	6,9	6,1	6,4	5,5
1976	45,0	11,5	71,9	100	15,6	9,1	7,4	5,9	6,8	5,3
	Taux de croissance par rapport à l'année précédente en %									
1970	10,2	15,6	9,9	10,7	8,4	5,2	18,3	14,6	4,2	14,6
1971	7,5	14,2	7,4	6,7	9,0	14,8	0,6	8,4	1,8	16,8
1972	9,8	9,7	11,1	10,9	9,4	12,4	4,2	18,4	13,3	14,7
1973	12,3	11,3	13,5	14,4	7,1	13,6	14,8	11,8	8,0	16,7
1974	14,2	25,3	14,6	18,0	15,3	17,4	13,1	11,5	2,3	29,2
1975	-6,9	-13,3	-9,5	-5,4	2,1	-4,6	-18,3	-19,2	-14,7	-20,4
1976	14,9	4,2	11,6	10,8	16,5	13,5	19,6	6,4	18,1	6,5
	18,0	11,4	14,9	17,3	20,0	12,9	26,3	11,3	4,0	19,6
	12,0	7,9	10,6	12,4	12,8	8,3	27,1	7,4	13,7	14,4

Source: Direction générale des douanes

Tableau 30 Exportations suisses par groupes de marchandises

Indice 1976 si 1970 = 100	Machines électriques		Machines non électriques		Horlogerie		Autres industries métallurg.		Chimie		Textiles		Denrées alimentaires		Autres		Total	
	200	164	117	189	169	135	103	249	167									
1970	8,1	22,3	11,9	11,0	20,9	9,5	6,0	10,3	100									
1971	8,3	22,7	11,2	10,6	21,0	9,6	6,1	10,4	100									
1972	8,7	22,4	10,8	10,8	22,0	9,4	4,9	12,0	100									
1973	8,9	22,4	10,8	11,0	21,2	9,1	4,4	12,3	100									
1974	8,6	21,5	10,5	11,4	22,3	8,3	3,6	13,8	100									
1975	9,9	23,6	9,4	12,1	21,1	7,5	3,7	12,5	100									
1976	9,7	21,8	8,3	12,4	21,1	7,7	3,7	15,2	100									
Part du total en %																		
1970	11,2	14,9	6,1	13,5	10,0	6,7	19,3	4,9	10,7									
1971	9,5	8,4	0,9	3,3	7,0	7,3	8,5	8,6	6,7									
1972	15,8	4,6	6,4	12,3	16,5	8,7	-11,7	28,0	10,9									
1973	16,3	19,9	14,7	16,8	9,8	10,1	2,8	17,0	14,4									
1974	14,3	13,5	14,4	22,7	24,5	7,5	-2,6	32,0	18,0									
1975	9,1	3,7	-15,2	0,2	-10,4	-13,5	-2,3	-14,0	-5,4									
1976	8,8	2,5	-2,2	13,4	10,6	12,9	9,9	34,7	10,8									
1977 I	22,3	6,3	8,2	22,4	8,6	10,3	16,4	49,7	17,3									
1977 II	12,4	-1,5	15,7	18,0	2,8	4,2	24,2	43,2	12,4									
Taux de croissance par rapport à l'année précédente en % (nominal)																		
1970	0,7	10,4	7,7	6,6	3,4	2,6	7,3	2,5	5,1	1,4	6,4	4,0						
1971	5,5	3,8	1,7	6,6	-3,3	4,3	7,5	-0,5	8,0	-0,6	3,0	3,6						
1972	6,8	8,4	-5,3	10,4	6,4	0	9,5	6,4	10,6	-1,6	5,9	4,7						
1973	9,0	6,7	12,2	6,9	5,2	9,0	15,2	-4,7	5,7	4,1	11,0	3,0						
1974	3,0	10,9	5,9	7,2	-1,6	16,4	10,8	12,3	-5,5	13,8	4,4	13,1						
1975	-2,6	12,1	-4,7	8,7	-21,3	7,9	-12,5	2,5	-5,0	-9,0	-8,2	2,9						
1976	4,9	3,7	-1,9	4,5	-1,2	-1,1	11,5	-0,8	18,4	-4,6	11,6	-0,7						
1977 I	20,2	1,5	2,9	3,0	9,3	-1,0	8,5	0,6	9,5	0,8	16,0	1,1						
1977 II	11,0	1,1	-1,9	0,3	14,4	1,2	2,3	0,4	0,4	3,9	8,9	3,2						
Taux de croissance par rapport à l'année précédente en % ¹⁾																		
1970	M	P	M	P	M	P	M	P	M	P	M	P	M	P	M	P	M	P
1971	0,7	10,4	7,7	6,6	3,4	2,6	7,3	2,5	5,1	1,4	6,4	4,0						
1972	6,8	8,4	-5,3	10,4	6,4	0	9,5	6,4	10,6	-1,6	5,9	4,7						
1973	9,0	6,7	12,2	6,9	5,2	9,0	15,2	-4,7	5,7	4,1	11,0	3,0						
1974	3,0	10,9	5,9	7,2	-1,6	16,4	10,8	12,3	-5,5	13,8	4,4	13,1						
1975	-2,6	12,1	-4,7	8,7	-21,3	7,9	-12,5	2,5	-5,0	-9,0	-8,2	2,9						
1976	4,9	3,7	-1,9	4,5	-1,2	-1,1	11,5	-0,8	18,4	-4,6	11,6	-0,7						
1977 I	20,2	1,5	2,9	3,0	9,3	-1,0	8,5	0,6	9,5	0,8	16,0	1,1						
1977 II	11,0	1,1	-1,9	0,3	14,4	1,2	2,3	0,4	0,4	3,9	8,9	3,2						

1) M = indice du volume, P = indice de la valeur moyenne

Source: Direction générale des douanes

- 206 Il est particulièrement intéressant d'observer le comportement des différentes branches exportatrices pendant la crise 1974/76 et tout récemment. Mesurées aux taux de croissance nominaux, ce sont de loin les *machines électriques* qui ont le mieux résisté pendant l'année record de la baisse (1975), suivies des *machines non-électriques* et des autres produits de l'industrie métallurgique. Même en 1975, ces trois branches ont enregistré des taux de croissance nominaux positifs. Dans l'industrie des machines au moins, cela serait attribuable en partie à une position particulièrement forte sur le marché, mais aussi au fait qu'en raison de la longue durée d'exécution des commandes, la crise n'a atteint ce secteur qu'avec un retard important, ce que confirmerait d'ailleurs l'évolution modérée du secteur des machines non-électriques jusqu'en 1977. Quant aux machines électriques, elles avaient encore des taux de croissance inférieurs à la moyenne en 1976, mais semblent être devenues les championnes de la croissance des exportations en 1977.
- 207 Ce sont les exportations horlogères qui ont le plus mal franchi 1975 et 1976. Il faut cependant remarquer que les exportations dans ce secteur avaient déjà crû à un taux inférieur au taux moyen depuis plusieurs années. Les problèmes de l'industrie horlogère ayant déjà fait récemment l'objet d'une étude spéciale, il est inutile d'y revenir. Tout le monde s'accorde pour dire que l'industrie horlogère avait depuis longtemps commis des erreurs de marketing et qu'elle s'était souvent tenue à des méthodes de production surannées. Ces problèmes furent considérablement aggravés par la baisse des revenus au niveau mondial et par la réévaluation du franc suisse. En raison du manque d'informations détaillées, il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure la forte hausse de la valeur moyenne des exportations horlogères de 1974 à 1976 reflète des augmentations effectives de prix qui dans la situation d'alors, auraient certainement desservi le marché et renforcé la crise. De toute façon, la situation de l'indus-

trie horlogère se détériorait tant du point de vue des ventes que des bénéfiques ce qui, ajouté à l'augmentation massive des stocks de produits finis, a fortement porté préjudice à la liquidité de nombreuses entreprises. Par contre, l'évolution récente du premier trimestre 1977 est encourageante. Les exportations de composants de montres ont largement augmenté, tandis que pour les produits finis, le fléchissement s'est au moins arrêté. Il semble que l'assainissement structurel se soit produit plus rapidement et avec plus de succès qu'on n'osait l'espérer. Cependant, cet assainissement allant de pair avec une forte économie de main-d'oeuvre, le problème du chômage dans les régions horlogères n'en est pas pour autant résolu.

208 Les exportations de textiles ont connu en 1975 un revirement semblable à celui de l'industrie horlogère. En 1976, elles ont cependant repris tant en volume qu'en valeur, même si les prix n'étaient pas favorables. Au cours du premier semestre 1977, l'expansion est cependant de nouveau inférieure à la moyenne.

209 Parmi les grandes industries d'exportation, il faut encore évoquer la chimie. En 1975, elle a subi un recul étonnamment important qui a cependant pu être largement compensé tant en valeur qu'en volume l'année suivante, alors que l'évolution des prix demeurerait plutôt défavorable.

210 Un sujet souvent abordé dans les discussions économiques des dernières années est l'état des bénéfices de l'industrie. Hélas, les informations directes sont plutôt rares. On peut cependant se faire une certaine idée de la situation si l'on examine non seulement la valeur des exportations, mais aussi les volumes et les valeurs moyennes. Il en ressort que depuis 1970 les prix à l'exportation sont restés largement derrière ceux du marché intérieur, la seule exception étant 1974 où

les prix à l'exportation ont augmenté environ deux fois plus que les prix intérieurs. Cette année-là, déjà la deuxième après le passage aux taux de change flexibles, on assista à un boom des exportations tant en ce qui concerne les prix qu'en valeur, ce qui a dû entraîner des bénéfices correspondants dans la plupart des industries exportatrices. En 1975 et en 1976, l'évolution des prix était de nouveau en dessous de celle des prix intérieurs. Si, comme on l'affirme volontiers, les industries d'exportation font des progrès particulièrement grands en matière de productivité, il n'y a là rien d'inquiétant en soi. Une réduction des bénéfices serait probablement effective si l'écart entre l'évolution des prix intérieurs et celle des prix à l'exportation s'agrandissait soudain fortement. Tel ne fut pas le cas en 1975 et en 1976. En 1977, cet écart semble au contraire s'être renversé en faveur des prix à l'exportation.

- 211 Cependant, des prix favorables ne constituent en eux-mêmes guère un indicateur d'une bonne situation au niveau des ventes et des gains. En 1975, bien que dans des proportions différentes, toutes les industries d'exportation avaient connu des réductions du volume de leurs ventes. Simultanément, les prix ont baissé uniquement dans l'industrie textile. En 1976, les ventes ont de nouveau augmenté considérablement dans la plupart des industries; seules les machines non-électriques et l'horlogerie ont encore connu une baisse modérée. Cette année-là, les prix baissèrent dans l'horlogerie, la chimie et les textiles. Durant le premier semestre 1977, toutes ces industries faisaient état de plus fortes ventes à des prix plus élevés, tandis qu'en même temps les prix restaient pratiquement stables à l'intérieur du pays.
- 212 Les informations dont on dispose montrent que quelques industries en 1976 déjà, et toutes les industries au premier semestre 1977, ont réussi à exporter davantage avec des prix

plus élevés, exprimés en francs suisses. Le niveau général des bénéficiaires des industries d'exportation aurait donc dû s'améliorer considérablement depuis 1976, en partant toutefois d'un niveau vraisemblablement très bas. Cette thèse doit cependant être nuancée par un argument statistique. L'indice des prix à l'exportation dont on dispose repose sur des valeurs statistiques moyennes qui ne font aucune différenciation entre des modifications de l'assortiment et des modifications de prix. Il est possible, et c'est d'ailleurs ce que rapporte parfois l'industrie d'exportation, que l'assortiment des produits suisses demandés dans le monde ait dû, en raison de la concurrence étrangère accrue et depuis le passage à des taux de change flexibles, se transformer vers des produits nouveaux et vers des produits de plus haute qualité. Si le coût de fabrication de ces produits est plus élevé, il est possible que même avec de plus grandes quantités vendues et des valeurs moyennes statistiques plus élevées, la situation bénéficiaire des industries d'exportation ne se soit pas améliorée. Hélas, les détails statistiques qui permettraient d'évaluer l'ampleur de cet effet au cours des dernières années font totalement défaut. Il ne fait cependant pas de doute qu'un changement de l'assortiment a bien eu lieu et a encore lieu dans la direction indiquée, ce qui est indispensable pour le maintien ou l'amélioration à long terme de la capacité concurrentielle de l'industrie d'exportation suisse.

213 Mis à part cette réserve sur le pouvoir indicateur des valeurs moyennes statistiques, il convient d'émettre encore quelques remarques sur la *situation actuelle des différentes industries d'exportation.*

Les machines électriques semblent très bien avoir traversé la crise, ce qui leur donne une bonne base de départ pour un avenir proche. L'expansion des ventes quantitatives de machines non-électriques est par contre encore lente. Tandis que les prix se développaient mieux que la moyenne en 1975 et

en 1976, ils sont maintenant plutôt en dessous. Dans ce domaine, la crise n'est pas encore terminée, du moins sur le plan des chiffres d'affaires. Encore faibles dans l'industrie des machines, les carnets de commandes permettent de penser que tel est également le cas au niveau de la fabrication. L'industrie horlogère semble s'être déjà ressaisie en 1976; ses ventes augmentèrent récemment en volume, alors que les prix de vente étaient stables.

En 1977, les volumes de vente de la chimie ont augmenté moins fortement que la moyenne à des prix également stables. L'industrie textile a connu en 1976 la situation la moins favorable. Les quantités exportées ont certes augmenté fortement, mais avec une baisse des prix de 4,6%, après une baisse de 9% en 1975. Au premier semestre 1977 pourtant, on a enregistré une amélioration dans ce domaine aussi.

Demande étrangère

- 214 Au premier semestre 1977, les exportations suisses ont de nouveau atteint un niveau satisfaisant, même si les conditions varient d'une branche d'exportation à l'autre. C'est en premier lieu la demande étrangère de produits suisses qui déterminera l'évolution dans un proche avenir. Cette demande provient d'une part de l'évolution de la demande globale à l'étranger et des importations totales de l'étranger qui en dépendent, et d'autre part de la capacité concurrentielle relative de la Suisse, telle qu'elle sera en particulier dictée par l'évolution future des taux de change réels.
- 215 Les retards dans la parution des informations statistiques relatives au produit national ne sont pas considérables uniquement en Suisse. Les documents à disposition au moment de la rédaction de ce rapport montrent que manifestement tous les grands pays industriels ont connu en 1975 une diminution du produit national réel accompagnée de taux d'inflation élevés. La situation s'est améliorée en 1976 avec des taux de croissance

réels très variables et un affaiblissement de l'inflation. Les chiffres de l'année 1977 ne sont disponibles que pour les Etats-Unis; ils indiquent un fléchissement de la reprise et une inflation renforcée (tableau 31).

Quant à elles, les statistiques des importations sont plus rapidement disponibles. Elles confirment l'image d'un creux conjoncturel de l'économie mondiale en 1975, d'une reprise générale en 1976 et d'un fléchissement de cette reprise en 1977 (tableau 32).

- 216 Toutes les autres sources d'information les plus récentes venant des pays industriels les plus importants semblent indiquer un *affaiblissement de la croissance réelle et, dans bien des pays, des taux d'inflation de nouveau plus élevés*. Dans certains commentaires, il est même déjà question de nouvelles récessions. A ce sujet, il faut remarquer d'une part que pratiquement tous les pays industrialisés ont connu pendant la crise de 1975 des problèmes structurels semblables à la Suisse, même s'ils ne sont pas apparus avec la même combinaison et la même force. Puisqu'il faut un certain temps pour surmonter ces problèmes structurels, il ne faut pas espérer à court terme retrouver "l'ordre du jour" de la période de croissance. D'autre part, l'économie mondiale est menacée par une politique de relance par trop inflationniste de plusieurs pays, par l'endettement international excessif qui y est en partie lié, ainsi que par les problèmes réels de transferts à la charge des pays consommateurs et au bénéfice des pays producteurs de pétrole. A long terme cependant, le Groupe d'experts pense qu'une croissance continue du commerce mondial est probable puisqu'il n'est pas question du tout d'une saturation des besoins au niveau mondial. Dans cette perspective à long terme et au vu du fait que toute une série d'assainissements structurels importants ont déjà eu lieu durant les années passées, le Groupe d'experts pense qu'une répétition de la récession de 1975 est invraisemblable avec la même intensité.

Tableau 31

Produit national brut des principaux pays

	CH	D	F	I	USA	GB	A
Taux de croissance par rapport à l'année précédente en % (nominal)							
1973	11,6	11,2	13,6	18,8	11,6	14,1	13,6
1974	8,9	7,5	15,8	20,8	8,2	13,7	15,0
1975	- 1,5	4,6	8,9	13,3	7,3	26,0	6,7
1976	1,5	8,8			11,6	17,0	11,4
1977 I					9,6		
1977 II							
Taux de croissance par rapport à l'année précédente en % (réel)							
1973	3,2	5,1	5,8	6,8	5,5	6,1	5,8
1974	2,0	0,5	3,8	3,5	- 1,7	- 0,2	4,1
1975	- 7,9	- 3,2		- 3,9	- 1,8	- 1,4	- 2,0
1976		5,6			6,1	1,4	5,2
1977 I					4,0		
1977 II							
Taux de croissance par rapport à l'année précédente en % (indice des prix)							
1973	8,2	5,8	7,3	11,3	5,8	7,5	7,4
1974	6,7	6,9	11,6	16,7	10,0	13,9	10,5
1975	6,9	8,0		17,9	9,3	27,8	8,8
1976		3,1			5,1	15,4	5,8
1977 I					5,3		
1977 II							

Source: International Financial Statistics

Tableau 32

Importations de marchandises des pays les plus importants

	CH	D	F	I	USA	GB	A
Taux de croissance par rapport à l'année précédente en % (nominal)							
1973	13,3	13,0	22,8	43,4	25,0	43,2	14,3
1974	17,2	23,6	51,9	64,8	46,7	45,9	22,0
1975	- 20,0	2,6	- 9,0	- 6,0	- 4,3	3,9	- 2,9
1976	7,6	20,2	33,3	44,6	25,3	29,5	26,1
1977 I	21,5	11,4	26,6	13,3	27,6	33,4	17,8
1977 II							
Taux de croissance par rapport à l'année précédente en % (réel)							
1973	6,3	6,1	13,6	12,0	6,2	14,4	10,5
1974	- 0,8	- 1,4	4,3	- 5,5	- 3,3	0,8	2,9
1975	- 17,8	2,6	- 9,5	- 11,4	- 11,5	- 7,0	- 6,4
1976	13,4	16,4	20,7	15,2	21,9	7,3	22,0
1977 I	12,9	8,9			17,9		
1977 II							
Taux de croissance par rapport à l'année précédente en % (indice des prix)							
1973	6,8	6,4	7,4	28,2	17,8	26,6	3,8
1974	20,0	25,3	46,8	73,4	50,3	52,3	19,3
1975	- 4,5	- 0,1	3,7	6,2	8,3	12,2	3,1
1976	- 4,8	3,3	10,5	25,1	3,1	22,3	2,2
1977 I	6,5	2,2			8,4		
1977 II							

Source: International Financial Statistics

- 217 Sont importants pour les exportations suisses non seulement l'évolution de la demande globale mondiale ou des importations mondiales en général, mais aussi l'évolution de la capacité concurrentielle suisse. Celle-ci détermine en effet la part de la demande mondiale satisfaite par la Suisse. Des comparaisons de la capacité concurrentielle au niveau international sont difficiles à faire et échouent en Suisse comme dans d'autres pays par manque de données statistiques. Dans le cadre de ce rapport, il faut donc se contenter de mentionner quelques points de référence généraux, mais imprécis. C'est pourquoi le Groupe d'experts souhaiterait un approfondissement de la recherche dans ce domaine.
- 218 Le premier point nous est donné par la comparaison de l'évolution des exportations suisses avec celle de ses principaux concurrents (tableau 33). Il en ressort que l'expansion réelle des exportations suisses de 1973 à 1975 était en partie bien plus faible que dans les autres pays, à l'exception de l'Italie qui a connu en 1973 une très mauvaise année. En 1976 par contre, les taux de croissance des exportations suisses en termes réels sont semblables à ceux des autres pays industriels. Cela est valable à fortiori pour 1977 au vu des maigres informations disponibles; on pourrait donc en conclure que la capacité concurrentielle a maintenant largement échappé aux facteurs affaiblissants. Un regard sur l'évolution des taux de change réels confirme cette impression, du moins pour 1977 (tableaux 38 et 39). Le Groupe d'experts part donc du principe que la capacité concurrentielle relative de la Suisse ne changera plus subitement dans un avenir proche.
- 219 Dans le cadre d'une croissance économique mondiale modérée et d'une capacité concurrentielle restant en grande partie intacte, l'évolution des exportations suisses dépendra de l'effort qui sera fourni pour porter un plus grand accent sur les ventes vers de nouveaux marchés en pleine prospérité, ceci afin

Tableau 33

Exportations de marchandises des pays les plus importants

	CH	D	F	I	USA	GB	A
Taux de croissance par rapport à l'année précédente en % (nominal)							
1973	14,6	19,7	21,8	20,4	43,2	28,1	13,6
1974	18,4	29,3	36,7	52,3	38,1	32,8	30,8
1975	- 5,6	- 3,9	2,3	15,2	9,2	19,9	- 1,9
1976	10,8	15,6	20,2	35,5	6,9	29,6	16,2
1977 I	15,5	10,3	23,3	40,7	8,1	32,0	14,3
1977 II							
Taux de croissance par rapport à l'année précédente en % (réel)							
1973	11,0	15,7	10,3	1,9	23,3	13,7	7,8
1974	4,1	12,5	9,5	7,4	9,0	5,0	12,9
1975	- 7,9	- 10,4	- 3,5	2,3	- 2,1	- 2,3	- 7,1
1976	11,2	13,5	9,1	12,1	3,0	7,4	16,2
1977 I	11,8	7,0			1,9		
1977 II							
Taux de croissance par rapport à l'année précédente en % (indice des prix)							
1973	2,8	3,5	10,1	16,9	16,9	13,2	5,7
1974	13,4	15,0	26,0	41,9	27,0	28,3	16,2
1975	2,4	7,2	4,9	13,3	11,8	22,9	3,9
1976	0	1,9	9,1	20,4	4,0	21,1	0
1977 I	3,8	3,1			5,2		
1977 II							

Source: International Financial Statistics

de bénéficier des nouvelles possibilités résultant de la diminution de l'interdépendance conjoncturelle internationale consécutive aux taux de change flexibles. Bien que ces possibilités soient bien sûr également connues des concurrents, le Groupe d'experts est relativement optimiste en ce qui concerne les chances de l'industrie d'exportation suisse.

Importations

- 220 Les importations suisses évoluent en grande partie en fonction de la situation conjoncturelle intérieure, mais connaissent des mouvements relativement plus importants que le produit national.
- 221 L'origine des importations suisses selon les pays et les régions n'a que peu d'intérêt du point de vue conjoncturel. Il est toutefois intéressant de noter que ce sont les importations en provenance des Etats-Unis et de Grande-Bretagne qui se sont le moins développées, à savoir celles en provenance des pays vis-à-vis desquels le franc suisse s'est le plus réévalué. Il est donc évident que l'évolution des taux de change réels n'est pas la seule mesure explicative de la capacité concurrentielle d'un pays (tableau 34).
- 222 L'évolution des importations classées *en fonction de leur emploi* donne une certaine idée de l'évolution conjoncturelle à court terme. En volume, les importations ont déjà commencé à se réduire en 1974, pour tomber fortement en 1975. Il est important de souligner la forte baisse des importations de produits énergétiques, c'est-à-dire le pétrole et les produits pétroliers, car elle réfute quelque peu la thèse de la rigidité à court terme de la consommation d'énergie, même si les augmentations précédentes de prix ont été exceptionnellement fortes et si la baisse de la consommation d'énergie en 1975 n'était que très légèrement supérieure à celle du produit national. En 1976, toutes les importations ont augmenté en termes réels, exception

Tableau 34

Importations suisses par pays et par régions

Indice 1976 si 1970 = 100	CE	AELE	OCDE	TOTAL	D	F	I	GB	USA	A
	130	114	127	132	125	146	136	115	106	121
	Part du total en %									
1970	67,6	9,2	89,8	100	30,0	12,1	9,4	7,8	8,5	4,5
1971	68,5	9,7	90,3	100	29,7	12,6	9,9	7,9	7,2	4,8
1972	68,8	10,0	90,8	100	29,9	13,5	9,7	7,3	6,9	5,2
1973	68,6	9,6	89,6	100	30,2	14,0	9,3	6,1	6,4	5,0
1974	66,6	9,4	87,5	100	29,1	13,7	9,2	5,8	6,5	4,9
1975	66,3	8,6	87,3	100	27,9	13,9	9,9	6,1	7,5	4,3
1976	66,5	7,6	86,4	100	28,4	13,3	9,7	6,7	6,8	4,1
	Taux de croissance par rapport à l'année précédente en %									
1970	22,6	29,2	23,7	22,6	25,7	22,1	19,2	18,2	23,4	30,7
1971	7,7	12,6	7,0	6,3	5,4	10,9	11,7	8,0	-10,6	14,6
1972	9,6	12,2	9,8	9,2	10,0	17,5	6,8	1,0	5,3	16,5
1973	12,8	8,8	11,5	13,0	14,3	16,8	9,2	- 5,2	4,5	8,4
1974	13,8	14,7	14,6	17,3	12,8	15,0	15,0	11,7	20,3	16,4
1975	- 20,5	- 27,1	- 20,4	- 20,2	- 23,4	- 19,2	- 13,8	- 15,9	- 7,8	- 29,4
1976	8,0	- 0,9	6,5	7,6	9,6	2,9	5,3	17,9	- 2,6	1,5
1977 I	19,4	11,1	19,1	20,7	17,3	16,7	13,6	40,0	19,1	13,2
1977 II	19,9	14,9	20,0	21,8	17,1	4,1	21,4	55,9	14,5	10,5

Source: Direction générale des douanes

faite des importations de biens d'investissement qui ont connu un taux de croissance encore faiblement négatif. La légère reprise de 1976 ne semble donc pas émaner des investissements. En 1977, les importations ont de nouveau augmenté, mais sans grand élan. Cela pourrait être un signe du ralentissement de la reprise économique générale, dans l'ensemble de toute façon assez faible (tableau 35).

223 *Les prix à l'importation ont une grande importance pour un pays comme la Suisse qui reçoit de l'étranger plus d'un tiers de tous les biens et services arrivant sur le marché intérieur. De 1971 à 1973, l'augmentation des prix à l'importation était toujours bien inférieure à celle des prix intérieurs. En 1974 par contre, la Suisse fut aussi une des victimes de la forte augmentation du prix du pétrole et des matières premières. Bien que le renchérissement en monnaie étrangère ait été modéré par la réévaluation du franc suisse, il y eut cependant une augmentation moyenne de 19% des prix à l'importation. Toutes choses égales par ailleurs, ceci correspondrait à une influence de 6 à 7% sur le niveau des prix. Ce renchérissement importé accompagné d'un approvisionnement monétaire très modéré a certainement contribué à l'étranglement brutal de la conjoncture. Au cours des deux années suivantes, la baisse des prix à l'importation a beaucoup contribué à une stabilisation rapide du niveau général des prix, et certainement adouci la crise de stabilisation déjà assez violente. En 1977, le renchérissement étranger s'est répercuté assez fortement sur la Suisse en raison des taux de change relativement stables. Compte tenu de l'approvisionnement monétaire abondant, cela pourrait temporairement favoriser une hausse du niveau des prix intérieurs. Cependant, le Groupe d'experts s'attend pour l'avenir à de nouvelles réévaluations du franc; de plus, les marchés des matières premières sont actuellement pour la plupart très faibles et ne se reprendront guère dans un proche avenir en raison de*

Tableau 35

Importations suisses selon l'emploi

Indice 1976 si 1970 = 100	Matières premières & produits mi-fabr.		Energie, lubrifiants		Biens d'équipement		Biens de consommation		Total	
	122	262	105	142	132					
	Part du total en %									
1970	44,9	5,2	18,8	31,1	100					
1971	41,1	6,2	19,4	33,2	100					
1972	40,0	5,2	19,7	35,1	100					
1973	41,1	7,0	17,7	34,1	100					
1974	43,9	9,8	15,9	30,4	100					
1975	40,2	10,0	16,3	33,5	100					
1976	41,5	10,3	14,9	33,3	100					
	Taux de croissance par rapport à l'année précédente en % (nominal)									
1970	22,8	18,0	34,9	16,6	22,6					
1971	- 2,5	27,0	9,4	13,8	6,3					
1972	6,3	- 8,2	10,8	15,2	9,2					
1973	16,2	51,4	1,7	10,0	13,0					
1974	25,2	63,2	5,6	4,4	17,3					
1975	-27,0	-18,7	-18,2	-11,9	-20,2					
1976	11,0	11,6	- 1,6	6,8	7,6					
1977 I	27,3	- 1,9	17,1	20,5	20,7					
1977 II	26,4	18,8	17,1	19,1	21,8					
	Taux de croissance par rapport à l'année précédente en %1)									
1970	M 16,0	P 5,9	M 11,2	P 6,2	M 22,3	P 10,3	M 11,4	P 4,6	M 15,3	P 6,3
1971	M 1,7	P -4,2	M 3,1	P 23,2	M 5,6	P 3,6	M 10,1	P 3,4	M 5,2	P 1,1
1972	M 8,8	P -2,2	M -0,5	P -7,7	M 4,0	P 6,5	M 9,1	P 5,5	M 7,4	P 1,7
1973	M 7,4	P 8,2	M 7,3	P 41,2	M 3,3	P -1,5	M 5,2	P 4,4	M 5,9	P 6,8
1974	M 1,3	P 23,6	M -7,4	P 76,3	M -1,8	P 7,6	M -3,3	P 8,0	M -1,4	P 19,0
1975	M -21,6	P -6,9	M -8,4	P -11,0	M -21,3	P 4,0	M -11,6	P -0,3	M -17,2	P -3,5
1976	M 21,3	P -8,5	M 5,6	P 5,7	M -0,1	P -1,6	M 13,6	P -6,0	M 13,6	P -5,3
1977 I	M 16,7	P 9,0	M -3,5	P 1,7	M 13,5	P 3,3	M 13,5	P 6,1	M 13,2	P 6,6
1977 II	M 9,8	P 15,1	M 14,1	P 4,0	M 9,9	P 6,6	M 8,9	P 9,3	M 10,0	P 10,7

1) M = indice du volume, P = indice de la valeur moyenne

l'évolution plutôt réservée de la conjoncture mondiale. L'importation du renchérissement ne devrait donc guère continuer avec l'ampleur du premier semestre 1977.

Offre étrangère

- 224 Pour le moment, l'offre étrangère *ne pose pas de problèmes et est abondante* pour tous les produits d'importation intéressant la Suisse. Les cours des matières premières qui avaient augmenté en raison de la reprise mondiale de 1976 à mi-1977 sont depuis lors en grande partie fortement retombés (tableau 36). Aucune raison ne peut être entrevue qui expliquerait une nouvelle montée des cours dans un avenir proche. Il existe de larges stocks des produits alimentaires les plus importants et il en va de même pour toute une série de métaux dont la production pourrait être augmentée à court terme. L'évolution future du prix du pétrole dépend aujourd'hui surtout de la situation conjoncturelle des pays industriels. Finalement, des produits finis de tous genre sont disponibles sans délais en raison des capacités mondiales encore largement sous-utilisées, et leurs prix en francs suisses devraient rester stables à moyen terme. Le Groupe d'experts ne voit donc du côté de l'offre aucun obstacle à l'évolution générale future de l'économie suisse. Cela n'exclut pas que le processus d'assainissement des structures engagé depuis longtemps dans certaines branches, en particulier dans le textile, se poursuive sous forme d'un remplacement des produits suisses par des produits importés. Cependant là aussi les adaptations les plus importantes ont déjà eu lieu au cours des dernières années.

Taux de change

- 225 L'évolution du *taux de change nominal* du franc suisse par rapport aux principaux partenaires commerciaux (tableau 37) démontre à quel point l'évolution monétaire et économique de ces dernières années a exigé des réajustements. En 1971 et 1972, sous le sys-

Tableau 36

Indices des prix des matières premières
sur la base du franc suisse

	Total	Total sans produits énergétiques	Produits alimentaires	Produits énergétiques	Matières premières pour les biens de consomm.	Matières premières pour les biens d'équipement
	Niveau de l'indice en fin de période					
1970	100	100	100	100	100	100
1971	97	94	93	103	107	90
1972	106	109	113	105	119	99
1973	160	164	150	157	147	174
1974	196	151	170	299	118	148
1975	180	118	117	320	129	111
1976	179	123	122	305	139	114
1977 I	198	136	152	339	144	121
1977 II	192	130	142	331	136	117
	Taux de croissance par rapport à l'année précédente en %					
1971	-3,0	-6,0	-7,0	3,0	7,0	-10,0
1972	9,3	16,0	21,5	1,9	11,2	10,0
1973	50,9	50,5	32,7	49,5	23,5	75,8
1974	22,5	-7,9	13,3	90,4	-19,7	-14,9
1975	-8,2	-21,9	-31,2	7,0	9,3	-25,0
1976	-0,6	4,2	4,3	-4,7	7,8	2,7
1977 I	10,0	12,4	28,8	8,3	13,4	2,5
1977 II	7,9	4,8	18,3	10,3	1,5	-2,5

Source: Institut de recherches économiques EPFZ

Tableau 37

Taux de change du franc suisse par rapport
aux principaux partenaires commerciaux
Nominal

	Total (X)	Total (M)	D	F	I	USA	GB	A
	Indice							
1970	100	100	100	100	100	100	100	100
1971	96,8	97,2	99,9	95,8	96,8	95,5	97,3	99,8
1972	96,0	96,0	101,3	97,1	95,2	88,6	92,5	99,1
1973	86,8	88,3	100,6	90,7	82,0	72,5	74,1	97,1
1974	78,3	85,9	97,3	79,4	66,7	69,1	67,5	95,5
1975	71,0	78,6	88,8	77,3	57,5	60,0	55,4	89,0
1976	63,1	74,9	84,0	67,1	43,8	58,0	43,7	83,6
1977 I	64,4	75,6	89,0	64,9	41,5	58,5	41,8	87,0
1977 II			89,4	65,0	41,2	58,3	41,8	89,7
	Variations par rapport à l'année précédente en %							
1971	- 3,2	- 2,8	- 0,1	- 4,2	- 3,2	- 4,5	- 2,7	- 0,2
1972	- 0,8	- 1,2	+ 1,4	+ 1,4	- 1,7	- 7,2	- 4,9	- 0,7
1973	- 9,6	- 8,0	- 0,6	- 6,6	-13,9	-18,2	-19,9	- 2,0
1974	- 9,8	- 2,7	- 3,3	-12,5	-18,7	- 4,7	- 8,9	- 1,6
1975	- 9,3	- 8,5	- 8,7	- 2,6	-13,8	-13,2	-17,9	- 6,8
1976	-11,1	- 4,7	- 5,4	-13,2	-23,8	- 3,3	-21,1	- 6,1
1977 I	- 0,7	- 0,9	+ 5,0	-11,3	-15,9	- 2,2	-16,3	+ 3,3
1977 II			+ 8,3	- 4,5	- 2,4	+ 0,7	- 4,4	+ 9,8

Observations: Total (X) = Pondéré selon les exportations vers 15 pays

Total (M) = Pondéré selon les importations de 9 pays

+ Dévaluation du franc suisse

- Réévaluation du franc suisse

Ces signes découlent de la définition usuelle du taux de change: "francs suisses par unité monétaire étrangère". Si l'on prenait la définition inverse parfois utilisée, à savoir "unités monétaires étrangères par franc suisse", non seulement le signe changerait, mais encore la grandeur absolue des taux de croissance.

Sources: International Financial Statistics
Bulletins mensuels de la Banque nationale suisse

tème déjà fissuré de Bretton Woods, des corrections du taux de change avaient déjà été nécessaires vis-à-vis des USA et de la Grande-Bretagne. Mais la réévaluation moyenne du franc suisse de 4% en deux ans était encore faible. Durant les années 1973 à 1976, la valeur extérieure du franc suisse, pondérée par les exportations, augmenta assez régulièrement d'environ 10% par an. Par contre, la valeur extérieure du franc pondérée par les importations augmenta avec de fortes variations annuelles en moyenne de 6% par an. Les exportations furent donc plus touchées par la réévaluation que les importations n'ont été favorisées. La raison en est la répartition géographique différente des exportations et des importations. En particulier, la part des importations en provenance de la République fédérale d'Allemagne, pays à monnaie forte, est de 28%, c'est-à-dire une part beaucoup plus forte que celle des exportations vers ce pays qui n'est que de 15%. En 1977, la tendance à la réévaluation du franc suisse s'est temporairement presque complètement arrêtée. La valeur du franc par rapport au mark allemand et au schilling autrichien a même de temps en temps fortement baissé. Cependant, cette tendance s'est déjà renversée en raison des taux d'inflation très différents.

226 Exception faite des différences non négligeables entre les évolutions du taux de change selon la pondération par les exportations ou les importations adoptée, l'observation des variations nominales n'apporte pas grand'chose du point de vue purement économique ou de la politique économique. Il est particulièrement faux, comme on le fait souvent, d'évaluer l'évolution depuis 1973 de la capacité concurrentielle de l'industrie suisse à l'aide de la réévaluation nominale du franc qui est de 35%. Ce faisant, on oublie que les coûts et les prix ont en général plus fortement augmenté à l'étranger qu'en Suisse, et que si la Suisse s'en était tenue aux taux

de change fixes, elle aurait été obligée de subir ces augmentations par le biais de l'inflation importée. Tant sur le plan purement économique que sur celui de la politique économique, il faut donc observer l'évolution du *taux de change réel*. Cependant, la déflation du taux de change rencontre de nombreuses *difficultés statistiques et méthodiques*. Les données des tableaux 38 et 39 reflètent en conséquence plutôt des ordres de grandeur et des tendances que des faits précis.

- 227 La comparaison des *taux de change corrigés des prix à l'exportation* (tableau 38) avec les taux de change nominaux révèle avant tout trois points importants: la réévaluation réelle du franc est - sauf par rapport à la République fédérale d'Allemagne et l'Autriche - beaucoup moins forte que la réévaluation nominale. Le taux de réévaluation est du même ordre de grandeur pour tous les pays. Une perte de capacité concurrentielle se fait déjà jour en 1971 et 1972, c'est-à-dire avant le passage à des taux de change flexibles. Au cours de ces deux années, elle se monte en moyenne à 3,5% par an. Pendant les quatre années suivantes, elle s'élève en moyenne à 2,5% par an. Le passage à des taux de change flexibles représente donc à ce niveau-là une rupture moins brutale qu'on ne l'a souvent pensé et affirmé. En 1977 enfin, on a assisté d'abord à une amélioration marquée de la capacité concurrentielle suisse. Cependant, cette tendance ne s'est pas prolongée.
- 228 La déflation du taux de change à l'aide des prix à l'exportation a le désavantage que les prix corrigés à l'exportation des différents pays ne sont pas indépendants les uns des autres. Plus les produits d'exportation des différents pays sont substituables entre eux, plus le rapport de concurrence est étroit et plus les différences entre les prix à l'exportation des différents pays exprimés en une seule monnaie sont faibles. Dans ces circonstances, la correction des taux de change avec les prix à l'exportation peut entraîner

Tableau 38

Taux de change du franc suisse par rapport
aux principaux partenaires commerciaux
Réel (corrige avec les prix à l'exportation)

	D	F	I	USA	GB	A
	Indice					
1970	100	100	100	100	100	100
1971	97,8	96,4	96,6	93,7	97,4	97,2
1972	94,7	94,1	93,2	84,8	92,5	94,4
1973	94,4	94,4	87,7	79,8	82,8	94,8
1974	93,3	92,0	93,0	84,5	84,5	96,2
1975	89,1	91,6	88,4	79,9	83,2	90,9
1976	85,9	86,8	81,2	80,3	79,2	85,4
1977 I	89,4		86,2	81,0	84,1	90,1
1977 II						
	Variations par rapport à l'année précédente en %					
1971	- 2,2	- 3,6	- 3,4	- 6,3	- 2,6	- 2,8
1972	- 3,2	- 2,4	- 3,5	- 9,5	- 5,0	- 2,9
1973	- 0,3	+ 0,3	- 5,9	- 5,9	-10,5	+ 0,4
1974	- 1,2	- 2,5	+ 6,0	+ 5,9	+ 2,1	+ 1,5
1975	- 4,5	- 0,4	- 4,9	- 5,4	- 1,5	- 5,5
1976	- 3,6	- 5,2	- 8,1	+ 0,5	- 4,8	- 6,1
1977 I	+ 4,5		+ 7,3	- 0,7	+ 1,5	+ 6,0
1977 II						

Observations: + Dévaluation du franc suisse
- Réévaluation du franc suisse

Méthode de calcul:

Indice du taux de change réel = Indice du taux de change nominal

$$\left(\frac{\text{Indice étranger des prix à l'exportation}}{\text{Indice suisse des prix à l'exportation}} \right)$$

Source: International Financial Statistics

l'observateur à une sous-estimation considérable des véritables modifications de la capacité concurrentielle. Une alternative serait de corriger les taux de change à l'aide des coûts, mais en se basant sur l'élément le plus important des coûts, c'est-à-dire les salaires. Par manque de données, il faut recourir aux coûts salariaux unitaires au niveau de toute l'économie. Cependant, dans la mesure où les industries d'exportation ont une évolution plus favorable de la productivité que les autres, l'évolution de leurs coûts salariaux unitaires sera plus faible que celle de l'économie en général. Cet argument s'applique cependant à tous les pays considérés dans ce rapport. Il n'est donc pas possible, sans autres informations, de savoir si - et comment - une correction sur la base des coûts salariaux unitaires de toute l'économie peut déformer les résultats. Il serait souhaitable de disposer de documents sur l'évolution de ces coûts dans l'industrie d'exportation et dans ses différentes branches, mais cela est actuellement impossible.

- 229 *La déflation des taux de change nominaux par les coûts salariaux unitaires* présente - du moins selon les documents à disposition - une image différente (tableau 39). Selon ce critère, les taux de réévaluation du franc sont beaucoup plus élevés que pour la correction avec les prix à l'exportation. En outre, il y a parfois de fortes différences entre les taux de réévaluation vis-à-vis des différents partenaires commerciaux. Dans un cas comme dans l'autre, on constate que des pertes de capacité concurrentielle parfois élevées ont déjà été enregistrées par la Suisse avant le passage au régime des changes flexibles. Avec ce critère également, la rupture avec le passé ne se révèle pas non plus aussi forte qu'on a souvent voulu le montrer.
- 230 En ce qui concerne *l'évolution future du taux de change*, le Groupe d'experts s'attend à une *réévaluation nominale* qui ne devrait cependant pas mettre en danger la position concurrentielle réelle

Tableau 39

Taux de change du franc suisse par rapport
aux principaux partenaires commerciaux
Réel (corrigé avec les coûts salariaux unitaires)

	D	F	I	USA	GB	A
	Indice					
1970	100	100	100	100	100	100
1971	98,9	91,7	100	90,3	95,0	99,3
1972	97,8	91,1	96,1	78,6	89,9	94,9
1973	105,3	83,9	85,0	61,7	70,7	93,2
1974	90,9	75,0	75,5	59,8	70,1	92,1
1975	80,9	79,1	73,9	50,8	68,8	89,5
1976						
1977 I						
1977 II						
	Variations par rapport à l'année précédente en %					
1971	- 1,1	- 8,3	0	- 9,7	- 5,0	- 0,7
1972	- 1,1	- 0,7	- 3,9	-13,0	- 5,4	- 4,4
1973	+ 7,7	- 7,9	-11,6	-21,5	-21,4	- 1,8
1974	-13,7	-10,6	-11,2	- 3,1	- 0,8	- 1,2
1975	-11,0	+ 5,5	- 2,1	-15,1	- 1,9	- 2,8
1976						
1977 I						
1977 II						

Observations: + Dévaluation du franc suisse
- Réévaluation du franc suisse

Méthode de calcul:

Indice du taux de change réel = Indice nominal du taux de change

$$\cdot \frac{(\text{Indice étranger des coûts salariaux})}{(\text{Indice suisse des coûts salariaux})}$$

Coûts salariaux unitaires = $\frac{\text{Somme des salaires de toute l'économie}}{\text{Produit intérieur brut réel}}$

Sources: International Financial Statistics
OCDE, Comptes nationaux

de la Suisse du fait de la stabilité intérieure des prix et des coûts à moyen terme. La correction fondamentale de la structure internationale des taux de change réels devrait être dans l'ensemble terminée, c'est pourquoi à l'avenir, les taux de change évolueront vraisemblablement en fonction *des parités des prix et des coûts*. Cela n'est valable qu'à moyen et à long terme. En revanche à court terme, il est possible d'assister à des perturbations dues à des modifications des relations de taux d'intérêt ou à des événements politiques. Le Groupe d'experts part cependant du principe que, dans la mesure où il y a des possibilités adéquates d'assurance contre ces variations à court terme, les flux commerciaux ne seront pas trop touchés par ces fluctuations.

II La demande intérieure

La consommation privée des ménages

- 231 Dans l'optique de la dépense, le produit national suisse est composé pour *presque deux tiers* de la *demande des ménages privés* en biens et services. Si l'on considère la demande intérieure et étrangère ensemble, approximativement la moitié revient aux ménages privés. Il s'ensuit que la sensibilité conjoncturelle de l'économie suisse dépend largement de la réaction de la consommation privée à des modifications soudaines du revenu disponible. En raison de l'importance de l'agrégat, même des modifications relatives modérées peuvent avoir un effet déstabilisant.

Selon l'*hypothèse "classique" sur le comportement des consommateurs*, la demande des ménages réagit à peu près proportionnellement aux variations du revenu. C'est sur la stabilité de cette relation (propension marginale à consommer constante) que les mesures de politique conjoncturelle développées sur la base des expériences de la crise économique mondiale sont fondées.

- 232 Une antithèse moderne admet cependant que les ménages privés anticipent leurs revenus à long terme; en conséquence, ils planifieraient à long terme et ne réagiraient pas à des variations à court terme de leur revenu comme on l'a cru jusqu'à présent. Contrairement à ce qui se passait auparavant, ce comportement des ménages est possible parce qu'ils sont socialement mieux assurés et disposent d'une certaine fortune. De plus, ils sont persuadés que les responsables de l'évolution conjoncturelle ne restent pas les bras croisés devant des revirements éventuels.

Selon cette seconde hypothèse ("*l'hypothèse du revenu permanent*"), on peut admettre que la consommation privée a une influence stabilisatrice plus forte. La tendance aux processus cumula-

tifs (baisse du revenu → baisse de la consommation → baisse supplémentaire du revenu etc.) devrait être plus faible. Par contre, une politique de stabilisation fondée sur la modification du revenu disponible par une variation des impôts aurait une efficacité limitée.

Les biens de consommation durables constituent un cas particulier car les processus de décision qui les concernent sont semblables à ceux des investissements. Ils affichent donc des *variations particulièrement importantes* dans l'évolution conjoncturelle.

- 233 *L'image donnée par les statistiques* suggère plutôt une *réalité intermédiaire*. Pendant la période d'observation 1973/76, la "propension marginale à consommer" n'a pas été stable, mais elle n'est jamais descendue à zéro, même à court terme. D'un "niveau normal" de 0,91 en 1973, elle est tombée à 0,53 et à 0,52 au cours des années de récession 1974 et 1975. Pour 1976, cette propension n'est pas calculable, car la consommation privée et le revenu disponible des ménages corrigés de l'influence des prix n'ont pas évolué dans la même direction, comme il ressort du tableau 40 ci-dessous.

Tableau 40

Propension marginale à consommer 1973/76

	1973	1974	1975	1976
1. Revenu disponible réel des ménages en millions de francs aux prix de 1970 (déflaté avec l'indice des prix de la consommation privée) - variation par rapport à l'année précédente en millions de francs	67 225 + 1 795	66 680 - 545	63 275 - 3 405	62 710 - 565
2. Consommation privée réelle en millions de francs aux prix de 1970 - variation par rapport à l'année précédente en millions de francs	60 535 +1 630	60 245 - 290	58 475 -1 770	58 790 + 315
3. "Propension marginale à consommer"	0.91	0.53	0.52	.

*Calculée comme quotient des variations de consommation et de revenu; ne correspond pas au concept du coefficient de régression d'une fonction de consommation.

234 Conformément à l'hypothèse du revenu permanent, *la consommation privée a donc contribué à une modération de la récession*. La demande des ménages privés en biens et services aurait en effet réagi nettement plus à une réduction du revenu disponible réel de 545 millions en 1974 et 3 405 millions en 1975 (aux prix de 1970) si la réaction des consommateurs avait correspondu à leur propension marginale à consommer "normale" (niveau de 1973). En 1974, on n'aurait pas enregistré une diminution des dépenses de consommation de 0,5% mais de 0,82% et en 1975, non pas de 2,9% mais de 5,1%. En outre, en 1975, le produit intérieur brut réel n'aurait pas diminué de 7,4%, mais de 8,7% (sans tenir compte des effets secondaires).

Une politique d'allègement fiscal visant à améliorer la conjoncture par le biais d'une relance de la consommation n'aurait certes pas pu compter sur une propension marginale à consommer constante à court terme, mais elle n'aurait toutefois pas été vaine, puisque ce coefficient stratégique n'a jamais baissé en dessous de 0,52 sur une base annuelle.

235 En cinq ans depuis 1972, la consommation privée en termes réels n'a guère augmenté de plus de 2%. En 1977, malgré une légère reprise, les dépenses de consommation étaient encore 1% au dessous du niveau maximum de 1973.

L'image est certes différente aux prix courants puisque l'on constate une augmentation des dépenses de 36%. Cette évolution n'est toutefois guère déterminante car les prix à la consommation ont simultanément augmenté de 33%.

La croissance réelle des dépenses de consommation privée a dépassé 5% en moyenne de 1970 à 1972; elle s'est ralentie à 2,8% en 1973 et s'est contractée de 0,5% et de 2,9% en 1974 et 1975 respectivement. Elle s'est stabilisée à ce niveau très bas en 1976 (+ 0,5%), et est de nouveau en légère augmentation en 1977 (+2,1% d'après les dernières évaluations du Groupe de travail pour les prévisions économiques).

Malgré leur influence stabilisatrice déjà mentionnée, les dépenses de consommation privées ont largement contribué à la baisse conjoncturelle de 1974/75, mais également à la légère reprise de 1976/77. Si l'on se base sur les ventes finales (PIB déduction faite des variations de stocks), les dépenses des ménages privés ont participé au recul de cet agrégat pour 45% en 1974 et pour plus de 80% en 1975. Comme il ressort du tableau 41 et du graphique 6 montrant les contributions des composantes de la demande à la croissance ou à la contraction du produit intérieur brut réel pendant la période 1973/77, ces pourcentages sur la participation de la consommation privée à la récession doivent être interprétés avec précaution. Pour les années 1974 et 1975 en effet, si l'on prend en considération les mouvements de stocks et la contribution anticyclique des variations du solde de la balance des revenus ainsi que celles des achats courants de l'Etat et des assurances sociales, et si l'on calcule la part de la consommation privée à la somme des composantes de la demande ayant amené une contribution *négative* à la croissance, alors les parts de la contribution des dépenses des ménages privés se réduisent à 19% pour 1974 et à 16% pour 1975. En 1975, la part de la formation de capital fixe et de la variation des stocks a eu avec respectivement 35% et 49% beaucoup plus d'importance comparativement à l'ensemble des agrégats en contraction.

Même en 1976, qui fut pourtant marqué par un ralentissement de la réduction des stocks et une reprise des dépenses de consommation privée, la part de la consommation privée à l'ensemble des composantes *croissantes* de la demande finale était de 24%, alors qu'elle devrait s'élever à 50% environ en 1977.

La part de la consommation privée à la somme des agrégats économiques évoluant dans la même direction a par conséquent été en dessous de sa "part normale" au produit intérieur brut (60% en 1973 et 63% en 1977) tant pendant le fléchissement de 1974/75 que pendant la reprise très prudente de 1976/77. Cela

Tableau 41

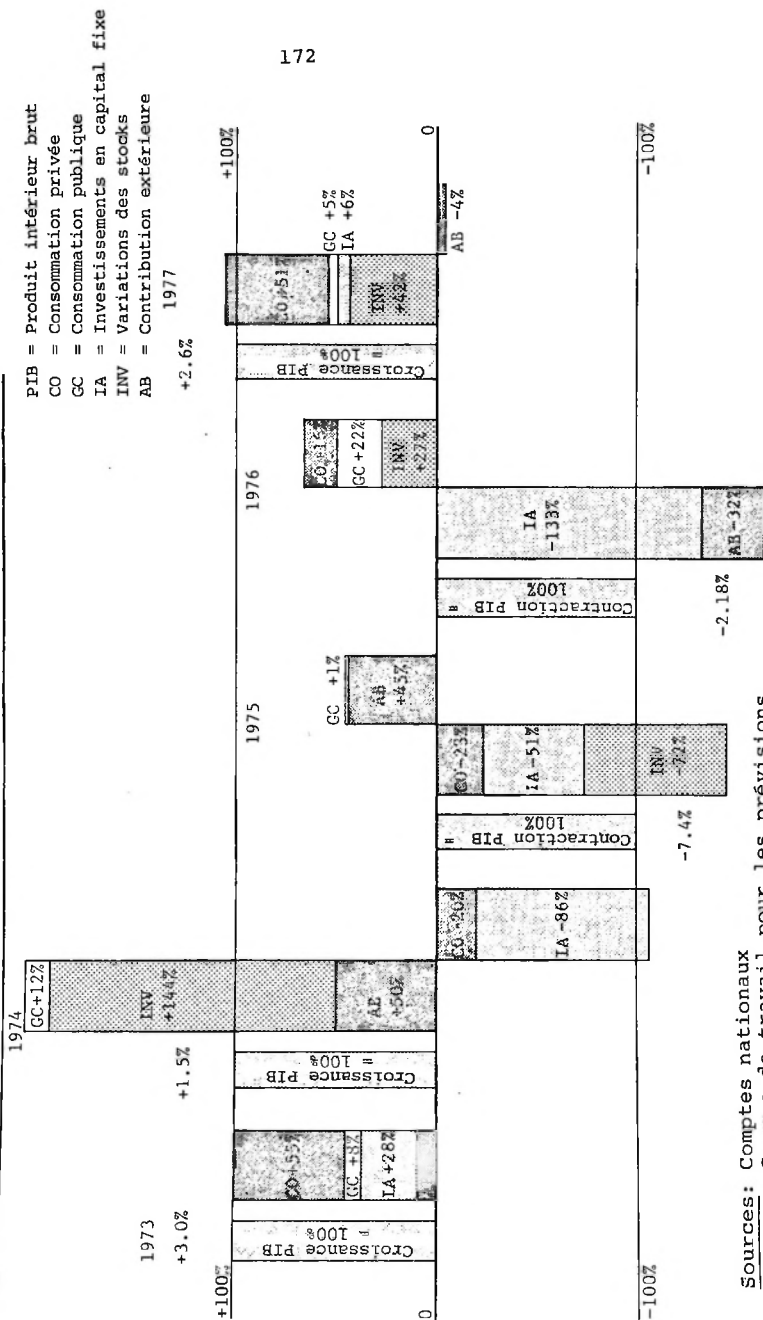
Contributions des composantes importantes de la demande à la croissance
(ou à la contraction) du produit intérieur brut réel de la Suisse 1973-77

Valeurs réelles aux prix de 1970	1973	1974	1975	1976	1977
1. Consommation privée de biens et services en millions de francs	60'535	60'245	58'475	58'790	60'025
- variation absolue par rapport à l'année précédente, en mio de fr. .en % du PIB de l'année précédente	+1'630	- 290	-1'770	+ 315	+1'235
- variation relative par rapport à l'année précédente en %	+ 1.7	- 0.3	- 1.7	+ 0.3	+ 1.3
	+ 2.8	- 0.5	- 2.9	+ 0.5	+ 2.1
2. Achats courants de l'Etat et des assurances sociales en millions de francs	10'740	10'915	10'990	11'430	11'545
- variation absolue par rapport à l'année précédente, en mio de fr. .en % du PIB de l'année précédente	+ 250	+ 175	+ 75	+ 440	+ 115
- variation relative par rapport à l'année précédente en %	+ 0.3	+ 0.2	+ 0.1	+ 0.5	+ 0.1
	+ 2.4	+ 1.6	+ 0.7	+ 4.0	+ 1.0
3. Investissements en capital fixe en millions de francs	29'615	28'355	24'505	21'875	22'025
- variation absolue par rapport à l'année précédente, en mio de fr. .en % du PIB de l'année précédente	+ 835	-1'260	-3'850	-2'630	+ 150
- variation relative par rapport à l'année précédente en %	+ 0.9	- 1.3	- 3.8	- 2.8	+ 0.2
	+ 2.9	- 4.2	- 13.6	- 10.7	+ 0.7
4. Variation des stocks en millions de francs (y compris différence statistique)	1'975	4'075	-1'360	- 825	195
- variation absolue par rapport à l'année précédente, en mio de fr. .en % du PIB de l'année précédente	- 10	+2'100	-5'435	+ 535	+1'020
	- 0.0	+ 2.1	- 5.3	+ 0.6	+ 1.1
5. Part de l'étranger en millions de francs (Exportations ./, importations de biens et services)	-2'515	-1'780	+1'635	1'000	890
- variation absolue par rapport à l'année précédente, en mio de fr. .en % du PIB de l'année précédente	+ 265	+ 735	+3'415	- 635	- 110
	+ 0.3	+ 0.7	+ 3.4	- 0.7	- 0.1
6. Produit intérieur brut en millions de francs aux prix du marché	100'350	101'810	94'245	92'270	94'680
- variation absolue par rapport à l'année précédente, en mio de fr. .en % du PIB de l'année précédente en %	+2'970	+1'460	-7'565	-1'975	+2'410
	+ 3.0	+ 1.5	- 7.4	- 2.1	+ 2.6

Sources: 1973-1976: Comptes nationaux; 1977: Estimations du "Groupe de travail pour les prévisions économiques"

Graphique 6

Contributions des principales composantes de la demande à la croissance (contraction) du produit intérieur brut réel 1973-1977



Sources: Comptes nationaux
Groupe de travail pour les prévisions
économiques

constitue une preuve supplémentaire de la fonction *de stabilisation conjoncturelle opérée par la consommation privée* dans ce cycle.

- 236 Si l'on se demande maintenant quels sont les facteurs qui ont contribué aux variations des dépenses réelles des ménages privés dans la période 1973 à 1977, il faut évoquer et traiter séparément une raison particulière, à savoir:

- la baisse de la *population étrangère* depuis 1974.

Les autres facteurs déterminant la consommation privée peuvent être analysés en partant du fait que les dépenses de consommation des ménages sont déterminées à la fois par le

- *revenu disponible réel* et par
- *la propension moyenne à consommer.*

En conséquence, il faut étudier l'évolution des facteurs qui expliquent le développement du revenu disponible réel pendant la période considérée 1973/77 tels que

- *les revenus primaires* (salaires bruts, revenus des indépendants, bénéfices distribués et revenus de la fortune),
- *l'activité de redistribution de l'Etat et des assurances sociales* (impôts, cotisations d'assurances sociales et transferts),

ainsi que les facteurs influençant la propension à consommer, en particulier

- *les facteurs psychologiques* ("climat économique").

- 237 Si la Suisse n'avait pas eu la possibilité politique d'atténuer les conséquences *visibles* de la récession sur le marché du travail en renonçant tout d'abord à continuer d'employer de la *main-d'oeuvre étrangère* soumise au contrôle, on aurait certes eu statistiquement un plus grand nombre de chômeurs, mais l'ampleur de la récession mesurée au produit intérieur brut aurait été sans aucun doute moins grande. En plus de la baisse de la consommation, il faut également prendre en considération l'effet d'accélération négatif de la baisse de la population sur les investissements, effet qui sera traité ailleurs.

A part le fait que les instances responsables de la politique conjoncturelle auraient subi plus tôt une plus forte pression politique les obligeant d'entreprendre plus pour la relance de l'économie, la Suisse aurait pu conserver le pouvoir d'achat de la population étrangère retournée dans ses pays d'origine.

Si l'on essaie de quantifier de façon grossière la perte de demande de consommation due au départ net de 112 000 étrangers entre fin 1974 et fin 1976, alors la consommation privée n'aurait pas baissé de 2,9% mais de 2,1% en 1975. Ainsi qu'il ressort des calculs effectués dans le tableau 42, les dépenses des ménages privés à prix constants n'auraient pas augmenté en 1976 par rapport à l'année précédente de 0,5%, mais de 1,1%. Les dépenses annuelles de consommation privée à prix constants seraient aujourd'hui vraisemblablement d'un milliard de francs plus élevés s'il n'y avait pas eu recul de la population étrangère depuis fin 1974.

Ni le revenu moyen, ni la consommation par habitant, ni la propension moyenne à consommer des étrangers qui ont quitté la Suisse n'étant connus, *l'effet des départs sur la demande de consommation* a été évalué en supposant que la consommation par tête des étrangers ayant quitté la Suisse s'élevait à 80% de la consommation par tête de l'ensemble de la population totale de l'année de départ.

En plus des effets directs de la baisse de la population étrangère sur la consommation privée, il faut encore tenir compte de tous les effets secondaires (processus multiplicateur-accelérateur, construction de logements, infrastructure, etc.), qui à leur tour ont eu un effet négatif sur les dépenses des ménages privés. Dans ce sens, l'effet total sur la consommation privée du départ de plus de 100 000 étrangers doit être évalué à bien plus d'un milliard de francs par an aux prix courants.

Tableau 42

Effets de la baisse de la population étrangère depuis 1974
sur l'évolution de la consommation privée réelle 1973-1976

		1973	1974	1975	1976
1. Consommation privée de biens et services aux prix de 1970 - variation relative par rapport à l'année précédente en %		2.8	-0.5	-2.9	0.5
2. Consommation réelle des ménages par habitant (population à la fin de l'année) - variation relative par rapport à l'année précédente en %		2.2	-0.9	-2.3	1.1
3. Population (fin de l'année) - variation relative par rapport à l'année précédente en %		0.6	0.4	-0.7	-0.6
4. Consommation réelle des ménages par habitant étranger (population étrangère à la fin de l'année) Hypothèse: 80% de 2. - en francs aux prix de 1970 - variation relative par rapport à l'année précédente en %		7630 2.2	7560 -0.9	7390 -2.3	7470 1.1
Evolution effective	5a. Population étrangère (fin de l'année) en 1000 - variation relative par rapport à l'année précédente en % - variation relative par rapport à la population globale de l'année précédente en %	1094 2.0 0.3	1102 0.7 0.1	1043 -5.4 -0.9	990 -5.1 -0.8
	5b. <u>Hypothèse: stabilisation de la population étrangère au niveau de fin 1974:</u> Population étrangère en 1000 - variation relative par rapport à l'année précédente en %	1094 2.0	1102 0.7	1102 0.0	1102 0.0

Tableau 42 (suite)

	1973	1974	1975	1976
<u>6. Consommation privée réelle de la population étrangère</u>				
a. Evolution effective du nombre d'habitants, hypothèse 4 sur la consommation par habitant				
- consommation en millions de francs aux prix de 1970	8350	8330	7710	7395
- variation relative par rapport à l'année précédente en %	4.2	-0.2	-7.4	-4.1
- variation relative par rapport à la consommation totale de l'année précédente en %	0.6	-0.0	-1.0	-0.5
b. Evolution hypothétique de la population (hypothèse 5b) Hypothèse 4 sur la consommation par habitant				
- consommation en millions de francs aux prix de 1970			8145	8230
- variation relative par rapport à l'année précédente en %			-2.2	1.0
- variation relative par rapport à la consommation totale de l'année précédente en %			-0.3	0.1
<u>7. Effet de la baisse de la population étrangère depuis 1974 sur la consommation privée</u> (sans influences secondaires)				
- en millions de francs aux prix de 1970			-435	-835
- en millions de francs aux prix courants			-645	-1275
- en pourcentage de la consommation réelle totale de l'année précédente (taux 76/75 par rapport à la valeur hypothétique 1975)			-0.7	-0.7
- différence de l'évolution de la consommation hypothétique (sans baisse de la population étrangère) par rapport à l'évolution effective			0.7	1.4

Source: La vie économique

238 L'évolution de la consommation privée réelle dépend largement des variations du revenu réel disponible. Celui-ci est à son tour très étroitement lié au *revenu primaire des ménages*. Entre le revenu primaire et le revenu disponible des ménages se glisse l'activité redistributrice de l'Etat, des assurances sociales, mais aussi du secteur privé en ce qui concerne les transferts nets à l'étranger.

Tandis qu'en 1973 et 1974 la *ponction totale nette* par l'Etat, les assurances sociales et l'étranger a évolué dans un sens restrictif, l'activité de redistribution a exercé en 1975 et 1976 un effet anticyclique modeste, qui n'a pu se réaliser en 1976 que grâce à la baisse des transferts nets des ménages à l'étranger.

Vue avec quelque recul, l'augmentation des rentes AVS de 25% au 1er janvier 1975 a vraisemblablement eu un effet favorable du point de vue de la politique *conjoncturelle*. Sans cette révision de l'AVS, l'effet net des activités de redistribution de l'Etat et des assurances sociales aurait probablement eu une influence procyclique.

239 Tandis que dans la période 1973/76 les revenus bruts des entreprises et de la fortune de même que les activités de redistribution de l'Etat et des assurances sociales n'ont guère pu modifier l'influence dominante du revenu brut réel du travail sur l'évolution du revenu disponible réel, les *variations de la propension moyenne à consommer ont pris une grande importance* tant en 1975 qu'en 1976, comme il ressort du tableau 43. Si cette propension n'avait pas augmenté en 1975, la consommation privée réelle aurait diminué de 5,1% au lieu de 2,9%. En tenant compte de toutes les influences secondaires, le produit intérieur brut réel en 1975 aurait baissé de plus de 10%.

C'est donc grâce aux consommateurs - plus qu'à l'Etat, aux assurances sociales ou aux entreprises - que la récession n'a

Tableau 43

Le revenu primaire, l'activité de redistribution de l'Etat et des assurances sociales ainsi que les transferts nets à l'étranger, le revenu disponible, la pension à consommer et la consommation réelle des ménages privés de 1973 à 1976

	1973	1974	1975	1976
1. Revenu brut du travail 1) en millions de francs	87'795	96'340	96'960	97'955
Variation relative par rapport à l'année précédente en %				
- nominal	12.9	9.7	0.6	1.0
- réel	3.6	-0.3	-5.6	-1.3
2. Revenus bruts d'exploitations ou de la propriété des ménages (sans bénéfices non distribués) 2) en millions de francs	11'940	13'015	13'545	13'945
Variation relative par rapport à l'année précédente en %				
- nominal	10.5	9.0	4.1	3.0
- réel	1.4	-0.9	-2.3	0.7
3. Revenus primaires 3) en millions de francs	99'735	109'355	110'505	111'900
Variation relative par rapport à l'année précédente en %				
- nominal	12.6	9.6	1.1	1.3
- réel	3.3	-0.4	-5.2	-1.0
4. Personnes actives en 1000 (moyenne de l'année)	2962	2944	2784	2676
Variation relative par rapport à l'année précédente en %	0.1	-0.6	-5.4	-3.9
5. Revenus bruts du travail par employé en francs	29'640	32'725	34'830	36'605
Variation relative par rapport à l'année précédente en %				
- nominal	12.7	10.4	6.4	5.1
- réel	3.4	0.4	-0.2	2.7

Tableau 43 (suite/1)

	1973	1974	1975	1976
6. Taux d'activité par rapport à la population (employés/habitants) en moyenne de l'année Variation relative par rapport à l'année précédente en %	0.461 -0.5	0.457 -0.9	0.435 -6.7	0.422 -3.0
7. Ponction nette 4) de l'Etat et des assurances sociales en millions de francs Variation relative par rapport à l'année précédente en %	13'585	15'590	15'935	16'370
- nominal	17.4	14.8	2.2	2.7
- réel	7.7	4.4	-4.1	0.4
8. Impôts directs des ménages en millions de francs Variation relative par rapport à l'année précédente en %	12'710	14'650	16'165	17'550
- nominal	23.8	15.3	10.3	8.6
- réel	13.5	4.8	3.5	6.2
9. Transferts nets de l'Etat et des assurances sociales aux ménages en millions de francs Variation relative par rapport à l'année précédente en %	13'955	16'280	19'055	20'435
- nominal	34.1	16.7	17.0	7.2
- réel	23.0	6.1	9.8	4.8
10. Cotisations sociales des assurés et des employeurs en millions de francs Variation relative par rapport à l'année précédente en %	14'830	17'220	18'825	19'255
- nominal	26.6	16.1	9.3	2.3
- réel	16.2	5.5	2.5	0.0
11. Transferts nets des ménages à l'étranger en millions de francs Variation relative par rapport à l'année précédente en %	1'780	1'750	1'495	1'150
- nominal	3.8	-1.7	-14.6	-23.1
- réel	-4.8	-10.6	-19.9	-24.8

Tableau 43 (suite/2)

	1973	1974	1975	1976
12. Ponction nette de l'Etat, des assurances sociales et de l'étranger 5) en millions de francs	15'365	17'340	17'430	17'520
Variation relative par rapport à l'année précédente en %				
- nominal	15.6	12.9	0.5	0.5
- réel		2.6	-5.0	-1.8
13. Revenu disponible en millions de francs	84'370	92'015	93'075	94'380
Variation relative par rapport à l'année précédente en %	12.0	9.1	1.2	1.4
14. Indice des prix de la consommation privée 1970 = 100	125.5	138.0	147.1	150.5
Variation relative par rapport à l'année précédente en %	9.0	10.0	6.6	2.3
15. Revenu disponible réel aux prix de 1970	67'225	66'680	63'275	62'710
Variation relative par rapport à l'année précédente en %	2.7	-0.8	-5.1	-0.9
16. Propension moyenne à consommer (consommation/revenu disponible)	0.900	0.903	0.924	0.937
Variation relative par rapport à l'année précédente en %	0.0	0.3	2.3	1.4
17. Consommation privée réelle en millions de francs aux prix de 1970	60'535	60'245	58'475	58'790
Variation relative par rapport à l'année précédente en %	2.8	-0.5	-2.9	0.5

Source: La vie économique. La déflation a été faite uniquement à l'aide de l'indice des prix de la consommation privés.

- 1) Revenu brut du travail = revenu des travailleurs + 88% du revenu des indépendants
(88% = part moyenne du revenu des travailleurs à la somme du revenu des travailleurs, de la fortune et de la location échéant aux ménages dans la période 1973/76)
- 2) Revenus bruts d'exploitation ou de la propriété des ménages = revenus de la fortune et de la location échéant aux ménages + 12% du revenu des indépendants (pour les 12%, voir ci-dessus)
- 3) Somme de 1 et 2
- 4) Somme algébrique de 8, 9 et 10
- 5) Somme de 7 et 11

pas pris une ampleur encore plus inquiétante. Comment expliquer cette baisse de la propension à épargner pendant la récession, baisse qui va nettement à l'encontre des expériences faites en République fédérale d'Allemagne pendant la récession de 1974/75 au cours de laquelle, malgré un Etat social bien développé (avec assurance chômage!), l'effet de crainte a fait augmenter le taux d'épargne.

Il faut admettre ou bien que, malgré l'absence d'une assurance chômage obligatoire (1975), l'effet de crainte n'a pas été significatif parce que le travailleur suisse a compris que son collègue étranger était beaucoup plus menacé que lui par le chômage, ou bien que les consommateurs ont été si surpris par la baisse massive du revenu disponible réel de 5,1% en 1975 qu'ils n'ont pas pu ou pas voulu adapter leur consommation en conséquence.

- 240 En plus du fait que les données statistiques sur l'évolution des revenus primaires et du revenu disponible des ménages ne sont disponibles qu'avec 9 à 11 mois de retard et sur une base annuelle, *l'évaluation de la consommation privée en Suisse se fait uniquement par affectation et non par type de produit, ce qui constitue une difficulté majeure pour le diagnostic, la politique et les prévisions conjoncturels. Les recherches en matière de consommation ont toutefois démontré que les différents types de biens de consommation réagissent d'une manière très différenciée aux modifications du revenu. Comme on pouvait s'y attendre, ce sont surtout les achats de biens de consommation durables, dont le remplacement est typiquement cyclique, qui se sont révélés particulièrement sensibles à la conjoncture. Des prévisions sûres ne sont possibles dans ce domaine que si l'on dispose d'informations plus solides sur la structure d'âge de ces biens. Ainsi par exemple le boom de la construction des années précédentes s'est traduit par une concentration de nouvelles acquisitions qui laissent prévoir des cycles de réinvestissement dans les années à venir.*

La nature même de ces biens de consommation durables fait que l'époque à laquelle il est nécessaire de les remplacer (c'est-à-dire les achats de remplacement) peut varier dans le temps, d'où la difficulté des prévisions. Il est cependant possible de dire aujourd'hui que le moment choisi pour réinvestir dépend largement du climat général au niveau de la consommation et de l'économie. Il faut aussi considérer que le consommateur achetant un bien de consommation durable peut se décider à très court terme, contrairement à sa demande de certains services pour laquelle il peut y avoir un décalage temporel d'un an ou plus entre la décision d'achat et la situation modifiée du revenu (logement, vacances).

Pour les biens de consommation non durables, l'adaptation à des variations de revenu se fait en général beaucoup plus vite que pour les services, cependant moins vite que pour les biens de consommation durables.

241 Malgré le manque de données, le Groupe d'experts a tenté d'assigner les groupes de dépense de la consommation privée qui se retrouvent habituellement dans les comptes nationaux suisses aux quatre catégories de biens intéressants sur le plan conjoncturel. Pour ce faire, les groupes de dépenses ont été classés dans la catégorie de biens dans laquelle ils apparaissaient le plus souvent:

Part à la consommation privée réelle en %

<u>1973</u>	<u>1976</u>		
16,6	15,5	Biens de consommation durables	- aménagement du logement - dépenses de transport
7,0	5,8	Biens de consommation semi-durables	- habillement
40,7	41,4	Biens de consommation non durables	- alimentation - boissons, tabac - chauffage, éclairage - entretien - divers
35,7	37,3	Services	- loyers - santé - instruction & divertissements - assurances - salaires des employés de maison - dépenses à l'étranger

Bien que les biens de consommation durables selon la délimitation présentée ci-dessus ne forment en moyenne que 16% environ de la consommation privée, ils ont joué un rôle prépondérant pendant la période 1973/76. Tout d'abord, les achats de biens de consommation durables exprimés à prix constants baissaient déjà en 1973 de 0,2% par rapport à la consommation privée totale de l'année précédente, tandis que la demande de services et les achats de biens de consommation non durables dans la même période augmentaient encore de 1,5% et 1,6% respectivement par rapport à la consommation totale réelle de l'année précédente.

Comme il ressort du tableau 44, en 1974 et 1975 les *achats de biens de consommation durables* ont participé bien davantage que leur part moyenne de 16% à la baisse de la consommation privée réelle. En 1976, cet agrégat stagnait au niveau de l'année précédente avec cependant une augmentation des dépenses de transport et une baisse de l'aménagement du logement. Cette dernière baisse s'explique d'ailleurs par le recul de l'activité dans la construction de logements.

Entre 1973 et 1976, les *achats de biens de consommation semi-durables*, c'est-à-dire les dépenses d'habillement, ont sans cesse baissé. Toute une série de facteurs négatifs se sont vraisemblablement cumulés: premièrement, à long terme, l'habillement n'est plus un besoin à forte élasticité-revenu. Deuxièmement, il ne dépend pas uniquement du revenu, mais également de l'évolution démographique. La baisse de la population étrangère et totale s'est donc certainement fait sentir. Enfin troisièmement, à l'instar des produits de consommation durables "classiques", le moment de remplacement des vêtements est variable dans le temps; de cette manière, les biens deviennent fonction de la situation conjoncturelle. Ceci s'est manifesté assez clairement en 1975 puisque cette catégorie de biens a participé pour 25% au recul de la consommation privée, alors que la part normale des dépenses des ménages pour l'habillement est de 6% à 7%.

Tableau 44

Contributions des composantes de la consommation privée à la croissance
ou à la contraction du produit intérieur brut réel de la Suisse 1973-1976

Valeurs réelles aux prix de 1970	1973	1974	1975	1976
1. Consommation privée de biens de consommation durables en mio de fr.	10'020	9'585	9'085	9'085
- variation absolue par rapport à l'année précédente, en mio de fr.	- 120	- 435	- 500	- 0
.en % du PIB de l'année précédente	- 0.1	- 0.4	- 0.5	- 0.0
- variation relative par rapport à l'année précédente en %	- 1.2	- 4.3	- 5.2	- 0.0
2. Consommation privée de biens de consommation semi-durables en mio fr.	4'230	3'990	3'545	3'410
- variation absolue par rapport à l'année précédente, en mio de fr.	- 85	- 240	- 445	- 135
.en % du PIB de l'année précédente	- 0.1	- 0.2	- 0.4	- 0.2
- variation relative par rapport à l'année précédente en %	- 2.0	- 5.7	- 11.2	- 3.8
3. Consommation privée de biens de consommation non durables en mio fr.	24'700	24'605	24'035	24'330
- variation absolue par rapport à l'année précédente, en mio de fr.	+ 930	- 95	- 570	+ 295
.en % du PIB de l'année précédente	+ 1.0	- 0.1	- 0.6	+ 0.3
- variation relative par rapport à l'année précédente en %	+ 3.9	- 0.4	- 2.3	+ 1.2
4. Consommation privée de services en millions de francs	21'585	22'065	21'810	21'965
- variation absolue par rapport à l'année précédente, en mio de fr.	+ 905	+ 480	- 255	+ 155
.en % du PIB de l'année précédente	+ 0.9	+ 0.5	- 0.3	+ 0.2
- variation relative par rapport à l'année précédente en %	+ 4.4	+ 2.2	- 1.2	+ 0.7

Source: Comptes nationaux

Les dépenses en biens de consommation non durables ont toujours suivi entre 1973 et 1975 la même tendance que la consommation privée totale; toutefois dans les phases conjoncturelles favorables, c'est-à-dire 1973 et 1976, elles se sont accrues plus que proportionnellement à la croissance de l'agrégat dans son ensemble, et dans les périodes de fléchissement, elles ont diminué moins que proportionnellement à la réduction générale des dépenses de consommation.

Ce sont les services qui ont fait preuve de la plus grande résistance avec des taux de croissance toujours positifs, à l'exception de 1975. Cependant, dans cette même année, ce groupe de dépenses a participé au recul de la consommation privée avec une part de 14% bien au-dessous de sa part normale (35 à 37%). Ce comportement des services a des raisons tant structurelles que conjoncturelles. Les services comme la santé publique, l'éducation et les loisirs, ainsi que les dépenses à l'étranger, représentent à peine 60% de ce groupe de dépenses et devraient, pour un certain temps encore, faire partie des besoins à forte élasticité-revenu et déterminer le rythme de l'évolution de cet agrégat.

Comme nous l'avons déjà dit, certains services s'adaptent plus lentement à une situation de revenu modifiée: ce fut le cas en 1975 et en 1976 par rapport aux achats de biens de consommation non durables. Tandis que ces derniers baissaient de 2,3% en 1975, c'est-à-dire réagissaient rapidement à une situation modifiée du revenu avant d'augmenter de nouveau de 1,2% en 1976, les achats de services diminuèrent moins fortement en 1975, c'est-à-dire de 1,2%, mais ne se reprirent en 1976 que de 0,7%.

242 Pour avoir une idée de l'évolution des dépenses réelles des ménages privés en biens et services pour la période 1977/78, il faut partir des mêmes facteurs qui ont déjà été discutés dans le cadre de l'analyse de l'évolution passée. En tenant

compte des prévisions d'autres instances, le Groupe d'experts part du principe que le taux de croissance de la consommation privée réelle sera plus élevé en 1978 qu'en 1977.

- 243 En 1977 comme en 1978, la structure de la consommation privée devrait évoluer en faveur des biens de consommation durables. Les statistiques officielles ainsi que des enquêtes signalent ce tournant.

Selon une enquête effectuée auprès des consommateurs par l'Institut de recherches économiques de l'EPF à Zurich, la confiance de ces derniers par rapport à la situation économique est à peu près semblable à celle de fin 1973, et la majorité pense qu'il vaut de nouveau la peine d'entreprendre des achats plus importants.

Parmi les indicateurs du tableau 45, ceux qui saisissent directement ou indirectement l'achat de biens de consommation durables témoignent au cours du premier semestre 1977 des taux de croissance les plus élevés. Tous les postes ayant une relation avec l'automobile ont augmenté déjà pendant pratiquement toute l'année 1976 avec des taux supérieurs à 10% par rapport à l'année précédente. Il faut donc s'attendre pour 1978 à ce que l'automobile perde son importance en ce qui concerne les achats de biens de consommation durables au profit d'autres biens du même type.

Le fait que la durée de vie de nombreux biens de consommation durables dans le domaine des appareils ménagers qui avaient été achetés dans la dernière période du boom de la construction 1968/73 touche maintenant à sa fin parle en faveur de cette évolution. Le climat de consommation devenu de nouveau plus favorable devrait faciliter les décisions de réinvestissement.

Tableau 45

Quelques indicateurs de la consommation privée
Variations relatives par rapport à la période
correspondante de l'année précédente en %

Année	. Chiffre d'affaires du commerce de détail (nominal)								
	Total	Alimenta- tion, boissons, tabac	Habille- ment et textiles	Autres	dont:				
					Objets en bois, grès, verre	Objets en cuir, papier, caout- chouc	Produits chimiques	Objets en métal et appareils	Auto- mobiles
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	
1973	6.6	7.2	3.4	9.4	8.5	3.9	5.4	5.8	- 2.5
1974	5.7	7.7	3.2	5.9	2.9	5.4	6.6	4.4	- 8.4
1975	- 3.2	2.6	- 6.5	- 6.0	- 13.9	- 4.4	2.0	- 7.0	- 8.7
1976	- 0.3	- 0.1	- 2.1	1.4	- 2.5	- 3.5	1.4	1.0	18.9
1976 I	- 2.2	- 1.3	- 4.4	- 1.0	- 10.5	- 7.3	2.8	- 1.6	20.9
II	- 0.4	0.2	- 1.6	0.3	- 5.5	- 5.7	0.7	1.3	22.5
III	0.6	- 1.3	1.6	2.2	2.1	- 2.8	0.8	0.1	6.3
IV	0.6	1.4	- 3.4	3.7	3.8	0.4	1.4	3.2	24.9
1977 I	3.7	3.7	3.6	4.0	2.8	2.2	1.4	6.1	14.9
II	2.6	4.7	- 1.2	3.8	2.7	4.4	1.8	4.5	14,2
III									
	Nuits dans 1' l'hôtel- lerie suisse	Nombre d'automobiles		Vente de benzine en tonnes	Importations de biens de consommat. (indice du Total		Indice de la pro- duction dans l'in- dustrie de la consomm.	Indice de l'emploi	
		Impor- tation	Nouvelles immatricu- lations			dont volume) march. durables		Commerce de détail	Hôtel- lerie
	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
1973	0.8	- 5.9	- 7.8	2.3	5.2	5.5	5	2.3	- 1.8
1974	0.1	- 20.1	- 15.3	- 4.0	- 3.3	- 6.1	1	0.5	- 2.0
1975	- 4.8	- 9.6	- 6.1	1.6	- 11.6	- 14.7	- 15	- 4.5	- 1.2
1976	- 3.6	19.2	7.3	0.0	13.6	17.0	11	- 3.1	- 2.3
1976 I	- 7.5	19.0	1.7	4.1	4.6	5.7	8	- 5.7	- 4.5
II	2.5	3.3	15.0	- 2.7	11.0	9.4	9	- 3.8	- 1.3
III	- 4.7	52.1	- 7.1	- 6.6	21.1	28.5	15	- 1.9	- 2.1
IV	- 2.7	13.4	21.2	6.6	16.9	24.3	11	- 0.9	- 1.3
1977 I	5.4	28.2	11.5	- 0.6	13.5	19.5	5	1.5	0.5
II	2.6	21.4	20.5	10.7	8.9	17.8	5	0.9	0.5
III						17.0			

Source: La vie économique, Wirtschaftsspiegel

La consommation des ménages publics

- 244 Il faut rappeler que contrairement aux dépenses publiques qui ressortent par exemple des comptes de la Confédération, la consommation publique se limite aux achats courants de l'Etat en biens et services effectués au cours de l'année. Il s'agit surtout de la rémunération du personnel, des achats de biens et services (matériel, loyers), des frais d'entretien des immeubles ainsi que les dépenses militaires dans leur ensemble. Les dépenses d'investissement et les transferts de l'Etat n'appartiennent pas à cet agrégat. Lorsqu'on étudie l'évolution de la consommation publique et son incidence sur la demande globale, il est habituel d'y ajouter les frais d'administration de l'assurance sociale (AVS, AI, caisses maladie, caisses de retraite etc.) en raison de leur caractère semblable: ils ne jouent en effet pas de rôle particulier puisqu'ils ne constituent que 5% des achats courants de l'Etat en biens et services et évoluent parallèlement à ces derniers.
- 245 Pour savoir si l'Etat et les assurances sociales ont exercé un effet procyclique ou anticyclique dans leurs *activités de redistribution*, il faut voir respectivement s'ils ont ou s'ils n'ont pas modéré l'influence des taux de croissance positifs ou négatifs des revenus primaires sur ceux du revenu disponible. Ce faisant, on constate que la réponse est négative pour toute la période de 1974 à 1976: si l'on se réfère aux ponctions nettes, l'Etat et les assurances sociales ont renforcé la récession par le biais de leurs opérations de redistribution. En 1975 cependant, cette contribution procyclique a été relativement réduite grâce à l'augmentation des rentes AVS. En étudiant le comportement de l'Etat et des assurances sociales dans leurs *achats courants de biens et services*, il est en règle générale permis de leur accorder une bonne note du point de vue de la *politique conjoncturelle*. Avec sa consommation, l'Etat n'a pas simplement satisfait au critère relativement

faible qu'en cas de récession, sa participation à la diminution du produit intérieur brut doit être inférieure à la "part normale" (ce qui était par exemple le cas pour la consommation privée en 1975), mais il n'a même pas participé à la récession comme le montrent le tableau 41 et le graphique 6.

Avec environ 0,2% en 1974 et 0,1% en 1975 par rapport au produit intérieur brut de l'année précédente, la contribution positive au soutien de la demande était cependant très modeste. Ce n'est qu'en 1976 que la contribution de la consommation publique avec 0,5% d'augmentation par rapport au produit intérieur brut de l'année précédente a vraiment pris du poids.

- 246 *Les facteurs déterminant la consommation publique sont en grande partie de nature politique. On se contentera ici de supposer que la consommation publique, surtout au niveau des cantons et des communes, mais aussi en partie au niveau de la Confédération, est une fonction des recettes fiscales déterminées à court terme d'une manière endogène. Les recettes fiscales dépendent à leur tour avant tout des revenus primaires des deux années précédentes. C'est pour cette raison que la consommation publique en 1975 et en 1976 a pu contribuer positivement à la croissance de la demande globale. Puisque depuis 1977 la baisse des recettes fiscales due à la crise se fait pleinement sentir et s'est répercutée sur les dépenses, il n'est guère possible de s'attendre à un tel effet positif sur la demande en 1977 et probablement plus du tout en 1978. Pour une analyse plus détaillée de l'influence des ménages publics sur l'évolution de la conjoncture, il convient de se reporter au chapitre VI de cette même partie.*

Les investissements

- 247 *Les investissements, c'est-à-dire tant la formation brute de capital fixe que les variations des stocks, ont été une des principales causes de la récession et ont été à leur tour frappés très intensivement par celle-ci.*

Le tableau 41 et le graphique 6 illustrent ce fait très clairement. Entre l'année record de 1973 et 1976, point le plus bas de la récession (mesurée au produit intérieur), la formation de capital fixe aux prix de 1970 s'est réduite de 7,7 milliards ou 26%.

Après les taux de croissance réelle élevés du début des années 1970 - expression de la surchauffe, surtout dans la construction - la formation de capital fixe baissa de 4,2% en 1974, ce qui représente ainsi plus de 80% de la somme des agrégats de la demande finale en contraction. En 1975 et 1976, ces taux négatifs de croissance étaient supérieurs à 10%, la part au total des agrégats en contraction étant de 35% en 1975 et de 80% en 1976. Les taux de participation variables au processus de rétrécissement s'expliquent surtout par les *mouvements de stocks*, qui en 1974 dépassèrent de plus de 40% l'augmentation du produit intérieur brut. En 1975, ces mouvements de stocks constituaient même plus de 70% de la réduction de la production économique globale. En 1976, on assistait de nouveau à un renversement dans le cycle des stocks: plus de 40% de la somme des agrégats de nouveau en augmentation étaient dus aux variations de stocks.

- 248 Les facteurs déterminants et l'image statistique des différentes composantes de la formation intérieure brute de capital fixe se différencient tellement qu'il est nécessaire de les traiter séparément.

Pour les investissements de construction, les sous-groupes suivants

- construction de logements
- construction publique
- construction industrielle et artisanale
- autres constructions

suivent, comme le révèlent les études empiriques, des lois économiques différentes.

Quant à eux, les

- investissements d'équipement

ont joué un rôle négatif non négligeable (tableau 46). Nous avons déjà parlé de l'image statistique des

- variations de stocks

pendant la récession de 1974/76.

249 La première raison du recul de la formation de capital fixe provient de la régression de la construction de logements. Ce recul constitue le facteur typiquement suisse de la récession de 1974/76, récession comparativement ressentie beaucoup plus en Suisse que dans les autres pays industrialisés occidentaux.

La surchauffe la plus prononcée dans la construction de logements s'est produite en 1973. Cette année-là, plus de 80 000 logements furent terminés. Il était évident que la situation ne pouvait durer. *De 1968 à 1973 en effet, plus d'un cinquième de l'effectif total de logements suisses a été construit.* Avec une population plus ou moins stagnante, il faut satisfaire en moyenne à long terme un besoin annuel de remplacement de logements de 40 000 unités au maximum (avec plus de deux millions de logements et une durée de vie moyenne d'environ 50 ans). Dans les prochaines années, il faut s'attendre à un besoin de remplacement beaucoup moins grand en raison du nombre relativement élevé de bâtiments récents. La Suisse s'était donc permis le luxe économique de constituer une capacité de production de 80 000 logements par an jusqu'en 1973, bien que le besoin annuel attendu jusqu'à la fin des années septante s'élevait au maximum au tiers de ce chiffre record.

Dans les années de boom jusqu'en 1973, les investissements dans le secteur de la construction de logements semblaient particulièrement attrayants en raison de l'évolution du taux d'intérêt hypothécaire, de la structure de l'intérêt et surtout du taux d'inflation élevé. Depuis 1973, l'activité dans la construction de logements s'est effondrée à cause de l'aug-

Contributions des composantes de la formation de capital fixe à la croissance
ou à la contraction du produit intérieur brut réel de la Suisse 1973 - 1976

Valeurs réelles aux prix de 1970	1973	1974	1975	1976
1. Constructions en millions de francs	19 130	17 900	15 905	14 530
- variation absolue par rapport à l'année précédente, en millions de francs	+ 880	-1 230	-1 995	-1 375
.en % du PIB de l'année précédente	+ 0.9	- 1.2	- 2.0	- 1.5
- variation relative par rapport à l'année précédente en %	+ 4.8	- 6.4	- 11.1	- 8.6
1a. Constructions publiques en millions de francs	6 170	6 250	6 405	6 430
- variation absolue par rapport à l'année précédente, en millions de francs	+ 330	+ 80	+ 155	+ 25
.en % du PIB de l'année précédente	+ 0.3	+ 0.1	+ 0.2	+ 0.0
- variation relative par rapport à l'année précédente en %	+ 5.7	+ 1.3	+ 2.5	+ 0.4
1b. Constructions privées en millions de francs	8 145	7 310	5 565	4 530
- variation absolue par rapport à l'année précédente, en millions de fr.	+ 645	- 835	-1 745	-1 035
.en % du PIB de l'année précédente	+ 0.7	- 0.8	- 1.7	- 1.1
- variation relative par rapport à l'année précédente en %	+ 8.6	- 10.3	- 23.9	- 18.6
1c. Constructions industrielles et artisanales	3 745	3 235	2 845	2 610
- variation absolue par rapport à l'année précédente, en millions de fr.	- 210	- 510	- 390	- 235
.en % du PIB de l'année précédente	- 0.2	- 0.5	- 0.4	- 0.2
- variation relative par rapport à l'année précédente en %	- 5.3	- 13.6	- 12.1	- 8.3
1d. Autres constructions (autres bâtiments, génie civil privé, etc.) en millions de francs	1 070	1 105	1 090	960
- variation absolue par rapport à l'année précédente, en millions de fr.	+ 115	+ 35	- 15	- 130
.en % du PIB de l'année précédente	+ 0.1	+ 0.0	- 0.0	- 0.1
- variation relative par rapport à l'année précédente en %	+ 12.0	+ 3.3	- 1.4	- 11.9
2. Investissements d'équipement en millions de francs	10 485	10 455	8 600	7 345
- variation absolue par rapport à l'année précédente, en millions de fr.	- 45	- 30	-1 855	-1 255
.en % du PIB de l'année précédente	- 0.0	- 0.0	- 1.8	- 1.3
- variation relative par rapport à l'année précédente en %	- 0.4	- 0.3	- 17.7	- 14.6

Source: Comptes nationaux

mentation du nombre croissant des logements vacants et de la baisse de la population. En 1976, plus de 34 000 logements furent encore achevés. Vu l'évolution des permis de construire, et en prenant en considération le décalage nécessaire entre l'attribution du permis de construire et l'achèvement de la construction, une nouvelle baisse est probable en 1977. En 1978 pourtant, la construction de logements devrait sans doute atteindre son niveau le plus bas.

250 La construction de logements a participé bien au delà de sa "part normale" de respectivement 27,5% en 1973 et 20,7% en 1976 au recul de la formation brute de capital fixe. En 1974, près des deux tiers du recul des investissements doivent être attribués à la construction de logements. En 1976, c'était encore près de 40%.

En 1974, plus de la moitié de la somme des agrégats décroissants de la demande finale est due à la construction de logements. En 1975, environ un tiers et en 1976 plus de la moitié de la baisse du produit intérieur brut était à attribuer à la construction de logements.

251 La construction publique est la seule composante de la formation de capital fixe qui ait pu se maintenir: en 1976, les investissements dans ce domaine étaient en termes réels 4% au-dessus de leur niveau de 1973. En raison de l'évolution opposée des autres investissements, leur part à l'ensemble des investissements de construction passa de 32 % en 1973 à 44% en 1976.

En 1975 et 1976, les investissements publics ont été utilisés consciemment comme instrument d'une politique conjoncturelle expansive. Mesurée au produit intérieur brut de l'année précédente, la relance de la construction publique était toutefois de dimension bien modeste - d'ailleurs comme celle de la consommation publique. Ce taux était de 0,08% en 1974, de 0,15% en 1975 et

de 0,03% en 1976. En 1977 et 1978, consécutivement à la politique d'économie menée par les ménages publics, il ne faut pas s'attendre à des impulsions en provenance des investissements publics de construction.

252 La construction industrielle et artisanale forme, avec les investissements d'équipement, la part la plus importante de la formation de capital qui détermine, à moyen et à long terme, la capacité de production, la productivité, et avec cela la capacité concurrentielle de l'économie privée suisse.

Depuis 1972, la construction industrielle et artisanale ainsi que les investissements d'équipement ont sans cesse diminué. En 1976, ils étaient en termes réels respectivement 34% et 30% au-dessous de leur niveau de 1972.

Le recul s'est cependant produit de manière différenciée. Tandis qu'en 1973 et 1974, les investissements d'équipement ne baissaient que peu, le recul des investissements de construction artisanale commençait déjà avec force en 1973, pour s'affirmer en 1974 avec un taux supérieur à 10%. En 1975 et 1976, les investissements d'équipement diminuèrent alors davantage que la construction artisanale; 30% du recul du produit intérieur brut réel en 1975 et 75% en 1976 sont à attribuer à ces deux agrégats.

253 Dans une économie de marché capitaliste, le processus d'investissement est trop différencié et complexe pour pouvoir facilement donner réponse aux questions suivantes: quels sont les facteurs qui ont entraîné le recul sans précédent de la formation de capital fixe du secteur privé, et quels sont les facteurs qui vont déterminer l'évolution future? Sans pouvoir toutefois leur attribuer un poids relatif exact, on peut tout de même essayer de dépeindre une série de facteurs qui ont vraisemblablement joué un rôle.

- 254 Il faut tout d'abord mentionner le *principe d'accélération* selon lequel le stock souhaité de capital est fonction du niveau de production; en d'autres termes, les investissements nets sont déterminés par les variations du niveau de production. Si les taux de croissance de la production totale diminuent, les investissements reculent déjà de manière absolue. En 1974, une période de trois ans a commencé, au cours de laquelle les taux de croissance se sont non seulement réduits, mais où les ventes finales ont également diminué en valeur absolue de 0,7% en 1974, de 2,2% en 1975 et de 2,6% en 1976. Ce phénomène économique a eu une influence profonde sur la formation de capital fixe de l'économie privée: de nouveaux investissements n'étaient plus nécessaires car la *production* destinée à la vente finale pouvait déjà être assurée avec les *capacités existantes*. Ce phénomène jouera encore un rôle dans un avenir proche: la production peut encore être augmentée considérablement sans que des investissements d'extension soient nécessaires. Au contraire, il serait possible, voire même nécessaire, de *réduire les capacités* pour des raisons de liquidité et de rentabilité. Il n'était donc même plus nécessaire de procéder à tous les investissements de remplacement.
- 255 La récession relativement longue avec la chute de la production et des ventes déjà dépeinte ne justifiait pas seulement *ex post* une diminution des activités d'investissement pendant cette période, mais jetait également les bases pour des *anticipations de bénéfice relativement pessimistes*. Des tendances récessives semblables s'étant produites sur les marchés étrangers intéressant l'industrie suisse, les exportations n'ont pas non plus contribué à la formation nette de capital.
- 256 De 1973 à 1975, *les conditions ne se sont pas détériorées* uniquement pour les anticipations de ventes et de bénéfices, mais aussi pour le *financement* de la formation de capital fixe de l'économie privée; le taux d'intérêt nominal a certes diminué, mais

pas le taux d'intérêt réel. Les bénéfices non distribués et le cash flow, sources du financement interne, ont diminué d'une manière spectaculaire jusqu'en 1975. Il en va de même du taux d'auto-financement qui, de 38% en 1974, est passé à moins de 32% en 1975.

257 Il serait faux de ne s'intéresser qu'aux activités d'investissement à l'intérieur du pays si l'on veut analyser le comportement des investissements du secteur privé suisse. Tous les groupes multinationaux suisses opèrent aujourd'hui au niveau mondial. L'implantation en Suisse n'est qu'une des implantations possibles, qui doit être jugée du point de vue économique. Depuis le début des années septante, une modification profonde a eu lieu au sujet de l'intérêt relatif d'une implantation en Suisse en raison de la modification des relations de taux de change: la Suisse avec son coût salarial unitaire élevé exprimé en dollars est parmi les pays les plus chers, sinon le plus cher. Pour ces seules raisons aujourd'hui déjà, il est avantageux par exemple d'investir davantage aux Etats-Unis. L'implantation en Suisse a perdu relativement de son attrait, ce qui a eu une influence négative sur les investissements intérieurs de l'économie privée.

258 Néanmoins, tous les motifs déterminants évoqués ci-dessus ont évolué d'une manière telle depuis 1975 qu'il devrait en résulter des *impulsions positives* sur les activités d'investissements du secteur privé en Suisse.

Induite par une relance des exportations, surtout la production industrielle augmente de nouveau depuis le milieu de 1975. Depuis le début de l'année 1977, son rythme de croissance, bien que relativement modeste, semble s'accélérer. Les bases pour un meilleur développement des ventes et des bénéfices sont ainsi jetées, même si l'on assiste sur certains marchés étrangers à une évolution défavorable depuis le deuxième trimestre 1977.

Une politique de stabilisation conséquente et une restructuration réussie au cours des années 1974/76 ont permis à l'économie suisse de compenser largement les conséquences négatives d'un niveau élevé des salaires exprimés en dollars. Par là même, la Suisse a regagné quelque peu de son attrait comme lieu d'implantation pour de nouveaux investissements. En 1975, les conditions de financement se sont de nouveau améliorées. Les bénéfices et le cash flow ont augmenté; le taux d'auto-financement s'est de nouveau accru, passant de 32% en 1975 à 41% en 1976. Le taux d'intérêt nominal semble continuer de baisser et la hausse du taux d'intérêt réel a au moins cessé.

259 La reprise dans le secteur de la construction industrielle et artisanale ne suffit pas à compenser les tendances à la récession dans la construction de logements, la construction publique et dans le reste du secteur de la construction. C'est pourquoi il faut encore s'attendre en 1977 à des *taux de croissance négatifs des investissements de construction*. Néanmoins, ce processus de contraction de la construction devrait vraisemblablement se terminer en 1978.

Cette prévision de l'évolution des investissements réels est d'ailleurs confirmée par les projets de dépenses de construction réunies par le délégué aux questions conjoncturelles (tableau 47) si l'on admet que les prix de la construction, bien qu'ils aient diminué de 4% en 1976, vont de nouveau augmenter légèrement en 1977 et vraisemblablement en 1978 aussi. En 1976, les travaux projetés avaient encore baissé de 10,5% par rapport à l'année précédente et sont stagnants depuis lors.

Tableau 47

Projets de construction selon le maître de l'ouvrage et par catégories de travaux
(en millions de francs aux prix courants)

année	Total		Constructions publiques		Constructions privées					
					Total		Construction de logements		Constr. industrielles & artisanales	
	En millions de fr.	Variations en %	En millions de fr.	Variations en %	En millions de fr.	Variations en %	En millions de fr.	Variations en %	En millions de fr.	Variations en %
1973	28 803	17.0	10 062	11.8	18 741	20.0	12 136	27.2	5 200	5.6
1974	27 795	- 3.5	10 419	3.5	17 376	- 7.3	11 309	- 6.8	4 617	-11.2
1975	22 531	-18.9	9 593	- 7.9	12 938	-25.5	7 853	-30.6	3 848	-16.6
1976	20 163	-10.5	9 868	2.9	10 295	-20.4	5 989	-23.7	3 176	-17.5
1977	20 161	0.0	9 669	- 2.0	10 482	1.9	6 031	0.7	3 278	3.2

Source: Délégué aux questions conjoncturelles

260 Plusieurs indicateurs de la formation de capital fixe regroupés au tableau 48 permettent également de soutenir les prévisions faites en ce qui concerne l'évolution des investissements de construction et d'équipement.

Les séries statistiques inter-temporelles de la construction présentent une image encore différenciée. Les données quantitatives correspondantes indiquent que la construction industrielle et artisanale a de nouveau tendance à augmenter. Les crédits accordés par les 59 banques les plus importantes sont par contre en fort recul dans ce domaine depuis le milieu de 1976. Il faut toutefois être prudent dans l'interprétation de ces indicateurs car il y a en général un décalage à la fois long et non constant entre la décision d'accorder un crédit et le début de la construction.

Tableau 48

Différents indicateurs de la formation de capital fixe
(Variations par rapport à l'année précédente en %)

Année	Investissements de construction										Investissements d'équipement				
	Dans l'industrie et l'artisanat			Dans le logement			Production dans l'industrie des matériaux de construction				Importations de biens d'équipement (en millions de francs, 1970=100)		Industrie des machines		
	Nombre de nouvelles constructions et d'agrandissements	Volume des constructions et des agrandissements	Nombre de nouvelles constructions et d'agrandissements	Crédits accordés en millions de francs	En construction des moins de 2000 habitants	Autorisations de construction dans les communes de moins de 2000 habitants	Crédits accordés par millions de francs	Production des matériaux de construction	Livrables	Nombre de nouvelles constructions	Importations de biens d'équipement (en millions de francs, 1970=100)	Production	Entrées de commandes	Cartons de commandes	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
1973	.	.	.	.	- 7,3 ¹⁾	- 18,9	- 13,9	.	6	0,8	.	3,3	4	.	20,3
1974	- 16,4	14,2	- 4,2	.	- 28,3 ¹⁾	- 27,6	- 24,8	.	- 4	- 12,8	- 7,5	- 1,8	4	.	4,2
1975	- 43,7	- 34,8	- 20,0	16,2	- 39,1 ¹⁾	- 34,3	- 31,4	33,0	- 27	- 25,9	- 19,8	- 21,3	- 9	.	- 17,2
1976	- 7,3	- 29,4	- 19,9	- 21,0	- 16,8 ¹⁾	- 24,0	- 28,4	16,6	1	- 5,7	- 11,0	- 0,1	- 11	.	- 7,3
1976 I	- 34,5	- 69,3	- 23,6	10,0	.	- 20,0	- 47,0	- 7	- 5,3	- 13,0	- 22,4	- 4	- 4	- 8,1	- 8,1
II	- 16,1	- 75,8	- 41,3	- 43,7	- 28,0 ²⁾	- 28,0 ²⁾	- 53,1	4,5	1	- 8,7	- 24,3	0,6	1	- 10,5	- 6,1
III	2,3	51,6	- 13,3	- 35,1	.	.	- 17,4	14,1	1	- 4,7	- 4,8	3,9	- 5	- 6,2	- 6,2
IV	36,4	236,7	12,7	- 17,6	- 16,8 ²⁾	- 19,4 ²⁾	- 14,0	13,2	10	- 3,9	1,5	22,8	- 28	7,6	- 7,7
1977 I	6,1	27,1	19,1	- 28,4	.	.	- 18,1	17,4	5	1,9	- 11,7	13,7	6	2,7	- 6,3
II	45,2	96,9	26,2	- 30,7	.	.	36,2	2,8	6	5,3	- 0,3	9,9	- 1	14,7	- 2,6
III															

1) Valeurs annuelles

2) Valeurs sectorielles; (.) Données non disponibles

Sources: La vie économique, Wirtschaftsplanung.

Dans le secteur de la construction de logements, tous les indicateurs quantitatifs indiquaient encore une baisse jusqu'au premier trimestre 1977, alors que les nouveaux crédits à la construction accordés avaient déjà repris depuis longtemps. Depuis tout récemment néanmoins, les permis de construire sont également en augmentation, mais les informations statistiques dont on dispose ne se rapportent qu'aux communes de plus de 2 000 habitants. L'amélioration de la situation serait surtout due à la construction de maisons individuelles.

L'accroissement depuis le milieu de 1976 des taux de croissance annuelle du volume des importations de biens d'investissement (machines, appareils etc.) démontre clairement que les investissements d'équipement vont augmenter avec un taux largement supérieur à zéro en 1977 et vraisemblablement également en 1978.

En revanche, la marche des affaires dans l'industrie suisse des machines donne l'impression contraire. Même si les entrées de commandes sont en augmentation depuis 1976 et la production depuis le premier trimestre de 1977, les carnets de commande et le niveau d'emploi baissent encore. La situation dans l'industrie des machines suisse n'est toutefois qu'un indicateur très limité de l'évolution des investissements d'équipement suisse, puisqu'une grande partie de la production est écoulée à l'étranger.

261 Dans la mesure où l'on entend examiner les données statistiques sur les variations des stocks, qui contiennent également les divergences statistiques des comptes nationaux, un regard sur le tableau 41 montre clairement quel a été le rôle central joué par les investissements en stocks pendant la récession de 1974/75. Il faut donc bien garder à l'esprit que les estimations suivantes se fondent sur des bases très pauvres. Tandis que le produit intérieur brut aux prix de 1970 aurait baissé en 1974 sans une augmentation des stocks de 2 150 milliards de francs ou de 0,7% par rapport à l'année précédente, inversement la

diminution du produit intérieur brut réel ne se serait pas élevée en 1975 à 7,4%, mais à 2,2% seulement. Si l'on ne mesurait pas la récession selon la production, mais plutôt d'après les ventes finales comme cela a été fait implicitement ci-dessus, la pire année de récession aurait été sur base annuelle 1976, avec un taux de croissance négatif de 2,6%.

- 262 Des *motifs* différents déterminent les variations de stocks. Tout d'abord, les stocks sont nécessaires en raison de l'évolution générale des affaires et de la prudence, par exemple pour pouvoir répondre en tout temps à un certain niveau de commandes. Le niveau des stocks suit en principe proportionnellement le volume de l'activité. Cette relation entraîne - tout comme pour la formation de capital fixe - une réduction des investissements en stocks déjà lorsque les taux de croissance du volume des affaires diminuent. Les mouvements de stocks précèdent donc d'une manière visible le cycle conjoncturel général.
- 263 Le motif de spéculation prédomine en cas d'anticipation d'une augmentation du *taux d'inflation*. Si un entrepreneur peut escompter vendre "demain" des produits mis aujourd'hui en stock sous leur même forme ou sous une forme transformée à des prix en augmentation constante, il est rentable pour lui de constituer des stocks spéculatifs. La préoccupation de l'achat ultérieur de produits devenus plus chers joue le même rôle.

L'accumulation de stocks en 1974 peut en grande partie être expliquée par le motif spéculatif: les taux de renchérissement toujours croissants - surtout dans le domaine des matières premières - ont amené les entrepreneurs à agrandir massivement leurs stocks. Mais au courant de l'année 1974 déjà, on se rendait compte que des agrégats de la demande finale aussi importants que la formation de capital fixe et la consommation privée diminuaient, ce qui rendait une augmentation supplémentaire des stocks superflue. Une partie importante des stocks consti-

tués en 1974 était donc déjà *imprévue* dans la mesure où les anticipations de ventes devenaient irréalisables. Cette accumulation de stocks dans la phase de demande finale décroissante a certainement encore caché la récession en 1974 et contribué aussi à la prolonger plus longtemps.

Demande intérieure, demande étrangère et produit intérieur

- 264 La demande étrangère de biens et services suisses ainsi que la demande suisse d'importations ont été étudiées dans le premier chapitre. Dans cette partie, les différentes composantes de la demande intérieure ont également été analysées. Il est donc possible d'étudier dans quelle mesure et avec quelle chronologie la récession de 1974/76 et la reprise conjoncturelle survenue depuis ont été déterminées plutôt par l'évolution de la demande étrangère que par la demande intérieure.
- 265 Le tableau 49 montre que de 1973 à aujourd'hui, les taux de croissance de la demande étrangère ont toujours été supérieurs à ceux de la demande intérieure. En 1975, les taux de croissance négatifs des exportations ont également été plus faibles (-6,6%) que pour la demande intérieure (-10,6%).

Tandis que les taux de croissance de la demande intérieure se réduisaient successivement depuis 1970 - conditionnés surtout par la baisse des taux de croissance de la formation de capital fixe -, les taux de croissance de la demande étrangère augmentèrent encore une fois fortement en 1972 et 1973 pour retomber en 1974 à 1% seulement par rapport à l'année précédente. L'augmentation relative de la demande intérieure fut néanmoins encore plus faible en 1974. Pour 1973 et les années suivantes, la demande étrangère s'est sans exception mieux comportée que la demande intérieure.

La demande étrangère a certainement été l'une des causes de la chute de 1975, mais ce n'était pas le seul facteur. Il faut admettre que la Suisse aurait connu en 1974/75 au moins un fléchissement de la croissance, même sans la baisse de la

Tableau 49

Les contributions de la demande intérieure et extérieure et des importations à la croissance et à la contraction du produit intérieur brut réel de la Suisse 1973 - 1977

Valeurs réelles aux prix de 1970	1973 1974 1975 1976 1977				
	1. Demande intérieure en millions de francs - variation absolue par rapport à l'année précédente, en mio de francs .en % du PIB de l'année précédente - variation relative par rapport à l'année précédente en %	102 865 + 2 705 + 2.8 + 2.7	103 590 + 725 + 0.7 + 0.7	92 610 -10 980 - 10.8 - 10.6	91 270 -1 340 - 1.4 - 1.4	93 790 +2 520 + 2.7 + 2.8
2. Exportations en millions de francs - variation absolue par rapport à l'année précédente, en mio de francs .en % du PIB de l'année précédente - variation relative par rapport à l'année précédente en %	35 410 + 2 580 + 7.6 + 7.9	35 775 + 365 + 0.4 + 1.0	33 425 - 2 350 - 2.3 - 6.6	36 840 +3 415 + 3.6 + 10.2	40 045 +3 205 + 3.5 + 8.7
3. Demande globale (demande intérieure et exportations) en mio de francs - variation absolue par rapport à l'année précédente, en mio de francs .en % du PIB de l'année précédente - variation relative par rapport à l'année précédente en %	138 275 + 5 285 + 5.4 + 4.0	139 365 +1 090 + 1.1 + 0.8	126 035 -13 330 - 13.1 - 9.6	128 110 +2 075 + 2.2 + 1.6	133 835 +5 725 + 6.2 + 4.5
4. Importations en millions de francs - variation absolue par rapport à l'année précédente, en mio de francs .en % du PIB de l'année précédente - variation relative par rapport à l'année précédente en %	37 925 + 2 315 + 2.4 + 6.5	37 555 - 370 - 0.4 - 1.0	31 790 - 5 765 - 5.7 - 15.4	35 840 +4 050 + 4.3 +12.7	39 155 +3 315 + 3.6 + 9.2
5. Produit intérieur brut aux prix du marché en millions de francs - variation absolue par rapport à l'année précédente, en mio de francs .en % du PIB de l'année précédente - variation relative par rapport à l'année précédente en %	100 350 + 2 970 + 3.0 + 3.0	101 810 +1 460 + 1.5 + 1.5	94 245 - 7 565 - 7.4 - 7.4	92 270 -1 975 - 2.1 - 2.1	94 680 +2 410 + 2.6 + 2.6

Sources: 1973/76: Comptes nationaux

1977: Estimations du "Groupe de travail pour les prévisions économiques"

demande étrangère. La chute des investissements et surtout de la construction se serait certainement produite au moins partiellement sans la contraction des exportations en 1975. *La demande étrangère a donc ou stimulé ou en tout cas soutenu l'activité économique intérieure.* Il faut encore remarquer que ces tendances opposées ne sont pas aussi évidentes lorsqu'on considère l'évolution de ces agrégats aux prix courants puisque l'inflation a toujours beaucoup plus fortement frappé la demande intérieure que la demande extérieure, exception faite de l'année 1974.

- 266 Il ressort également du tableau 49 que même des variations modestes de la demande globale provoquent de fortes réactions au niveau des importations, tant dans les périodes d'essor que de fléchissement. On voit que les taux de croissance (positifs ou négatifs) des importations étaient de 1950 à 1975 en moyenne deux fois plus élevés que ceux de la demande globale, et dans la période de 1973 à 1977, plus d'une fois et demi plus élevés. A l'instar de la demande étrangère de biens et services suisses, mais pour d'autres raisons, la capacité de l'économie suisse de recourir plus ou moins fortement aux biens et services produits à l'étranger a joué un rôle stabilisateur, d'autant plus que les importations satisfont plus d'un quart de la demande globale. C'est également grâce à ce rôle stabilisateur des importations que l'amplitude des variations du produit intérieur brut est plus faible que celle de la demande globale. Il faut donc supposer qu'une partie des taux de croissance des importations dépassant ceux de la demande globale sont à attribuer à des mouvements de stocks.
- 267 *La variation de la contribution extérieure, c'est-à-dire la différence entre les exportations et les importations, est également importante pour juger l'influence jouée par les relations commerciales extérieures sur l'évolution conjoncturelle.* Comme il ressort du tableau 41 et du graphique 6, le secteur

extérieur a clairement soutenu la conjoncture de 1973 à 1975. Sans ce soutien - surtout dû à la large baisse des importations - le produit intérieur brut n'aurait pas diminué en 1975 de 7,4%, mais de 10,8%. En 1976, les importations ont augmenté de nouveau plus rapidement que les exportations, si bien que la contribution extérieure a de nouveau exercé un effet modérateur. En 1977 et en 1978, il faut s'attendre à une tendance analogue consécutive à l'augmentation de la demande globale intérieure.

III Emploi, potentiel de production et salaires

268 Comme nous l'avons déjà exposé dans la première partie du rapport, la Suisse a été plus touchée par la crise conjoncturelle de 1974/76 que d'autres pays industrialisés. En 1974, le taux de croissance du produit intérieur brut était encore positif, mais il était de moitié inférieur à celui de l'année précédente. Avec une chute de 7,4 %, l'année 1975 a connu le recul le plus prononcé, alors que 1976 enregistrait encore une contraction de 2,1 %. L'indice de la production industrielle reflète ce phénomène de façon encore plus spectaculaire, parce que l'agriculture et le secteur tertiaire ont été moins fortement touchés par les fluctuations conjoncturelles. Cependant, même dans le secteur tertiaire, l'emploi a légèrement diminué par rapport aux chiffres maximums atteints en 1974, mais en 1976 il n'était pas inférieur à celui du début des années septante.

Un recul de cette ampleur s'est durablement répercuté sur le marché du travail et sur l'utilisation des capacités de production. L'évolution du chiffre officiel des chômeurs ne reflète qu'imparfaitement le fléchissement conjoncturel. A la suite de la crise, de nombreux travailleurs étrangers ont quitté la Suisse et le taux d'activité reculait sensiblement par rapport à sa valeur maximale avant la crise. Une analyse plus approfondie de ces processus est exposée ci-dessous afin de :

- faire apparaître plus clairement les répercussions sociales de la crise,
- étudier l'influence de la crise conjoncturelle sur l'importance et la structure de l'offre et de la demande sur le marché du travail,
- pouvoir évaluer si on doit s'attendre à une augmentation du chômage, compte tenu de la croissance tendanciellement modérée du revenu national réel et du taux

de natalité élevé des années soixante, qui amènera bientôt de nouveaux demandeurs d'emploi sur le marché du travail,

- inversement, pouvoir déterminer au moyen de projections aussi fondées que possible, si l'offre d'emploi limiterait l'expansion lors d'une éventuelle reprise très rapide de la demande,
- savoir si, en tenant compte des capacités de production non-utilisées et d'éventuelles réserves cachées sur le marché du travail, une relance de la demande serait opportune.

269 Cette dernière question est surtout importante dans le cadre du concept d'un *budget de plein-emploi*, auquel il est fait allusion à diverses reprises dans ce rapport. Par suite du reflux consécutif à la crise de la main-d'oeuvre étrangère, et de la croissance très faible de la population indigène, la population est actuellement en train de régresser. En conséquence, l'infrastructure est déjà en partie conçue pour une population trop grande ou du moins pour un taux de croissance qui ne sera jamais plus atteint. De même, les recettes fiscales ont diminué à cause de la contraction des revenus. En gros, la Suisse se trouve dans la situation d'une entreprise qui supporte des frais fixes trop élevés. Les déficits actuels des ménages publics sont dans une large mesure un symptôme de cette situation. C'est pourquoi il importe de savoir quelles seraient les réserves de production disponibles pour atteindre des proportions plus favorables et pour diminuer les déficits.

Particularités des statistiques de l'emploi

270 Il est difficile de comparer les statistiques d'emploi en raison des différentes méthodes d'élaboration de ces statistiques (principe "par tête" contre principe du plein-emploi)

et des différentes dates de référence. Les dates de référence jouent un rôle déterminant lorsqu'il s'agit des travailleurs saisonniers. L'utilisation du principe du plein-emploi - mieux approprié que l'autre à de nombreux égards - présuppose la conversion des travailleurs à temps partiel en travailleurs à temps complet, ce pour quoi, faute d'informations exactes, seul un facteur estimé et constant est en général utilisé. Les statistiques incomplètes dont on dispose ne permettent pas de se fonder pour chaque question spécifique sur les méthodes de sondage et les points de référence les mieux appropriés.

Seuls les recensements des entreprises et de la population livrent des informations relativement exactes et complètes sur le potentiel de travail et l'emploi. Les "valeurs-clefs" peuvent être tirées soit du recensement fédéral de la population de 1970, soit du recensement des entreprises de 1975, pour lequel toutefois on ne possède que des résultats provisoires. La période intermédiaire doit être couverte par une estimation faite à l'aide de l'indice de l'emploi fourni par l'OFIAMT, qui repose sur une base trimestrielle. L'agriculture, la sylviculture et certains groupes de services ne sont pas compris dans cet indice. De plus, la série "Administration publique générale" ne concerne que la Confédération. C'est pourquoi les mutations de personnel des cantons et des communes ne peuvent pas, dans la mesure où il ne s'agit pas d'entreprises publiques, être prises en considération dans l'analyse.

271 Etant donné que la statistique des chômeurs ne concerne que les chômeurs inscrits dans les offices de travail, tous ceux qui ne s'annoncent pas comme tels pour une raison quelconque ne sont pas pris en considération. Une part importante de la main-d'oeuvre sous-utilisée reste ainsi invisible du point de vue statistique. Avec l'introduction, au printemps 1977, de l'obligation de s'assurer contre le chômage, l'incitation à

de natalité élevé des années soixante, qui amènera bientôt de nouveaux demandeurs d'emploi sur le marché du travail,

- inversement, pouvoir déterminer au moyen de projections aussi fondées que possible, si l'offre d'emploi limiterait l'expansion lors d'une éventuelle reprise très rapide de la demande,
- savoir si, en tenant compte des capacités de production non-utilisées et d'éventuelles réserves cachées sur le marché du travail, une relance de la demande serait opportune.

269 Cette dernière question est surtout importante dans le cadre du concept d'un *budget de plein-emploi*, auquel il est fait allusion à diverses reprises dans ce rapport. Par suite du reflux consécutif à la crise de la main-d'oeuvre étrangère, et de la croissance très faible de la population indigène, la population est actuellement en train de régresser. En conséquence, l'infrastructure est déjà en partie conçue pour une population trop grande ou du moins pour un taux de croissance qui ne sera jamais plus atteint. De même, les recettes fiscales ont diminué à cause de la contraction des revenus. En gros, la Suisse se trouve dans la situation d'une entreprise qui supporte des frais fixes trop élevés. Les déficits actuels des ménages publics sont dans une large mesure un symptôme de cette situation. C'est pourquoi il importe de savoir quelles seraient les réserves de production disponibles pour atteindre des proportions plus favorables et pour diminuer les déficits.

Particularités des statistiques de l'emploi

270 Il est difficile de comparer les statistiques d'emploi en raison des différentes méthodes d'élaboration de ces statistiques (principe "par tête" contre principe du plein-emploi)

et des différentes dates de référence. Les dates de référence jouent un rôle déterminant lorsqu'il s'agit des travailleurs saisonniers. L'utilisation du principe du plein-emploi - mieux approprié que l'autre à de nombreux égards - présuppose la conversion des travailleurs à temps partiel en travailleurs à temps complet, ce pour quoi, faute d'informations exactes, seul un facteur estimé et constant est en général utilisé. Les statistiques incomplètes dont on dispose ne permettent pas de se fonder pour chaque question spécifique sur les méthodes de sondage et les points de référence les mieux appropriés.

Seuls les recensements des entreprises et de la population livrent des informations relativement exactes et complètes sur le potentiel de travail et l'emploi. Les "valeurs-clefs" peuvent être tirées soit du recensement fédéral de la population de 1970, soit du recensement des entreprises de 1975, pour lequel toutefois on ne possède que des résultats provisoires. La période intermédiaire doit être couverte par une estimation faite à l'aide de l'indice de l'emploi fourni par l'OFIAMT, qui repose sur une base trimestrielle. L'agriculture, la sylviculture et certains groupes de services ne sont pas compris dans cet indice. De plus, la série "Administration publique générale" ne concerne que la Confédération. C'est pourquoi les mutations de personnel des cantons et des communes ne peuvent pas, dans la mesure où il ne s'agit pas d'entreprises publiques, être prises en considération dans l'analyse.

- 271 Etant donné que la statistique des chômeurs ne concerne que les chômeurs inscrits dans les offices de travail, tous ceux qui ne s'annoncent pas comme tels pour une raison quelconque ne sont pas pris en considération. Une part importante de la main-d'oeuvre sous-utilisée reste ainsi invisible du point de vue statistique. Avec l'introduction, au printemps 1977, de l'obligation de s'assurer contre le chômage, l'incitation à

s'annoncer comme chômeur est plus grande et on peut donc penser qu'un éventuel chômage futur se remarquera beaucoup plus qu'auparavant sur le plan statistique.

Le bilan que nous allons commenter devrait donner une image de l'ampleur approximative du chômage "invisible". Pour des comparaisons sur le plan international, nous pouvons conclure en généralisant que *le taux de chômage apparaît en Suisse plutôt trop bas et celui des autres pays plutôt trop haut.*

Le marché du travail pendant la crise

272 Comme nous l'avons déjà constaté, les statistiques du chômage reflètent incomplètement les conséquences de la crise. En raison du "rôle-tampon" qu'ont joué l'immigration et l'émigration de travailleurs étrangers, mais aussi en raison des petites distances à parcourir lors de changements d'emploi et de la taille du marché du travail dont il est facile d'avoir une vue d'ensemble, *le chômage frictionnel* était toujours *extraordinairement bas* pendant la période de croissance. En général, on ne quittait une place de travail que pour commencer immédiatement un nouvel emploi.

Il faut attribuer ce taux de chômage, très bas par rapport aux autres pays et n'ayant jamais atteint un pour-cent pendant la période d'après-guerre, au fait qu'un petit nombre de chômeurs éveillait déjà une certaine inquiétude et avait suscité des appels pour mettre en place des mesures de défense. Malgré le ralentissement subit de la croissance, on ne comptait en 1974 que 221 chômeurs complets en moyenne annuelle (tableau 50). En 1975, ce chiffre s'élevait à environ 10 000 et, en 1976, il atteignait son maximum d'un peu plus de 20 000. Environ la moitié des chômeurs se répartissaient à cette époque entre les travailleurs de la métallurgie et les employés de bureau.

Tableau 50 a
Chômeurs complets par groupes professionnels et par sexe 1974 - 1977

Groupes professionnels	1974		1975		1976		Ier trimestre 1977		IIème trimestre 1977		IIIème trimestre 1977		
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	
Alimentation, boissons, tabac	2	0	77	11	88	156	34	190	114	34	138	19	63
Textiles	0	1	49	60	109	68	119	28	54	82	26	53	79
Habillement	1	2	36	46	82	77	169	246	68	170	198	52	113
Arts graphiques	17	1	382	86	437	575	98	673	488	75	529	259	52
Métallurgie	2	1	2307	270	2677	4209	541	4750	2674	486	2860	1655	151
Horlogerie, bijouterie	2	2	272	521	794	371	965	1336	185	436	622	113	253
Bâtiment I)	31	1	839	11	851	1632	370	2088	1988	111	1998	451	113
Hôtels, restaurants, serv. domest.	7	3	10	150	165	255	370	568	374	311	685	248	261
Commerce, administration	27	16	43	865	754	1619	2108	2014	4122	1793	1648	3441	1576
Professions techniques	25	1	28	814	68	882	1752	184	1936	2011	180	2191	1381
Autres professions	50	9	59	1906	423	2335	3603	1398	5001	1392	4750	2429	1433
Total	185	36	221	7604	2366	10170	14904	5799	20703	13082	4446	17528	8256

Tableau 50 b
Places vacantes par groupes professionnels et par sexe 1974 - 1977

Groupes professionnels	1974		1975		1976		Ier trimestre 1977		IIème trimestre 1977		IIIème trimestre 1977		
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	
Alimentation, boissons, tabac	53	20	73	45	118	68	49	117	82	15	97	81	21
Textiles	115	119	234	23	32	55	78	115	193	85	126	211	113
Habillement	5	216	221	13	125	138	32	242	274	29	244	273	38
Arts graphiques	8	1	9	11	3	14	19	5	24	21	13	34	30
Métallurgie	662	43	705	337	14	351	563	67	630	684	98	782	1003
Horlogerie, bijouterie	13	29	42	10	12	22	20	37	57	42	43	85	60
Bâtiment I)	240	3	243	362	1	363	586	2	588	669	1	670	726
Hôtels, restaurants, serv. domest.	139	461	600	674	837	274	874	1148	32	765	1097	374	834
Commerce, administration	31	116	147	154	246	400	219	445	564	276	538	814	267
Professions techniques	14	2	16	46	2	48	82	4	86	183	130	169	7
Autres professions	381	103	484	407	121	528	619	225	844	749	397	1146	1621
Total	1661	1113	2774	1571	1242	2813	2560	2065	4625	3152	2250	5402	3882

1) Y compris pierre, terre et verre

SOURCE : OFIANT

273 Le premier trimestre de 1977 a connu un tournant très prononcé, mais le nombre des chômeurs complets revenait à 12 000, dont 3 800 femmes, au cours du deuxième trimestre. En même temps, le nombre de places vacantes augmentait dans une proportion de presque 20 % entre le premier et le deuxième trimestre.

La différence entre le nombre de chômeurs et les places vacantes s'élevait à cette époque à 6 000 chômeurs complets. Ce chiffre ne doit pourtant pas être minimisé, parce qu'il correspond à peu près au nombre de chômeurs qui sont restés longtemps sans emploi. Ce n'est pas seulement l'ampleur du chômage à un moment donné, mais aussi sa durée moyenne qui est déterminante; celle-ci présente de grandes différences lors des comparaisons au niveau international.

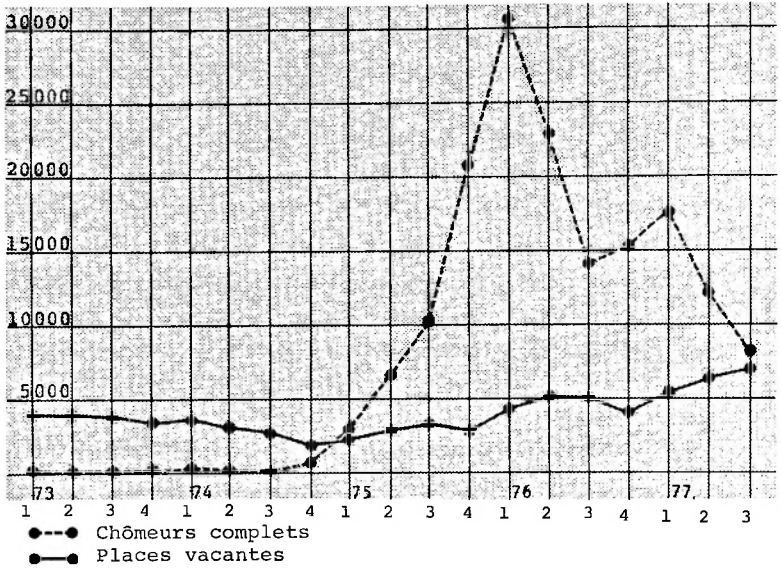
Au troisième trimestre, on a de nouveau enregistré un recul d'un tiers du nombre des chômeurs complets, et cela avec un nombre légèrement croissant des places vacantes. Le graphique 7 montre les mouvements en ciseaux entre la courbe du chômage et les places vacantes annoncées durant les années de crise. Les ciseaux se sont maintenant presque refermés; cependant, le mois d'octobre 1977 a connu un accroissement léger du nombre des chômeurs pour des raisons saisonnières.

274 Malgré cette évolution réconfortante, les derniers trimestres montrent déjà qu'un *déséquilibre structurel est en préparation* (tableau 50). De plus, ce déséquilibre s'accroîtra encore dans l'avenir, surtout si l'on ne réussit pas à diriger les jeunes qui arrivent sur le marché du travail vers les secteurs dans lesquels s'offrent de bonnes chances d'emploi ou bien vers des secteurs où un manque de main-d'oeuvre impose des limites à l'expansion de l'offre. Or les profils de l'offre et des besoins semblent évoluer de manière divergente.

Si l'on ne tient pas compte du groupe hétérogène "Autres professions", les chiffres de chômage les plus élevés se retrou-

Graphique 7

Chômeurs complets et places vacantes en moyennes
trimestrielles 1973 - 1977



Source : OFIAMT

vent dans les professions commerciales et techniques où, parmi le personnel technique qualifié, les dessinateurs du bâtiment et du génie civil sont les plus touchés en raison de la crise de la construction. Pour cette raison aussi, parmi les universitaires, le nombre d'architectes et d'ingénieurs du bâtiment sans emploi est supérieur à la moyenne. Malgré tout, on comptait au troisième trimestre 1 300 chômeurs complets ayant fait des études du *troisième cycle* (y compris les instituteurs et les personnes ayant terminé le technicum); ce chiffre représente un huitième de tous les chômeurs. La réduction des possibilités d'emploi repose avant tout sur la nouvelle situation démographique et la forte baisse de l'activité de la construction qui, à son tour, est influencée par l'évolution démographique.

275 Les places vacantes émanent surtout de la restauration, du textile et de l'habillement. Chaque demandeur d'emploi a, dans ces secteurs, le choix en moyenne entre sept places de travail vacantes. Il est intéressant de noter en passant qu'il y a 1 800 chômeurs pour 1 100 places vacantes au sein du groupe "métallurgie". Des conditions diamétralement opposées existent donc en ce qui concerne les domaines excédentaires; dans ce cas il faut toutefois renoncer à calculer un taux en raison du caractère incomplet des statistiques des places vacantes. L'expérience montre que la tendance à annoncer les places de travail vacantes est d'autant plus faible que les qualifications requises aux demandeurs d'emploi sont élevées. C'est pourquoi les statistiques globales révèlent peu de déséquilibres, particulièrement dans les domaines où la formation est longue et coûteuse.

276 Si l'on considère la situation globalement, on constate que des différences entre le profil de l'offre et celui des besoins se développent dans deux segments totalement opposés de la pyramide des qualifications et des salaires, et font par conséquent appel à des remèdes différents.

Le premier type de déséquilibre structurel concerne les domaines qui employaient, jusqu'à présent, en majorité de la main-d'oeuvre étrangère, et qui sont maintenant privés de cet apport. S'ils sont obligés de payer des salaires compétitifs pour attirer la main-d'oeuvre autochtone, ces secteurs devront faire face à une situation tout à fait nouvelle sur le plan des coûts. Si l'on ne veut pas recourir de nouveau à la main-d'oeuvre étrangère, il n'y a alors pas d'autres solutions qu'un accroissement de l'attrait par des salaires plus élevés et une amélioration des conditions de travail.

277 *L'affectation par les salaires relatifs* joue également un rôle dans le deuxième type de déséquilibre structurel et il ne serait pas possible, à long terme, d'enrayer ces différences sans engendrer des changements graves dans la distribution des revenus. A court et à moyen terme cependant, il y a peu à espérer d'une affectation par une différenciation des salaires dans le domaine de la main-d'oeuvre hautement qualifiée dont il est question ici.

Tout d'abord, il n'est pas possible d'effectuer à court terme les changements nécessaires dans les relations de gains. Avec un ralentissement de la croissance générale des revenus, la durée du processus d'ajustement augmente, car les pertes réelles de revenu peuvent difficilement être acceptées et des ajustements ne peuvent se produire que par des taux de croissance différents des revenus. Avec ce processus d'ajustement il est possible, comme le prouvent des expériences faites dans d'autres pays, que des tensions apparaissent à l'intérieur de certaines branches. Ces tensions sont dues au fait que dans les domaines excédentaires les jeunes sont employés à des salaires peu élevés et les plus âgés réussissent à maintenir leur position.

Deuxièmement, la longue formation nécessaire aux professions qualifiées a pour conséquence que de nouvelles orientations

ne conduisent qu'après un certain temps à des structures modifiées de l'offre. Cela s'applique particulièrement aux professions universitaires pour lesquelles il est difficile, voire impossible, de changer d'orientation au cours des études. En outre, en matière de formation universitaire, la motivation et les aptitudes spécifiques jouent un rôle souvent plus important que les espérances de revenus. *L'orientation professionnelle, l'étude du marché du travail et la politique de formation* portent par conséquent une lourde responsabilité.

Dans ce rapport on insiste plusieurs fois sur le fait que la Suisse a vécu, avec la crise économique, la rupture de la tendance démographique la plus forte de l'histoire moderne, et que de ce fait toutes les professions doivent faire face à de nouvelles données qui sont en relation directe avec le chiffre et la structure de la population.

.278 Si dur que puisse être pour le particulier le fait d'être réduit au chômage, *les mutations d'ensemble sur le marché du travail*, qui ne sont pas recensées officiellement dans les statistiques du chômage en Suisse, sont *bien plus dramatiques*. Si on se réfère aux chiffres de l'emploi donnés sur une moyenne annuelle, la population active totale a reculé de 3,1 millions en 1973 à 2,8 millions en 1976. Le recul est donc d'environ 300 000 travailleurs, ce qui correspond à une *perte de places de travail* de 9,6 % au cours des années de crise. Il est impossible de dire dans quelle mesure ces places de travail ont été définitivement supprimées ou pourraient de nouveau être occupées lors d'une reprise de la demande. Les statistiques de capacité ne donnent là-dessus que des renseignements incomplets.

En tenant compte de l'émigration de travailleurs étrangers, le bilan est le suivant (valeurs moyennes annuelles) :

Recul de l'emploi	298 000
Baisse de la main-d'oeuvre étrangère	<u>185 000</u>
Baisse de la population active suisse, y compris les étrangers restés dans le pays	<u>113 000</u>

L'application du principe "par tête", avec comme référence le troisième trimestre, donne cependant d'autres valeurs brutes, mais les soldes sont les mêmes. *Les étrangers* ont donc été touchés par le recul de l'emploi *dans une proportion de deux tiers*.

Ce solde de plus de 110 000, représentant les places de travail supprimées, englobe les chômeurs complets dont il a déjà été question, les personnes touchant une retraite anticipée et la diminution des personnes travaillant à temps partiel, particulièrement les femmes, et celles qui travaillaient malgré le dépassement de l'âge normal de la retraite. Il est difficile de dire dans quelle mesure - à part les chômeurs complets officiellement inscrits - les travailleurs faisant partie de cette "réserve" se présenteraient à un nouvel emploi si les conditions d'emploi venaient à s'améliorer. Ce nombre devrait être vraisemblablement plutôt faible. Les décisions d'abandonner un emploi devraient s'avérer dans la plupart des cas irréversibles, mais il ne faut pas oublier qu'elles ont largement été prises sous la pression exercée par la crise. La renonciation à travailler a sans doute mis peu de personnes dans des situations désespérées. Comme on le verra ultérieurement, le salaire réel moyen des travailleurs a sensiblement augmenté chaque année de la crise. Une part non-négligeable de ces 110 000 travailleurs ayant perdu leur emploi appartenaient à des familles dans lesquelles d'autres membres travaillaient aussi; les revenus familiaux ont ainsi certainement baissé, mais le revenu du chef de famille n'a cependant pas diminué.

279 Le tableau 51 et le graphique 8 montrent l'évolution de l'effectif de main-d'oeuvre étrangère année par année depuis

Tableau 51

Travailleurs étrangers par catégorie en moyenne annuelle

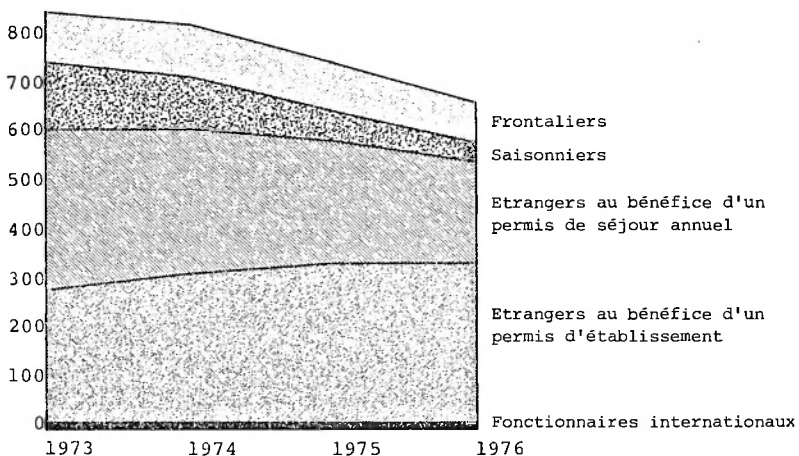
	En milliers				Variations par rapport à l'année précédente en %			
	1973	1974	1975	1976	1973	1974	1975	1976
Total des étrangers	852	829	750	667	+ 0.9	- 2.7	- 9.5	-11.1
Etrangers au bénéfice d'un permis d'établissement	273	306	327	327	+14.7	+12.1	+ 6.9	0
Etrangers au bénéfice d'un permis de séjour annuel	324	291	247	202	- 9.2	-10.2	-15.1	-18.2
Saisonniers	139	111	62	39	- 2.1	-20.1	-44.1	-37.1
Frontaliers	102	107	100	85	+ 7.4	+ 4.9	- 6.5	-15.0
Fonctionnaires internationaux	14	14	14	14	+16.7	0	0	0

Source : Bureau fédéral de statistique

Graphique 8

Moyenne annuelle de l'effectif de la main-d'oeuvre
étrangère par catégories

En milliers



Source: voir tableau 51

1973, ainsi que la répartition entre les personnes jouissant d'un permis d'établissement, les personnes ayant un permis de séjour d'une année, les saisonniers et les frontaliers. Jusqu'en 1976, le nombre des personnes établies a encore augmenté à cause des changements de catégories. Le nombre d'étrangers possédant un permis de séjour annuel est tombé de 122 000 entre 1973 et 1976 (38 %), celui des saisonniers de 100 000 (72 %).

280 A côté du bilan global, il est important de suivre l'évolution dans les différentes branches de l'économie à l'aide de l'indice de l'emploi de l'OFIAMT, bien qu'il ne comprenne pas la totalité des branches économiques. Dans le tableau 52, les groupes d'industrie sont classés par ordre d'importance de l'augmentation ou de la diminution de l'emploi de 1973 à 1977. Alors qu'il est normal de prendre comme base le troisième trimestre en raison des variations saisonnières, en l'espèce, une moyenne des premier et deuxième trimestres a été choisie afin de permettre de prendre également en considération l'année 1977.

L'emploi total dans les domaines concernés a été réduit de 13,3 %. Ce chiffre correspond aussi à peu près à celui de la rubrique industrie, arts et métiers (14,8 % de baisse). Le tableau montre clairement les branches qui ont été les plus touchées et celles qui l'ont moins été, ou selon le cas, celles dont l'expansion n'a même pas été freinée par la crise. Comme on pouvait s'y attendre, les branches telles que la construction, l'horlogerie et le groupe pierre et terre, corrolaire de la construction, se trouvent tout au bas du tableau. Il faut cependant prendre garde qu'il ne s'agit que de chiffres relatifs qui ne révèlent rien sur les chiffres globaux.

Le tableau 53 complète cette vue d'ensemble car l'évolution de l'emploi par branches économiques y est retracée année par année au moyen d'indices ayant pour base 1973 = 100. La dis-

Tableau 52

Variation de l'emploi 1973 - 1977

(moyennes des indices de l'emploi des premier et deuxième trimestres)

Branches économiques	Variation en %
Banques	+ 11,7
Servise d'hygiène	+ 10,8
Assurances	+ 6,9
Administration fédérale	- 0,3
Electricité, gaz et eau	- 2,1
Transports, poste	- 2,4
Hôtels, restaurants	- 5,5
Commerce	- 7,5
Alimentation et fourrage	- 9,9
Papier	- 12,0
Arts graphiques	- 12,2
Métaux, machines	- 12,8
Emploi global 1)	- 13,3
Chimie	- 14,6
Caoutchouc, plastique	- 18,4
Textiles	- 19,6
Habillement	- 21,7
Bois, liège	- 22,4
Pierre et terre	- 25,7
Horlogerie	- 28,2
Construction	- 34,4

1) A l'exclusion de : agriculture, administration des cantons et des communes, écoles publiques et privées, centres de recherche, assistance publique, loisirs, sports et théâtre. Moyenne calculée sur la base des poids relatifs du recensement des professions de 1965. Le nouveau calcul actuellement en cours donnera des résultats différents pour le total.

Source : OFIAMT

Evolution de l'emploi par branches économiques 1973 - 1977

(Moyennes de l'indice de l'emploi des premier et deuxième trimestres, 1973 = 100)

Branches économiques	1973	1974	1975	1976	1977
Emploi global ¹⁾	100	99,4	92,9	87,2	86,7
Industrie, arts et métiers	100	99,4	94,0	86,3	85,2
Alimentation et fourrage	100	98,3	93,9	90,4	90,1
Textiles	100	96,1	85,5	80,0	80,4
Habillement	100	94,2	84,5	78,7	78,3
Bois, liège	100	98,3	88,3	78,5	77,6
Papier	100	100,4	95,5	88,6	88,0
Arts graphiques	100	99,4	94,9	88,5	87,8
Caoutchouc, plastique	100	98,3	87,7	81,2	81,6
Chimie	100	101,2	101,6	96,5	95,4
Pierre et terre	100	98,6	85,7	74,7	74,3
Métaux, machines	100	100,4	97,0	88,9	87,2
Horlogerie	100	103,1	93,0	77,3	71,8
Electricité, gaz et eau	100	100,4	100,9	99,5	97,9
Construction	100	93,0	73,5	66,1	65,6
Services	100	101,2	100,1	97,2	97,5
Commerce	100	100,8	97,3	92,3	92,6
Banques	100	103,5	107,7	109,5	111,7
Assurances	100	102,8	104,0	104,4	106,9
Transports, poste	100	101,1	101,3	98,7	97,6
Hôtels, restaurants	100	98,5	96,8	94,0	94,5
Service d'hygiène	100	104,8	108,1	109,6	110,8
Administration fédérale	100	100,1	99,6	99,1	99,7

1) A l'exclusion de : agriculture, administration des cantons et des communes, écoles publiques et privées, centres de recherche, assistance publique, sports, loisirs et théâtre

Source : OFIAMT

persion des valeurs des indices pour 1977 montre clairement le changement de structure dû à la crise.

Perspectives d'évolution du potentiel de travail

281 L'accroissement du potentiel de travail au cours des années à venir dépend des cinq facteurs suivants, dont deux au moins sont caractérisés par une grande incertitude :

- évolution de la population autochtone et de sa structure,
- évolution du taux d'activité, c'est-à-dire de la proportion de la population active par rapport à l'ensemble de la population,
- variation de la durée moyenne de travail,
- fluctuations de l'effectif des travailleurs étrangers,
- variations de la durée de formation et de l'âge de la retraite.

L'estimation de l'évolution de la population autochtone ne pose pas de problèmes. Les personnes nées dans les années soixante, années de forte natalité, arriveront sur le marché du travail dans les cinq années à venir. Les famille nombreuses des travailleurs étrangers constituent un facteur d'incertitude, car elles émigreront peut-être. Il est permis de supposer que les familles qui vivent depuis un certain temps en Suisse émigreront moins facilement. Toutefois, récemment même des familles qui jouissaient d'un permis d'établissement ont quitté le pays avec leurs enfants.

Etant donné qu'il n'existe pas de statistiques sur la structure d'âge des travailleurs, l'estimation du nombre de personnes qui quittent le processus de production est plus difficile à fournir. On ne dispose que de valeurs moyennes pour un laps de temps assez long, mais pas de valeurs annuelles précises.

Evolution de l'emploi par branches économiques 1973 - 1977

(Moyennes de l'indice de l'emploi des premier et deuxième trimestres, 1973 = 100)

Branches économiques	1973	1974	1975	1976	1977
Emploi global ¹⁾	100	99,4	92,9	87,2	86,7
Industrie, arts et métiers	100	99,4	94,0	86,3	85,2
Alimentation et fourrage	100	98,3	93,9	90,4	90,1
Textiles	100	96,1	85,5	80,0	80,4
Habillement	100	94,2	84,5	78,7	78,3
Bois, liège	100	98,3	88,3	78,5	77,6
Papier	100	100,4	95,5	88,6	88,0
Arts graphiques	100	99,4	94,9	88,5	87,8
Caoutchouc, plastique	100	98,3	87,7	81,2	81,6
Chimie	100	101,2	101,6	96,5	95,4
Pierre et terre	100	98,6	85,7	74,7	74,3
Métaux, machines	100	100,4	97,0	88,9	87,2
Horlogerie	100	103,1	93,0	77,3	71,8
Electricité, gaz et eau	100	100,4	100,9	99,5	97,9
Construction	100	93,0	73,5	66,1	65,6
Services	100	101,2	100,1	97,2	97,5
Commerce	100	100,8	97,3	92,3	92,6
Banques	100	103,5	107,7	109,5	111,7
Assurances	100	102,8	104,0	104,4	106,9
Transports, poste	100	101,1	101,3	98,7	97,6
Hôtels, restaurants	100	98,5	96,8	94,0	94,5
Service d'hygiène	100	104,8	108,1	109,6	110,8
Administration fédérale	100	100,1	99,6	99,1	99,7

1) A l'exclusion de : agriculture, administration des cantons et des communes, écoles publiques et privées, centres de recherche, assistance publique, sports, loisirs et théâtre

Source : OFIAMT

persion des valeurs des indices pour 1977 montre clairement le changement de structure dû à la crise.

Perspectives d'évolution du potentiel de travail

281 L'accroissement du potentiel de travail au cours des années à venir dépend des cinq facteurs suivants, dont deux au moins sont caractérisés par une grande incertitude :

- évolution de la population autochtone et de sa structure,
- évolution du taux d'activité, c'est-à-dire de la proportion de la population active par rapport à l'ensemble de la population,
- variation de la durée moyenne de travail,
- fluctuations de l'effectif des travailleurs étrangers,
- variations de la durée de formation et de l'âge de la retraite.

L'estimation de l'évolution de la population autochtone ne pose pas de problèmes. Les personnes nées dans les années soixante, années de forte natalité, arriveront sur le marché du travail dans les cinq années à venir. Les famille nombreuses des travailleurs étrangers constituent un facteur d'incertitude, car elles émigreront peut-être. Il est permis de supposer que les familles qui vivent depuis un certain temps en Suisse émigreront moins facilement. Toutefois, récemment même des familles qui jouissaient d'un permis d'établissement ont quitté le pays avec leurs enfants.

Etant donné qu'il n'existe pas de statistiques sur la structure d'âge des travailleurs, l'estimation du nombre de personnes qui quittent le processus de production est plus difficile à fournir. On ne dispose que de valeurs moyennes pour un laps de temps assez long, mais pas de valeurs annuelles précises.

Certaines évaluations qui ont été faites révèlent un *accroissement net de la population active* (Suisses et étrangers) *d'environ 100 000 personnes d'ici à 1981*, en supposant un taux d'activité constant et sans tenir compte pour le moment d'émigrations possibles.

- 282 Les *travailleurs étrangers* constituent un grand facteur d'incertitude. Il a été dit que la perte de places de travail due à la crise a été amortie en grande partie par la diminution de la main-d'oeuvre étrangère. Les travailleurs au bénéfice d'un permis de séjour annuel et les saisonniers ont été les plus touchés. Il est difficile de dire dans quel sens la situation évoluera. La révision de la réglementation sur la main-d'oeuvre étrangère de novembre 1977 maintient le plafond du nombre des saisonniers à 110 000. Le contingent fédéral (2 500) et le contingent des cantons (6 000) restent inchangés pour les nouveaux permis de séjour annuels. Le seul point nouveau est un contingent résiduel de l'OFIAMT de 900 unités à distribuer aux cantons selon leurs nécessités économiques. Les efforts pour arriver à *une amélioration qualitative de la structure du marché du travail* devraient être poursuivis, comme il est stipulé dans les dispositions.

Les contingents ne sont pas pleinement utilisés et leur utilisation varie de canton à canton. Une plus grande flexibilité régionale pourrait contribuer à réduire les déséquilibres structurels sur le marché du travail. Lors de la distribution des contingents, certains conflits se font jour parce qu'il manque aussi bien des auxiliaires dans les bas niveaux de salaires que du personnel hautement qualifié. Les observations faites en divers endroits de ce rapport ont convaincu le Groupe d'experts que la *main-d'oeuvre qualifiée* devrait absolument *bénéficier d'une certaine préférence*. En général, les cantons semblent progresser de manière hésitante lorsqu'il s'agit de la répartition des contingents.

283 Avec la reprise conjoncturelle, l'émigration des travailleurs étrangers ne se poursuivra plus au rythme antérieur. Il est toutefois difficile d'évaluer quel en sera le rythme, car l'émigration ne dépend pas seulement des données économiques. La différence entre l'émigration et le nombre de nouveaux permis de séjour accordés restera encore pendant une longue période fortement négative. Si l'on faisait un peu plus attention au facteur "qualité" lors de la répartition des contingents, il serait plus aisé d'atteindre le but mentionné dans les paragraphes précédents.

En ce qui concerne les chiffres globaux, il y a toujours eu par le passé des *fluctuations* considérables qui sont maintenant pratiquement toujours à *sens unique*. L'immigration est contrôlée, mais l'ampleur de l'émigration est totalement inconnue. Les goulots d'étranglement auxquels on se réfère souvent pourraient entraîner une révision de la politique actuelle.

284 *Le taux d'activité* est la deuxième grande inconnue. Depuis 1973, celui-ci est passé, calculé selon le principe "par tête", de 48,4 % à 44,4 %. Un pour-cent équivaut à peu près à 60 000 travailleurs; mais il faut se méfier de surestimer les réserves. Ce recul du taux d'activité est en partie la conséquence de l'émigration des travailleurs étrangers. Cependant, même de petites variations de ce taux peuvent influencer de manière fondamentale les estimations susmentionnées.

En ce qui concerne les travailleurs suisses, le recul du taux d'activité est plus un réflexe de crise qu'il n'est conditionné par les changements dans la structure de l'âge. Ici encore, il est difficile d'évaluer si, et dans quelle mesure, une forte reprise de la conjoncture mobiliserait des travailleurs supplémentaires au delà de la hausse du taux d'activité. En outre, il importe de savoir si cela serait souhaitable. En fait, dire que le taux d'activité des années d'expansion était trop élevé ou que celui d'aujourd'hui a été abaissé au-dessous

du niveau normal sous la pression des mauvaises conditions économiques est une appréciation subjective. Dans tous les cas, des *fluctuations à court terme de cette ampleur entraînent des souffrances personnelles* que l'on doit s'efforcer d'éviter à l'avenir par une politique de stabilisation à moyen terme efficace.

285 Reste encore à discuter des variations de la durée moyenne du travail, de la durée de formation, et éventuellement de nouveaux abaissements de l'âge de la retraite. Pour ces trois éléments, il faut tenir compte des conflits possibles entre les objectifs à court terme et les goulots d'étranglement qui apparaîtront à long terme à cause de la stagnation de la population. Vu la forte offre de travail dans les années à venir, il y a un réel danger que des processus irréversibles qui placeraient les générations futures devant de graves problèmes soient introduits.

La baisse quasiment continue de la durée de travail hebdomadaire s'est quelque peu accélérée au cours des années de crise, toutefois dans des proportions assez modestes. Cette baisse s'est maintenant arrêtée. Si les tensions devaient de nouveau augmenter sur le marché du travail à cause de l'offre et/ou de la demande, la pression politique pour un abaissement de la durée du travail s'accentuerait sans aucun doute. Le cheminement prudent suivi jusqu'à maintenant est cependant préférable, et cela aussi bien en raison des perspectives à long terme que du point de vue des coûts. La réduction du temps de travail allant en général de pair avec un maintien du même niveau de salaire - ce qui implique une hausse du salaire horaire -, elle devrait être compensée par une augmentation correspondante de la productivité. Si cette réduction se fait d'un bond, il ne sera pas possible d'atteindre ce but.

- 286 Une prolongation de la durée de formation qui aurait pour seul but de décharger provisoirement le marché du travail est une politique sujette à caution, comme le prouvent les expériences faites dans d'autres pays. Par une telle politique, qui - comme cela a déjà été dit dans d'autres pays - considère l'université comme la "salle d'attente du marché du travail", les problèmes ne sont qu'ajournés de quelques années et les jeunes se trouvent déçus dans leurs espoirs. Ce détour est au demeurant coûteux et n'amène pas cette offre d'emploi escomptée pour l'avenir.

Croissance, conjoncture et productivité du travail

- 287 La demande attendue de main-d'oeuvre dépend de la croissance du produit intérieur réel et de l'évolution de la productivité du travail. En général, les bilans du marché du travail reposent aujourd'hui sur la réflexion suivante. On estime l'offre de travail probable future et on admet que la productivité du travail suit sa tendance historique, avec le cas échéant quelques corrections en vertu d'un examen de la plausibilité de cette tendance. On en déduit alors la croissance nécessaire au cours des années à venir pour atteindre un taux d'activité élevé.

Dans une perspective à moyen et à long terme, des estimations de ce genre sont très utiles comme calcul d'alternative, mais elles n'ont qu'une force d'enseignement limitée pour des décisions concrètes de politique économique. Les projections ont de toute façon un caractère hypothétique, parce que les objectifs de croissance concrets se sont révélés non-réalisables.

- 288 Les calculs d'alternative de ce type sont en général effectués selon plusieurs hypothèses en ce qui concerne l'évolution de la productivité du travail, parce qu'elle n'est pas déterminée d'avance selon une loi de la nature, mais dépend

de conditions économiques et technologiques sans cesse changeantes. La dispersion des résultats obtenus lors du calcul des différentes variantes est souvent un indice de l'incertitude.

Suite à la pénurie de main-d'oeuvre au cours des années d'expansion, le processus de substitution de la main-d'oeuvre par le capital physique s'est accéléré, en partie à cause de la hausse des salaires réels, en partie à cause de l'inexistence de main-d'oeuvre supplémentaire. Ce processus de substitution a développé sa propre dynamique qui ne s'est pas arrêtée lors de la crise. Les procédés de rationalisation prévus à long terme ne pouvaient pas être interrompus à court terme, bien que la situation sur le marché du travail ait complètement changé. Dans une certaine mesure aussi, les relations de salaires réels ne se sont pas révélées assez souples, ce qui est cependant beaucoup moins vrai pour la Suisse que pour d'autres pays.

Il serait par contre tout à fait improbable que la productivité du travail augmente au même rythme qu'à l'époque de l'expansion, compte tenu des conditions changées au niveau de la dotation en facteurs de production. A l'intérieur d'une certaine marge, elle pourrait se révéler *adaptable aux conditions actuelles de croissance et du marché du travail*; c'est pourquoi les projections basées sur l'idée d'une croissance constante de la productivité sont problématiques. Avec ces prévisions, il est également indiqué de faire attention au fait que les changements de la structure de l'emploi, tels qu'ils ont été décrits plus haut et tels qu'ils vont se poursuivre, ont une influence profonde sur la productivité du travail.

289 *L'instabilité des relations à court terme entre la productivité du travail et le niveau de production* sont encore plus problématiques pour les projections en question. Lors d'un recul brutal de la production, il n'est pas possible d'adapter tout de suite le niveau d'emploi à celui de la production.

Les entreprises ne le font pas souvent consciemment, parce qu'elles pensent que la récession n'est qu'un phénomène passager. Le fait de ne pas entreprendre les ajustements nécessaires a pour conséquence une diminution de la productivité du travail, prouvée par les statistiques, ou du moins une réduction importante de sa croissance antérieure.

Les rapports se renversent lors de la reprise. Le chômage "déguisé" disparaît au sein des entreprises et la croissance de la productivité du travail atteint des valeurs qui sont bien au delà de la tendance à long terme. Dans des pays qui ont été dans l'après-guerre plus fortement touchés que la Suisse par des fléchissements conjoncturels, ce rapport (loi de OKUN) s'est révélé parfaitement exact.

290 Des évaluations grossières pour la Suisse montrent que la productivité par heure ouvrée a augmenté dans l'industrie d'environ 4,5 % par an depuis les années soixante jusqu'à l'éclatement de la crise. De 1973 à 1976, cette augmentation n'est même plus de 1 %. L'effet est encore plus évident si l'on fait la différence entre les branches économiques. Dans quelques domaines ayant subi une contraction de la production supérieure à la moyenne, les taux de croissance de la productivité horaire sont même quelques fois nettement négatifs.

Bien que l'adaptation de l'emploi aux conditions de la crise ait été plus aisée en Suisse que dans d'autres pays, ces chiffres montrent que l'on peut compter sur une certaine *réserve de productivité*. Cela est vrai avant tout pour le secteur tertiaire, mais aussi pour le secteur secondaire; dans ce dernier toutefois, il y a de grandes différences d'une branche à l'autre.

Essai de bilan

291 La confrontation du nombre de chômeurs complets avec les places vacantes révèle quelques déséquilibres structurels, mais

il n'y a pour le moment en général pas de problèmes sérieux. Le nombre de chômeurs enregistrés actuellement doit être considéré comme extrêmement bas, même si l'on tient compte des réserves faites en d'autres endroits. Le tableau d'ensemble actuel très favorable ne doit cependant pas nous conduire à des prévisions trop optimistes pour l'avenir. La politique du marché du travail doit pouvoir faire face à différentes évolutions qui ne sont pas prévisibles et sur lesquelles la Suisse n'a que peu ou pas d'influence, et qui ne dépendent pas seulement des taux de croissance généraux à venir.

Si la reprise de la conjoncture poursuit son cours actuel chez nos principaux partenaires commerciaux, il ne devrait pas y avoir de grands problèmes d'emploi. La tâche principale sera donc entre autres de diriger les nouvelles générations dans une bonne direction. La politique du marché du travail sera *avant tout une politique de structure*. Les mesures qui devront être prises pour atteindre un degré de mobilité aussi élevé que possible seront traitées dans la troisième partie du rapport. Il est cependant probable qu'il faudra s'accommoder à un *taux de chômage frictionnel plus élevé*. Il n'est toutefois pas possible d'émettre actuellement des prévisions quantitatives précises à ce sujet.

292 Par contre, on peut se poser la question de savoir quelles seraient les réserves de capacité au cas où la demande croîtrait plus fortement que prévu. En ce qui concerne la main-d'oeuvre, ces *réserves sont sans doute globalement plus grandes* que celles qui ressortent *directement de la lecture des statistiques*. Le taux d'activité possède une grande marge vers le haut: le taux d'émigration de la main-d'oeuvre étrangère pourrait diminuer et en même temps la "réserve de productivité" décrite ci-dessus n'est pas encore totalement épuisée. Toutefois, des *goulots d'étranglement* partiels pourraient imposer des limites beaucoup plus tôt.

293 Selon un test effectué par l'Institut de recherches économiques de l'EPF à Zurich, le *degré d'utilisation des capacités de production* est tombé du sommet atteint au premier trimestre de 1974 (90 %) à 75 % au plus fort de la crise, mais il a de nouveau atteint 80 %. De ce fait, des réserves pour une reprise durable existeraient également à ce niveau. En général, on part en effet du principe que les entreprises procèdent à de nouveaux investissements avec un taux d'utilisation d'environ 85 %. Ce n'est qu'à partir de ce point que l'on peut compter sur l'entrée en fonction de processus d'expansion cumulatifs.

Les *investissements d'équipement* ont atteint, après une période de faiblesse au milieu des années soixante, un taux de croissance record avec presque 14 % en 1970. En 1972, les taux de croissance sont tombés brutalement et, en 1973, ils étaient négatifs. Cela signifie que depuis quelque temps déjà, *l'âge moyen de l'appareil de production s'élève*. Si l'on admet que les technologies de pointe ne peuvent être appliquées qu'avec l'achat de nouvelles machines, alors il semble que l'on accorde trop peu d'importance à cet effet de vieillissement. Il peut compromettre la capacité de concurrence internationale de la Suisse, et les générations futures seront chargées de la réalisation des investissements de remplacement qui ont été autrefois repoussés. Des analyses empiriques plus précises de l'effet de vieillissement, bien qu'urgentes et nécessaires, ne sont en ce moment pas encore possibles.

Niveau et structure des salaires

294 L'évolution des salaires nominaux peut être suivie soit à l'aide du salaire moyen de l'ensemble de l'économie, soit à l'aide des salaires moyens de chaque branche économique. Comme on pouvait s'y attendre, les résultats varient assez fortement, parce que le salaire moyen de l'ensemble de l'économie (somme totale des salaires par rapport aux employés à plein temps) reflète de multiples déplacements de structure.

La progression structurelle de travailleurs à haut salaire relève la moyenne, même si aucune augmentation de salaire n'a eu lieu dans certaines branches. L'élimination des travailleurs à temps partiel ayant un salaire peu élevé joue le même rôle.

L'écart est sérieux en 1976. Tandis que le salaire moyen de l'ensemble de l'économie a encore augmenté de 4,7 %, les salaires individuels compris dans les statistiques de salaires n'ont augmenté que de 2 % à 3 %, si l'on exclut les domaines extrêmes de cette étude globale.

- 295 Le salaire moyen a atteint pour la première fois un taux de croissance à deux chiffres en 1970, arrivant au maximum en 1971 avec 15,3 %. Les taux de croissance restent encore très élevés jusqu'en 1974; ils sont de plus de 8 % en 1975 et reviennent enfin aux 4,7 % déjà mentionnés.

Le tableau 54 montre l'évolution des salaires moyens par catégorie d'employés et par sexe. Sur l'ensemble de la période observée, la diminution très prononcée des taux de croissance ne révèle pas de grandes différences entre les catégories. Tandis que les employés proprement dits sont demeurés d'abord quelque peu derrière les ouvriers du point de vue de la croissance des salaires moyens, ils se sont retrouvés sur le même niveau en 1976.

- 296 L'évolution des salaires dans les différentes branches économiques offre un tableau tout à fait différencié. Si la dispersion dans les taux de croissance était encore relativement restreinte en 1974 - seule la chimie, parmi les grandes branches de l'industrie, était largement au-dessus de la moyenne - ils se sont nettement dissociés depuis lors. La construction enregistrait en 1976, par rapport à l'année précédente, des salaires pratiquement constants; dans l'industrie et les arts et métiers, les salaires augmentaient globalement de tout juste 3 % et dans le secteur des services de bien plus de 3 %. Pour

Tableau 54

Evolution des salaires nominaux 1973 - 1976

(Variations par rapport à l'année précédente en %)

	1973	1974	1975	1976	1973-1976	
					Ensemble	Moyenne annuelle
Travailleurs adultes (total)	12.3	12.5	7.3	1.8		*) 7.2
Travailleurs	12.1	12.2	7.3	1.4	22.2	6.9
- qualifiés	11.9	12.0	6.7	1.1	20.9	6.5
- semi-qualifiés ou sans format.	12.2	12.4	7.7	1.7	23.2	7.2
Travailleurs de sexe féminin	12.8	13.1	7.3	2.9	25.4	7.9
- qualifiés	11.5	13.1	7.5	2.9	24.6	7.6
- semi qualifiés ou sans format.	13.1	13.1	7.3	2.9	25.9	7.9
Employés (total)	11.6	11.7	7.6	2.9		*) 7.4
Employés de sexe masculin	11.4	11.8	7.6	2.9	23.9	7.4
Employés de sexe féminin	11.8	11.5	7.6	3.0	23.6	7.3
Travailleurs adultes (total)	12.0	12.2	7.4	2.2		*) 7.3

* En raison de l'absence de chiffres absolus, calculé comme moyenne à partir des taux de croissance annuels

Source : Enquêtes sur les salaires et les traitements d'octobre 1976, OFIAMT 1977

des groupes séparés, les dispersions enregistrées s'étendent d'une légère baisse à un accroissement de 7 %.

- 297 Globalement, on peut par conséquent constater l'existence d'un certain degré de flexibilité dans les relations de salaires, nécessaire pour provoquer les changements de structure indispensables. Le plein-emploi de l'époque de croissance combiné avec l'absorption de la main-d'oeuvre libérée par le secteur primaire, a entraîné comme dans d'autres pays une forte hausse des salaires de la main-d'oeuvre non-qualifiée. C'est particulièrement le secteur des services qui a été touché par cette hausse des coûts. On trouve là une des causes de l'explosion des coûts de la santé.

La limitation presque totale de l'afflux de main-d'oeuvre étrangère représente un événement de même portée. Comme nous l'avons déjà souligné, les domaines où les salaires sont peu élevés doivent désormais être plus attrayants pour la main-d'oeuvre suisse. Les possibilités qui existaient jusqu'à maintenant de monter dans la pyramide des salaires se sont amenuisées.

- 298 Les études statistiques sur l'évolution des gains dans le secteur public n'en sont qu'au stade de la préparation. Ici aussi, le plein-emploi et le suremplei lors de la période de croissance ont conduit à des changements dans les relations de salaires au sein du secteur public et tout particulièrement entre le secteur privé et le secteur public.

Si les fonctionnaires étaient autrefois prêts à se contenter de salaires un peu inférieurs à ceux qu'ils auraient dans le secteur privé en échange de la sécurité de l'emploi, l'économie de plein-emploi a forcé également le secteur public à payer des salaires concurrentiels, ce qui a fait que les salaires des fonctionnaires constituaient parfois même un point de référence du secteur privé. Si l'on souligne ici à plusieurs reprises la nécessité d'une flexibilité aussi grande

que possible des relations de salaires afin de permettre une plus grande adaptation entre la structure de l'offre et celle des besoins sur le marché du travail, il est évident que cela concerne également le domaine public.

des groupes séparés, les dispersions enregistrées s'étendent d'une légère baisse à un accroissement de 7 %.

- 297 Globalement, on peut par conséquent constater l'existence d'un certain degré de flexibilité dans les relations de salaires, nécessaire pour provoquer les changements de structure indispensables. Le plein-emploi de l'époque de croissance combiné avec l'absorption de la main-d'oeuvre libérée par le secteur primaire, a entraîné comme dans d'autres pays une forte hausse des salaires de la main-d'oeuvre non-qualifiée. C'est particulièrement le secteur des services qui a été touché par cette hausse des coûts. On trouve là une des causes de l'explosion des coûts de la santé.

La limitation presque totale de l'afflux de main-d'oeuvre étrangère représente un événement de même portée. Comme nous l'avons déjà souligné, les domaines où les salaires sont peu élevés doivent désormais être plus attrayants pour la main-d'oeuvre suisse. Les possibilités qui existaient jusqu'à maintenant de monter dans la pyramide des salaires se sont amincies.

- 298 Les études statistiques sur l'évolution des gains dans le secteur public n'en sont qu'au stade de la préparation. Ici aussi, le plein-emploi et le suremplei lors de la période de croissance ont conduit à des changements dans les relations de salaires au sein du secteur public et tout particulièrement entre le secteur privé et le secteur public.

Si les fonctionnaires étaient autrefois prêts à se contenter de salaires un peu inférieurs à ceux qu'ils auraient dans le secteur privé en échange de la sécurité de l'emploi, l'économie de plein-emploi a forcé également le secteur public à payer des salaires concurrentiels, ce qui a fait que les salaires des fonctionnaires constituaient parfois même un point de référence du secteur privé. Si l'on souligne ici à plusieurs reprises la nécessité d'une flexibilité aussi grande

que possible des relations de salaires afin de permettre une plus grande adaptation entre la structure de l'offre et celle des besoins sur le marché du travail, il est évident que cela concerne également le domaine public.

IV Coûts, prix et productivitéLa fin de l'inflation

299 L'indice suisse des prix à la consommation a augmenté jusqu'à la fin des années soixante à un taux annuel moyen inférieur à 3 %. Dès 1970, cette limite de 3 % est dépassée et le maximum est atteint en 1974 avec une hausse annuelle de 9,8 %. Si l'on fait une comparaison mois par mois avec l'année précédente, l'accélération de l'inflation est encore plus évidente. Le graphique 9 montre qu'avec cette méthode, le taux de 12 % par an a même été atteint. La courbe des taux de croissance des prix de gros révèle des écarts encore plus élevés.

Cependant, dans aucun autre pays le taux d'inflation n'a diminué aussi rapidement. En 1976, ce taux était de 1,7 % en moyenne annuelle et, au premier trimestre de 1977, il n'était plus que de 1 %. Un tableau du volume II (Fondements statistiques) montre l'évolution des prix des différents groupes de marchandises qui suit en général l'évolution de la moyenne, mais avec des sommets répartis sur plusieurs années. Le cas le plus frappant est celui de la catégorie chauffage et éclairage avec des taux d'augmentation d'environ 29 % et 16 % respectivement en 1973 et 1974 à la suite de la crise du pétrole.

300 Pour approfondir cette question, il est utile de comparer l'indice des prix à la consommation à l'évolution des prix des principales composantes du produit intérieur brut (tableau 55). Exception faite de 1972, les écarts entre l'indice des prix à la consommation et l'indice des prix de l'agrégat "consommation des ménages" sont relativement faibles. Ils s'expliquent par la pondération différente des indices. L'évolution particulière de l'indice des prix de la consommation publique - indice par ailleurs assez problématique du point de vue technique -, ainsi que des prix à l'exportation et à l'importation sera traitée plus tard. La sensibilité conjoncturelle bien connue des prix des biens d'investissement est confirmée par la crise.

Graphique 9

Evolution des prix à la consommation et des prix de gros
 Variations par rapport au même mois de l'année précédente en %

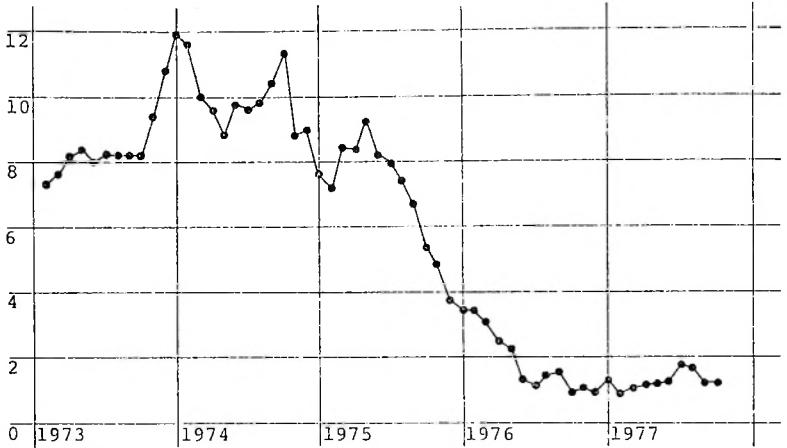
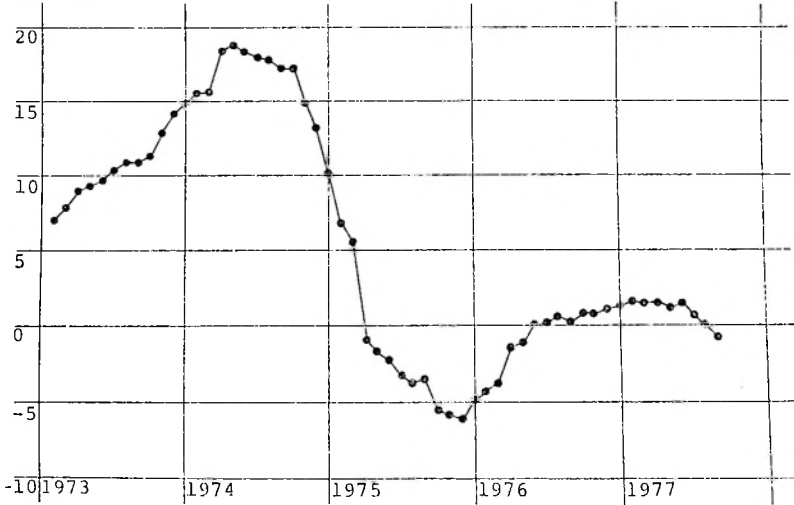
Prix à la consommationPrix de gros

Tableau 55

Evolution des prix à la consommation, des prix de gros et des
composantes du produit intérieur brut

	Variation de la moyenne annuelle par rapport à l'année précédente en %						
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Prix à la consommation	3.6	6.6	6.7	8.7	9.8	6.7	1.7
Prix de gros	4.1	2.2	3.6	10.7	16.1	-2.2	-0.7
Consommation des ménages	4.0	7.0	7.7	9.0	10.0	6.6	(2.3)
Consommation de l'Etat et des assurances sociales	5.9	12.4	10.0	12.4	10.4	7.3	(2.7)
Investis. intérieurs bruts	8.6	10.1	9.3	7.1	6.3	0.1	(-2.8)
Ventes à l'étranger	4.6	3.7	5.0	4.1	13.0	2.6	(-0.7)
Achats à l'étranger	7.3	1.6	1.7	6.3	18.0	-2.8	(-4.6)
Produit intérieur brut	4.7	9.2	9.8	8.1	7.0	7.1	(2.8)
Ecart : Prix à la consommation - produit intérieur brut	-1.1	-2.6	-3.1	0.6	2.8	-0.4	(-1.1)

Source : OFIAMT, Bureau fédéral de statistique

Les écarts entre l'indice des prix du produit intérieur brut et l'indice des prix à la consommation ressortant du tableau 55, sont très marqués et doivent par conséquent être pris en considération lorsqu'on étudie le problème de l'adaptation des salaires au renchérissement. L'augmentation des prix à la consommation peut avoir deux causes : une augmentation des coûts intérieurs et/ou des prix à l'importation plus élevés. Pour un pays comme la Suisse qui dépend beaucoup du commerce extérieur, la composante importation pour laquelle la politique de stabilisation intérieure ne peut être rendue responsable joue un rôle capital. Ainsi, l'augmentation de 18 % en 1974 des prix à l'importation s'est traduite par une hausse des prix à la consommation de 2,8 % plus élevée que celle de l'indice du produit intérieur brut.

La répercussion de l'évolution des prix dans le commerce extérieur sur les différents indices de prix est importante si l'on considère la question de la compensation du renchérissement parce que seuls les prix à l'importation se reflètent dans l'indice des prix à la consommation, alors que l'augmentation des prix de vente des exportations suisses n'est pas prise en considération. En conséquence, une compensation du renchérissement en fonction de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation implique que les salariés ne sont pas touchés par une réduction de la prospérité économique due aux augmentations des prix à l'importation. Si le renchérissement des importations était au contraire éliminé de l'indice des prix à la consommation, les travailleurs devraient en revanche supporter une trop grande partie de la perte de bien-être économique. La meilleure solution serait donc une compensation du renchérissement selon l'augmentation de l'indice des prix du produit intérieur brut dans lequel seul le solde du renchérissement des importations et des exportations apparaît.

301 Le Groupe d'experts n'entend pas, dans ce rapport, approfondir davantage le principe de la compensation du renchéris-

sement, pourtant si importante pour le maintien de la paix du travail. L'adaptation a posteriori des salaires aux augmentations de prix subies s'est cependant révélée beaucoup plus avantageuse en matière de politique de stabilisation que l'introduction de *l'anticipation de l'inflation* dans les négociations salariales pratiquées dans d'autres pays. Les clauses automatiques atteignent cependant leur limite lorsqu'il y a arrêt du progrès de la productivité du travail ou lorsque la productivité est même en diminution.

- 302 On ne peut pas attribuer les succès de la lutte contre l'inflation à un seul facteur. Le passage aux taux de change flexibles qui a rendu possible le contrôle de l'expansion de la masse monétaire par la Banque nationale, et le fait que tous les instruments de politique monétaire disponibles ont été bien utilisés, ont créé, comme cela a déjà été expliqué ailleurs dans ce rapport, les conditions préalables sans lesquelles les tentatives de se protéger de l'inflation mondiale auraient échoué, comme elles avaient toujours échoué auparavant. L'augmentation du cours du franc suisse a entraîné en 1975 comme en 1976 une baisse des prix des importations qui ne s'est certes pas répercutée aussitôt sur les prix à la consommation finale, mais qui a cependant exercé une influence modératrice durant une plus longue période.

Un autre facteur décisif fut la fin du boom de la construction qui précéda la crise. L'hypertrophie de la construction fut une des causes les plus importantes de l'inflation. Enfin, il faut mentionner - et ce n'est pas le facteur le moins important - la modération de politique salariale qui s'est adaptée aux nouvelles conditions.

- 303 Lorsque l'on cherche à savoir si une reprise de la demande, quelle que soit son origine, pourrait très rapidement conduire à des taux d'inflation élevés, il faut reprendre les principaux facteurs envisagés ci-dessus parce qu'ils avaient pra-

tiquement amené la stabilité des prix. Sans doute, la Banque nationale poursuivra-t-elle son contrôle de la masse monétaire. Un nouveau boom de la construction est également improbable, faute de demande; en raison du modernisme de la majorité des logements, peu d'investissements de remplacement seront en effet réalisés. De plus, la mentalité inflationniste a disparu, si bien que la fuite vers les valeurs réelles ne joue plus un rôle important.

Dans le chapitre précédent, l'élasticité de l'offre a été estimée à un niveau plutôt élevé, du moins plus élevé que ne le montrent les statistiques du marché du travail. Cependant, des goulots d'étranglement partiels pourraient rapidement entraîner des augmentations de prix et des revendications salariales dans certaines branches, ce qui nuirait à la capacité concurrentielle internationale et pourrait évincer les branches en question du marché. Sous cet angle, les augmentations de salaires et de prix partielles constituent précisément un danger parce qu'elles ne se répercutent que fort peu sur les taux de change. De fait, les produits de ces branches renchérisse sur le marché mondial pratiquement dans la même proportion que sur le marché intérieur. L'exploitation de chances de ventes à court terme peut donc se révéler désavantageuse à long terme, comme le montrent de nombreux exemples. Il faut également insister ici sur les déséquilibres structurels du marché du travail qui peuvent déclencher des augmentations de salaires ponctuelles même dans le cas d'un chômage global, ce qui peut également provoquer des revendications salariales dans d'autres secteurs.

Coûts, prix et distribution des revenus

304 Dans le chapitre précédent, seule l'évolution des salaires nominaux a été dépeinte. La déflation de ces grandeurs nominales présuppose, d'une part, qu'il y a pour chaque catégorie

un indice des prix particulier déterminé par les habitudes de consommation spécifiques. Techniquement cela est impossible. D'autre part, il n'est pas possible d'obtenir des informations supplémentaires si toutes les séries statistiques de salaires sont calculées avec un indice unitaire, parce que l'image structurelle reste ainsi inchangée. C'est pourquoi on trouvera par la suite quelques observations globales fondées davantage sur l'analyse des coûts que sur celle des gains. Le salaire réel, à savoir le salaire réel moyen par emploi à plein temps, a augmenté toutes les années pendant la crise. Ce fait avait déjà été mentionné auparavant, mais il a aussi été dit qu'il fallait éviter d'en tirer de fausses conclusions, parce que des effets structurels entrent en jeu et parce que le revenu par famille donnerait une image différente.

305 Pour permettre d'observer une évolution importante dans un contexte à long terme, le tableau 56 s'étend sur la période traitée dans cette partie. La productivité moyenne du travail, dont l'évolution a déjà été traitée, est calculée à partir du produit intérieur brut réel et de l'emploi total. Le salaire nominal moyen et la productivité du travail donnent ensemble le coût salarial unitaire. Les augmentations de salaires n'accroissent pas les coûts dans la mesure où elles sont accompagnées d'une augmentation égale de la productivité du travail.

Les coûts salariaux unitaires décisifs pour l'évolution des prix et de la capacité concurrentielle internationale, comme le montre le tableau, ont également augmenté sans arrêt pendant les années de crise. Auparavant, la forte augmentation des salaires nominaux avait été compensée, du moins en partie, par une forte augmentation de la productivité. Comme on l'a toujours observé, les augmentations de salaires se poursuivent encore au début de la crise alors que l'augmentation de la productivité diminue aussitôt pour devenir même négative.

Tableau 56

Evolution du produit intérieur brut, de l'emploi total, de la productivité du travail, du salaire moyen et de la "marge bénéficiaire brute"

Variation par rapport à l'année précédente en %

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1974	1975	1976
Produit intérieur brut, réel	8.1	4.8	4.9	5.3	3.2	2.5	3.1	3.6	5.6	6.4	4.1	3.2	3.0	1.5	1.5	-7.4	(-2.1)
Emploi total 1)	3.9	3.7	2.0	1.7	-1.0	0.0	-0.1	0.3	1.0	0.9	0.8	0.3	0.1	-0.7	-0.7	-5.4	-3.9
Productivité du travail 2)	4.0	1.04	2.86	3.51	4.26	2.90	3.16	3.30	4.81	5.39	3.23	2.52	2.96	2.06	2.08	-2.10	(-1.82)
Salaire moyen nominal 3)	9.0	7.93	9.74	9.30	9.70	6.99	8.71	6.46	6.68	11.48	15.32	13.35	13.13	12.62	12.62	8.38	(4.56)
Coûts salariaux unitaires 4)	4.84	7.05	6.45	5.59	5.20	4.01	5.37	3.05	1.97	5.78	11.72	10.14	9.89	10.31	10.31	10.70	(2.56)
"Marge bénéficiaire brute" 5)	-0.78	-1.22	-1.60	-0.28	-1.40	0.80	-0.82	0.03	0.60	-1.07	-2.57	-0.34	-1.75	-3.38	-3.38	-3.58	0.06
Prix du produit intérieur brut	4.05	5.83	4.85	5.31	3.80	4.81	4.45	3.08	2.57	4.71	9.15	9.80	8.14	5.93	6.93	7.12	2.72
Salaire moyen, réel 6)	7.10	3.63	5.79	6.16	6.02	1.32	4.90	4.00	4.03	7.58	8.19	6.28	4.06	2.60	2.60	1.53	2.76

1) Emploi moyen estimé (principe de l'emploi à plein temps)

2) Produit intérieur brut/emploi (principe de l'emploi à plein temps)

3) Concept intérieur (principe de l'emploi à plein temps)

4) Coûts salariaux unitaires = salaires moyens nominaux (concept intérieur)

5) Variation de la "marge bénéficiaire brute" = variation de l'indice des prix du PIB - variation des coûts salariaux unitaires

6) Déflaté à l'aide de l'indice suisse des prix à la consommation

tive en 1975. C'est pourquoi ce n'est qu'en 1976 seulement que l'augmentation jusque-là relativement forte des coûts salariaux unitaires débouche sur une évolution se situant dans des limites normales.

306 Il est intéressant de confronter les taux de croissance des coûts salariaux unitaires avec l'indice des prix du produit intérieur brut. La différence a été appelée dans le tableau "marge bénéficiaire brute", ce qui regroupe en un seul terme tous les coûts, à l'exclusion des salaires, et les bénéfices.

On voit que depuis 1960 déjà cette marge se rétrécit presque toutes les années; à trois reprises seulement elle a un signe positif, mais avec des pourcentages modérés. La distribution du revenu s'est donc modifiée en défaveur des bénéfices.

La statistique de la distribution du revenu reflète cette évolution. La part des salaires a augmenté entre 1960 et 1975 de 61,3 % à 69,6 %, mais il faut cependant encore préciser qu'il s'agit de valeurs nominales dont il ne faut tirer aucune conclusion directe en matière de politique de redistribution. La part des revenus d'exploitation des personnes indépendantes au revenu total a baissé pendant la même période de 20,6 % à 12,9 %, et la part des bénéfices non distribués de 10,9 % à 7,8 %. Seule la part du revenu de la propriété a légèrement augmenté. Une amélioration de la situation des bénéfices, et donc surtout des possibilités d'autofinancement, ne s'est fait jour qu'en 1976, comme nous l'avons déjà relevé au chapitre II de cette partie. Elle est la condition indispensable d'une reprise des investissements. Malgré l'activité toujours modeste au niveau des investissements, le taux d'autofinancement est cependant encore très faible.

V Les conditions monétaires

- 307 La politique monétaire suisse est devenue très active, dès le début des années septante, et de nombreuses mesures ont été adoptées sur la base du droit d'urgence le plus souvent. Cette activité ne s'est réduite qu'après le passage aux changes flottants et, surtout, qu'une fois l'inflation maîtrisée, pour faire place à une politique de l'offre de monnaie axée plutôt sur le moyen terme et dont le caractère de continuité est particulièrement marqué. Le Groupe d'experts pense, pour plusieurs raisons, qu'il n'est plus nécessaire de traiter dans le détail *les mesures de politique monétaire prises ces dernières années*. Les effets de ces mesures ne peuvent, dans une large mesure, être évalués de manière irréfutable, ni du point de vue théorique, ni même sur le plan empirique. Les analyses appropriées seraient très longues et aucun succès ne pourrait être garanti pour autant. En outre, pour l'essentiel, les réponses que la science peut actuellement fournir aux questions soulevées ont déjà été mentionnées dans le cadre des discussions relatives aux moyens d'action prévus dans la nouvelle loi sur la Banque nationale ainsi que dans les études sur la politique monétaire suisse qui ont paru ces dernières années. Les travaux du Groupe d'experts sont donc surtout axés sur le présent et l'avenir; par conséquent, ils se concentrent avant tout sur les problèmes qui apparaissent, dans ce contexte, comme particulièrement importants.

Le secteur monétaire sous les régimes de changes fixes et flottants

- 308 Quelque cinq ans après le passage de la Suisse aux changes flottants et après des décennies de débats entre économistes, il est devenu évident que le secteur monétaire possède, sous

le régime actuel des changes flottants, des propriétés fondamentalement différentes de celles qu'il avait sous le système des changes fixes. Par conséquent, il suffit de donner un bref résumé du contenu essentiel des différentes thèses.

- 309 Pour un pays tel que la Suisse, qui est fortement lié à l'économie mondiale par son commerce extérieur et par les mouvements de capitaux, le secteur monétaire était, *sous le régime des changes fixes* et de la libre convertibilité, largement tributaire de l'évolution enregistrée à l'étranger. Les variations de la masse monétaire et des taux d'intérêt devenaient des facteurs d'impulsion essentiellement exogènes qui se répercutaient sur l'évolution intérieure sans que celle-ci, ou la politique économique suisse ne puisse les influencer durablement. La structure des taux d'intérêt était encore partiellement sujette à certaines influences découlant de l'évolution intérieure et de la politique économique. }
- 310 *Sous le régime des changes flottants*, le secteur monétaire suisse n'est plus directement soumis aux influences de l'évolution à l'étranger. Toutefois, la politique monétaire suisse, devenue autonome sur ce plan, agit sur les cours de change. Attendu que le niveau des cours de change revêt une importance déterminante pour le développement des relations avec l'extérieur et, par voie de conséquence, pour la conjoncture intérieure et l'emploi, la politique monétaire peut devenir, sous le système des changes flottants, une arme plus efficace qu'on ne le souhaiterait.
- 311 Dans un système de changes flottants, l'autonomie de la politique monétaire est limitée par des liens directs entre l'évolution monétaire et les cours de change. D'une part, des évolutions en Suisse ou à l'étranger peuvent modifier fortement

le cours du franc, ou menacer de le modifier, et contraindre ainsi les autorités monétaires suisses à adapter de facto leur politique, ou à prendre des mesures pour s'opposer à ces modifications. D'autre part, la politique monétaire suisse devra toujours tenir compte des effets qu'elle produit sur les cours de change.

312 Les limites de l'autonomie de la politique monétaire, dans le système des changes flottants, dépendent essentiellement des six éléments suivants:

- Quelle est l'importance des effets de la politique monétaire sur les taux d'intérêt ?
- Dans quel délai la politique monétaire se répercute-t-elle sur les taux d'intérêt ?
- Quelle est l'importance des effets d'une variation des taux d'intérêt sur les cours de change ?
- Dans quel délai une variation des taux d'intérêt se répercute-t-elle sur les cours de change ?
- Quelle est l'importance des effets d'une variation des cours de change sur les relations avec l'extérieur et, ainsi, sur la conjoncture intérieure et l'emploi ?
- Dans quel délai une variation des cours de change se répercute-t-elle sur les relations avec l'extérieur ?

A l'exception des deux premières, ces questions se posent de la même manière si la variation des taux d'intérêt est due à l'évolution du marché. Seules les deux dernières se posent lorsque la variation des cours de change découle de l'évolution du marché. Lorsque la Banque nationale désire intervenir afin de compenser une fluctuation des taux d'intérêt, ou des

cours de change, ou qu'elle se croit obligée de le faire pour des raisons tenant à la conjoncture et à l'emploi, elle doit connaître évidemment les réponses à toutes ces questions.

313 On peut admettre, sur la base de toutes les expériences faites, que les liens existant entre les cours de change et les secteurs monétaires en Suisse et à l'étranger jouent de façon intense et sans délai substantiel. Il s'ensuit que le délai de réaction est bref et que plus les élasticités-prix dans les échanges internationaux de biens et de services sont élevées, et plus les effets des événements monétaires en Suisse ou à l'étranger se répercutent rapidement et fortement, par le biais des cours de change, sur le secteur des exportations et, par conséquent, sur la conjoncture interne et le niveau de l'emploi. Parallèlement, la politique monétaire interne voit son efficacité et sa rapidité d'action sur la conjoncture s'accroître, tandis que se réduit son autonomie face aux événements monétaires internes et externes sur lesquels elle n'exerce aucun contrôle.

314 Jusqu'à ce jour, la recherche empirique n'a apporté qu'une faible contribution en ce qui concerne les questions des élasticités-prix et des délais de réaction dans le domaine du commerce extérieur. Pourtant, il s'agit de questions décisives pour la politique monétaire dans un système de changes flottants. Sur le plan pratique, cela signifie, pour la politique monétaire suisse, que de nombreuses incertitudes subsistent encore dans trois importants domaines:

- Avec quels délais et quelle intensité de réaction faut-il compter dans le cas d'une politique monétaire à court terme ? Celle-ci présente-t-elle un risque, à court ou à moyen terme, d'aller au-delà des effets voulus ? Ce problème ne se pose pas sous cette forme lorsque la politique de l'offre de monnaie est axée sur la constance à moyen terme.

- Avec quelle rapidité et quelle vigueur les modifications des taux d'intérêt à l'étranger et en Suisse se répercutent-elles sur le commerce extérieur par le biais des cours de change ? A ce propos, il s'agit de savoir, le cas échéant, si une politique monétaire axée sur l'offre de monnaie à moyen terme peut être maintenue ou si les variations des taux d'intérêt dues aux forces du marché ne peuvent obliger les autorités monétaires à adapter leur politique ou à prendre des mesures pour s'opposer à l'évolution.
- Enfin, il faut se demander si les interventions que la Banque nationale effectue sur le marché des changes - dans le cadre de l'objectif de croissance de la masse monétaire qu'elle s'est fixé - sont vraiment nécessaires. Il n'est cependant pas encore possible de déterminer empiriquement dans quelle mesure les interventions de la Banque nationale atténuent réellement les fluctuations des cours ou les accentuent encore.

315 Le groupe d'experts est d'avis que, pour le commerce extérieur suisse, les élasticités-prix, à court terme, sont généralement assez faibles. Il en découle qu'il ne faut pas craindre, lorsque la Banque nationale poursuit une politique de l'offre de monnaie à moyen terme, que les variations des taux d'intérêt à l'étranger et en Suisse ne provoquent, par le biais des cours de change, des réactions excessives sur le plan du commerce extérieur. Ainsi, un retour à une politique monétaire à court terme ne s'impose pas dans un régime de changes flottants.

Les mêmes arguments peuvent être invoqués, en principe, contre la nécessité d'effectuer des *interventions à court terme sur le marché des changes*. En outre, l'effet stabilisateur de ces interventions n'a pas encore été démontré de façon évidente. Il est probable qu'une diminution des coûts de la garantie de

change rendrait de plus grands services au commerce extérieur. Il serait certainement opportun d'examiner attentivement les deux termes de l'alternative: essayer d'atténuer, en faveur de l'industrie d'exportation, les fluctuations à court terme des cours de change ou essayer de rendre l'industrie d'exportation largement indépendante de ces fluctuations en réduisant les coûts de la couverture contre les risques de change.

- 316 De récentes études sur le caractère cyclique des fluctuations des cours de change semblent plaider en faveur des interventions à court terme que la Banque nationale effectue sur le marché. Toutefois, ces études n'ont pas encore mené à des résultats suffisamment probants pour pouvoir être intégrés à la politique économique. Les périodicités et les amplitudes de ces cycles présumés ne peuvent d'aucune manière être prévues pour l'instant. En outre, aucune indication ne peut être donnée à propos du volume des interventions qu'il faudrait effectuer pour supprimer ces cycles. Pourtant, il s'agit là d'une question primordiale, eu égard aux implications monétaires. En outre, il est possible qu'une fois des cycles connus, la tentative de les supprimer par des interventions sur le marché des changes, modifie fondamentalement leur forme et ne les rende plus prévisibles. Pour ces divers motifs, le groupe d'experts émet pour l'instant certains doutes quant à une utilisation, dans la politique économique, de la théorie des cycles des cours de change.
- 317 Depuis le passage aux changes flottants, la Banque nationale a donc largement la possibilité de pratiquer une politique monétaire autonome. Cela ne signifie nullement que cette tâche est plus facile à remplir. A ce propos, le groupe d'experts recommande d'intensifier la recherche théorique et empirique dans les différents domaines qui viennent d'être abordés.

Objectifs de la politique monétaire suisse

- 318 Outre la tâche de "servir l'intérêt général" et celle consistant à alléger le trafic des paiements, la Banque nationale suisse a trois buts: la stabilisation du niveau des prix en Suisse, la stabilisation du niveau des taux d'intérêt en Suisse et la stabilisation des cours de change.
- 319 La Banque nationale est consciente du fait que les *cours de change* dépendent largement d'évolutions observées à l'étranger qu'elle ne peut, ni ne doit compenser *sur une longue période*. D'autre part, comme nous l'avons déjà mentionné, il n'est pas encore certain qu'il soit nécessaire de modérer les fluctuations à court terme des cours de change et que les interventions effectuées par la Banque nationale sur le marché des changes aient effectivement permis d'atténuer ces fluctuations. Aussi, cet objectif ne peut-il revêtir une importance égale à celle des deux autres.
- 320 En ce qui concerne le niveau des prix et celui des taux d'intérêt, il convient de se demander si l'on cherche à assurer la stabilité à court ou à moyen et à long terme. En matière de prix, la stabilisation devrait être considérée dans une perspective à moyen et à long terme. Pour le niveau des taux d'intérêt, il semble par contre qu'il faille prêter une attention au court terme également. Cette thèse peut être appuyée par quatre arguments avant tout:
- les taux d'intérêt exercent une influence directe sur les cours de change et, par-là, sur le commerce extérieur, la conjoncture et l'emploi;
 - ils sont des prix importants qui influencent le comportement du public en matière de dépenses et de placements;

- étant donné l'endettement de l'Etat, ils représentent, pour ce dernier, un facteur coût non négligeable;
 - en Suisse, le taux d'intérêt hypothécaire, qui est lié aux autres taux par des rapports de substitution, est un prix "politique" par excellence.
- 321 L'objectif de la stabilité du *niveau des taux d'intérêt*, ou même de certains taux d'intérêt, ignore le fait que les taux d'intérêt remplissent, en tant que prix, d'importantes fonctions d'orientation qui ne peuvent être neutralisées sans entraîner des préjudices. Un tel risque existe en particulier lorsque l'on croit pouvoir mener une politique anti-inflationniste et une politique d'allocation en se fixant pour objectif une stabilisation des taux à un niveau aussi bas que possible. Par conséquent, la politique monétaire contribue de façon suffisante à la stabilisation du niveau des taux d'intérêt lorsqu'elle maintient les prix stables à moyen et à long terme. Ainsi, il est possible d'éviter que des fluctuations des taux d'intérêt ne résultent de la prise en compte des anticipations inflationnistes dans les taux en valeur nominale. Les autres fluctuations à court terme du niveau et de la structure des taux d'intérêt sont nécessaires dans la mesure où elles ont pour tâche de ramener l'équilibre sur les marchés monétaire et financier. Les autres modifications à long terme des taux d'intérêt reflètent les tendances dans l'évolution de la productivité du facteur capital.
- 322 La stabilisation à moyen et à long terme du *niveau des prix* est le seul but véritable de la politique monétaire. Une politique de l'offre de monnaie orientée sur une constance à moyen terme est conforme à cet objectif. Depuis quelques années, la Banque nationale mène une telle politique.

Dans l'analyse ci-dessous de la situation et de l'évolution probable du domaine monétaire, le groupe d'experts part de l'hypothèse que la Banque nationale suisse ne s'écartera pas d'une politique de l'offre de monnaie constante à moyen terme. Dans ce contexte, l'évolution des marchés monétaire et financier et, ainsi, celle des taux d'intérêt sont le reflet de la conjoncture.

Les principales données monétaires (tableau 57)

- 323 La question de savoir si l'objectif concernant l'offre de monnaie doit être défini à l'aide de la base monétaire ou la masse monétaire M_1 ne fait pas l'objet d'un examen, dans le cadre du présent rapport, car le Groupe d'experts la considère comme secondaire sur le plan pratique. Etant donné que la Banque nationale suisse a défini l'objectif qu'elle se fixe en matière d'offre de monnaie au moyen d'un taux d'accroissement de la masse monétaire M_1 , la base monétaire est un agrégat qui offre relativement peu d'intérêt sur le plan du diagnostique et de la prévision. La modification de la base monétaire résulte de l'objectif de croissance de la masse monétaire M_1 et de l'évolution prévue des multiplicateurs, à savoir du rapport entre la masse monétaire et la base monétaire ainsi que du rapport entre la variation de la masse monétaire et celle de la base monétaire.
- 324 En 1973, dernière année avant la crise économique, la *base monétaire* n'a augmenté que de 2,5 %. Le *multiplicateur*, qui s'était élevé sensiblement au cours des deux années précédentes, est resté constant en 1973. La *masse monétaire* M_1 s'est alors accrue de 2 % c'est-à-dire dans le même ordre de grandeur que la base monétaire.

Principales données monétaires

	Base monétaire	Masse monétaire M1	Multiplificateur 1)	Vitesse de circulation 3)
	en millions de francs			
1973	26 386	44 206	1.68	2.94
1974	29 056	44 697	1.54	3.16
1975	30 863	47 348	1.53	2.95
1976	32 699	51 189	1.57	2.75
1977 (1er sem.)	30 119	49 801	1.65	
	Taux annuel de croissance en pour-cent		Multiplificateur 2)	Taux annuel de croissance en pour-cent
1973	2.5	2.1	1.4	9.3
1974	10.1	1.1	0.2	7.5
1975	6.2	5.9	1.5	- 6.7
1976	5.9	8.1	2.1	- 6.8
1977 (1er sem.)	4.8	3.5	1.8	.

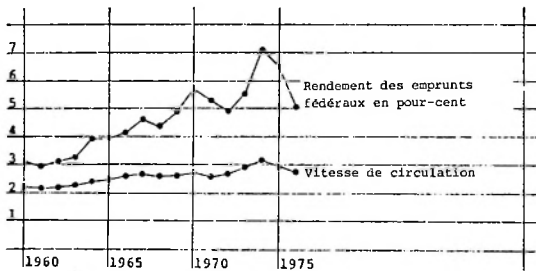
1) Rapport entre la masse monétaire et la base monétaire

2) Rapport entre la variation de la masse monétaire M1 et la variation de la base monétaire

3) Rapport entre le produit intérieur brut (en valeur nominale) et la masse monétaire M1

Source : Bulletin mensuel de la Banque nationale suisse

Graphique 10



En 1974, le multiplicateur est tombé de 1.7 à 1.5 en raison de la récession. Ce recul a influencé fortement l'évolution de la masse monétaire puisque cette dernière a augmenté de 1 % seulement alors que la base monétaire a été relevée de 10 %.

Pendant les années 1975 et 1976, l'accroissement de la base monétaire est resté à un niveau voisin de 6 %. Le multiplicateur ayant légèrement augmenté, l'extension de la masse monétaire s'est chiffrée à 6 % en 1975 et à 8 % en 1976; l'objectif de croissance à moyen terme de la masse monétaire a donc été légèrement dépassé.

En 1977, la base monétaire a augmenté de près de 5 % seulement (jusqu'à la date de l'établissement du présent rapport). Ainsi, il a été tenu compte de l'expansion trop élevée au cours de l'année précédente et d'une nouvelle hausse légère du multiplicateur.

325 A moyen et à long terme, il faut s'attendre à une croissance moyenne relativement faible de l'économie suisse. Dans ces circonstances, un objectif d'accroissement de la masse monétaire de quelque 5 % par an devrait, avec une grande probabilité, être considéré comme suffisant pour ne pas entraver la croissance réelle. En outre, il est suffisamment bas pour qu'une évolution inflationniste plus vive puisse être évitée à moyen et long terme. Un tel objectif pourrait être maintenu, même dans le cas où, contrairement aux prévisions, une forte reprise de la conjoncture serait observée. Le multiplicateur et la vitesse de circulation de la monnaie qui, vu la conjoncture actuelle, sont encore relativement bas, disposent d'une élasticité suffisante pour faire face à une situation dans laquelle la croissance réelle serait supérieure à 5 %; une croissance économique aussi élevée ne pourrait être enregistrée que pendant une période de reprise de brève durée.

- 326 De 1973 à 1977, le rapport entre la masse monétaire et la base monétaire a oscillé entre 1.7 et 1.5. Ces fluctuations peuvent être qualifiées de considérables. Les oscillations du rapport entre la variation de la masse monétaire et celle de la base monétaire sont plus éloquentes. Ce rapport, plus important pour la politique à court terme de l'offre de monnaie, a fluctué entre 0.2, en 1974, et 2.1, en 1976. Le groupe d'experts prévoyant une croissance économique plutôt modeste et non spectaculaire, les fluctuations du multiplicateur devraient s'amenuiser au cours des prochaines périodes, ce qui facilitera la conduite de la politique monétaire.
- 327 La *vitesse de circulation* de la monnaie, qui était restée relativement constante durant les années cinquante, a augmenté continuellement depuis le début des années soixante. De 1971 à 1974, elle s'est accrue de 2.58 à 3.16; par la suite, elle a diminué à environ 2.9. Sans analyser de façon approfondie les facteurs déterminant la vitesse de circulation de la monnaie en Suisse, il est possible de relever que cette vitesse suit une tendance manifestement parallèle à celle du niveau des taux d'intérêt en valeur nominale (voir figure). Etant donné le niveau actuellement très bas des taux d'intérêt en valeur nominale et l'appréciation plutôt réservée des perspectives conjoncturelles, la vitesse de circulation de la monnaie pourrait encore diminuer.
- 328 Par ailleurs, le Groupe d'experts désire relever qu'en Suisse, les travaux de recherche dans le domaine monétaire, particulièrement les connaissances empiriques, sont encore partiellement insuffisants et doivent être encouragés.

Autres possibilités d'augmenter la base monétaire

- 329 La base monétaire varie en fonction des modifications intervenant dans les positions nettes que la Banque nationale suisse enregistre à l'égard de l'étranger, des banques suisses, de l'Etat et des résidents.

L'augmentation de la base monétaire observée entre 1973 et 1976 est due, jusqu'à concurrence de 90 %, à un accroissement de la position nette de la Banque nationale suisse vis-à-vis de l'étranger. Sur l'ensemble de ces quatre années, les autres facteurs se sont largement compensés. La structure du bilan de la Banque nationale suisse ne montre guère que le passage au système des changes flottants a eu lieu en janvier 1973 (voir tableau 58).

Le Groupe d'experts estime que la question du choix de la source devant alimenter la base monétaire dans le système des changes flottants doit faire l'objet d'une discussion approfondie.

- 330 Le Groupe d'experts a déjà mentionné qu'il n'est pas convaincu, pour l'instant, de la nécessité et de la possibilité d'atténuer les fluctuations des cours de change en intervenant sur le marché. Il doute également que des *achats de devises* atteignant environ 1.5 milliard de francs en moyenne par année puissent exercer une influence notable sur l'évolution du cours du franc suisse à moyen et à long terme.
- 331 Si l'évolution de la base monétaire reposait sur un accroissement des *crédits accordés aux banques suisses*, la baisse des taux d'intérêt à court terme qui en résulterait exercerait également une pression sur le cours du franc. Faute de connaissances empiriques, il n'est pas possible d'affirmer que cette influence indirecte sur les cours de change serait plus

Tableau 58

Formation de la base monétaire
(Modifications annuelles en millions de francs)

	Réserves monétaires	Titres	Crédits d'escompte	Avances sur nantissement	Swaps	Fonds tempo- rairement bloqués	Autres	Base monétaire
1973	+ 1 768	-	+ 162	+ 139	- 858	- 971	+ 399	+ 639
1974	- 635	+ 92	+ 1 596	+ 142	+ 578	+ 1 495	- 598	+ 2 670
1975	+ 2 353	- 88	- 755	- 500	+ 952	+ 1 036	- 1 191	+ 1 807
1976	+ 2 648	+ 60	- 638	- 43	+ 2 997	- 656	- 2 532	+ 1 836
1977 (1er sem.)	- 1 022	+ 542	+ 358	+ 389	- 4 437	+ 788	+ 802	- 2 580
1973-76	+ 6 134	+ 64	+ 365	- 262	+ 3 669	+ 904	- 3 922	+ 6 952

Source : Bulletin mensuel de la Banque nationale suisse

Observation : les signes indiquent s'il y a augmentation ou diminution de la base monétaire

faible ou plus forte que l'effet direct des interventions effectuées sur le marché. En outre, il convient de se demander dans quelle mesure les banques, dont les disponibilités sont actuellement abondantes, seraient prêtes à s'endetter envers l'institut d'émission.

- 332 Les *interventions* de la Banque nationale sur le *marché des capitaux* offrent une autre possibilité. Ces interventions peuvent être directes (la Banque nationale mène une politique d'open market expansive) ou indirectes (la Banque nationale octroie directement des crédits aux émetteurs potentiels, en fait aux collectivités publiques, et leur évite ainsi de devoir recourir au marché). Enfin, un accroissement des disponibilités bancaires aurait également un effet sur le marché des capitaux, en particulier dans le cas où la Banque nationale utiliserait certains titres - en fait, des papiers émis par des collectivités publiques - pour la gestion du marché monétaire. Les baisses de taux d'intérêt que de telles mesures entraîneraient sur le marché financier seraient actuellement souhaitables, attendu que les rémunérations des capitaux ont fortement augmenté, en valeur réelle, entre 1973 et le début de cette année. Une légère baisse des taux d'intérêt réels a pu être observée en 1977.
- 333 Il est compréhensible que, pour des questions de principe, la Banque nationale fasse preuve d'un certain scepticisme à l'égard d'un octroi direct de crédits aux collectivités publiques. Toutefois, la Banque nationale est libre de déterminer dans quelle mesure elle peut utiliser cette possibilité, *compte tenu de l'objectif* qu'elle s'est fixé en matière de croissance de la masse monétaire. Ce faisant, elle contrecarrerait également la présence toujours plus dominante des collectivités publiques dans la structure des débiteurs sur le marché des capitaux. Par ailleurs, le Groupe d'experts est plutôt sceptique

tique face au point de vue selon lequel le marché des capitaux a accueilli sans difficulté les emprunts que les collectivités publiques ont placés et pourra, dans les prochaines années, absorber un volume annuel de l'ordre de 1,5 milliard de francs. Il est d'avis que, compte tenu de la situation économique actuelle et des perspectives, les taux d'intérêt doivent être considérés plutôt comme trop élevés, en valeur réelle, pour les débiteurs qui appartiennent au secteur de l'industrie.

- 334 Sur le plan théorique et empirique, les répercussions que les autres possibilités d'augmenter la base monétaire, dans le cadre de l'objectif de croissance retenu, peuvent exercer sur le niveau et la structure des taux d'intérêt ainsi que sur les cours de change ne sont pas démontrées. Le Groupe d'experts recommande donc de développer la recherche dans ce domaine.

Formation de la masse monétaire M_1 (tableau 59)

- 335 La masse monétaire, prise sous l'angle de la formation, offre le reflet fidèle de l'évolution de la conjoncture. Ainsi, elle donne des indices supplémentaires permettant de mieux apprécier la situation actuelle et les perspectives à court terme. Sous l'angle de l'utilisation qui, de par sa nature, donne une image nettement moins structurée, la masse monétaire fournit également quelques informations utiles. Il est regrettable que la masse monétaire, prise sous l'angle de la formation, ne soit calculée que depuis 1973, que seules des données annuelles soient disponibles et que le décompte soit encore très imparfait, comme le montre l'importance du poste regroupant les omissions.

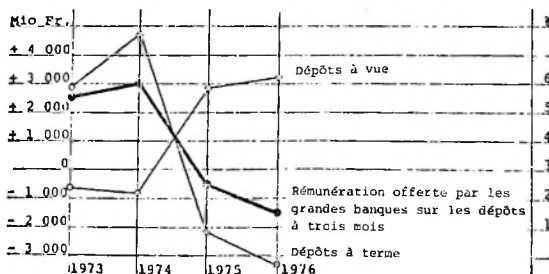
Formation et utilisation de la masse monétaire M1

(Modifications en millions de francs)

	1973	1974	1975	1976
<u>Crédits accordés en Suisse (nets)</u>	+10 528	+ 8 920	+11 584	+13 029
Effets de change et papiers monétaires	+ 565	- 81	+ 1 753	+ 145
Comptes courants débiteurs et avances et prêts à terme fixe	+ 4 077	+ 3 923	+ 1 181	+ 2 985
Crédits à des collectivités de droit public	+ 500	+ 694	+ 599	+ 358
Placements hypothécaires	+ 4 601	+ 5 002	+ 5 317	+ 6 461
Titres et participations permanentes	+ 785	- 618	+ 2 734	+ 3 080
<u>Position ext. nette du système bancaire</u>	- 2 023	+ 1 413	+13 700	+ 8 542
Avoirs nets à l'étranger	- 3 791	+ 2 048	+11 347	+ 5 894
Réserves monétaires	+ 1 768	- 635	+ 2 353	+ 2 648
moins:				
<u>Formation de capital dans le système bancaire</u>	+ 8 224	+ 8 225	+15 687	+10 238
Créanciers à terme, y compris les dépôts bancaires à vue en monnaie étrangère de résidents	+ 2 860	+ 4 733	- 2 159	- 3 300
Dépôts d'épargne, livrets et carnets de dépôts	+ 5 380	+ 2 582	+10 316	+ 9 849
Obligations de caisse et bons de caisse, emprunts obligataires	- 16	+ 910	+ 7 530	+ 3 689
moins:				
<u>Autres facteurs</u>	- 609	+ 1 617	+ 6 946	+ 7 492
<u>Masse monétaire au sens étroit (M1)</u>	+ 890	+ 491	+ 2 651	+ 3 841
Numéraire circulant en Suisse	+ 1 524	+ 1 300	- 161	+ 637
Dépôts à vue	- 634	- 809	+ 2 842	+ 3 204

Source : Bulletin mensuel de la Banque nationale suisse

Graphique 11



336 Les *octrois nets de crédit en Suisse* ont atteint leur point culminant en 1973. Ils se sont fortement ralentis en 1974 pour augmenter de nouveau par la suite. Un examen plus attentif de cette évolution générale permet de mettre à jour des modifications de structures intéressantes. Les comptes courants débiteurs et les avances et prêts à terme fixe, qui devraient donner le meilleur reflet de la situation conjoncturelle, se sont maintenus en 1974 à un niveau proche de celui enregistré l'année précédente, puis sont tombés à moins d'un tiers. En 1976, ils ont passé à près de 250 % du niveau observé pendant la période précédente, mais ils restaient nettement inférieurs au volume des années 1973 et 1974. Par contre, l'évolution a été sensiblement plus régulière dans le domaine des placements hypothécaires. En 1974 et 1975, une croissance de 8,7 % et 6,3 % a été observée et, en 1976, le taux a même passé à 21,5 %. Après la période de taux hypothécaires élevés, pendant laquelle les banques n'ont accordé des crédits qu'avec retenue, étant donné qu'elles disposaient parfois de possibilités de placement plus rémunératrices, d'importants besoins de consolidation sont manifestement apparus, qui ont été satisfaits lorsque les taux d'intérêt ont diminué. Toutefois, il est peu vraisemblable que l'expansion se maintienne à ce rythme dans le domaine hypothécaire. En effet, la demande de consolidation, notamment, devrait être couverte prochainement et aucune demande nouvelle ne viendra la remplacer en raison de la faible activité dans le secteur de la construction. De plus, les débiteurs hypothécaires remarquent aussi que les taux hypothécaires sont actuellement bas, en valeur nominale, mais néanmoins de près de 10 % supérieurs au niveau de 1973, en valeur réelle. Par ailleurs, étant donné la faible demande de crédit, les banques ont augmenté leurs portefeuilles d'effets, de papiers monétaires et de titres et accru leurs participa-

tions permanentes. Les bilans bancaires de 1975 et 1976 indiquent une forte augmentation des postes correspondants.

337 Afin de placer les excédents de fonds dont elles disposaient, les banques ont actionné une autre soupape, déjà traditionnelle: les *placements à l'étranger*. Ces placements, qui avaient diminué notablement en 1973, se sont élevés rapidement par la suite. Il convient de relever que l'accroissement de la position extérieure nette du système bancaire - Banque nationale incluse - est identique, puisque la balance globale des paiements est par définition équilibrée, aux afflux nets de fonds que les résidents ont reçus de l'étranger, c'est-à-dire au montant formé par le solde de la balance des revenus et par les importations nettes de capitaux du secteur non bancaire suisse. Les taux de croissance exceptionnels de la position extérieure nette des banques commerciales découlent donc des excédents importants que des résidents ont réalisés dans leurs relations avec l'étranger, surtout au niveau de la balance des revenus, et du manque de possibilités, pour les banques, d'effectuer des placements en Suisse. Ces facteurs ont perdu de leur importance en 1976 déjà, avec la reprise de la conjoncture. Cette évolution devrait se poursuivre en 1977 et 1978, si bien que l'augmentation de la position extérieure nette du système bancaire devrait encore faiblir.

338 En Suisse, la *formation d'épargne* s'est accrue sensiblement au cours de 1975 qui a été une année de crise. Cette vive extension est due à l'épargne privée sous la forme de dépôts d'épargne, de livrets et carnets de dépôts, de bons de caisse et d'obligations. La vague d'épargne enregistrée en 1976 a été également forte, mais déjà bien moins importante. Elle devrait encore diminuer, étant donné le retour à la confiance dans le domaine de l'évolution économique. Cette tendance

devrait entraîner une augmentation des achats de biens de consommation à long terme, surtout. Il est intéressant de relever que les dépôts à terme et les dépôts en monnaies étrangères, détenus principalement par des entreprises, ont atteint leur point culminant en 1973 et 1974 où les taux d'intérêt étaient élevés, et diminué fortement durant les deux années suivantes. Cette évolution reflète probablement une détérioration du cash flow dans de larges parts du secteur des entreprises, entre autres. Dans de telles circonstances, un nouveau recul de ces dépôts serait inquiétant car il pourrait traduire le maintien à un niveau médiocre, voire une nouvelle détérioration des bénéfiques et des liquidités dans l'économie. Par ailleurs, il convient aussi de tenir compte du fait que les rémunérations servies sur ces dépôts sont actuellement moins attrayantes. Une part des dépôts à terme devrait être détenue maintenant sous la forme de dépôts à vue, attendu que ces disponibilités ne peuvent guère faire l'objet de placements plus attractifs. La masse monétaire M_1 , prise sous l'angle de l'utilisation, indique qu'un tel transfert s'est apparemment produit. L'évolution des taux d'intérêt peut provoquer d'importants mouvements entre les dépôts à vue et les dépôts à terme (graphique 11)

- 339 De façon générale, les banques suisses disposent d'un volume de liquidité particulièrement élevé. Elles seraient sans autre en mesure de répondre à un accroissement des demandes de crédit émanant des entreprises.

Situation du marché financier (tableau 60)

- 340 Durant les dernières décennies, la structure du marché suisse des emprunts s'est modifiée sensiblement. Depuis la première moitié des années soixante, la part des collectivités publi-

Recours au marché des capitaux - émissions d'emprunts (en millions de francs)

	Confédération	Cantons	Communes	Ensemble des collectivités publiques	Ensemble du secteur privé	Suisse Total	Etranger Total	Total
1950-54	226,1	94,3	158,8	497,2	1 512,9	1 992,1	1 126,5	3 118,6
1955-59	79,1	262,1	456,3	797,5	4 305,9	5 103,4	1 348,5	6 451,9
1960-64	148,8	625,1	637,1	1 411,0	7 519,1	8 930,1	3 144,5	12 074,6
1965-69	848,0	2 106,5	1 491,0	4 445,5	9 060,0	13 506,1	3 901,5	17 407,6
1970-74	1 810,1	3 458,6	3 296,4	8 565,1	12 646,8	21 211,9	9 555,6	30 767,5
1975-76	6 101,8	1 973,8	1 055,4	9 131,0	7 501,3	16 632,3	5 775,1	22 407,4
Parts au total des emprunts suisses, en pour-cent								
1950-54	11	5	8	24	76	100	57	157
1955-59	2	5	9	16	84	100	26	126
1960-64	2	7	7	16	84	100	35	135
1965-69	6	16	11	33	67	100	29	129
1970-74	9	16	15	40	60	100	45	145
1975-76	37	12	6	55	45	100	35	135
Taux de croissance par rapport à la période précédente								
1955-59	- 65	+ 178	+ 187	+ 66	+ 185	+ 156	+ 20	+ 107
1960-64	+ 88	+ 139	+ 40	+ 77	+ 75	+ 75	+ 133	+ 87
1965-69	+ 470	+ 237	+ 134	+ 215	+ 21	+ 51	+ 24	+ 44
1970-74	+ 114	+ 64	+ 121	+ 93	+ 40	+ 57	+ 145	+ 77
1975-76 1)	+ 743	+ 43	- 20	+ 167	+ 48	+ 96	+ 51	+ 82

1) Chiffre quinquennalisé

Source : Annuaire statistique de la Suisse (1976: données provisoires)

ques au volume net des émissions suisses s'est élevée par à-coups de 16 % à 55 %. Par conséquent, la part revenant à l'économie, y compris les services industriels, est tombée de 84 % à 45 %.

- 341 *La hausse de la part prélevée par les collectivités publiques s'est produite en deux étapes importantes. La première qui a eu lieu durant la seconde moitié des années soixante et la première moitié de la décennie suivante, peut être attribuée principalement aux cantons et aux communes. Ces collectivités se sont heurtées à des difficultés financières à la suite d'un développement accéléré de l'infrastructure, depuis 1960, et se sont endettées massivement sur le marché des capitaux, confiantes qu'elles étaient dans les perspectives de croissance économique et dans le volume de leurs recettes futures. La crise économique des années 1974 à 1976 a manifestement incité les communes, avant tout, à estimer de façon plus prudente les limites de l'endettement. L'accroissement annuel net de l'endettement des communes a atteint son maximum en 1973 et s'est inscrit par la suite à un niveau nettement plus faible. Pour les cantons, le maximum n'a été atteint qu'en 1975; l'année suivante, les cantons ont emprunté 23 % de moins. La seconde étape de l'extension de l'endettement public, en 1975 et 1976, est due à la Confédération (y compris les CFF et les PTT), dont les emprunts ont plus que compensé la retenue manifestée par les communes, puis par les cantons. Cette expansion rapide et considérable de l'endettement public, en particulier de la part de la Confédération, incite à mettre fortement en doute la thèse selon laquelle le marché des capitaux a pu répondre "sans difficulté" à une telle demande. En valeur nominale, le rendement des obligations fédérales a diminué notablement durant les années 1975 et 1976. Sans le recours excessif de la Confédération au marché, il aurait certainement baissé plus rapidement; une telle réduction aurait*

été souhaitable eu égard au recul du renchérissement et à la hausse marquée du rendement des obligations, en termes réels, qui en a résulté. Dans ces circonstances, le Groupe d'experts émet certains doutes quant à une augmentation substantielle de l'endettement de la Confédération sur le marché des capitaux. Une réduction immédiate du déficit de la Confédération n'étant toutefois pas indiquée dans la phase conjoncturelle actuelle, la nécessité de songer à d'autres formes de financement du déficit fédéral s'impose.

- 342 *L'endettement de l'économie sur le marché des capitaux a augmenté beaucoup plus lentement que celui des collectivités publiques. Un premier point culminant a été enregistré en 1972. Après deux années plus faibles, un nouveau point culminant a été atteint en 1975. L'endettement de l'économie s'est inscrit à un niveau élevé, en 1976 également; ce niveau était toutefois de 17 % inférieur au volume de l'année précédente. Par ailleurs, les émissions d'actions ont stagné pendant des années. En ce qui concerne la propension actuelle de l'économie à s'endetter, on constate que deux tendances contradictoires s'opposent. D'une part, la détérioration générale des bénéfiques devrait restreindre fortement les possibilités d'autofinancement et pousser les entreprises à recourir au marché des capitaux. D'autre part, les capacités non entièrement utilisées et les perspectives peu encourageantes ont réduit sensiblement les dépenses d'investissement et, partant, les besoins financiers. Dans une telle situation, le niveau des taux d'intérêt revêt évidemment une grande importance; il convient de rappeler que les taux d'intérêt ont diminué de façon substantielle en valeur nominale, mais augmenté plus fortement en valeur réelle. Compte tenu d'une croissance plutôt modeste à long terme et d'une ambiance toujours maussade, il est tout à fait possible que les taux d'intérêt soient actuellement trop élevés, en valeur réelle, et freinent la propension à s'endetter et à investir.*

343 Le marché des *emprunts étrangers* peut être évoqué brièvement car il est séparé du marché des emprunts suisses, du point de vue des émetteurs comme de celui des souscripteurs, quand bien même certains rapports de substitution existent pour les investisseurs. Après deux décennies durant lesquelles aucune fluctuation très marquée n'a été observée, les émissions d'emprunts étrangers se sont développées fortement au début des années septante. La baisse enregistrée en 1974 et 1975 a fait place, en 1976, à un volume record des émissions nettes. Depuis, le volume de ces opérations est resté élevé car les taux d'intérêt bas, en valeur nominale, paraissent attrayants pour les émetteurs étrangers, malgré la tendance à l'appréciation du franc suisse. D'une façon générale, les exportations de capitaux sont jugées positives en ce qui concerne leur influence sur les cours de change. Toutefois, elles contribuent aussi à maintenir les taux d'intérêt, en valeur réelle, à un niveau élevé pour les entreprises suisses voulant investir. Les éventuelles mesures permettant d'orienter les exportations de capitaux devraient favoriser les opérations à court terme plutôt que celles à long terme.

Evolution des taux d'intérêt (tableau 61)

L'évolution des taux d'intérêt ayant déjà fait l'objet de quelques commentaires, il n'est plus nécessaire de la développer longuement.

344 Illustrés par les rémunérations servies par les grandes banques sur les dépôts à trois mois, les *taux d'intérêt à court terme* ont atteint leur niveau maximum au cours des années 1973 et 1974. Ils ont baissé fortement en 1975 et 1976 pour augmenter de nouveau en 1977. Ces taux d'intérêt revêtent une importance avant tout pour le marché monétaire et les cours

de change. En général, ce n'est qu'après un délai considérable qu'ils peuvent exercer une influence sur les taux d'intérêts à long terme et, ainsi, sur les investissements. Du point de vue des cours de change, la hausse observée en 1977 est plutôt indésirable; elle pourrait être liée à la politique de l'offre de monnaie plus prudente que la Banque nationale a menée. Aussi, faudrait-il examiner si, compte tenu de l'objectif retenu, une modification des moyens utilisés pour augmenter la base monétaire pourrait permettre d'éviter cet effet.

- 345 Parmi les *taux d'intérêts à long terme*, le rendement moyen des emprunts fédéraux, qui est assez étroitement lié au marché monétaire, a atteint son niveau maximum durant les années 1973 et 1974. Par la suite, il a diminué à un rythme relativement rapide. Le taux hypothécaire et la rémunération de l'épargne ont suivi cette évolution avec un retard d'un an environ; la réduction du taux hypothécaire a été plus lente. Contrairement aux rémunérations offertes sur le marché monétaire, les taux d'intérêt à long terme doivent être considérés en valeur *réelle*. Comme nous l'avons déjà maintes fois relevé, un tel examen donne des résultats fondamentalement différents de ceux obtenus sur la base d'une analyse en termes nominaux. En valeur réelle, les taux d'intérêt ont enregistré leur niveau le plus bas en 1973 notamment, et le plus haut, en 1976. Des taux d'intérêt réels aussi bas n'avaient jamais été observés depuis la deuxième guerre mondiale. Des taux d'intérêt réels aussi élevés n'ont existé qu'en 1950, 1953 et 1959. Il convient également de mentionner que nous avons des taux d'intérêt relativement élevés, en valeur réelle, depuis plus de deux ans, ce qui n'a jamais été le cas dans l'après-guerre.

Tableau 61

Taux d'intérêt

	Dépôts à trois mois auprès des grandes banques	Emprunts fédéraux		Dépôts d'épargne		Nouvelles hypothèques en premier rang	
		nominal	réel	nominal	réel	nominal	réel
1970	5.25	5.70	0.28	4.00	-1.42	5.43	0.01
1971	1.50	4.99	-1.63	4.25	-2.37	5.54	-1.08
1972	4.00	5.27	-1.58	4.15	-2.70	5.50	-1.35
1973	5.50	6.31	-5.62	4.15	-7.78	5.55	-6.38
1974	6.00	7.17	-0.38	4.53	-3.02	6.49	-1.06
1975	2.50	5.93	2.49	4.96	1.52	6.60	3.16
1976	1.50	4.46	3.17	3.63	2.34	5.67	4.38
1977 I	1.75	3.95	2.93	3.44	2.42	5.25	4.23
1977 II	3.25	4.49	2.72	3.02	1.25	5.17	3.40

Source : Bulletins mensuels de la Banque nationale suisse

Observation : corrigé de l'inflation au moyen de l'indice des prix à la consommation

346 L'épargnant qui, apparemment, subit l'illusion monétaire plus encore dans le domaine des taux d'intérêt que dans celui des salaires, n'a jamais connu une période aussi faste depuis la deuxième guerre mondiale. La médaille a toutefois un revers pour ceux qui empruntent en vue de financer des investissements. Attendu que la possibilité de mener avec succès une politique de stabilisation de la valeur de la monnaie a été démontrée et qu'il ne fait aucun doute que la Banque nationale suisse poursuivra cette politique, l'emprunteur ne peut s'attendre à ce qu'une résurgence de l'inflation ne vienne alléger ses charges financières. Il doit en effet tabler sur les taux d'intérêt relativement élevés, en valeur réelle, que l'on connaît actuellement.

347 Le phénomène de la hausse réelle des taux d'intérêt, qui a atteint une valeur maximale de plus de 10 % entre 1973 et 1976, n'a pas fait l'objet, jusqu'à présent, de toute l'attention nécessaire. Le Groupe d'experts est d'avis que, dans le cadre de l'objectif de la Banque nationale en matière d'accroissement de la masse monétaire, de nouveaux moyens doivent être trouvés afin que les taux d'intérêt à long terme poursuivent la baisse, en valeur réelle, qui a pu être enregistrée en 1977 et qu'il soit possible d'empêcher en tout cas une nouvelle hausse. Comme il est peu probable que la demande de capitaux émanant de l'économie augmente fortement tant que les taux d'intérêt restent, en valeur réelle, à leur niveau actuel, une telle politique devrait se concentrer, comme nous l'avons déjà relevé, sur les problèmes financiers des collectivités publiques et sur la question d'une alimentation opportune de la base monétaire.

Les influences sur les cours de change

348 La politique de la masse monétaire est nécessairement aussi une politique des taux d'intérêt, des prix et des cours de change. De tous les pays industrialisés les plus importants, la Suisse a mené, depuis le passage aux changes flottants, la politique de la masse monétaire de loin la plus disciplinée. Cela, joint à d'autres facteurs, a contribué de façon décisive à la stabilisation du niveau des prix, à la forte hausse des taux d'intérêt en valeur réelle et à la vive appréciation du franc suisse sur le marché des changes. Le groupe d'experts pense que, pour des motifs politiques, il ne sera pas possible, dans la plupart des autres pays industrialisés, si ce n'est dans tous ces pays, de suivre une politique anti-inflationniste conséquente. C'est pourquoi, il faut s'attendre à de nouvelles hausses du cours du franc en valeur nominale. Des

hausse nominale de cours ne donnent cependant aucune indication sur la modification de la position concurrentielle réelle. La publication des seules hausses nominales des cours et des nouveaux records atteints par le franc suisse peut donc induire en erreur. Il serait souhaitable que des informations régulières et à court terme soient données, malgré les difficultés méthodologiques, sur l'évolution en valeur réelle du cours du franc. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre concernant le commerce extérieur, le "rattrapage" que le cours du franc suisse devait effectuer a été accompli il y a un certain temps déjà. Aussi, le Groupe d'experts s'attend-il à ce que les hausses nominales, à long terme, du cours du franc restent désormais dans le cadre de la "parité des coûts" et à ce que la position concurrentielle de la Suisse ne soit plus affectée de façon substantielle.

Toutefois, de tels pronostics doivent être utilisés avec prudence, étant donné l'état actuel de la recherche. Seules quelques suggestions ont pu être émises en ce qui concerne les possibilités d'influencer, dans le sens voulu, le niveau et la structure des taux d'intérêt et les cours de change, dans le cadre d'une politique monétaire orientée à moyen terme et axée sur la stabilité du niveau interne des prix. Ces suggestions nécessitent encore une analyse théorique et une vérification empirique.

VI Les finances publiques

- 349 *La dégradation de la situation financière* des collectivités publiques intervenue durant la période en revue a joué un rôle important sur le développement économique général. Profondément affectée par l'inflation, puis la récession et les changements intervenus sur le plan des possibilités de croissance, elle a nécessité l'exécution d'une vaste opération d'assainissement et de reprise du contrôle de leur développement.
- 350 Ces difficultés rencontrées par les ménages publics ne proviennent pas exclusivement des transformations intervenues dans la situation économique depuis 1973. Si ces dernières ont joué un rôle révélateur et renforcateur indéniable, l'origine de l'ampleur des problèmes rencontrés remonte aux dix années précédentes. En effet, il a été relevé dans la première partie que dès le début des années soixante les activités du secteur public ont connu un énorme développement qui a rapidement dépassé les capacités de financement par les recettes courantes. Premiers touchés par ce phénomène, cantons et communes avaient réussi à résoudre partiellement leurs difficultés par un recours accru à l'aide financière de la Confédération, avec pour conséquence que le ménage fédéral se trouve confronté depuis 1971 à une impasse qui aurait pris encore beaucoup plus d'ampleur si aucun effort n'avait été entrepris pour la contrôler.
- 351 C'est pourquoi, pour juger de l'évolution des finances publiques de ces dernières années, il faut tenir compte de cette hypothèque héritée de la période de croissance. D'une part, elle a aggravé les problèmes financiers posés par la récession; d'autre part, elle a réduit la marge de manoeuvre disponible pour mener une politique financière conforme au nécessaire soutien de l'activité économique. La Confédération s'est trouvée confrontée à un *conflit* entre une politique financière conforme à la conjoncture à court terme et le nécessaire assainissement des

finances à moyen et long terme. Dans la pratique, l'accent a été porté sur le second pour des raisons politiques. Il en est résulté une incidence restrictive directe sur les dépenses de la Confédération et indirecte sur les cantons et communes qui ne pouvaient plus compter comme auparavant sur la même aide financière de la Confédération. A cela se sont ajoutés d'autres effets restrictifs par le biais de l'augmentation d'impôts et de contributions sociales. Toutes ces mesures d'assainissement à moyen et long terme allaient à l'encontre des exigences conjoncturelles de la politique financière.

Les objectifs de la politique financière au service de la politique de conjoncture et de croissance

- 352 Les objectifs spécifiques de la politique financière au service de la politique de conjoncture et de croissance sont dûment spécifiés par le droit en vigueur. L'article 42^{bis} de la *Constitution fédérale* stipule que "La Confédération doit amortir le découvert de son bilan"... "en tenant compte de la situation économique". En outre, la *Loi fédérale sur les finances de la Confédération* du 18 décembre 1968 prévoit à son article 2 de manière générale à l'alinéa 1 que "L'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et l'administration gèrent les finances de la Confédération en s'inspirant des principes de la légalité, de l'urgence et de l'emploi efficace et ménagé des fonds", et plus spécifiquement aux alinéas 2 et 3 qu'"ils s'emploient à amortir le découvert du bilan et à assurer à long terme l'équilibre budgétaire", mais que pour ce faire, "ils se conforment aux impératifs d'une politique financière de conjoncture et de croissance".
- 353 Les commentaires à ces deux bases légales dans le *message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale* à l'appui d'un projet de loi sur les finances de la Confédération du 21 février 1968 prouvent sans équivoque que l'objectif d'amortissement du découvert du bilan de la Constitution est un objectif à long

terme et que l'équilibre budgétaire ne saurait être considéré comme un but à atteindre chaque année, car il importe davantage de tenir compte de la situation économique. La loi sur les finances de la Confédération prévoit donc bien que la Confédération doit selon les circonstances réaliser d'importants excédents de recettes, mais aussi s'accommoder passagèrement d'excédents de dépenses. Dans une autre publication officielle (Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération du 1er février 1957), le Conseil fédéral précisait même explicitement que pour remplir leur rôle stabilisateur de l'économie, en cas de dépression, les collectivités publiques ont l'obligation de ne pas compenser la moins-value des recettes par des augmentations d'impôts, mais au contraire d'accepter des déficits, et vice-versa en période de surexpansion économique.

- 354 Force est donc de constater que les objectifs de la politique financière au service de la stabilisation de l'activité économique sont dûment précisés par le droit en vigueur et que leur énoncé correspond en tout cas aux règles minimales suggérées par la science économique. Le Groupe d'experts s'appuyera donc sur ces objectifs pour apprécier la politique financière actuelle de la Confédération et de l'ensemble des collectivités publiques, celles-ci étant par analogie co-responsables d'une évolution harmonieuse de l'économie nationale.

La situation financière au début de 1973 (tableaux 62 et 63)

- 355 La situation financière héritée en 1973 a eu une telle importance sur la politique financière des années suivantes qu'il est utile d'y revenir. Si les comptes des cantons et des communes bouclent avec un déficit depuis le début des années soixante, la Confédération enregistrait des excédents de recettes jusqu'en 1970 (à l'exception de 1967). Dès 1971 par contre, on constate une nette aggravation caractérisée par une

accentuation de l'impasse au niveau des cantons et des communes et par un net retournement de situation au niveau fédéral. Alors que pour la période 1961/70, le déficit de l'ensemble des collectivités publiques se montait en moyenne à moins d'un demi pour-cent du produit national brut, il s'est subitement élevé à près de 2% en 1971.

356 Cette insuffisance croissante des recettes courantes pour couvrir les dépenses a nécessité une augmentation rapide de la dette publique. S'élevant à quelque 23 milliards en 1965, elle a passé à 33 milliards en 1970 pour atteindre 46 milliards en 1973. Ainsi, après s'être accrue en moyenne de 1,5 milliard au cours des années soixante, la dette consolidée des collectivités publiques augmente dès 1971 de plus de 4 milliards par année. Si ce changement de rythme est attribuable à toutes les collectivités publiques, le principal responsable en est la Confédération puisque pendant vingt ans jusqu'en 1966, elle avait réussi à réduire sa dette pratiquement de moitié.

Certes, les données de la dette consolidée ne satisfont pas entièrement comme indicateur de l'endettement des collectivités publiques résultant directement de l'excédent de dépenses courantes. Les collectivités s'endettent aussi pour procéder à des investissements rentables notamment dans les biens-fonds. Toutefois, l'observation de l'évolution de la différence entre les intérêts passifs et actifs qui a passé de 300 millions en 1965 à près d'un milliard en 1973 prouve bien que le recours à l'emprunt a été avant tout motivé par le besoin de couvrir un excédent de dépenses courantes.

357 Si cette tendance à une divergence croissante entre recettes et dépenses est un fait inquiétant en soi, *l'existence même de déficits* et leur accentuation ont eu de *lourdes conséquences* compte tenu à la fois de la haute conjoncture, et plus précisément de l'excédent de la demande qui s'est manifesté dès 1969 et des conditions monétaires d'alors. Les différents indices à disposition démontrent que si les ménages publics

n'ont tendanciellement que peu contribué à la reprise et à l'expansion de l'activité économique de 1967 à 1970, ils ont exercé un effet expansif dès 1971, c'est-à-dire durant la période où l'excédent de la demande et l'inflation se sont montrés les plus forts. Les ménages publics ont donc exercé un *effet procyclique* en accentuant les fluctuations économiques et l'excédent de la demande, aggravant vraisemblablement par la même occasion l'ampleur de la rupture.

358 Ces déficits importants plaçaient les Autorités dans une situation défavorable pour aborder la récession. D'une part, ils allaient accentuer les difficultés sur le plan même des déficits et de leur financement puisque la récession allait se traduire par une chute beaucoup plus prononcée du rythme de croissance des recettes que de celui des dépenses.

D'autre part, ils allaient considérablement réduire la marge de manoeuvre à disposition des Autorités pour pratiquer une politique budgétaire expansive. Faute de pouvoir passer d'un excédent de recettes à un excédent de dépenses, il aurait fallu pouvoir, dans les conditions actuelles, accroître encore plus les déficits, ce qui n'aurait été que très difficilement réalisable pour les raisons examinées ultérieurement.

Comment en est-on arrivé là?

359 Si l'on veut à l'avenir pouvoir tirer parti des expériences, même mauvaises du passé, il convient en premier lieu de pouvoir les expliquer. Les brèves remarques suivantes devraient déjà y contribuer. Tout d'abord, les difficultés rencontrées ne doivent guère être recherchées du côté de l'évolution des recettes, hormis bien sûr la possibilité qui était théoriquement offerte aux collectivités publiques de les accroître encore plus par le relèvement des taux d'imposition. Durant les années envisagées, c'est-à-dire de 1968 à 1973, grâce à la haute conjoncture et surtout à l'inflation (progression à froid), elles se sont en effet accrues plus rapidement que

pendant n'importe quelle phase ascendante de cycles économiques précédents, et ceci même au niveau de la Confédération malgré le handicap que constitue pour elle les recettes douanières indépendantes de la hausse des prix et fortement réduites par les démembrements douaniers successifs. Ainsi, les explications de ce débordement doivent être recherchées du côté des dépenses.

- 360 Sans qu'il soit pour autant possible de déterminer sans étude approfondie *si l'inflation a été bénéfique ou au contraire néfaste aux collectivités publiques*, selon qu'elle a plus gonflé les recettes que les dépenses ou vice-versa, il apparaît en tout cas qu'elle a fortement contribué à l'expansion rapide des dépenses et qu'elle a aussi, semble-t-il, favorisé la dégradation de la situation financière aux trois niveaux de collectivités publiques. Il apparaît qu'en 1969/70, comme en 1961/64, le renforcement de la hausse des prix dans le secteur public s'est traduit une année après par une aggravation de la situation financière. Outre la part de la responsabilité que les collectivités publiques portent à l'inflation, il s'agirait-là d'une cause externe de dégradation contre laquelle les Autorités ne peuvent rien.

L'inflation frappe particulièrement trois domaines de dépenses: les rémunérations, les investissements et certains transferts. La nécessité de compenser intégralement le renchérissement et d'accorder de substantielles augmentations réelles de traitement (dont le treizième salaire au niveau de la Confédération) pour lutter contre la concurrence du secteur privé se répercutent tout particulièrement sur le secteur public car les rémunérations constituent presque deux tiers des dépenses de consommation (sans les intérêts passifs) et un tiers des dépenses totales. La très forte hausse des prix à la construction enregistrée de 1970 à 1973 (14% en moyenne avec une pointe de 20%) s'est également fortement répercutée puisque les constructions représentent tout de même 20% des dépenses

totales. Enfin, une influence analogue s'est faite sentir du côté des subventions et des transferts dans la mesure où la participation des collectivités publiques est liée à des dépenses fortement touchées par un mouvement de hausse des prix (santé par exemple).

- 361 Mais le débordement des dépenses provient pour une part importante aussi de décisions non optimales sur le plan d'une politique financière au service de la stabilité économique. Il est inutile de revenir ici sur les besoins de rattrapage des années soixante ou les problèmes de suréquipement des années septante ou encore sur les évolutions différenciées aux niveaux de la Confédération et des cantons et communes mentionnés dans la première partie. Il convient au contraire de mettre en évidence trois facteurs qui relèvent tout à la fois de la conception de la gestion du secteur public et du processus de prise de décision.
- 362 Le premier facteur a trait à une conception très largement répandue au niveau cantonal et communal comme quoi les investissements nets (investissements bruts moins amortissements) peuvent être financés par l'emprunt. Alors qu'elle n'est justifiée que dans d'étroites limites (en particulier pour les investissements en dent de scie) sur le plan de la bonne gestion des deniers publics, cette conception explique en grande partie pourquoi les cantons et les communes se sont endettés en toute bonne conscience. A cela s'ajoute que sous maints aspects, le recours à l'endettement était un mode de financement de l'expansion des dépenses plus facile que des augmentations d'impôt, d'autant plus que les Autorités pouvaient anticiper que l'inflation réduirait la valeur de leur dette et accroîtrait leurs recettes fiscales, deux facteurs d'allègement du poids du service de la dette.

- 363 Le second facteur porte sur la légèreté avec laquelle les cantons et communes s'acquittent de leur coresponsabilité du maintien de l'équilibre économique. Etant donné que leurs besoins dépassent en permanence leurs possibilités, la *politique de dépenses de ces collectivités est avant tout déterminée par le rythme de rentrée des recettes*, qui détermine alors le degré de couverture des dépenses courantes et l'amortissement des investissements. Il convient cependant de relever à la décharge des collectivités régionales et locales que rien dans le système fédéraliste actuel ne les encourage à mieux tenir compte des impératifs macroéconomiques. Nous avons affaire là à un problème typique de biens collectifs où aucune communauté ne veut prendre le risque de supporter les frais d'une politique d'intérêt général sans avoir l'assurance que cet effort est également entrepris par les autres collectivités. A cela s'ajoute que les autres collectivités locales ou régionales ont toutes des problèmes particuliers à résoudre, ce qui les rend encore moins enclines à se plier à des règles générales dont l'aspect uniformisateur ne permet pas de tenir compte. Relevons toutefois que l'institution depuis 1973 d'une convention entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux instituant des directives sur l'établissement des budgets est un premier pas dans le sens d'une meilleure participation des cantons et subsidiairement des communes à l'effort de stabilisation.
- 364 Le troisième facteur significatif se situe *surtout au niveau du ménage fédéral* qui, en plus de l'inflation et d'une tendance certaine à ne pas faire d'économie en période de haute conjoncture, a été tout particulièrement frappé par une *expansion de certaines dépenses de transfert ou de subvention* auxquelles il est légalement engagé sans avoir la possibilité de contrôler directement la dépense. C'est le cas en particulier d'un domaine tel que l'assurance maladie où il est engagé à participer à un pourcentage donné de prestations qui dépendent de l'évolu-

tion des coûts de la santé, du corps des médecins et des caisses maladies.

Les faits significatifs depuis 1973

- 365 Les faits significatifs de l'évolution des finances publiques durant la période envisagée sont résumés dans les tableaux 62 et 63. Le fait prédominant entre tous est sans doute la *continuation, voire même le renforcement des bouclements déficitaires*. Oscillant autour du demi milliard de francs entre 1965 et 1970, le solde déficitaire de l'ensemble des ménages publics a effleuré le seuil des 2 milliards en 1971, et n'est jamais redescendu en-dessous depuis. Au contraire, si l'on croit les années budgétisées, il devrait s'être encore aggravé en 1976 et 1977 pour atteindre la marque des 4 milliards cette dernière année. Et pourtant, à la suite d'une diminution rapide et quasi totale de l'inflation et du gros effort fourni par les Autorités pour reprendre la situation en main, le rythme de croissance des dépenses publiques, qui avait atteint une moyenne de plus de 12% depuis 1960, s'est réduit de 15% en 1973 à 2,4% en 1977.
- 366 *L'origine* de cet accroissement continu du déficit doit avant tout être recherchée *du côté des recettes*. En effet, parce que directement frappées par la récession et la quasi disparition de l'inflation, elles ont connu une diminution de croissance encore plus rapide que les dépenses; de plus, le décalage de plus de deux ans qui existe entre la naissance du revenu imposable et la rentrée fiscale a reporté d'autant l'apparition de l'incidence néfaste de la récession.
- 367 Bien que les trois niveaux de collectivités publiques aient été caractérisés par une tendance aux déficits, *l'évolution a été différenciée selon le niveau*. La Confédération a connu une aggravation constante depuis 1972, alors que les cantons et communes ont pu très légèrement améliorer leur situation de 1973 à 1975 par rapport à 1971/72. Sans doute le doivent-ils à leurs rentrées fiscales qui, contrairement à la majorité

des recettes fédérales, bénéficieraient encore de la haute conjoncture des années précédentes et vraisemblablement aussi à l'effort fourni pour répondre aux injonctions de la Confédération contenues dans les conventions qu'ils ont signées avec elle depuis 1973. La nouvelle aggravation intervenue en 1976 et surtout 1977 (selon les budgets) doit sans doute être attribuée principalement au retard avec lequel la récession s'est pleinement répercutée sur les recettes.

368 Les effets de cette évolution du solde des comptes des collectivités publiques se sont évidemment directement reportés sur leur endettement qui, au total, s'est accru de quelques 17 milliards ou 40% de fin 1972 à fin 1975. Consécutivement à la dégradation de sa situation financière, mais à la suite aussi d'emprunts émis par anticipation afin de couvrir des besoins de liquidité futurs, l'accroissement de l'endettement a été particulièrement marqué au niveau de la Confédération (+ 8,7 milliards ou 114% de 1972 à 1976).

369 Si l'on envisage maintenant *l'évolution des différentes catégories de dépenses*, on constate, comme on pouvait s'y attendre au vu de l'évolution économique et des mesures de politique financière de cette époque, une évolution fort différenciée. Il faut relever en particulier l'influence exercée par les transformations intervenues dans la structure des prix: encore nettement à la hausse dans le secteur de la santé, les prix ont même baissé dans le domaine de la construction. On retiendra également l'impact de la récession qui a exigé de l'ensemble des collectivités publiques qu'elles engagent des travaux de soutien de l'industrie de la construction et supportent les charges financières d'un endettement accru, et de la Confédération en particulier qu'elle finance le déficit des CFF. Il convient de mentionner finalement l'influence des efforts entrepris par les Autorités pour contrôler l'évolution des dépenses et faire des économies.

- 370 Les conséquences de ces influences diverses voire contradictoires sur l'évolution des dépenses de 1972 à 1975, 1976 ou 1977 selon les disponibilités statistiques ressortent des tableaux 64 et 65. La classification fonctionnelle des dépenses surtout met en évidence les domaines d'activité de l'Etat qui ont le plus contribué à l'accroissement des dépenses. Malgré les efforts de correction entrepris, *les tendances à long terme relevées dans la première partie sont demeurées les mêmes*. Du côté de la Confédération, il s'agit des domaines de la prévoyance sociale, du trafic et de l'énergie et de l'enseignement et de la recherche (ce dernier en raison surtout de l'importance qu'il occupe dans les dépenses), auxquels se sont ajoutés celui du service financier (formé essentiellement des intérêts passifs) en croissance rapide; les secteurs de la défense nationale et de l'administration par contre sont demeurés les domaines de faible expansion. Du côté des cantons et des communes, on remarque particulièrement le développement de la santé, de la prévoyance sociale, de l'enseignement et de la recherche auxquels il faut ajouter au niveau communal l'hygiène du milieu. On constate également que les dépenses du service financier et en matière de trafic et d'énergie ont connu une faible croissance.
- 371 *Un examen* du tableau 65 illustrant l'évolution des principales dépenses selon la classification économique montre bien le rôle dominant joué par les transferts (à des tiers, à des collectivités publiques ou à des exploitations publiques) par rapport aux autres dépenses. Il met également en évidence que les dépenses de consommation et de rémunération ont connu une croissance moyenne alors que les dépenses d'investissement ont été pratiquement stagnantes. Le fait qu'elles ne constituent en principe pas des engagements durables bien précis des collectivités publiques et se prêtent pour d'autres raisons encore mieux que toutes les autres à des décisions de report, explique pourquoi elles ont ainsi été les principales victimes

Tableau 64

Classification fonctionnelle des dépenses

Part en % en 1975, indice 1972 = 100

	Part en % en 1975		Indice 1972 = 100					Part en % en 1975		Indice 1972 = 100				
	1975	1976	1972	1973	1974	1975	1976	1975	1976	1972	1973	1974	1975	1976
			Ensemble											
Administration	13.3		100.0	111.1	121.1	129.6	-	8.8		100.0	102.3	105.6	105.6	105.0
Défense nationale	8.2		100.0	107.0	116.6	117.1	-	20.8		100.0	105.4	115.2	116.0	133.6
Enseignement, recherche	20.4		100.0	119.2	136.2	142.8	-	10.4		100.0	120.7	145.2	147.3	161.0
Santé	10.1		100.0	121.3	143.5	164.1	-	6.3		100.0	120.7	120.7	127.6	151.7
Hygiène du milieu	4.7		100.0	126.9	151.2	180.8	-	2.1		100.0	210.8	320.0	436.9	529.2
Prévoyance sociale	13.3		100.0	133.2	146.9	145.8	-	18.8		100.0	136.9	148.2	142.2	199.4
Trafic et énergie	12.6		100.0	103.7	109.3	117.8	-	16.5		100.0	97.0	104.4	124.3	160.6
Agriculture, sylviculture, chasse et pêche	4.9		100.0	108.7	128.2	135.1	-	10.1		100.0	108.8	127.3	131.4	143.2
Dépenses du service financier	8.3		100.0	106.3	128.0	142.9	-	10.7		100.0	105.4	139.1	144.7	192.6
Autres tâches	4.0		100.0	108.7	121.6	133.3	-	1.5		100.0	124.6	140.5	158.7	255.6
Total	100		100.0	115.0	129.2	136.9	-	100		100.0	112.1	125.9	130.6	153.0
			Cantons											
Administration	11.8		100.0	115.8	127.3	138.5	146.0	13.5		100.0	113.8	126.3	140.1	-
Défense nationale	2.3		100.0	122.3	125.9	129.6	133.5	1.8		100.0	122.6	114.3	113.8	-
Enseignement, recherche	25.6		100.0	122.1	141.9	157.4	167.2	25.6		100.0	118.5	135.1	141.9	-
Santé	17.5		100.0	121.8	142.3	161.3	167.7	6.6		100.0	124.1	159.3	165.1	-
Hygiène du milieu	3.8		100.0	154.2	188.1	223.4	242.9	11.3		100.0	124.2	192.6	198.7	-
Prévoyance sociale	10.2		100.0	120.5	134.3	141.0	161.0	6.9		100.0	119.2	133.8	140.6	-
Trafic et énergie	15.1		100.0	99.0	100.9	104.8	113.2	10.9		100.0	110.9	113.5	116.7	-
Agriculture, sylviculture, chasse et pêche	4.2		100.0	104.4	124.8	131.2	139.2	1.8		100.0	102.7	147.3	139.2	-
Dépenses du service financier	6.3		100.0	102.7	111.2	120.0	133.0	13.2		100.0	104.8	130.2	138.9	-
Autres tâches	3.2		100.0	108.8	127.8	133.5	150.5	6.3		100.0	107.7	115.9	129.0	-
Total	100		100.0	114.6	126.4	139.5	150.1	100		100.0	115.0	131.6	140.6	-

Sources: Administration des finances
Finances publiques en Suisse

Tableau 65

Classification économique des finances

Part en % en 1975, indice 1972 = 100

	Part en % en 1975	Indices 1972 = 100				Part en % en 1975	Indices 1972 = 100			
		1972	1973	1974	1975		1972	1973	1974	1975
		Ensemble					Confédération			
Rémunérations	31.7	100.0	120.5	144.0	156.9	100.0	114.4	127.7	138.4	144.7
Consommation de biens et services	24.3	100.0	111.9	125.2	137.9	100.0	104.9	113.9	124.0	142.7
Investissements	17.8	100.0	104.9	108.5	104.5	100.0	102.1	123.8	82.5	81.1
Transferts à des tiers	19.7	100.0	113.6	129.7	144.3	100.0	118.2	134.7	140.6	169.0
à des collectivités publiques	19.9	100.0	109.3	126.1	137.5	100.0	102.2	118.4	124.5	151.2
à des exploitations publiques	5.3	100.0	136.7	184.5	177.3	100.0	159.5	178.7	187.2	240.0
Prêts et participations	1.2	100.0	116.2	95.3	79.3	100.0	101.8	95.4	80.3	69.9
Total	-	100.0	115.0	129.2	136.9	100.0	112.1	125.9	130.6	153.0
		Cantons				Communes				
Rémunérations	35.1	100.0	125.8	151.8	170.0	100.0	115.8	140.3	146.6	-
Consommation de biens et services	15.2	100.0	113.6	125.6	137.1	100.0	117.4	136.0	152.4	-
Investissements	16.7	100.0	101.0	101.1	98.9	100.0	109.4	114.2	113.4	-
Transferts à des tiers	21.1	100.0	111.7	123.3	151.5	100.0	110.3	124.3	133.2	-
à des collectivités publiques	11.5	100.0	115.8	125.2	134.7	100.0	127.7	171.1	227.9	-
à des exploitations publiques	0.3	100.0	230.7	245.3	70.7	100.0	90.0	95.6	160.0	-
Prêts et participations	0.1	100.0	56.8	67.6	56.8	100.0	430.0	126.7	90.0	-
Total	100	100.0	114.6	122.4	139.5	100.0	115.0	131.6	140.6	-

1) avec doubles imputations

Sources: Administration des finances
Finances publiques en Suisse

des efforts de compression; mais il est vraisemblable que cette stagnation soit également une première manifestation du suréquipement dont souffre le secteur public dans certains domaines tels que les hôpitaux et l'instruction.

372 De leur côté, *les recettes ont également fait l'objet d'influences contradictoires*, les effets de la récession ayant été partiellement compensés au niveau de la Confédération avant tout par des hausses d'impôts. La non-disponibilité de données pour 1976 et 1977 au niveau des communes et pour 1977 au niveau de la Confédération et des cantons ne permettent malheureusement pas de bien mettre en évidence le résultat de cette double influence. Le tableau 66 permet tout de même de révéler un développement important, à savoir la relative stagnation de l'imposition de la consommation, phénomène qui frappe avant tout la Confédération puisqu'elle en tire la moitié de ses revenus. Cette évolution tient à la nature même de cette forme d'imposition: l'évolution des rentrées fiscales à ce titre est approximativement proportionnelle à l'évolution du produit national alors que les impôts sur le revenu croissent - respectivement décroissent - plus rapidement que ce dernier; pire encore, prélevées sur les quantités, les recettes douanières n'ont pratiquement pas bénéficié de l'inflation; de plus, en raison du mode d'imposition, la récession s'est presque immédiatement répercutée sur les recettes; enfin, les recettes douanières ont encore été directement touchées par les démantèlements douaniers. Or, cette évolution se fait en grande partie au profit de l'imposition du revenu et de la fortune qui apporte maintenant près de 60% des recettes courantes de l'Etat.

Tableau 56

Recettes des collectivités publiques
Part en % en 1975, indice 1972 = 100

	Indice 1972 = 100					Part en % en 1975	Indice 1972 = 100				
	Ensemble						Confédération				
	1972	1973	1974	1975	1976		1972	1973	1974	1975	1976
Impôts sur le revenu et la fortune	57.7	100.0	120.2	138.3	151.5	-	100.0	103.3	135.1	134.9	168.7
Impôts sur la dépense	21.6	100.0	107.2	110.1	111.8	-	100.0	106.7	109.5	111.3	115.3
Monopoles, régales et patentes	1.2	100.0	130.5	151.8	143.6	-	100.0	143.4	172.0	157.7	150.3
Rendements	5.4	100.0	115.7	131.9	149.5	-	100.0	130.5	127.8	165.7	204.5
Parts aux recettes d'autres collectivités publiques	3.3 ¹⁾	100.0 ¹⁾	109.3 ¹⁾	132.4 ¹⁾	130.1 ¹⁾	-	100.0	100.0	150.0	100.0	100.0
Total des remboursements et contributions d'autres collectivités	17.4 ¹⁾	100.0 ¹⁾	111.6 ¹⁾	124.2 ¹⁾	139.3 ¹⁾	-	100.0	103.7	122.2	148.1	170.4
Dédouanements	13.5	100.0	123.5	142.9	150.5	-	100.0	117.7	134.4	127.3	138.5
Allégation de la fortune financière	0.7	100.0	167.1	185.2	161.9	-	100.0	124.3	86.0	93.5	226.2
Total	100	100.0	117.3	131.4	140.5	-	100.0	107.5	119.1	121.0	141.2
							Communes				
Impôts sur le revenu et la fortune	51.4	100.0	125.5	139.8	156.5	137.6	100.0	124.2	138.6	155.6	-
Impôts sur la dépense	3.7	100.0	111.8	118.3	120.3	123.4	100.0	112.9	71.0	71.0	-
Monopoles, régales et patentes	0.7	100.0	109.3	119.7	120.6	117.8	-	-	-	-	-
Rendements	3.3	100.0	112.6	133.6	131.8	137.7	100.0	112.6	132.3	149.4	-
Parts aux recettes d'autres collectivités publiques	5.7	100.0	109.2	138.0	137.4	181.8	100.0	111.4	107.0	95.6	-
Total des remboursements et contributions d'autres collectivités	22.4	100.0	109.5	122.3	131.4	146.0	100.0	116.4	128.3	156.3	-
Dédouanements	12.6	100.0	125.0	138.3	150.1	166.0	100.0	123.6	150.8	157.8	-
Allégation de la fortune financière	0.2	100.0	147.2	69.9	86.1	180.6	100.0	600.0	1433.3	1000.0	-
Total	100	100.0	119.3	133.5	145.3	154.5	100.0	122.3	139.4	155.4	-

1) avec doubles imputations

Sources: Administration des finances
Finances publiques en Suisse

La politique financière suivie depuis 1973

- 373 La très forte inflation qui régnait encore en 1973, la récession depuis fin 1974 et l'interdépendance qui règne entre le secteur public et l'économie rendent la période sous revue particulièrement animée et contrastée sur le plan de la politique financière. Alors qu'en 1973, 1974 et même 1975, l'attention était exclusivement orientée sur la lutte contre l'inflation et surtout sur le contrôle et si possible la réduction des déficits, 1975 et 1976 ont été caractérisés par des efforts contradictoires. D'une part, ne pouvant pas ignorer entièrement la plus forte récession de l'après-guerre, le secteur public et en particulier la Confédération ont dû procéder à de nouvelles dépenses pour soutenir l'activité économique, tout particulièrement dans le domaine de la construction. D'autre part, la tendance, au niveau fédéral surtout, à une *disparité croissante entre dépenses et recettes*, qui a été encore aggravée par les dépenses de relance, demeurait le souci prioritaire des Autorités, et cela d'autant plus que la situation initiale était particulièrement défavorable pour pratiquer une politique financière orientée exclusivement sur la relance.
- 374 La domination de ces objectifs irrémédiablement antagonistes explique pourquoi les Autorités ont systématiquement pris des mesures contradictoires, tout en s'efforçant cependant de trouver le moins mauvais des compromis en sélectionnant autant que possible des mesures susceptibles d'avoir un bon effet sur l'objectif visé sans effet secondaire trop prononcé sur l'autre objectif. C'est ainsi en particulier que des mesures de relance profitant directement à l'industrie de la construction ont été retenues, alors qu'une bonne partie des mesures de rééquilibrage des finances n'avait qu'une incidence beaucoup plus diffuse, selon les possibilités dont les victimes directes disposaient de partiellement les répercuter sur autrui ou de les compenser par des contre-mesures. C'est pourquoi on peut admettre que les victimes de coupes dans les transferts ou de

certaines hausses d'impôt auront réussi à atténuer leur incidence défavorable.

375 Cet exercice périlleux a été conduit et dominé par la Confédération, les cantons, quoique tirailés par les mêmes contradictions, jouant jusqu'en 1977 un rôle plus effacé. La portée politique de la subite aggravation des comptes de la Confédération et la plus grande sensibilisation qui existe à ce niveau quant à la responsabilité du secteur public à l'équilibre économique explique d'ailleurs cette cristallisation des regards et de l'action au niveau confédéral. C'est ainsi que les finances publiques ont subitement pris depuis 1973 une autre position dans la hiérarchie des problèmes de politique économique. Elles ont en effet donné lieu à un très vaste débat politique mené le plus souvent de concert par l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et l'administration, le peuple exerçant une pression toute particulière en faveur d'un rééquilibre rapide des finances fédérales.

376 S'il n'est pas nécessaire de brosser ici une analyse politique de cet extraordinaire exercice fédéral de politique financière, il demeure très important d'en dégager les principales lignes de force. Celles-ci ressortent d'un examen attentif du tableau 67 qui résume les principales mesures qui ont été prises par les Autorités fédérales depuis 1973.

Sans doute serait-il aussi tout particulièrement important de pouvoir comparer l'ampleur des mesures prises respectivement pour rééquilibrer les finances fédérales et pour la relance économique. Malheureusement, il n'est guère possible d'évaluer l'incidence financière des mesures prises à l'aide d'un critère de comparaison unique et cohérent. En effet, la quantification de l'impact probable de chaque mesure envisagée se fait en général au moment de son examen technique par rapport à des données ou des prévisions budgétaires qui évoluent sans cesse et appellent par conséquent des corrections chaque année,

Tableau 67

Principales mesures prises par la Confédération depuis 1973
pour rééquilibrer son budget ou soutenir l'activité économique

Date	But E=équilibre R=relance	Enoncé succinct de la mesure	Date de vali- dité	Effet approximatif la lère année (+ = diminution du déficit) en millions
<u>1972</u> fin	E	Augmentation de 24% de l'impôt sur le tabac frappant les cigarettes (en relation avec la 8 ^e révision de l'AVS)	1.1.73	+ 150
	E	Budget 1973: 1er exercice de réduction de dépenses		
<u>1973</u> janvier	E	Le Conseil fédéral prend des dispositions d'économie dans l'application du budget, en particulier en matière d'accroissement du personnel et de dépenses d'investissement, afin de soutenir les arrêtés conjoncturels de 1972		
décembre 72/ mars 73	E	L'Assemblée fédérale, sur proposition du Conseil fédéral, décide d'accroître de 10% l'impôt sur le chiffre d'affaires (de 4/4,4% à 6/6,6%) et l'impôt de défense nationale pour lequel le rabais de 5% est également supprimé	1.1.74	+ 450
janvier	E	Augmentation de 40 à 45% des droits de monopole sur les eaux-de-vie importées et des impôts sur diverses spécialités suisses	1.1.73	
fin	E	Budget 1974: poursuite de l'effort de compression des dépenses		+ 700

Tableau 67 (suite/1)

Date	But	Enoncé succinct de la mesure	Date de validité	Effet...
<u>1974</u>				
octobre	E	L'Assemblée fédérale accepte une proposition du Conseil fédéral de majoration de 10 cts par litre de la taxe supplémentaire sur les carburants et de 12 cts par 100 kg des droits de douane sur les huiles de chauffage (cette dernière mesure sera refusée par le peuple le 8 juin 1975)	30.8.74	+ 400
octobre	E	L'Assemblée fédérale vote une loi fédérale à l'appui de mesures complémentaires destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales et prévoyant notamment un blocage de l'effectif total du personnel, l'obligation de présenter des plans financiers et la fixation d'un cadre pour les dépenses à moyen terme d'investissement	1.1.75	
8 décembre	(E)	Refus par le peuple et les cantons d'un arrêté fédéral portant sur des mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales et prévoyant principalement une augmentation de l'impôt sur le chiffre d'affaires de 4,4/6,6% à 6/9% et des taux maximum de l'impôt de défense nationale		
<u>1975</u>				
janvier	E	A la suite du vote négatif, le Parlement accepte un paquet de neuf mesures (dont quatre sous la forme d'arrêtés fédéraux urgents) propres à améliorer les finances de la Confédération. Les principales économies prévoient: - une réduction de la contribution fédérale à l'AVS - une réduction de subventions - une réduction des parts cantonales aux recettes fédérales de 10% - une réduction des dépenses répartie sur les départements	immédiate " " "	+ 540 + 400 + 100 + 100

Tableau 67 (suite/2)

Date	But	Enoncé succinct de la mesure	Date de validité	Effet...
		<p>Du côté des recettes, il a été prévu des augmentations:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de l'impôt sur le chiffre d'affaires de 4,4/6,6% à 5,6/8,4% - de 30 à 35% de l'impôt anticipé - de 8,8 à 9,8% du taux maximal d'imposition au titre de l'impôt de défense nationale des personnes physiques et morales 	<p>1.1.76 " " "</p>	<p>+1000 + 350 + 70</p>
mars		Publication du budget 1975, corrigé sur la base des mesures décidées en janvier		
8 juin		Trois des quatre mesures décidées en octobre 74 et janvier 75 et soumises au peuple par référendum sont acceptées. Seule la hausse des droits de douane sur les huiles de chauffage est repoussée		
	R	Acceptation et mise en vigueur d'un programme d'investissement des collectivités publiques d'un milliard destiné à soutenir l'industrie de construction. Il est financé pour plus de la moitié par la Confédération	immédiate	- 500
fin	R	<u>Le budget 1976</u> prévoit un 2ème programme d'investissement sous la forme d'un supplément au budget de 600 millions, de crédits d'engagement de 120 millions et de commandes de matériel CFF de 100 millions	1976	- 700
1976				
janvier		Le Plan financier 1977/79 établi sur la base du programme gouvernemental 1975/79 prévoit un excédent de recettes de 230 millions en 1978 grâce à 3 milliards de recettes supplémentaires dues à la TVA, mais un nouveau déficit de 700 millions en 1979		
mars	R	Participation de la Confédération au 3ème programme d'investissement	1976	- 300
fin	E	<u>Budget 1977</u> : nouvelles mesures d'économie, dont une diminution de 200 millions des subventions		+ 600

Tableau 67 (suite/3)

Date	But	Enoncé succinct de la mesure	Date de validité	Effet...
1977				
février		Publication d'un nouveau plan financier prévoyant l'équilibre budgétaire dès 1979/80 si la TVA est acceptée		
mai	E	Afin de concrétiser la politique bro-sée dans le plan financier, l'Assemblée fédérale accepte un projet de loi du Conseil fédéral instituant des mesures propres à rééquilibrer les finances fédérales par le biais de la révision de près de 40 textes légaux	1.1.77	+ 500
12 juin	(E)	Le peuple rejette le projet du nouveau régime constitutionnel des finances et des impôts qui prévoyait notamment l'introduction de la TVA et des aménagements de l'impôt de défense nationale		
août	E	A la suite du refus populaire, le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale de nouvelles mesures pour éviter des déficits insupportables du ménage fédéral. Il prévoit: - des compressions de dépenses - des mesures financières portant sur une nouvelle réduction de 15% des parts cantonales aux recettes fédérales et une augmentation des droits de timbres		+ 440 + 480
septembre/ octobre		Les Chambres fédérales acceptent ces mesures sans les modifier notablement		
octobre		<u>Le budget 1978</u> prévoit un excédent de dépenses de 1,1 milliard à condition que toutes les mesures prévues pour le rétablissement de l'équilibre budgétaire soient acceptées		

et non par rapport à un plan financier qui serait valable au moins cinq ans.

Néanmoins, il s'avère que les augmentations de dépenses réalisées dans le cadre des trois programmes conjoncturels ont été plus que nettement compensées par des opérations de réduction de dépenses ou d'augmentation d'impôts. Evaluées par rapport aux bases de comparaison invoquées dans l'argumentation des Autorités fédérales, les mesures propres à réduire le déficit budgétaire devraient très approximativement avoir été trois fois supérieures aux mesures de relance, par définition contraires à l'équilibre budgétaire.

Conformément à l'impression donnée par le débat politique, la politique fédérale a donc été très nettement dominée par le souci du rééquilibrage des comptes. La participation fédérale aux trois programmes conjoncturels de 1975 et 1976, bien que substantielle (plus d'un milliard), n'aura été une politique à contre-courant que de courte durée.

377 Les cantons et communes ne sont bien entendu pas restés à l'écart de ce mouvement. En 1973, alors que l'inflation était au centre des préoccupations, une impulsion en faveur d'une plus grande discipline financière leur a été donnée par le biais d'une série de conventions signées avec la Confédération et portant sur des lignes directrices générales pour l'élaboration de budgets conformes à la situation économique. Les principales injonctions portaient sur la croissance maximale des dépenses (conforme à celle du produit national brut nominal), l'ampleur des déficits tolérables ainsi que l'évolution de l'effectif et des rémunérations du personnel. Significatives des tendances contradictoires rencontrées au niveau fédéral, les lignes directrices pour l'établissement du budget 1977 prévoyaient à la fois le maintien des mesures restrictives et l'accord d'une priorité aux investissements susceptibles de créer des postes de travail.

378 En outre, cantons et communes ont également été incités à pratiquer une *politique restrictive* par le ralentissement de la croissance des recettes consécutif à la récession surtout mais aussi aux coupures effectuées dans les transferts de la Confédération. Il apparaît toutefois que la politique de contrôle des dépenses qu'ils ont menée a été jusqu'à maintenant nettement moins rigoureuse que celle de la Confédération. Cela explique vraisemblablement aussi pourquoi le déficit de leurs comptes marque une nette tendance à l'accroissement en 1976 et 1977 au moment où la récession se fait pleinement sentir du côté des recettes.

Incidence des finances publiques sur la conjoncture

379 Faut-il rappeler que l'incidence des finances publiques sur la conjoncture se compose de deux effets différents: primo d'un *effet automatique* qui provient des réactions de différents composants du budget - surtout des impôts et autres taxes - à toute variation de l'activité économique; secundo d'un *effet discrétionnaire ou délibéré* qui est le produit des modifications volontaires par les Autorités de la dépense publique ou des paramètres des recettes (assiette, déductions et exonérations, taux d'imposition).

380 Les normes traditionnelles de politique économique admettent que si une politique active est menée sur ce plan, elle l'est toujours dans le sens d'une atténuation des fluctuations de l'activité économique. Or, on sait que la grande majorité des *décisions* prises depuis 1974 par les Autorités et tout particulièrement par la Confédération a au contraire été à l'encontre des exigences de la situation économique. Et pourtant, il appert que, grâce aux stabilisateurs automatiques, les *ménages publics ont malgré tout exercé depuis 1974 un effet expansif conforme à la situation économique*. Dans ces conditions, deux questions doivent être examinées. Cette section examine quelle a été l'incidence effective des budgets sur la conjoncture

sur le double plan de l'impact direct sur la demande et indirect par le biais d'une modification des conditions monétaires. La section suivante, consacrée à l'examen de l'incidence de la conjoncture sur les finances publiques et la politique financière, explique cet effet favorable en mettant en évidence l'effet prépondérant joué par les automatismes, malgré les réactions essentiellement inadéquates de la politique financière à la dégradation de la situation économique et des bouclements de comptes.

Bien que l'on doive encore se contenter de méthodes d'évaluation très grossières en raison du retard de la recherche en ce domaine, tous les critères disponibles révèlent que les ménages publics ont opéré tendanciellement depuis 1974 un effet expansif sur l'activité économique conforme à la situation économique.

- 381 Même si elle est peu fiable parce que trop partielle et grossière, une première indication de l'effet anticyclique nous est donnée par l'observation du déficit lui-même (tableau 62). Une impasse de 2 milliards de 1973 à 1975, s'élevant vraisemblablement à 3 et 4 milliards en 1976 et 1977, implique une désépargne du secteur public qui, de même que l'excédent d'exportations de biens et services, a été la bienvenue depuis 1974 pour compenser l'excédent d'épargne du secteur privé.
- 382 Une seconde méthode de mesure, directement tirée de la première, consiste à considérer la variation d'une année à l'autre du solde budgétaire. Elle nous donne une indication du sens dans lequel l'évolution annuelle du solde du budget influence la conjoncture. Il ressort alors du tableau 62 que l'ensemble des ménages publics aurait exercé, par rapport à l'année précédente, un effet expansif en 1974, 1976 et 1977. Bien que cette méthode se prête mal à une mesure quantitative de l'effet primaire sur la demande puisqu'elle admet implicitement qu'une variation de 1 franc des dépenses a la même incidence qu'une variation de 1 franc des impôts, il apparaît

tout de même que les collectivités publiques ont eu un effet particulièrement expansif en 1976, ce qui n'a rien d'étonnant puisqu'il s'agit de l'année où l'essentiel du programme conjoncturel a été engagé.

- 383 Une troisième indication est donnée par une évaluation quantitative de l'effet de demande ou de revenu, soit grâce à une méthode de mesure qui tient compte à la fois de l'effet primaire et de l'effet multiplicateur. Calculé à l'aide d'un modèle très simplifié mis au point il y a une dizaine d'années par un expert de l'OCDE, il apparaît que l'effet de demande du ménage fédéral uniquement aurait évolué de la manière suivante (en millions de francs):
 1973: + 800; 1974: + 1200; 1975: + 850; 1976: + 2000; et
 1977: 0.

Cela signifie que si l'effet était encore nettement procyclique en 1973, le ménage fédéral a tendancieusement exercé un effet expansif bienvenu au cours des années suivantes. En 1975 en particulier, il a évité un effondrement encore plus marqué de la conjoncture, et en 1976 il a été à l'origine de la moitié de l'augmentation du produit national. Malgré les mesures contradictoires d'ampleur presque équivalente mises en vigueur en 1976, l'effet très marqué enregistré cette année-là provient de ce que les dépenses supplémentaires engagées au titre de la relance ont eu un effet multiplicateur beaucoup plus élevé que les augmentations de recettes consécutives à l'entrée en vigueur des augmentations de taux des impôts sur le chiffre d'affaires, anticipé et de défense nationale.

- 384 Sans qu'il soit possible, faute de données statistiques suffisamment détaillées, de procéder à une évaluation précise pour les cantons et les communes, il apparaît que ces derniers ont contribué au soutien de l'activité économique d'une manière au moins aussi forte que la Confédération. Toutefois, en 1975, à la suite d'une forte réduction du déficit des

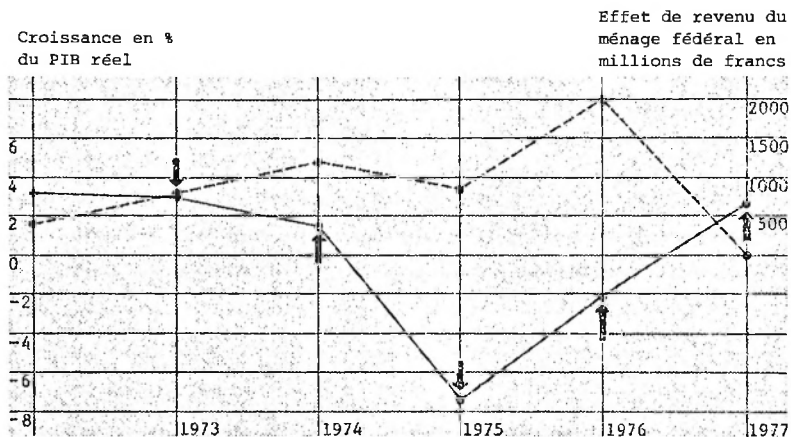
communes, les collectivités régionales ont exercé un effet expansif nettement moins marqué que les autres années et ont ainsi moins contribué que la Confédération à l'atténuation de la récession.

385 S'il apparaît ainsi que l'incidence des ménages publics sur la conjoncture a été tendancieusement conforme aux objectifs de la politique financière, il ressort du graphique 12 que *la chronologie de l'engagement des mesures dans le temps* laisse un peu à désirer. Une politique budgétaire active aurait en effet voulu que l'on *prévienne* les fluctuations trop marquées de la demande et pas seulement que l'on relance l'économie *une fois que la récession* a éclaté. Or, l'effort de relance qui s'est traduit par un net accroissement du déficit des collectivités publiques (-1420 millions) et par l'effet de revenu le plus marqué au niveau de la Confédération (+ 2000 millions) a été opéré seulement à la fin de 1975 et surtout en 1976, c'est-à-dire une année au moins après la rupture de la croissance économique. Ce retard n'est évidemment pas étonnant puisqu'en 1974 et pour l'essentiel de 1975, la politique des collectivités publiques était encore exclusivement axée sur la lutte contre l'inflation et sur l'aggravation des déficits publics. Cette situation montre à quel point il est dangereux de se fier exclusivement sur les variations du taux d'inflation pour apprécier l'évolution de la conjoncture, celle-ci réagissant avec un décalage d'au moins une année à une modification du rapport entre l'offre et la demande globales.

386 Etant donné *l'étroite interdépendance qui règne avec les conditions monétaires*, il convient ensuite pour être complet d'envisager à la fois dans quelle mesure l'effet de demande du budget a été influencé par les conditions régnant sur le marché monétaire, et si les opérations de paiement et d'encaissement des ménages publics, qu'elles soient opérées dans le cadre du budget ou à d'autres fins, ont un impact sur les conditions monétaires.

Graphique 12

Echelonnement dans le temps de l'incidence des budgets sur la conjoncture par rapport à l'évolution du produit intérieur brut réel 1972 - 1977



— Croissance du PIB réel en % (1977: estimation du Groupe de travail pour les prévisions économiques)

----- Effet de revenu du ménage fédéral en millions de francs

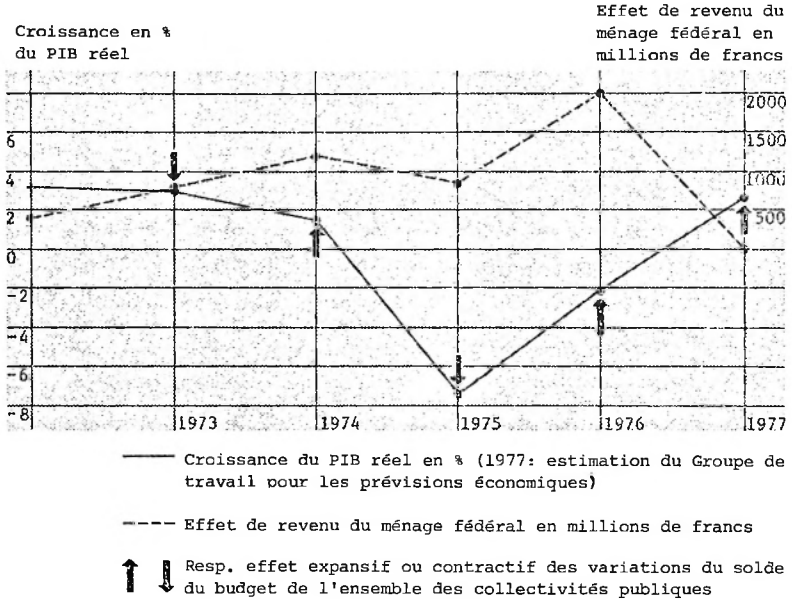
↑ ↓ Resp. effet expansif ou contractif des variations du solde du budget de l'ensemble des collectivités publiques

communes, les collectivités régionales ont exercé un effet expansif nettement moins marqué que les autres années et ont ainsi moins contribué que la Confédération à l'atténuation de la récession.

- 385 S'il apparaît ainsi que l'incidence des ménages publics sur la conjoncture a été tendancieusement conforme aux objectifs de la politique financière, il ressort du graphique 12 que *la chronologie de l'engagement des mesures dans le temps* laisse un peu à désirer. Une politique budgétaire active aurait en effet voulu que l'on *prévienn*e les fluctuations trop marquées de la demande et pas seulement que l'on relance l'économie *une fois que la récession* a éclaté. Or, l'effort de relance qui s'est traduit par un net accroissement du déficit des collectivités publiques (-1420 millions) et par l'effet de revenu le plus marqué au niveau de la Confédération (+ 2000 millions) a été opéré seulement à la fin de 1975 et surtout en 1976, c'est-à-dire une année au moins après la rupture de la croissance économique. Ce retard n'est évidemment pas étonnant puisqu'en 1974 et pour l'essentiel de 1975, la politique des collectivités publiques était encore exclusivement axée sur la lutte contre l'inflation et sur l'aggravation des déficits publics. Cette situation montre à quel point il est dangereux de se fier exclusivement sur les variations du taux d'inflation pour apprécier l'évolution de la conjoncture, celle-ci réagissant avec un décalage d'au moins une année à une modification du rapport entre l'offre et la demande globales.
- 386 Etant donné *l'étroite interdépendance qui règne avec les conditions monétaires*, il convient ensuite pour être complet d'envisager à la fois dans quelle mesure l'effet de demande du budget a été influencé par les conditions régnant sur le marché monétaire, et si les opérations de paiement et d'encaissement des ménages publics, qu'elles soient opérées dans le cadre du budget ou à d'autres fins, ont un impact sur les conditions monétaires.

Graphique 12

Echelonnement dans le temps de l'incidence des budgets sur la conjoncture par rapport à l'évolution du produit intérieur brut réel 1972 - 1977



Ayant déjà traité de l'incidence du fort accroissement de l'endettement des collectivités publiques sur la situation monétaire en général et sur les taux d'intérêt en particulier, il suffit de relever ici que le ralentissement de la baisse des taux d'intérêt à moyen et long terme qui en est résulté a sans doute dissuadé un certain nombre d'investissements privés potentiels. Cela implique donc que l'effet de demande exercé par les collectivités publiques a probablement été atténué par une tendance contraire au niveau des investissements privés. La constatation de cet effet contraire pose le problème de la coordination des politiques budgétaire et monétaire, la seconde devant dans une action coordonnée assurer - dans les limites de ses objectifs propres et avec des méthodes optimales - la création des moyens de paiement indispensables pour financer le supplément de demande et pour approvisionner suffisamment le marché des capitaux. A cela s'ajoute la prise en considération de l'incidence sur les mouvements de capitaux et par conséquent sur la parité du franc suisse.

387 En outre, il convient encore de considérer brièvement l'incidence de la trésorerie des collectivités publiques sur la masse monétaire. Il apparaît que la Confédération, pour laquelle des données sont disponibles, a accru ses disponibilités - ce qui implique qu'elle a réduit la masse monétaire en circulation - de la manière suivante (en millions de francs):
1973: - 1100; 1974: + 700; 1975: + 300; 1976: + 2300.

A première vue, la trésorerie de la Confédération aurait ainsi exercé, à l'exception de 1973, un effet contractif par le biais de la masse monétaire en circulation. Si ces faits sont indéniables, il faut savoir, pour les interpréter correctement, que la Confédération conduit actuellement sa politique de trésorerie en collaboration étroite avec la Banque nationale. Dans ce contexte, la politique d'emprunts anticipés qu'elle a poursuivie jusqu'au printemps 1977 s'explique non seulement par son souci de bénéficier de la liquidité du

marché des capitaux pour couvrir des besoins futurs, mais encore parce qu'elle pouvait ainsi aider la Banque nationale. Si cette possibilité additionnelle de stérilisation ne lui avait pas été offerte, la Banque nationale aurait dû prendre d'autres dispositions pour réaliser ses objectifs de croissance de la masse monétaire: limiter ses rachats de soutien du dollar ou procéder à des mesures de stérilisation par le biais des banques en prélevant par exemple des réserves minimales. Ayant été un élément à part entière de la politique monétaire de la Banque nationale, il serait par conséquent faux de considérer la politique de trésorerie de la Confédération comme autonome et de lui reprocher un effet contractif.

- 388 On relèvera cependant que l'émission anticipée d'emprunts, qu'elle soit effectuée dans le cadre de sa propre politique ou par voeu de la Banque nationale, est une opération coûteuse pour la Confédération par les sommes non négligeables d'intérêts supplémentaires que cela lui impose. C'est pourquoi le Groupe d'experts souhaite que cette question soit très sérieusement examinée tout d'abord sur le plan du fond et, le cas échéant, sur celui de la forme où des modalités plus favorables devraient être trouvées pour la Confédération lorsqu'elle participe par ce biais à la réalisation des objectifs de la Banque nationale.

Incidence de la conjoncture sur les finances publiques et la politique financière

- 389 L'incidence tendancieusement adéquate des ménages publics sur la conjoncture est le produit de deux facteurs qui ont agi, bien qu'avec force inégale, en direction opposée. D'un côté, si l'on fait abstraction des trois programmes d'investissement public des années 1975 et 1976, toutes les mesures de politique financière qui ont été engagées par les Autorités fédérales avant tout (voir tableau 67) visaient à réduire les déficits. D'un autre côté, en vertu de l'interdépendance qui

les lie, la récession de l'activité économique s'est directement répercutée sur les recettes publiques dont la croissance a été fortement ralentie, voire stoppée.

Si finalement *la politique financière essentiellement déflationniste des Autorités a tout de même permis aux ménages publics d'exercer un effet favorable sur la conjoncture*, elle le doit au fait que l'incidence de l'effondrement de la croissance des recettes a été plus marquée encore que celle des mesures délibérée de rééquilibrage des comptes. Ainsi, la tâche à laquelle les Autorités fédérales en particulier s'étaient consacrées - tout d'abord éviter tout déficit, puis le contenir - a été contrecarrée par les événements. Et pourtant, au vu de l'ampleur des mesures qui ont été prises du côté des dépenses surtout - réduction des contributions à l'AVS, aux caisses maladies et de nombreuses subventions, soit des mesures qui n'étaient guère imaginables au début des années septante - il semble bien que les Autorités fédérales n'ont pas été loin du maximum opérable sur le plan politique. Sans doute, l'ambiance d'économie et de restriction qui a animé l'opinion publique depuis la période d'inflation et la crise du pétrole a constitué l'incitation sans laquelle cette opération n'aurait pas été réalisée.

390 Cette constatation de l'influence prédominante pour l'incidence des budgets sur la conjoncture de la réaction automatique des recettes n'est pas un compliment en faveur de la politique anti-cyclique délibérée des Autorités. D'une part, elle signifie que l'effet tendancieusement adéquat est avant tout dû à la propriété des systèmes fiscaux modernes de réagir au moins proportionnellement aux fluctuations de l'activité économique et d'opérer ainsi automatiquement un effet très souhaitable de stabilisation de l'activité économique, et ceci sans que des décisions délibérées des Autorités soient nécessaires.

Une telle aptitude est de première importance lorsqu'on sait à quel point les *systèmes démocratiques occidentaux* et tout parti-

culièrement le système fédéral suisse rencontrent d'énormes difficultés pour engager des mesures budgétaires de stabilisation sur la base de décisions délibérées. D'autre part, et ceci est plus grave encore, il s'avère que toutes les mesures de rééquilibrage du budget prises depuis 1974 l'ont été à l'encontre du libre fonctionnement de ces stabilisateurs automatiques. Or il appert que la politique financière des Autorités devrait au moins éviter de contrecarrer par des mesures discrétionnaires contraires cette aptitude du budget à assurer automatiquement une certaine stabilisation des fluctuations économiques.

391 Pire encore, une politique telle que celle qui a été largement pratiquée depuis 1974, qui consistait pour l'essentiel à adapter le développement des dépenses au ralentissement du rythme de croissance des recettes ou à réduire ce dernier par des augmentations des taux d'imposition ne se traduit pas seulement par une atténuation ou la suppression de l'effet stabilisateur, mais exerce au contraire un effet déstabilisateur. Cela ne signifie rien d'autre qu'au lieu d'être atténuées par les automatismes fiscaux, les fluctuations de l'activité économique sont au contraire encore renforcées par un tel comportement des collectivités publiques. Cette conséquence est aisée à comprendre: si l'Etat réagit à un ralentissement des rentrées fiscales par une diminution des dépenses, le ralentissement de l'activité, dont les causes étaient jusque-là exogènes à l'Etat, est alors renforcé par la réaction des Autorités. Un décalage dans les rentrées fiscales ne change fondamentalement rien à ce principe, sinon qu'il retarde la réaction du côté des dépenses.

392 Il convient également de remarquer que pour que les impôts puissent déployer tout leur effet de stabilisation automatique, il faudrait encore que le délai entre le flux imposable (revenu, consommation, bénéfices, etc.) et le prélèvement de l'impôt soit aussi bref que possible. Or, il est bien connu que cette condition n'est guère satisfaite en Suisse avec les impôts sur le revenu

et la fortune (de loin la principale source de recettes financières) puisqu'ils sont effectivement encaissés avec un retard de 2 à 3 ans. La conséquence en est un effet procyclique indésirable en phase de retournement de tendance. Tel fut par exemple le cas au cours des premières années de récession où les contribuables ont encore dû s'acquitter d'impôts calculés sur la base des années de haute conjoncture et de forte inflation immédiatement antérieures. Sinon, en dehors des périodes de retournement de tendance, l'effet de stabilisation automatique du système fiscal suisse joue bien comme la théorie le souhaite.

393 Même s'il est indéniable que la politique financière suivie a été en majeure partie contraire aux exigences de la situation économique, *pouvait-il en aller autrement?* Or, compte tenu de la situation héritée au début de la récession et de la nature extraordinaire de cette récession, les Autorités ont eu de bonnes raisons de s'efforcer de corriger l'évolution des ménages publics telle qu'elle se dessinait dès 1971.

394 Il faut mentionner en premier lieu l'*héritage de budgets fortement déficitaires* lorsque la récession a éclaté. Cela impliquait que la marge de manoeuvre disponible pour laisser des déficits se creuser à des fins de relance était initialement entamée de 2 milliards de francs au moins, voire même idéalement de 3 à 4 milliards si un excédent de recettes avait été réalisé durant la haute conjoncture. Pour pouvoir exercer un effet expansif plus marqué que ce qui a été réalisé, l'excédent de dépenses aurait dû s'élever à des montants encore plus élevés que ce que l'on a connu, à savoir dès 1975 3 ou 4 milliards pour l'ensemble des collectivités publiques.

Or, de nombreuses raisons s'élevaient contre une telle politique. La principale a trait aux *difficultés pour assurer leur financement* et notamment aux conséquences de leur financement par l'emprunt sur les *taux d'intérêt* et par extension sur les investissements privés et la parité du franc suisse. De plus,

pour une longue période encore, le service de la dette se substituerait pour une part plus importante qu'antérieurement à des dépenses plus productives. Le mode alternatif de financement par le biais du crédit de la Banque nationale envisagé précédemment serait d'ailleurs lui aussi soumis aux limites précises imposées par les objectifs de cette dernière sur la croissance de la masse monétaire.

- 395 La seconde raison justifiant la direction prise par la politique des Autorités a trait à la *nature particulière de cette récession* qui, comme il l'a été relevé dans la première partie, est plus le produit de phénomènes structurels que d'une simple fluctuation périodique de l'activité économique. Il est par conséquent compréhensible que la réadaptation qui a dû se produire dans plusieurs secteurs aux conditions nouvelles de population, d'emploi et de croissance en particulier ait également été inévitable sur le plan des recettes et dépenses publiques. Le rythme de croissance extrêmement rapide des années soixante devait être corrigé, ce qui ne pouvait être fait que par des corrections marquées dans le domaine des dépenses.
- 396 Un troisième argument en faveur des options retenues par les Autorités apparaît au niveau de la *justification de l'utilisation des moyens disponibles* si l'on concède de plus gros déficits. Des nombreuses solutions ouvertes à l'Etat, plusieurs sont à éviter en vertu d'autres objectifs. Tel serait par exemple le cas d'une politique prévoyant un accroissement des dépenses de personnel afin de pouvoir embaucher des individus au chômage. Une telle politique doit être en effet rejetée parce que presque inévitablement non conforme à l'objectif d'allocation optimale des ressources. Partant du principe que le fonctionnement de l'Etat est de toute façon assuré, les moyens financiers supplémentaires ne devaient être engagés que pour de nouveaux investissements en capital matériel ou humain. Or, entreprendre de gros travaux en matière de construction

demeurait limité parce qu'il fallait éviter de soutenir à tout prix une industrie de la construction surdimensionnée et parce qu'un suréquipement s'est déjà manifesté dans quelques domaines publics (hôpitaux, instruction). Investir en capital humain par des dépenses supplémentaires en matière d'enseignement et de recherche notamment aurait certes aussi été envisageable, mais il conviendrait encore de s'assurer auparavant que l'Etat est véritablement le support le plus efficace de tels investissements. De plus, il apparaît que de telles dépenses se prêtent mal à des changements de rythme à très court terme.

Utiliser les moyens supplémentaires dégagés par de plus gros déficits par des augmentations de dépenses de transferts ou des réductions d'impôts soulève également des problèmes, en particulier le risque de nuire à la politique de redistribution personnelle ou régionale des revenus et de la fortune menée avec ces instruments. En outre, on peut toujours craindre qu'en début de récession tout particulièrement, ces transferts supplémentaires ou ces allègements fiscaux soient en majeure partie épargnés et non dépensés.

397 A remarquer enfin que cette politique de restriction a été engagée non seulement pour lutter contre le déséquilibre des budgets, mais aussi pour soutenir la lutte contre l'inflation qui avait été soumise à un tour de vis supplémentaire à la fin de 1972. Or, il ne faudrait pas oublier que *l'inflation ne s'est apaisée qu'en 1976* et que jusque-là, elle est demeurée malgré la récession un souci prédominant des collectivités publiques. C'est pourquoi toute la politique financière, et tout particulièrement la politique de relance, ont été conçues dans la crainte d'entretenir ou de ranimer l'inflation. Cela explique à la fois l'accent porté sur la réduction des déficits et sur la crainte d'un endettement trop marqué. Relever la priorité donnée à la lutte contre l'inflation en 1973 et le maintien de cette priorité en 1974 et 1975, n'ab-

sout cependant pas les Autorités d'avoir été peu conscientes de la venue, certes subite, de la récession et d'avoir attaché une crainte exagérée aux dangers inflationnistes d'une politique de relance. Dès la fin de 1974 et en 1975 surtout, les capacités de production de l'économie étaient à un tel point sous-utilisées et les conditions monétaires si bien dominées que le risque de ranimer l'inflation était pratiquement inexistant.

- 398 En conclusion, il faut reconnaître que *la politique suivie depuis 1974 avait été rendue pratiquement inévitable par les erreurs commises antérieurement* sur le double plan de la politique économique en général et de la politique financière en particulier. C'est pourquoi, sans entrer en matière sur le bien-fondé de chaque mesure étant donné qu'elles font partie d'un vaste compromis politique, il apparaît tout de même que l'effort de restructuration du budget qui a été entrepris de même que la retenue avec laquelle les mesures de relance ont été envisagées ont tout de même été dans la bonne direction, et ceci bien qu'ils se soient traduits par le durcissement des conséquences de la récession. En effet, en procédant tout de suite à ce sacrifice, devenu inévitable par la situation et les perspectives économiques, les Autorités ont sans doute préparé une base meilleure pour la reprise et pour l'évolution à long terme, soit pour une période qui, comme nous le verrons dans la prochaine partie, ne s'annonce pas aussi facile que la précédente. Il faut cependant souhaiter que ces mauvaises expériences du passé seront encore examinées et mûries pour qu'à l'avenir, la politique financière soit mieux engagée au service de la stabilisation de l'activité économique.

La situation à la fin de 1977

- 399 Pour conclure, la situation présente doit encore être appréciée sous l'angle des objectifs macroéconomiques de la politique financière. Conformément à la conception de la politique bud-

gétaire énoncée à diverses occasions par les Autorités, les remarques suivantes s'appuient sur un concept de l'équilibre budgétaire fondé directement sur la propriété des recettes fiscales de varier automatiquement avec les fluctuations de l'activité économique. Ce concept d'équilibre budgétaire connu sous le nom "*d'équilibre ou d'excédent de plein-emploi*" stipule que le budget ne doit être équilibré que lorsque l'économie est à son niveau de plein-emploi. Les dépenses sont fixées indépendamment de la conjoncture en fonction des besoins, et les recettes le sont par l'adaptation des barèmes fiscaux, de façon à couvrir les dépenses au niveau de plein-emploi. Cette conception implique alors qu'en raison de leur réaction automatique aux fluctuations de l'activité économique, les recettes ne couvrent plus les dépenses en période de sous-emploi, d'où l'apparition d'un déficit budgétaire conforme aux besoins de soutien de l'activité économique. En suremplei par contre, la situation est inversée, et l'excédent de recettes qui apparaît contribue à freiner l'expansion de l'activité.

Bien que ce système ne soit pas en mesure de retourner une tendance, mais seulement d'atténuer les fluctuations, le Groupe d'experts estime que, moyennant quelques adaptations d'ordre technique pour tenir compte de la croissance économique et de l'inflation, cette doctrine devrait en temps normal tout au moins être scrupuleusement appliquée par les collectivités publiques. Elle constitue à ses yeux une forme minimale de la politique budgétaire adaptée aux besoins de la stabilité et de la croissance économique tels qu'ils sont requis par la législation en vigueur. Il estime cependant que des situations peuvent se présenter à l'avenir où cette politique passive des Autorités ne suffirait pas (profonde dépression) ou entraînerait des conséquences insupportables (persévérance du sous-emploi entraînant des déficits croissants). Il admet dans ce cas que des mesures délibérées renforçant les effets automatiques demeureront toujours indispensables.

Sans doute, une telle approche est moins ambitieuse qu'une politique anticyclique délibérée, mais elle a l'avantage de tenir compte des énormes difficultés techniques, administratives et surtout politiques liées à l'engagement d'une politique délibérée, et ceci tout particulièrement dans le système fédéral suisse. De toute manière, elle n'est déjà pas simple à suivre: sur le plan politique, elle implique que les Autorités soient convaincues du bien-fondé de cette conception de l'équilibre budgétaire et qu'elles en convainquent le souverain, et surtout qu'elles soient suffisamment disciplinées pour réaliser des excédents budgétaires en période de haute conjoncture et ne prenne pas peur devant la formation de déficit en basse conjoncture. Sur le plan pratique, elle requiert notamment une *planification à moyen ou long terme des dépenses* adaptée aux possibilités fiscales à long terme, et une amélioration du fonctionnement des stabilisateurs automatiques par le raccourcissement des délais dans la perception des impôts sur le revenu. En outre, son application peut soulever des difficultés importantes notamment en cas d'inflation se répercutant inégalement sur les dépenses et les recettes et sur le plan technique avec la difficile question de la définition des conditions de plein-emploi.

400 Se référant à ce critère de l'équilibre budgétaire de plein-emploi, et s'il s'avérait que l'économie suisse ait retrouvé aujourd'hui son niveau de plein-emploi de la main-d'oeuvre résidente et des capacités techniques de production, il serait possible d'affirmer que l'effort de restructuration des ménages publics opéré jusqu'à maintenant n'est pas encore terminé et devrait par conséquent être poursuivi par le biais de nouvelles coupures dans les engagements ou de nouvelles recettes.

401 Cependant, pour les raisons invoquées dans le 3ème chapitre de cette partie, il apparaît que les capacités de production ne sont actuellement pas encore entièrement utilisées et que

du côté de l'offre tout au moins, les conditions sont réunies pour une croissance économique relativement rapide pendant 2 à 3 ans au moins si la demande se concrétise. Si cette appréciation de l'offre potentielle est correcte, il appert que le déficit de quelque 4 milliards prévu pour 1977 pour l'ensemble des collectivités publiques est en tout cas partiellement attribuable à un sous-emploi des capacités de production et serait par conséquent inférieur si la demande était plus soutenue. *La part du déficit d'origine conjoncturelle* ne devrait selon ce principe pas être comblée parce qu'elle provient de la réaction des recettes au niveau déprimé du produit national et parce qu'elle disparaîtrait automatiquement si la demande s'élevait au niveau des capacités de production. *Seule la part restante du déficit* provient d'une divergence structurelle entre les recettes et le niveau des dépenses, et nécessite alors une correction.

402 Sans doute, seuls des calculs détaillés, qu'il n'a pas été possible d'entreprendre en l'absence de recherches préalables disponibles et de certaines données, permettraient d'évaluer avec une certaine précision les répercussions sur les recettes fiscales et par conséquent sur les déficits d'un niveau et d'une croissance du produit national assurant le plein-emploi des facteurs de production indigènes. Il serait pourtant souhaitable que cette question soit rapidement envisagée et que l'on en tienne compte dans la politique financière à venir. Maintenant que le gros de l'effort de restructuration, qui était devenu indispensable au niveau de la Confédération sur-tout, a été opéré, il faudrait éviter d'handicaper la reprise actuelle de l'activité économique par des mesures de réduction du déficit pour la part expliquée par un sous-emploi des facteurs de production. Ce danger n'existe pas seulement au niveau du ménage fédéral que deux motions parlementaires aimeraient voir rééquilibré en 1980 quelle que soit la situation économique, mais aussi - et même encore plus - à celui des

cantons et des communes. En raison d'un décalage plus long qu'à la Confédération, ce n'est en effet que depuis une année seulement que ces derniers sont pleinement touchés par l'impact, de la récession sur les recettes; c'est pourquoi il est à craindre, et les premiers indices disponibles semblent le confirmer, que le gros accroissement du déficit budgétisé pour 1977, et l'évolution défavorable des recettes entraînent à ce niveau, pour les années 1978 et suivantes, de sévères mesures déflationnistes nullement justifiées par des déficits structurels importants ou par la situation économique.

T R O I S I E M E P A R T I E

PROBLEMES PRINCIPAUX DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE ACTUELLE ET FUTURE	317
. <u>Remarques préliminaires</u>	317
I <u>Conditions économiques extérieures de la crois- sance économique future</u>	318
. Croissance de la demande étrangère	318
. Nouveaux concurrents	319
. Intégration, protectionnisme ou libre-échange ?	320
. L'approvisionnement en provenance de l'étranger reste-t-il assuré ?	321
. Endettement international	322
. Evolution des taux de change à long terme	324
. Place financière, centre de services et exporta- tion de marchandises : complémentarité ou oppo- sition ?	325
. Possibilités d'une politique économique extéri- eure suisse	328
II <u>Demande intérieure et croissance économique future</u>	331
. Demande induite par la croissance et demande in- duisant la croissance	331
. Evolution de la population, consommation privée et investissements à la construction	332
. Y a-t-il encore des possibilités d'investisse- ments dans l'industrie ?	333
. Grandes possibilités en matière d'investissements publics	335
. Possibilités de régulation de la demande pour fa- voriser la croissance	337

III	<u>Offre intérieure et croissance économique future</u>	338
	. Nature, environnement, sol	338
	. Offre de travail	340
	. Capital humain	343
	. Capital physique de l'économie privée	346
	. Infrastructure	347
	. Progrès technique et scientifique et progrès de la gestion et de l'organisation	349
	. Possibilités d'une politique de croissance	352
IV	<u>La politique de stabilisation</u>	353
	. L'actualité du problème conjoncturel	353
	. Politique conjoncturelle: constance à moyen et à long terme ou régulation active à court terme?	355
	. Politique monétaire et politique de stabilisation	360
	. Conjoncture et économie extérieure	362
	. Conjoncture et structure	364
V	<u>Problèmes de la structure des branches et de la structure régionale</u>	366
	. Modifications structurelles en tant que politique de croissance	367
	. Conservation de structure en guise de politique sociale	373
	. Autres motifs de conservation de structure	375
VI	<u>Problèmes de la politique sociale</u>	375
	. Indispensable définition des objectifs	377
	. Politique sociale et offre de ressources	379
	. Politique sociale et utilisation des ressources	381
	. Evolution de la population et fardeau des contributions	383
	. Accents principaux de la politique sociale actuelle	385

VII	<u>Problèmes des finances publiques et de l'efficacité du secteur public</u>	386
.	Répartition des tâches et des recettes dans le système fédéraliste	387
.	Questions fondamentales de la péréquation financière horizontale	390
.	Problèmes d'efficacité dans la péréquation financière verticale avec effet horizontal	391
.	Application accrue du principe d'équivalence	392
.	Politique financière et croissance	394

T R O I S I E M E P A R T I E

PROBLEMES PRINCIPAUX DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE ACTUELLE ET
FUTURERemarques préliminaires

403 Dans la troisième partie de ce rapport on trouvera un *aperçu* des problèmes les plus importants qui se posent à la politique économique actuelle et future de la Suisse. Pour ce faire, on partira du principe que le cadre institutionnel et politique actuel demeurera inchangé. Faute de temps et de ressources personnelles et matérielles, le Groupe d'experts n'a pas pu procéder à des analyses détaillées dans ce premier rapport. De plus, des commissions spécialisées travaillent déjà sur plusieurs des problèmes évoqués ici. Toutefois, le Groupe d'experts a trouvé utile de résumer les différents problèmes dans un contexte général. Dans les circonstances actuelles il ne pouvait être question de présenter des possibilités détaillées de solutions aux problèmes présentés. Cependant, dans bien des cas la *direction* dans laquelle les solutions concrètes doivent être recherchées est déjà à disposition. Le cas échéant, le Groupe d'experts mentionnera ces solutions, partant du principe général que le cadre institutionnel et politique actuel demeure. Une évaluation plus précise des questions nécessiterait une analyse nettement plus approfondie et un échange de vues plus intensif avec d'autres spécialistes de l'économie, des autorités et de la science. Cela pourrait être fait pour les rapports ultérieurs.

I Conditions économiques extérieures de la croissance économique future

- 404 La prospérité actuelle de la Suisse et son amélioration future dépendent directement pour un tiers et, indirectement, vraisemblablement complètement de la place de la Suisse dans une division internationale du travail qui fonctionne et qui est en expansion.

Croissance de la demande étrangère

- 405 Les exportations suisses peuvent croître dans la mesure où la Suisse profite du niveau croissant de la *demande mondiale* et/ou si elle parvient à augmenter, aux dépens de ses concurrents, sa part de marché sur le marché international. Des études statistiques de la croissance des exportations dans les dernières décennies ont montré que la Suisse, d'une manière générale, doit plutôt s'attendre à une détérioration de sa *capacité concurrentielle* pour ses produits d'exportation traditionnels. C'est pourquoi l'amélioration des produits et la recherche de nouvelles productions d'une part, et une croissance de la demande mondiale d'autre part, ont une importance capitale pour l'expansion future des exportations suisses.
- 406 Certes, tous les pays industrialisés traversent en ce moment une crise de croissance qui est particulièrement difficile à surmonter pour les pays les plus riches en raison de la stagnation démographique. Mais il y a cependant la forte expansion des marchés des pays producteurs de pétrole qui, pour leur développement, dépendent des importations en provenance des pays industrialisés. De plus, au niveau mondial, les possibilités de croissance et les besoins d'élévation du niveau de vie ne sont pas épuisés, il s'en faut de beaucoup. Mais la réalisation de ce potentiel, respectivement de ces désirs, rencontre pour le moment de graves obstacles. Cependant, le

Groupe d'experts ne s'attend pas à une stagnation à long terme de l'économie mondiale.

Si la Suisse veut subsister sur un marché mondial où les conditions de concurrence sont devenues plus dures, elle doit pouvoir offrir des produits du plus haut niveau technologique. Pour ce faire, elle devrait s'efforcer d'être présente sur les marchés des pays techniquement les plus développés et d'y agrandir sa part du marché.

Nouveaux concurrents

407 La Suisse, à l'avenir comme par le passé, doit s'attendre à ce que de nouveaux concurrents apparaissent sur ses marchés traditionnels. Les nouveaux marchés seront dès le départ très difficiles. Le processus d'industrialisation dans certains pays en voie de développement et dans certains pays industrialisés moins développés a fortement progressé au cours des dernières décennies. Ces pays font maintenant une percée sur le marché mondial avec des installations comptant parmi les plus modernes et des coûts peu élevés. Cela est également nécessaire pour augmenter l'emploi dans ces pays et pour leur permettre de restituer les intérêts de la dette et les capitaux empruntés. Mais la Suisse peut également faire l'objet de la concurrence accrue des pays industrialisés si elle n'est pas en mesure de suivre leur développement technique et scientifique et/ou si elle ne peut profiter d'éventuels avantages au niveau de la production de masse.

408 L'apparition de nouveaux concurrents avec une croissance économique mondiale dans l'ensemble diminuée et l'absence d'une aide découlant de taux de change maintenus artificiellement bas exigeront des industries d'exportation suisses, plus que par le passé, une mobilité accrue et rapide en ce

qui concerne l'assortiment offert et la taille des branches et des unités de production.

Intégration, protectionnisme ou libre-échange ?

- 409 La période de croissance a tout d'abord été marquée, au niveau mondial, par un effort de rétablissement du libre-échange et, plus tard, par des efforts d'intégration qui devaient perturber le moins possible le libre-échange avec des Etats tiers. Le protectionnisme était donc en recul. Cette situation s'est modifiée profondément au cours des dernières années.
- 410 La Communauté européenne qui, déjà du temps des Six, connaissait une stagnation de l'intégration économique et politique, semble avoir trop présumé de ses capacités intégrationnistes et politiques en s'élargissant au groupe des Neuf. L'admission des pays méditerranéens manquants devrait être encore plus difficile à supporter. L'élargissement de l'espace d'intégration n'a fait qu'accroître les difficultés internes de cet espace, difficultés qui étaient jusqu'alors "réduites" par des désintégrations internes partielles, parfois fort proches du protectionnisme. Avec cette situation intérieure. il ne faut guère attendre de la part de la Communauté européenne des initiatives libre-échangistes vis-à-vis de l'extérieur. C'est vraisemblablement le contraire qui se produira et qui se produit déjà dans des cas particuliers. Puisque ces tendances touchent surtout des produits agricoles et des produits industriels de masse, la Suisse n'a rien à craindre directement. Indirectement cependant, la situation et le comportement des pays de la Communauté européenne détériorent le climat commercial international et la Suisse pourrait avoir à en subir des conséquences fâcheuses.
- 411 Les autres communautés économiques régionales et zones de libre-échange également n'ont fait que peu de progrès au

cours des dernières années en matière de politique commerciale. Aux Etats-Unis enfin, où plusieurs tentatives en vue d'une plus grande libéralisation du commerce mondial avaient encore été entreprises pendant les années soixante, la tendance protectionniste - qui n'avait jamais disparu - est aujourd'hui plus forte que jamais.

- 412 Si l'on ajoute aux *échecs en matière d'intégration* et au *protectionnisme accru* de certains pays la reprise du bilatéralisme et de certaines pratiques de dumping ainsi que les efforts accrus pour former des *cartels internationaux de matières premières* on obtient, dans l'optique d'un pays comme la Suisse dépendant du libre-échange et traditionnellement plutôt libre-échangiste (à l'exception du secteur agricole), une image peu réjouissante de la situation et de son évolution probable. Dans quelle mesure ces tendances se réaliseront dépendra cependant surtout de l'évolution de la conjoncture mondiale et du succès des efforts déployés récemment au sein du GATT notamment pour empêcher un nouveau recul dans la libéralisation du commerce international. Un protectionnisme accru mettrait surtout en danger les produits d'exportation suisses qui sont facilement remplaçables par des produits des pays protectionnistes, mais aussi les produits qualifiés de non-essentiels, en particulier dans le domaine des biens de consommation. Il s'agit donc en grande partie de ces produits qui sont déjà exposés aujourd'hui à une forte concurrence étrangère, ou de produits pour lesquels il faut s'attendre à l'avenir à de nouveaux concurrents.

L'approvisionnement en provenance de l'étranger reste-t-il assuré ?

- 413 L'embargo sur le pétrole, les augmentations des prix des produits alimentaires et les prévisions d'épuisement de nombreuses autres matières premières importantes ont soulevé la question de la sécurité d'approvisionnement en importations.

Dans le domaine de l'énergie, cette question joue, comme toujours, un rôle politique important.

- 414 A court et à moyen terme, le Groupe d'experts ne s'attend, exception faite d'embargos politiques imprévisibles, ni à des perturbations dans le domaine des importations ni à une détérioration, significative pour la prospérité du pays, des termes de l'échange réel (terms of trade). A long terme, les mécanismes économiques de régulation, c'est-à-dire les prix relatifs et le progrès technique et scientifique devraient suffire pour éviter un effondrement de l'approvisionnement étranger en produits alimentaires, en énergie et en matières premières. D'un autre côté toutefois, le problème fondamental de l'équipement des ressources demeure sans aucun doute réel. Dans ces circonstances, la Suisse devrait s'efforcer d'éviter toute dépendance inutile à l'égard de l'étranger. Cependant, les coûts des mesures qui seraient prises à cet effet doivent conserver une relation raisonnable avec le risque grevant l'approvisionnement. De plus, il conviendrait de choisir parmi les mesures susceptibles de limiter cette dépendance vis-à-vis de l'étranger celle qui sera, à long terme, la meilleur marché.

Endettement international

- 415 Pour des possibilités et des habitudes de paiement données, il existe un rapport proportionnel entre l'état des relations de crédit internationales et les flux commerciaux internationaux. Une croissance du volume commercial mondial nécessite, dans ces conditions, une augmentation supplémentaire de l'endettement international. Une diminution de l'endettement international avec simultanément une expansion du commerce mondial présupposerait une amélioration massive de la situation des pays débiteurs, respectivement des déficits importants de la balance des revenus des pays créanciers. Une telle

évolution n'a pour le moment même pas été amorcée. Il est vrai, de nouveaux créanciers sont encore apparus récemment à côté ou à la place des anciens et, comparée à l'expansion du commerce international, l'expansion plus que proportionnelle de l'endettement international se poursuit.

416 Les dangers qui en résultent pour le commerce mondial sont évidents. Les possibilités et les décisions d'exporter, respectivement d'accorder des crédits, ne sont en général plus dans les mains des mêmes personnes et dépendent dans une mesure de moins en moins grande d'un même pays ou groupe de pays. Un arrêt du financement signifie dans les circonstances actuelles également un arrêt de l'expansion du commerce mondial. Une réduction des créances internationales se traduirait par une réduction du commerce mondial. Elle engendrerait même, vraisemblablement, une importante crise commerciale et financière internationale qui ne pourrait être arrêtée que par l'amortissement brutal d'une grande partie de l'endettement international.

417 *Eviter un tel effondrement du crédit* constitue sans doute une des tâches les plus urgentes de la politique économique internationale. A court terme, cela peut être fait par une coordination au niveau international de l'attitude des créanciers et par l'attribution de nouveaux crédits. A long terme, seule une amélioration de la balance des revenus des pays débiteurs ou, ce qui revient au même, une détérioration de la balance des revenus des pays créanciers - ou encore l'amortissement des dettes, respectivement leur dévaluation par les pertes d'inflation ou de change des créanciers - peut apporter une amélioration. Pour la Suisse, il est important que ce problème de l'endettement international soit résolu en raison de l'importance de sa clientèle dans les pays économiquement faibles et de sa position de place financière internationale.

Evolution des taux de change à long terme

418 Comme il fallait s'y attendre à priori, et comme les événements l'ont confirmé depuis que les taux de change flottent, l'évolution des taux de change à moyen et à long terme est déterminée par les relations de prix et de coûts déterminantes pour le commerce extérieur : les taux de change suivent dans leur tendance les parités du pouvoir d'achat. Dans un environnement inflationniste la réévaluation remplace à long terme l'inflation importée. En fin de compte, la capacité concurrentielle des industries intérieures n'est pas touchée; par contre, les effets négatifs de l'inflation sur l'utilisation optimale des ressources et sur la distribution des revenus sont évités. Cette neutralité concurrentielle n'est bien sûr valable que d'une manière globale et ne s'applique pas aux différentes branches lorsque celles-ci s'écartent de l'évolution générale des coûts et des prix et diminuent ainsi leurs chances de vente sur le marché mondial.

L'expérience a cependant également montré que les taux de change à court terme peuvent se trouver considérablement au-dessous, respectivement au-dessus, de leur valeur d'équilibre et qu'ils s'en approchent souvent avec des fluctuations d'une amplitude considérable. Les raisons peuvent en être recherchées dans les vitesses de réaction tout à fait différentes des flux de marchandises et des flux financiers. Ces variations se traduisent par des déséquilibres temporaires dans les sphères monétaires et réelles.

419 Le Groupe d'experts est d'avis que les distorsions structurelles des parités accumulées dans le système de Bretton Woods sont maintenant largement éliminées. L'évolution à long terme du franc suisse devrait donc suivre l'évolution des *parités de prix et de coûts* avec les pays partenaires. Un protectionnisme international accru rendrait cependant les exportations suisses plus difficiles et avec le temps, at-

évolution n'a pour le moment même pas été amorcée. Il est vrai, de nouveaux créanciers sont encore apparus récemment à côté ou à la place des anciens et, comparée à l'expansion du commerce international, l'expansion plus que proportionnelle de l'endettement international se poursuit.

- 416 Les dangers qui en résultent pour le commerce mondial sont évidents. Les possibilités et les décisions d'exporter, respectivement d'accorder des crédits, ne sont en général plus dans les mains des mêmes personnes et dépendent dans une mesure de moins en moins grande d'un même pays ou groupe de pays. Un arrêt du financement signifie dans les circonstances actuelles également un arrêt de l'expansion du commerce mondial. Une réduction des créances internationales se traduirait par une réduction du commerce mondial. Elle engendrerait même, vraisemblablement, une importante crise commerciale et financière internationale qui ne pourrait être arrêtée que par l'amortissement brutal d'une grande partie de l'endettement international.
- 417 *Eviter un tel effondrement du crédit* constitue sans doute une des tâches les plus urgentes de la politique économique internationale. A court terme, cela peut être fait par une coordination au niveau international de l'attitude des créanciers et par l'attribution de nouveaux crédits. A long terme, seule une amélioration de la balance des revenus des pays débiteurs ou, ce qui revient au même, une détérioration de la balance des revenus des pays créanciers - ou encore l'amortissement des dettes, respectivement leur dévaluation par les pertes d'inflation ou de change des créanciers - peut apporter une amélioration. Pour la Suisse, il est important que ce problème de l'endettement international soit résolu en raison de l'importance de sa clientèle dans les pays économiquement faibles et de sa position de place financière internationale.

Evolution des taux de change à long terme

418 Comme il fallait s'y attendre à priori, et comme les événements l'ont confirmé depuis que les taux de change flottent, l'évolution des taux de change à moyen et à long terme est déterminée par les relations de prix et de coûts déterminantes pour le commerce extérieur : les taux de change suivent dans leur tendance les parités du pouvoir d'achat. Dans un environnement inflationniste la réévaluation remplace à long terme l'inflation importée. En fin de compte, la capacité concurrentielle des industries intérieures n'est pas touchée; par contre, les effets négatifs de l'inflation sur l'utilisation optimale des ressources et sur la distribution des revenus sont évités. Cette neutralité concurrentielle n'est bien sûr valable que d'une manière globale et ne s'applique pas aux différentes branches lorsque celles-ci s'écartent de l'évolution générale des coûts et des prix et diminuent ainsi leurs chances de vente sur le marché mondial.

L'expérience a cependant également montré que les taux de change à court terme peuvent se trouver considérablement au-dessous, respectivement au-dessus, de leur valeur d'équilibre et qu'ils s'en approchent souvent avec des fluctuations d'une amplitude considérable. Les raisons peuvent en être recherchées dans les vitesses de réaction tout à fait différentes des flux de marchandises et des flux financiers. Ces variations se traduisent par des déséquilibres temporaires dans les sphères monétaires et réelles.

419 Le Groupe d'experts est d'avis que les distorsions structurelles des parités accumulées dans le système de Bretton Woods sont maintenant largement éliminées. L'évolution à long terme du franc suisse devrait donc suivre l'évolution des *parités de prix et de coûts* avec les pays partenaires. Un protectionnisme international accru rendrait cependant les exportations suisses plus difficiles et avec le temps, at-

ténuerait les tendances à la réévaluation auxquelles il faudrait sinon s'attendre dans un monde inflationniste. La même chose s'applique en cas de renchérissement important des matières premières. Dans ces conditions, les parités internationales de prix et de coûts pourraient être considérées plutôt comme la limite supérieure que la limite inférieure de l'évolution à long terme des taux de change.

Place financière, centre de services et exportation de marchandises : complémentarité ou opposition ?

- 420 Les conditions cadre de l'économie extérieure discutées jusqu'ici concernaient en première ligne les facteurs qui vont influencer le *niveau* de l'activité économique extérieure de la Suisse. Mais, à côté de ceci, une discussion animée porte sur l'*évolution de la structure* effective et souhaitable de l'économie extérieure suisse. Outre la question des chances des différentes branches d'exportation de marchandises, il est surtout question du rapport entre les exportations de marchandises, les exportations de services et la place financière.
- 421 Dans l'optique des exportations de marchandises et de services, on reproche à l'expansion de la place financière une influence renforçatrice de la réévaluation et une concurrence insoutenable au niveau des facteurs de production. L'économie exportatrice de biens et de services serait alors prise en tenaille tant du côté des recettes que des coûts. Des études plus approfondies, qui permettraient de justifier ces reproches font pour le moment défaut. Sans vouloir préjuger du résultat de telles enquêtes, le Groupe d'experts est d'avis que les reproches adressés à la place financière sont certainement exagérés.
- 422 La part des personnes employées dans le secteur bancaire et des assurances se monte, comme mentionné précédemment, à en-

viron 3 % de la population active. De toutes ces personnes, seule une très faible proportion s'occupe des opérations avec l'étranger. Le reproche relatif à la concurrence insoutenable au niveau des facteurs de production perd ainsi sa signification quantitative. En ce qui concerne l'influence sur les taux de change, il faut remarquer que les banques et assurances sont exportatrices nettes d'argent; de plus, les affaires extérieures des banques portent surtout sur des opérations dites de plaque tournante qui, à part les marges d'intérêt et les rémunérations de services qui en résultent, n'ont aucune influence sur la formation des taux de change à *long terme*. Toutefois, il ne faut pas oublier que le secteur financier intérieur participe aussi à ces opérations monétaires internationales qui sont responsables des fluctuations parfois considérables des taux de change à *court terme*. Dans quelle mesure ces variations à court terme des cours de change sont-elles nuisibles pour le commerce international des biens et services est très débattu et mériterait une analyse plus approfondie. Dans cette optique, il serait intéressant de connaître enfin le contenu exact des afflux de capitaux groupés dans le poste "divers" de la balance des paiements suisse, puisqu'il en résulte d'importants effets réévaluateurs sur le franc suisse.

- 423 L'un dans l'autre, la thèse de l'opposition entre le secteur financier et une économie exportatrice de biens et services semble donc reposer sur des bases peu solides. Cela est d'autant plus vrai si l'on envisage que les banques sont indispensables au financement des exportations et que, de plus, elles offrent des services spécialisés pour l'exportation.
- 424 Certains supposent ou conseillent même que l'avenir du secteur des exportations appartient aux exportations de services, et qu'il faudrait par conséquent les encourager sans tarder. En plus des exportations traditionnelles de services

comme le tourisme, les transports et communications et le secteur financier, on entend par exportations de services avant tout celles du savoir technologique et les prestations de gestion du secteur industriel. Schématiquement, l'idée serait que l'industrie d'exportation transfère ses ateliers de production à l'étranger et ne maintienne en Suisse que les départements de recherche ainsi que les services administratifs et financiers centraux. Les recettes traditionnellement dues aux exportations seraient alors supplantées par des recettes de licences, d'intérêts et de dividendes ainsi que par des transferts internes de fonds des filiales vers la société mère.

- 425 Il est indiscutable qu'une telle tendance s'est déjà effectivement dessinée dans bien des domaines et se concrétise encore aujourd'hui. Si cette évolution doit être encouragée et si une économie peut vivre uniquement ou avant tout de cette forme d'exportation de services est une autre question. En effet, les services en question devraient plutôt *accompagner la production* que la remplacer. Ceci est tout particulièrement valable pour l'industrie des métaux et des machines, qui représente environ 40 % des exportations suisses. Dans ce domaine, la séparation de la recherche, de la production et de la vente n'est possible que dans d'étroites limites. Cette formule est, par contre, beaucoup plus courante pour la vente de projets entiers développés, montés et mis en service par la même entreprise. Dans d'autres industries d'exportation également, il pourrait souvent s'avérer difficile de séparer le know-how et la production. Dans ces domaines, la production, le développement et la gestion devraient donc continuer à rester liés. Dans les secteurs où une telle séparation est possible, la mesure dans laquelle ils en font usage dépend de la qualité relative de la localisation en Suisse ou à l'étranger des différentes fonctions;

les *coûts de la main-d'oeuvre*, compte tenu des qualifications nécessaires, devraient jouer un rôle central.

Possibilités d'une politique économique extérieure suisse

- 426 En tant que petit Etat, la Suisse n'a guère la possibilité d'influencer ce qui se passe à l'étranger. La politique économique extérieure de la Suisse peut cependant *favoriser une adaptation optimale pour la Suisse aux particularités de l'économie mondiale*.
- 427 L'expansion de la demande mondiale n'appartient pas à ces données sur lesquelles la Suisse a une influence. Il est cependant possible d'orienter les exportations vers les marchés les plus favorables et ceci dans une certaine mesure à l'aide d'une information adéquate de celui qui, à l'intérieur, offre un produit et de celui qui, à l'extérieur, le demande. Ceci est important tout autant dans le contexte conjoncturel que dans le contexte de la croissance à long terme. La *diplomatie commerciale* suisse a d'ailleurs déjà accentué son activité dans cette direction au cours de ces dernières années.
- 428 Il est évident que la politique économique extérieure ne peut rien faire contre l'apparition de nouveaux concurrents sur le marché mondial. Alors que la protection de l'industrie intérieure contre un accroissement des importations est en principe possible, une telle politique n'est guère envisageable pour un pays qui prise tant le libre-échange et risquerait en plus d'entraîner des mesures de rétorsion de la part de l'étranger. Si la politique économique générale crée des conditions favorables au *progrès* technico-scientifique et en matière d'organisation et de gestion industrielle ainsi qu'une plus grande *mobilité* professionnelle et géographique de la main-d'oeuvre, la capacité concurrentielle à long terme de l'industrie d'exportation suisse et des industries intérieures serait certainement mieux assurée que par le re-

cours au protectionnisme vis-à-vis de l'extérieur et à des subventions à l'intérieur.

- 429 Face au choix entre des zones d'intégration fonctionnant mal, le protectionnisme et le libre-échange, l'intérêt de la Suisse réside visiblement dans le *libre-échange* en général et avec les zones d'intégration, ce qui a d'ailleurs pu être obtenu avec l'accord de libre-échange avec les Communautés européennes. Cela n'exclut pas une collaboration formelle ou informelle supplémentaire avec les blocs intégrés ou partie de ceux-ci.

C'est précisément dans cette ligne que la politique économique extérieure de la Suisse se déplace depuis longtemps. En l'absence de changements profonds sur la scène économique et politique mondiale, il ne devrait pas y avoir, dans un proche avenir, de raison de dévier de cette politique.

- 430 *Pour s'assurer l'apport de marchandises en provenance de l'étranger*, la Suisse peut essayer, pour les produits en danger, de diversifier les biens importés de même que les fournisseurs, mais aussi de conclure des contrats de livraison à long terme. Dans certains cas, il serait souhaitable d'éviter ou de réduire toute dépendance inutile vis-à-vis de l'étranger, dans la mesure où les coûts d'une telle opération sont supportables, compte tenu de l'évolution à long terme probable des prix à l'exportation.

- 431 Le problème de l'endettement international frappe la Suisse particulièrement fortement en raison de son fort engagement dans les relations financières internationales et de sa dépendance vis-à-vis d'exportations à forte intensité de crédits. Elle ne peut cependant faire plus que de s'engager dans une *coopération positive avec les organisations internationales compétentes*, ainsi qu'avec les créanciers et les débiteurs les plus importants. Il serait en particulier faux d'attendre que l'aide au développement suisse contribue largement à

changer la situation des pays pauvres. Ce n'est cependant pas une raison pour négliger l'aide au développement. En plus du devoir de solidarité qu'un des pays les plus riches du monde ne pourrait renier, l'intérêt même de la Suisse plaide pour un renforcement des efforts dans cette direction. Si elle ne le faisait pas, la Suisse pourrait voir son image se détériorer dans ces pays et ces organisations internationales dont elle dépend actuellement et dépendra à l'avenir, parce qu'ils sont ses clients ou les financiers de ses exportations. Cet aspect de l'image internationale de la Suisse parle également en faveur d'une certaine prudence dans l'acceptation de fonds étrangers par le système bancaire suisse, comme cela est d'ailleurs prescrit par le récent accord de la Banque nationale avec les banques.

- 432 L'évolution à long terme des taux de change, dans la mesure où elle est influencée par la vie économique du pays, dépendra surtout de la politique monétaire. Si la politique monétaire s'attache à la stabilisation du niveau intérieur des prix, le taux de change devient en grande partie une variable exogène, de même que le niveau intérieur des prix était au contraire largement exogène dans le système des taux de change fixes.
- 433 La régulation des exportations selon les branches et des relations entre les activités économiques extérieures du secteur financier, des exportations de services et des exportations de biens dépasse largement les tâches et les possibilités de la politique économique extérieure. Lorsque la politique économique suivie s'efforce d'assurer la flexibilité des prix relatifs des biens et des facteurs de production, les changements structurels peuvent se dérouler sans causer de déséquilibres durables et importants sur les marchés, ce qui permet d'abandonner sans danger ces changements aux forces du marché.

II Demande intérieure et croissance économique future

Demande induite par la croissance et demande induisant la croissance

- 434 Pour mener une politique de régulation de la demande dans l'optique de la croissance, il est important de distinguer deux types de demande : la demande qui stimule la croissance ("induisant la croissance") et celle qui est induite par la croissance, c'est-à-dire qui est une conséquence de la production et du bien-être ou simplement un produit secondaire du processus de croissance.

La demande induisant la croissance est en grande partie indépendante de la situation économique interne du moment. Ceci est valable pour la Suisse, surtout en ce qui concerne la demande étrangère d'exportations suisses. Si cette demande dépend elle-même en grande partie de la croissance de l'économie mondiale, alors elle est, du point de vue suisse, exogène et favorise la croissance en Suisse. Il en est de même de cette partie de la demande intérieure qui se développe sur la base de l'évolution économique future : il s'agit des investissements privés et publics qui, avec leurs effets de capacité, doivent élargir à l'avenir le potentiel de l'offre. En outre, il faut encore mentionner en particulier les investissements qui sont en relation avec l'évolution de la population et les glissements de structure de la population. C'est surtout la partie de la consommation des ménages et celle de la consommation publique n'ayant pas d'effet de capacité qui sont *induites par la croissance*. Les investissements privés peuvent donc être aussi bien facteurs de croissance qu'induits par la croissance.

- 435 Cette différenciation est importante pour plusieurs raisons. Tout d'abord elle montre qu'une partie importante des bran-

ches dites de croissance, en particulier dans le secteur des services privés et publics, ne sont pas les branches qui ont porté la croissance, mais plutôt des branches qui ont été favorisées par la croissance en raison de la forte élasticité-revenu de la demande. On ne peut donc tirer aucune conclusion de la croissance d'une branche dans le passé sur son importance dans le futur. Une expansion ultérieure de ces "branches de croissance" mentionnées ci-dessus ne se réalisera que s'il y a une nouvelle phase de croissance de toute l'économie due à d'autres causes. Son expansion artificielle n'aiderait vraisemblablement pas la croissance économique générale, mais la gênerait plutôt. Elle troublerait les relations de prix entre les biens et les facteurs et ne causerait pas un élargissement des capacités.

Evolution de la population, consommation privée et investissements à la construction

- 436 L'augmentation démographique a été, de 1950 à 1970, une des plus importantes forces de la croissance. Bien que, à l'origine, l'augmentation de la population due à l'immigration ait été induite par l'essor de l'économie extérieure, la composante démographique est bien vite devenue une propre force de la croissance. L'augmentation démographique a provoqué des investissements dans le domaine de l'infrastructure, a encouragé la construction de logements et a rendu nécessaires des investissements d'extension dans l'industrie. Finalement la consommation privée dépend également d'une manière directe du nombre d'habitants.
- 437 La forte chute de l'augmentation de la population depuis l'arrêt de l'immigration de 1971 et depuis l'émigration causée par la récession des années 1975/76 a pour ainsi dire complètement éliminé ce facteur de croissance de la demande. Puisque, à l'avenir, on ne peut guère compter sur une aug-

tation ni extérieure ni vraisemblablement intérieure de la population, il ne faut donc pas s'attendre de la part de ce facteur à une relance de la demande. Cependant, les processus de contraction qui avaient été liés à un ralentissement soudain de la croissance de la population devraient maintenant disparaître.

- 438 Si l'on ne peut s'attendre à une reprise de la demande globale venant de l'évolution de la population, il est cependant possible de prévoir que des *changements structurels importants de la demande globale vont se produire à la suite de la modification de la pyramide des âges de la population*. La *société vieillissante* aura d'autres besoins de consommation et d'investissements individuels et collectifs que la société actuelle encore relativement jeune.

Y a-t-il encore des possibilités d'investissements dans l'industrie ?

- 439 Les décisions d'investir dans l'industrie dépendent tout d'abord des prévisions des différents entrepreneurs. Les prévisions concernant les *recettes futures* dépendent de l'évolution attendue de la demande extérieure et intérieure induisant la croissance. Comme nous l'avons déjà dit, il est bon d'observer un optimisme modéré à long terme à l'égard de la demande étrangère. A l'intérieur du pays, il est difficile de voir des forces motrices importantes. Quant à *l'évolution future des coûts*, il faut partir du principe que le facteur de production travail va de nouveau manquer à long terme en Suisse. Le chômage des années 1975/76 dû à la crise et l'arrivée d'un grand nombre de jeunes sur le marché du travail dans les prochaines années ne doivent pas nous tromper sur ce développement à long terme. C'est pourquoi il est capital, à long terme, d'envisager la substitution de la main-d'œuvre par le capital et le savoir.

A cause de faux prix relatifs des facteurs de production, en particulier des salaires réels trop élevés, cette substitution pourrait se produire trop tôt et dans une trop large mesure, ce qui pourrait engendrer du chômage. Dans la mesure où ce problème reste limité à quelques branches ou à quelques entreprises, il peut être résolu en encourageant la mobilité. Si, par contre, il devient un problème général, les prix relatifs des facteurs travail et capital devraient de nouveau être ramenés au niveau d'équilibre qui permet le plein-emploi de ces facteurs.

- 440 Le progrès technique continue d'être un stimulant important des investissements dans l'industrie. La concurrence intérieure et étrangère oblige les entreprises à incorporer le *progrès technique existant* en procédant à de nouveaux investissements d'un niveau technique élevé. Il semble que l'on puisse être optimiste en ce qui concerne la progression future de la technique et de la science. Bien sûr personne ne peut dire si la "deuxième révolution technologique" va continuer au rythme actuel. Cependant, de nombreux développements scientifiques actuellement disponibles ne pourront être utilisés techniquement que lors des années à venir, ce qui favorisera inmanquablement la concurrence technologique et les investissements. Enfin, il faut mentionner la nécessité de remplacement des équipements actuels, dont la moyenne d'âge s'est accrue récemment par suite de la régression considérable des investissements pendant la crise.
- 441 Il n'y a donc pas de doute que les possibilités d'investissements dans l'industrie ne manquent en principe pas à long terme. Mais leur réalisation dépendra dans une large mesure des *conditions politiques, sociales et fiscales*.

Grandes possibilités en matière d'investissements publics

442 La construction de l'infrastructure touche à sa fin dans les domaines traditionnels : routes, écoles, hôpitaux, bâtiments administratifs. On observe parfois même un certain suréquipement. Puisque le boom de la construction a eu lieu assez récemment, les investissements de remplacement ne se feront à l'avenir que dans une mesure modeste. L'achèvement de cette partie de l'infrastructure peut cependant encore déclencher une demande supplémentaire substantielle.

Les plus grandes possibilités pour les investissements publics se trouvent néanmoins surtout en dehors des domaines traditionnels. Il s'agit d'investissements pour la protection de l'environnement, en particulier pour l'épuration des eaux, pour l'évacuation des déchets et la protection contre le bruit le long des routes, dans la mesure où ces dépenses d'investissements ne peuvent être prises en charge par ceux qui les provoquent. Il existe également d'énormes possibilités et même une nécessité d'investissement dans les domaines de la production et de l'économie d'énergie. En matière de transports, il s'agit encore d'améliorer et de réorganiser les transports urbains et à courte distance. Des efforts seraient également souhaitables pour l'assainissement de centres de villes historiquement précieux et d'autres bâtiments anciens. Enfin, une société vieillissante va certainement nécessiter des investissements appropriés considérables.

443 Pour tous ces projets il s'agit d'*investissements* dont la *durée de vie est très longue*, mais pour lesquels il y a aujourd'hui une *très forte demande*, tandis que *l'élargissement de l'offre* sur les marchés se répartit en petites quantités *sur une longue période* et n'existe souvent que d'une manière très indirecte. La plus grande partie de ces investissements, qui par ailleurs demandent en partie une exécution décentralisée, permettrait d'occuper l'industrie du bâtiment qui sans cela, et pour bien

longtemps, ne pourrait compter que sur un volume d'affaires très faible en raison de la stagnation de la population et du nombre élevé de logements relativement jeunes. Par ces investissements dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et des transports, la dépendance de la Suisse vis-à-vis de l'étranger pourrait être réduite sur un point central par le recyclage et l'utilisation plus rationnelle des matières premières rares.

- 444 Il convient enfin de s'attacher à un point qui, dans les discussions publiques, n'a pas suffisamment été étudié jusqu'à présent. La Suisse doit, comme déjà évoqué plusieurs fois, compter à long terme avec un *vieillissement de la population* et une *pénurie de main-d'oeuvre*. A court terme par contre, l'offre sur le marché du travail sera encore relativement grande en raison de l'entrée des nouvelles générations numériquement fortes dans la vie active. En entreprenant des projets dont la durée d'utilisation est très longue, il serait possible d'employer actuellement et dans un futur proche cette main-d'oeuvre encore disponible. En revanche, à plus long terme et lorsque la main-d'oeuvre sera devenue rare, on pourra bénéficier des services fournis par ces investissements. De cette manière, le passage à une société plus vieille sera rendu plus facile. En même temps, la charge d'entretenir une population non-active relativement plus importante pesant sur la génération active future serait quelque peu diminuée.
- 445 Les investissements publics à longue durée de vie engagés dans les domaines mentionnés cadrent d'une manière idéale avec les perspectives démographiques et économiques à long terme. De plus, ils ont une influence positive sur la conjoncture à court terme. Ceci n'est pas valable de la même manière pour le développement des services publics dont on parle beaucoup aujourd'hui, dans la mesure où ceux-ci n'ont

pas un caractère d'investissements et de ce fait ne contribue pas à la formation d'un capital humain nécessaire à la croissance.

Possibilités de régulation de la demande pour favoriser la croissance

- 446 En raison de profondes différences existant entre la situation de l'emploi à court et à moyen terme et la pénurie de main-d'oeuvre à laquelle il faut s'attendre à long terme, la meilleure possibilité de diriger la demande de façon à promouvoir la croissance serait d'imposer la réalisation d'investissements à longue durée de vie. L'effet sur l'emploi se ferait sentir à court et à moyen terme, mais l'augmentation de la capacité se ferait par contre sentir à long terme. Ainsi, on obtiendrait un *transfert réel de ressources d'un présent relativement riche en ressources à un futur vraisemblablement plus pauvre en ressources*. De tels projets existent largement dans le domaine des investissements publics. Sans accroissement de la part de l'Etat au produit national, de tels projets ne pourront cependant être entrepris que par un déplacement des priorités entre la fourniture de services publics et l'engagement de nouveaux investissements.
- 447 La position clef des activités d'investissements industriels pour le processus de croissance a été soulignée à bien des reprises dans ce rapport. La préférence pour des temps de mûrissement longs, mentionnée ci-dessus en rapport avec le transfert réel de ressources, ne s'applique pas de la même manière aux investissements industriels qu'à l'infrastructure, si ce n'est tout au plus aux constructions industrielles. Pourtant, même dans le cadre des investissements d'équipement, il existe également suffisamment de possibilités pour la génération actuelle de faciliter la tâche des générations futures qui vont vivre dans des conditions plus difficiles. Le

rajeunissement du parc des machines ne pouvant être repoussé à l'infini et permettant simultanément l'introduction des technologies les plus modernes devrait être entrepris sans délai.

La question d'une planification rigide des investissements ne se pose pas en Suisse et ceci pour les raisons suivantes : d'une part, les expériences faites à l'étranger en la matière ne sont pas concluantes et, d'autre part, la Suisse, fortement intégrée dans l'économie mondiale, doit être capable de s'adapter sans cesse et immédiatement aux nouvelles conditions économiques souvent imprévisibles. Par contre, l'Etat devrait tout mettre en oeuvre pour assurer à long terme ces conditions de stabilité politique, sociale et fiscale assurant le meilleur climat pour les investissements. Ceci aurait pour résultat de favoriser les investissements à longue durée de vie dont on a exposé le caractère souhaitable.

III Offre intérieure et croissance économique future

Nature, environnement, sol

- 448 La nature, l'environnement et le sol sont en Suisse à la fois des facteurs de production ne pouvant être accrus et des conditions préalables à la production et à la vie. Partageant une opinion assez répandue, le Groupe d'experts estime que l'utilisation de ces biens dans les régions économiquement développées de la Suisse a déjà dépassé les limites à long terme de l'auto-régénération et du maintien de leur qualité. Cela s'applique non seulement à l'utilisation industrielle, mais aussi à l'utilisation à des fins de consommation individuelle et collective, ainsi qu'à l'agriculture. Si l'on veut augmenter la croissance tout en gardant la même intensité et les mêmes technologies d'exploitation, alors il faut

être conscient que la nature, l'environnement et le sol deviendront des facteurs limitatifs.

449 Le problème se pose cependant moins crûment à la suite de l'arrêt de la croissance démographique et de l'amélioration de la technologie. Par des efforts en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement au sens large, de politique d'infrastructure, de politique du logement (emplacement, construction) et, enfin, de politique agricole, il est encore possible de faire des progrès importants dans l'utilisation, la prospection et la protection rationnelle de la nature, de l'environnement et du sol. C'est ainsi que les limites naturelles de la croissance peuvent être repoussées sensiblement et que l'on peut s'attendre à une amélioration substantielle de la *qualité de la vie*. En maintenant ou en augmentant l'attrait de la Suisse pour le tourisme et en incitant au développement de la technologie de l'environnement, il s'ensuivrait même des *impulsions directes pour la croissance*.

450 En Suisse, les bases juridiques d'une politique cohérente et à long terme de l'environnement et de l'aménagement du territoire au sens le plus large sont encore en partie insuffisantes. Il y a en particulier trop peu de possibilités d'action pour induire des évolutions souhaitables, car les prescriptions légales visent surtout, dans une approche négative, à empêcher les évolutions qui ne seraient pas souhaitables. Cela tient également au fait que le mécanisme des prix respectivement l'intérêt et le préjudice financier, n'est envisagé dans la pratique et dans la discussion politique que comme un moyen secondaire de régulation après les interventions directes. L'argument distributionnel invoqué contre le recours aux mécanismes du marché n'est le plus souvent pas valable dans ce contexte puisque, même en laissant jouer le mécanisme des prix, il est possible de prendre des mesures qui tiennent compte de l'équité de la distribution. Enfin et surtout, il convient de bien comprendre que les coûts de la

protection de la nature, de l'environnement et du sol ne sont à long terme que les prémices aux *possibilités futures de croissance* et peuvent même, dans une certaine mesure, favoriser directement cette croissance.

Offre de travail

- 451 L'offre de travail future, calculée en nombre d'heures par année, dépend du nombre d'habitants, de la pyramide des âges, de la part de la population active, du taux d'emploi et de l'horaire moyen de travail. Dans une perspective à long terme, on peut considérer que le taux d'emploi est constant. Quant aux autres quatre composantes, il est possible de faire des prévisions de tendance relativement sûres pour les vingt prochaines années en supposant que la politique des étrangers reste inchangée, c'est-à-dire qu'il n'y aura pas une augmentation de l'effectif de la main-d'oeuvre étrangère.
- 452 Il ne faut pas s'attendre dans les deux prochaines décennies à des changements considérables de la mortalité. Par contre, l'expérience a montré que la natalité peut changer relativement à court terme, sans que de tels changements puissent être prévus à l'avance. En ce qui concerne l'évolution de l'offre de travail, il faut constater que la grande partie des personnes qui vont entrer dans la vie active au cours des vingt prochaines années et pratiquement tous ceux qui en sortiront sont déjà nés aujourd'hui. Dans ces circonstances, il est relativement sûr de faire des prévisions sur l'évolution de la population active pour les prochaines décennies. Le Bureau fédéral de statistique compte sur une *augmentation de la population active jusqu'en 1991 d'environ 140 000 personnes*. Ensuite le chiffre baissera plus ou moins vite selon l'évolution future de la natalité.
- 453 La part de la *population véritablement active* par rapport à la population potentiellement active est en baisse depuis déjà

bien longtemps à la suite de l'augmentation de la durée des études et de la baisse de l'âge de la retraite. Ces tendances persistent toujours et sont même en partie devenues des objectifs politiques explicites. Cette évolution va peut-être en partie pouvoir être compensée par une augmentation du travail des femmes, mais cela dépend de conditions sociales difficiles à prévoir. De même, l'influence du travail accru des femmes sur la fertilité et, par conséquent, sur l'offre de travail à plus long terme, est incertaine.

- 454 *La durée moyenne de travail fixée par les conventions collectives a diminué lentement au cours des dernières années et continuera vraisemblablement de décroître. Les problèmes qui y sont liés (augmentation des coûts et irréversibilité en cas de pénurie ultérieure de l'offre de travail) ont été traités dans la 11^{ème} partie. Il faut cependant constater que cette baisse de la durée de travail fixée par convention est compensée dans une mesure inconnue par l'augmentation des heures supplémentaires et par le travail noir, si bien qu'il est difficile de préciser l'évolution de la durée moyenne de travail.*
- 455 *D'après certaines estimations, le volume total de travail a baissé légèrement mais continuellement au cours des dernières années, et ceci avant la baisse due à la crise de 1975/76. Cette tendance devrait se poursuivre malgré la légère augmentation du nombre des personnes capables de travailler. A long terme, il faut donc compter sur une offre de travail toujours plus rare, avec encore un renforcement de cette tendance dans les années nonante. Cette pénurie se produirait déjà spontanément si le produit national réel ne devait croître à l'avenir qu'avec des taux relativement modérés.*
- 456 *Certains craignent pour le moment que l'arrivée sur le marché du travail à court ou à moyen terme des générations à forte natalité n'entraîne un chômage des jeunes. De telles pré-occupations semblent se fonder d'une manière trop exclusive*

sur les circonstances particulières de la dernière crise économique.

Le chômage des jeunes dépendra avant tout des choix politiques en matière d'éducation, de l'efficacité des études de marché et de l'orientation professionnelle et, d'une manière générale, des mesures qui seront prises pour encourager la mobilité de la main-d'oeuvre. Une flexibilité suffisante des salaires relatifs contribuerait à l'augmentation de cette mobilité de travail. Le Groupe d'experts estime en outre qu'il serait fatal de s'appuyer trop fortement sur la thèse souvent défendue au niveau international en matière de politique d'éducation selon laquelle les déséquilibres sur le marché du travail sont d'autant plus faciles à éliminer que le niveau général d'éducation est élevé. Une politique menée selon ces lignes directrices a conduit dans de nombreux pays à une divergence entre le niveau d'éducation et le profil des besoins.

457 Il est certain qu'une reprise économique va rapidement provoquer une *pénurie de main-d'oeuvre qualifiée*. Les technologies les plus modernes nécessitent une formation spécifique de la main-d'oeuvre spécialisée. La structure actuelle du système éducatif suisse n'est pas encore organisée d'une façon optimale à cet effet. Il n'est pas possible de palier le déficit d'offre dans ce domaine des technologies avancées en augmentant simplement le nombre de personnes ayant une maturité ou en incitant nombre de ces personnes à une carrière universitaire selon leur choix. Les expériences étrangères montrent que ce sont justement ces universitaires extrêmement spécialisés qui ne trouvent pas d'emploi correspondant à leurs études.

458 Une des difficultés particulières de l'étude du marché du travail est la difficulté d'estimer de futurs changements de structure. Cela s'applique tout particulièrement à un pays

comme la Suisse qui dépend fortement des exportations. C'est pourquoi un *haut niveau de flexibilité* dans la formation professionnelle est souhaitable.

Il semble donc injustifié de parler d'un "chômage structurel des jeunes" face à la baisse à long terme du volume total de travail. Cependant, si des réformes adéquates ne sont pas introduites rapidement dans la politique de l'éducation, il faudra s'attendre à des déséquilibres partiels importants se matérialisant par des déceptions, le gaspillage de coûts élevés de formation et par de nouveaux coûts pour le recyclage.

- 459 Le Groupe d'experts estime que la pénurie à long terme d'offre de travail va devenir, tant sous l'aspect d'un manque de facteurs de production que sous celui d'une surcharge des travailleurs par la partie non-active de la population, un si ce n'est le problème central d'un avenir qui n'est pas si lointain. De ce point de vue, il faut se poser la question de la réversibilité ultérieure de toutes les propositions actuellement discutées sous l'impression du sous-emploi temporaire et visant une réduction de l'offre de travail par un rallongement de la durée des études, une réduction de l'âge de la retraite, une réduction de la durée de travail et l'interdiction des heures supplémentaires et, enfin, par la discrimination ou l'interdiction des doubles salaires. Il est possible et même vraisemblable que, dans un avenir assez proche, des mesures contraires soient prises pour éviter un manque grave de main-d'oeuvre et pour rendre le rapport entre la population active et la population non-active économiquement supportable.

Capital humain

- 460 Par capital humain, on entend toutes les propriétés physiques, psychiques et intellectuelles d'une personne, propriétés qui influencent sa capacité et sa qualification au tra-

vail. Conjointement avec le capital physique, le savoir technique et scientifique et les capacités d'organisation et de gestion, le capital humain détermine le progrès de la productivité du travail. Les deux domaines qui sont en premier lieu responsables du développement du capital humain sont la santé et l'éducation.

- 461 L'amélioration de la santé et la prévention des maladies et des accidents professionnels ont eu une influence positive sur la *composante physique* du capital humain. Le contraire se produit avec le grand nombre de morts et de blessés résultant de la circulation routière, qui a cependant pu être réduit, du moins temporairement, très récemment. Du côté négatif, il faut ajouter maintenant le nombre accru des drogués.
- 462 En ce qui concerne la *qualification professionnelle*, le nombre en augmentation rapide des diplômés à tous les niveaux de l'éducation s'oppose au nombre également croissant des travailleurs suisses et étrangers sans qualification particulière. Cependant, au sein de la main-d'oeuvre non qualifiée, il faut différencier entre les personnes ayant appris un métier mais ne travaillant plus dans la profession qu'elles ont apprise et celles qui n'ont pas appris de métier du tout. Il semble que la première catégorie soit justement la cause de cette augmentation observée dans la catégorie des "sans formation". La quantité de capital humain perdue par celui qui change de profession et sa capacité à compenser rapidement cette perte, ou même à y trouver un avantage, dépendent bien évidemment du type de formation de l'intéressé. Vu dans l'ensemble, le capital humain intellectuel au sens large devrait avoir fortement augmenté en Suisse au cours des dernières décennies.
- 463 Avec une pénurie d'offre de travail s'accroissant ainsi qu'une exigence croissante de mobilité professionnelle des

travailleurs, une formation appropriée et la conservation d'un capital humain auront une importance considérable pour les possibilités de croissance future de la Suisse. Il est possible de dégager certaines *lignes directrices* qui permettront de s'approcher des buts fixés.

464 Dans le *domaine physique*, l'accent devrait être mis sur la prévention des maladies, de la toxicomanie et des accidents. Même en économie, prévenir vaut mieux que guérir. La prévention diminue non seulement les coûts directs de la santé, mais elle empêche également une perte temporaire ou totale, voire même la disqualification de la main-d'oeuvre, c'est-à-dire un amortissement du capital humain.

465 Dans le *secteur de la formation*, il faut noter qu'il est de plus en plus illusoire de vouloir combiner un libre choix de la profession et l'espoir d'une obtention de places de travail correspondant aux études choisies. Toutes les tentatives pour donner à cette combinaison le caractère d'un "droit social" ne peuvent entraîner, comme mentionné antérieurement, que des déceptions personnelles et un chômage structurel d'une part, et un manque structurel de main-d'oeuvre d'autre part.

Si l'on veut renoncer à diriger la formation à l'aide, par exemple d'un *numerus clausus*, il importe, dans les circonstances actuelles, de disposer au moins d'un bon système (éventuellement obligatoire) d'orientation professionnelle et de ne ménager aucun effort pour détruire l'idée toute faite comme quoi il y aurait un "droit" à un poste de travail correspondant à la formation reçue et qu'il y aurait même un droit à un revenu conforme au "rang" de celle-ci. De plus, les possibilités d'une formation encourageant la mobilité devraient être étudiées, ce qui préparerait déjà à l'éventualité d'un changement futur de profession. Sous ce point de vue, on ne peut qu'être sceptique face à la pronon-

gation du temps de formation s'ajoutant à la période scolaire normale. Sans revenir sur l'influence déjà discutée sur la relation entre population active et population non-active, un temps de formation long augmente le risque d'amortissements ultérieurs sur le capital humain. C'est à la lumière de cela qu'il faut se demander si l'on ne pourrait pas remplacer ou du moins compléter le temps consacré à la formation avant la vie professionnelle par une formation parallèle à l'activité professionnelle.

Capital physique de l'économie privée

- 466 Le capital physique de l'économie privée recouvre, au sens large, les bâtiments industriels et commerciaux, l'équipement et les stocks ainsi que les bâtiments d'habitation et les logements. Ce sont les bâtiments commerciaux et industriels et surtout l'équipement qui comptent pour le potentiel futur de production. Bien qu'avec des variations à court terme importantes, les stocks s'adaptent sans aucun doute à l'évolution de la production à long terme. En raison de l'évolution démographique déjà commentée et du caractère moderne des logements, il ne convient pas d'accorder un poids important à la construction de logements dans le cadre de cette estimation du potentiel de croissance.
- 467 Les *investissements de l'économie privée* sont les principaux vecteurs de la croissance à moyen terme, pour peu que l'infrastructure complémentaire soit disponible. Si l'on compare avec les investissements publics, les taux d'investissement nécessaires pour obtenir un taux de croissance déterminé du produit national réel sont nettement inférieurs pour les investissements privés. Ceci est valable en particulier pour les investissements d'équipement (coefficient marginal de capital inférieur).

Comme déjà mentionné, le progrès technique ne peut être réalisé pratiquement qu'en relation avec l'installation de nouveaux équipements (progrès technique incorporé au capital). La capacité concurrentielle technologique d'un pays dépend donc en grande partie du renouvellement du stock de capital en prenant en considération les développements techniques les plus récents.

- 468 En raison des effets de capacité et de modernisation, l'encouragement des investissements dans le secteur industriel doit être considéré comme la stratégie centrale de la politique de croissance. C'est la manière la plus efficace de concrétiser le savoir technique disponible et ainsi d'avoir un effet stimulateur pour d'autres développements techniques. L'accélération du rythme d'investissements a donc des répercussions positives sur un autre facteur de production renouvelable : le savoir technologique.

Dans un autre passage du rapport, l'accent a déjà été porté sur l'encouragement aux investissements qui ne peut prendre la forme d'interventions permanentes ou même d'un contrôle des investissements. Il s'agit avant tout de *créer les conditions politiques et fiscales favorables aux investissements privés.*

Infrastructure

- 469 En ce qui concerne l'infrastructure, il faut considérer deux relations complémentaires. L'infrastructure sert, d'une part, à la consommation collective qui dépend du nombre d'habitants, de la structure de la population et du niveau de bien-être; c'est dans cette mesure qu'elle est complémentaire à la consommation privée. D'autre part, elle est la condition préalable à toute production et elle est ainsi complémentaire au stock de capital technique. Si l'infrastructure n'est pas en relations harmonieuses avec les besoins de consommation collective ou les exigences du secteur de production, elle por-

tera préjudice aux conditions optimales de consommation et de production. Un excès d'offre d'infrastructure est un gaspillage; un manque d'infrastructure freine la croissance de la production et crée le mécontentement.

- 470 Le Groupe d'experts a, à plusieurs reprises, expliqué que les *efforts consentis dans les domaines jusqu'ici les plus importants de l'élargissement de l'infrastructure* ont déjà couvert les besoins ou les ont même dépassés. C'est pourquoi il faut revoir les plans faits à l'époque où les prévisions concernant la population et la croissance étaient des plus optimistes. Cela n'a pas de sens d'entreprendre des investissements supplémentaires d'infrastructure pour une population qui ne viendra jamais ou qui n'est déjà même plus présente.

Dans cette optique, il faut en particulier mettre en évidence les exigences passagères qui vont s'imposer dans les prochaines années à l'éducation. On sait déjà maintenant quand la vague actuelle d'étudiants sera maîtrisée. Les capacités du secteur de l'éducation ne doivent donc être élargies que d'une manière temporaire et l'on ne doit pas s'engager dans des processus irréversibles.

- 471 Par contre, l'existence de nouveaux *domaines d'infrastructure*, comme la protection de l'environnement, l'économie et la production d'énergie ainsi que les transports urbains à courte distance, a déjà été mentionnée. Dans ces secteurs, des goulots d'étranglement existants ou imminents pour la production et pour la consommation collective pourraient être évités à temps. Encourager de tels investissements d'infrastructure favorise à long terme la croissance et permet de surcroît un certain transfert réel de ressources du présent dans l'avenir. Bien que moins intéressant sous l'aspect de la croissance que sous l'aspect du transfert de ressources, il convient de mentionner enfin l'assainissement d'anciens bâtiments et les investissements pour la future société de personnes âgées.

Progrès technique et scientifique et progrès de la gestion
et de l'organisation

- 472 Le savoir et le capital physique sont les seuls facteurs de production renouvelables en Suisse. Le savoir se concrétise surtout dans le capital humain et dans le capital physique. En même temps, seul un progrès technique permanent peut éviter la chute tendancielle de la productivité du capital à laquelle il faut s'attendre à la suite de l'utilisation croissante de capital physique. Parce qu'il est renouvelable et à cause de son effet sur la productivité, le facteur de production savoir jouera donc un rôle *clef pour la croissance économique future de la Suisse*.
- 473 Lorsque l'on parle du facteur de production savoir, il ne s'agit pas uniquement du "progrès technique" tout court, c'est-à-dire du progrès de la technologie et des sciences, mais aussi du progrès réalisé dans la gestion et l'organisation qui, à son tour, utilise de nouveaux moyens techniques. Faute d'estimations suffisantes, l'ampleur, l'origine et la répartition des dépenses en faveur de l'amélioration du savoir ne sont pas suffisamment connues. On ignore également en grande partie le rôle joué jusqu'à présent par la multiplication du savoir dans le processus de croissance en Suisse.
- 474 En ce qui concerne les dépenses de recherche, on sait que leur part au produit national brut est estimé à 2,5 %. Comparée à d'autres pays, la Suisse est donc dans les premiers rangs; cependant, de telles comparaisons ne signifient pas grand-chose en raison des problèmes importants qui se posent au niveau des enquêtes et des définitions. Contrairement aux autres pays industrialisés, la recherche technique et scientifique en Suisse est surtout financée par l'économie privée, et elle est même effectuée en grande partie au sein des entreprises. L'Etat ne met à disposition qu'environ un quart

de tous les moyens consacrés à la recherche. L'origine des moyens financiers explique pourquoi l'argent est dépensé essentiellement dans la recherche appliquée et seulement dans une faible mesure dans la recherche pure. En ce qui concerne la répartition des dépenses de recherche selon les branches, il est encore possible de préciser que plus des deux tiers sont utilisés dans l'industrie chimique et un bon quart dans la construction de machines.

- 475 Cependant, depuis peu, l'industrie se plaint de cette faible *participation de l'Etat aux dépenses totales de recherche*. Il est donc intéressant de considérer les possibilités existantes. Il n'y en a en fait que deux. L'Etat pourrait subventionner les projets de recherche entrepris par l'industrie ou il pourrait intensifier les activités de recherche indépendantes de l'industrie dans des institutions étatiques, en particulier dans les universités. On peut cependant douter que le subventionnement de la recherche soit particulièrement favorable. Les expériences faites dans d'autres pays, mais aussi celles faites en Suisse dans d'autres domaines subventionnés, montrent, d'une part, que cela engendrerait une bureaucratie de subventions et, d'autre part, que les critères d'allocation optimale des ressources seraient moins sérieusement pris en considération pour la planification et l'exécution d'un projet subventionné que pour celles d'un projet autofinancé. Il faut également être plutôt sceptique face à un transfert de la recherche aux institutions étatiques. Là, plus encore que dans le cas d'une recherche subventionnée dans l'industrie, le souci d'efficacité risque d'être relégué à l'arrière-plan. D'autre part, la recherche, au niveau universitaire surtout, a une tendance "naturelle" à s'éloigner de la recherche appliquée pour se diriger vers la recherche fondamentale. Or, ce domaine de la recherche est aujourd'hui souvent extrêmement coûteux et les ressources en personnel et financières d'un petit Etat comme la Suisse ne suffiraient en général pas.

476 L'Etat peut pourtant entreprendre au moins deux actions afin d'améliorer le savoir. D'un côté, l'instruction doit être en mesure de donner à tous les niveaux une *formation* aux nouvelles générations; cette formation doit lui permettre de comprendre et d'utiliser des connaissances scientifiques en développement permanent. L'accès aux domaines de recherche qui ne peuvent être entrepris en Suisse pour des raisons de personnel et/ou financières doit être ouvert à la relève par des bourses pour des études à l'étranger; on s'assurerait par là la possibilité, pour la Suisse, de suivre l'évolution scientifique là où elle ne peut elle-même y contribuer. En ce qui concerne la recherche industrielle, d'autre part, elle peut être financée par les mêmes moyens que ceux déjà discutés dans le cadre de la promotion des investissements. Des conditions fiscales, sociales et politiques, stables à long terme, n'encouragent pas que les investissements en capital physique, mais aussi les investissements en capital humain et dans le savoir. De plus, puisque le progrès technique se concrétise dans les investissements, l'encouragement des investissements accélère en même temps le progrès technique.

477 Le Groupe d'experts a déjà souligné l'importance stratégique pour la croissance des investissements industriels et du progrès technique. En réaction à la crise et au fort taux de chômage, il est recommandé aujourd'hui, dans bien des pays, de donner la préférence à des méthodes de production à forte intensité de travail. A ce propos, on sait cependant que toute mesure de rationalisation nécessite des investissements élevés, ce qui crée dans un premier temps des postes de travail supplémentaires. Grâce à sa nature exportatrice, la Suisse pourrait justement en profiter.

De plus, lorsque l'on utilise cet argument contre l'économie de main-d'oeuvre par le progrès technique - argument qui ré-

apparaît dans chaque nouvelle crise et qui est toujours réfuté dans la période de reprise qui suit - on oublie que la forte offre de main-d'oeuvre actuelle n'est qu'une apparition démographique transitoire. Renoncer au progrès signifierait enfin et surtout mettre gravement en danger la capacité concurrentielle de la Suisse sur le marché mondial.

Possibilités d'une politique de croissance

- 478 La politique de croissance est une politique constante, conçue à long terme. Du côté de l'offre, il s'agit de créer une série de conditions qui engendrera un climat favorable à l'utilisation rationnelle des facteurs de production disponibles et non renouvelables tels que la nature, l'environnement, le sol et le travail. On incitera également à une multiplication des facteurs renouvelables tels que le capital humain, le capital physique et le savoir. *La politique de croissance est possible et nécessaire.* Ce ne sont ni les prévisions d'effondrement du monde, ni la conjoncture actuelle qui devraient le faire oublier. Cependant, il est certainement possible de prendre en considération le problème des ressources non renouvelables ou constantes et de prévoir une certaine flexibilité dans le choix temporel des mesures de politique de croissance afin de tenir compte de la situation économique actuelle.
- 479 Pour cette raison, la politique de croissance de l'Etat *n'est pas en première ligne une politique d'intervention*, bien que cela puisse être à l'occasion nécessaire, notamment dans les domaines de la nature, de l'environnement et du sol. En effet, par son essence et son application, une politique d'intervention est avant tout orientée de manière négative. Elle s'efforce d'éliminer après coup les préjudices et, dans les meilleurs des cas, de les prévenir; mais elle ne se prête guère au façonnement des développements souhaitables.

480 Il est préférable de créer l'avenir en instituant des conditions-cadre rationnelles et en encourageant l'autorégulation de l'économie à l'intérieur de ces conditions-cadre. On devrait mieux faire confiance à l'efficacité du mécanisme des prix, notamment dans les domaines de l'environnement et du sol, ainsi que sur le marché du travail. Il est nécessaire d'insister sur ce point, parce que la politique actuelle se dirige plutôt dans la direction opposée et court le danger de nuire profondément aux possibilités de croissance future par des interventions difficilement reversibles.

481 L'Etat lui-même contrôle une part importante des conditions de la croissance future par le biais de l'infrastructure publique. Il convient cependant qu'il tienne davantage compte de la productivité à long terme des dépenses publiques, qu'il adapte ses plans d'élargissement actuels aux nouvelles prévisions démographiques et économiques et qu'il prenne en main les nouvelles tâches qui ont été reconnues favorables à la croissance.

IV La politique de stabilisation

L'actualité du problème conjoncturel

482 Compte tenu de la profondeur de la plus dure crise économique de l'après-guerre, la question de l'actualité du problème conjoncturel peut sembler superflue. Le Groupe d'experts est cependant d'avis que le *problème conjoncturel* est aujourd'hui autant exagéré qu'il a été négligé pendant la période de croissance. Comme nous l'avons expliqué dans la première partie, la période d'après-guerre a connu d'autres fluctuations conjoncturelles de forte amplitude. Tandis qu'elles étaient autrefois cachées par une forte tendance à la croissance et, de ce fait, peu ressenties par l'opinion publique, la crise

de 1974/76 a été ressentie comme une profonde coupure. Toutefois, il ne faut pas oublier que cette crise ne peut être vue que d'une manière très limitée comme étant une chute cyclique. Son origine était en majeure partie d'ordre structurel et elle n'aurait jamais atteint l'ampleur inquiétante qu'elle a eue si, au niveau mondial, plusieurs événements pouvant provoquer une crise ne s'étaient réunis plus ou moins par hasard au même moment.

483 Avec des possibilités de croissance diminuées, le phénomène conjoncturel devrait être plus sensible dans un futur très proche que dans la période de croissance. Les taux de croissance pourraient même être occasionnellement négatifs. Cependant, de nombreuses raisons laissent penser qu'une crise de l'ampleur de celle de 1974/76 ne se répétera pas de si tôt.

Grâce aux taux de change flexibles, l'interdépendance des situations conjoncturelles mondiales a été réduite. Si les exportations suisses continuent d'être géographiquement diversifiées et flexibles, il devrait être possible de profiter des fluctuations conjoncturelles internationales pour renforcer leur position, ce qui contribuerait également largement à la continuité de l'évolution économique en général.

Dans la deuxième partie de l'expertise, il est également montré que l'économie semble avoir dominé assez largement les ruptures structurelles qui ont été à l'origine de la crise, et qu'il n'y a aucune raison de craindre que des évolutions structurelles malheureuses se reproduisent bientôt. Les causes principales de ces fausses évolutions passées ont disparu entre temps, en particulier le système des taux de change fixes, l'euphorie de la croissance et l'anticipation de l'inflation qui avaient déclenché une spéculation extraordinaire.

Politique conjoncturelle : constance à moyen et à long terme
ou régulation active à court terme ?

484

Pendant la période d'après-guerre, de nombreux facteurs ont conduit à *surestimer les possibilités d'une régulation active* de la conjoncture, et ceci en particulier par le biais de la politique budgétaire, c'est-à-dire par la fixation des dépenses et des recettes publiques, conformément à la situation conjoncturelle. En pratique, cet optimisme exagéré s'explique surtout parce que les variations des taux de croissance du produit national n'étaient que peu visibles. Le cycle conjoncturel "classique" paraissait à jamais dépassé, ce que l'on attribuait à une politique de stabilisation bien conçue et dotée de meilleurs instruments. Une observation plus attentive de la situation dans différents pays montre que cela n'est pas le cas. Cette conduite, voulue à contre-courant à l'aide d'interventions discrétionnaires, a souvent plutôt eu un effet procyclique que régulateur. Ce fait s'explique par l'existence de délais dans le processus de décisions et par le laps de temps s'écoulant entre la prise de décision et les effets de celle-ci, ou par une ampleur excessive des interventions.

En plus de cela, l'optimisme se fondait sur une théorie très élaborée, qui s'était développée à la lumière des expériences faites pendant la crise économique mondiale des années trente. Les concepts théoriques sont difficilement attaquables dans leur logique interne, mais les difficultés politiques de réalisation n'en étaient pas moins sous-estimées ou même tout à fait ignorées. Avant tout, on a dû abandonner l'idée de la symétrie, c'est-à-dire la conviction que les instruments de politique fiscale qui servent à lutter contre la crise peuvent être utilisés avec succès en sens inverse pour combattre la surchauffe conjoncturelle et l'inflation. Entre temps, on a dû apprendre que ce cas est politiquement encore plus difficile à traiter. Des diminutions d'impôts sont plus faciles

à opérer que des augmentations, et il en va de même pour les augmentations de dépenses. Une politique de stabilisation perfectionniste, qui viserait à lisser même les petites variations cycliques, implique des gouvernements et des parlements idéaux. De plus, elle sous-estime les difficultés fondamentales rencontrées dans l'établissement des prévisions, les retards, de nature politique et institutionnelle avant tout, dans le diagnostic et la prise de décisions, ainsi que les problèmes que pose la méconnaissance des retards qui apparaissent dans l'action des moyens engagés.

485 Conditionnés par les expériences de la crise économique mondiale et par la crainte d'une nouvelle crise immédiatement après la deuxième guerre mondiale, les nouveaux instruments conçus visaient plutôt à prévenir un chômage massif. La "dépression classique" était marquée par un sous-emploi dans toutes les branches, par des capacités de production inutilisées à tous les niveaux ainsi que par des prix et des salaires stables ou en baisse dans un système à taux de change fixes. Dans ces conditions, des mesures monétaires et budgétaires expansives provoquaient un accroissement du revenu et de l'emploi, tout d'abord sans élever le niveau général des prix. Les taux de croissance du produit national réel augmentaient temporairement, ce qui ne doit cependant pas être confondu avec une augmentation des taux de croissance au niveau de la tendance.

486 Dans la période d'après-guerre, la situation d'une "dépression classique" ne s'est produite que très rarement et pour ainsi dire jamais sous sa vraie forme. A titre d'exemple, on peut citer la crise de 1967/68 en République fédérale d'Allemagne, mais celle-ci était surtout la conséquence d'une exagération des mesures de ralentissement conjoncturel ("crise de stabilisation"). Certains partenaires commerciaux importants de la Suisse souffrent aujourd'hui d'un chômage consé-

séquent. Le pourcentage de ce chômage, qui pourrait être épongé par une relance globale de la demande, est une question très controversée. Cette part est vraisemblablement plutôt petite, c'est pourquoi il est compréhensible que les différents gouvernements concernés agissent avec prudence. En effet, les taux d'inflation sont encore très élevés et chaque nouvelle relance pourrait attiser rapidement l'anticipation de l'inflation et provoquer de nouvelles revendications salariales. L'accélération mondiale de l'inflation au début des années septante a brisé en grande partie l'illusion monétaire et a contribué à la prise de conscience du pouvoir d'achat de la monnaie. L'idée, selon laquelle il est possible d'obtenir et de conserver un haut niveau d'emploi avec un taux d'inflation modéré, doit être abandonnée. Ainsi, *la marge de manoeuvre pour une régulation globale de la demande est réduite.*

De tels problèmes ne se posent pas actuellement pour la Suisse. Toutefois, étant donné l'importance des liens commerciaux qu'elle entretient avec l'étranger et l'influence du climat économique et social en général, l'évolution à court et à moyen terme dépendra, pour elle surtout, de la manière dont les autres pays vont résoudre leur problème de crise.

487 Un certain scepticisme vis-à-vis d'une politique de relance fondée sur des mesures globales d'expansion de la demande se justifie avant tout pour les raisons suivantes:

- la situation de "dépression classique" ne se produit plus que très rarement aujourd'hui;
- par suite d'une "surrégulation", les succès enregistrés à court terme peuvent provoquer des difficultés à moyen ou à long terme, en particulier des problèmes d'inflation et de balance des paiements;
- les *difficultés tant politiques qu'administratives* d'une régulation précise ont été sous-estimées;

- l'incidence d'une relance de la demande n'est pas la même avec les *taux de change flexibles* qu'avec les taux de change fixes.

Le manque d'expériences pratiques sur les possibilités de mener une politique conjoncturelle active avec des taux de change flexibles a déjà été souligné dans la IIème partie du rapport. Les différents effets de retard dans la sphère des marchandises et pour les flux financiers ainsi que certains paramètres déterminants devraient tout d'abord être soigneusement analysés.

- 488 Le Groupe d'experts partage le *scepticisme* selon lequel une politique de régulation précise et permanente de la conjoncture se traduirait vraisemblablement en Suisse aussi par une incidence procyclique au lieu d'anti-cyclique. Certes, sur le plan politique, la Suisse ne connaît pas les contraintes auxquelles sont soumis les pays où une forte opposition oblige le gouvernement de poursuivre une politique de maximisation des voix, ce qui les pousse à procéder à des dépenses non-conformes aux objectifs de stabilisation. Elle connaît par contre d'autres difficultés qui sont au moins aussi importantes. La marge de manoeuvre du budget fédéral est limitée, les possibilités de variations du côté des dépenses sont très faibles et le processus de décisions est très lent. Faute d'un prélèvement à la source, l'impôt sur le revenu ne se prête pas à une politique active de stabilisation, car l'incidence se produirait avec beaucoup trop de retard.
- 489 Sans doute, c'est par une orientation à moyen et à long terme - à savoir par la constance dans l'action - que la politique économique et financière de l'Etat est le mieux à même de servir l'objectif de stabilisation. Les changements abrupts de la politique financière tels qu'ils se sont produits récemment avec le passage d'une économie généreuse en dépenses pendant le début des années septante à une politique de re-

cherche rapide de l'équilibre budgétaire depuis 1975, doivent absolument être évités.

490 On doit cependant dire avec insistance que la renonciation à une régulation active à court terme n'implique en aucune manière une ignorance ou une abstinence en matière de politique conjoncturelle. *Une politique conjoncturelle de constance orientée à moyen et à long terme est en soi une politique active.* qui est déjà suffisamment difficile à appliquer. Même les parlements n'ont pu s'opposer à l'euphorie des dépenses qui a régné à la fin de la période de croissance et la crise économique récente a changé radicalement l'ambiance pour laisser place au pessimisme. On voit maintenant combien des déficits sont difficiles à soutenir politiquement, bien qu'ils soient souhaitables du point de vue de la politique conjoncturelle.

La constance dans la politique fiscale signifie mener une politique qui laisse se développer complètement le jeu des *stabilisateurs incorporés*. Jouant un rôle aussi bien en politique financière qu'en politique sociale, ils doivent être mis en place de manière optimale. Comme expliqué dans la IIème partie du rapport, les dépenses devraient être fixées conformément au concept du *budget de plein-emploi*. Enfin, il est avant tout très important que ces règles ne soient pas suivies *uniquement au niveau fédéral, mais également au niveau cantonal et au niveau des communes*.

491 Si le Groupe d'experts témoigne de son scepticisme vis-à-vis de mesures budgétaires discrétionnaires engagées à des fins de régulation précise, il ne faut cependant pas comprendre qu'il plaide pour une abstention systématique dans tous les cas possibles. L'expérience d'après-guerre a démontré que des situations nouvelles et inattendues ne pouvant être dominées qu'avec des mesures discrétionnaires peuvent apparaître. De même, des erreurs commises dans le passé peuvent exiger que la règle de la constance à moyen et à long terme soit

temporairement en partie abandonnée, ce qui soulève naturellement le danger d'une régulation excessive.

Il faut encore remarquer dans ce contexte que les armes de politique stabilisatrice s'émousent avec le temps, parce que les sujets de l'économie se préparent à ces armes et les évitent. Cette seule raison met en évidence qu'il ne peut y avoir un unique arsenal, fixé pour toujours, des instruments de politique de stabilisation.

Ce sont précisément les expériences faites au cours des dernières années en matière de surchauffe conjoncturelle, de crise et de reprise qui renforcent le Groupe d'experts dans sa conviction qu'une constance de la politique économique et financière, qui laisserait se développer librement les stabilisateurs automatiques, rendrait à elle seule les interventions discrétionnaires déjà largement superflues. La crise était et reste en grande partie une crise structurelle; cependant, un grand nombre des développements structurels non souhaités découlent directement des défaillances de la politique de stabilisation pendant la haute conjoncture. Cela confirme la vieille règle, selon laquelle la meilleure politique contre les crises est de ne pas laisser se développer une surchauffe conjoncturelle inflationniste.

Politique monétaire et politique de stabilisation

492 Les échecs dans les tentatives de régulation budgétaire délibérée ont parfois suggéré que le problème conjoncturel pouvait déjà être dominé par une politique monétaire qui *maintiendrait l'évolution de la masse monétaire dans le cadre de la croissance réelle à laquelle on peut s'attendre à moyen terme*. Les problèmes du contrôle de la masse monétaire et les liens entre les politiques de la masse monétaire, des intérêts et des taux de change ont déjà été traités en détail dans la IIème partie.

493 En ce qui concerne le contrôle de la masse monétaire en tant qu'instrument de régulation conjoncturelle, il faut rappeler que l'autonomie monétaire d'un petit Etat, fort engagé dans le commerce et les finances internationales comme la Suisse, peut être, dans certaines circonstances, très limitée, même avec des taux de change flexibles. Il faut également voir que les secousses et les mécanismes d'amplification des mouvements conjoncturels ne viennent pas uniquement du secteur monétaire. Par une politique de constance de l'offre monétaire, seule une - certes importante - cause de fluctuation est éliminée. Malgré une politique d'offre d'argent conséquente, orientée en fonction de la croissance à moyen terme, des déséquilibres conjoncturels peuvent se produire, notamment lorsque la flexibilité du mécanisme de régulation le plus important d'une économie de marché, le système des prix, est réduite.

494 C'est pourquoi il est nécessaire d'*augmenter la flexibilité du mécanisme des prix*; dans tous les cas, une réduction supplémentaire de sa flexibilité par des mesures de l'Etat, d'organisations économiques, etc., doit être évitée. Des déséquilibres peuvent se refléter dans des réactions sur les prix et/ou les quantités. Plus le système des prix relatifs est flexible, plus les déséquilibres peuvent être facilement absorbés par le mécanisme des prix et plus des perturbations du monde réel, à savoir le sur- et le sous-emploi de la main-d'oeuvre et des capacités de production, peuvent être évitées.

En Suisse, la flexibilité du système des prix (y compris en particulier la rémunération des facteurs de production) est limitée par les prix administrés du secteur public et de l'agriculture, ainsi que par de nombreux accords de cartels. Toutefois, pendant la dernière crise économique et de structure, les prix et les salaires du secteur privé ont fait

preuve d'une étonnante capacité d'adaptation. Cette flexibilité doit être maintenue et si possible accrue, au lieu d'élargir le domaine des prix administrés de l'Etat et des mesures de politique sociale qui empêchent la mobilité.

495 Le Groupe d'experts est d'avis que la *combinaison d'une politique monétaire, financière et économique constante* avec une amélioration des *stabilisateurs incorporés* et une augmentation de la *flexibilité du système des prix* devrait considérablement réduire la faiblesse de l'économie face aux fluctuations conjoncturelles. Une surchauffe inflationniste durable est exclue dans ces conditions. Pour le cas toujours possible d'une rupture conjoncturelle dure et inattendue, des programmes d'action immédiate, permettant d'avancer des projets d'infrastructure à moyen et à long terme, doivent être préparés et appliqués sans délai. De tels programmes devraient également être accompagnés de mesures choisies favorisant l'investissement et la consommation privés.

Conjoncture et économie extérieure

496 En ce qui concerne le lien entre la politique conjoncturelle et l'économie extérieure, la question est de savoir dans quelle direction, avec quelle intensité et avec quel retard temporel des modifications de la situation conjoncturelle intérieure ont des effets sur la situation économique extérieure, et de là se répercutent à nouveau sur la situation de la conjoncture intérieure. Dans un système de taux de change fixes, on pouvait fondamentalement partir du principe qu'un essor conjoncturel intérieur se freine lui-même par une détérioration de la situation économique extérieure, tandis qu'un fléchissement intérieur est modéré, voire même retourné par une amélioration de cette dernière. Dans un tel système, il était en principe égal que les changements de la conjoncture intérieure soient produits par des causes intérieures ou exté-

rieures. Ce mécanisme de stabilisation automatique de la conjoncture et de l'économie extérieure jouait cependant avec des décalages temporels très importants et pouvait très bien, à court et à moyen terme, être modifié, voire même interrompu par des interventions de politique économique.

497 On ignore encore largement aujourd'hui si et avec quelle rapidité un tel mécanisme de régulation automatique entre la conjoncture et l'économie extérieure peut avoir lieu avec un système de taux de change flexibles et si et comment de tels mécanismes peuvent être influencés par des interventions de politique économique. A ce propos, les questions suivantes se posent tout particulièrement :

- un essor de la conjoncture suisse, que son origine soit intérieure ou extérieure, s'étoufferait-il lui-même par le biais d'une augmentation des taux d'intérêt et d'une réévaluation du taux de change, et ceci avec quelle vitesse et quelle ampleur;
- peut-il encore y avoir des essors induits par les exportations, ou bien de tels essors seraient-ils "étranglés" par la tendance à la réévaluation qui en découle;
- quelle est l'étroitesse actuelle du lien entre la conjoncture internationale, les taux d'intérêt et les prix;
- quelle est l'influence à court terme sur le commerce extérieur des fluctuations du taux de change découlant avant tout des taux d'intérêt et de la spéculation ?

Cette liste de questions n'est pas exhaustive, mais les problèmes prépondérants sont posés.

498 Bien que ces sujets n'aient été étudiés empiriquement ni pour la Suisse ni pour un autre pays, le Groupe d'experts croit pouvoir déjà tirer quelques conclusions des expériences réunies.

Avec les taux de change flexibles, le mécanisme d'auto-régulation entre la conjoncture et l'économie extérieure devrait fonctionner nettement plus vite qu'avec les taux de change fixes. Les instruments de politique économique, en particulier la politique monétaire, ont une action beaucoup plus forte dans le cas des taux de change flexibles que dans celui des taux de change fixes. Seulement, tant dans le cas d'une auto-régulation que dans celui de l'incidence de la politique économique, le danger d'instabilité ou d'excès est beaucoup plus grand que dans le contexte des taux de change fixes.

Puisque les taux de change exercent vraisemblablement une influence retardée sur le commerce extérieur et que l'élasticité-prix peut être considérée comme plutôt faible, des essors induits par les exportations peuvent également se produire avec les *taux de change flexibles*; ils devraient néanmoins durer moins longtemps qu'avec les taux de change fixes. De plus, l'interdépendance conjoncturelle internationale devrait être également plus relâchée que dans le cadre de taux de change fixes. Enfin, le commerce extérieur devrait réagir d'une manière plutôt faible à des changements temporaires de taux de change, si bien qu'il resterait à la politique monétaire une certaine autonomie à l'intérieur de laquelle elle serait libérée du danger d'une intervention excessive et/ou de l'obligation de réagir à des développements extérieurs, eu égard au taux de change et au commerce extérieur. Il convient de souligner à nouveau qu'il est de toute première urgence pour la politique économique que ce domaine fasse l'objet d'une recherche approfondie.

Conjoncture et structure

499 Les fluctuations conjoncturelles ont, par nécessité, des conséquences structurelles, conséquences qui sont pourtant assez souvent prises pour des problèmes conjoncturels. Le traite-

ment de ces deux types de problèmes étant très différent, il importe, pour la politique économique, de disposer de critères pour les différencier, ce qui n'est cependant possible qu'avec une précision limitée.

500 Les *fluctuations conjoncturelles* touchent toute l'économie et se caractérisent par des déviations notables par rapport aux taux de croissance effectifs moyens à long terme, respectivement par rapport au taux de croissance potentiel, compte tenu des capacités de production disponibles. Cependant, comme l'élasticité-prix et l'élasticité-revenu de la demande et les élasticités-prix de l'offre ainsi que la réaction de l'offre à des variations des coûts sont très différentes selon les marchandises, les groupes de marchandises et les branches, les branches, les entreprises et les travailleurs profitent ou sont frappés d'une manière très différente par les variations de la conjoncture. En conséquence, les mouvements de la conjoncture ont un *effet sur la structure des branches*. De plus, comme certaines branches sont, en Suisse, fortement concentrées dans certaines régions, les effets sur la structure des branches ont également des répercussions régionales. On peut alors admettre que de tels problèmes structurels sont induits par la conjoncture avant tout lorsqu'ils suivent l'évolution générale de l'économie avec un certain décalage ou, éventuellement, lorsqu'ils se produisent simultanément.

501 Si, par contre, les *problèmes de structure* suivent un autre schéma temporel que les mouvements conjoncturels, par exemple sous la forme d'une rupture unique suivie de conséquences prolongées, il y a de bonnes raisons pour admettre qu'il s'agit d'effets structurels au sens strict et non pas de conséquences de l'évolution générale de l'économie. Cette supposition est tout particulièrement appropriée lorsque les ruptures de structure précèdent les tournants conjoncturels. Cependant, toute une série de crises structurelles peuvent finir par

provoquer une rupture économique générale qui peut facilement être confondue avec un fléchissement conjoncturel, bien qu'il lui manque la forme et l'ampleur du mouvement cyclique.

- 502 Ainsi qu'il l'a exposé dans la Tère partie du rapport, le Groupe d'experts est d'avis que la crise économique de 1974/1976 était le produit d'une somme de profondes ruptures structurelles qui se sont superposées à un fléchissement conjoncturel cyclique, en le renforçant et en le prolongeant de façon extraordinaire. Le Groupe d'experts a déjà exprimé son scepticisme au sujet de mesures conjoncturelles globales et discrétionnaires. Le caractère avant tout structurel de la crise de 1974/76 et de ses conséquences qui se font encore sentir aujourd'hui, est une raison supplémentaire de ne pas attendre beaucoup de mesures conjoncturelles générales. Dans les analyses économiques futures, il serait donc très souhaitable - ce qui n'est certes pas toujours facile - de mieux différencier entre les problèmes structurels et conjoncturels.

V Problèmes de la structure des branches et de la structure régionale

- 503 Dans le cadre de ce premier rapport, le Groupe d'experts n'était pas en mesure de prendre position avec précision sur les problèmes de branches et régions spécifiques. En raison des énormes lacunes des fondements statistiques, il faudrait procéder à des études détaillées nécessitant beaucoup de temps et de personnel, ce qui ne pourrait être fait que dans le cadre d'un mandat particulier, doté de ressources propres. De plus, de nombreuses autres instances ont été chargées d'étudier de tels problèmes. Il n'est pas non plus possible de définir un instrumentarium de politique structurelle valable en toute circonstance. Les instruments adéquats à utiliser

dans un cas concret dépendent de la situation effective d'une branche ou d'une région, telle qu'elle ressortira des études susmentionnées, ainsi que des objectifs que l'on vise avec les mesures prises. Puisque l'orientation de la politique structurelle est très importante à moyen et à long terme pour l'évolution économique générale, le Groupe d'experts en examine tout de même ci-dessous certains points plus en détail.

Modifications structurelles en tant que politique de croissance

- 504 Dans le processus de croissance, les modifications de structure ont en général lieu sans l'intervention de l'Etat, dans la mesure où les entreprises suivent les signaux des coûts et des ventes qui leur parviennent du marché par le truchement du système des prix. Puisqu'il est de l'intérêt même des entreprises de rechercher les méthodes et les facteurs de production les plus rentables ainsi que les marchés offrant les meilleurs débouchés, dans le meilleur des cas, le système des prix entraîne automatiquement les changements de structure qui garantiront aux entreprises, aux branches et aux régions une croissance optimale.
- 505 Hormis le fait que les modifications de structure peuvent engendrer, du moins à court et à moyen terme, des problèmes de répartition, il existe de nombreuses raisons pour lesquelles, dans la pratique, le système des prix ne fonctionne pas exactement comme dans le cas théorique optimal. Les cinq raisons principales en sont :
- les interventions de l'Etat, qui faussent les prix relatifs;
 - les positions de force sur les marchés, qui faussent les prix relatifs;
 - les effets externes, qui faussent les prix relatifs;

- les effets qui empêchent que les modifications prévisibles des relations de prix futures affectent déjà aujourd'hui les prix relatifs;
- un comportement des agents économiques qui n'est pas motivé par la recherche du revenu ou du bénéfice maximum, et qui ne s'oriente que peu ou pas sur les prix relatifs et leurs modifications.

Tous ces cas s'appliquent parfaitement à la Suisse et se traduisent par des structures régionales ou des branches non optimales sur le plan de la croissance économique. Une politique structurelle orientée sur la croissance peut essayer, dans ces cas, d'améliorer l'efficacité et la flexibilité du mécanisme des prix, ou, lorsque cela n'est pas possible, de le favoriser ou de le remplacer par des interventions. Maintenant que le climat favorable de l'époque de croissance est vraisemblablement révolu pour longtemps encore, les réserves de croissance possible dues à des améliorations de structure devraient recevoir une attention plus importante que par le passé.

506 Depuis que quelques *distorsions des prix relatifs par l'Etat, particulièrement néfastes sur le plan structurel*, ont pu être presque complètement éliminées - à savoir les taux de change fixes et l'inflation, la politique des taux d'intérêt stables et, si possible, modérés, ainsi que la pression sur les salaires par l'absence de contrôle de l'importation de main-d'oeuvre étrangère - de telles interventions de l'Etat se limitent aujourd'hui, outre la surveillance des loyers, à quatre secteurs. Le *secteur agricole* est pratiquement complètement isolé du mécanisme des prix par la politique de prix administrés et par les mesures de protection extérieures qu'elle requiert, ainsi que par les subventions, les allègements fiscaux et les nombreuses autres formes d'intervention. Dans le *secteur des transports*, il faut noter également que les nombreuses mesures de politique fiscale et douanière, ainsi que la monopole-

lisation des transports publics et la politique tarifaire qui en résultent, influencent les prix relatifs entre les différents modes de transport, entraînant par là de larges conséquences pour toute la structure de la branche et la structure régionale. La même chose s'applique à tout le domaine des *services publics*, dont les prix, dans la mesure où ils existent, ne sont pas orientés selon les critères du marché. Cela influence les taux de croissance relatifs des secteurs privé et public et donc de toute l'économie; de plus, cela déclenche des effets de structure à l'extérieur du secteur public, tant au niveau des branches qu'à celui des régions. Enfin, il faut souligner que le système fédéral de l'imposition directe, ainsi que certaines propriétés de l'impôt indirect prélevé au niveau fédéral, ont des effets importants tant sur le plan régional que sur le plan des branches.

507 Le Groupe d'experts est conscient que les effets de structure de ces interventions étatiques et leurs conséquences pour la croissance de l'économie ne sont, dans bien des cas, pas faciles à déterminer et que, de plus, il ne s'agit pas du seul ou même du plus important aspect de ces interventions. C'est pourquoi, avec la croissance fort ralentie d'aujourd'hui, il serait très utile d'étudier les interventions de l'Etat sur le système des prix, également sous les aspects structurels et des conséquences pour la croissance. Les cas ne devraient pas être rares où une modification de la politique engendrerait un abaissement des coûts sous la forme de la croissance récupérée, sans que les autres objectifs poursuivis par ces interventions doivent en souffrir.

508 En pratique, une politique de concurrence intensive est en principe utile en cas de *positions de force sur les marchés*. Le Groupe d'experts est cependant d'avis que le problème des positions de force a une importance relativement réduite en Suisse, en raison de l'interdépendance avec le marché mondial,

et n'a en particulier guère de conséquences sur le plan structurel. Dans la mesure où les entreprises suisses sont, sur le marché mondial, en concurrence avec des entreprises étrangères en principe beaucoup plus grosses, leur taille risque en général d'être plutôt trop petite que trop grande. La solution à de telles situations réside le plus souvent dans la concentration et/ou dans la spécialisation sur des segments du marché, dans lesquels le désavantage de taille de l'entreprise suisse n'existe pas ou n'a aucune importance. De telles adaptations se produisent en général sans intervention de l'Etat. Dans les cas où, en raison de la structure particulière d'une branche, il n'est pas possible de procéder de cette manière, l'aide de l'Etat peut se révéler utile, comme par exemple actuellement pour l'industrie horlogère. Cependant, la capacité d'adaptation d'une branche devrait déjà être suffisamment stimulée lorsque l'aide de l'Etat lui est refusée avec toute la clarté nécessaire.

509 *Les effets externes* peuvent fortement altérer la structure optimale à long terme d'une économie. Les branches qui peuvent externaliser une partie de leurs coûts s'étendent exagérément, tandis que les branches qui produisent des bénéfices externes restent en dessous de leur taille optimale. Lors d'une concentration des branches dans des régions particulières, il s'en suit des effets structurels régionaux. Le problème est, en Suisse comme dans d'autres pays, d'une importance considérable. C'est ainsi que l'agriculture de montagne produit des bénéfices externes considérables pour lesquels, pour son propre désavantage et pour celui de toutes les régions de montagne, elle n'est pas rétribuée de manière adéquate. Il en résulte un nombre trop faible de paysans de montagne et des difficultés économiques pour les autres branches localisées dans les régions de montagne. Les industries sises dans les agglomérations constituent le cas contraire, puisqu'elles profitent des avantages des agglomérations sans avoir à les

payer complètement. En outre, il convient encore d'évoquer les possibilités très variables selon les branches d'utiliser sans frais l'environnement, les coûts sociaux du transport automobile privé, etc.

- 510 Toutes ces distorsions structurelles occuperont la politique économique suisse pendant encore bien longtemps. Les solutions résident dans l'accord de subventions directes aux producteurs de bénéfiques externes et le prélèvement de taxes auprès des responsables de coûts externes, ou, selon les circonstances, l'interdiction ou la fixation de valeurs limites pour les coûts externes. Il faut remarquer justement, à propos des mesures contre les auteurs de coûts externes, que l'élimination des déformations structurelles pendant la période transitoire de passage d'une structure mauvaise à une structure meilleure peut entraîner des *coûts d'adaptation* importants qui ne peuvent se révéler bénéfiques qu'à long terme.
- 511 Un problème dont on n'avait pas pris conscience en politique économique avant de s'apercevoir que les principales ressources sont limitées et donc épuisables, est que pratiquement tous les *prix* sont déterminés essentiellement par les *conditions actuelles du marché*, ou, à la rigueur, par l'évolution possible dans un avenir proche. Ces prix ne disent rien ou très peu sur les situations de pénurie possibles ou vraisemblables dans un *avenir* à peine plus lointain. Le problème est particulièrement réel pour certains prix clefs, spécialement ceux de l'énergie.
- 512 Sans progrès technologiques fondamentaux et/ou sans découverte de nouvelles sources d'énergie, il est probable que les prix de l'énergie à moyen et à long terme augmenteront considérablement et provoqueront ainsi d'importants bouleversements de structure. Sous ces conditions, le *prix actuel de l'énergie est trop faible dans une perspective à long terme et, en conséquence, la structure actuelle de l'économie et de la consommation trop*

intensive en énergie. Une politique économique orientée à long terme devrait donc, afin de prévenir des problèmes de structure futurs, commencer aujourd'hui déjà à adapter les prix de l'énergie au niveau auquel on s'attend pour l'avenir. Mais comme on en est réduit à ne faire que des prévisions sur l'évolution de la demande d'énergie à long terme, sans savoir ce qui se passera effectivement, à l'instar d'autres problèmes de politique économique, la question est particulièrement délicate. La politique économique est confrontée à une alternative. Elle peut par exemple se prononcer en faveur d'une croissance élevée à court et à moyen terme avec des prix énergétiques bas, mais avec le risque de connaître à l'avenir des crises de l'énergie très nuisibles à la croissance; cependant, en raison de l'incertitude des prévisions, ce danger n'est pas certain. L'alternative offerte est une croissance atténuée à court et à moyen terme économisant l'énergie, qui éviterait ou réduirait le danger d'une crise économique liée à l'apparition probable à long terme d'une pénurie d'énergie. Sans doute, la deuxième solution est-elle la plus prudente, mais il n'est pas certain que ce soit la bonne. Même s'il est vraisemblablement le plus important, il faut encore une fois souligner que le problème de l'énergie n'est qu'un des problèmes possibles dans ce contexte et que l'évolution de tels prix-clefs est d'une importance imprévisible pour la structure des régions et des branches de l'économie suisse.

513 Même si tous les prix du marché reflétaient correctement les situations de pénurie économique, il se pourrait encore que les *agents économiques*, pour des raisons qui sont au delà de l'offre et de la demande, *ne s'orientent que partiellement ou pas du tout d'après les prix relatifs ou leur modification.* En fait c'est souvent le cas. Les indépendants tiennent à leur ferme, à leur entreprise ou à leur magasin, même s'ils gagnent relativement moins que dans un emploi non-indépendant. Les ouvriers et ouvriers spécialisés ne changent que difficilement de pro-

fession, même si la profession qu'ils exercent leur ouvre moins de possibilités qu'une autre. Enfin et surtout, beaucoup de gens sont fortement enracinés dans leur village, dans leurs groupes sociaux, voire même dans leur emploi. Dans de telles conditions, même des modifications importantes des prix relatifs, à savoir dans le cas particulier des salaires relatifs, n'engendrent pas de processus d'adaptation suffisants. Le rôle d'une politique structurelle orientée vers la croissance ne serait pas uniquement d'améliorer le fonctionnement du mécanisme des prix, mais également de s'assurer que les réactions réelles correspondent. Pour y parvenir, on pourrait s'appuyer, d'une part, sur des aides à la mobilité de tous genres et, d'autre part, sur des mesures visant à diminuer l'attrait de l'immobilité. Les changements de structure forcés, qui sont intervenus depuis la fin de la période de croissance, ont d'ailleurs déjà posé toute une série de ces problèmes à la politique économique suisse. A l'avenir, une politique de structure orientée vers la croissance devra également tenir compte de ces problèmes.

Conservation de structure en guise de politique sociale

- 514 Une *politique de structure orientée vers la croissance* entreprend tout ce qui est possible pour amener à temps les modifications structurelles nécessaires à la croissance et pour les réaliser concrètement par la suite. Ce faisant, elle prend, en principe, en considération les problèmes de transition des indépendants et dépendants touchés, à la rigueur elle allège leurs difficultés par des aides à la mobilité. De tels sacrifices sont justifiés par le gain en prospérité à moyen et à long terme des intéressés et de toute l'économie.
- 515 Si ces sacrifices sont considérés comme insupportables, on en arrive à une *conservation de structure à des fins sociales*, ce qui n'est cependant que rarement présenté comme tel dans la

pratique. Une modification de structure dans le cadre d'une croissance faible offrira aux agents touchés des alternatives moins attrayantes qu'un changement structurel pendant la période de croissance qui, bien qu'ayant impliqué des sacrifices immatériels, n'avait pratiquement jamais entraîné des sacrifices matériels. C'est pourquoi la politique économique suisse va devoir, à l'avenir, beaucoup plus compter sur des exigences de conservation de structure à des fins de politique sociale. A cet égard, il faut garder présents à l'esprit trois points importants. Conserver une structure économique à des fins de politique sociale se traduit par des *coûts économiques* sous la forme d'une perte de croissance. Ces coûts peuvent même devenir très élevés avec l'élargissement des domaines protégés. A l'instar de toute politique sociale, la conservation de structure entraîne un *transfert réel* des domaines non protégés vers les domaines protégés, et ceci avec un taux de charges sociales qui augmente déjà de toute façon. Enfin, de nombreuses expériences montrent que la politique sociale de conservation de structure *n'atteint finalement même pas son but*, même si les dépenses sont énormes. Certes, la décadence des différentes branches et/ou régions est ralentie, mais elle a lieu quand même. La question est de savoir si une politique de croissance, qui favoriserait et simplifierait les changements de structure indispensables, ne serait à long terme pas plus favorable aux intéressés que le renvoi, pour des raisons de politique sociale, de transformations structurelles qui, en fin de compte, s'avèreront quand même nécessaires. Que cette variante soit le plus favorable possible pour l'ensemble de l'économie ne requiert pas de longues explications.

Autres motifs de conservation de structure

516 Sans doute, il est des cas dans lesquels les intérêts supérieurs du pays, comme par exemple la *sécurité militaire* et la sécurité de l'*approvisionnement du pays* en biens importants en cas de crise ou de guerre, plaident en faveur d'une politique de conservation des structures. De même, l'intérêt à long terme en matière de croissance et de bien-être peut justifier le maintien de structures, par exemple pour la *sauvegarde de l'environnement* au sens large. L'agriculture, les ateliers militaires et d'autres exemples analogues se trouvent à cet égard au tout premier plan. Dans tous ces cas cependant, il importe encore de remplir cette tâche de conservation de structure selon des critères économiques, à savoir *de la manière la plus appropriée et la meilleur marché possible*. Sans doute, cette condition n'est aujourd'hui encore pas satisfaite dans tous les cas. Ainsi, d'importantes tâches de rationalisation restent encore à accomplir.

De plus, il serait également souhaitable de mieux spécifier ce que l'on invoque souvent superficiellement comme l'intérêt du pays, et d'examiner s'il n'y aurait pas d'autres solutions possibles que celle très coûteuse du maintien des structures existantes.

VI Problèmes de la politique sociale

517 Les recettes brutes des assurances sociales se montaient, en 1975, à environ 25 milliards de francs, tandis que les recettes brutes de la Confédération, des cantons et des communes, ensemble, s'élevaient à environ 29 milliards de francs. Les paiements de transferts totaux de l'Etat et des assurances sociales ont atteint la même année environ 23 milliards de francs, comparés à 28 milliards pour la consommation et

les investissements publics. Selon la définition retenue, 18 % à 25 % du produit national net passent aujourd'hui par le canal du système de transferts et sont utilisés pour la sécurité sociale et la politique sociale au sens large. De plus, *l'importance de la politique sociale*, qui ressort de cet inventaire, a *augmenté considérablement* depuis des décennies, et tout particulièrement depuis 1970, et continue encore d'augmenter. D'après les plans d'extension existants et en partie déjà décidés, il ne durera que quelques années jusqu'à ce que l'importance des assurances sociales mesurée à ses recettes brutes dépasse celle des ménages publics et jusqu'à ce que les paiements de transfert dépassent les dépenses réelles du secteur public.

- 518 Dans aucun autre domaine important de la politique économique le *retard de la recherche* n'est aussi grand que dans celui de la *politique sociale*. Ceci est d'ailleurs valable pour beaucoup d'autres pays.

Le Groupe d'experts souligne que l'ampleur et la signification économique de la politique sociale sont déjà si importantes, et les problèmes économiques qu'elle soulèvera à l'avenir seront d'une telle portée, que *tout nouvel élargissement de la sécurité sociale le long des lignes directrices actuelles ne peut être entrepris sans un examen approfondi des problèmes économiques*. Eu égard au niveau que la sécurité sociale a déjà atteint aujourd'hui, le Groupe d'experts est d'avis que le retard dans l'application des nouveaux projets qui résulterait de cet examen est tout à fait supportable, si l'on pense que l'on pourrait ainsi éviter d'importants problèmes économiques qui se poseraient à la suite d'innovations de politique sociale fausses, mais, comme l'a montré l'expérience, difficilement réversibles.

519 Sans entrer ici dans les détails des diverses branches de la politique sociale, le Groupe d'experts explique ci-après quels sont les problèmes économiques fondamentaux qui n'ont jusqu'à maintenant pas suffisamment été pris en considération dans les discussions de politique sociale et qui, en conséquence, doivent être analysés avant tout nouvel élargissement de la sécurité sociale tant sur le plan général que sur celui de la conception des diverses mesures de politique sociale.

Indispensable définition des objectifs

520 La garantie d'un revenu et la modification de la distribution des revenus sont généralement considérées comme les deux principaux objectifs de la politique sociale. Dans des cas particuliers, notamment en matière de politique de conservation de structures, d'autres objectifs peuvent être pris en considération qui, même s'il n'en sera pas question ici, devraient être soigneusement explicités dans la pratique. D'ailleurs, les deux objectifs susmentionnés sont déjà tout sauf clairement formulés.

521 En ce qui concerne la garantie du revenu, il faut se poser en particulier les trois questions suivantes :

- le revenu de qui doit être garanti;
- quel niveau de revenu doit être garanti;
- le revenu doit-il être garanti selon le principe de l'assistance, de l'assurance ou de la prévoyance ?

La réponse que la politique sociale suisse semble donner à ces questions est la suivante : le revenu de chaque citoyen doit être assuré dans une mesure de plus en plus grande et à un niveau de plus en plus élevé, d'après le principe de la prévoyance. Le Groupe d'experts est cependant d'avis que cette conception est trop vague. De plus, la discussion, de

toute manière très superficielle, de cette question, se déroule pour ainsi dire sans que l'on prenne en considération les coûts économiques très différents selon la définition de l'objectif retenu, ce qui a pour conséquence que la politique sociale soustrait des ressources qui, sans cela, pourraient être utilisées pour poursuivre d'autres objectifs.

En ce qui concerne l'objectif de *redistribution du revenu*, qui est en pratique plus souvent mentionné sous d'autres noms - par exemple par principe de solidarité -, on ne sait souvent pas s'il s'agit de la redistribution verticale du revenu entre des personnes appartenant à différentes classes de revenu, ou s'il s'agit de la redistribution horizontale entre des personnes appartenant à la même classe de revenu. S'il s'agit de la redistribution horizontale, il faut ensuite savoir à laquelle de ses nombreuses possibilités il est fait allusion. En spécifiant les objectifs de la redistribution, il faudrait également tenir compte du fait que les recherches en matière de répercussion (ou d'incidence), qui devraient mettre en évidence qui, en fin de compte, supporte les coûts d'une action et qui en bénéficie, sont parvenues à des résultats très peu encourageants quant à la possibilité de modifier la distribution verticale du revenu à l'aide de mesures de politique économique. Jusqu'à maintenant, il n'y a pas eu d'études des effets de la politique sociale suisse sur la distribution verticale des revenus, notamment parce que les statistiques établies dans le cadre de l'AVS ne sont pas mises à la disposition de la recherche. Dans ces circonstances, il n'y a aucune garantie ou même possibilité que les *mesures de redistribution verticale* ne parviennent à l'effet souhaité, et il n'est même pas possible de le vérifier à posteriori. En conséquence, indépendamment du problème des coûts économiques des mesures de redistribution verticale, l'objectif même de redistribution est très discutable dans le cadre de la politique sociale en raison de l'ignorance

préalable et ultérieure totale des effets véritables de telles mesures.

- 522 En ce qui concerne les *effets de redistribution horizontale*, on ne connaît très bien que ceux qui se produisent entre la population active et la population inactive. C'est la conséquence nécessaire de l'objectif de garantie d'un certain revenu. Par contre, les nombreux autres effets de redistribution horizontale de l'ensemble du système de sécurité sociale - par exemple ceux entre les hommes et les femmes, entre les célibataires et les familles, etc. - sont assez peu clairs. Sans doute, connaît-on l'intention du législateur qui a introduit tel effet ou tel autre dans une loi ou une autre. Mais les effets globaux de la législation sociale sont cependant tout aussi inconnus que les coûts économiques causés par des mesures de redistribution horizontale. Dans ces circonstances, divers objectifs de redistribution horizontale sont également discutables, à l'exclusion du transfert, implicite à la garantie de revenu, opéré entre les actifs et les inactifs.

Politique sociale et offre de ressources

- 523 L'offre de facteurs de production sera en Suisse, à l'avenir, plus rare que par le passé. Les pertes économiques d'une pénurie supplémentaire ou d'une mauvaise utilisation des ressources consécutives à des mesures de politique sociale doivent en conséquence recevoir une plus grande attention. En Suisse, aucune étude n'est disponible sur l'incidence de la politique sociale, sur l'offre et sur l'utilisation des ressources. On en est donc réduit à exprimer des tendances fondées sur les connaissances économiques générales.
- 524 Les mesures de politique sociale peuvent influencer l'*offre qualitative et quantitative de travail*. La redistribution hori-

zontale des actifs aux inactifs devrait réduire l'offre de travail. Parallèlement, des efforts de redistribution verticale pourraient porter préjudice à l'offre de main-d'oeuvre pour des situations très bien payées et, respectivement, diminuer la volonté de prestations. Comme on peut le remarquer aujourd'hui déjà dans de nombreux pays, un conflit peut apparaître entre les buts égalitaires et les exigences de l'efficacité.

Inversement, l'offre de travail est augmentée par la prévention des accidents et par le rétablissement des malades et des invalides. De plus, des mesures de promotion de la formation peuvent améliorer la qualification de la main-d'oeuvre; toutefois, l'augmentation du temps de formation se traduit à nouveau par une réduction quantitative de l'offre de main-d'oeuvre. Il conviendrait d'étudier, pour l'élargissement de la sécurité sociale, quels sont, parmi ces effets divergents, ceux qui dominent le résultat global.

525 Un problème difficile réside dans l'influence que la sécurité sociale peut avoir sur la *formation de capital* : si les mesures de politique sociale entraînaient une redistribution du revenu disponible des ménages à forte propension à épargner en faveur des ménages à plus faible propension à épargner, il en résulterait une réduction de l'épargne et donc de la formation de capital physique. Un tel phénomène n'a pas encore été prouvé empiriquement. On en arriverait au même résultat dans les assurances de rentes, à savoir pratiquement avec le deuxième pilier de la prévoyance vieillesse, en choisissant le système de la répartition plutôt que celui de la capitalisation.

On ne peut entrer ici dans les détails du problème de l'équilibre entre l'épargne et les investissements dans le cas d'interventions rapides et substantielles dans le processus d'épargne, ni sur des limites d'un transfert de ressources réelles vers les générations futures.

Politique sociale et utilisation des ressources

- 526 En ce qui concerne les effets de la politique sociale sur l'utilisation des ressources, quatre problèmes méritent avant tout d'être étudiés: l'efficacité administrative du système de politique sociale, les fréquentes mauvaises utilisations des capitaux gérés par les assurances sociales, les mauvaises utilisations des ressources résultant des tentatives de parade des contribuables et, enfin et surtout, les mauvaises utilisations des ressources dues à des déformations de la demande.
- 527 La question de l'*efficacité administrative du système de sécurité sociale* est en général mise de côté en invoquant le pourcentage très faible des recettes brutes consacrées à l'administration. Cependant, dans un système de transferts qui ne produit rien et qui n'a par conséquent aucun coût de production, cet argument est trivial et totalement insuffisant. Il semblerait plutôt que le système d'administrations fortement décentralisées de la plupart des assurances sociales nuit à l'efficacité administrative tant sur le plan des coûts que sur celui des prestations. De plus, la transparence pour les assurés et la transparence statistique au niveau économique global peut être réduite par ce système; cela est particulièrement valable dans le domaine très peu uniformisé des caisses-maladie. Le Groupe d'experts est par conséquent d'avis qu'il convient d'attacher davantage d'attention aux questions de l'efficacité administrative, de la transparence pour les assurés, ainsi qu'au traitement et à la publication des données de statistique sociale significatives sur le plan économique.
- 528 Dans la phase de mise en place de certaines assurances sociales, des montants considérables de capitaux d'épargne sont accumulés. Cela est déjà valable pour le fonds de compensation des assurances sociales fonctionnant selon le principe

de la répartition. Cela s'applique davantage encore aux capitaux de couverture des assurances de rente fonctionnant selon le principe de la capitalisation, en particulier aux caisses de retraite du deuxième pilier, dont l'extension occupe actuellement le législateur. Dans le passé, ces *capitaux d'épargne* ont surtout été mis à disposition de l'Etat ou investis dans l'immobilier. On méconnaît par trop, à ce propos, qu'une partie seulement des fonds prêtés à l'Etat est utilisée pour les investissements publics, c'est-à-dire pour la formation de capital, tandis que l'autre partie sert à la consommation publique. L'argument selon lequel le système de la capitalisation contribue à la création de capital économique pendant la phase de formation perd ainsi beaucoup de sa valeur. Même pour les capitaux d'épargne des assurances sociales qui servent aux investissements publics et immobiliers, on doit se demander si cette structure de placements, qui ne prend guère en considération les investissements d'équipement, ne peut pas se traduire par une formation de capital physique inadéquate.

529 L'imposition et les prélèvements de toutes sortes peuvent amener les contribuables à une *utilisation des ressources dont le seul but est d'atténuer la charge des impôts et autres contributions*. Ceci est particulièrement le cas lorsque les taux d'imposition marginaux sont très élevés. En Suisse, où une grande partie de la sécurité sociale est financée par des contributions proportionnelles aux salaires, auxquelles il est difficile d'échapper et dont les taux marginaux semblent relativement bas et de plus constants, cet effet devrait avoir une importance limitée. Toutefois, il conviendrait encore de déterminer dans quelle mesure cet effet joue un rôle au niveau de l'impôt sur le revenu qui finance en fin de compte, lui aussi, la politique sociale.

530 Reste enfin à traiter le problème particulièrement important des *distorsions de la demande*, qui sont provoquées par les rela-

tions généralement très peu transparentes entre les coûts et les prestations de la politique sociale. La majorité des personnes bénéficiant de prestations sociales ne remarquent pas qu'elles doivent, elles-mêmes, simultanément financer les coûts de cette politique. Il en résulte des exigences et ensuite des mesures en matière sociale qui dépassent de loin ce qu'exigeraient les bénéficiaires s'ils savaient que ce sont eux aussi qui doivent en supporter les coûts. C'est sous cet aspect que les *subventions d'Etat* et en particulier les *contributions des employeurs* aux assurances sociales suisses doivent être fortement critiquées. Sans doute, la majorité de la population croit-elle que l'incidence des subventions publiques et des contributions des employeurs est totalement différente de celle des contributions des employés. Une telle opinion ne provient pas uniquement de la dénomination, mais parce que cette répartition des contributions a lieu au nom du principe de solidarité. En réalité, aucune preuve empirique ne justifie ces suppositions. Les réflexions théoriques s'y opposent, comme d'ailleurs les enquêtes menées dans d'autres pays. Ces dernières confirment en effet que les subventions publiques financées par l'impôt et les soi-disant contributions des employeurs sont en grande partie répercutées sur la masse des bénéficiaires. Ceci découle d'ailleurs déjà des ordres de grandeur. Pour savoir si l'état actuel de la sécurité sociale et les objectifs d'élargissement correspondent véritablement à la volonté de la majorité, il faudrait au préalable que cette majorité dispose d'une *transparence totale des coûts*.

Evolution de la population et fardeau des contributions

- 531 Un problème qui, aux yeux du Groupe d'experts, n'a pas du tout été suffisamment étudié dans le contexte des nouveaux développements de la politique sociale est l'évolution prévisible de la population. Celle-ci va en effet se traduire par une *détérioration permanente des relations d'effectif entre la*

population active et la population inactive. Comme la politique sociale réside avant tout dans des transferts des actifs en faveur des inactifs, le maintien ou l'amélioration des prestations aux inactifs ne peut être réalisé que par une élévation continue du fardeau imposé aux actifs. La politique sociale actuelle va mettre à rude épreuve la solidarité de la population active future envers la population qui sera alors inactive. Lorsque les augmentations déjà prévisibles aujourd'hui du fardeau des contributions supporté par la population active seront devenues réalité, on verra si ces espoirs se réaliseront ou si, au contraire, on aboutira à un démentèlement de la politique sociale. Les personnes les plus désavantagées seraient alors celles qui appartiennent à une génération transitoire qui aurait, elle aussi, fourni de très larges prestations pour la population inactive et qui, à son tour, se verrait refuser partiellement ces mêmes prestations lorsqu'elle serait elle-même devenue inactive. Il y aurait donc retournement de la situation de ces dernières décennies au cours desquelles la population active a fourni (et fournit encore) d'énormes prestations en faveur d'une génération transitoire qui n'avait elle-même jamais fourni de telles prestations pendant sa vie active.

- 532 Bien évidemment, le problème touche en tout premier lieu l'assurance-vieillesse. Vraisemblablement deux raisons expliquent pourquoi ce problème n'a pas encore été suffisamment discuté. D'une part, la forte croissance démographique et économique des années 1950 à 1973 a donné *l'impression qu'en politique sociale tout dépendait de la bonne volonté et qu'il n'y avait pas de restrictions économiques.* Or cette idée est aujourd'hui dépassée. A long terme, il n'est même pas certain que les prestations sociales actuelles puissent être maintenues. D'autre part, dans la discussion sur le deuxième pilier avant tout, la *réflexion actuarielle* a laissé croire que l'on pouvait transférer des ressources réelles dans le futur par l'accumulation

de capitaux monétaires de couverture. En réalité, cette question dépend d'un grand nombre de problèmes toujours irrésolus. Il s'agit en particulier du placement des capitaux accumulés et du lien entre l'épargne et l'investissement. Une discussion de ces questions n'a vraisemblablement pas eu lieu dans le cadre du deuxième pilier. C'est pourquoi le Groupe d'experts recommande que ces problèmes soient étudiés à fond. Il serait difficilement compréhensible qu'une oeuvre sociale de la plus grande portée économique soit mise en place sans une étude approfondie de ses conséquences économiques. Le Groupe d'experts estime à ce propos que le transfert de ressources réelles vers l'avenir à l'aide du système de la capitalisation est plutôt problématique. Le choix entre les systèmes de la répartition et de la capitalisation devrait donc plutôt être sans objet pour le fardeau futur des actifs et, par conséquent, pour l'attitude future de ces derniers face à la politique sociale.

Accents principaux de la politique sociale actuelle

- 533 Actuellement, pratiquement toutes les oeuvres sociales importantes de la Suisse sont en révision. Pour l'*assurance-vieillesse*, la 9ème révision de l'AVS a été acceptée, mais doit encore passer le cap du referendum, alors que les fondements juridiques du deuxième pilier se préparent. Pour l'*assurance-chômage*, une nouvelle réglementation provisoire est entrée en vigueur au début de l'année 1977; la réglementation définitive est en préparation. Enfin, les révisions se préparent également pour l'*assurance-maladie* et pour l'*assurance-accident*. L'importance économique de l'ensemble de ces changements ne sera jamais trop fortement soulignée. Le Groupe d'experts considère donc comme indispensable que les aspects économiques de ces révisions soient analysés d'une manière beaucoup plus intensive que par le passé. Cela s'applique tout particulièrement aux deux plus importantes oeuvres sociales, à savoir le premier et le deuxième pilier de l'assurance-vieillesse.

VII Problèmes des finances publiques et de l'efficacité du secteur public

- 534 Les *finances publiques* de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que les finances des assurances sociales se trouvent, à part quelques heureuses exceptions, dans un *état non satisfaisant*. Le Groupe d'experts a déjà étudié les causes de cette situation dans les parties précédentes de ce rapport. Actuellement, la discussion quotidienne est dominée par les propositions pratiques pour améliorer la situation à court terme. Ce débat, orienté à court terme, comprend la réforme des finances fédérales, qui devrait être prête, en 1981, à l'expiration de l'ordre financier actuel. Tout laisse croire que, cette fois-ci encore, on se contentera de quelques retouches, comme cela a été le cas à de nombreuses reprises au cours des décennies écoulées.
- 535 Conformément à son mandat, le Groupe d'experts s'est également occupé, dans ce rapport, des principaux problèmes structurels qui se posent ou se poseront à l'avenir à la Suisse. Dans des rapports futurs, il est prévu d'approfondir ces différents points. Les politiques de croissance, de conjoncture, de structure et sociales se reflètent cependant toutes sur les finances publiques. Elles impliquent par conséquent que le ménage public en ait les capacités financières et qu'il poursuive une politique à long terme conforme à ces exigences. Les chances d'une politique économique correspondant aux nécessités à long terme sont très limitées si elles ne trouvent pas un soutien adéquat dans la politique financière. On ne peut cependant s'attendre à cela si la politique financière continue à être une *politique au jour le jour* menée sans compas, carte ou feuille de route. Le Groupe d'experts va reprendre ci-dessous - un fois de plus, parce que ces sujets ont déjà fait l'objet de nombreuses propositions de première importance - les problèmes prépondérants qui se posent dans

le domaine des finances publiques et qui doivent être absolument résolus si la Suisse veut bien traverser les temps difficiles à venir, tant sur le plan économique que sur celui de la politique économique.

Répartition des tâches et des recettes dans le système fédéraliste

536 Tout Etat fédéraliste connaît, dans un environnement changeant constamment, le problème de la *recherche permanente d'un compromis valable* entre l'autonomie des différents niveaux étatiques et de leurs composantes d'une part, et le souhait d'une certaine *égalité de traitement* de tous les citoyens du pays, d'autre part. Pour éviter toute fausse interprétation, il faut remarquer que l'"égalité de traitement" offre toute une échelle de possibilités. Le compromis choisi entre autonomie et égalité de traitement apparaît alors dans la solution retenue dans la pratique.

A l'une des extrémités se trouve le cas limite de l'uniformisation complète et, par le truchement de l'uniformisation de la réglementation, la renonciation à l'autonomie. Tout Etat fédéraliste connaît une uniformisation de domaines partiels, surtout en matière juridique, militaire et de politique étrangère, etc.. Proche de l'uniformisation, on trouve la mise à disposition de tous les citoyens du pays de certains biens ou services publics identiques.

Le domaine d'autonomie est considérablement plus grand, par contre, lorsque l'on comprend sous le concept d'égalité de traitement l'ajustement plus ou moins important des niveaux de vie moyens de la population, respectivement de la capacité financière des différents ménages publics, et si l'on comprend sous ce terme la plus ou moins grande "égalité de chance" des différents membres du système fédéraliste. C'est alors à ces différents membres du système fédéraliste,

respectivement à leurs citoyens, de déterminer d'une manière concrète comment utiliser cette "égalité de chance". Ci-dessous, le terme "égalité de traitement" sera utilisé pour désigner toute cette échelle de possibilités.

537 La répartition des tâches et des recettes dans le système fédéraliste reflète le genre de compromis existant entre l'égalité de traitement de tous les citoyens d'une part, et l'autonomie des différents niveaux étatiques et de leurs composantes d'autre part. De plus, l'ordre fédéraliste devrait s'avérer suffisamment flexible dans le temps pour pouvoir s'adapter à une situation modifiée; enfin, il devrait prendre en considération le fait que les ressources à disposition sont toujours rares et devraient par conséquent être utilisées si possible de manière économique. Depuis des décennies, le système fédéraliste suisse des finances publiques n'a pas pris de position claire sur le problème fondamental de l'égalité de traitement d'une part, et de l'autonomie d'autre part; de plus, il a démontré qu'il n'était pas flexible dans le temps.

538 Dans la pratique, les dernières décennies ont connu une forte *tendance en direction d'une égalité d'approvisionnement* des citoyens dans tout le pays, avant tout avec certains services d'infrastructure. En même temps, *l'égalité de traitement* dans le domaine de la sécurité sociale a fait de grands progrès. Par contre, l'inégalité de traitement des citoyens s'est perpétuée dans le domaine des impôts cantonaux et communaux.

Les cantons ont dû accepter une *réduction de fait importante de leur autonomie*, et ceci bien que la répartition légale des compétences entre la Confédération et les cantons ne se soit pas fondamentalement modifiée. La perte d'autonomie se matérialise dans la forte dépendance financière des cantons par rapport à la Confédération, ce qui assure dans la pratique à cette dernière une possibilité importante d'intervention et

d'orientation dans les domaines où elle fournit les prestations financières. Cette dépendance est rendue encore plus pesante par le fait que la péréquation financière verticale ait surtout lieu sous la forme de contributions liées à des dépenses et non pas sous la forme de transferts forfaitaires ou de parts aux recettes fédérales. Or cette dépendance entraîne, comme on va le voir, des distorsions de la demande et des allocations inadéquates des moyens déjà rares.

- 539 Le *conflit entre la répartition légale des compétences et la réalité concrète*, si important pour la politique financière pratique, a vraisemblablement trois causes : tout d'abord, la "deuxième révolution industrielle" a modifié les conditions de vie et de production qui ont entraîné le souhait et même la nécessité d'un approvisionnement plus égal en biens publics, de même qu'une meilleure égalité de traitement des citoyens dans tout le pays en matière d'impôt et de prestations sociales. De plus, l'interdépendance entre les différentes parties du pays ayant énormément augmenté, les décisions des administrations d'une partie du pays touchent également d'une manière toujours plus forte les voisins, et souvent même le pays en entier : il en découle une nécessité accrue d'harmoniser réciproquement les comportements. Enfin, troisièmement, il semble que dans toute période non stationnaire un système de séparation, tant du côté des tâches que des recettes, entraîne presque obligatoirement des tensions dans le système fédéraliste, puisque dépenses et recettes sont influencées par des facteurs totalement différents.
- 540 Une solution doit être trouvée à ce conflit entre égalité de traitement et autonomie. Les différents concepts actuellement à l'étude donneront d'importantes indications sur les interdépendances existantes et sur les uniformisations nécessaires. La solution, vraisemblablement dans la plupart des cas, prendra la forme d'une législation fédérale réglant les nécessi-

tés minimales, avec application et financement cantonaux. La répartition des tâches de l'Etat entre les différents niveaux étatiques devrait être également étudiée sous l'aspect de l'incidence géographique des coûts et des bénéfices. De plus, dans un but de transparence et d'efficacité économique, certaines fonctions publiques pourraient être déléguées hors du budget à des organismes privés ou publics indépendants. De nombreuses modifications sont nécessaires au niveau de la répartition des sources de recettes. Les cantons, ensemble, doivent avoir les recettes nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches. Au niveau de la Confédération par contre, les recettes dont elle n'a pas besoin pour ses propres tâches et qu'elle transfère aux collectivités cantonales ou communales, devraient être successivement éliminées. C'est de cette manière seulement que la dépendance des cantons vis-à-vis de la Confédération, de même que le sapement de fait de leur autonomie et du fédéralisme, pourront être évités. Comme des propositions détaillées quant à une nouvelle organisation de la répartition des tâches et des recettes au sein de la Confédération suisse existent déjà, le Groupe d'experts n'entrera pas dans les détails, mais se contente de souligner que la portée des solutions à ces problèmes dépasse largement le cadre de la politique financière.

Questions fondamentales de la péréquation financière horizontale

- 541 Les problèmes financiers de la Confédération ne seraient en aucun cas résolus par une nouvelle réglementation de la péréquation financière verticale: reste la question de la péréquation financière horizontale entre les cantons et - bien que non étudiée ici -, à l'intérieur des cantons, entre les communes. Une uniformisation accrue, dans tout le pays, de l'approvisionnement et des charges imposées au citoyen par

l'Etat crée nécessairement de fortes *disparités* entre les dépenses et les recettes des différents cantons, en raison du niveau très différent et des évolutions très variées de la capacité financière des différents cantons. Il convient donc de savoir dans quelle mesure il faut compenser de telles disparités, c'est-à-dire jusqu'où l'uniformisation des conditions de vie doit aller et avec quelles méthodes elle doit être obtenue.

- 542 Dans un système démocratique et fédéraliste il ne fait pas de doute que c'est aux citoyens de déterminer le degré d'égalité de traitement qu'ils désirent. Cependant, ils n'ont encore en réalité jamais été confrontés au problème sous cette forme générale. Dans la pratique, le problème se pose sous la forme de projets de dépenses ou d'imposition, mais il est caché par toute une série de questions de détail. On peut donc se demander s'il est possible de déduire indirectement et rétrospectivement de toute une série de votations, quelle est la position de la majorité des citoyens face à la question de l'harmonisation des conditions de vie. Ce problème n'est pas d'importance fondamentale uniquement pour la politique financière, si bien que des études empiriques plus précises seraient extrêmement intéressantes.

Problèmes d'efficacité dans la péréquation financière verticale avec effet horizontal

- 543 Si l'on peut espérer une réforme fondamentale des péréquations financières verticale et horizontale, il ne faut pas s'y attendre dans de brefs délais. Il est donc nécessaire de mettre en évidence les problèmes fondamentaux posés par le système actuel de péréquation financière verticale à effets horizontaux. Les *contributions fédérales aux cantons* sont données, pour la plus grande partie, en relation avec des tâches précises et, dans la plupart des cas, les cantons ont un droit légal à l'utilisation de tels fonds, sinon un "droit d'habitude". Comme tou-

jours, quand ce ne sont pas ceux qui décident une dépense qui la payent totalement, ce système provoque dans les cantons des distorsions de la demande au bénéfice de projets qui peuvent compter sur des subventions de la Confédération et au détriment de ceux pour lesquels ce n'est pas le cas. L'exécution d'un projet dépend donc du mode de financement et non pas uniquement de l'urgence d'un tel projet. *La demande est déformée* et on en arrive à engager à tort des moyens déjà limités. De plus, dans la pratique, les cantons se soumettent ainsi souvent avec de tels projets à un droit de regard de fait de la Confédération, ce qui n'est pas compatible avec leur autonomie.

- 544 Le Groupe d'experts est d'avis que cette procédure de gaspillage de moyens et de limitations de l'autonomie cantonale doit être éliminée. Pour ce faire, il faudrait inverser le rapport entre les transferts libres et les transferts conditionnels de la Confédération aux cantons. Des subventions conditionnelles et, en conséquence, un droit de regard de la Confédération ne sont justifiés que pour des projets qui, visiblement, servent l'intérêt du pays *tout entier*; mais là aussi il faudrait avoir des règles très strictes.

Application accrue du principe d'équivalence

- 545 En politique économique, de nombreux cas se présentent dans lesquels l'utilisation d'un instrument pour atteindre simultanément *plusieurs* objectifs est moins efficiente. Un des exemples déjà discutés dans ce rapport est l'orientation des interventions en matière de politique sociale simultanément sur la garantie et la redistribution du revenu. Un autre exemple significatif est l'engagement de la politique financière pour atteindre simultanément des objectifs d'allocation et de redistribution. La conséquence d'une telle politique est la *séparation du lien entre l'utilisation des services de l'Etat et le*

paiement de ces services par les utilisateurs ou les groupes d'utilisateurs. D'une part, cela risque fort d'entraîner une *demande excédentaire de services publics* qui engendre à son tour une offre excédentaire, parce que le citoyen ne connaît pas le véritable coût des services publics qu'il utilise et - indépendamment de cela - a facilement tendance à supposer que ce sont d'autres personnes qui payent les services qu'il utilise. D'autre part, cela peut aussi se traduire par un sous-approvisionnement de certains services publics lorsque, par exemple, un groupe de bénéficiaires potentiels serait certes prêt à payer une prestation souhaitée, mais n'a pas la possibilité de s'organiser au niveau de l'économie privée ou n'a pas la possibilité de faire accepter cette prestation à l'ensemble des citoyens et à l'Etat.

546 Pour rendre le lien entre les services publics et les coûts qu'ils entraînent à nouveau visible, l'application du *principe d'équivalence* est de plus en plus souvent prônée. Dans le même ordre d'idées, il faut mentionner les recommandations en faveur d'*impôts d'affectation* ou d'*impôts sur les coûts sociaux*, ainsi que la réprivation de certains services offerts par l'Etat. Dans ce domaine également, des propositions détaillées ont été émises dans les discussions tant politiques que scientifiques. Le Groupe d'experts est en principe favorable à ces propositions, eu égard à l'augmentation de l'efficacité du secteur public, à la prévention de son gonflement et à l'amélioration de la transparence des coûts qui en résulterait. Dans une période de croissance nettement ralentie, tous ces moyens de rationaliser l'économie doivent être étudiés avec attention. A noter en outre que le reproche selon lequel une application accrue du principe d'équivalence serait nuisible à l'objectif de redistribution n'est pas acceptable. D'une part, on connaît à peine l'incidence globale des budgets publics, bien que l'on pourrait même supposer que l'incidence de nivellement des revenus soit au plus modeste. D'autre

part, une utilisation accrue sur le plan de l'allocation du principe d'équivalence et des recommandations connexes peuvent très bien être combinées avec des mesures de redistribution séparées, par exemple sous la forme d'un budget de transferts financé par les impôts directs progressifs.

Politique financière et croissance

- 547 Les finances publiques peuvent contribuer sous bien des aspects à la croissance économique. Compte tenu de l'évolution relativement lente de la demande autonome, le secteur public, en tant que demandeur, est à moyen terme important et nécessaire. Il contribue à la formation directe et indirecte des facteurs de production capital et savoir. Par une utilisation si possible économique de ses moyens, il soutient la rationalisation de l'économie et l'utilisation économique des facteurs de production rares. Enfin, le secteur public peut contribuer, par une évolution constante de ses dépenses, à une atténuation des fluctuations économiques, ce qui, selon une opinion largement répandue sur le plan scientifique, est favorable à la croissance à moyen et à long terme.
- 548 Dans aucun de ces quatre domaines la politique financière suisse ne s'est particulièrement distinguée au cours des dernières décennies. En raison des fortes impulsions exogènes de croissance, cela n'a pas beaucoup porté à conséquence ou les dégâts n'ont guère été visibles. Avec des perspectives de croissance fortement réduites, il sera important qu'à l'avenir la politique financière reconnaisse sa force promotrice et organisatrice de croissance et oriente son comportement en conséquence. Dans de nombreux chapitres de ce rapport, il a été expliqué en détail comment parvenir à ce résultat. De même, la signification des finances publiques pour la politique de stabilisation a également été soulignée.

ANNEXE

CHRONIQUE DE POLITIQUE ECONOMIQUE

CHRONIQUE DE POLITIQUE ECONOMIQUE

(Source: Wirtschaftsspiegel, Bureau fédéral de statistique)

1973ETRANGER

- 1.1 Elargissement de la CE à la Grande-Bretagne, l'Irlande et au Danemark.
- 12.2 Dévaluation du dollar de 10% (par rapport aux droits de tirage spéciaux).
- 12.3 Flottement des principales monnaies européennes vis-à-vis du dollar. Création du "serpent monétaire" par les pays suivants: RFA, F, B, NL, L, DK, S et N.
- 3.4 Création d'un fonds de coopération monétaire par les pays de la CE.
- 12.11 Suppression du double marché de l'or.
- Fin décembre Augmentation considérable du prix du pétrole par les pays de l'OPEP, avec réduction simultanée de la production de 15%.

SUISSEDivers

- 20.12.72 L'Assemblée fédérale accepte cinq arrêtés fédéraux urgents relatifs à des mesures supplémentaires anti-surchauffe:
- mesures dans le secteur du crédit
 - limitation des amortissements admissibles pour les impôts sur le revenu perçus par la Confédération, les cantons et les communes
 - mesures de stabilisation du marché de la construction
 - surveillance des prix, des salaires et des bénéfices
 - prélèvement d'un dépôt à l'exportation.
- Les quatre premiers arrêtés fédéraux prennent effet immédiat.
- 1.1 Création d'une zone de libre-échange entre la Suisse et la CE.
- 10.1 Message du Conseil fédéral à propos d'un nouvel article constitutionnel sur la politique conjoncturelle.
- 1.4 Première étape d'abaissement des tarifs douaniers (20% dans les échanges avec la CE).
- 2.12 Acceptation par le peuple et les cantons des quatre arrêtés fédéraux urgents pour le ralentissement de la conjoncture.

Politique monétaire et de crédit

- 10.1 Parution de deux ordonnances se basant sur l'arrêté fédéral urgent "instituant des mesures dans le domaine du crédit" du 20.12.72:
- limitation des crédits, contrôle des émissions publiques de papiers-valeurs, avoirs minimaux
 - limitation de la publicité en faveur des petits crédits et des rentes à tempérament
- 22.1 Augmentation du taux d'escompte de 3 3/4% à 4 1/2 %.

Politique des taux de change

- 23.1 Flottement du taux de change du franc suisse.

Politique financière

- 10.1 Parution des dispositions d'application de l'arrêté fédéral sur les amortissements du 20.12.72.
- 4.4 Clôture des comptes de l'exercice 1972 pour la Confédération, les cantons et communes: déficit de 2,3 milliards de francs, dont 250 millions reviennent à la Confédération.
- 1.6 La Confédération et les cantons se mettent d'accord sur des lignes directrices communes concernant le budget 1974. Elles comprennent des accords sur la croissance des dépenses publiques, le déficit budgétaire, ainsi que sur l'évolution de l'effectif du personnel du secteur public.

Politique des revenus et politique du marché du travail

- 1.1 Première adaptation des rentes AVS dans le cadre de la 8^{ème} révision de l'AVS. Augmentation simultanée des cotisations et quasi doublement des contributions fédérales.
- 10.1 Parution de l'ordonnance du Conseil fédéral relative à l'arrêté fédéral réglant la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices du 20.12.72.
- 12.6 Ordonnance sur l'affichage ou l'inscription sur l'emballage des prix de détail; ordonnance édictée par le Conseil fédéral sur la base de l'arrêté fédéral concernant la surveillance des prix du 20.12.72.
- 6.7 Arrêté du Conseil fédéral sur la limitation de l'effectif de la main-d'oeuvre étrangère active. La pratique d'admission est rendue plus difficile par l'introduction d'un plafond pour les saisonniers.

CHRONIQUE DE POLITIQUE ECONOMIQUE

(Source: Wirtschaftsspiegel, Bureau fédéral de statistique)

1973ETRANGER

- 1.1 Elargissement de la CE à la Grande-Bretagne, l'Irlande et au Danemark.
- 12.2 Dévaluation du dollar de 10% (par rapport aux droits de tirage spéciaux).
- 12.3 Flottement des principales monnaies européennes vis-à-vis du dollar. Création du "serpent monétaire" par les pays suivants: RFA, F, B, NL, L, DK, S et N.
- 3.4 Création d'un fonds de coopération monétaire par les pays de la CE.
- 12.11 Suppression du double marché de l'or.
- Fin décembre Augmentation considérable du prix du pétrole par les pays de l'OPEP, avec réduction simultanée de la production de 15%.

SUISSEDivers

- 20.12.72 L'Assemblée fédérale accepte cinq arrêtés fédéraux urgents relatifs à des mesures supplémentaires anti-surchauffe:
- mesures dans le secteur du crédit
 - limitation des amortissements admissibles pour les impôts sur le revenu perçus par la Confédération, les cantons et les communes
 - mesures de stabilisation du marché de la construction
 - surveillance des prix, des salaires et des bénéfices
 - prélèvement d'un dépôt à l'exportation.
- Les quatre premiers arrêtés fédéraux prennent effet immédiat.
- 1.1 Création d'une zone de libre-échange entre la Suisse et la CE.
- 10.1 Message du Conseil fédéral à propos d'un nouvel article constitutionnel sur la politique conjoncturelle.
- 1.4 Première étape d'abaissement des tarifs douaniers (20% dans les échanges avec la CE).
- 2.12 Acceptation par le peuple et les cantons des quatre arrêtés fédéraux urgents pour le ralentissement de la conjoncture.

Politique monétaire et de crédit

- 10.1 Parution de deux ordonnances se basant sur l'arrêté fédéral urgent "instituant des mesures dans le domaine du crédit" du 20.12.72:
- limitation des crédits, contrôle des émissions publiques de papiers-valeurs, avoirs minimaux
 - limitation de la publicité en faveur des petits crédits et des rentes à tempérament
- 22.1 Augmentation du taux d'escompte de 3 3/4% à 4 1/2 %.

Politique des taux de change

- 23.1 Flottement du taux de change du franc suisse.

Politique financière

- 10.1 Parution des dispositions d'application de l'arrêté fédéral sur les amortissements du 20.12.72.
- 4.4 Clôture des comptes de l'exercice 1972 pour la Confédération, les cantons et communes: déficit de 2,3 milliards de francs, dont 250 millions reviennent à la Confédération.
- 1.6 La Confédération et les cantons se mettent d'accord sur des lignes directrices communes concernant le budget 1974. Elles comprennent des accords sur la croissance des dépenses publiques, le déficit budgétaire, ainsi que sur l'évolution de l'effectif du personnel du secteur public.

Politique des revenus et politique du marché du travail

- 1.1 Première adaptation des rentes AVS dans le cadre de la 8ème révision de l'AVS. Augmentation simultanée des cotisations et quasi doublement des contributions fédérales.
- 10.1 Parution de l'ordonnance du Conseil fédéral relative à l'arrêté fédéral réglant la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices du 20.12.72.
- 12.6 Ordonnance sur l'affichage ou l'inscription sur l'emballage des prix de détail; ordonnance édictée par le Conseil fédéral sur la base de l'arrêté fédéral concernant la surveillance des prix du 20.12.72.
- 6.7 Arrêté du Conseil fédéral sur la limitation de l'effectif de la main-d'oeuvre étrangère active. La pratique d'admission est rendue plus difficile par l'introduction d'un plafond pour les saisonniers.

1974ETRANGER

- 20.1 La France sort du serpent monétaire européen et laisse flotter le franc français.
- 13.6 Le Groupe des Vingt du FMI conclut les travaux sur la réforme du système monétaire international. Les mesures immédiates suivantes sont prises:
- Accord sur les règles du flottement des monnaies
 - Nouvelle évaluation des droits de tirage spéciaux
 - Accords pour éviter les restrictions dans le commerce international
 - Facilités pétrolières (crédits des pays producteurs de pétrole).
- Fin juillet La CE crée un fond ayant pour but la stabilisation des prix des matières premières et une zone unilatérale de libre-échange avec toute une série de pays en voie de développement.
- Mi-novembre A l'extérieur de l'OCDE, 16 Etats membres créent l'Agence internationale de l'énergie pour l'étude des problèmes d'approvisionnement et de politique énergétique.

SUISSEDivers

- 1.1 Deuxième étape d'abaissement des tarifs douaniers (20%) dans les échanges avec la CE.
- 1.4 La deuxième étape des préférences douanières suisses en faveur des importations en provenance des pays en voie de développement entre en vigueur.
- 23.11 Après plusieurs assouplissements (28.8.73/6.2.74/9.7.74), l'arrêté fédéral sur le marché de la construction du 20.12.72 est abrogé au 1.1.75 par le Conseil fédéral.

Politique monétaire et du crédit

- 21.1 Augmentation du taux d'escompte de 4½% à 5½%.
- 25.11 Après plusieurs assouplissements dans l'obligation de détention d'avoirs minimaux (24.1, 5.4, 25.6, 27.8, 8.10), les avoirs suisses des banques sont complètement libérés de cette obligation. Simultanément, l'afflux d'argent étranger est imposé davantage.

Politique des taux de change

- 1.2 Suppression de l'interdiction de placement pour les fonds étrangers et suppression simultanée de l'obligation de conversion pour toutes les exportations de capitaux nécessitant une autorisation.
- 16.10 Suppression de l'interdiction de rémunérer les fonds étrangers.
- 20.11 Réintroduction de l'interdiction de rémunérer les fonds étrangers adjoints à une commission de 3% (intérêt négatif).
- 28.11 Réintroduction de l'obligation de conversion pour toutes les exportations de capitaux nécessitant une autorisation.

Politique financière

- Mars Renouveau de la convention sur les lignes directrices budgétaires communes entre la Confédération et les cantons. Contenu: accord sur la croissance des dépenses, les déficits du budget et l'effectif du personnel.
- 10.4 Clôture des comptes de l'exercice 1973 pour la Confédération, les cantons et les communes avec un déficit de 2,2 milliards de francs, dont 800 millions dûs à la Confédération.
- 29.8 Augmentation de la taxe sur les carburants et des droits de douane sur l'huile de chauffage.
- 4.10 L'Assemblée fédérale accepte le paquet financier du Conseil fédéral du 3 avril. Il comprend deux aspects:
- Réduction de la croissance des dépenses fédérales (décisions de dépenses rendues plus difficiles)
- Accroissement des recettes (ICHA-IDN)
- 8.12 Refus du paquet financier le 4.10 par le peuple et les cantons.

Politique des revenus et du marché du travail

- Avril Le Conseil fédéral augmente le prix de base à la production du lait, les prix indicatifs pour la viande de boucherie, ainsi que les prix à la production des produits agricoles les plus importants. Il en résulte une augmentation moyenne pondérée des prix de 7½ %.
- 29.6 Renouveau pour quatre ans de la convention collective dans les industries métallurgique, horlogère et des machines.

- 9.7 Nouvelle ordonnance sur la limitation de l'effectif de la main-d'oeuvre étrangère active. But: stabilisation de la population étrangère totale en Suisse. Les domaines de la santé et de l'éducation sont désormais inclus dans le plafond.
- 20.10 L'initiative populaire contre la surpopulation étrangère de la Suisse est rejetée par le peuple et les cantons à une forte majorité.
- Début décembre La Commission d'experts formée en janvier pour l'étude d'une nouvelle conception de l'assurance-chômage recommande un encouragement de la mobilité professionnelle et géographique de la main-d'oeuvre, une affiliation obligatoire pour toute la Suisse, ainsi qu'une augmentation de l'indemnité journalière.

1975 ETRANGER

- 28.2 Accord de coopération financière et commerciale entre la CEE et 46 pays en voie de développement.
- 9.4 Création d'un fonds de l'OCDE pour l'aide économique aux pays membres fortement touchés par l'augmentation du pétrole. Participation de la Suisse: 500 millions de dollars.
- 5.6 La Grande-Bretagne se prononce dans un référendum national pour son maintien au sein de la CE.
- 10.7 Retour du franc français dans le serpent monétaire européen.
- Mi-juillet Création au sein du GATT d'un conseil de surveillance pour contrôler l'observation des prescriptions de libéralisation.
- 29.9 Nouvelle augmentation du prix du pétrole brut de 10%.
- 17.11 Rencontre au sommet des six principaux pays industrialisés occidentaux (Etats-Unis, Japon, RFA, GB, F, I) à Rambouillet. Sujet: coordination de la lutte contre le chômage, la récession et le renchérissement.

SUISSE

Divers

- 1.1 Troisième étape de l'abaissement des tarifs douaniers (20%) dans les échanges avec la CE.
- 1.3 La loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne entre en vigueur.
- 2.3 Le nouvel article conjoncturel est accepté par une majorité du peuple, mais n'obtient pas la majorité des cantons.

- 10.3 La loi fédérale encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements entre en vigueur rétroactivement à partir du 1.1.75.
- 9.4 Le Département fédéral de l'économie publique est autorisé à engager immédiatement une action de création d'emplois (surtout en faveur des industries horlogères, textiles et de l'habillement). Crédit accordé: 400 millions de francs.
- 20.6 Le Parlement adopte une série de mesures pour combattre les réductions d'emplois et de revenus (premier programme de création d'emplois). Cette série comprend:
- un programme d'investissements pour la construction
 - un règlement provisoire pour l'assurance-chômage
 - une amélioration de la garantie du risque à l'exportation
 - un programme de rénovation des bâtiments anciens.
- 20.6 L'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'aménagement du territoire est prolongé jusqu'au 31.12.76 au plus tard.
- 1.8 Les dispositions d'application de l'arrêté du Conseil fédéral sur l'achat d'immeubles dans les stations touristiques par les étrangers sont assouplies.
- 19.11 Le Conseil fédéral décide, après huit mois de négociations avec la CE, de ne pas entrer dans le serpent monétaire européen.
- 15.10/
16.12 Deuxième programme de création d'emplois dans le cadre du budget fédéral de 1976.

Politique monétaire et de crédit

- 8.1 La BNS publie pour la première fois son objectif relatif à la croissance de la masse monétaire: en 1975, la base monétaire devrait augmenter de 6% = 1,5 milliard de francs.
- 28.2 Baisse du taux d'escompte de 5½ à 5%.
- 23.4 La limitation de l'augmentation des crédits est supprimée à partir du 1er mai.
- 20.5 Baisse du taux d'escompte de 5 à 4½%.
- 25.8 Baisse du taux d'escompte de 4½ à 4%.
- 29.9 Baisse du taux d'escompte de 4 à 3½%.
- 29.10 Baisse du taux d'escompte de 3½ à 3%.
- Mi-décembre Abrogation de l'ordonnance du 10.1.73 sur les petits crédits et les ventes à tempérament au 1.1.76.
- 19.12 L'Assemblée fédérale accepte le nouvel arrêté fédéral sur la politique monétaire et de crédit (contrôle des émissions, avoirs minimaux).

Politique des taux de change

- Janvier A la suite de l'achat de dollars par la Banque nationale, la masse monétaire augmente de 1,2 milliard de francs.
- 1.4 Les banques s'engagent à signaler à la Banque nationale les grandes opérations sur les devises.

Politique financière

- 1.1 La loi fédérale sur les mesures pour l'amélioration du budget fédéral (plafonnement du personnel, plans financiers) entre en vigueur.
- 31.1 Les deux Chambres acceptent une série de mesures du Conseil fédéral pour l'amélioration du budget. A côté de mesures d'économie, des recettes supplémentaires sont prévues. Ces mesures sont en partie soumises à la votation populaire.
- 9.4 Clôture des comptes de l'exercice 1974 de la Confédération, des cantons et des communes, avec un déficit de 2,5 milliards de francs: sur cette somme, 1 040 millions sont imputables à la Confédération.
- 21.5 Renouvellement de la convention sur les lignes directrices communes des budgets entre la Confédération et les cantons pour 1976.
- 8.6 Dans un vote populaire, le paquet financier du 31.1 est, en grande partie, accepté.
- 1.10 A la suite de la votation populaire du 8.6, les taux de l'ICHA passent de 6,6% à 8,4%, respectivement de 4,4% à 5,6%.

Politique du revenu et du marché du travail

- 1.1 Deuxième et dernier ajustement des rentes AVS dans le cadre de la 8ème révision AVS, lié à une nouvelle augmentation des cotisations.
- 1.5 En raison de la hausse du prix de base à la production du lait, des prix indicatifs de la viande de boucherie etc., le niveau des prix des produits agricoles augmente d'environ 3%.
- 1.7 Le régime transitoire de l'assurance-chômage entre en vigueur (amélioration des conditions d'admission, des prestations etc.).
- 9.7 Parution d'une nouvelle ordonnance sur la limitation de la main-d'oeuvre étrangère active. But: réduction de la population étrangère domiciliée en Suisse.
- 26.11 Réduction de 46 à 45 heures de la durée maximale hebdomadaire du travail.

- 19.12 L'Assemblée fédérale accepte le nouvel arrêté sur la surveillance des prix. La surveillance des salaires et des profits est abandonnée.

1976 ETRANGER

- 15.3 La France sort à nouveau du serpent monétaire européen et laisse flotter le franc français.
- 22.6 Session à Paris du Conseil des Ministres de l'OCDE. Dans une stratégie pour une expansion économique durable, plusieurs mesures conjoncturelles coordonnées sont prévues.
- 26.7 Les ministres des finances et de l'économie de la CE acceptent un catalogue de lignes directrices sur la politique économique et budgétaire des Etats membres.
- 4/8.10 Conférence annuelle de l'Institut de Bretton-Woods à Manille. Discussion des questions d'inflation et d'endettement.
- 17.10 Dans le cadre d'une réorganisation du serpent monétaire européen, le mark allemand est réévalué.
- 24.11 Session annuelle des Etats signataires du GATT.
- 30.11 Réunion au sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la CE, sans résultats tangibles.
- 17.12 Annonce d'une nouvelle augmentation des prix du pétrole brut entre 5% et 15% par les pays de l'OPEP.

SUISSE

Divers

- 1.1 Quatrième étape d'abaissement des tarifs douaniers (20%) dans les échanges avec la CE.
- 17/19.3 Le Parlement accepte le troisième programme de création d'emplois du Conseil fédéral avec quelques modifications.
- 13.6 Dans une votation populaire, l'arrêté fédéral sur une nouvelle conception de l'assurance-chômage est acceptée, tandis que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et l'arrêté fédéral sur l'octroi d'un prêt à l'AID sont rejetés.
- 8.10 L'Assemblée fédérale proroge pour trois ans les mesures d'urgence d'aménagement du territoire.
- 15.10 Publication du message pour un nouvel article conjoncturel affaibli.

- 5.12 Dans une nouvelle votation populaire, les arrêtés fédéraux concernant la lutte contre le renchérissement (arrêté sur le crédit, surveillance des prix) sont acceptés. L'initiative POCH pour la semaine de 40 heures est rejetée.

Politique monétaire et du crédit

- Début janvier La croissance prévue de la masse monétaire pour l'année 1976 est de 6%.
- 13.1 Baisse du taux d'escompte de 3 à 2½%.
- 7.7 Début de la procédure de consultation sur une révision de la loi sur la Banque nationale. But: création d'une série d'instruments efficaces de politique monétaire.
- 26.11 Publication de l'objectif de croissance de la masse monétaire pour 1977: 5%.

Politique des taux de change

- 28.1 Renforcement de l'obligation imposée aux banques d'informer la Banque nationale des transactions importantes de devises.
- 1.5 Déclaration obligatoire des mouvements de capitaux prévus des entreprises ayant une activité internationale en Suisse.
- 8.6 Renforcement du dispositif de défense contre une réévaluation continue du franc suisse (interventions sur le marché des changes avec stérilisation, baisse du taux d'escompte de 2½% à 2%).
- 9.9 Introduction de la déclaration obligatoire quotidienne par les banques des chiffres d'affaires résultant de transactions en devises par rapport au franc suisse.

Politique financière

- 28.1 Publication du plan financier fédéral 1977-1979, en rapport direct avec le programme gouvernemental 1975-1979. But principal: assainissement des finances fédérales.
- 30.3 Le Conseil fédéral présente une nouvelle réforme des finances fédérales. Les points principaux sont: le passage de l'ICHA à la TVA, la baisse de l'IDN, une harmonisation formelle de l'imposition.
- 23.7 Fin des travaux de la Commission de coordination pour l'harmonisation de la fiscalité en tant que base de la réalisation d'une harmonisation des impôts directs.

- 17.12 Les deux Chambres acceptent le paquet financier et fiscal du 30.3.
- 17.12 Le Parlement accepte une motion d'épargne selon laquelle le Conseil fédéral est chargé de rétablir l'équilibre du budget fédéral avant 1980 au plus tard.

Politique du revenu et du marché du travail

- 29.1 Publication du message concernant le deuxième pilier de l'assurance-vieillesse.
- 19.5 Proposition du Conseil fédéral d'augmenter la contribution de la Confédération à l'AVS de 9% à 15%.
- 13.6 En votation populaire, l'arrêté fédéral sur une nouvelle conception de l'assurance-chômage est acceptée.
- 8.10 Acceptation du régime transitoire de l'assurance-chômage.
- 20.10 Nouvelle ordonnance sur la limitation de l'effectif de la main-d'oeuvre étrangère active.

1977

ETRANGER

- 8.1 Le Président américain nouvellement élu annonce l'exécution d'un programme conjoncturel de deux ans d'une ampleur de 30 milliards de dollars.
- 1.4 Correction des taux de change à l'intérieur du serpent monétaire européen: dévaluation de la couronne suédoise de 6% et des couronnes norvégienne et danoise de 3%.
- 4.6 Fin de la Conférence nord-sud à Paris. Décisions:
- Création d'un fonds de stabilisation des prix sur les matières premières
- Programme d'aide spéciale en faveur des pays en voie de développement les plus pauvres.
- 24.6 Conférence des Ministres de l'OCDE: prolongation d'une année supplémentaire du moratoire commercial.
- 12.7 Dévaluation de la peseta espagnole de 20%.

SUISSE

Divers

- 25.1 Le Conseil fédéral publie le 5ème rapport sur l'agriculture. Pas de tendances fondamentalement nouvelles dans la politique agricole.
- 9.6 Prorogation jusqu'à fin 1982 de l'arrêté fédéral du 30.6.72 sur les mesures contre les abus en matière de loyers.

- 24.6 Prorogation pour cinq ans de l'arrêté fédéral concernant l'achat d'immeubles par des personnes résidant à l'étranger.
- 29.6 Le Conseil fédéral décide d'entreprendre une procédure de consultation sur une nouvelle loi d'aménagement du territoire.
- 1.7 Cinquième étape d'abaissement des tarifs douaniers (20%) dans les échanges avec la CE. La Suisse est donc ainsi pleinement intégrée dans la zone de libre-échange de 16 pays européens.

Politique monétaire et du crédit

- 15.7 Baisse du taux d'escompte de 2% à 1½%.

Politique des taux de change

- 28.2 Libération des réserves minimales en fonds étrangers (220 millions de francs).
- 1.7 Prorogation pour une année de la déclaration obligatoire quotidienne des transactions importantes en devises des banques.

Politique financière

- 7.3 Les comptes annuels de la Confédération pour 1976 sont clos avec un déficit de 1,6 milliards de francs.
- 5.5 L'Assemblée fédérale accepte la loi fédérale sur des mesures visant à équilibrer le budget de la Confédération (mesures d'épargne prévoyant la réduction des dépenses par la révision de 37 lois).
- 12.6 Dans une votation populaire, le paquet financier portant sur l'introduction de la TVA et sur l'impôt fédéral direct est rejeté, tandis que la proposition d'harmonisation de la fiscalité est acceptée.

Politique du revenu et de la main-d'oeuvre

- 13.3 Les quatrième et cinquième initiatives contre la surpopulation étrangère sont rejetées par le peuple et les cantons.
- 14.3 Le Conseil fédéral accepte l'ordonnance sur une nouvelle assurance-chômage.
- 24.6 La loi fédérale sur la 9ème révision de l'AVS est acceptée au cours de la session d'été, sous réserve d'un nouvel examen de la contribution fédérale.
- 11.7 La Commission préparatoire du Conseil national accepte la proposition de loi du Conseil fédéral sur le 2ème pilier.